

BAB III

ANALISIS TWO-LEVEL GAMES TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENERIMA PENGUNGSI INTERNASIONAL (2014- 2016)

Pada bagian ini penulis akan menggunakan konsep Two-Level Games yang diprakasai oleh Robert D. Putnam untuk menganalisis masalah kebijakan Indonesia dalam menerima pengungsi internasional. Seperti yang dipaparkan oleh Putnam bahwa konsep Two-Level Games merupakan sebuah metamorfosa yang terjadi pada dua ranah yaitu internasional (level 1) dan domestik (level 2). Berdasarkan kedua ranah tersebut penulis akan menganalisis masalah mengenai penerimaan pengungsi dan membaginya menjadi 3 bagian. *Pertama*, menjelaskan mengenai konsep Two-Level Games yang diprakasai oleh Robert D. Putnam secara detail dan menyebutkan elemen-elemen yang ada di dalamnya. *Kedua*, penulis akan menganalisis kebijakan pemerintah Indonesia dalam menerima pengungsi internasional pada level 1. *Ketiga*, akan memaparkan analisis pada level 2 mengenai pembentukan Peraturan Presiden penerimaan pengungsi sebagai tindak lanjut dari *joint statement*.

Selain tiga bagian di atas, penulis juga akan memasukkan *Win-Set* yang menjadi faktor pendukung Pemerintah Indonesia dalam memperoleh kemenangan pada dua ranah. Terdapat tiga *Win-Set* yang dimaksud oleh Putnam dalam bukunya. *Win-Set* adalah Preferensi koalisi kelembagaan pemerintah dan strategi negosiasi. Tiga *Win-Set* tersebut berada pada ranah yang berbeda. Bagian *Win-Set* koalisi dan kelembagaan pemerintah termasuk pada bagian level 2 sehingga bagian ini akan digunakan untuk mendukung analisis pembentukan Peraturan Presiden mengenai penerimaan pengungsi internasional pada bagian sub bab ketiga. Bagian *Win-Set* mengenai strategi negosiasi akan masuk pada level 1 pada bagian ini akan membantu analisis

mengenai bagaimana pemerintah Indonesia membawakan kepentingan pada domestiknya pada level internasional.

3.1 TWO-LEVEL GAMES PADA PENERIMAAN PENGUNGSI ROHINGYA

Bagian sub bab ini akan membahas mengenai konsep Two-Level Games dan merelevankan dengan kebijakan pemerintah Indonesia dalam menerima pengungsi internasional. Pada dasarnya konsep Two-Level Games merupakan konsep yang membahas politik dua ranah yaitu internasional dan domestik. Seperti yang dijelaskan oleh Putnam dalam bukunya yang berjudul *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of Two-Level Games* yang dipublikasikan tahun 1988. Menurut Putnam menyatakan Two-Level Games merupakan sebuah proses dimana politik internasional dan domestik tidak bisa berdiri sendiri karena keduanya saling mempengaruhi satu sama lain.

Jika melihat pada kasus kebijakan pemerintah Indonesia dalam menerima pengungsi internasional maka kebijakan ini sangat sesuai dianalisis dengan Two-Level Games karena, dalam menangani pengungsi internasional Pemerintah Indonesia harus bisa melihat dari mana masalah tersebut berasal dan tidak bisa hanya menyelesaikan masalah pengungsi Rohingya dengan membuat regulasi pada ranah domestik saja. Aktor pada dua ranah harus saling bersinergi untuk mendapatkan penyelesaian masalah mengenai pengungsi internasional Rohingya.

Putnam menjelaskan pada level domestik terdapat kelompok-kelompok yang akan menekan pemerintah dengan kepentingannya sehingga membuat pemerintah mengadopsi kebijakan yang menguntungkan kelompok domestik. Poin mengenai terdapatnya kelompok domestik yang menekan pemerintah ini bisa dilihat pada tanggapan dan aksi beberapa kelompok.

Seperti yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya bahwa tanggapan dan aksi telah ditunjukkan oleh beberapa kelompok seperti FPI (Front pembela Islam) yang telah melakukan aksi di depan kedutaan besar Myanmar dan partai politik PKS (Partai Keadilan Sejahtera) yang diwakilkan oleh Jazuli Juwaidi menyatakan bahwa, jika Pemerintah Myanmar tidak memiliki etikat baik maka sudah saatnya diperlukan intervensi kemanusiaan oleh negara-negara lain. Pergerakan domestik inilah yang membuat tekanan pada pemerintahan sehingga pemerintah merasa masalah mengenai pengungsi Rohingya ini merupakan sebuah masalah yang penting di dalam negerinya (Kompas, 2015).

