

**ANALISIS KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGANI
PENGUNGSI ROHINGYA PADA MASA PEMERINTAHAN JOKO
WIDODO (2014-2016)**

SKRIPSI



Oleh:

Prabowo Anggorono

14323010

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2018

**ANALISIS KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGANI
PENGUNGS ROHINGYA PADA MASA PEMERINTAHAN JOKO**

WIDODO (2014-2016)

SKRIPSI

Diajukan Guna Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hubungan
Internasional Pada Program Strata 1 Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya

Universitas Islam Indonesia



Oleh:

Prabowo Anggorono

14323010

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA**

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

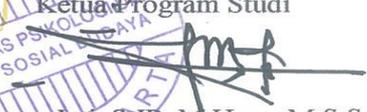
2018

**ANALISIS KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGANI
PENGUNGGI ROHINGYA PADA MASA PEMERINTAHAN JOKO
WIDODO (2014-2016)**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia
Untuk Memenuhi Sebagian Dari Syarat-syarat Guna Memperoleh
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



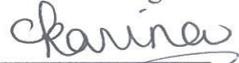
Mengesahkan
Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi

Irawan Jati, S.IP., M.Hum., M.S.S

Dewan Penguji

1. Karina Utami Dewi, S.IP., M.A.
2. Geradi Yudhistira, S.Sos., M.A.
3. Enggar Furi Hardianto, S.IP., M.A.

Tanda Tangan




PERNYATAAN ETIKA AKADEMIK

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Prabowo Anggorono
No. Mahasiswa : 14323010
Program Studi : Hubungan Internasional
Judul Skripsi : Analisis Kebijakan Indonesia Dalam Menangani
Pengungsi Rohingya Pada Masa Pemerintahan Joko
Widodo (2014-2016)

Melalui surat ini saya menyatakan bahwa :

1. Selama melakukan penelitian dan pembuatan laporan penelitian skripsi, saya tidak melakukan tindak pelanggaran etika akademik dalam bentuk apapun, seperti penjiplakan, pembuatan skripsi oleh orang lain, atau pelanggaran lain yang bertentangan dengan etika akademik yang dijunjung tinggi Universitas Islam Indonesia. Oleh karena itu, skripsi yang saya buat merupakan karya ilmiah saya sebagai penulis, bukan karya jiplakan atau karya orang lain.
2. Apabila dalam ujian skripsi saya melanggar etika akademik, maka saya siap menerima sanksi sebagai mana aturan yang berlaku di Universitas Islam Indonesia.
3. Apabila dikemudian hari, setelah saya lulus dari Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya, Universitas Islam Indonesia, ditemukan bukti secara meyakinkan bahwa skripsi ini adalah jiplakan atau karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi akademis yang ditetapkan Universitas Islam Indonesia.

Yang menyatakan,

Prabowo Anggorono

HALAMAN PERSEMBAHAN



Yang pertama dan utama.

Saya mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT atas segala kesempatan, kesehatan, serta rezeki untuk melanjutkan program studi S1 ini hingga akhir.

Kedua, Shalawat serta salam selalu dipanjatkan kepada Nabi

Muhammad SAW.

Saya persembahkan karya sederhana ini kepada orang yang paling berharga dan memberikan pengaruh dalam hidup saya yaitu:

**“AYAHANDA DAN IBUNDA TERCINTA
Subiyakto dan Sriwati “**

Alhamdulillah, atas bantuan doa, nasehat, dukungan cinta dan kasih sayang yang bapak dan umi berikan kepada saya, saya bisa menempuh jenjang studi S1 ini. Semoga dengan selesainya studi S1 ini akan bisa menjadi batu loncatan saya untuk menjadi orang yang bermanfaat bagi umat, agama dan negara ini. Semoga juga dengan selesainya studi S1 bisa membuat bapak dan umi bahagia serta bangga. Saya rasa kata terimakasih saja tidak cukup untuk membalas semua yang jasa yang selama ini engkau berikan. Oleh karena hal tersebut ijinkan saya Prabowo Anggorono ingin berjanji kepada diri saya sendiri untuk bisa menebus jasa yang telah bapak dan umi berikan selama ini dengan berbakti kepada kalian sampai ajal menjemput dari saya.

Kepada Adidnda

Arina Fitriana

Fifi adalah adek tunggal mas yang paling baik. Terimakasih atas doa dan dukungan dalam bentuk apapun yang telah Fifi lakukan buat mas selama ini. Semoga dukungan yang fifi lakukan tersebut dibalas oleh Allah SWT. Semoga

Fifi bisa mencontoh sifat-sifat bagus yang ada di mas. Kurangnya jangan diikuti! Terakhir, semoga kita bisa bersama-sama membangakan kedua orang tua.

