

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Australia adalah negara dengan masyarakat yang stabil, berkebudayaan majemuk dan demokratis disertai dengan angkatan kerja yang terampil dan ekonomi yang kuat dan berdaya saing. Dengan penduduk lebih dari 21 juta, Australia adalah satu-satunya bangsa yang memerintah seluruh benua dan negara dengan wilayah daratan terluas ke-enam di dunia. Masyarakat multikultural Australia mencakup penduduk Asli dan pendatang dari sekitar 200 negara (Kedutaan Besar Australia., 2015).

Australia adalah salah satu massa daratan tertua di dunia dan telah berpenghuni manusia sekitar 60.000 tahun. Sebelum kehadiran pendatang Eropa, penduduk Aborijin dan Penduduk Kepulauan Selat Torres mendiami sebagian besar wilayah benua.

Seiring dengan perkembangan industri dan penambahan penduduk, semakin banyak aktivitas manusia yang menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan dan mengancam keadaan bumi yang berujung pada *global warming* ataupun *sea-level rise*. Kondisi ini dialami oleh berbagai negara yang menjadikan industri sebagai kegiatan utama dalam meningkatkan GDP untuk kesejahteraan warganya.

Menanggapi isu kerusakan lingkungan tersebut, berbagai upaya telah dilakukan oleh beberapa negara dengan tujuan menindaklanjuti permasalahan lingkungan yang memberi dampak negatif terhadap ekosistem bumi, termasuk Australia. Program pencegahan, penanganan, dan pemeliharaan telah diluncurkan oleh Pemerintah Australia guna menjaga

keberlangsungan ekosistem. Hal ini merupakan sebuah langkah menarik yang bisa diikuti oleh negara lainnya (Hayati S. , 2018).

Negara- negara kepulauan di kawasan pasifik selatan telah menarik perhatian dunia internasional beberapa tahun belakangan. Hal ini terkait dengan pemanasan global yang memicu kenaikan permukaan dan mengancam keberadaan negara- negara ini. Kenaikan permukaan air laut dinyatakan akan meningkat sebanyak 1-3 mm pada abad ini. Kenaikan temperatur global menyebabkan perubahan besar pada sistem alami bumi.

Tingkat pemanasan rata-rata selama lima puluh tahun terakhir hampir dua kali lipat, kenaikan temperatur rata-rata naik sebesar $0,74^{\circ}\text{C}$ yang dimana pemanasan lebih dirasakan pada daerah daratan ketimbang lautan. Dari abad ke-19 hingga abad ke-20 tengah terjadi kenaikan muka laut sebesar 0,17 meter. Kenaikan sebanyak ini terlihat kecil, namun bagi negara kepulauan kecil seperti Kiribati, hal ini berarti 30 tahun kedepan Kiribati akan dinyatakan tidak layak untuk dihuni lagi, dan bahkan bertambah buruk dalam 50-60 tahun negara ini akan tenggelam sepenuhnya (UNFCCC, 2015).

Kiribati merupakan salah satu negara kepulauan kecil berdataran rendah yang terletak lepas Samudera Pasifik, dimana titik tertinggi datarannya tidak lebih dari tiga meter diatas permukaan air laut. Luas wilayah keseluruhan Kiribati sekitar 5 juta km^2 dengan luas wilayah daratan hanya 811 km^2 , sehingga Kiribati memiliki wilayah laut yang sangat luas dan memiliki Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) seluas 3,5 juta km^2 . Wilayah Kiribati terdiri dari 33 pulau berdataran rendah yang mana 21 pulaunya berpenghuni sementara sisanya tidak berpenghuni dikarenakan terbatasnya ketersediaan air bersih (ADB, 2009).

Kiribati terancam tinggal nama. Negara kepulauan di Samudera Pasifik itu akan jadi pertama yang tenggelam akibat naiknya permukaan air laut yang dipicu perubahan iklim. Jika laju kenaikan permukaan air laut terus meningkat, maka Kiribati harus memindahkan seluruh warganya ke tempat yang lebih tinggi sebelum tenggelam. Namun, sulit bagi pemerintah Kiribati untuk memindahkan seluruh penduduknya, mengingat Kiribati tidak mempunyai dataran yang cukup tinggi untuk menghindari air laut. Maka dari itu relokasi penduduk Kiribati harus dilakukan ke negara lain yang lebih tinggi (Elin, 2018).

