

BAB II

KRISIS PENGUNGGSI ROHINGNYA DAN RESPON PEMERINTAH INDONESIA

Rohingya merupakan sekelompok etnis yang tinggal di wilayah Rakhine di negara Myanmar yang pada saat ini tengah menjadi kawasan yang diperhatikan dunia internasional karena terjadinya persekusi terhadap mereka. Permasalahan terhadap etnis Rohingya ini telah terjadi sebelum terbentuknya negara Myanmar. Menurut *Institute of Strategic Studies* yang telah melakukan penelitian lapangan masalah Rohingya merupakan masalah yang terjadi dari masa kolonial Inggris pada tahun 1871 dimana pada saat itu kolonial mengirimkan orang-orang Bangladesh ke Myanmar untuk meningkatkan kuantitas dan budidaya padi. Dari tahun 1871 sampai 1911 tercatat dalam rekaman sensus bahwa terjadi kenaikan tiga kalilipat populasi etnis Rohingya di wilayah Rakhine. Kenaikan ini dimanfaatkan oleh kolonial Inggris untuk membendung kekuatan pemberontak Myanmar yang pada saat itu memihak kepada Jepang dan memberikan janji kepada etnis Rohingya untuk diberikan wilayah terpisah dengan pemerintahan sendiri. Akan tetapi pada tahun 1948 Myanmar meraih kemerdekaannya secara independen dari kolonial Inggris, hal ini menyebabkan terjadinya beberapa konflik yang bersifat segmental dari beberapa kelompok etnis yang ada di Myanmar (Abdelkader, 2017).

Berdasarkan penjelasan yang telah dilakukan penulis pada latar belakang dan landasan konseptual yang terdapat pada bab 1. Pada bagian bab ini akan lebih membahas mengenai penyebab yang mengakibatkan krisis pengungsi Rohingya menjadi krusial dan bagaimana peran Pemerintah Indonesia dalam mengatasi masalah tersebut. Pembahasan pada bab ini akan dibagi menjadi tiga bagian pembahasan. Bagian *Pertama*, akan membahas mengenai krisis

pengungsi Rohingya dimana dalam bagian ini akan dibagi menjadi dua pembahasan. Bagian *Kedua*, akan menjelaskan bagaimana pemerintah Indonesia pada era Presiden Joko Widodo berperan aktif dalam mengatasi masalah pengungsi Rohingya dalam joint statement dengan tiga negara di Asia Tenggara yaitu Malaysia dan Thailand. Kemudian pada bagian terakhir yaitu pada bagian ketiga membahas mengenai respon domestik di Indonesia mengenai masalah pengungsi Rohingya dan Peraturan Presiden dalam upaya penanganan pengungsi dari luar negeri.

2.1 KRISIS PENGUNGS ROHINGYA

Permasalahan yang terjadi pada etnis Rohingya sampai saat ini belum dapat terselesaikan karena masih terjadi kekerasan dan persekusi terhadap mereka. Masalah ini semakin meningkat setiap tahunnya, seperti yang dilaporkan oleh Amnesty International dalam report berjudul “*We Are At Breaking Point*” yang dipublikasikan pada 2016. Pada report menjelaskan terjadinya kekerasan terhadap kemanusiaan dengan kasus pembunuhan, pemerkosaan, penjarahan dan pembakaran perumahan-perumahan warga Rohingya yang dilakukan oleh militer Myanmar (Amnesty, 2016, hal. 17). Menurut Amnesty international kegiatan militer yang telah dilakukan merupakan bagian dari rencana struktural dan sistematis pemerintahan Myanmar untuk mengusir etnis Rohingya, hal ini menyebabkan terusirnya etnis Rohingya dari wilayah negara bagian utara dan berusaha mencari tempat yang aman. Arus perpindahan yang dilakukan oleh etnis Rohingya ini menyebabkan jatuhnya beberapa korban jiwa yang disebabkan karena masalah kekurangan bahan makanan dan kesehatan yang buruk. Kondisi ini diperburuk dengan kurangnya peran dan perhatian dari komunitas internasional. Untuk menjelaskan lebih detail mengenai krisis Rohingya, bagian ini akan dibagi menjadi

dua. Yaitu, *pertama* pembahasan mengenai operasi militer dan yang *kedua*, peran komunitas internasional

