

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang memiliki posisi strategis secara geografis. Indonesia merupakan negara di Asia Tenggara yang terletak di garis khatulistiwa dan berada di antara benua Asia dan Australia serta antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Mengingat letaknya yang berada di antara dua benua dan dua samudera, Indonesia disebut juga sebagai nusantara (kepulauan antara). Posisi yang strategis tersebut menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara yang sering “dibanjiri” pencari suaka dan pengungsi. Menurut data UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) Januari 2012 misalnya, terdapat 3275 pencari suaka dan 1050 pengungsi yang terdaftar di UNHCR Jakarta. Dimana sebesar 21% adalah pengungsi Myanmar. Keberadaan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia sebenarnya telah ada sejak puluhan tahun lalu. Pada era kepemimpinan Presiden Soeharto, Indonesia menjadi tujuan pencari suaka dan pengungsi Vietnam.<sup>1</sup>

Konvensi 1951 tentang status pengungsi, menjabarkan definisi pengungsi sebagai “seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai

---

<sup>1</sup> Fitria. “Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga : Praktik Indonesia” dalam *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 No. 1, April. Hal 106 diakses dalam [pjih.fh.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/V2-N1-2015-A7.pdf](http://pjih.fh.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/V2-N1-2015-A7.pdf) tanggal 12 November 2015 Pukul 10.23 WIB

politik tertentu, berada diluar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut.<sup>2</sup> Sedangkan pencari suaka adalah seseorang yang telah ditetapkan mendapatkan suaka dan sedang menunggu keputusan apakah klaim diterima.<sup>3</sup>

Seringkali terminologi pencari suaka dan pengungsi menimbulkan kebingungan. Seorang pencari suaka adalah seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan perlindungan belum selesai dipertimbangkan.<sup>4</sup> Jadi, status awal dari seorang pengungsi adalah pencari suaka ketika mereka keluar dari negaranya dan mencari perlindungan di negara lain. Sebelum ditetapkan sebagai seorang pengungsi, para pencari suaka akan mengalami beberapa prosedur penentuan status atau RSD (*Refugee Status Determination*) untuk menentukan apakah seseorang atau sekelompok orang tersebut layak atau tidak menjadi seorang pengungsi. Sebagaimana pencari suaka dari Myanmar yang kini telah menjadi pengungsi di Indonesia.

Myanmar merupakan salah satu negara ASEAN yang heterogen dimana didalamnya terdapat delapan etnis besar seperti Kachin, Kayah, Karen (kayin), Chin, Burma, Mon, Rakhine, dan Shan serta beberapa etnis minoritas salah satunya adalah etnis Rohingya yang tinggal di Arakan. Myanmar sendiri merdeka dari Inggris pada tanggal 4 Januari 1948

---

<sup>2</sup> UNHCR, *Siapa yang kami bantu*, diakses dalam [www.unhcr.or.id](http://www.unhcr.or.id), diakses pada tanggal 1 Januari 2016 pukul 15.15 WIB

<sup>3</sup> ET, *Apa perbedaan migran, pengungsi dan pencari suaka*, 5 September 2015, diakses dalam [www.satuislam.org](http://www.satuislam.org), diakses pada tanggal 1 Januari 2016 pukul 15.15

<sup>4</sup> UNHCR, *Siapa yang kami bantu*, diakses dalam [www.unhcr.or.id](http://www.unhcr.or.id), diakses pada tanggal 1 Januari 2016 pukul 15.15 WIB

berdasarkan kesepakatan damai antara pemerintah kolonial Inggris dan kaum nasionalis Burma yang dipimpin oleh Thankin Nu. Myanmar memiliki sebuah wilayah yang sangat kaya akan sumber daya alamnya yakni Arakan yang sebagian besar dihuni oleh etnis Rohingya.

Arakan merupakan salah satu wilayah di Myanmar yang memiliki potensi sumber daya alam yang sangat besar. Total penduduk Myanmar adalah 55 juta jiwa yang mana didalamnya terdapat Muslim Rohingya berjumlah 20% dari total penduduk Myanmar yang menempati provinsi Arakan. Di Arakan sendiri terdapat berbagai macam sumber daya alam yang sangat melimpah seperti emas, kayu, gas dan sumber daya alam lain yang potensial. Begitupula dengan populasi Islam disana sangatlah banyak yang dianggap dapat mengancam keberadaan kaum Hindu-Buddist di Myanmar.

