Perbandingan Kebijakan Malaysia dan Indonesia terhadap Pengungsi Rohingya

Maria Elsa Karina

Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, email: mariaelsakarin@gmail.com

Dikirim: 31 Maret 2020

Direvisi: 20 Mei 2020

Diterima: 25 Mei 2020

Dipublikasikan:
31 September 2020

Keywords

Indonesia, Malaysia, Refugee, Rohingya, *two-level games*

ABSTRACT

This article discusses policy differences between Malaysia and Indonesia for Rohingya refugees from Myanmar. The two countries have similarities in that they have not ratified the 1951 Convention on the Status of Refugees and the 1967 Protocol, and both are Muslim-majority countries. Previous studies regarding the provision of policies by Malaysia and Indonesia, only discussed policies issued by each country regarding the flow of Rohingya refugees, as well as conflict resolution efforts which were divided into three major perspectives, namely domestic politics, security, and studies on UNHCR, without going into more detail about the main reasons for the differences in policies made by Malaysia and Indonesia, given the various similarities that both countries have. By using two-level games as an analytical framework, this paper describes the negotiation variables at the international level and negotiations at the national level that have a role in shaping state policy. The main argument of this paper is that the sentimental level is different from one country to another, causing different reactions to the occurrence of something in the international realm.

Kata Kunci

Indonesia, Malaysia, Pengungsi, Rohingya, *two-level games*

ABSTRAK

Artikel ini membahas perbedaan kebijakan antara Malaysia dan Indonesia bagi pengungsi Rohingya dari Myanmar. Kedua negara memiliki kesamaan dalam hal belum diratifikasinya Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, serta keduanya sama-sama negara berpenduduk mayoritas Muslim. Kajian terdahulu perihal pemberian kebijakan oleh Malaysia dan Indonesia, hanya membahas mengenai kebijakan yang dikeluarkan masing-masing negara atas terjadinya arus pengungsi Rohingya saja, serta adanya upaya penyelesaian konflik yang terbagi ke dalam tiga sudut pandang besar, yaitu politik domestik, keamanan, dan kajian mengenai UNHCR, tanpa mengulas lebih dalam akan penyebab utama terjadinya perbedaan kebijakan yang dibuat Malaysia dan Indonesia, mengingat berbagai kesamaan yang dimiliki kedua negara tersebut. Dengan menggunakan *two-level games* sebagai kerangka analisis, tulisan ini memaparkan variabel-variabel perundingan di level internasional dan perundingan di level nasional yang memiliki andil dalam pembentukan kebijakan negara. Argumen utama tulisan ini adalah tingkat sentimentil yang berbeda antara suatu negara dengan yang lain, sehingga menimbulkan reaksi yang berbeda pula atas terjadinya suatu hal dalam ranah internasional.

PENDAHULUAN

Pembahasan dalam kajian Hubungan Internasional (HI) tradisional memposisikan negara sebagai pemegang peran penting dalam dinamika politik internasional. Seiring dengan berjalannya perkembangan jaman, peran aktor non-negara mulai dari non-government organization (NGO), perusahaan multinasional, organisasi masyarakat, bahkan hingga individual mulai menunjukkan eksistensinya. Terlebih dapat dilihat dari makin intensifnya aktivitas aktor-aktor non-negara melewati batas hukum kedaulatan negara. Hubungan yang terjadi antara aktor non-negara tersebut kemudian disebut sebagai hubungan transnasional.

Aktivitas para aktor non-negara yang beragam sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena selain masalahnya yang luas, implikasinya juga begitu kompleks. Berbeda dengan yang terjadi di masa-masa terdahulu (Nainggolan, 2017), perkembangan peran aktor non-negara kini semakin dominan dalam hubungan internasional dewasa ini, sehingga kian menggeser peran aktor negara yang telah memainkan peranan sentral, menjadi fokus dan begitu penting selama ini. Salah satu bentuk nyata aktor non-negara yang kini sering dibahas adalah mengenai pengungsi.

Pembahasan mengenai isu pengungsi internasional dapat kembali muncul dengan adanya konflik internal di negara-negara tertentu yang mengakibatkan timbulnya gelombang pengungsi secara global. Pada umumnya para pengungsi tersebut mendambakan akan realisasi adanya rasa aman dan sekaligus demi menghindari tekanan-tekanan sosial, keamanan dan politik dari tempat/negara asalnya. Sistem internasional sebenarnya sudah sangat mendukung terciptanya upaya perlindungan terhadap pengungsi, namun secara bersamaan masih banyak pula negara yang masih belum mau atau enggan melibatkan diri dalam mengurus permasalahan pengungsi. Hal tersebut bisa saja didasari atas status pengungsi yang dianggap gelap atau ilegal dan ataupun karena negara

yang menjadi tujuan bagi pengungsi tersebut masih belum mengikuti perjanjian internasional dalam penanganan atau meratifikasi Konvensi Internasional mengenai pengungsi.