Dampak dari perubahan iklim terhadap masyarakat global telah menjadi perhatian para pembuat kebijakan publik yang lebih luas seiring meningkatkan jumlah migran akibat perubahan lingkungan. Kenaikan permukaan air laut seperti halnya bencana alam menimbulkan tantangan dalam hal pengaruhnya terhadap pembangunan dan penghidupan, pilihan penyelesaian, produksi pangan dan kesehatan.

Menghadapi hal tersebut pemerintah Australia dan Kiribati mengambil kebijakan yang disebut dengan *Migration with Dignity* atau Migrasi yang bermartabat. Kebijakan *Migration with Dignity* adalah kebijakan yang bertujuan untuk mempersiapkan warga Kiribati menghadapi kemungkinan migrasi ke negara lain akibat kenaikan permukaan air laut. Untuk itulah kemudian Australia memiliki komitmen tinggi untuk membantu berbagai negara di dunia yang juga mengalami permasalahan serupa, salah satunya membantu Kiribati dalam menghadapi tantangan perubahan iklim (Lagan, 2008).

Berbagai program kemudian diusung oleh pemerintah Australia untuk mendukung hal tersebut, meliputi pembangunan infrastruktur dan fasilitas tangguh di bawah Program Perbaikan Pendidikan Kiribati, Proyek Perbaikan Jalan Kiribati dan meningkatkan ketahanan pesisir dengan

membangun perlindungan garis pantai di lokasi-lokasi prioritas di Tarawa Selatan di bawah Proyek Adaptasi Kiribati (PAK).

Australia juga memberikan Program Keterampilan Kiribati untuk Ketenagakerjaan berinvestasi dalam ketahanan jangka panjang i-Kiribati muda dengan menyediakan pengembangan keterampilan dan akses ke pasar tenaga kerja internasional. Mencakup komitmen untuk membangun ketahanan terhadap dampak perubahan iklim dengan mendukung Pemerintah Kiribati untuk mengatasi tantangan ekonomi dan pembangunan yang mendesak, infrastruktur dan fasilitas tangguh, penyediaan layanan, keterampilan dan mobilitas tenaga kerja, dan melalui dukungan untuk program perubahan iklim unggulan nasional. Sektor-sektor ini akan tetap menjadi bidang utama untuk mengintegrasikan perubahan iklim ke dalam bantuan Australia di masa depan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis paparkan diatas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah **Apa Kepentingan Nasional Australia Dalam Kerjasama *Migration with Dignity* Tahun 2006-2014?**

C. Kerangka Teori

1. Konsep Kepentingan Nasional

Hans. J Morghentau mendefinisikan kepentingan nasional merupakan dasar utama untuk mendukung politik luar negeri dan politik internasional suatu negara. Kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu Negara atas Negara lain (Mas'oed, 1990). Hubungan kekerasan atau pengendalian bisa diciptakan melalui teknik-teknik paksaan dan kerjasama.

Sedangkan menurut **Jack C. Plano** dan **Roy Olton**, kepentingan nasional adalah tujuan mendasar serta faktor yang menentukan para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan nasional merupakan konsepsi yang sangat umum, tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan sangat vital bagi negara. Unsur tersebut mencakup kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi (Plano & Olton, 1982). Hal ini mengartikan bahwa, kasus politik luar negeri dapat saja merupakan masalah kelangsungan hidup, masalah keamanan, masalah ekonomi, keamanan ataupun politik suatu negara-bangsa.

Kepentingan nasional setiap negara pada umumnya meliputi berbagai hal seperti integritas nasional, melindungi martabat nasional Negara serta membangun kekuasaan (Carlton, 2000). Kepentingan nasional suatu Negara timbul akibat terbatasnya sumber daya nasional atau kekuatan nasional, sehingga Negara bangsa yang bersangkutan merasa perlu untuk mencari pemenuhan kepentingan nasional keluar dari batas-batas Negaranya. (Warsito, 1998).