Pada tahun 1962 Ne Win Mengambil alih pemerintahan dengan melakukan kudeta atas pemerintahan U Nu. Alasan Kudeta tersebut adalah untuk menyelesaikan pemberontakan yang dilakukan etnis minoritas terhadap pemerintahan. Sejak itu, Myanmar dipimpin oleh rezim Junta Militer. Sejak berkuasa, rezim junta militer menekan etnis Rohingya dengan berbagai cara dan tidak mengakui bahwa rohingya adalah salah satu dari masyarakat minoritas di Myanmar.

Setelah tahun 1962 pemerintah militer mulai membubarkan organisasi sosial dan politik Rohingya. Pada tahun 1974 Pemerintahan Jenderal Ne Win (1962-1988) telah melucuti kewarganegaraan Rohingya

dan selanjutnya pada tahun 1982 melalui Peraturan Kewarganeraan Myanmar (*Burma Citizenship Law 1982*), Pemerintah menyatakan Rohingya “*non-national*”. Berdasarkan The Pyithu Hluttaw Law No. 4 of 1982 atau Burma Citizenship Law, 15 Oktober 1982. Myanmar saat ini mengakui tiga kategori warga, yaitu warga negara penuh, warga negara asosiasi dan warga negara naturalisasi. Myanmar memiliki sistem kewarganegaraan bertingkat didasarkan pada bagaimana leluhur seseorang itu diperoleh yaitu :

1. Warga negara penuh adalah keturunan dari penduduk yang tinggal di Myanmar sebelum 1823 atau lahir dari orang tua yang adalah “warga negara” pada saat kelahiran;
2. Warga asosiasi adalah mereka yang memperoleh kewarganegaraan melalui Union Citizenship Law 1948;
3. Warga naturalisasi mengacu kepada orang-orang yang tinggal di Myanmar sebelum 4 Januari 1948 dan mengajukan permohonan untuk kewarganegaraan setelah 1982.<sup>5</sup>

Junta Militer tidak hanya mengintimidasi mereka, namun juga menggembor-gemborkan kampanye anti Islam sehingga mayoritas Myanmar yang beragama Buddha di Rakhine memusuhi Islam dan menolak keberadaan Etnis Rohingya di tanah Myanmar. Konflik kedua etnis tersebut mencapai klimaks ketika beredarnya isu perampokan dan

---

<sup>5</sup>Heri Aryanto, *Menjumpai Rohingya di Bumi Arakan*, 14 September 2013, diakses dalam <http://indonesia4rohingya.net/2013/09/14/menjumpai-rohingya-di-bumi-arakan/> pada tanggal 14 Januari 2015 pukul 10.36 WIB

pemeriksaan terhadap seorang perempuan Rakhine yang bernama Thida Htwe pada 28 Mei 2012 yang kebetulan 2 dari 3 pelaku merupakan etnis Rohingya. Akibat kejadian tersebut, pada tanggal 4 Juni 2012 terjadi penyerangan terhadap bus yang ditumpangi oleh etnis Rohingya dan konflikpun semakin membesar.

Sudah tiga tahun belakangan perlakuan Myanmar terhadap Rohingya semakin memburuk dan menyebabkan sejumlah negara Asia Tenggara menjadi Rikuh. Pelakuan buruk Myanmar terhadap minoritas Muslim Rohingya dianggap sebagai akar utama membanjirnya imigran gelap di sekitar Teluk Benggala. Hampir 3.000 warga Rohingya dari Myanmar dan imigran Bangladesh terdampar di Indonesia, Thailand dan Malaysia setelah ditelantarkan para penyelundup di tengah laut. Ribuan lainnya diyakini masih terkatung-katung di laut serta kekurangan makanan dan minuman.<sup>6</sup>

Indonesia belakangan ini sering didatangi oleh para pencari suaka salah satunya Rohingya. Para pencari suaka Rohingya mulai berdatangan dengan perahu ke Indonesia sejak tahun 2012. Tujuan utama dari para manusia perahu Rohingya bukanlah Indonesia melainkan Australia. Namun dalam perjalanannya, mereka akhirnya terdampar di Aceh setelah mengalami beberapa penolakan di berbagai negara seperti Bangladesh, Malaysia dan Thailand.

