

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Refugees merupakan permasalahan yang dihadapi oleh beberapa negara dunia saat ini. Pada definisinya, *Refugees* yang kemudian akan disebut dengan pengungsi pada penelitian memiliki definisi sebagai pergerakan sekelompok manusia yang berpindah dengan ruang lingkup internasional dari tempat domisilinya karena penyebab terdapat ancaman yang berada di daerah asalnya. Kondisi ini disebabkan oleh faktor keamanan, ekonomi dan politik sebuah negara yang tidak stabil, masalah ini mengakibatkan hilangnya nilai-nilai kemanusiaan yang ada dan telah disepakati dalam perjanjian *Universal Declaration of Human Right* (UDHR). Kondisi kritis ini membuat dunia internasional mengklarifikasikan antara pengungsi dan perpindahan orang yang ketempat lain dengan tujuan memperbaiki taraf hidupnya (*migrants*). Data tahun 2015 *United Nation High Commission of Refugees* (UNHCR) melaporkan terdapat peningkatan pengungsi yang melewati lautan di kawasan Asia Tenggara dan menyebar di beberapa kawasan Asia Tenggara termasuk pada kawasan Indonesia (UNHCR, 2015).

Peningkatan jumlah pengungsi yang terjadi di Indonesia tidak terlepas dari kekerasan terhadap etnis Rohingya di negara Myanmar. Pemerintah negara Myanmar mengeluarkan kebijakan bahwa etnis Rohingya adalah bukan bagian dari warga negara Myanmar, hal itu berdampak terusirnya etnis Rohingya keluar dari Myanmar dan mencari tempat aman untuk bertahan hidup. Dalam upaya mencari daerah yang aman etnis Rohingya melarikan diri ke negara-negara terdekat yang memiliki garis pantai seperti Bangladesh, Thailand, Malaysia dan termasuk Indonesia (Asrar, 2017). Selain karena Indonesia memiliki garis pantai yang berdekatan dengan

negara Myanmar, kawasan Indonesia menjadi pilihan para pengungsi Rohingya dalam mencari perlindungan dikarenakan faktor mayoritas penduduk Indonesia yang beragama Islam sehingga adanya desakan dari masyarakat muslim kepada pemerintah Indonesia untuk menolong pengungsi Rohingya (Euronews, 2017).

Indonesia sebagai salah satu negara yang berpengaruh di kawasan Asia Tenggara menjelaskan posisinya bahwa negara ini tidak meratifikasi perjanjian mengenai pengungsi. Akan tetapi walaupun tidak menandatangani perjanjian tersebut hal yang bertolak muncul di lapangan, UNHCR mendata bahwa terdapat kenaikan jumlah pengungsi di Indonesia tercatat hingga juli 2015 terdapat 13.188 orang, kenaikan ini dinilai karena Indonesia menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Pada tahun 2014 di mana Indonesia mengalami pergantian kekuasaan merupakan hal yang menarik untuk dibahas dikarenakan terjadinya perubahan kebijakan dari *stake holders*. Pada tahun 2015 dilaporkan oleh UNHCR bahwa terdapat 33.600 pengungsi yang berada di kawasan Asia Tenggara dan 13.188 orang yang telah masuk ke wilayah Indonesia. Sampai 2016 masalah pengungsi belum terselesaikan dengan baik oleh pemerintah Indonesia (Tan, 2015). Menurut salah satu aktor politik Amin Rais mengatakan bahwa peran Pemerintah Indonesia dalam menangani kasus pengungsi Rohingya yang telah sampai di wilayah Indonesia tepatnya di wilayah Aceh dirasa masih kurang, hal ini dikarenakan kebijakan yang diambil oleh Indonesia dinilai sangat lambat. Dalam tulisan ini akan membahas mengenai signifikansi kebijakan Joko Widodo dalam mengurus pengungsi Rohingya di Indonesia (Purnama, 2017).