2.1.1 Operasi Militer Terhadap Etnis Rohingya

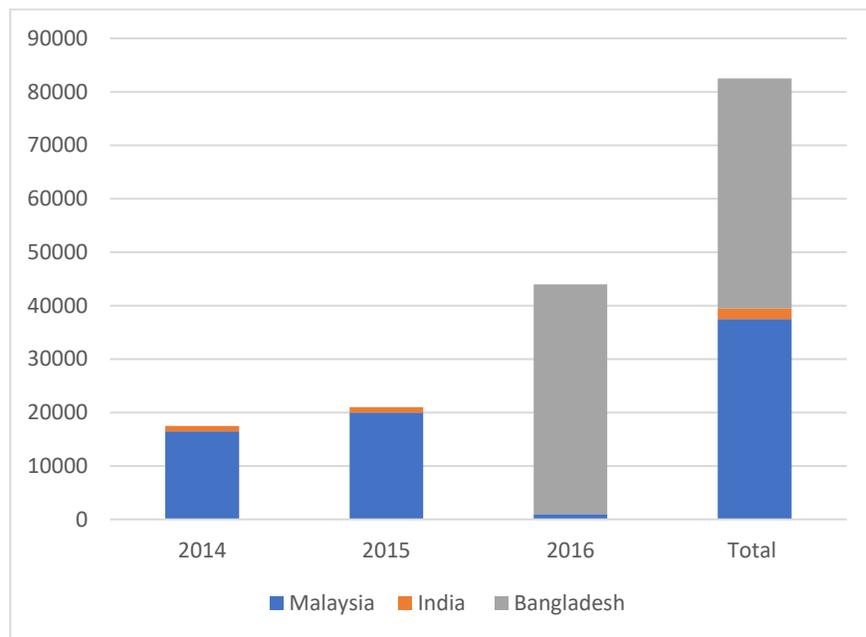
Pengungsi Rohingya sebagai kaum muslim yang minoritas mendapatkan beberapa tindakan kekerasan dari Militer Myanmar. Tindakan kekerasan yang dilakukan oleh militer Myanmar merupakan tindakan kekerasan yang mengarah pada kekerasan seksual terhadap wanita dan kekerasan fisik terhadap anak-anak. Berdasarkan penelitian *Human Rights Watch* yang dilakukan pada 52 perempuan yang mana 29 orang diantaranya adalah korban pemerkosaan yang melarikan diri ke wilayah Bangladesh. kekerasan seksual yang terjadi semakin meluas dan semakin sistematis dari pada dugaan sebelumnya ((HRW), 2017, hal. 13-14).

Salah satu narasumber memaparkan bahwa kekerasan seksual yang dilakukan oleh pihak militer Myanmar oleh perempuan Rohingya ini dilakukan secara bersama-sama yang melibatkan dua pelaku atau lebih. Menurut laporan tersebut tercatat delapan kasus pelecehan seksual yang terjadi oleh perempuan dan anak Rohingya dilaporkan diperkosa oleh lima atau lebih tentara. Hasil penelitian ini dikuatkan dengan dilakukannya wawancara terhadap 17 organisasi yang memberikan layanan kesehatan untuk wanita Rohingya yang telah berada di camp pengungsian Bangladesh (Asquith, 2014).

Tindakan kekerasan fisik juga terjadi pada anak-anak pengungsi Rohingya, menurut Laura Peterson dalam artikelnya yang dimuat dalam laman berita *Independent* menerangkan bahwa militer Myanmar melakukan kekerasan fisik terhadap anak-anak pengungsi dengan cara mempermainkan mereka dengan cara

menyuruh anak-anak lari kemudian militer melakukan beberapa tembakan kepada mereka. Hal ini menyebabkan beberapa anak pengungsi Rohingya mengalami luka-luka (Paterson, 2017).

Beberapa kekerasan yang terjadi di daerah Rakhine membuat lebih dari 43,000 etnis Rohingya memilih untuk meninggalkan daerah asalnya dan mencari tempat aman untuk bertahan hidup. Pada puncaknya yaitu tahun 2012-2016 terdapat kurang lebih 168.500 pengungsi Rohingya yang mencoba perjalanan laut bersamaan dengan para migran dari Bangladesh menuju kawasan perekonomian yang stabil dan aman seperti Malaysia, Indonesia, Thailand, India dan tempat-tempat yang memiliki garis pantai serta berdekatan dengan negara Myanmar (UNHCR, 2016, hal. 8).



Sumber : (UNHCR, Mixed Movements in south-east asia 2016, 2016, hal. 8)

Grafik 2.1.1.: Estimasi Pergerakan Pengungsi Rohingya Ke Negara Utama Dalam Mencari Perlindungan

Perjalanan etnis Rohingya untuk mencari perlindungan dan kehidupan yang layak ini merupakan sebuah ironi kerana pada hakikatnya etnis Rohingya juga memiliki hak untuk hidup aman dan layak. Akan tetapi, pada tahun 2014 dilaporkan tingkat kematian pengungsi Rohingya yang berada di laut Andaman, Teluk Bengal dan laut Mediterania mencapai 3,0%. Kondisi pengungsi Rohingya diperburuk dengan tidak adanya negara-negara dunia dan kawasan Asia Tenggara yang mau membantu dan membuka jalan untuk tempat pengungsian sementara.

2.1.2 Reaksi Komunitas Internasional Terhadap Pengungsi Rohingya

Meskipun keadaan pengungsi Rohingya telah lama tertekan dan telah diperhatikan oleh dunia internasional sejak lama, dunia internasional dirasa lambat mengeluarkan respon. Lambatnya respon yang dilakukan komunitas internasional ini terlihat dengan banyaknya korban pengungsi yang berjatuh dan masalah yang belum terselesaikan sampai saat ini. Selain itu respon beberapa negara dalam menanggapi kasus pengungsi Rohingya dirasa masih kurang optimal. Seperti respon yang ditunjukkan oleh Pemerintah Malaysia yang dikemukakan oleh Wakil Menteri Dalam Negeri Malaysia Wan Junaidi Jafaar yang menyatakan bahwa:

“Malaysia sangat baik kepada orang-orang yang melewati perbatasannya dan melakukan mereka secara manusiawi akan tetapi mereka tidak bisa membanjiri pantaikita seperti saat ini” (Yi, 2015).