---

<sup>6</sup> SM, *Rohingya Ditampung Setahun*, 21 Mei 2015, diakses dalam berita.suaramerdeka.com pada tanggal 4 Oktober 2015 pukul 23.07 WIB

Negara tidak berkewajiban memperkenankan semua orang asing masuk ke negaranya. Setiap negara bebas untuk menolak atau memperkenankan masuk orang asing. Kalau suatu negara sudah memperkenankan orang asing masuk ke wilayahnya, negara tersebut harus memperlakukannya seperti warga negaranya, kecuali dalam hal-hal yang berkenaan dengan hak-hak politik dan hak istimewa warga negara, misal hak memberikan suara, hak melakukan profesi tertentu atau pemilikan benda-benda yang tidak bergerak.<sup>7</sup> Juga hukum internasional tidak membebankan suatu kewajiban mengenai jangka waktu menetapnya seorang asing yang diperbolehkan masuk.<sup>8</sup>

Indonesia merupakan negara anggota PBB ke 60 yang bergabung pada tahun 1950 dan sempat keluar pada tanggal 7 Juni 1965 dan bergabung kembali pada tanggal 29 September 1966. Indonesia juga terpilih sebagai anggota tidak tetap dewan keamanan PBB. Sebagai anggota PBB tentu saja Indonesia juga merupakan salah satu negara anggota UNHCR yang harus turut serta dalam penanganan masalah pengungsi.

Kantor UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) didirikan pada 14 Desember 1950 oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Organisasi ini memiliki mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan kegiatan internasional dalam melindungi pengungsi dan menyelesaikan permasalahan pengungsi di dunia. Tujuan

---

<sup>7</sup> Mohd. Burhan Risani (1994), *Hukum dan Hubungan Internasional*. Hlm 53

<sup>8</sup> J.G Starke (1997), *Pengantar Hukum Internasional*. Hlm 466

utamanya adalah untuk melindungi hak-hak dan keamanan pengungsi. UNHCR bekerja untuk memastikan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mencari suaka dan mendapatkan suaka yang aman di negara lain, dengan pilihan selanjutnya untuk kembali ke negara asalnya secara sukarela, diintegrasikan secara lokal atau ditempatkan di negara ketiga. UNHCR juga dimandatkan oleh Majelis Umum PBB untuk membantu dan mencari solusi bagi orang – orang tanpa kewarganegaraan.<sup>9</sup>

Regulasi masalah pengungsian dalam hukum internasional diatur dalam Konvensi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967, ada tiga hal pokok yang merupakan isi konvensi tersebut, yaitu: Pertama, pengertian dasar pengungsi. Pengertian dasar pengungsi diartikan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 penting diketahui sebab diperlukan untuk menetapkan status pengungsi seseorang (termasuk pengungsi atau bukan). Penetapan ini ditetapkan oleh Negara tempat orang itu berada dan bekerjasama dengan UNHCR, yang menangani masalah pengungsi dari PBB. Kedua, status hukum pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian. Ketiga, implementasi (pelaksanaan) perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik. Di sini titik beratnya ialah pada hal-hal yang menyangkut kerja sama dengan UNHCR. Dengan demikian, UNHCR dapat melakukan tugasnya sendiri dan melakukan

---

<sup>9</sup> UNHCR Indonesia, *UNHCR Secara Global*, diakses dalam <http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr>, diakses pada 21 oktober 2015 pukul 14.50 WIB

tugas pengawasan, terutama terhadap negara-negara tempat pengungsi itu berada.<sup>10</sup>

Di Indonesia hingga Juni 2015, terdapat 13,188 orang yang menjadi perhatian UNHCR, termasuk diantaranya adalah 5,277 pengungsi Dan 7,911 pencari suaka. Kebanyakan dari mereka melarikan diri dari konflik atau hak asasi manusia yang mereka hadapi di negara-negara seperti Afghanistan, Myanmar, Somalia, Iran dan Irak.<sup>11</sup> UNHCR memiliki mandat untuk memberikan perlindungan dan untuk mengatasi permasalahan pengungsi. Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, dengan demikian pemerintah Indonesia memberikan wewenang bagi UNHCR untuk menjalankan aktivitas mandatnya di Indonesia. Secara umum, Indonesia akan mengizinkan pencari suaka untuk di proses UNHCR, yang akan menjalankan prosedur penentuan status pengungsi atau RSD (*Refugee Status Determination*). Mereka yang teridentifikasi sebagai orang yang membutuhkan perlindungan internasional akan dibantu oleh UNHCR dan diberi ijin tinggal sementara di Indonesia oleh pemerintah selama mereka menanti solusi jangka panjang yang akan diidentifikasi oleh UNHCR.<sup>12</sup>

