

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberagaman suku, etnis, agama dan bahasa merupakan salah satu ciri khas dari kawasan Asia, terlebih lagi Asia Tenggara. Sebagai organisasi yang menaungi kerjasama antar negara di Asia Tenggara, ASEAN menciptakan slogan bersama untuk meminimalisir adanya konflik-konflik horizontal kawasan yakni, “*One Vision, One Identity, OneCommunity* (Satu Visi, Satu Identitas, Satu Komunitas)”. Konflik horizontal adalah konflik antar masyarakat dengan kepentingan yang sama, terjadi antara masyarakat dengan tingkat sosial yang sama. Sebagai kawasan yang memiliki keberagaman penduduk, konflik horizontal menjadi peristiwa yang sulit untuk dihindari. Salah satu konflik horizontal di Asia Tenggara yang beberapa tahun terakhir ini menyita perhatian publik dunia internasional adalah konflik perselisihan agama dan etnis di Myanmar, konflik horizontal ini menyebabkan terjadinya peristiwa eksodus etnis minoritas Rohingya dari Myanmar.

Konflik horizontal di Myanmar ini sudah terjadi sebelum Burma atau yang sekarang dikenal sebagai Myanmar merdeka. Isu ini kembali hangat pada tahun 2012, merupakan hasil dari sorotan media internasional atas perbuatan tidak simpati dari Thailand dan Bangladesh yang mendorong keluar etnis Rohingya dari kedaulatan mereka (H. R. Watch 2009). Konflik yang melibatkan etnis minoritas Islam Rohingya di Rakhine Myanmar, etnis mayoritas Buddha Myanmar, pemerintahan Junta Myanmar ini sulit dicari jalan keluarnya, karena dari pihak pemerintahannya pun terkesan memihak salah satu etnis dan turut terlibat. Jadi konflik ini merupakan *state violence*, di mana negara melakukan *genosida, ethnic cleansing* (pembantaian etnis), tapi kemudian berkembang menjadi kejahatan sipil antar orang

Rohingya dengan orang Arakan lainnya yang non Muslim. Orang Rohingya di Myanmar tidak diakui dan dilakukan pencabutan kartu putih oleh pemerintahan yang menyebabkan etnis Rohingya tidak mempunyai hak untuk melaksanakan pemilu, mendapatkan tempat tinggal, dan hak lain sebagai warga negara di Myanmar. Seperti yang dikemukakan Utusan Khusus Organisasi Kerjasama Islam (OKI) di Myanmar, Tan Syed Hamid Albar “Bila tidak ada dokumen maka tidak ada tempat bagi mereka, bergerak pun tidak boleh. Pergi dari satu tempat ke tempat lain pun tidak boleh. Ada undang-undang yang menyekat pergaulan, yang bahkan menyekat cinta. Maka dari itu, mereka akhirnya mencari jalan”(Bonasir, BBC Indonesia 2015) . Dari pernyataan Tan Syed Hamid ini diartikan bahwa etnis Rohingya sekarang ini tidak memiliki tempat untuk berlindung serta identitas.

Kehilangan kewarganegaraan membuat etnis Rohingya berstatus pengungsi berdasarkan hukum internasional, pengungsi disini didefinisikan sebagai “seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut”(Darmawan 2015).Ketidaknyamanan ini menyebabkan etnis Rohinya memilih untuk melakukan eksodus¹ ke negara lain.

Etnis Rohingya melarikan diri atas kekerasan dan diskriminasi yang mereka terima ke negara-negara tetangga di Asia Tenggara. Mereka melarikan diri dengan cara menumpang kapal ilegal yang membawa perdagangan manusia ke arah Malaysia. Namun diluar dugaan negara-negara tetangga seperti Thailand, Malaysia serta Indonesia, menolak kehadiran etnis Rohingya ke dalam kedaulatan mereka. Adapun tindakan yang dilakukan adalah Thailand melalui Perdana Menteriya dengan tegas mengatakan bahwa mereka tidak mengharapkan

1 Peristiwa Eksodus adalah peristiwa meninggalkan kampung halaman (tempat lahir, kota, negara) oleh penduduk secara besar-besaran.

kehadiran etnis Rohingya di Thailand, karena alasan kedaulatan dan ekonomi. Sedangkan Malaysia bersikeras bahwa tidak bisa menerima mereka di daratan hanya bisa membantu memberi bahan makanan di lautan saja. Indonesia juga melakukan hal yang sama, pihak berwenang melarang nelayan dan warga untuk menolong Rohingya ke daratan. Mereka hanya diperbolehkan untuk memberi bahan bakar, makanan, atau keperluan apapun asalkan tidak dibawa ke daratan. Atas tindakan penolakan ini negara-negara di Asia Tenggara mendapat kecaman keras dari negara-negara non Asia serta UNHCR, UN.