Perlakuan yang sama juga ditunjukkan oleh negara-negara ASEAN bahwa mereka menolak kedatangan etnis Rohingya karena terdapat masalah yang ada di dalam negerinya. Jika mereka memutuskan untuk menerima pengungsi Rohingya maka mereka akan mendapatkan masalah baru di bidang sosial dan ekonomi negaranya.

Kondisi buruk yang berkepanjangan terhadap pengungsi Rohingya ini mendapat sedikit titik terang dengan munculnya beberapa desakan internasional yang merespon kejahatan manusia di kawasan Asia Tenggara. Respon internasional muncul setelah terjadinya penolakan Thailand terhadap pengungsi Rohingya yang akan masuk ke wilayahnya. Amerika Serikat melalui juru bicara kenegaraannya Jeff Rathke menyatakan mereka mendorong negara-negara di kawasan regional Asia Tenggara untuk bekerja bersama-sama menyelamatkan hidup pengungsi yang berada di lautan. Tidak berakhir disini Rathke juga melakukan *statement* tambahan dalam konferensi pers sebagai berikut.

“This is an emergency that we believe needs to be addressed with appropriate speed and resolve through a regionally coordinated effort to save the lives of the thousands of vulnerable migrants and asylum seekers.” (Broderick, 2016).

Pada pernyataan di atas menunjukkan bahwa kondisi yang menimpa pengungsi Rohingya sudah sangat parah sehingga dibutuhkan respon yang cepat untuk menyelamatkan pengungsi Rohingya yang berada di lautan. Statement yang dikeluarkan oleh Amerika ini diimplementasikan dengan memberikan bantuan

berupa dana sebesar 109 juta dolar Amerika untuk negara-negara yang mau membuka perbatasannya dan menampung pengungsi Rohingya untuk sementara.

Tekanan internasional yang ada membuat beberapa negara di kawasan Asia Tenggara merasa memiliki kewajiban untuk menolong, hal ini mengakibatkan tiga negara Indonesia, Malaysia dan Thailand yang notabennya negara kawasan Asia Tenggara dengan pengungsi Rohingya terbanyak melakukan pertemuan yang bertujuan untuk mencari solusi bersama mengenai masalah pengungsi Rohingya. Indonesia sebagai salah satu anggota ASEAN dan negara yang terkena dampak dari pengungsi Rohingya juga turut andil dalam penanganan masalah pengungsi. Salah satu yang dilakukan Pemerintah Indonesia adalah andil dalam *joint statement*, yang akan di bahas pada sub bab selanjutnya.

2.2 JOKO WIDODO DAN KEBIJAKAN *JOINT STATEMENT*

Peningkatan jumlah pengungsi di kawasan Asia Tenggara dan terdapatnya tekanan internasional mengenai para imigran yang berada di lautan mengakibatkan negara-negara Asia Tenggara merasa perlu untuk bertindak. Indonesia serta dua negara lainnya yaitu Malaysia dan Thailand melalui kementerian luar negerinya merespon masalah pergerakan pengungsi Rohingya dan tekanan internasional dengan membentuk sebuah forum dengan maksud tujuan menemukan solusi terhadap masuknya pengungsi yang tidak teratur yang akan membawa dampak bagi keamanan nasional sebuah negara. Pengimplementasian forum tersebut ditunjukkan dengan adanya forum *joint statement* antara Indonesia, Malaysia dan Thailand pada 20 Mei di Putrajaya Malaysia, akan tetapi dalam pelaksanaan forum ini masih terdapat beberapa kekurangan yang mendasar, pasalnya negara-negara yang dianggap sebagai *the migrant's home country* seperti Myanmar tidak bisa mengikuti forum, hal ini dipertegas oleh

pejabat pemerintah Myanmar U Zaw Htay bahwa mereka tidak akan hadir dalam forum *joint statement* dan konferensi regional yang akan dilaksanakan di Bangkok pada 29 Mei untuk membahas masalah pengungsi di kawasan Asia Tenggara. Setelah melakukan pembahasan bersama Thailand memutuskan untuk tidak menerima pengungsi yang ada di kawasan laut Asia Tenggara yang disebabkan karena masih banyaknya masalah domestik yang harus diselesaikan dan membutuhkan perhatian yang serius (Cochrane, 2015).

Bergabungnya Indonesia dalam *joint statement* dalam menangani masalah pengungsi di kawasan Asia Tenggara khususnya di Samudra Hindia disebabkan beberapa faktor seperti peningkatan jumlah pengungsi ilegal yang masuk teritorial Indonesia dari tahun 2012 sampai 2014 selain hal tersebut pengungsi yang masuk kawasan Indonesia tanpa mendapatkan izin dan dokumen sah juga akan berdampak bagi keamanan nasional dan pembangunan negara menjadi terhambat. Menanggapi masalah ini pemerintah Indonesia mengambil sikap untuk mengajak negara-negara di kawasan regional yang memiliki masalah yang sama untuk mencari solusi terhadap masalah pengungsi yang menimpa beberapa negara di kawasan Asia Tenggara yang pada akhirnya diimplementasikan dengan diadakannya pertemuan *joint statement on irregular movement of people in Southeast Asian* di negara Malaysia dan *Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean* di negara Thailand yang kemudian dari pertemuan tersebut di sepakati empat poin yaitu ***Addressing the Root Causes, Role of Affected Countries, Role of the International Community dan Role of ASEAN*** (ASEAN, 2015).