Suatu negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi didalam batas-batas wilayahnya, diluar wilayahnya suatu negara tidak lagi memiliki

---

<sup>10</sup> M. Fathun Nuha S.IP, "Peran badan Internasional UNHCR (United Nations High Commissioner For Refugees) Dalam menangani pengungsi etnis Rohingya di Indonesia", Skripsi Kearsipan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UMY, 2013 hlm. 7

<sup>11</sup> UNHCR Indonesia, *Komnas HAM Tandatangani MoU*, diakses dalam [www.unhcr.or.id/id/unhcr-komnas-ham-tandatangani-mou](http://www.unhcr.or.id/id/unhcr-komnas-ham-tandatangani-mou), tanggal 19 Oktober 2015 pukul 20.11 WIB

<sup>12</sup> UNHCR Indonesia, *Tugas dan Kegiatan*, diakses dalam [www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan](http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan), tanggal 19 Oktober 2015 pukul 21.16 WIB

kekuasaan tertinggi.<sup>13</sup> Tidak adanya suatu kewajiban menurut hukum internasional untuk mengizinkan masuknya orang-orang asing didukung oleh studi terhadap perundang-undangan keimigrasian negara-negara, yang memperlihatkan bahwa negara-negara jarang mengizinkan masuknya orang-orang asing secara bebas.<sup>14</sup> Indonesia juga sebagai negara yang berdaulat memiliki kekuasaan tertinggi dalam menindaklanjuti masalah pengungsi Rohingya. Pemerintah Indonesia perlu memberi perhatian terhadap nasib pengungsi Rohingya namun hanya dalam rangka kemanusiaan. Namun, UNHCR yang telah diberi mandat oleh PBB harus mencari solusi jangka panjang untuk pengungsi Rohingya pasalnya masih ada kemungkinan perlakuan diskriminatif di masa depan.

Nasionalitas merupakan pengikat hubungan antara Individu dan negara. Dengan nasionalitas individu dapat menikmati perlindungan dan kemanfaatan hukum internasional.<sup>15</sup> Pengakuan dapat didefinisikan sebagai pernyataan resmi suatu negara atau pemerintah yang mengakui eksistensi suatu kesatuan yang lahir "entity".<sup>16</sup> Sebagaimana yang diinginkan oleh manusia perahu Rohingya hanyalah pengakuan Myanmar terhadap Etnis Rohingya sebagai warga negara Myanmar sehingga mereka dapat melanjutkan kehidupan yang lebih baik.

Di dalam UUD 1945 alinea keempat yakni "...mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

---

<sup>13</sup> Prof. Frans E likadja,SH dan Drs. Daniel Frans Bessie (1988), *Desain Instruksional Dasar Hukum Internasional*. Hlm 31

<sup>14</sup> J.G Starke (1997), *Pengantar Hukum Internasional*. Hlm 466

<sup>15</sup> Mohd. Burhan Trisani (1994), *Hukum dan Hubungan Internasional*. Hlm 52

<sup>16</sup> Ibid, hal 35-36

*berdasarkan kehidupan bangsa...*<sup>17</sup> Indonesia melalui Menteri Luar Negeri Retno LP Marsudi sepakat menawarkan penampungan sementara dalam kurun waktu satu tahun dan mencoba menemukan negara dunia ketiga yang mau menerima pencari suaka rohingya sebagai pengungsi. Indonesia akan terus membantu penyediaan bantuan kemanusiaan untuk pengungsi yang jumlah totalnya bisa mencapai 7.000 orang.

Walaupun pada awalnya status Rohingya adalah imigran tanpa dokumen, pemerintah Indonesia tetap berupaya menyelamatkan Rohingya yang terombang-ambing di laut melalui TNI dengan menjunjung tinggi sila ke 2 yakni kemanusiaan yang adil dan beradab. Sebagaimana yang telah Indonesia lakukan kepada para manusia perahu Vietnam ada tahun 1975-1996 dimana Indonesia berinisiatif memberikan penampungan sementara kepada para pengungsi sebuah Pulau yakni pulau Galang di Kepulauan Riau. Di Pulau Galang tersebutlah UNHCR melakukan pendataan dan pemrosesan pencari suaka agar memiliki status pengungsi untuk ditempatkan di negara dunia ketiga sementara UNHCR dan negara donor yang menanggung biaya pengelolaan.