HALAMAN MOTTO

فَإِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا

“Karena Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan”

Q.S Al-Insyira ayat 5

“Success seems to be connected with action. Successful people keep moving.
They make misstates, but they don't quit”

-Conrad Hilton-

“Make your own miracle”

-Prabowo Anggorono-

“PLUS ES EN VOUS”

-Van Gruuthuuse family-

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena hanya atas limpahan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik, yang merupakan persyaratan untuk menyelesaikan studi. Penulis menyadari bahwa dalam proses pengerjaan skripsi ini tidak bisa lepas dari bimbingan, dorongan, dan bantuan baik materil maupun spiritual dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. H. Fuad Nashori, S.Psi., MA.g., Psikolog selaku Dekan Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Irawan Jati, S.IP.,M.Hum.,M.S.S selaku Ketua Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia serta selaku Dosen Pembimbing akademik yang telah memberikan nasehat dan bimbingan yang membangun kepada saya selama ini sehingga proses perkuliahan yang saya dapat berjalan dengan baik. Semoga ajaran, nasehat dan motivasi yang telah bapak berikan kepada saya dapat berguna bagi saya di masa dapan dan mendapat balasan dari Allah SWT.
3. Ibu Karina Utami Dewi, S.IP., M.A., selaku dosen pembimbing skripsi saya. Terimakasih Ibu atas segala ilmu, arahan, kesabaran dan motivasi

yang telah diberikan. saya meminta maaf jika terdapat tindakan yang tidak berkenan di hati Ibu. Semoga Ibu selalu dalam lindungan Allah dan apa yang telah Ibu lakukan mendapatkan balasan dari Allah STW.

4. Bapak Geradi Yudhistira, S.sos., M.A. dan Bapak Enggar Furi Herdianto, S.IP., M.A., selaku dosen penguji, serta dosen-dosen HI UII khususnya dan tanpa terkecuali, Bapak Hangga Fathana, S.IP., B.Int.St., M.A., Bapak Enggar Furi Herdianto, S.IP., M.A., Ibu Gustrieni Putri, S.IP., M.A., dan Bapak Hasbi Aswar, S.IP., M.A., serta seluruh dosen-dosen UII. Terimakasih atas ilmu, arahan dan kesabarannya selama kurang lebih empat tahun ini. Kalian adalah dosen-dosen luar biasa bagi saya. Semoga apa yang telah Bapak/Ibu berikan dapat menjadi amal jariyah dan mendapatkan balasan dari Allah SWT. Sukses dan sehat selalu untuk Bapak/Ibu Dosen tercinta.
5. Keluarga, yang selalu memberikan doa dan usahanya dalam bentuk apapun. Terimakasih pak, mi dan Fifi berkat usaha kalian saya bisa sampai pada titik ini. Semoga saya menjadi anak yang berbakti kepada kedua orang tua, negara dan agama. Sehat selalu bapak, dan fifi juga.
6. Bintar Mupiza dan Fariz Abdul Aziz, Terimakasih banyak telah memberikan ide untuk studi kasus dalam skripsi ini serta telah mengontribusikan pemikiran untuk mencari teori yang dirasa sesuai dengan kasus ini. Semoga kelak kebaikan Bintar dan Fariz dibalas dengan ganjaran yang setipa oleh Allah SWT.
7. Teman-teman kos Wijaya khususnya Ceceng, Anggit, Erik, Balya, Havizan, Falah, Glozy dan Cloudy. Terimakasih atas ejekan dan motivasi

sehingga saya bisa keluar dari zona nyaman saya dan bisa menyelesaikan skripsi ini.

8. Teman-teman HI angkatan 2014, terimakasih telah menjadi keluarga baru bagi saya selama berada di Jogja. Senang bisa menjadi bagian dari keluarga baru ini. Terimakasih juga kepada kalian karena telah menciptakan lingkungan kompetitif sehingga saya bisa berlomba-lomba dalam hal kebaikan.

Atas segala bantuan yang telah diberikan, semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Dan penulis juga berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalammu'alaikum Wr. Wb.

Prabowo Anggorono

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GRAFIK.....	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR SINGKATAN	xv
ABSTRAK.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan Penelitian.....	3
1.4 Signifikansi Penelitian.....	3
1.5 Cakupan Penelitian.....	4
1.6 Literature Review	5
2.1.1 Peranan Indonesia Terhadap Rohingya.....	6
2.1.2 Respon Domestik dan Internasional	8
1.7 Kerangka Teori/Konseptual	11
1.8 Metode Penelitian.....	12
1.8.1 Metode Kualitatif.....	12
1.8.2 Teknik Pengumpulan Data	13
1.8.3 Teknik Analisis Data	13
BAB II KRISIS PENGUNGSI ROHINGNYA DAN RESPON PEMERINTAH INDONESIA.....	15
2.1 KRISIS PENGUNGSI ROHINGNYA	16
2.1.1 Operasi Militer Terhadap Etnis Rohingya	17

2.1.2	Reaksi Komunitas Internasional Terhadap Pengungsi Rohingya ...	20
2.2	JOKO WIDODO DAN KEBIJAKAN <i>JOINT STATEMENT</i>	22
2.2.1	Memetakan Akar Masalah (<i>Addressing the Root Causes</i>).....	24
2.2.2	Peran Negara yang Terkena Dampak (<i>Role Of Affected Countries</i>)	26
2.2.3	Peran Komunitas Internasional (<i>Role of the International Community</i>).....	27
2.2.4	Peran ASEAN (<i>Role of ASEAN</i>)	29
2.3	PERATURAN PRESIDEN DAN RESPON DOMESTIK	31
2.3.1	Peraturan Presiden Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri	32
2.3.2	Respon Domestik Terhadap Pengungsi Rohingya	36
BAB III ANALISIS TWO-LEVEL GAMES TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENERIMA PENGUNGSI INTERNASIONAL (2014- 2016)		
41		
3.1	<i>TWO-LEVEL GAMES</i> PADA PENERIMAAN PENGUNGSI ROHINGYA.....	42
3.2	INDONESIA PADA LEVEL INTERNASIONAL	46
3.2.1	Kepentingan dalam <i>Joint Statement</i>	48
3.2.2	Strategi dalam <i>Joint Statement</i>	50
3.3	ANALISIS PERPRES NO 125/2016 PADA LEVEL DOMESTIK.....	55
3.3.1	Distribusi Kekuasaan dan Koalisi	56
3.3.2	Institusi Kelembagaan.....	59
3.4	ANALISIS TWO-LEVEL GAMES PADA KASUS PENGUNGSI ROHINGYA.....	61
BAB IV KESIMPULAN		
64		
DAFTAR PUSTAKA		
68		