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana Analisis Two-Level Games pada Pemerintahan Joko Widodo dalam penanganan pengungsi Rohingya pada tahun 2014-2016?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis keberhasilan kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani kasus pengungsi Rohingya yang berada di kawasan Indonesia pada tahun 2014-2016.
2. Untuk mengetahui proses pada kedua ranah yaitu internasional dan domestik, dengan menggunakan pendekatan Two-Level Games.

1.4 Signifikansi Penelitian

Penelitian mengenai analisis kebijakan Indonesia terhadap pengungsi dirasa cukup penting mengingat bahwa Indonesia merupakan negara yang tidak meratifikasi perjanjian pengungsi *Convention* 1951 di sisi lain sebagai salah satu negara yang menjunjung tinggi kemanusiaan seperti yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945 dalam alenia 4 (empat) “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”, posisi yang bertentangan dengan konstitusi diambil oleh Indonesia dengan tidak meratifikasi perjanjian internasional mengenai pengungsi pada tahun 1951. Penelitian ini mencoba untuk melihat signifikansi kebijakan pemerintah Indonesia dalam dua ranah yaitu internasional dan domestik serta menganalisis keberhasilan kebijakan tersebut dalam dua ranah ini. Selain itu penelitian ini dirasa cukup unik karena dari penelitian ini akan terlihat apakah pemerintah Indonesia mendengarkan serta menjalankan aspirasi rakyat dengan baik atau sebaliknya (UNHCR, 2010, hal. 16).

1.5 Cakupan Penelitian

Pada penelitian ini memiliki cakupan masalah pengungsi di kawasan Asia Tenggara dengan aktor pengungsi Rohingya dan negara Indonesia pada era Jokowi periode waktu 2014-2016. Penelitian ini mengambil jangkauan waktu dari 2014 dikarenakan beberapa faktor, *Pertama*

terjadinya pergantian era kepemimpinan di Indonesia sehingga menyebabkan potensi perubahan kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Indonesia, Faktor *Kedua* adalah melonjaknya tingkat pengungsi yang melarikan diri dari negara Myanmar untuk mencari perlindungan ke negara lain. UNHCR (*United Nation High Commission of Refugees*) melaporkan bahwa pada tahun 2014 terdapat kurang lebih 20.000 etnis Rohingya yang terkatung-katung di Samudra Hindia untuk mencari keselamatan (Edwards, 2014). Banyaknya tingkat pengungsi di kawasan Samudra Hindia akan menyebabkan munculnya arus pengungsi yang masuk ke kawasan beberapa negara di kawasan ASEAN terutama Negara Indonesia, Malaysia dan Thailand. Pada tahun 2015 tiga negara (Indonesia, Malaysia dan Thailand) memutuskan melakukan pertemuan yang membahas tentang pengungsi Rohingya dan pada 20 Mei 2015 dua negara yaitu Malaysia dan Indonesia setuju untuk menampung dan memberikan bantuan kemanusiaan yang bersifat sementara kepada pengungsi Rohingya akan tetapi posisi kontras diambil oleh pemerintah Thailand dalam menanggapi kasus pengungsi Rohingya (Aljazeera, 2015). *Ketiga*, Pada tahun 2016 tercakup dalam penelitian ini karena Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan bahwa pengungsi Rohingya yang telah tinggal di pengungsian sementara dapat memperpanjang waktunya (Bonasir, 2016).

Karena penelitian ini mencakup tahun 2014-2016 maka otomatis termasuk pada era Presiden Joko Widodo. Terdapat anggapan bahwa pada era pemerintahannya dianggap lamban dalam mengatasi masalah mengenai etnis Rohingya. Pendapat ini disampaikan Fadli Zon wakil ketua DPR RI sekaligus politisi dari partai politik Gerindra pada laman twitternya, menurutnya Presiden Joko Widodo tidak mendukung masyarakat Rohingya yang menjadi korban pengusiran dan pembantaian. Hal ini mengambarkan bahwa kinerja Presiden Joko Widodo belum dianggap maksimal oleh perwakilan legislatif. Berdasarkan cakupan di atas skripsi ini dipilih karena

terdapat beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia pada masa Joko Widodo yang dirasa masih lamban. Skripsi ini mencoba menganalisis beberapa kebijakan Presiden Joko Widodo yang berhubungan dengan Rohingya dengan menggunakan pendekatan Two-Level Games (Tempo.co, 2017).