Begitupula untuk membantu Rohingya, Indonesia bekerjasama dengan UNHCR sebagai badan PBB yang bertanggungjawab atas pengungsi sementara Indonesia memberikan penampungan sementara di Rudenim (Rumah Detensi Imigrasi) dalam rangka menjunjung tinggi

---

<sup>17</sup> Prof. Padmo Wahjono, *Bahan-Bahan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila*, Hlm.98

kemanusiaan karena Indonesia tidak terikat pada konvensi tentang pengungsi.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah diatas dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

*“Mengapa Indonesia tidak memberikan perlindungan sesuai dengan standar UNHCR kepada pengungsi Rohingya di Aceh?”*

## **C. Kerangka Dasar Teori**

Untuk menganalisa fenomena peranan yang dilakukan Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya, dibutuhkan teori untuk menganalisisnya. Berikut adalah teori yang digunakan:

### **1. Teori Pengambilan Keputusan (*Decision Making Theory*)**

Tindakan negara adalah tindakan yang diambil oleh Aktor (Pejabat Pemerintah) atas nama Negara. Oleh karena itu Negara adalah para pembuat keputusannya itu sendiri (*Decision Makers*), cara mereka mendefinisikan situasi merupakan salah satu cara untuk menjelaskan orientasi tindakan mereka dan mengapa hal ini dilakukan. Definisi situasi dibangun diantara tindakan mereka, yang oleh Richard C. Snyder disebut sebagai aktor pemerintah.<sup>18</sup>

Richard Snyder, mendefinisikan pengambilan keputusan sebagai suatu proses yang menyangkut pemilihan dari sejumlah masalah yang terbentuk secara sosial, sasaran alternative yang ingin diterapkan

---

<sup>18</sup> Sabardi, “Kebijakan Luar Negeri Australia Terhadap Pembentukan Kawasan Bebas Nuklir di Pasifik Selatan, Skripsi Kearsipan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UMY, 2009 hlm. 8

dalam urusan negara, yang dipikirkan oleh para pengambil keputusan. Dengan demikian, esensi setiap pengambilan keputusan adalah memilih diantara berbagai kemungkinan alternative yang ada untuk kesinambungan kehidupan suatu bangsa. Selanjutnya, Tyrone Ferguson mengemukakan bahwa pada dasarnya pengambilan keputusan berkaitan dengan pemilihan seleksi yang optimal dari seperangkat pilihan-pilihan menurut pertimbangan para pembuat keputusan. David Easton, yang dikutip oleh Christopher Ham-Michel Hill mengatakan bahwa pengambilan keputusan merupakan unsur penting proses pembuatan proses politik dan pengambilan keputusan adalah output dari sistem politik. Ditambahkan oleh Easton, bahwa dalam proses mengidentifikasi dan merumuskan masalah kebijaksanaan sangat ditentukan oleh para pelaku yang terlibat, baik secara individual maupun berkelompok. Interaksi dari proses untuk mengubah input menjadi output disebut sebagai *withinputs*, *conversion process* dan *the black box*.<sup>19</sup>

Sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Snyder bahwa pengambilan keputusan ditentukan oleh suatu Negara dengan mempertimbangkan berbagai alternative. Sama seperti halnya Indonesia sebagai Negara yang berdaulat dengan dasar Negara Pancasila tentu saja berusaha mengaplikasikan salah satu sila didalam pancasila yakni “*Kemanusiaan Yang Beradab*.” Hal tersebut

---

<sup>19</sup> Bappenas, *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi Dalam RPJMN 2015-2019*, 31 Desember 2013, diakses pada [bappenas.go.id](http://bappenas.go.id) tanggal 20 Oktober 2015 pukul 04.35 WIB

dibuktikan dengan tindakan Indonesia yang menolong para manusia perahu Rohingya yang terombang-ambing di lautan dan menampung serta memberi pertolongan darurat sementara tanpa mempertimbangkan asas politik dan mengedepankan asas kemanusiaan. Begitupula dengan ungkapan Easton yang menyatakan bahwa pengambilan keputusan dapat ditentukan aktor yang bersangkutan yang merupakan unsur penting proses pembuatan proses politik dan pengambilan keputusan adalah output dari sistem politik. Dalam mengambil keputusan menolong rohingya tentu saja didalamnya terdapat pertimbangan yakni Indonesia bukanlah penandatangan konvensi pengungsi sehingga dalam membantu Rohingnya hanya berlandaskan bantuan kemanusiaan semata.