DAFTAR GRAFIK

GRAFIK 3.2.2 Estimasi Pergerakan Pengungsi Rohingya Ke Negara Utama Dalam Mencari Perlindungan.....	51
GRAFIK 3.2.2 Estimasi Pergerakan Pengungsi Rohingya Ke Negara Utama Dalam Mencari Perlindungan.....	52

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.2.2. Pemeritaan kepentingan Joint Statement.....	51
---	----

DAFTAR TABEL

Tabel 2.2.3. Jumlah Penyaluran Dana IOM.....	28
--	----

DAFTAR SINGKATAN

ASEAN	: Assosiation of Southeast Asia Nations
BKSAP	: Badan Kerjasama Antara Parlemen
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
ECHO	: Europian Civil Protection and Humanatarian Aid Operation
FPI	: Front Pembela Islam
HAM	: Hak Asasi Manusia
IOM	: International Organization of Migration
PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PERDA	: Peraturan Daerah
PERPRES	: Peraturan Presiden
POLRI	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
RI	: Republik Indonesia
RUDENIM	: Rumah Detensi Imigrasi
R2P	: Responsibility to Protect
SOP	: Standat Oprasional Prosedur
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
UNHCR	: United Nation High Commission of Refugees
UUD	: Undang-Undang Dasar

ABSTRAK

Etnis Rohingya yang tidak diakui sebagai warga negara Myanmar membuat mereka harus keluar dari daerah asalnya. Pada tahun 2015 UNHCR melaporkan telah terjadi peningkatan pengungsi pada kawasan lautan Asia Tenggara dan beberapa telah masuk di kawasan Indonesia. Sebagai negara yang tidak memiliki undang-undang dan perjanjian internasional mengenai pengungsi seharusnya Indonesia tidak memiliki hak dan kewajiban untuk menerima pengungsi internasional tersebut. Namun, terdapat tekanan domestik kepada pemerintah untuk bisa membantu dan menyelesaikan masalah pengungsi Rohingya karena hal ini berhubungan dengan kemanusiaan. Melalui konsep Two-Level Games di sini akan menjelaskan bagaimana proses dan hasil dari usaha pemerintah Indonesia pada era Joko Widodo dalam menyelesaikan masalah pengungsi Rohingya. Terdapat usaha dua ranah yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia yaitu internasional dan domestik. Kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dikatakan telah berhasil pada dua ranah tersebut. Namun, keberhasilan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dirasa kurang karena pemerintah Indonesia dirasa belum maksimal dalam membentuk peraturan pada level domestik.

Kata kunci: *Rohingya, Pengungsi, Pemerintah, Indonesia, Domestik, Internasional*

ABSTRACT

People of ethnic Rohingya who are not recognized as Myanmar citizens make them have to leave their homeland. In 2015 UNHCR reported that there has been an increasing number of refugees in the Southeast Asian regions and some have entered Indonesia territory. As a country with no international laws and domestic regulations regarding refugees, Indonesia should not have the rights and obligations to accept the refugees. However, there is domestic pressure on the government to help and resolve the problem of Rohingya refugees because this case is related to humanity. Through the concept of Two-Level Games, it will be explained in this thesis the process and the results of the efforts of the Indonesian government's in the era of Joko Widodo on resolving the problem of Rohingya refugees. There are two levels that have been carried out by the Indonesian government, namely international and domestic. The policy carried out by the Indonesian Government declared to have been successful on those two levels. However, the successful policy that has been done by the Indonesian Government seems not to be enough because the Indonesian government is seemed not to be maximal yet in shaping the regulations at the domestic level.

Keywords: *Rohingya, Refugees, Government, Indonesia, Domestic, International*

HALAMAN PENGESAHAN

- 1 Nama Mahasiswa : Prabowo Anggorono
- 2 NIM : 14323010
- 3 Judul Tugas Akhir : Analisis Kebijakan Indonesia dalam Menangani
pengungsi Rohingya Pada Masa Pemerintahan
Joko Widodo (2014-2016)

Yogyakarta, 15 Januari 2017

Dosen Pembimbing Skripsi

Mahasiswa

Karina Utami Dewi, S.IP., M.A.

Prabowo Anggorono

NIK. 143230102

NIM. 14323006

Mengetahui

Ketua Program Studi

Irawan Jati, S.IP., M.Hum., M.S.S.

NIK. 123230102

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 penerlitan 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 tingat 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 menggambarkan 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 ditulisnya 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 Commmission Refugee*) dan IOM (*International Organization of Migration*) melakukan kerjasama dalam upaya mengurangi jumlah dan mencari kan 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 rehabilitas dengan katalain 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).