Pada dasarnya, kepentingan nasional memang tidak hanya memiliki satu jenis identifikasi saja. **Padelford dan Lincoln** memiliki pandangan tersendiri, yang menyebutkan bahwa ada 4 kategori penting dari kepentingan nasional (Suryadi, 1999), antara lain:

- a) **Kepentingan keamanan nasional:** Mengacu pada situasi dan keadaan dimana unsur-unsur pokok yang membentuk suatu negara seperti kedaulatan, wilayah, penduduk/ warga negara, basis ekonomi, pemerintah, sistem konstitusi dan nilai-nilai hakiki yang dianut terjamin eksistensi dan fungsinya, tanpa gangguan pihak manapun. Dalam hal ini, sumber gangguan terhadap keamanan bisa berasal dari dalam (domestik/

internal/ nasional) maupun luar (eksternal/ internasional) suatu negara.

Dalam konteks keberadaan suatu negara di tengah sistem internasional, masalah keamanan nasional dipandang sebagai salah satu aspek penting kepentingan nasional yang harus diperjuangkan dan dipelihara, di samping kepentingan ekonomi.

- b) **Keentingan pengembangan ekonomi:** Yaitu kepentingan untuk meningkatkan ekonomi negaranya dengan menumbuhkan relasi atau kerjasama dengan negara lain.

Nuechterlein, Holsti, Padelford serta **Lincoln** mendeskripsikan kepentingan nasional ke dalam satu hal yang sama, terkait kepentingan dan derajat ekonomi suatu negara. Karena kekayaan sumber daya alam yang dimiliki, tentu Australia memiliki kepentingan tersendiri di Kiribati.

- c) **Peningkatan kekuatan nasional:** Kemampuan untuk memformulasikan kebijakan domestik dan luar negeri berdasarkan pada prioritas pemerintah sendiri dan segala resikonya, serta kemampuan untuk menahan tekanan, pengaruh dan ancaman dari negara lain. Dengan hasil, terjadinya peningkatan atau penambahan kekuatan nasional melalui kebijakan-kebijakan tertentu, terutama di bidang ekonomi dan militer.

Sejalan dengan apa yang dijelaskan Holsti sebagai nilai/ tujuan dasar kepentingan nasional, dimana suatu negara akan berusaha untuk memformulasikan kebijakan domestik dan luar negeri berdasar prioritas pemerintah untuk menahan tekanan dan ancaman dari negara lain. Tenggelmnya Kiribati, secara tidak langsung tentu menjadi ancaman dan

tekanan tersendiri bagi Australia, terutama apabila terdapat banyak migran ilegal yang datang ke Australia, namun dengan kebijakan kerjasama ini, hal tersebut tentu dapat diminimalisir, sehingga kekuatan nasional Australia dapat dipertahankan.

D) Kepentingan prestise: Kepentingan untuk mendapatkan pengakuan, hal ini dapat dikarenakan oleh status, pencapaian, ataupun haknya dimana poin terakhir biasanya dirujuk untuk memahami makna pengakuan dari segi filosofis dan politis.

Pengakuan memiliki arti yang cukup penting baik di level individu, kelompok, nasional bahkan internasional karena pengakuan yang benar akan memberikan sebuah identitas dan keyakinan mengenai definisi mendasar mengenai siapa pihak yang diakui tersebut.

Di level internasional, salah satu pengakuan yang sifatnya cukup esensial adalah pengakuan politis yang dapat diwujudkan melalui sebuah pengakuan identitas suatu negara yang berkaitan langsung dengan harga diri dan kehormatan bangsa yang bersangkutan sehingga hendaknya harus dilaksanakan secara benar dan positif.

Tiap-tiap negara-bangsa kemudian saling bersaing di berbagai bidang demi mendapatkan pengakuan secara politis. Hal ini dikarenakan pengakuan politis adalah salah satu motor penggerak utama tumbuhnya identitas kebangsaan dan rasa nasionalisme yang menjadi simbol prestise dan kebanggaan sebuah negara-bangsa.

Padelford dan Lincoln menjelaskan bahwa, bentuk/ jenis terakhir dari kepentingan nasional yang dapat dipenuhi oleh suatu negara adalah kemampuannya dalam menjaga prestise

atau wibawa yang dimiliki oleh negara tersebut. Dengan empati yang diperlihatkan oleh Australia terhadap Kiribati, Australia kemudian dapat meningkatkan prestise atau wibawanya sehingga makin disegani dan diakui terutama di wilayah kawasan.