Mengetahui bahwa masalah pengungsi Rohingya merupakan masalah yang dianggap penting bagi Pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia mengirim perwakilannya untuk bisa mengatasi masalah bersama dengan negara-negara yang terkena dampak pengungsi Rohingya. Tindakan Pemerintah Indonesia ini sesuai dengan poin yang dijelaskan oleh Putnam bahwa pada level internasional, pemerintah domestik berusaha memaksimalkan kemampuan mereka untuk memenuhi kepentingan dari kelompok domestik, sambil meminimalisir konsekuensi yang merugikan dari sebuah forum internasional. Inilah mengapa pemerintah harus memprioritaskan kedua ranah ini (Putnam R. D., 1988, hal. 433-434).

Two-Level Games menjelaskan setiap pemimpin politik suatu negara harus terlibat di dalam semua level permainan baik secara langsung atau tidak langsung. Pada level internasional terdapat diplomat atau negosiator sebagai perwakilan suatu negara melakukan diplomasi terhadap anggota negara-negara lain.

Poin ini jelas relevan dengan masalah pengungsi Rohingya dan tatanan Pemerintahan Indonesia karena dalam hal ini Presiden sebagai kepala negara ikut turun dan terlibat secara tidak langsung dengan mengirimkan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi untuk bisa menyelesaikan

masalah mengenai pengungsi Rohingya dalam Forum *Joint Statement Meeting on Irregular Movement of People in Southeast Asia* yang diselenggarakan di Putrajaya, Malaysia. Pada poin ini akan berkesinambungan dengan hasil akhir jika Presiden sebagai pemimpin negara tidak bisa membawakan dan meyakinkan kepentingan domestik pada level internasional maka Presiden akan mendapatkan citra buruk pada ranah domestik (Bonasir, 2015).

Tidak hanya akan mendapatkan citra buruk, terdapat beberapa kompleksitas yang tidak biasa dalam Two-Level Games salah satunya seperti setiap aktor yang bermain di ranah internasional memiliki tekanan yang berasal dari kancah domestik negaranya. Hal tersebut yang membuat perdebatan dan lobi-lobi di internasional harus ditekankan dengan tujuan untuk mendapatkan kepentingan nasionalnya (Bonasir, Krisis pengungsi dibahas Menlu RI, Malaysia, dan Thailand, 2015).

Walaupun setiap aktor menghormati perbedaan kepentingan pada tingkat internasional, tetapi hasil akhir dari sebuah perundingan akan diterima atau tidaknya suatu kebijakan berada di ranah keputusan domestik. Kompleksitas politik pada Two-Level Games ini dianggap sangat mengejutkan, karena jika melihat Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi maka hasil akhir akan sulit mencapai kesepakatan karena terdapat beberapa golongan yang memiliki pemikiran berbeda. Masalah tersebut yang menyebabkan jika pemimpin tidak bisa membawa kepentingan dalam forum internasional akan beresiko mendapatkan citra yang buruk pada ranah domestik seperti yang dijelaskan pada paragraf sebelumnya. (Putnam R. D., 1988, hal. 434-435).

Menyadari mengenai pentingnya kemenangan yang harus didapat pada kedua ranah, peran dan strategi yang dimiliki oleh negosiator sangatlah penting oleh karena itu pada level internasional dan domestik negosiator harus memahami *Win-Set* untuk mendapatkan kepentingan di dua ranah. Pada dasarnya Putnam menjelaskan bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) macam faktor

penentu *Win-Set*. Pertama adalah preferensi atau koalisi, poin *Win-Set* merupakan poin dari salah satu faktor penentu kemenangan yang terdapat pada level domestik. Pada poin ini menjelaskan bahwa koalisi atau golongan yang mendukung terhadap suatu kebijakan sangat berperan dalam menekan kritik terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah kebijakan mengenai penerimaan pengungsi internasional (Putnam, 1998, hal. 442).

Kedua adalah faktor kelembagaan pemerintah, pada faktor ini menunjukkan bahwa proses ratifikasi tergantung pada kelembagaan dan regulasi suatu negara. Pada Indonesia misalnya untuk meratifikasi sebuah perjanjian internasional harus ada persetujuan dari Lembaga pemerintah DPR RI atau Presiden sebagai kepala negara. *Win-Set* ini merupakan *set* paling sulit untuk dianalisis pasalnya setiap negara memiliki sistem kelembagaannya dan regulasinya masing-masing dan tidak bisa disamakan satu samalan.

Win-Set yang terakhir adalah strategi negosiasi, pada bagian *Win-Set* terakhir ini diterapkan pada level internasional. Bagian ini menjelaskan bagaimana negosiator bisa menerapkan strateginya untuk membawakan kepentingan domestiknya pada forum internasional. jika melihat pada kasus penerimaan pengungsi luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia maka *Win-Set* ini terjadi pada ketika Menteri Luar Negeri menghadiri forum *Joint Statement Meeting on Irregular Movement of People In Southeast Asia* yang diselenggarakan di Putrajaya, Malaysia.