Alur pembuatan keputusan politik luar negeri menurut William de Coplin konsep pembuatan kebijakan luar negeri adalah wujud mekanisme dalam memperjuangkan dan merealisasikan kepentingan-kepentingan nasional suatu bangsa memerhatikan kaidah-kaidah internasional, menurut Coplin pembuatan kebijakan luar negeri memiliki keterkaitan pada aspek-aspek tertentu yang saling berengaruh dan mempengaruhi. Berbagai aspek tersebut antara lain kondisi politik domestik (*Domestic Politic*), kapabilitas Top Posisi atau posisi atas Figur pemimpin (*Decisions Maker*), kapabilitas ekonomi dan militer

*(Military and Economic Capability)* dan tindakan politik Luar Negeri *(Foreign Policy Art)*.<sup>20</sup>

Fokus perhatian dunia saat ini adalah masalah imigran Rohingya dan Bangladesh yang terdampar di Kepulauan Indonesia khususnya di wilayah Aceh dan Sumatra Utara.<sup>21</sup> Kebijakan Indonesia untuk mengedepankan unsur kemanusiaan dalam menolong manusia perahu Rohingya tentu berpengaruh kepada politik luar negeri Indonesia yakni menimbulkan citra yang baik bagi Indonesia di mata dunia internasional sehingga akan memberikan manfaat pada Indonesia dalam menjalin hubungan kerjasama dengan negara lain.

Indonesia adalah negara pelopor yang menolong imigran Rohingya yang terombang-ambing di lautan. Hal serupa pernah dilakukan Indonesia kepada pencari suaka Vietnam yang berlangsung dari tahun 1975 sampai 1996 dengan memberikan bantuan dan menempatkan mereka di pulau Galang, Kepulauan Riau sebagai pengungsi. Walaupun Indonesia bukan negara yang menandatangani perjanjian internasional tentang imigran, namun karena alasan kemanusiaan Indonesia menolong para imigran gelap sehingga menjadi contoh negara-negara di kawasan.<sup>22</sup> Hal tersebut berbuah kesepakatan antara Indonesia, Malaysia dan Thailand yakni akan terus memberikan

---

<sup>20</sup> William de Coplin, "Introduction to International Politics: Theoretical Overview", dalam Sabardi, "Kebijakan Luar Negeri Australia Terhadap Pembentukan Kawasan Bebas Nuklir di Pasifik Selatan, Skripsi Kearsipan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UMY, 2009 hlm. 9

<sup>21</sup> Ferry Ardiansyah, *Menlu Retno Tegaskan Kebijakan Luar Negeri RI*, 13 Juni 2015. Diakses dalam [www.news.okezone.com](http://www.news.okezone.com) tanggal 20 November 2015 pukul 20.34 WIB

<sup>22</sup> *Ibid.*

bantuan kemanusiaan kepada manusia perahu Rohingya yang terdampar di laut dengan syarat proses pemulangan pengungsi diselesaikan dalam waktu satu tahun oleh Organisasi Internasional yang bertanggungjawab seperti PBB melalui UNHCR.

## 2. Konsep Kepentingan Nasional (*National Interest*)

Politik luar negeri Republik Indonesia baik sebagai *policies* maupun *action* senantiasa mengandung unsur kesinambungan dan perubahan yang saling berinteraksi. Hal ini meliputi nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat serta prinsip-prinsip yang disepakati, sementara perubahan menyangkut strategi, prioritas dan cara-cara bagaimana memperjuangkan kepentingan nasional. Proses transformasi yang terjadi dari *inputs* menjadi *output* sekaligus merupakan cerminan bagaimana sebuah negara mengelola politik luar negeri yang dipengaruhi oleh tiga faktor; lingkungan internal/eksternal, struktur dan perilaku sosial.<sup>23</sup>

Kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara adalah keamanan (*security*) mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan kebutuhan wilayah serta kesejahteraan (*prosperity*). Konsep kepentingan nasional mengarah kepada tujuan kesejahteraan di dunia internasional, seperti memelihara dan menjaga interdependensi