BAB II

KRISIS PENGUNGSI 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 kali lipat 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 join 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 PENGUNGI 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

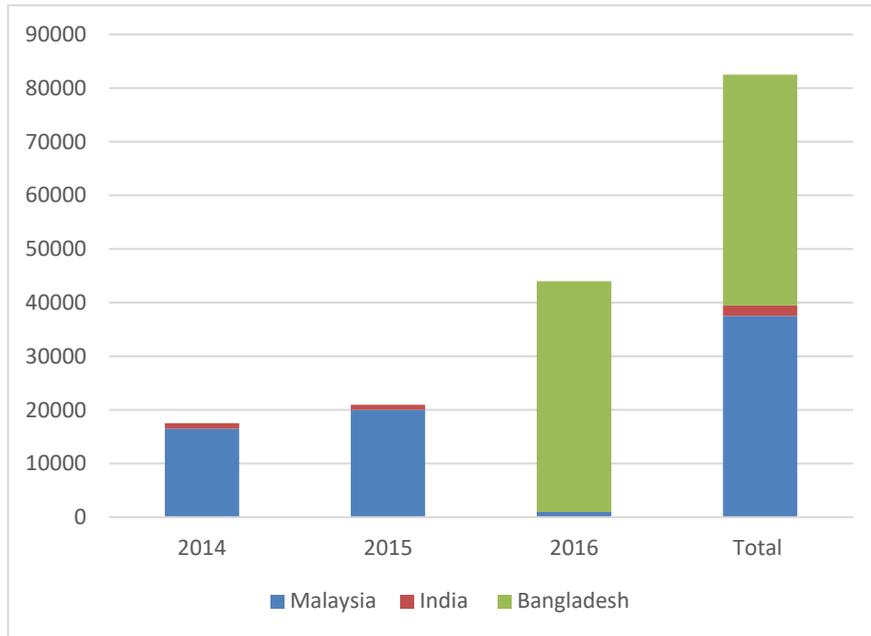
Pengungsi Rohingya sebagai kaum muslim yang minoritas mendapatkan beberapa tindakan kekerasan dari Militer Myanmar. Tindakan kekerasan yang dilakukan oleh militer Myanmar merupakan tindakan kekerasan yang mengarah pada kekerasan seksual terhadap wanita dan kekerasan fisik terhadap anak-anak. Berdasarkan 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 Rohignya 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 mencakup 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 Keamanan Laut serta lembaga non-pemerintah yang melaksanakan tugasnya di perairan kawasan Indonesia (Setkab, 2017).

Menurut laporan *United 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 pengungsi 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 mengecam 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 Pembela 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 legeslatif DPR RI yang menjadi perwakilan dari rakyat Indonesia. Walaupun PERRES 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.

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 PENGUNGS

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 diarah 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 terapkan 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 I 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 lainya dan menerapkan strateginya untuk meyakinkan negara lainya 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 waktil 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 Rohingya 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).

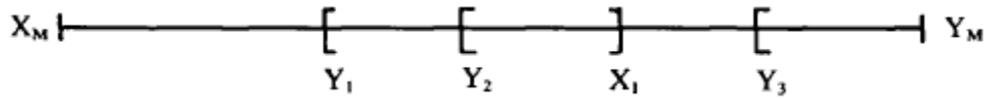
Selain bantuan tersebut kedua negara juga mendapat bantuan dari negara-negara lain seperti Indonesia yang mendapatkan bantuan dari Qatar sebesar 50 juta dollar Amerika dan bantuan dari Turkey kepada Malaysia sebesar 1 juta dollar Amerika serta bantuan dari Amerika ke kedua negara tersebut masing-masing 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 di karenakan 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.

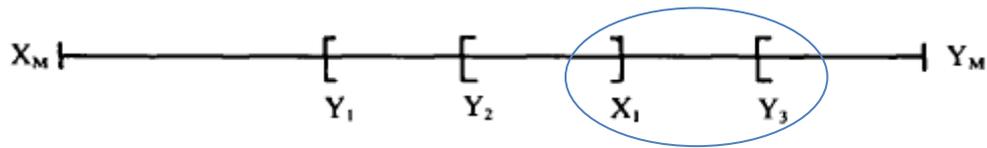


Gambar 3.2.2 Pemetaan kepentingan

Sumber: Diplomacy And Domestic Politycy: 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 X_1 . Berbeda jika kepentingan Y berpindah ke Y_3 maka kesempatan untuk membentuk perjanjian antara Y dan X mungkin tidak akan terjadi hal ini dikarenakan Y telah melewati batas minimum X yaitu X_1 .

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 imigrant* 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 distribusi 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 PENGUNGI 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 Rohingya. 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.

BAB IV

KESIMPULAN

Etnis Rohingya merupakan etnis yang mayoritas memeluk agama Islam dan memiliki estimasi jumlah penduduk sekitar 1.5 juta jiwa. Mereka tersebar pada tiga wilayah yaitu Rakhine Utara, Buthidaung dan Rathedaung. Etnis Rohingya berbeda dengan etnis lainnya di Myanmar karena etnis Rohingya mendapatkan diskriminasi dan tidak diakui sebagai warga negara Myanmar. Undang-Undang kewarganegaraan tahun 1982 negara Myanmar secara tersirat menjelaskan bahwa etnis Rohingya tidak masuk ke dalam warga negara Myanmar. Hal ini menyebabkan keberadaan etnis Rohingya yang telah menetap di kawasan Myanmar khususnya di Rakhine Utara, Buthidaung dan Rathedaung tidak mendapatkan pengakuan dan mendapatkan perlakuan yang berbeda. Tidak hanya perlakuan yang berbeda, beberapa kekerasan yang akhir-akhir ini terhadap Etnis Rohingya membuat mereka berpindah keluar dari wilayah mereka dan membuat etnis ini menjadi pengungsi demi bertahan hidup.