Para menteri mengakui bahwa masalah pengungsi yang sedang dihadapi memerlukan solusi koperhensif dan tahan lama. Keterlibatan pemangku kepentingan yang terkait serta beberapa elemen internasional juga diperlukan dalam menyelesaikan masalah bersama ini.

Dari hal ini mereka sepakat untuk membentuk dan menerapkan langkah-langkah sementara yang terbagi menjadi empat tahap yaitu mencari masalah dari akar, peran negara yang terkena dampak, peran komunitas internasional dan peran ASEAN, yang akan dibahas pada poin dibawah.

2.2.1 Memetakan Akar Masalah (*Addressing the Root Causes*)

Mengatasi masalah pengungsi tentu saja langkah pertama yang harus dilakukan adalah menjabarkan masalah yang tengah terjadi dari akar. Salah satu artikel yang dituliskan oleh duta besar Indonesia terhadap Myanmar Ito Sumardi menjelaskan bahwa peningkatan pengungsi Rohingya ini terjadi karena terdapatnya masalah yang kompleks di negara Myanmar mengenai kewarganegaraan. Pada dasarnya konflik yang terjadi bukan merupakan antara etnis Rohingya dan pemerintah Myanmar saja akan tetapi terdapat beberapa konflik sama yang bersifat horizontal. Proses demokratisasi di Myanmar yang belum berjalan dengan begitu lancar juga menyebabkan ikut campurnya pihak militer dalam menangani masalah yang berkaitan dengan sipil. Dari kejadian yang terjadi di lapangan Ito Sumardi sebagai perwakilan Indonesia menganalisis bahwa peran militer yang tidak sesuai dengan standar HAM dan SOP penanganan konflik yang jelas menjadi penyebab konflik ini menjadi membesar dan banyak etnis Rohingya yang melarikan diri keluar wilayahnya (Pratama, 2017).

Penjabaran masalah yang dilakukan oleh Ito Sumardi ini membuat Pemerintah Indonesia melakukan langkah-langkah untuk mengatasi masalah akar dari pengungsi Rohingya. Pertemuan *Special Meeting on Irregular*

Migration in the Indian Ocean pada tanggal 29 Mei 2015 di Thailand menjadi langkah nyata serta tindak lanjut Pemerintah Indonesia dan negara-negara kawasan Asia Tenggara dalam menangani kasus pengungsi. Pertemuan tersebut menghasilkan beberapa solusi untuk mengatasi masalah yang pengungsi seperti pengembangan kapasitas masyarakat lokal, memberikan insentif ekonomi dan menciptakan lapangan kerja mempromosikan bantuan ke daerah yang beresiko, memberikan pelatihan keterampilan serta pengembangan infrastruktur. Penyelesaian masalah yang dipilih merupakan penyelesaian yang bersifat tidak mengganggu kedaulatan negara Myanmar karena dalam ASEAN sendiri terdapat prinsip *non-interference* (Thailand, 29 May 2015, hal. 2).

2.2.2 Peran Negara yang Terkena Dampak (*Role Of Affected Countries*)

Peran negara yang terkena dampak merupakan salah satu solusi dalam menyelesaikan masalah pengungsi di kawasan Samudra Hindia. Menurut direktur keamanan dan pelucutan senjata Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Andi Rachmianto Indonesia dianggap cekatan dalam penanganan para pencari suaka kerana membangun penampungan sementara di daerah Lhokseumawe Aceh Utara, langsa. Tidak hanya hal tersebut pada pertemuan spesial *Meeting On Irregular Migration In The India Ocean* 29 Mei 2015 yang dilaksanakan di Bangkok, Thailand menghasilkan hasil bahwa negara Indonesia dan Malaysia bersedia menerima 7000 pengungsi dan membangun

penampungan sementara untuk menampung pengungsi Rohingnya secara dalam waktu satu tahun.

Usaha lain yang dilakukan pemerintah saat ini adalah menyiapkan draft Peraturan Presiden terkait dengan penanganan pengungsi dari luar yang datang ke Indonesia, dimana dalam Perpres tersebut akan menjelaskan mengenai mekanisme pemerintah penyediaan anggaran bagi pemerintah daerah yang ditugaskan untuk mengurus para pengungsi imigran. Dari hal tersebut terlihat bahwa Pemerintah Indonesia melakukan beberapa usaha dari dalam maupun luar negara untuk mengatasi masalah imigran (theguardian, 2015).