Melihat kasus pengambilan kebijakan Indonesia mengenai penerimaan pengungsi internasional telah memenuhi poin-poin yang ada pada konsep Two-Level Games. Pada sub bab berikutnya penulis akan menganalisis kasus penerimaan pengungsi internasional lebih dalam dan membaginya menjadi dua ranah yaitu Indonesia pada level internasional dan pada level domestik.

3.2 INDONESIA PADA LEVEL INTERNASIONAL

Faktor utama yang perlu diperhatikan dari teori yang dipaparkan oleh Putnam adalah level untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah negara. Pada bukunya *Diplomacy and Domestic Politic* menjelaskan terdapat dua level untuk mendapat pengakuan bahwa kebijakan suatu negara dikatakan telah berhasil. Level pertama adalah level internasional;

“Bargaining between the negotiators, leading to a tentative agreement; call that Level 1 or international level” (D.Putnam, 1988, hal. 443)

Kalimat di atas menjelaskan bahwa peristiwa tawar-menawar antara negosiator yang mengarah pada perjanjian sementara merupakan proses level internasional. Putnam menjelaskan bahwa pada level internasional terdapat peran dari negosiator. Peran negosiator dalam level internasional sangatlah penting memandang setiap perwakilan negara memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Oleh karena itu Putnam dalam bukunya menuliskan, untuk bisa mendapatkan kepentingan dalam level internasional suatu negara membutuhkan negosiator yang memiliki tanggung jawab yang tinggi dan harus perwakilan dari petinggi suatu negara.

Jika dilihat dari konsep yang dipaparkan Putnam di atas maka langkah Pemerintah Indonesia pada level internasional untuk mengatasi kasus Rohingya sudah tepat. Pengiriman Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Retno Marsudi ke Malaysia pada Rabu 20 Mei 2015 menandakan bahwa kasus pengungsi Rohingya ini merupakan kasus yang sangat penting bagi Pemerintah Indonesia. Pengiriman Menteri Luar Negeri Retno Marsudi ini bukan hanya untuk mendapatkan kepentingan Indonesia akan tetapi untuk bisa membendung kepentingan dari negara-negara anggota forum lainnya yang akan saling memperebutkan kepentingan satu sama lain.

“The relative size of the respective Level II Win-Sets will affect the distribution of the joint gains from the international bargain. The larger the perceived Win-Set of a negotiator, the more he can be "pushed around" by the other Level I negotiators (D.Putnam, 1998, hal. 440)”.

Kepentingan suatu negara dibentuk berdasarkan level domestiknya, hal ini terjadi karena terdapatnya beberapa faktor seperti tekanan domestik atau permintaan dari lembaga pemerintah. Perbedaan kepentingan inilah yang mempengaruhi sulitnya negosiasi pada level internasional. Untuk tetap bisa mempengaruhi dan mempertahankan kepentingannya dalam forum, seorang negosiator yang mewakili negaranya harus bisa membaca kepentingan domestik dari negara anggota lainnya dan menerapkan strateginya untuk meyakinkan negara lainnya supaya bisa mendapatkan kepentingannya pada forum internasional.

3.2.1 KEPENTINGAN DALAM *JOINT STATEMENT*

Respon pemerintah Indonesia terhadap pengungsi Rohingya muncul karena terjadi desakan dari dalam negeri. Desakan terjadi pada beberapa kalangan salah satunya adalah kalangan mahasiswa bahwa mereka melakukan aksi di kedutaan besar negara Myanmar dengan memberikan tuntutan Pemerintah Myanmar dan Pemerintah Indonesia harus bisa mengatasi masalah kemanusiaan terhadap Rohingya (Putro, 2016).

Respon lain juga di tunjukan oleh lembaga pemerintah yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Menurut wakti ketua Komnas HAM Ansori Sinungan menyatakan bahwa Komnas HAM mendesak pemerintah Indonesia memperlakukan kebijakan bagi pengungsi Rohingya, mereka juga meminta agar pemerintah mengambil sikap terhadap tragedi kemanusiaan yang menimpa para kaum Rohigya di Myanmar (Alfiansyah, 2016).

Desakan dalam level domestik tersebut membentuk kepentingan Pemerintah Indonesia untuk bisa mengatasi dan mengeluarkan kebijakan yang menolong pengungsi Rohingya. Kemudian kepentingan tersebut dibawa ke ranah internasional untuk bisa diselesaikan bersama karena masalah Rohingya pada dasarnya merupakan masalah dunia internasional. Pada ranah internasional negosiator mencoba membaca kepentingan negara-negara anggota dan menerapkan strateginya untuk bisa mempertahankan kepentingannya. Meninjau pada forum *joint statements* maka terdapat tiga negara yang memiliki kepentingan berbeda, dari tiga kepentingan berbeda tersebut delegasi Indonesia harus bisa menerapkan strategi untuk mempertahankan kepentingannya pada forum (Relifweb, 2015).