Perkembangan kasus Rohingya semakin memburuk dengan adanya operasi militer dan kurangnya peran dari komunitas internasional. Menurut penelitian dari *Human Right Watch* yang dilakukan terhadap 29 dari 59 perempuan merupakan korban kekerasan seksual yang dilakukan oleh oknum militer. Menurut penelitian *Human Right Watch* yang diperkuat oleh 17 organisasi kesehatan untuk pengungsi wanita, memaparkan bahwa tindakan kekerasan seksual yang terjadi terhadap perempuan etnis Rohingya dilakukan lebih dari dua anggota militer. Kurangnya respon dari komunitas internasional juga menyebabkan

masalah ini menjadi semakin kompleks dan memberi dampak bagi negara-negara sekitar Myanmar.

Indonesia adalah salah satu negara yang terkena dampak dari pengungsi Rohingya dan salah satu anggota ASEAN mengajak Malaysia dan Thailand untuk membahas masalah pengungsi internasional dengan mengadakan sebuah forum *joint statement* yang telah dilaksanakan di Putrajaya, Malaysia pada 20 Mei 2015. Pertemuan tersebut menghasilkan perjanjian sementara yang berisikan empat poin penting untuk menangani masalah pengungsi Rohingya, poin tersebut adalah pemetaan masalah dari akar, peran negara yang terkena dampak, peran komunitas internasional dan peran dari ASEAN.

Peran negara-negara terdekat yang terkena dampak tidak berhenti pada *joint statement* yang dilaksanakan di Putrajaya, Malaysia. Forum internasional lanjutan untuk mempercepat penyelesaian masalah Rohingya kembali dilanjutkan di negara Thailand. Pada forum tersebut menghasilkan sebuah perjanjian sementara untuk menangani masalah pengungsi Rohingya dan mengajak komunitas internasional ikut berperan untuk menyelesaikan masalah pengungsi internasional secara bersama. Hasil dari persetujuan internasional diatas diimplementasikan pada domestik Indonesia dalam bentuk PERPRES.

PERPRES 125/2016 merupakan salah satu upaya Pemerintah Indonesia dalam menangani masalah pengungsi Rohingya. Pasalnya sampai saat ini Pemerintah Indonesia belum memiliki regulasi yang mengatur mengenai pengungsi internasional. PERPRES 125/2016 merupakan tindak lanjut dari masalah pengungsi dan forum *joint statement* yang telah dilaksanakan negara

Malaysia dan Thailand. Menurut PERPRES 125/2016, penanganan pengungsi dilakukan dengan bekerjasama dengan organisasi internasional yang bergerak di bidang pengungsi dan kemanusiaan. Secara garis besar PERPRES 125/2016 terdiri dari empat poin yaitu penemuan, penampungan, pengamanan dan pengawasan keimigrasian. Tahap yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia ini telah memenuhi aspek-aspek yang ada didalam konsep *Two-Level Games*.

Secara garis besar Putnam menjelaskan bahwa konsep *Two-Level Games* terdiri dari dua ranah yaitu ranah internasional dan domestik. Selain terbagi dua ranah, pada *Two-Level Games* terdapat tiga penentu kemenangan atau *Win-Set* pada masing-masing ranah. Pada ranah pertama terdapat strategi negosiator sebagai *Win-Set* pada level internasional sedangkan pada ranah domestik terdapat *dua Win-Set* yaitu distribusi kekuasaan dan koalisi serta institusi kelembagaan.

Pada ranah internasional pemerintah mengirim Menteri Luar Negeri Retno Marsudi sebagai delegasi internasional. Pada ranah ini Menteri Retno Marsudi berhasil melakukan *Win-Set* pada Malaysia untuk menerima pengungsi Rohingya dengan sementara dan mendapat bantuan dari beberapa komunitas internasional akan tetapi strategi yang sama gagal digunakan pada Thailand karena terdapat masalah domestik di negara Thailand. Jika melihat hasil dari ranah internasional maka Indonesia telah dikatakan berhasil walaupun Thailand tidak menyetujui perjanjian *joint statement* pasalnya pada ranah ini telah terdapat perjanjian sementara yang menandakan keberhasilan pada ranah internasional. Perjanjian sementara yang terbentuk di ranah internasional akan dibawa pada ranah domestik.

Melihat pada ranah domestik kebijakan yang dilakukan oleh Joko Widodo telah memenuhi kedua *Win-Set*. *Pertama* distribusi kekuasaan dan koalisi, pada *Win-Set* ini Pemerintah Indonesia telah dianggap berhasil, pasalnya pemerintah berhasil meyakinkan koalisi dan pihak oposisi bahwa keputusan yang telah diambil oleh Presiden Joko Widodo merupakan keputusan yang tepat. *Kedua* adalah institusi kelembagaan, pada *Win-Set* ini pemerintah juga telah dikatakan berhasil karena pada tahap ini pemerintah dapat mengesahkan regulasi domestik mengenai penerimaan pengungsi internasional dalam bentuk PERPRES 125/2016. Jika melihat dengan *Two-Level Games* maka seluruh aspek pada kebijakan mengenai pengungsi luar negeri bisa dianggap berhasil, walaupun dianggap berhasil kebijakan ini dianggap masih kurang maksimal, 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.