2.2.3 Peran Komunitas Internasional (*Role of the International Community*)

Upaya penyelesaian permasalahan peningkatan pengungsi etnis Rohingya, pemerintah Indonesia bekerja sama dengan dua negara lainnya yaitu, Malaysia dan Thailand serta dengan European Commission dan IOM (Internasional Organisation For Migration) sebagai organisasi internasional untuk bisa menemukan solusi dan memperkecil dampak dari masalah tersebut. Hal tersebut telah dilakukan oleh ke ketiga negara, seperti yang tercantum pada *Summary Of Special Meeting On Irregular Migran In The Indian Ocean* pada 29 Mei yang diselenggarakan di Bangkok bahwa Pemerintah Indonesia dan Malaysia setuju membuka perbatasan negaranya untuk menampung pengungsi sebanyak 7000 pengungsi untuk sementara dalam waktu satu tahun. Akan tetapi kedua negara ini meminta dukungan dari komunitas internasional

untuk tidak lepas tangan atas masalah pengungsi karena menurut mereka masalah ini merupakan masalah bersama.

Pernyataan tersebut direspon secara positif oleh Pemerintah Amerika bahwa mereka siap mengambil peran utama dalam merangkul negara-negara untuk menyelamatkan pengungsi di kawasan Samudra Hindia. Pernyataan ini diperkuat oleh juru bicara luar negeri Marie Harf melalui konferensi persnya Amerika Serikat jelas tidak bisa melakukan semua ini dari kita sendiri sehingga dari sini Amerika berjanji akan menggelontorkan dana sebesar 3 juta dolar Amerika untuk bantuan kemanusiaan.

Respon bantuan juga dikeluarkan oleh beberapa aktor regional dan organisasi internasional seperti European Commission. Sebagai organisasi kemanusiaan yang dibawah European Union, organisasi ini memberikan bantuan kepada pengungsi Rohingya berupa pandanaan yang disalurkan terhadap 8000 pengungsi yang berada di lima tempat pengusian yang berbeda. ECHO (European Civil Protection And Humanatarian Aid Operation) juga bekerjasama dengan IOM untuk mengatasi permasalahan pengungsi. Mengikuti perkembangan pada *boat people crisis* pada 25 Mei 2015. ECHO memperpanjang bantuan di level regional Asia Tenggara dan mendukung IOM dengan mendanai untuk melakukan asistensi dengan negara Indonesia (ECHO, 2017).

| |
|-------------------------|
| IOM APPEAL (USD) |
| TOTAL |

| \$ 26.0 M | |
|---|---------------|
| Temporary Shelter & Non-food Items | 12.8M |
| Health & Nutrition Support | 1.4 M |
| Psychosocial Support | 0.3 M |
| Return & Reintegration Assistance | 10.0 M |
| Migration Management Support 7 Coordination | 1.5 M |

Sumber : ((IOM), 2015)

Tabel 2.2.3.: Jumlah Penyaluran Dana IOM

IOM (*International Organisation For Migration*) yang bergerak pada bidang *people movement* juga ikut andil dalam mencari solusi masalah pengungsi Rohingya. Menurut data diatas yang dikutip dari hasil *report* IOM pada bulan Mei 2015 melaporkan bahwa organisasi ini telah mengeluarkan dana bantuan kepada pengungsi yang datang dari laut Andaman. Laporan IOM menjelaskan bahwa dana tersebut di distribusikan kepada empat negara yaitu Indonesia, Malaysia, Thailand dan Bangladesh yang kemudian dana tersebut di konsentrasikan untuk menangani 5 kebutuhan yang harus di terima oleh pengungsi Rohingya. Lima hal tersebut yaitu, Pembangunan penampungan sementara, dukungan kesehatan dan makanan yang bernutrisi,

bantuan psikologi, pengembalian pengungsi dan management imigrasi ((IOM), 2015).

2.2.4 Peran ASEAN (*Role of ASEAN*)

Pengungsi Rohingya bukan masalah yang hanya dihadapi oleh Myanmar dan negara-negara yang terkena dampak dari isu tersebut, hal ini merupakan isu yang harus diselesaikan secara bersama-sama karena permasalahan ini merupakan permasalahan yang menyangkut keamanan, ekonomi dan keadaan sosial di daerah regional. Terjadi peningkatan jumlah pengungsi, kritik atas krisis pengungsi dan kekerasan terhadap etnis Rohingya ternyata tidak menyebabkan kasus ini menjadi salah satu bagian dari agenda utama dari KTT ASEAN KE-30. Menurut ketua forum KTT ASEAN KE-30 menjelaskan bahwa agenda KTT ASEAN ke-30 mencakup empat permasalahan yaitu permasalahan laut China Selatan, keamanan maritim, Semenanjung Korea, terorisme dan ekstrimisme. Empat pembahasan diatas menandakan terjadinya pengabaian yang dilakukan oleh ASEAN terhadap isu ini, hal ini tidak mengherankan pasalnya dalam menjalankan segala kegiatan kerjasama ASEAN tetap memegang prinsip *non-interference* untuk menjaga hubungan antar anggota (Ha, 2016).