Melihat pada negara Malaysia yang juga terkena dampak dari pengungsi Internasional Rohingya dan membuat ranah domestik mereka merespon masalah tersebut dengan diadakannya aksi besar-besaran yang terjadi pada 4 Desember 2016. Aksi yang terjadi di Malaysia bertujuan untuk menggalang kepedulian nasional terhadap etnis Rohingya, aksi ini merupakan tindakan protes yang diselenggarakan oleh Deputy PM Malaysia Ahmad Zahid Hamidi. Beliau menjelaskan bahwa aksi ini diikuti oleh PM Malaysia Najib Razak. Para tokoh Malaysia juga akan membahas mengenai tuntutan agar nobel perdamaian atas Aung San Suu Kyi dicabut.

3.2.2 STRATEGI DALAM *JOINT STATEMENT*

Aksi di atas menjelaskan bahwa kepentingan Malaysia adalah untuk membentuk kepedulian nasional terhadap Rohingya dan memprotes Pemerintah Myanmar atas kekerasan Rohingya. Jika melihat kembali pada konsep Two-Level Games dimana negosiator harus bisa menggunakan strateginya untuk bisa mempertahankan kepentingan

dalam forum internasional. Indonesia melalui perwakilan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi telah diuntungkan karena pada dasarnya kepentingan Indonesia dan Malaysia masih terfokus pada pengungsi Rohingya (Rizqa, 2016)..

Akan tetapi untuk meyakinkan bahwa kepentingan Indonesia bisa dipertahankan pada forum *Joint Statement on Irregular Movement of People in Southeast Asia* Menteri Retno Marsudi mengajak Malaysia untuk mau menerima pengungsi Rohingya dengan strategi penerimaan pengungsi sementara dan mendapat bantuan dari negara-negara lain. Tindakan tersebut diimplementasikan dengan diadakannya pertemuan *Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean* yang diselenggarakan di Bangkok pada 29 Mei 2015 (Rizqa, 2016).

Strategi yang dijalankan oleh negosiator ini mendapatkan persetujuan dari negara Malaysia. Dari hal tersebut Indonesia berhasil meyakinkan Malaysia dengan menerima pengungsi sementara dalam tempo waktu satu tahun dengan mendapat bantuan dari beberapa aktor internasional seperti IOM dan UNHCR yang memberikan bantuan berupa bimbingan dan finansial bagi mereka yang membutuhkan (Thailand g. , 2015).

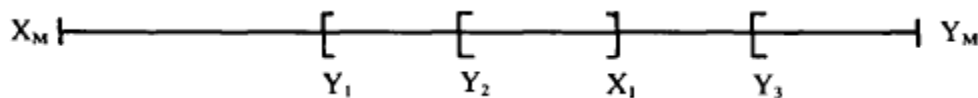
Selain bantuan tersebut kedua negara juga mendapat bantuan dari negara-negara lain seperti Indonesia yang mendapatkan bantuan dari Qatar sebesar 50 juta dollar Amerika dan bantuan dari Turkey kepada Malaysia sebesar 1 juta dollar Amerika serta bantuan dari Amerika ke kedua negara tersebut masing-masing 109 juta dollar Amerika (Putnam R. D., 1988, hal 436).

Akan tetapi strategi yang dilakukan oleh Indonesia ini tidak bisa diterapkan pada Thailand. Kegagalan yang terjadi tidak hanya karena perbedaan identitas antara mayoritas warga Thailand dan etnis Rohingya tetapi juga karena terdapat beberapa masalah didalam

negaranya selain kedua masalah tersebut Thailand juga menjelaskan bahwa negaranya telah menerima pengungsi terlebih dahulu sebelum Indonesia dan Malaysia (Putnam R. D., 1988, hal 436).

Hal ini diungkapkan dalam pers rilis oleh Perdana Menteri Thailand bahwa negaranya belum bisa menerima pengungsi Rohingya lebih banyak lagi hal ini dikarenakan negara Thailand sebagai tetangga dari Myanmar sudah menerima pengungsi Rohingya terlebih dahulu jika dibandingkan dengan negara Indonesia dan Malaysia (Thailand g. , 2015). Selain permasalahan tersebut masalah finansial yang akan digunakan untuk Rohingya juga menjadi masalah bagi pemerintah Thailand pernyataan ini diucapkan secara tegas oleh PM Prayuth Chan Ocha (Nanuam, 2017).

Tindakan penerimaan dan penolakan terhadap strategi yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia pada level internasional akan diukur dengan menggunakan konsep pengukur kepentingan pada Two-Level Games guna mendapatkan pandangan mengenai kepentingan tiap aktor yang ada pada forum internasional.



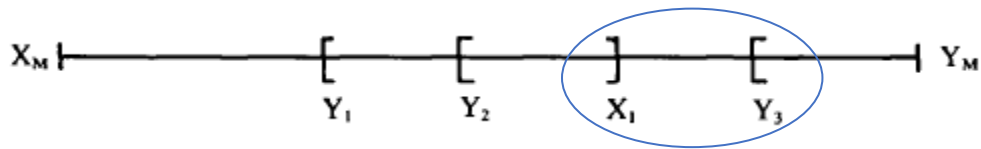
Gambar 3.2.2 Pemetaan kepentingan

Sumber: Diplomacy And Domestic Polity: The Logic Of Two Level Game.