Namun perlakuan berbeda ditunjukkan oleh masyarakat Nangroe Aceh Darussalam yang selanjutnya akan disebut dengan NAD. Provinsi yang menggunakan nilai-nilai Islam sebagai pedoman hidup sehari-hari ini melanggar larangan pemerintah untuk membawa etnis Rohingya ke daratan. Bersama-sama dengan organisasi peduli HAM dan Rohingya AMPR (Aliansi Masyarakat Peduli Rohingya), ACT (Aksi Cepat Tanggap), UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), IOM (*International Organization of Migration*) mereka tetap mencari dan membawa etnis muslim Rohingya ke daratan dan memberikan bantuan. Sekitar 1.800 orang lainnya diselamatkan di Aceh melalui tiga gelombang. (Bonasir, BBC Indonesia 2015). Dan ribuan orang lainnya diperkirakan masih berada di laut dan masih belum mengetahui tujuan mereka selanjutnya. Pengungsi Rohingya diberlakukan sangat manusiawi oleh masyarakat Aceh, mereka diberi bantuan makanan, tempat tinggal serta dorongan moral. Hal ini menjadi sorotan publik bahkan mancanegara mengingat Indonesia sempat menolak pengungsi Rohingya dan tercatat belum meratifikasi Konvensi Internasional Internasional 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.

Indonesia dikenal aktif dalam beberapa organisasi internasional dan Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki posisi geografis yang strategis sebagai persinggahan terakhir bagi pencari suaka atau pengungsi dari berbagai negara yang ingin mencapai negara tujuannya yakni Australia. Namun, sejak diadakannya Konvensi

Internasional 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, Indonesia belum meratifikasinya. Oleh karenanya Indonesia tidak mempunyai wewenang dalam memberikan status pengungsi yang kemudian harus diserahkan kepada UNHCR sebagai badan resmi internasional terkait pengungsi. Dengan belum meratifikasi perjanjian internasional ini maka Indonesia mengalami beberapa kesulitan dalam ketanggapannya menghadapi pengungsi, karena proses pengidentifikasian oleh UNHCR yang memerlukan waktu lama ditakutkan akan terjadi indikasi pelanggaran HAM, perlakuan fisik secara kasar bisa saja terjadi bahkan negara dianggap tidak mampu memberikan perlindungan yang layak bagi para pengungsi dan pencari suaka selama prosesnya.

Indonesia bersama-sama dengan Thailand dan Malaysia pada bulan Mei 2015 sepakat untuk mengadakan pertemuan tingkat menteri di Malaysia guna membahas persoalan penyelundupan warga ilegal (etnis Rohingya) yang masuk ke daerah kedaulatan ketiga negara ini. Perundingan tripartit ini dihadiri oleh Menteri Luar Negeri Indonesia (Retno Marsudi), Menteri Luar Negeri Malaysia (Datuk Seri Anifah Aman) dan Menteri Luar Negeri Thailand (Jenderal Tanasak Patimapragorn). Pada akhir perundingan, para wakil negara itu menyatakan pernyataan bahwa mereka akan menerima pengungsi Rohingya yang telah berada dekat dengan kedaulatan mereka (Bonasir, BBC Indonesia 2015)

"Kami sepakat untuk menawarkan penampungan (pengungsi Rohingya) sementara asalkan proses penempatan di negara lain dan pemulangan dilakukan dalam waktu satu tahun oleh komunitas internasional." (pernyataan Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi se usai pertemuan Tripartit dengan Malaysia dan Thailand, Pataraja)