Pengabaian yang dilakukan oleh ASEAN tidak bertahan cukup lama pasalnya terdapat usaha unilateral yang dilakukan oleh negara anggota seperti Indonesia. Indonesia melalui presiden Joko Widodo telah melakukan beberapa usaha seperti melakukan diplomasi dengan penasehat negara Myanmar Aung San Suu Kyi untuk segera menyetabilkan keadaan politik di negara Myanmar pasalnya kestabilan di Myanmar sangatlah penting bukan hanya untuk nasional saja akan tetapi

mencangkup regional. Pemerintah Indonesia juga mengirimkan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi dalam pertemuan ASEAN Retreat di Yagoon, Myanmar. Pada pertemuan ini Menteri Retno Marsudi menegaskan bahwa Myanmar perlu menjaga keamanan di kawasan Rakhine State untuk membentuk kestabilan. Disisi lain dalam pertemuan tersebut Indonesia juga mempertegas bahwa Indonesia akan dalam posisi terus mendorong Hak Asasi Manusia (KEMENLU, 2016).

Tidak hanya mengikuti forum internasional dan melihat kepentingan tiap negara anggota forum. Pemerintah Indonesia juga telah mengambil sikap yang lebih tegas dengan mengeluarkan peraturan pengganti perUndang-Undangan yaitu Peraturan Presiden yang membahas mengenai pengungsi internasional. Lebih detailnya mengenai Peraturan Presiden yang membahas mengenai penanganan pengungsi luar negeri akan dibahas pada sub bab selanjutnya.

2.3 PERATURAN PRESIDEN DAN RESPON DOMESTIK

Penanganan masalah pengungsi Rohingya tidak bisa dianggap sepele oleh negara-negara anggota ASEAN pasalnya masalah ini berhubungan dengan kestabilan politik, ekonomi dan keamanan kawasan. Kondisi pengungsi yang setiap tahunnya semakin meningkat menyebabkan timbulnya upaya dari beberapa negara anggota ASEAN untuk bisa mencari solusi dari masalah pengungsi secara bersama, joint statement merupakan salah satu upaya yang diinisiasi oleh tiga negara anggota ASEAN dalam rangka penanganan pengungsi yang terombang-ambing di Samudra Hindia dan laut Andaman. Empat upaya yang ada di dalam join statement yang secara garis besar ingin menangani dan mencari solusi untuk pengungsi yang berada di lautan dirasa tidak cukup untuk menyelesaikan masalah ini,

pasalnya usaha yang ada ini bersifat sementara dan tidak tetap oleh karena itu diperlukan usaha dari dalam negeri suatu negara untuk menyelesaikan masalah ini (Missbach, 2015).

Indonesia sebagai anggota ASEAN dan salah satu negara pengagas terbentuknya *joint statement* menyadari bahwa upaya yang dilakukan dalam *joint statement* tidak bisa menyelesaikan masalah pengungsi secara berkesinambungan. Selain permasalahan tersebut, tekanan domestik yang dilakukan oleh beberapa aktor juga membuat Pemerintah Indonesia harus melakukan upaya tambahan untuk menangani masalah pengungsi. pada sisi lain Indonesia sebagai salah satu negara yang menjadi tempat singgah pengungsi untuk dalam mencari suaka belum memiliki aturan yang spesifik mengenai pengungsi internasional. Selama ini Indonesia hanya menggunakan Undang-Undang nomor 37 tahun 1999 tentang hubungan luar negeri, Undang-Undang nomor 06 tahun 2011 tentang imigrasi dan Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 mengenai hak asasi manusia untuk mengatur pengungsi internasional dan kegiatan pergerakan orang yang keluar masuk perbatasan negara (Ihsanuddin, 2017). Maka dari hal tersebut dalam bab ini akan dibagi menjadi dua bagian yaitu peraturan presiden penanganan pengungsi dari luar negeri sebagai pengganti Undang-Undang dan respon dari domestik mengenai masalah Rohingya.

2.3.1 Peraturan Presiden Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri

Menyikapi permasalahan ini presiden Joko Widodo pada Desember 2016 membentuk sebuah kebijakan dan aturan legal yang mengatur mengenai pengungsi dari luar negeri, PERPRES (Peraturan Presiden) penanganan pengungsi dari luar negeri merupakan hasil dari tindak lanjut masalah pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia. Menurut PERPRES ini, penanganan pengungsi dilakukan berdasarkan kerjasama antara Pemerintah Pusat dengan organisasi internasional yang bergerak dibidang pengungsi internasional seperti

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui komisariat tinggi urusan pengungsi di Indonesia dan organisasi lain dibidang kemanusiaan. Menurut PERPRES penanganan pengungsi yang datang ke wilayah Indonesia harus di koordinasikan oleh menteri yang menangani urusan pemerintah di bidang politik, hukum dan keamanan. Koordinasi bertujuan untuk merumuskan kebijakan dan menjalankan empat poin dasar dari PERPRES tentang penanganan pengungsi dari luar negeri. Empat poin tersebut yaitu penemuan, penampungan, penanganan dan pengawasan keimigrasian.

a. Penemuan

Pengimplementasian dari operasi pencarian pengungsi yang berada di lautan Andaman dan Samudra Hindia merupakan langkah yang pertama dalam PERPRES yang bertujuan untuk menolong pengungsi dari luar negeri. Menurut, PERPRES ini pelaksanaan pencarian dapat dilakukan melalui instansi yang telah mendapat izin dari pemetintah pusat seperti TNI (Tentara Nasional Indonesia), POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia), kementerian dalam pemerintahan yang menyelenggarakan urusan perhubungan, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan keamanan dan keselamatan laut atau yang bisa disebut dengan Badan Keaman Laut serta lembaga non-pemerintah yang melaksanakan tugasnya di perairan kawasan Indonesia (Setkab, 2017).