Penelitian ini bisa dikembangkan kepada tahap lanjutan dan kemungkinan menghasilkan kesimpulan yang berbeda jika terdapat penelitian selanjutnya. Pasalnya pada penelitian ini hanya membahas mengenai kebijakan Presiden Joko Widodo dalam menerima kasus pengungsi Rohingya. Hasil kesimpulan akan berbeda jika terdapat potensi penelitian lanjutan mengenai implementasi penerapan kebijakan dilapangan dalam kasus penerimaan pengungsi internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- (HRW), H. R. (2017). *All of my body was pain*. United State of Amerika: United State of Amerika.
- (IOM), I. O. (2015). *IOM Appeal Bay of Bengal and Andaman Sea Crisis*. Myanmar: IOM.
- Abdelkader, E. (2017, September 21). *The history of the persecution of Myanmar's Rohingya*. Retrieved from the conversation: <https://theconversation.com/the-history-of-the-persecution-of-myanmars-rohingya-84040>
- Alfiansyah, F. (2016, November 23). *Komnas HAM desak pemerintah Indonesia tangani kaum Rohingya*. Retrieved from Merdeka.com: <https://www.merdeka.com/peristiwa/komnas-ham-desak-pemerintah-indonesia-tangani-kaum-ronghiya.html>
- Aljazeera. (2015, mei 20). *Malaysia, Indonesia agree to take in stranded migrants*. Retrieved from <http://america.aljazeera.com>: <http://america.aljazeera.com/articles/2015/5/20/indonesia-malaysia-to-help-migrants-stranded-at-sea.html>
- Alunaza, H. (2017). kebijakan pemerintah Indonesia melalui sekuritisasi migrasi pengungsi Rohingya di Aceh tahun 2012-2015. *Indonesia perspective* , 6.
- Amnesty. (2016). *we are breaking at the point*. London: Amnesty International.
- ASEAN, H. R. (2015, May 29). *Join Statement Ministerial Meeting on Irregular Movement of People in Southeast Asia*. Retrieved from humanrightsinasean.info: <https://humanrightsinasean.info/campaign/join-statement-ministerial-meeting-irregular-movement-people-southeast-asia.html>
- Asquith, M. (2014, April 28). *Rohingya health crisis in west Myanmar*. Retrieved from the national: <https://www.thenational.ae/uae/comment/rohingya-health-crisis-in-west-myanmar-1.565564>
- Asrar, S. (2017, oktober 28). *Rohingya crisis explained in maps*. Retrieved from <http://www.aljazeera.com>: <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2017/09/rohingya-crisis-explained-maps-170910140906580.html>

- Bonasir, R. (2015, Mei 20). *Krisis pengungsi dibahas Menlu RI, Malaysia, dan Thailand*. Retrieved from BBC: https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150520_dunia_malaysia_rohingya
- Bonasir, R. (2015, Mei 20). *Krisis pengungsi dibahas Menlu RI, Malaysia, dan Thailand*. Retrieved from BBC: https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150520_dunia_malaysia_rohingya
- Bonasir, R. (2016, Februari 27). *Indonesia izinkan pengungsi Rohingya lewati batas waktu*. Retrieved from http://www.bbc.com: http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/02/160226_indonesia_rohingya_izin
- Broderick, K. (2016). *The Intersection of HADR and the Rohingya*. new york: BRODERICK FUTUREGRAM.
- Broderick, K. (2016). *The Intersection of HADR and the Rohingya Refugee Crisis*. Project 2049 institute.
- Cochrane, J. (2015, May 20). *Indonesia and Malaysia Agree to Care for Stranded Migrants*. Retrieved from [www.nytimes.com: https://www.nytimes.com/2015/05/21/world/asia/indonesia-malaysia-rohingya-bangladeshi-migrants-agreement.html](https://www.nytimes.com/2015/05/21/world/asia/indonesia-malaysia-rohingya-bangladeshi-migrants-agreement.html)
- D.Putnam, R. (1988). *diplomacy and domestic political*. World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- D.Putnam, R. (1998). *Diplomacy And Domestic Politic*. the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- DPR RI. (2000). *Undang-Undang republik indonesia No 24 Tahun 2000 tentang perjanjian Internasional*. Jakarta: DPR RI. Diambil kembali dari kemenlu: <https://pih.kemlu.go.id/files/uu0242000.pdf>
- Dr. J.R. Raco, M. M. (2010). *metode penelitian kuantitatif*. jakarta: grasindo.
- ECHO. (2017). *Refugees in Thailand*. Bangkok: European commission.
- Edwards, A. (2014). *More than 20,000 people risk all on Indian Ocean to reach safety: UNHCR report*. New york: UNHCR. Retrieved from <http://www.unhcr.org/news/latest/2014/8/53f741fc9/20000-people-risk-indian-ocean-reach-safety-unhcr-report.html>