Pernyataan tentang penerimaan pengungsi Rohingya di Aceh ini menjadi menarik untuk diteliti karena bertolak belakang dengan sikap luar negeri yang ditunjukkan Indonesia terhadap pengungsi Rohingya sebelumnya. Indonesia melarang pengungsi Rohingya untuk mendarat di daratan Indonesia, hal ini disampaikan oleh juru bicara TNI AL Mayjen Fuad

Basya. Bahwa TNI diberi perintah untuk menghimbau kapal-kapal yang membawa rombongan pengungsi Rohingya untuk putar balik ke arah laut dan bahkan yang telah mendarat juga diseret kembali ke laut.(Bonasir, BBC Indonesia 2015) . Namun setelah keputusan dalam pertemuan Tripartit di Malaysia, Presiden Joko Widodo langsung menegut TNI AL Moeldoko untuk mencari dan mengevakuasi pengungsi Rohingya yang berada di perairan Indonesia barat ke daratan Indonesia yakni Nangroe Aceh Darussalam.

B. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang masalah yang disampaikan maka dapat dirumuskan rumusan masalah yakni :

Mengapa Indonesia bersedia menerima pengungsi Rohingya di Nangroe Aceh Darussalam ?

C. Kerangka Teoritis

Seperti yang dikemukakan oleh Nicholas J. Spykman definisi hubungan internasional diartikan sebagai hubungan antarindividu yang berasal dari negara yang berbeda dan perilaku internasional merupakan perilaku sosial dari seseorang atau suatu kelompok yang bertujuan atau dipengaruhi oleh keberadaan atau tingkah laku orang-orangan atau kelompok yang berasal dari negara yang berbeda(Pfaltzgraff 2014). Yang artinya jangkauan dari studi ini sangatlah luas, oleh karena itu dalam perumusan teori perlu adanya perbedaan berdasarkan kriteria jangkauan dan daya eksplanasinya. Karena teori dalam hubungan internasional bukan merupakan teori eksak yang dapat diterapkan

dimana saja, kapan saja dan kepada siapa saja maka, teori dalam hubungan internasional digolongkan menjadi dua kategori berdasarkan ruang lingkungannya, yakni *grand theory* dan *middle range*(Masoed 1990). Dan perumusan pembuatan kebijakan lebih tepat menggunakan teori *middle range* karena teori ini lebih bisa mendeskripsikan fenomena dengan cermat dan memuat probabilitas yang tinggi. Teori *middle range* juga menekankan bahwa pengambilan tindakan tergantung pada kesempatan yang dimiliki dan tergantung pula pada kemauan untuk bertindak. Dan pada tahap perkembangan hubungan internasional dewasa ini maka pertimbangan relevansi *middle range* lebih diutamakan dibandingkan dengan *grand theory*.

Dalam isu kebijakan yang dilakukan Indonesia terhadap pengungsi Rohingya mempunyai faktor-faktor lain seperti identitas, pengaruh dan dorongan dari dalam negeri dan luar negeri, serta faktor kemanusiaan dalam memperlakukan pengungsi. Maka untuk menjawab rumusan masalah yang ada, penulis menggunakan teori konstruktivisme dengan menekankan identitas dan pengaruh identitas dalam kebijakan dengan model *the bomerang pattern*.

1. Teori Konstruktivisme

Teori konstruktivis dipenuhi oleh ilmuwan yang percaya bahwa dunia sosial, termasuk juga hubungan internasional merupakan suatu konstruksi manusia, tidak ada kenyataan sosial objektif maupun eksternal. Pemikiran ini muncul seiring berjalannya waktu dimana aktor internasional semakin hari semakin berkembang begitu pula dengan isunya. Dari yang semula hanya *government to government* kini menjadi *people to people*.

Peran dari identitas bagi hubungan internasional menurut perspektif konstruktivis adalah sesuatu yang mutlak. Seperti yang dikatakan oleh Professor Peter Katzenstein bahwa “identitas negara terbentuk dari hubungan mereka dengan lingkungan lain baik itu

domestik maupun internasional”(Nau 2009). Identitas dalam hubungan internasional terbagi menjadi dua , domestik atau internal dan internasional atau eksternal. Identitas domestik berasal dari refleksi individu masyarakat yang sejarah yang sama. Identitas ini biasanya tersebar dalam satu kawasan. Mereka berasal dari berbagai suku, kelompok etnik, agama, budaya, sistem politik, dan kepercayaan ideologi dan merefleksikan bagaimana kelompok ini membentuk identitas mereka. Identitas dimensi internasional berfokus kepada hubungan dengan siapa atau negara mana yang kemudian membentuk suatu aturan dan aktor internasional. Identitas internasional ini ditentukan oleh sejarah dengan siapa dan negara apa saja yang pernah melakukan kerjasama.