Sebagai sebuah negara besar di Kawasan Asia Oseania, Australia akan berusaha untuk mendapatkan manfaat sebaik mungkin dari kasus ini. Salah satu komponen dalam kepentingan nasional adalah melindungi martabat atau harga diri suatu bangsa negara, dalam hal ini adalah harga diri bangsa Australia. Dengan membantu masyarakat Kiribati yang sedang dalam masalah besar, tentu harga diri Australia sebagai negara maju akan mampu untuk dipertahankan, dan kembali menegaskan posisi Australia di kawasan. Kiribati merupakan salah satu negara yang terdekat dengan wilayah Australia. Untuk itu, Kiribati ini memiliki posisi yang cukup strategis bagi kepentingan nasional Australia, terutama dikaitkan dengan upaya menjaga keutuhan wilayah dan stabilitas nasional.

Selain itu, Kiribati memiliki potensi luas di bidang kelautan dan perikanan yang dapat dikembangkan (Syamsuddin H. , 1989). Stabilitas dan keamanan di wilayah yang terdekat dengan Australia penting artinya bagi Australia. Kedekatan geografis, kesamaan sumber daya alam, dan lingkungan hidup tersebut menjadikan sebuah jembatan untuk membentuk sebuah kerjasama. Selain itu, kesatuan zona ekologis (*ecozone*) yang kaya akan sumber daya hayati dan mineral yang mempunyai nilai ekonomis sekaligus strategis untuk pengembangan kerjasama di bidang ekonomi dapat dilakukan oleh kedua negara.

Dilihat dari aspek ekonomi, berdasarkan data dan kerja sama yang terjalin Karibati memang tidak menjanjikan pasar yang besar. Akan tetapi, Kiribati merupakan ZEE yang sudah

pasti memiliki potensi yang sangat besar, dilihat dari sektor perikanan dan kelautan, hingga pariwisata (Haidi, 2016). Bahkan di Kiribati, terdapat Cagar Alam Phoenix. Cagar ini adalah salah satu area lautan yang dilindungi yang terbesar di dunia, yang paling besar dari tahun 2008 sampai 2010. Cagar alam ini menjadi rumah bagi 120 spesies tumbuhan karang dan lebih dari 500 spesies ikan.

Dengan melakukan kerjasama teknik, maka tujuan utama Australia agar tetap memiliki hubungan yang bersahabat dengan negara yang berdekatan dengan wilayahnya. Salah satu hal yang dilakukan adalah dengan melaksanakan *Capacity Building*. *Capacity building* dan bantuan teknik untuk wilayah Kiribati memiliki tujuan yakni memajukan demokrasi, membantu dalam bidang perikanan, dan lain sebagainya, pelaksanaannya yaitu dengan pelatihan-pelatihan kepada sumber daya manusia.

Seperti yang diketahui Kiribati kaya akan sumber daya alam. Akan tetapi, pengelolaan atau pemanfaatannya masih sangat minim. Hal ini disebabkan masih minimnya jumlah penduduk, akses transportasi yang sulit dijangkau serta kapasitas sumber daya manusia yang kurang (Trade D. , 2014).

E) Hipotesis

Australia menjalin kerjasama dengan Kiribati pada tahun 2006-2014. Karena memiliki kepentingan :

1. Kepentingan prestise. Kerjasama ini sedikit banyak digunakan untuk melindungi mempertahankan dan meninggikan harga diri Australia. Dengan membantu masyarakat Kiribati yang sedang dalam masalah perubahan iklim, harga diri Australia sebagai negara maju akan mampu untuk dipertahankan, dan kembali

- menegaskan posisi Australia sebagai pemimpin kawasan.
2. Kepentingan pengembangan ekonomi. Kerjasama ini memiliki nilai ekonomis sekaligus strategis bagi kedua negara. Kekayaan sumber daya alam Kiribati, termasuk 120 spesies tumbuhan karang dan lebih dari 500 spesies ikan, menjadi daya tarik yang baik bagi Australia untuk mempertahankan kerjasama ini.
 3. Kepentingan keamanan nasional. Kiribati ini memiliki posisi yang cukup strategis bagi kepentingan nasional Australia dalam upaya untuk menjaga kedaulatan dan stabilitas nasional.