1.6 Literature Review

Masalah mengenai Rohingya merupakan masalah yang sangat kompleks pasalnya selain etnis ini tidak mendapatkan pengakuan kewarganegara, etnis ini juga tidak diterima di beberapa negara khususnya di kawasan Asia Tenggara. Terdapat beberapa referensi mengenai kebijakan dan management sebuah negara dalam menanggapi kasus pengungsi Rohingya ini akan tetapi dalam beberapa penelitian yang dijadikan sebagai referensi merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yang menjelaskan beberapa macam kebijakan yang dilakukan Indonesia untuk memenejemen tingkat pengungsi di Indonesia. Pada penelitian penulis hanya akan membahas mengenai keberhasilan upaya yang dilakukan oleh Indonesia mengingat negara Indonesia merupakan sebuah negara yang memiliki posisi penting dalam kawasan Asia Tenggara. Terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian ini, dimana fokus pembahasannya adalah mengenai kebijakan apa saja yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia untuk membendung tingkat pengungsi dari hal ini kemudian penulis mencoba menganalisisnya dengan tolak ukur apakah kebijakan yang telah dikeluarkan berhasil dilaksanakan dengan tolak ukur kebijakan yang dilakukan Pemerintah Indonesia dapat di terima pada level internasional dan domestik.

2.1.1 Peranan Indonesia Terhadap Rohingya

Pertama, peran aktif Pemerintah Indonesia dalam menjaga perdamaian kawasan regional dewasa ini semakin terlihat hal itu ditunjukkan dengan dikeluarkannya kebijakan-kebijakan yang

berhubungan dengan konflik di kawasan regional seperti kasus pengungsi Rohingya, terkait dengan kebijakan dan peran Indonesia dalam menyelesaikan konflik dan menghadapi pengungsi Rohingya yang terbengkalai di lautan Hindia terdapat sebuah sudut pandang seperti yang tertulis dalam jurnal yang berjudul "Latar Belakang Indonesia Menerima Pengungsi Rohingya Pada Tahun 2015" yang telah ditulis Lay Yang Moy. Penulis berpendapat bahwa terdapat beberapa perubahan sikap yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam mengeluarkan kebijakan mengenai pengungsi Rohingya. Perubahan sikap yang dilakukan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya adalah identitas, nilai-nilai kemanusiaan dan tekanan terhadap Pemerintah Indonesia (Moy, 2016, hal. 61).

Kedua, Indonesia merupakan negara di kawasan Asia Tenggara yang masuk dalam salah satu jalur dan tempat tujuan para pengungsi termasuk Rohingya. Hal ini dikarenakan posisi geografi Indonesia yang sangat strategis dan wilayah yang luas sehingga membuat pengungsi datang ke wilayah Indonesia. Banyaknya arus pengungsi ini membuat pemerintah harus memiliki aturan dan manajemen mengenai masalah pengungsi. Seperti yang ditulis dalam jurnal yang berjudul "Kebijakan Pemerintah Indonesia melalui Securitisasi Pengungsi Rohingya di Aceh tahun 2012-2015" yang dituliskan oleh Hardi Alunaza S.D, dalam jurnal tersebut menjelaskan bahwa Indonesia sebagai salah satu negara yang tidak menandatangani perjanjian pengungsi Internasional juga tetap bertanggung jawab dan ikut berperan dalam penyelesaian masalah pengungsi Internasional. Seperti yang telah dicantumkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa "kemanusiaan yang adil dan beradab" merupakan salah satu dasar negara Indonesia yang turut andil dalam menyelesaikan masalah pengungsi internasional. Sebelum menyelesaikan masalah mengenai pengungsi Rohingya Indonesia pernah menangani kasus

pengungsi dari negara Vietnam yang terjadi pada tahun 1975 dan pengungsi Timor Leste pada tahun 1999 (Alunaza, 2017).