Menurut Wendt, identitas didapatkan dengan proses *shared ideas*, “*Identities and interests of actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature*”. *Shared ideas dalam konstruktivis dapat diartikan dengan berbagi norma, nilai dan keyakinan dari kelompok itu sendiri.* **Nilai-nilai** yakni ide yang bersumber dari keyakinan moral, **norma** yakni ide yang mengatur hal-hal prosedural dan substansi perilaku negara seperti hubungan sebab- akibat dan kemanusiaan, **keyakinan** yakni bagaimana dunia sosial bekerja dengan menekankan pada perspektif identitas sosial. Konstruktivis sosial merupakan sebuah perspektif identitas negara dan aktor yang didapatkan dari kebiasaan-kebiasaan yang digunakan untuk memperlakukan *partnernya*.

Identitas merupakan salah satu hal yang penting dalam pembuatan kebijakan begitupula dengan aksi dimana identitas merupakan salah satu refleksi dari apa dan bagaimana negara, NGO, aktor hubungan internasional itu sedangkan aksi merupakan salah satu tindak lanjut dari identitas. Sepaham dengan Alexander Wendt yang ber argumen “*Anarchy is what states makes on it* “ yang artinya “Anarkhi merupakan gambaran dari tindakan negara-negara” yang kemudian dapat diartikan bahwa konstruksi

sosial adalah bentuk buatan dari kepentingan dari aktor-aktor yang mempunyai identitas masing-masing.

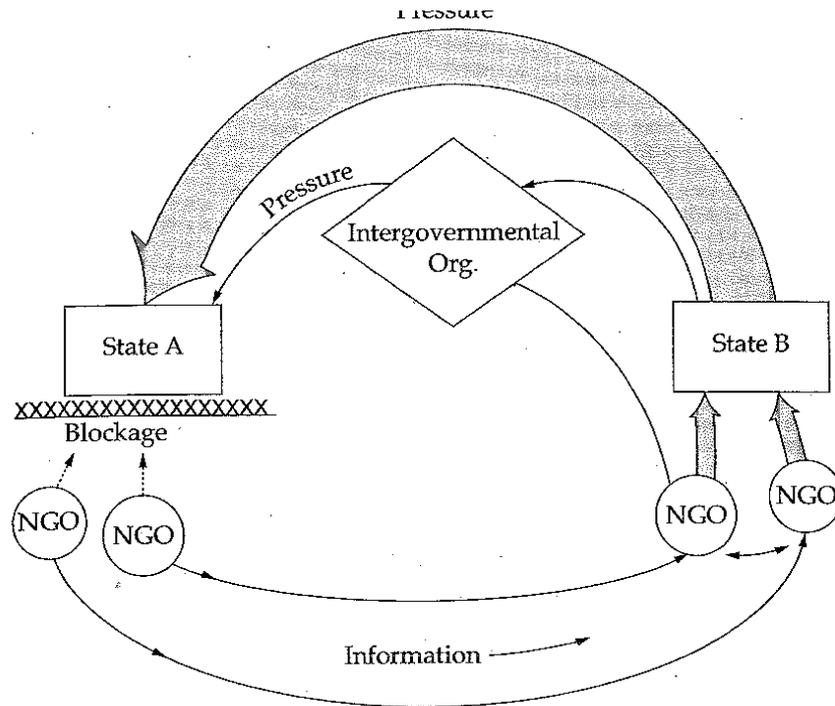
Dan dapat digambarkan dalam teori konstruktivis ini bahwa pola untuk menciptakan aksi adalah dengan *ideational structure* : *identity* -> *interest* -> *actions*. Dalam mencapai suatu kebijakan atau aksi maka diperlukan untuk saling berbagi idea, nilai dan norma yang mana dapat membawa pengaruh besar dalam pembuatan kebijakan tersebut. Dalam isu ini aktor internasional yang dominan adalah masyarakat Aceh dengan identitasnya sebagai kota dengan prinsip-prinsip Islam. Maka, teori ini dapat menganalisis isu yang dibahas, yakni kebijakan Indonesia terhadap pengungsi Rohingya di Aceh, Indonesia lebih menekankan nilai-nilai, norma dan keyakinan dari Rohingya dan masyarakat Indonesia itu sendiri khususnya masyarakat Aceh.