Pada gambar diatas menjelaskan bahwa Y dan M adalah sebuah aktor, X_M dan Y_M adalah keuntungan maksimal yang bisa didapatkan masing-masing aktor. Y_1 dan X_1 adalah keuntungan minimal yang didapat oleh masing-masing negara, diantara Y_1 dan X_1 terdapat sebuah perjanjian yang akan ditandatangani oleh antar aktor yang mengikuti sebuah forum. Jika Win-Set dari Y berpindah ke Y_2 maka perjanjian masih mungkin terjadi

antara Y dan X karena belum melewati ke batas minimal X yaitu X1. Berbeda jika kepentingan Y berpindah ke Y3 maka kesempatan untuk membentuk perjanjian antara Y dan X mungkin tidak akan terjadi hal ini dikarenakan Y telah melewati batas minimum X yaitu X1.

Jika rumus pada grafik diatas diterapkan untuk menjelaskan keadaan tawar menawar antara negara anggota dalam *Joint Statement on Irregular Movement of People on Southeast Asia* dan *Special Meeting Irregular Migration in Indian Ocean* maka akan menghasilkan gambar seperti di bawah:



Gambar 3.2.2. Pemetaan kepentingan

Sumber: *Diplomacy And Domestic Polity: The Logic Of Two Level Game.*

Rumus di atas menggambarkan keadaan penolakan Thailand dalam forum *Joint Statement on Irregular Movement of People in Southeast Asia* terhadap Indonesia dan Malaysia. Pada gambar diatas dijelaskan bahwa Y merupakan Indonesia dan Malaysia, hal ini digabungkan karena kedua negara tersebut memiliki kepentingan yang sama yaitu menyelamatkan pengungsi Rohingya. Sedangkan X adalah negara Thailand yang ingin mengakhiri permasalahan pengungsi akan tetapi tidak mau menerima pengungsi karena terdapat masalah domestik. Dari gambar diatas menggambarkan bahwa kepentingan minimum Y1 dan X1 adalah mengatasi masalah Rohingya.

Namun pada forum *Joint Statement on Irregular Movement of People in Southeast Asia* yang dilaksanakan di Putrajaya menambahkan poin setiap negara yang bergabung dalam *joint statement* harus menerima sementara 7000 pengungsi dalam 1 tahun (Guardian, 2015).

Menanggapi poin tersebut Indonesia dan Malaysia (Y) setuju untuk melanjutkan tindakannya karena poin tersebut masih mencakup dalam kepentingan kedua negaranya yang terjadi akibat tekanan domestik. Oleh karena itu Indonesia dan Malaysia memajukan kepentingannya menjadi Y3. Walaupun negara Thailand memiliki tujuan yang sama untuk menyelesaikan masalah pengungsi Rohingya, Thailand tidak bisa sepakat dengan kondisi Y3, hal ini karena Thailand sudah menerima pengungsi Rohingya terlebih dahulu dari Indonesia dan Malaysia. Oleh karena itu gambar di atas menjelaskan bahwa kepentingan Indonesia dan Malaysia untuk menyelamatkan pengungsi Rohingya (Y3) telah melewati kondisi kepentingan Thailand minimum yang diterapkan Thailand (X1) (Gerry, 2015).

Kondisi pada forum *joint statement* di atas tidak terlepas dari peran dari kemampuan dan strategi negosiator. Sebuah strategi dalam melakukan negosiasi sangatlah penting karena pada konsep Two-Level Games, salah satu faktor yang menentukan kemenangan pada level internasional adalah strategi seorang negosiator.

Jika melihat strategi yang dilakukan oleh Menteri Luar Negeri Retno LS Marsudi maka dia menekankan bahwa masalah Rohingya bukan hanya masalah mengenai personal negara *home migrant* atau negara yang didatangi oleh imigran. Retno menjelaskan dalam forum bahwa krisis Rohingya merupakan masalah bersama. Pernyataan yang dikeluarkan Retno ini sependapat dan mempengaruhi Malaysia untuk bisa menyelesaikan masalah bersama. Tidak hanya itu, dari strategi yang dilakukan oleh Retno ini Indonesia juga

mendapatkan bantuan *Humanitarian Assistance* dari beberapa negara seperti Amerika dan Uni Eropa (Bonasir, 2015).

Pada level internasional ini telah terjadi kesepakatan dan menghasilkan perjanjian sementara antara Indonesia dan Malaysia bahwa perjanjian sementara tersebut disebut dengan *Joint Statement on Irregular Movement of People in Southeast Asia*. Berdasarkan konsep Two-Level Games, level internasional merupakan level pertama untuk memperjuangkan kebijakan suatu negara. Dari level pertama ini kebijakan suatu pemerintah akan diolah dan menghasilkan perjanjian sementara yang akan dibahas secara terpisah pada level domestik.