- Euronews. (2017, september 16). *Indonesia's Muslims urge more support for Myanmar's Rohingyas*. Retrieved from <http://www.euronews.com: http://www.euronews.com/2017/09/16/indonesias-muslims-urge-more-support-for-myanmars-rohingyas>
- Gerry, A. (2015, Mei 15). *Thailand-Malaysia Menolak, Pengungsi Rohingya Terdampar di Aceh*. Diambil kembali dari www.liputan6.com: https://www.liputan6.com/global/read/2232748/thailand-malaysia-menolak-pengungsi-rohingya-terdampar-di-aceh
- Guardian, T. (2015, Mei 20). *Indonesia and Malaysia agree to offer 7000 migrant temporary shelter*. Retrieved from www.theguardian.com: https://www.theguardian.com/world/2015/may/20/hundreds-more-migrants-rescued-off-indonesia-as-pope-calls-for-help
- Ha, H. T. (2016). Rakhine Crisis Challenges ASEAN's Non-Interference Principle. *ISEAS*, 5-6.
- Ihsanuddin. (2017, Januari 17). *Jokowi Teken Perpres Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*. Retrieved from kompas.com: https://nasional.kompas.com/read/2017/01/17/15063901/jokowi.teken.perpres.penanganan.pengungsi.dari.luar.negeri
- Imigrasi, D. J. (2016, april 19). *imigrasi.go.id*. Retrieved from [penanganan imigran ilegal yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi: http://www.imigrasi.go.id/phocadownloadpap/Juklak/Tahun2016/imi%200352%20gr%2002%2007%20tentang%20penanganan%20imigrasi%20ilegal.pdf](http://www.imigrasi.go.id: http://www.imigrasi.go.id/phocadownloadpap/Juklak/Tahun2016/imi%200352%20gr%2002%2007%20tentang%20penanganan%20imigrasi%20ilegal.pdf)
- Kabinet, S. (2017, Januari 16). *Presiden Jokowi Teken Perpres Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri*. Retrieved from <http://setkab.go.id: http://setkab.go.id/presiden-jokowi-teken-perpres-penanganan-pengungsi-dari-luar-negeri/>
- KEMENLU. (2016, Desember 18). *Menlu Retno hadiri ASEAN Retreat di Yangon, Myanmar*. Retrieved from www.kemlu.go.id: https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Menlu-Retno-hadiri-ASEAN-Retreat-di-Yangon.aspx
- KEMLU, D. J. (2015, juli). *Aman dan stabil keniscayaan bagi asean*. Jakarta: DIREKTORAT JENDERAL KERJA SAMA ASEAN.
- Kompas. (2015, Mei 18). *F-PKS Dorong Pemerintah RI untuk Desak ASEAN Panggil Myanmar Terkait Rohingya*. Retrieved from nasional.kompas.com:

<https://nasional.kompas.com/read/2015/05/18/20145401/F-PKS.Dorong.Pemerintah.RI.untuk.Desak.ASEAN.Panggil.Myanmar.Terkait.Rohingya>

Masriadi. (2015, oktober 15). *Sepekan Terakhir, 166 Pengungsi Rohingya di Aceh Kabur dari Penampungan*. Retrieved from regional.kompas.com: <https://regional.kompas.com/read/2015/10/15/19563091/Sepekan.Terakhir.166.Pengungsi.Rohingya.di.Aceh.Kabur.dari.Penampungan>.

Missbach, A. (2015, Augustus 19). *Towards A Real Solution to Southeast Asia's Refugee Crisis*. Retrieved from thediplomat.com: <https://thediplomat.com/2015/08/towards-a-real-solution-to-southeast-asias-refugee-crisis/>

Moy, L. Y. (2016). Latar belakang Indonesia menerima pengungsi rohingya pada tahun 2015. *global insight journal*, 61.

Muhamad, S. V. (2015, Mei 10). Masalah pengungsi rohingya Indonesia dan myanmar. *VII*, p. 06.

Nanuam, W. (2017, Agustus 31). *Prawit calm on Rohingya influx threat* . Retrieved from bangkokpost.com: <https://www.bangkokpost.com/news/security/1315915/prawit-calm-on-rohingya-influx-threat>

Paterson, L. (2017, Desember 19). *Rohingya crisis: Burma's military targeted fleeing children and elderly, say Muslim refugees*. Retrieved from www.independent.co.uk: <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/rohingya-crisis-latest-burma-military-children-elderly-attacks-muslim-refugee-aung-san-suu-kyi-a8117696.html>

Pratama, F. (2017, september 08). *Dubes RI untuk Myanmar Buka-bukaan Soal Latar Belakang Krisis Rohingya*. Retrieved from news.detik.com: <https://news.detik.com/berita/3633773/dubes-ri-untuk-myanmar-buka-bukaan-soal-latar-belakang-krisis-rohingya>

Purnama, R. (2017, September 16). *Amien Rais Sebut Jokowi hanya Pencitraan Bantu Rohingya*. Retrieved from CNN Indonesia: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170916145319-20-242182/amien-rais-sebut-jokowi-hanya-pencitraan-bantu-rohingya>