Seperti yang tertulis pada Undang-Undang 1945 pasal 28 ayat 2 “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain” dari ayat tersebut menjelaskan bahwa hukum yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia bercangkupan keranah Internasional. Seperti pada kata “setiap orang” dalam kalimat diatas yang memiliki arti tidak ada batas setiap siapaun yang untuk mendapatkan perlindungan hukum. Hal ini menjelaskan bahwa peran Indonesia untuk menangani pengungsi internasional terlihat aktif. Pada jurnal ini menjelaskan bahwa walaupun Indonesia tidak menandatangani perjanjian mengenai pengungsi internasional, Indonesia tetap memiliki tekad dalam menangani masalah pengungsi. Seperti yang terlihat dalam kasus pengungsi internasional Rohingya jurnal yang dituliskan oleh Hardi Alunaza bahwa Indonesia mencoba menyelesaikan kasus pengungsi Rohingya dengan cara mengajak negara lain dalam untuk bisa bekerjasama menyelesaikan masalah ini, selain itu Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan kebijakan dengan menerima pengungsi Rohingya yang berada di Aceh yang bersifat sementara. Jurnal ini merealisasikan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia dengan konsep sekuritisasi, dalam penulisan yang di tuliskan oleh Hardi Alunaza memiliki perbedaan konsep penulisan dengan apa yang dituliskan dalam penelitian ini. Penelitian ini akan menggunakan konsep Two-Level Games yang akan menilai keberhasilan dari kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia 2014 (Alunaza, 2017).

2.1.2 Respon Domestik dan Internasional

Pertama, kebijakan Indonesia mengenai pengungsi Rohingya terdapat sebuah pandangan dari sebuah jurnal yang berjudul “*The Influence of Islam In Indonesia Foreign Policy : A Case Study on Rohingya Conflict*” yang dituliskan oleh Mohammad Zaidin bin Abdul Rahman. Pada jurnal yang dituliskannya menganalisis dan menjelaskan respon kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap masalah yang terjadi pada Rohingya dengan menggunakan analisis domestik untuk memahami konteks politik luar negeri yang dilakukan pemerintah, dalam jurnal ini juga menjelaskan bahwa banyaknya tekanan dari dalam negeri terutama dari kalangan organisasi muslim membuat kontribusi terhadap respon kebijakan luar negara yang diambil oleh Pemerintah Indonesia (Rahman M. Z., 2017, hal. 99). Terdapat beberapa perbedaan mengenai konsep antara jurnal yang ditulis oleh Mohammad Zaidin bin Abdul Rahman dengan penelitian yang dituliskan penulis diantaranya adalah pada penelitian ini akan membahas dua level yaitu domestik dan internasional sebagai tolak ukur apakah kebijakan pemerintah dapat diterima atau tidak dengan konsep Two-Level Games.

Kedua, menyikapi semakin banyaknya pengungsi pemerintah Indonesia melakukan kerjasama dengan lembaga internasional UNHCR (*United Nation High Commission Refugee*) dan IOM (*International Organization of Migration*) melakukan kerjasama dalam upaya mengurangi jumlah dan mencari kewarganegaraan bagi pengungsi Rohingya, akan tetapi jumlah pengungsi yang terdaftar mendapat bantuan setiap tahunnya hanyalah 300 orang saja sedangkan pengungsi yang datang setiap tahun ke Indonesia terdapat sekitar 800-1000 per tahunnya. Kondisi ini membuat Indonesia belum optimal dalam mengatasi masalah pengungsi yang ada di negaranya (Muhamad, 2015, hal. 06). Peran Indonesia ini banyak direspon dan menjadi pandangan dunia internasional seperti pada jurnal yang berjudul “*The World Reaction and UN Role in Handling Violence towards Muslim Ethnic Rohingyas*” yang dituliskan oleh Siti