3.3 ANALISIS PERPRES NO 125/2016 PADA LEVEL DOMESTIK

“Separate discussions within each group of constituents about whether to the regulations; call that Level II” (Putnam R. D., 1998, hal. 11)

Setelah perjanjian sementara dihasilkan dari level internasional perjanjian tersebut akan dibawa ke ranah level domestik dan diadakan diskusi terpisah. Seperti yang dijelaskan Putnam pada kalimat di atas bahwa diskusi terpisah disetiap kelompok akan menimbulkan keputusan apakah perjanjian sementara pada level internasional ini akan diterima atau tidak. Penerimaan perjanjian atau ratifikasi akan dilaksanakan berdasarkan prosedur yang ada pada konstitusi masing-masing negara.

Pada level domestik peran negosiator juga sama pentingnya seperti pada level internasional. Dalam upaya memenangkan di ranah domestik negosiator harus bisa mempertimbangkan penentu kemenangan di level domestik. Putnam menjelaskan bahwa pada level domestik terdapat terdapat dua hal yang menentukan *Win-Set* dari kebijakan pemerintah.

Pertama adalah distribusi kekuasaan serta koalisi dan yang kedua adalah institusi kelembagaan. (Putnam R. D., 1998, hal. 11)

Jika melihat peristiwa yang dilakukan Indonesia setelah level internasional maka perjanjian tersebut dibawa pada ranah domestik. Dimana pada ranah domestik perjanjian sementara, *joint satetment on irregular migrant*, akan diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dalam sebuah forum di negerinya dan dijadikan sebuah regulasi dikawasannya. Jika perjanjian ini telah diratifikasi oleh pemerintah dan diterapkan sebagai regulasi pada negara tersebut maka bisa dinyatakan bahwa kebijakan seorang pemimpin negara telah berhasil. Oleh karena itu untuk mendapatkan keberhasilannya negosiator yang mewakili pemimpin negara harus bisa menyakinkan level domestik. Seperti yang dijelaskan diatas dalam level domestik terdapat dua hal penentu kemenangan pertama ada alah distibusi kekuasaan serta koalisi dan kedua adalah institusi kelembagaan (Putnam R. D., 1988, hal. 442).

3.3.1 Distribusi Kekuasaan dan Koalisi

Mendapatkan persetujuan dari level domestik merupakan syarat keberhasilan Two-Level Games. Permasalahan pada level domestik adalah dimana negosiator dituntut untuk bisa menyampaikan hasil dari perjanjian sementara kepada instansi pemerintahan dalam negerinya. Jika melihat Indonesia sebagai negara demokrasi maka upaya yang dilakukan oleh negosiator akan lebih sulit karena terdapat tiga lembaga tinggi negara yaitu eksekutif, legeslatif dan yudikatif yang mana masing-masing lembaga memiliki independensi masing-masing.

Menyikapi hal ini peran negosiator dan pemimpin negara dalam pendistribusian kekuasaannya sangatlah penting. Melihat dari peta distribusi kekuasaan serta fungsi dari masing-masing lembaga tinggi negara maka hanya eksekutif dan legislatif saja yang

mendapat fungsi untuk membentuk sebuah regulasi pada level domestik. Melihat respon dari legislatif mengenai masalah pengungsi Rohingya dan terbentuknya perjanjian sementara, DPR RI sebagai salah satu lembaga tinggi di Indonesia sangat mendukung kebijakan dari perjanjian sementara untuk di respon menjadi sebuah regulasi pada level domestik, hal tersebut disampaikan oleh Ketua Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP) DPR RI Nur Hayati Assegaf, respon tersebut menandakan bahwa distribusi yang telah dilakukan oleh lembaga eksekutif telah di terima dengan baik oleh lembaga legislatif.

Namun meninjau kembali pada Win-Set kedua pada level domestik ini terdapat poin koalisi. Menurut Widya Setiabudi dalam jurnalnya yang berjudul “Dinamika Koalisi Partai-Partai Politik di Indonesia” menjelaskan bahwa koalisi di Indonesia terbentuk berdasarkan sistem muliti partai koalisi yang memiliki bentuk berbeda-beda pada tiap daerah dan hanya didasarkan untuk mendapatkan kepentingannya masing-masing pihak. Sedangkan konsep koalisi yang diterapkan Indonesia tersebut tidaklah sama dengan konsep koalisi dari negara-negara lain yang mana, pada negara lain menerapkan oposisi dan koalisi berdasarkan ideologi dari sebuah partai. Permasalahan di atas menyebabkan pada analisis ini akan mendefinisikan koalisi hanya dalam konteks pihak dari lembaga legestatif yang mendukung terbentuknya peraturan domestik (Sumadinata, 2016, hal. 186).