2. *The Boomerang Pattern*

The Boomerang Pattern merupakan salah satu model dari teori konstruktivisme yang disebut dengan *transnational networking advocacy(TAN)*. TAN merupakan sebuah bentuk organisasi yang memiliki karakteristik pertukaran yang bersifat sukarela, timbal balik dan seajar. Konsep *network* disini menekankan pada hubungan yang terbuka dan transparan antara aktor-aktor yang terlibat dalam isu tertentu. Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink mengartikan *advocacy networks* karena mereka mengadvokasi dan saling mendukung satu sama lain dalam suatu isu yang diajukan oleh aktor lain. Mereka terorganisir untuk mempromosikan suatu isu, ide-ide, norma serta melibatkan individu untuk merubah kebijakan. Isu-isu yang dibahas dalam TAN berbasis pada nilai-nilai, sehingga membangun satu kesamaan cara pandang diantara masyarakat penjuru dunia dengan latar belakang yang berbeda-beda terhadap isu-isu TAN, seperti isu-isu hak asasi manusia, lingkungan, perempuan, kesehatan dan kemanusiaan lainnya. TAN tidak menggunakan *power* baik dalam segi senjata dan ekonomi dalam tindakannya, bahkan

aktor dari TAN dapat dikatakan lemah, namun seiring berjalannya waktu aktor TAN menjadi salah satu aktor yang diperhitungkan dalam ranah internasional. Yang unik dari *network* ini ialah, mereka melakukan advokasi dengan misi-misi yang berbasiskan kepada nilai-nilai yang ada dimasyarakat dan universal. Salah satu model yang dikenalkan oleh Margaret dan Sikkink adalah *the boomerang pattern*.

The Boomerang Pattern merupakan model *transnational networking advocacy* yang digunakan untuk menjelaskan apabila salah satu aktor memiliki visi namun mendapat halangan tertentu maka akan mengundang aksi yang ada dalam jaringan. Anggota dalam jaringan tidaklah tentu karena ini dilihat dari isu apa yang diperjuangkan. Ketika sebuah komunitas atau NGO mencoba melakukan advokasi terhadap pemerintah untuk memperjuangkan suatu hak dan mendapat rintangan dari pemerintah, maka mereka akan mengaktifkan jejaring NGO domestik mereka yang selalu menyatakan bahwa mereka mengkalim hak-hak tertentu. Seringkali pemerintah enggan mengakui hak yang diajukan dan kelompok-kelompok tersebut disulitkan untuk masuk ke dalam arena politik, sehingga mereka mengaktifkan koneksi internasional untuk mengekspresikan persoalan yang dihadapi. Gambar dibawah ini akan menjelaskan pola hubungan antar aktor dalam sebuah jejaring TAN dalam model *the boomerang pattern*.



Gambar1. *The Boomerang Pattern* (Sikkink 1998)hal. 13

Ketika akses dari aktor komunitas lokal dan masyarakat dengan negara terhalangi, maka muncul pola bumerang yang menunjukkan karakteristik jejaring internasional. Komunitas lokal akan mencari aliansi internasional untuk memperoleh dukungan serta semakin menambah tekanan dari luar dalam melaksanakan tuntutan dari aktor komunitas lokal tersebut. Tekanan ini bisa dari NGO internasional ataupun negara lain yang konsen terhadap isu yang diusung, dengan demikian tekanan yang dihasilkan oleh jejaring tersebut akan mendapatkan perhatian dari pemerintah negara yang bersangkutan dan tekanan tersebut memperkuat komunitas-komunitas lokal dan tuntutan mereka yang akhirnya membawa kembali tuntutan tersebut ke tingkat domestik.