Menutur laporan *Untited Nations High Commission On refugees* (UNHCR) yang dikonfirmasi oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia bahwa setidaknya pada tahun 2015 Indonesia menerima pengungsi dari luar negeri sebanyak 792 pengungsi yang keberadaannya pada saat ini banyak ditampung di rumah detensi imigrasi

(RUDENIM) seperti rudenim Belawan, Tanjungpinang dan Manado. Selain itu, beberapa pengungsi yang berada di Indonesia juga ada yang berada di rudenim yang disediakan Pemerintah Indonesia, hal ini karena pengungsi yang berada di luar rudenim difasilitasi oleh IOM (International Organization For Migran) yang ditempatkan di daerah seperti Bogor, Jakarta, Makasar dan Medan (KEMLU, 2015).

b. Penampungan

Tahap kedua yang dilakukan dalam PERPRES penerimaan pengungsi dari luar negeri adalah penampungan. Penampungan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia diimplementasikan setelah penemuan pengungsi dari kawasan laut Indonesia yang kemudian dilakukan tindakan memindahkan pengungsi ke kapal penolong jika keadaan kapal pengungsi akan tenggelam, membawa kepelabuhan terdekat, mengidentifikasi pengungsi yang membutuhkan bantuan medis dan menyerahkan pengungsi ke rumah detensi imigrasi di pelabuhan atau dataran terdekat. Proses diatas merupakan proses tahap pertama sebelum dilakukan penerimaan pengungsi di rumah detensi imigrasi, menurut PERPRES penerimaan pengungsi dari luar negeri dalam pasal 20 menjelaskan bahwa terdapat tiga langkah untuk melakukan penampungan yaitu pendataan dokumen perjalanan, status keimigrasian dan memeriksa identitas individu setelah dilakukan hal tersebut maka pengungsi dari luar negeri dapat di terima di rumah detensi imigrasi yang kemudian petugas rumah detensi imigrasi berkoordinasi dengan perserikatan bangsa-bangsa melalui komisariat tinggi urusan pengungsi di Indonesia. (Imigrasi, 2016)

c. Pengamanan

Pelaksanaan pengamanan terhadap pengungsi yang telah ditemukan dan diterima dalam rumah detensi imigrasi merupakan tanggungjawab pemerintah Indonesia, dalam hal ini Pemerintah Indonesia menyerahkan tugas pengamanan ke instansi POLRI (kepolisian republik Indonesia). Selain kepolisian Republik Indonesia proses pengamanan yang dilakukan ini juga melibatkan masyarakat dan instansi pemerintah setempat yang menemukan pengungsi untuk menciptakan kestabilan sosial dan menciptakan kondisi yang aman guna terhindar dari tindakan kejahatan. PERPRES penerimaan pengungsi luar negeri pada pasal 32 menjelaskan bahwa pengamanan terhadap pengungsi dari luar negeri yang di tempat pada penampungan dilaksanakan oleh pejabat setempat yang ditunjuk dan melaksanakan koordinasi dengan kepolisian Republik Indonesia untuk menjaga pengungsi untuk tetap berada di dalam rumah detensi imigrasi, menciptakan rasa aman bagi lingkungan sekitar tempat penampungan serta membuat dan menyosialisasikan tata tertib yang membuat kewajiban dan larangan bagi pengungsi yang datang dari luar negeri (MASRIADI, 2015).

d. Pengawasan Keimigrasian

Proses terakhir Perpres penerimaan pengungsi dari luar negeri ini adalah proses pengawasan keimigrasian yang dilakukan oleh petugas rumah detensi imigrasi. Pengawasan yang dimaksud dalam Presiden tentang penerimaan pengungsi dari luar negeri ini dibagi menjadi beberapa tahap yang mana tahap pertama dilakukan pada saat pengungsi ditemukan dari laut atau kawasan teritorial Indonesia, kedua pengungsi akan diawasi pada rumah detensi imigrasi atau berada

di luar rumah detensi imigrasi, ketiga adalah ketika pemberangkatan menuju negara tujuan, keempat pemulangan sukarela dan yang terakhir adalah pendeportasian. Menutup pasal 36 dalam PERPRES menjelaskan bahwa pengungsi yang tidak melapor dalam 3 (tiga) kali berturut-turut akan di isolasi dalam tenda pengungsian yang disediakan.

2.3.2 Respon Domestik Terhadap Pengungsi Rohingya

Pemaparan yang ditulis diatas merupakan dinamika yang terjadi pada pengungsi Rohingya dimana dalam penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat dua masalah yang menjadi faktor dari terjadinya krisis pengungsi Rohingya yaitu kekerasan yang dilakukan oleh pihak militer Myanmar dan kurangnya peran sigap yang dilakukan oleh komunitas internasional untuk menyelesaikan masalah kemanusiaan yang terjadi. Permasalahan yang berkepanjangan ini menyebabkan respon regional yang mana kemudian diselenggarakan pertemuan antara tiga negara yaitu Malaysia, Indonesia dan Thailand. Pertemuan tersebut menghasilkan sebuah kesepakatan sementara mengenai penerimaan pengungsi Rohingya di mana tiap negara yang menandatangani perjanjian tersebut harus mau menerima mengungsi Rohingya untuk sementara dalam waktu satu tahun. Tidak hanya respon dari dunia internasional respon domestik juga dikeluarkan oleh beberapa kalangan di Indonesia dalam menanggapi kasus Rohingya.