Khalijah Abdul Rahman dan Mohd Nasrah Mohammad dalam jurnalnya menjelaskan bahwa kekejaman yang dilakukan pada etnis Rohingya merupakan kekejaman yang tidak bisa dimaafkan oleh karena itu dunia dan organisasi internasional haruslah bersinergi untuk menyelesaikan masalah kemanusiaan yang terjadi di Myanmar (Rahman & Mohamad, 2016, hal. 166).

Ketiga, peran Indonesia dan tanggung jawab untuk menolong etnis Muslim Rohingya di Myanmar ditulis dalam sebuah jurnal Maujana Syaragih yang berjudul "*Indonesia and Responsibility to Protect Etnis Muslim Rohingya Myanmar*". Hal yang paling mendasar dari penelitian ini ada mencoba membandingkan kebijakan kedua kebijakan Presiden Indonesia yaitu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Secara umum penelitian ini membahas bagaimana masalah yang terjadi terhadap etnis Rohingya di Myanmar dan di relasikan dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dengan menggunakan konsep R2P (Responsibility to Protect). Perbedaan penelitian Maujana Syaragih dengan penelitian ini terdapat pada perbedaan penggunaan konsep yang dipakai dimana pada penelitian ini penulis menggunakan konsep Two-Level Games untuk melihat dan mengukur kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Republik Indonesia (Saragih, 2017, hal. 6).

Walaupun telah ada beberapa penelitian mengenai kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani kasus pengungsi Rohingya di kawasan Indonesia, penelitian ini tetap memiliki sisi sudut pandang dan keunikan yang berdeda dari penelitian lain. Hal ini di tunjukan dengan memandang apakah kebijakan pemerintah Indonesia dianggap berhasil dalam menangani pengungsi Rohingya di Indonesia. Perbedaan serta keunikan dalam penelitian ini adalah kebijakan tersebut akan ukur dan dibawa ke dua ranah yaitu internasional dan domestik dari ranah tersebut akan timbul hipotesis apa kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah berhasil atau sebaliknya.

1.7 Kerangka Teori/Konseptual

TWO-LEVEL GAMES

Skripsi ini akan menggunakan konsep Two-Level Games yang merupakan sebuah bentuk gagasan yang menjelaskan mengenai bagaimana keberhasilan sebuah kebijakan yang diambil oleh seorang aktor dengan menggunakan dua tolak ukur dasar. Dua tolak ukur tersebut yakni kebijakan yang dikeluarkan oleh aktor bisa diterima di dalam level domestik suatu negara dan ditingkat internasional. Dalam Two-Level Games yang ditawarkan oleh Putnam, ia membangun konsep tersebut dengan mengembangkan dua tahap yang disebut dengan *Acceptability-Set* dan *Win-Set*. Putnam menyebut *Acceptability-Set* sebagai level 1 yaitu level atau ranah internasional di mana keberhasilan pada ranah ini diukur dengan berhasilnya negara untuk menyakinkan negara lain dalam menangani kasus tertentu. Selain itu hasil dari level 1 adalah kesepakatan sementara antara negara-negara yang mengikuti forum, yang kemudian pada level 2 yaitu *Win-Set* hasil forum sementara akan diskusi pada ranah domestik yang dilakukan secara terpisah untuk melanjutkan kelangkah berikutnya yaitu meratifikasi kesepakatan. Pada *Win-Set* sangat diperlukan dukungan dari domestik untuk menyetujui kesepakatan sementara yang telah dilakukan pada level 1. Selain itu ratifikasi akhir sebuah perjanjian dan terbentuknya regulasi domestik yang di setujui merupakan sebagai bentuk keberhasilan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakannya (Putnam R. D., 1988, hal 436).