---

<sup>23</sup> Clarisa Gabriella, "Peran Diplomasi Kebudayaan Indonesia Dalam Pencapaian Kepentingan Nasionalnya", Skripsi Kearsipan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UNHAS, 2013 hlm. 32 diakses dalam <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/6316/skripsi%20HI%20clarissa%20gabrella.pdf?sequence=1> tanggal 20 November 2015 pukul 19.13 WIB

politik serta integritas teritori negara. Selain itu, kepentingan nasional sejatinya berbanding lurus dengan keamanan nasional.<sup>24</sup>

Kepentingan nasional sama halnya dengan kepentingan rakyat, namun dalam pelaksanaannya pemerintah yang diberikan wewenang untuk bertanggungjawab memperjuangkan kepentingan rakyat baik melalui kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Paul Seabury yakni:

“Istilah kepentingan nasional berkaitan dengan beberapa kumpulan cita-cita suatu bangsa berusaha dicapainya melalui hubungan dengan negara lain, dengan kata lain gejala tersebut merupakan suatu normatif atau konsep umum kepentingan nasional. Arti kedua yang sama pentingnya bisa dianggap deskriptif berarti memindahkan metafisika ke dalam fakta (kenyataannya). Dengan kata lain kepentingan nasional serupa dengan para perumus politik luar negeri.”<sup>25</sup>

Kepentingan nasional merupakan salah satu tujuan negara yang mana kepentingan nasional mempertimbangkan berbagai aspek kepentingan masyarakat didalamnya dengan mempertimbangkan faktor pendukung didalamnya hingga mencapai tatanan ideal dari kepentingan nasional. Kepentingan nasional negara tergantung pada

---

<sup>24</sup> Ria Rosianna Simbolon, “Penundaan Ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Status Pengungsi Oleh Pemerintah Indonesia” dalam *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*, 2014, 2 ( 2 ) : 449-460. Hal 452 diakses dalam [ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/](http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/) tanggal 19 Desember 2015 pukul 01.12 WIB

<sup>25</sup> Clarisa Gabriella, “Peran Diplomasi Kebudayaan Indonesia Dalam Pencapaian Kepentingan Nasionalnya”, *Skripsi Kearsipan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UNHAS*, 2013 hlm. 33 diakses dalam <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/6316/skripsi%20HI%20clarissa%20gabrella.pdf?sequence=1> tanggal 20 November 2015 pukul 19.13 WIB

subyek yang menjalankan kepentingan nasional tersebut sehingga kebijakan luar negeri yang dihasilkanpun akan berbeda setiap periodenya tergantung pada subyek yang menjalankan.

Sebagaimana yang tercantum didalam pembukaan undang-undang 1945, maka kepentingan nasional Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>26</sup>

Konsep kepentingan nasional sangat penting untuk menjelaskan dan memahami perilaku internasional. Konsep kepentingan nasional merupakan dasar untuk menjelaskan perilaku luar negeri suatu negara. Kepentingan nasional juga dapat dijelaskan sebagai tujuan fundamental dan aktor penentu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negeri. Kepentingan nasional bagi Indonesia secara khas merupakan unsur-unsur yang membentuk kebutuhan negara yang paling vital seperti pertahanan, keamanan, militer dan kesejahteraan ekonomi.<sup>27</sup>

Indonesia berusaha mengaplikasikan salah satu sila didalam pancasila yakni "*Kemanusiaan yang Adil dan Beradab*". Hal tersebut

---

<sup>26</sup> Moenir Ali Soenanda. *Kepentingan Nasional Indonesia di Dunia Internasional*. Diakses dalam ditpolkom.bapenas.go.id/page=news&id=31 tanggal 20 November 2015 pukul 22.44 WIB

<sup>27</sup> Clarisa Gabriella, "Peran Diplomasi Kebudayaan Indonesia Dalam Pencapaian Kepentingan Nasionalnya", Skripsi Kearsipan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UNHAS, 2013 hlm. 35 diakses dalam <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/6316/skripsi%20HI%20clarissa%20gabrella.pdf?sequence=1> tanggal 20 November 2015 ukul 19.13 WIB

dibuktikan dengan tindakan Indonesia yang menolong para manusia perahu Rohingya yang terombang-ambing di lautan dan menampung serta memberi pertolongan darurat sementara tanpa mempertimbangkan asas politik dan mengedepankan asas kemanusiaan.