Merespon dari permasalahan pengungsi dan kekerasan terhadap etnis Rohingya yang semakin meningkat beberapa golongan ormas, partai dan organisasi mengancam tindakan tersebut dan menuntut pemerintah untuk bisa andil dan menyelesaikan masalah ini. Beberapa gerakan ormas dalam merespon dan melakukan tekanan domestik terhadap pemerintah bisa dilihat pada FPI (Front Pemembela Islam), dimana ormas ini melakukan aksi di depan

kedutaan besar negara Myanmar untuk Indonesia serta melakukan beberapa tuntutan kepada kedutaan Myanmar. Respon serupa juga dikeluarkan oleh partai politik PKS (Partai Keadilan Sejahtera) yang mendorong Pemerintah Indonesia untuk mendesak ASEAN melakukan sidang darurat dan memanggil pemerintah Myanmar untuk bisa mencari masalah dari krisis kemanusiaan Rohingya. Selain hal tersebut Jazuli Juwaidi sebagai politisi PKS menyatakan bahwa jika pemerintah Myanmar tidak memiliki etikat baik maka sudah saatnya diperlukan intervensi kemanusiaan oleh negara-negara lain (Kompas, 2015).

Pada kasus ini Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi kemanusiaan mendapatkan tekanan dari level domestik untuk bisa menyelesaikan dan menyelamatkan permasalahan yang terjadi dengan pengungsi Rohingya. Desakan yang terjadi pada level domestik ini mengakibatkan pemerintah harus mengambil kebijakan dengan menandatangani perjanjian penerimaan pengungsi Rohingya untuk sementara tidak hanya menandatangani. Pemerintah Indonesia menindaklanjuti perjanjian yang dilakukan antara tiga negara di regional Asia Tenggara dengan membentuk sebuah PERPRES (Peraturan Presiden) pengganti Undang-Undang. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar tekanan domestik yang kemudian dilanjutkan dengan pembuatan PERPRES penerimaan pengungsi dari luar negeri.

Pembuatan PERPRES No. 125/2016 mengenai penerimaan pengungsi dari luar negeri mendapatkan respon positif dari beberapa kalangan di level domestik. Menurut ketua BKSAP (Badan Kerjasama Antara Parlemen) Nurhayati Ali Assegaf sebagai perwakilan dari DPR RI kebijakan pembentukan PERPRES No.125/2016 yang telah dilegalkan oleh Presiden Joko Widodo merupakan sebuah langkah yang tepat. Pasalnya walaupun Indonesia belum memiliki sebuah peraturan perundang-undangan mengenai pengungsi internasional, Indonesia tetap

memiliki etikat baik untuk bisa menyelesaikan masalah kemanusiaan (RI, BKSAP Dorong Semua Negara Berkontribusi Pada Masalah Pengungsi, 2017).

Respon serupa juga dikeluarkan oleh wakil DPR RI Fahri Hamzah yang sejak awal selalu menekan pemerintah untuk bisa mengeluarkan kebijakan mengenai masalah pengungsi Rohingya. Menurut Fahri Hamzah, dirinya mengapresiasi sikap dari Presiden Joko Widodo yang telah melegalkan PERPRES 125/2016, pendapat tersebut disampaikan di sela-sela pertemuan MIKTA (Mexico, Indonesia, Korea, Turki, dan Australia) di Istanbul, Turki (RI, 2017). Pernyataan yang dinyatakan oleh Fahri Hamzah bisa dikatakan sebagai respon dari domestik, hal ini dikarenakan Fahri Hamzah merupakan sebuah legislator DPR RI yang menjadi perwakilan dari rakyat Indonesia. Walaupun PERPRES 125/2016 diterima oleh anggota DPR RI, PERPRES ini masih mendapatkan kritik dari beberapa pihak. Seperti yang dinyatakan oleh Enny Soeprapto sebagai salah satu pakar pada hukum pengungsi. Enny menyatakan bahwa peraturan teknis yang dilegalkan ini tidak menjawab permasalahan yang ada pada krisis pengungsi saat ini. Pasalnya Indonesia tidak memiliki ketentuan sikap yang jelas terkait jika negara ketiga dan negara asal tidak mau menerima pengungsi kembali.

Oleh karena kasus diatas penulis akan dianalisis serangkaian peristiwa yang telah dilakukan Pemerintah Indonesia yang terkait dengan penanganan pengungsi Rohingya dengan menggunakan konsep Two-Level Games dimana kebijakan ini akan dilihat keberhasilannya pada level domestik dan internasional. Lebih jelasnya mengenai analisis Two-Level Games pada kebijakan pemerintah Indonesia ini akan di bahas pada bab selanjutnya.