F) Metodologi Penelitian

1. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif. Proses dan makna (perspektif subyek) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan (Pranoto, 2016). Untuk itulah penulis berusaha untuk menggambarkan secara deskriptif fenomena-fenomena yang terjadi untuk mengetahui terkait kebijakan *Migration with Dignity* 2006-2014.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik pengumpulan melakukan telaah studi pustaka (*Library Research*) dengan cara mengumpulkan data atau informasi dari literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, yakni melalui

Buku, Jurnal, beberapa laporan resmi dari institusi ternama, dan artikel website (Pranoto, 2016).

3. Metode Analisis Data

Dalam menjelaskan kasus ini, penulis menggunakan metode analisa kualitatif, melalui pendekatan studi kasus (Sugiyono, 2011). Hal ini akibat penulis melakukan penelitian secara spesifik terhadap program *Migration with Dignity* tahun 2006-2014, dengan cara mengumpulkan banyak data dan sumber yang berasal dari media dan literasi yang dapat menjelaskan kasus tersebut.

4. Jangkauan Penelitian

Dalam melakukan analisis terhadap permasalahan ini, penulis melakukan batasan penelitian mulai dari tahun 2006-2014.

5. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan bab-bab selanjutnya, penulis akan membagi pembahasan ke dalam lima bab, dengan perincian masing-masing bab sebagai berikut:

BAB I berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teori, hipotesa, jangkauan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematikan penelitian. Pada bab ini, akan menjelaskan terkait dengan latar belakang kebijakan ini dirumuskan dan dijalankan oleh kedua negara, yang kemudian akan coba untuk dianalisis menggunakan teori yang sudah dirumuskan. Kemudian, memberikan rumusan masalah yang akan dijawab di dalam skripsi ini. Penulis juga akan menjelaskan terkait dengan hipotesa sementara yang dimiliki, jangkauan

penelitian yang diambil sejak 2006-2014, serta metode penelitian dan rancangan sistematika penelitian yang akan digunakan dari bab I-V;

BAB II untuk membuka bab ini, penulis akan memulai dengan penjelasan mengenai profil Australia sebagai subjek utama dalam kasus yang penulis tuliskan. Sebagai sebuah negara besar, tentu ini bukanlah pertama kali Australia berurusan dengan isu lingkungan, mulai dari dalam negeri dan bahkan internasional. Penulis akan coba untuk menjelaskan bagaimana Australia mampu menanggulangi berbagai isu lingkungan dalam negerinya, serta bagaimana peran dan pandangan Australia terhadap berbagai isu lingkungan internasional;

BAB III Karena merupakan program kerjasama dengan Kiribati, tentu secara sekilas, penulis akan menjabarkan bagaimana sejarah serta perkembangan Australia dengan Kiribati di berbagai sektor, terutama di sektor lingkungan dan keamanan. Setelah mendapatkan benang merah dari hubungan bilateral kedua negara, penulis akan memberikan penjelasan terkait dengan program utama yang dijalankan, yakni *Migration with Dignity* pada tahun 2006-2014. Bagaimana proses sampai program ini dirumuskanpun akan penulis coba jelaskan, serta kepentingan Kiribati dalam menyukseskan program ini;

BAB IV Setelah mendapatkan penjelasan secara detail terkait hubungan kedua negara, program kerjasama yang dijalankan, serta kepentingan dari Kiribati sebagai negara yang mengalami masalah, di bagian akhir analisis di bab ini, penulis akan mencoba untuk melakukan analisis terkait kepentingan dari negara

seperti Australia ketika sepakat untuk merumuskan kebijakan, dengan negara yang notabene '*terancam punah*' yakni Kiribati, dalam program yang dinamakan *Migration with Dignity* tahun 2006-2014.

BAB V berisi kesimpulan skripsi yang telah dijelaskan dari BAB I sampai BAB IV sekaligus menjadi bagian akhir penulisan skripsi.