Koalisi yang terdapat pada lembaga legislatif bersifat berganti-ganti sesuai kepentingan yang ingin didapatkan oleh karena hal tersebut koalisi disini akan menyebutkan fraksi pada legislatif yang mendukung kebijakan penyelenggara PERPRES No 125/2016. Pada kasus respon koalisi pemerintah terhadap PERPRES No 125/2016,

terdapat beberapa aktor mewakili partai politik dalam legislatif yang melakukan dukungan terhadap pemerintah. Beberapa dukungan terlihat pada fraksi PKS, F-PAN, F-Gerindra, F-PDIP Serta F-PKB yang mana jika diakumulasikan dalam jumlah anggota DPR RI maka dari lima fraksi tersebut akan mendapatkan 317 suara anggota DPR RI atau setara dengan 56,6 persen dari jumlah seluruh anggota legislatif DPR RI. Data diatas menunjukkan jumlah legislatif pendukung pembentukan kebijakan pembentukan PERRES 125/2016 lebih banyak dari pihak yang tidak setuju atau pihak yang tidak peduli terhadap kasus tersebut (RI, 2017).

Melihat distribusi kekuasaan dan kolisi pada kasus kebijakan pemerintah mengenai pengeluaran PERPRES No 125/2016 maka pemerintah dianggap telah bisa mendistribusikan kasus tersebut kepada beberapa lembaga negara. Namun perlu ditekankan lagi bahwa pendistribusian kekuasaan tersebut juga direlefansikan dengan konsep koalisi yang terdapat pada lembaga legislatif. hal ini menandakan bahwa dukungan yang bisa dipertanggungjawabkan terhadap kebijakan pembentukan PERPRES 125/2016 hanya berasal dari lembaga legislatif saja karena pada dasarnya mereka bergerak berdasarkan fraksi-fraksi mereka. Hal ini mendandakan bahwa hasil dari perjanjian sementara tersebut bisa dilanjutkan kepada ranah berikutnya karena mendapat dukungan yang cukup pada ranah legislatif.

3.3.2 Institusi Kelembagaan

Putnam (1998) menjelaskan dalam bukunya *Diplomacy and Domestic Politic* bahwa peraturan sementara pada level internasional dikatakan berhasil jika hal tersebut diratifikasi dan dibuat regulasi dalam negerinya. Pada dasarnya Indonesia memiliki

beberapa macam regulasi di level domestik yang mana peraturan tersebut disebut dengan peraturan perundang-undangan. Adapun bentuk dari peraturan perundang-undangan di Indonesia seperti Undang-Undang, PERPRES dan PERDA. Jika melihat tugas dan fungsi dari institusi kelembagaan tinggi yang ada di Indonesia dalam membentuk suatu regulasi maka terdapat dua lembaga yaitu lembaga eksekutif dan legislatif, dalam hal ini eksekutif yang dipimpin oleh Presiden mengeluarkan PERPRES dan DPR RI mengeluarkan sebuah regulasi yaitu Undang-Undang.

Melihat pengertian dari dua peraturan perundang-undangan di atas yang kemungkinan besar akan diterapkan untuk merespon dari perjanjian sementara yang terjadi pada level internasional. Maka PERPRES memiliki definisi sebagai Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan Undang-Undang sendiri memiliki definisi sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden (DPR, 2011).

Walaupun Peraturan Perundang-undangan diatas memiliki definisi dan fungsi yang hampir sama yaitu untuk menerapkan norma hukum yang mengikat secara umum pada warga negara Indonesia. Upaya penerapan peraturan domestik sebagai respon terhadap perjanjian sementara yang ada pada level internasional tidak bisa dilihat dari sebuah definisi saja karena peraturan perundang-undangan terikat satu sama lainnya. Dalam hal ini akan menyebutkan tiga faktor yang akan mempengaruhi pengambilan keputusan mengenai peraturan domestik.

Pertama, keterbatasan waktu karena terdapat banyaknya korban yang membutuhkan pertolongan secara cepat dan adanya tekanan dari domestik serta internasional membuat masalah ini harus cepat ditangani. Selain hal tersebut jika melihat pada Undang-Undang No 12 Tahun 2011 bagian VII pasal 67 yang menjelaskan bahwa proses pembentukan Undang-Undang membutuhkan dua tingkat pembahasan. Pada tingkat pertama terdapat rapat tingkat komisi sedangkan tingkat kedua terdapat rapat paripurna (DPR, 2011).

Kedua, tidak terganggunya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional No 24/2000 Pasal 9 Perjanjian Internasional, bahwa jika terdapat sebuah perjanjian internasional yang tidak menyangkut kedaulatan sebuah negara maka perjanjian tersebut bisa di respon kedalam peraturan domestik dengan dibuatnya peraturan dari Presiden yang kemudiaan akan menjadi PERPRES.