Selain daripada itu, Indonesia juga mengaplikasikan kepentingan nasional Indonesia secara umum sebagaimana yang terdapat didalam UUD 1945. Indonesia belum memiliki mekanisme domestik untuk menangani masalah pengungsi dan bukan negara peratifikasi konvensi tentang pengungsi sehingga perihal masalah pengungsi diserahkan kepada UNHCR. Indonesia hanya membantu sebatas untuk menjunjung tinggi asas kemanusiaan.

#### **D. Hipotesa**

Indonesia tidak memberikan perlindungan sesuai dengan standar UNHCR kepada pengungsi Rohingya karena:

1. Indonesia tidak memiliki instrumen hukum nasional untuk menangani pengungsi sehingga dalam menangani masalah pengungsi di Indonesia hanya berdasarkan asas kemanusiaan dengan menjalankan amanat UUD 1945 dan Pancasila sila ke 2.
2. Indonesia bukan anggota penandatanganan protokol 1951 dan 1967 PBB sehingga mekanisme penanganan pengungsi diserahkan kepada UNHCR sebagai badan yang bertanggungjawab menangani pengungsi.

## **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjawab rumusan masalah dengan menggunakan teori-teori yang relevan serta untuk membuktikan hipotesa dengan menggunakan fakta-fakta dan data-data yang relevan
2. Untuk memberi gambaran mengenai peranan Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh

## **F. Batasan Penelitian**

Untuk menghindari pelebaran pembahasan dalam penelitian mengenai upaya pemerintah Indonesia dalam menangani masalah manusia perahu rohingya, maka dibutuhkan batasan penelitian. Adapun batasan penelitian ini dimulai dari munculnya kasus manusia perahu yang terombang-ambing dan kemudian terdampar di Aceh pada tahun 2012 sampai tahun 2015 sehingga diperlukan penanganan dari pemerintah Indonesia agar tidak terjadi ledakan pengungsi rohingya.

## **G. Metode Penelitian**

Terdapat 3 langkah untuk melakukan metode penelitian, diantaranya:

1. Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif bukan metode non statistik. Teknik pengumpulan data berupa study pustaka yang dilakukan dengan cara menghimpun data sekunder dan informasi yang

didalam hal ini diwakili oleh literatur-literatur yang relevan seperti buku-buku, majalah, surat kabar, berita dari TV dan data elektronik baik berupa fisik maupun internet yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang tengah dibahas.

## 2. Katagorisasi

Data yang diperoleh kemudian secara deskriptif akan dipilah, diklasifikan, dianalisa, dipaparkan dan dikatagorisasikan antara data pendukung dan data penghambat serta akan dipilah antara variable dependen dan variable independen. Data tersebut digunakan untuk mendapatkan gambaran fakta yang ada sehingga dapat memperlihatkan korelasi antara fakta satu dengan yang lainnya

## 3. Penarikan Kesimpulan

Langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan. Cara penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode induksi dengan mengkorelasikan data-data yang ada beserta perkaranya untuk menjawab rumusan masalah.

## **H. Sistematika Penulisan**

BAB I : Bab I menjelaskan tentang pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, tujuan penelitian, batasan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penelitan.

BAB II : Pada bab II ini penulis akan menjelaskan tentang gambaran umum mengenai pengertian dasar pengungsi. Berikutnya penulis akan menjelaskan mengenai sejarah konflik Rohingya. Terakhir, penulis akan menjelaskan mengenai asal mula kedatangan pengungsi Rohingya ke wilayah Indonesia.

BAB III : Pada bab III ini penulis akan menjelaskan mengenai dasar-dasar politik luar negeri Indonesia. Kemudian penulis akan menjelaskan mengenai tanggapan Indonesia terhadap pengungsi. Terakhir penulis akan menjelaskan mengenai peran Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya.

BAB IV : Pada bab IV ini penulis akan menjelaskan mengenai tidak adanya instrumen hukum nasional di Indonesia untuk menangani pengungsi serta UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) sebagai badan yang bertanggungjawab menangani pengungsi.

BAB V : Pada bab ini berisi penutup yang berupa kesimpulan yang berupa ringkasan tentang penelitian yang diteliti oleh penulis dari semua aspek yang telah penulis uraikan dalam bab-bab sebelumnya.