Maka, kebijakan yang Indonesia terapkan terhadap Rohingya di Aceh yang diputuskan setelah pertemuan tripartit Indonesia, Malaysia dan Thailand dapat dijelaskan dengan model ini yakni dimulai dari keinginan masyarakat Aceh yang menekankan nilai-nilai Islam bekerjasama dengan komunitas pejuang HAM yang ada di Indonesia dan

komunitas pejuang HAM internasional untuk menekan pemerintah pusat Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya.

D. Hipotesa

Berdasarkan pemaparan latar belakang dan kerangka teori maka untuk menjawab rumusan masalah yang ada, dapat disusun hipotesa sebagai berikut :

1. Indonesia menerima pengungsi Rohingya di Nangroe Aceh Darussalam karena nilai-nilai masyarakat Aceh berpegang pada Islam dan diwajibkan untuk membantu sesama muslim.
2. Indonesia menerima pengungsi Rohingya karena Indonesia mendapat tekanan dari masyarakat Aceh, lembaga-lembaga HAM, seperti AMPR, ACT, organisasi-organisasi internasional seperti IOM, UNHCR dalam penanganan pengungsi Rohingya untuk mengutamakan kemanusiaan dibandingkan keamanan nasional.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini penulis akan membahas tentang kebijakan Indonesia terhadap Pengungsi Rohingya di Aceh berdasarkan keputusan menteri Indonesia, Malaysia, dan Thailand dalam pertemuan Tripratit di Malaysia pada Mei 2015. Dengan menekankan kepada norma-norma, nilai, keyakinan atau disebut identitas yang dimiliki oleh masyarakat Nangroe Aceh Darussalam. Serta melihat kebijakan ini dengan model *The Boomerang Pattern*, yakni melihat peranan aktor non negara dan pengaruhnya terhadap suatu kebijakan.

F. Metode Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode kualitatif, dan lebih menekankan kepada model deskriptif yakni menyediakan penggambaran data secara cermat mengenai individu atau fenomena yang dibahas, penulis melakukan pengumpulan data dengan cara studi kepustakaan dengan menggali literatur yang berasal dari berbagai sumber seperti buku, jurnal, artikel, berita, dokumen pemerintah, ataupun sumber online termasuk juga *official website*. Untuk menganalisa, kebijakan Indonesia terhadap pengungsi Rohingya di Nangroe Aceh Darussalam.

G. Sistematika Penulisan

BAB I

BAB I akan membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, ruang lingkup penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II. Konflik etnis Rohingya dan akibat konflik Rohingya

BAB II dalam penulisan ini membahas awal konflik horizontal di Myanmar. Keterangan kondisi pengungsi Rohingya pasca dicabut kewarganegaraannya oleh pemerintahan Junta Militer Myanmar. Dampak dari konflik ini dan peristiwa eksodus

etnis Rohingya. Permasalahan-permasalahan penolakan pendaratan dan juga perilaku negara-negara Asia Tenggara.

BAB III Proses Masuknya Etnis Rohingya ke Indonesia dan Tanggapan Indonesia

BAB III dalam penulisan ini akan membahas proses masuknya Etnis Rohingya ke Indonesia disertai penolakan-penolakan Bangladesh, Thailand, Malaysia. Etnis Rohingya dibantu oleh masyarakat Aceh untuk mencapai daratan Indonesia, serta bantuan masyarakat Aceh dan lembaga-lembaga HAM di Indonesia terhadap etnis Rohingya di Aceh. Keputusan Indonesia untuk melakukan pertemuan Tripartit bersama Malaysia dan Thailand di Malaysia dan keputusan Indonesia untuk menerima etnis Rohingya di Aceh selama setahun.

BAB IV Indonesia menerima Pengungsi Rohingya di NAD

BAB IV dalam penulisan ini akan menganalisis alasan perubahan kebijakan luar negeri Indonesia terkait pengungsi Rohingya yang ditempatkan di Aceh dengan menggunakan teori konstruktivis dengan menekankan pada peranan identitas dalam pengambilan aksi dan model *The Boomerang Pattern* yang menekankan pada peranan lembaga-lembaga nasional serta organisasi internasional dalam pengambilan suatu kebijakan.

BAB V Penutup

BAB V dalam penulisan ini akan berisi kesimpulan dari penyusunan penulisan kebijakan Indonesia dalam menghadapi pengungsi Rohingya di Nanggroe Aceh Darussalam.