Ketiga, tidak terdapatnya Undang-Undang mengenai masalah yang bersangkutan. Berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 1969 Pasal 2 dan 3 menjelaskan bahwa Peraturan Presiden merupakan salah satu bahan penyusun Undang-Undang jika tidak ada Undang-Undang yang mengatur mengenai masalah yang akan dibahas (DPR RI, 2000).

Melihat dari tiga faktor diatas maka penetapan Peraturan Presiden No 125/2016 relevan dan tepat diterapkan untuk merespon perjanjian sementara pada level internasional. Hal ini dikarenakan keterbatasan waktu yang menyebabkan tekanan domestik dan internasional serta keterikatan satu sama lain antara peraturan perundang-undangan di sisi lain tidak adanya Undang-Undang mengenai pengungsi internasioanl di Indonesia

menyebabkan pembentukan Peraturan Presiden menjadi salah satu bahan penyusun Undang-Undang itu sendiri.

3.4 ANALISIS TWO-LEVEL GAMES PADA KASUS PENGUNGSI ROHINGYA

Proses pembentukan kebijakan yang dilakukan oleh Indonesia telah melalui dua level (internasional dan domestik). Pada level internasional, pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Menteri Luar Negeri Retno LS Marsudi membawakan kepentingan pemerintah Indonesia dalam forum *Joint Statement on Irregular Migrant Southeast Asia* yang dilaksanakan di Putrajaya Malaysia pada 20 Mei 2015. Walaupun Pada forum *Joint Statement on Irregular Migrant Southeast Asia* Pemerintah Indonesia tidak bisa meyakinkan negara Thailand untuk menerima Pengungsi Rohingya. Pemerintah Indonesia tetap bisa dikatakan telah menang pada level internasional. Pasalnya, Pemerintah Indonesia telah berhasil meyakinkan dan menyamakan kepentingannya dengan Pemerintah Malaysia sehingga membentuk sebuah perjanjian sementara dari forum tersebut. Tidak hanya mengeluarkan perjanjian sementara, Pemerintah Indonesia juga berhasil meyakinkan dunia internasional untuk turun serta menyelesaikan masalah Rohingya secara bersama-sama (BRODERICK, 2016, hal. 3).

Strategi Indonesia untuk meyakinkan dunia internasional merupakan langkah sangat efektif untuk mendapatkan bantuan dan meringankan kerja pemerintahan. Strategi ini juga merupakan salah satu langkah penentu *Win-Set* Indonesia. Dengan strategi inilah negara Malaysia ikut bergabung dalam perjanjian sementara dan perjanjian ini pula membuat negara luar mengeluarkan bantuan finansial ke negara yang mau menerima pengungsi Rohingnya. Keberhasilan menimbulkan kesepakatan sementara yang dibawa keranah domestik untuk dibuat sebuah regulasi yang mengikat didalam masing-masing negara.

Pada level domestik pemerintah Indonesia juga telah dikatakan berhasil karena terbentuknya PERPRES 125/2016. Pasalnya perjanjian sementara dari *Joint Statement on Irregular Migrant Southeast Asia* yang dilaksanakan di Putrajaya ini telah diimplementasikan dengan membentuk Peraturan Presiden No 125/2016 mengenai penerimaan pengungsi dari luar negeri. Sebagai penentu kemenangan pada level domestik, Peraturan Presiden ini dibentuk dengan mempertimbangkan distribusi kekuasaan dan melihat tingkat efisien lembaga pemerintah dalam membuktikan sebuah peraturan. Meskipun kebijakan ini dapat dibilang berhasil jika dianalisis dengan konsep Two-Level Games, Pemerintah Indonesia tetap memiliki pekerjaan rumah pasalnya sampai saat ini. Pasalnya regulasi domestik yang diterapkan pada oleh Pemerintah Indonesia hanya berbentuk PERPRES dari hal ini bisa dilihat untuk mencapai hasil yang maksimal maka pemerintah harus memproses PERPRES 125/2016 untuk dijadikan bahan sebagai pembuatan Undang-Undang mengenai pengungsi dari luar negeri (Kabinet, 2017).

Merujuk kembali kepada rumusan masalah skripsi ini, pemerintah Joko Widodo telah berhasil dalam penanganan pengungsi Rohingya pada tahun 2014-2016. Hal ini karena proses kebijakan penanganan pengungsi Rohingya telah memenuhi poin-poin pada Two-Level Games. Selain hal tersebut kasus Rohingya ini berdampak kepada dibentuknya PERPRES 125/2016 mengenai penerimaan pengungsi luar negeri yang mana PERPRES 125/2016 ini merupakan turunan dari perjanjian sementara dari *Joint Statement on Irregular Movement Southeast Asia*. PERPRES 125/2016 dapat dikatakan sebagai pencapaian pemerintahan era Joko Widodo pasalnya sebelum PERPRES 125/2016 ini disahkan Indonesia tidak memiliki aturan baku mengenai pengungsi internasional.