Konsep ini dirasa relevan, karena dalam memperjuangkan kasus pengungsi Rohingya Indonesia tidak hanya melakukan hubungan bilateral dengan negara Myanmar. Pemerintah Indonesia juga membawa kasus ini keranah regional ASEAN bahkan melakukan kerjasama serta membentuk perjanjian dalam menampung sementara pengungsi Rohingya dengan Malaysia dan Thailand hal ini menjelaskan pemerintah Indonesia telah melakukan *Acceptability-Set* di ranah

ASEAN dan pada ranah ini diukur dengan berhasilnya suatu negara membawa isu tersebut kedalam forum. Tahapan *Win-Set* juga terlihat pada ranah domestik di mana Pemerintah Indonesia mendapatkan desakan dari beberapa kelompok untuk melegalkan sebuah kebijakan yang dirasa menguntungkan. pada tahapan ini akan diukur dengan ratifikasi perjanjian yang dan respon dari DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai representasi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu pada skripsi ini akan menganalisis mengenai keberhasilan tersebut dengan melihat dari bagaimana perjanjian tersebut diterima di level internasional dan domestik.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Metode Kualitatif

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif deskriptif dimana metode yang digunakan yaitu dengan melakukan studi literatur terhadap objek yang akan diteliti yang berhubungan mengenai signifikansi kebijakan Pemerintah Indonesia dalam mengatur masalah pengungsi Rohingya yang telah sampai di wilayah Indonesia. Pembahasan mengenai masalah pengungsi etnis Rohingya merupakan pembahasan yang menarik pasalnya Indonesia sebagai negara yang tidak meratifikasi perjanjian pengungsi internasional memutuskan untuk menerima pengungsi Rohingya, di sisi lain kawasan Asia Tenggara tidak memiliki aturan yang baku mengenai masalah pengungsi . Prinsip *non-interverent* yang dimiliki oleh organisasi ASEAN juga menyebabkan negara-negara di kawasan Asia Tenggara hanya sembunyi tangan dan tutup mulut. Penulis mengumpulkan data-data dari sebuah peristiwa yang terjadi di lapangan sehingga penelitian ini bersifat faktual dan bukan rekayasa peneliti (Dr. J.R. Raco, 2010, hal. 68).

1.8.2 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penulisan penelitian ini menggunakan teknik penelusuran pustaka yaitu melalui kajian-kajian tertulis seperti buku-buku, jurnal, dokumen, artikel di internet yang berkaitan dengan topik yang diteliti. Penelusuran pustaka ini dilakukan di tempat-tempat seperti perpustakaan-perpustakaan yang berlokasi di kota Yogyakarta untuk mencari sumber-sumber referensi terutama seperti buku. Berdasarkan pada teknik yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelusuran pustaka, maka sumber data yang digunakan ialah data sekunder. Data sekunder didapat dari tulisan-tulisan seperti buku, jurnal, dan artikel-artikel online yang berkaitan dengan topik yang akan diteliti.

1.8.3 Teknik Analisis Data

Setelah data terkumpul kemudian akan diproses untuk dianalisis yang dilanjutkan dengan membaca seluruh data yang didapat untuk dipahami dari proses tersebut muncul ide-ide yang akan dicatat. Langkah selanjutnya ialah melakukan pembagian sub topik terhadap data-data yang telah dikumpulkan. Setelah proses itu dilakukan penulis mengembangkan narasi atau deskripsi berdasarkan subtopik yang akan dibahas. Metode kualitatif merubah data menjadi temuan, dalam metode ini memang tidak ada alat ukur untuk mengetahui validitas dan reliabilitas dengan kata lain tidak ada absolutisme oleh karena itu peneliti menggunakan sebuah literatur yang dapat di pertanggung jawabkan. Terakhir, menuliskan secara deskripsi serta melakukan penafsiran terhadap temuan yang dihasilkan dari penelitian tersebut (Dr. J.R. Raco, 2010, hal. 122).