Putnam. (1998). *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy And Domestic Polity: The Logic Of Two Level Game. *JStore*, 433.
- Putnam, R. D. (1988, hal 436). *Diplomacy and domestic politics*:. London: the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Putnam, R. D. (1998). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *J store*, 11.
- Putro, G. A. (2016, November 25). *Datangi Kedubes Myanmar, Mahasiswa Gelar Aksi Solidaritas Rohingya*. Diambil kembali dari news.detik.com: <https://news.detik.com/berita/d-3354487/datangi-kedubes-myanmar-mahasiswa-gelar-aksi-solidaritas-rohingya>
- Rahman, M. Z. (2017). THE INFLUENCE OF ISLAM IN INDONESIAN FOREIGN POLICY: *ISLAM FUTURA*, 99.
- Rahman, S. K., & mohamad, M. N. (2016). The World Reaction and UN Role in Handling Violence towards Muslim Ethnic Rohingyas. *ISLAMIYYAT* 38(2), 166.
- Relifweb. (2015, Mei 20). *Joint statement: Ministerial meeting on irregular movement of people in Southeast Asia*. Retrieved from reliefweb.int: <https://reliefweb.int/report/myanmar/joint-statement-ministerial-meeting-irregular-movement-people-southeast-asia>
- RI, D. (2011). *UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA*. Retrieved from <http://kelembagaan.ristekdikti.go.id>: <http://kelembagaan.ristekdikti.go.id/wp-content/uploads/2016/08/UU-12-Tahun-2011.pdf>
- RI, D. (2017, Febuari 22). *BKSAP Dorong Semua Negara Berkontribusi Pada Masalah Pengungsi*. Retrieved from <http://dpr.go.id>: <http://dpr.go.id/berita/detail/id/15616/t/BKSAP+Dorong+Semua+Negara+Berkontribusi+Pada+Masalah+Pengungsi>
- RI, D. (2017, september 28). *Fahri Hamzah Serukan Presiden Melegislasi Pengungsi dan Pencari Suaka*. Retrieved from dpr.go.id: <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/17813/t/Fahri+Hamzah+Serukan+Presiden+Melegislasi+Pengungsi+dan+Pencari+Suaka>
- RI, D. (2017, September 29). *Fahri Hamzah Serukan Presiden Melegislasi Pengungsi dan Pencari Suaka*. Retrieved from <http://www.dpr.go.id>: <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/17813/t/Fahri+Hamzah+Serukan+Presiden+Melegislasi+Pengungsi+dan+Pencari+Suaka>

- Rizqa, H. (2016, November 27). *PM Malaysia akan Hadiri Aksi Massa Peduli Rohingya*. Retrieved from [republika.co.id: https://www.republika.co.id/berita/internasional/global/16/11/27/oha6vd330-pm-malaysia-akan-hadiri-aksi-massa-peduli-rohingya](https://www.republika.co.id/berita/internasional/global/16/11/27/oha6vd330-pm-malaysia-akan-hadiri-aksi-massa-peduli-rohingya)
- Saragih, H. M. (2017). Indonesia dan Responsibility To Protect Etnis Muslim. *Jurnal Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan*, 5-6.
- Setkab, H. A. (2017, januari 16). *setkab.go.id*. Retrieved from President Jokowi Signs Presidential Regulation on Handling of Refugees from Abroad: <http://setkab.go.id/en/president-jokowi-signs-presidential-regulation-on-handling-of-refugees-from-abroad/>
- Snyder, G. H. (1978). Conflict Among Nations: Bargaining, Decision. *Naval War College Review*, 136.
- Suryokumoro, H. (2013, November 27). *THE REASON OF INDONESIA NOT RATIFIED REFUGEE CONVENTION 1951 AND*. Diambil kembali dari media.neliti: <https://media.neliti.com/media/publications/34781-ID-alasan-indonesia-belum-meratifikasi-konvensi-1951-tentang-pengungsi-dan-perlindu.pdf>
- Tan, V. (2015). *Over 168,000 Rohingya likely fled Myanmar since 2012 - UNHCR report*. France: UNHCR . Retrieved oktpber 09, 2017, from <http://aceh.tribunnews.com/2015/05/19/jumlah-pengungsi-rohingya-di-indonesia-capai-11941-orang>
- Tempo.co. (2017, September 05). *Kapolri: Isu Rohingya Digunakan untuk Menyerang Pemerintah Jokowi*. Retrieved from nasional.tempo.co: <https://nasional.tempo.co/read/906209/kapolri-isu-rohingya-digunakan-untuk-menyerang-pemerintah-jokowi>
- Thailand. (29 May 2015). *summary, Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean*. Bangkok, Thailand: ministry of foreign affairs of the thailand kingdom.
- Thailand, g. (2015). *Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean*. Bangkok: mfa.go.th.
- theguardian. (2015, May 20). *Indonesia and Malaysia agree to offer 7,000 migrants temporary shelter*. Retrieved from [www.theguardian.com: https://www.theguardian.com/world/2015/may/20/hundreds-more-migrants-rescued-off-indonesia-as-pope-calls-for-help](https://www.theguardian.com/world/2015/may/20/hundreds-more-migrants-rescued-off-indonesia-as-pope-calls-for-help)

- UNHCR. (2010). *Convention and protocol relating to the status of refugees*. Retrieved November 11, 2017, from the united nations refugees agency: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>
- UNHCR. (2015). *mixed maritime movement in south-east asia*. bangkok: UNHCR regional office for south-east asia. Retrieved Oktober 09, 2017, from <https://unhcr.atavist.com/mmm2015>
- UNHCR. (2016). *Mixed Movements in south-east asia 2016*. bangladesh: UNHCR the UN refugee agency.
- Yi, B. L. (2015, Mei 13). *malaysia tell thousands of rohingya of refugees to back to your country*. Retrieved from The guardian: <https://www.theguardian.com/world/2015/may/13/malaysia-tells-thousands-of-rohingya-refugees-to-go-back-to-your-country>