Pada kawasan Asia Tenggara, keberadaan pengungsi Rohingya dari Myanmar memiliki deretan sejarah panjang. Etnis Rohingya yang pada umumnya beragama Muslim tidak pernah mendapatkan pengakuan secara resmi dari pemerintah Myanmar. Rohingya tidak diterima sebagai warga negara karena mereka dianggap sebagai imigran ilegal, mereka juga digolongkan sebagai kaum Bangladesh karena karakteristik budaya dan fisik mereka yang mirip dengan orang Bangladesh (Kosem, 2016; Saleem, 2016). Terlebih lagi, mereka juga mengalami perlakuan diskriminasi ekstrim, khususnya dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di negara Myanmar. Etnis Rohingya dianggap sebagai "orang asing" (Kosem, 2016; Saleem, 2016) dengan adanya fakta bahwa mereka adalah Muslim di negara yang penduduknya mayoritas beragama Budha. Dinamika kehidupan etnis Rohingya sangatlah lara dan nestapa, dimulai sejak tahun 1962 ketika junta militer berkuasa. Permasalahan semakin memanas di tahun 1982 ketika Undang-Undang Kewarganegaraan berlaku. Undang-Undang tersebut memuat perihal Rohingya dikecualikan dari 135 etnis yang absah sebagai warganegara Myanmar. Memasuki tahun 2000-an diskriminasi dan kekerasan struktural terhadap etnis Rohingya semakin menjadi, yang menyebabkan mereka menjadi pesakitan di negeri sendiri.

Adanya tindakan keras pemerintah Myanmar yang ditujukan bagi etnis Rohingya, mengakibatkan kemiskinan, kesengsaraan, dan terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), membuat mereka memutuskan untuk meninggalkan kampung halaman. Rohingya mulai mencari tempat pelarian untuk mengungsi meskipun berkonsekuensi terhadap status mereka di negara tujuan akan menjadi tanpa kewarganegaraan. Peristiwa

pengungsian besar-besaran minoritas Rohingya dari Myanmar telah menyita perhatian dunia internasional karena banyak melewati batas wilayah negara lain (Azad, 2013; Jasmin, 2013), seperti contohnya Malaysia, Brunei Darussalam, Thailand, Indonesia, India, Australia dan Saudi Arabia.

Status kewarganegaraan yang tidak diakui oleh pemerintah Myanmar semakin menyulitkan para pengungsi untuk mendapatkan suaka di negara yang dituju. Mereka diasingkan dari komunitas dan cenderung mendapat kekerasan daripada pertolongan dari negara penerima (*host country*). Hal ini dapat terjadi karena belum semua negara yang dituju pengungsi telah menandatangani dan meratifikasi Konvensi mengenai pengungsi serta protokolnya.

Malaysia dan Indonesia masuk ke dalam daftar negara-negara tujuan pengungsi Rohingya, hal tersebut dikarenakan letak kedua negara yang memungkinkan untuk dijangkau. Namun demikian hingga saat ini baik Malaysia maupun Indonesia masih sama-sama belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967. Hal tersebut menimbulkan akibat hukum yaitu, pemerintah kedua negara memberikan kewenangan kepada *United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR* dalam menjalankan mandat perlindungan pengungsi dan untuk menangani segala urusan serta permasalahan pengungsi di Malaysia dan Indonesia (UNHCR).

Pembahasan mengenai Malaysia dan Indonesia kaitannya dengan adanya pengungsi Rohingya menjadi sangat menarik untuk didalami karena dari sekian banyaknya kesamaan yang dimiliki kedua negara, terlebih dalam segi kesamaan etnis penduduknya dan mayoritas masyarakatnya yang sama-sama beragama Muslim sama seperti agama yang dianut oleh para pengungsi Rohingya, Malaysia dan Indonesia malah memperlihatkan reaksi yang cukup berbeda satu sama lain dalam menanggapi keberadaan pengungsi Rohingya tersebut. Salah satu contoh besar yang dapat dilihat adalah perilaku

Malaysia lewat pernyataan Deputy Perdana Menteri Malaysia, Ahmad Zahid Hamidi yang juga menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri, menyatakan bahwa langkah pemerintah Malaysia atas pengungsi adalah memutuskan untuk tidak memberikan izin pemberian kartu UNHCR bagi 60.000 pengungsi, atau dengan kata lain para pencari suaka tersebut tidak dapat diakui statusnya sebagai pengungsi atau dianggap ilegal selama mereka belum memiliki kartu identitas pengungsi tersebut. Pada lain pihak, Indonesia sudah menampilkan bentuk dukungannya kepada pengungsi. Melalui Direktur Jendral Keimigrasian Indonesia (VoA, 2017) yang mengeluarkan Instruksi sejak tahun 2010 (No: IMI-1489.UM.08.05) yang menyatakan UNHCR sebagai rujukan bagi para pencari suaka atau status pengungsi di Indonesia, dimana di dalamnya juga dijelaskan bahwa pencari suaka dapat ditempatkan di wilayah tertentu dengan fasilitas organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi atau UNHCR.

Deretan cerita panjang perjalanan pengungsi Rohingya menimbulkan terjadinya berbagai perdebatan yang menghasilkan kajian akademis mengenai keberadaan pengungsi Rohingya termasuk di dalamnya tanggapan yang banyak dilakukan oleh negara-negara tujuan pengungsi, yang diteliti baik oleh peneliti Indonesia maupun oleh peneliti asing. Secara garis besar, kajian-kajian terdahulu perihal pengungsi Rohingya menyangkut kebijakan antara Malaysia dan Indonesia, terbagi ke dalam tiga perspektif besar yaitu: 1) politik domestik, 2) keamanan, dan 3) penerapan UNHCR.

Argumen yang dibangun oleh kajian-kajian akademik terdahulu mengenai kebijakan Malaysia dan Indonesia bagi pengungsi Rohingya dapat diartikan sebagai berikut. Kebijakan negara berdasarkan dinamika politik domestik, dimulai dengan status pengungsi Rohingya itu sendiri dari negara asalnya, Myanmar. Perubahan status etnis Rohingya di Myanmar yang terjadi secara bertahap, bahkan sampai dengan saat ini mereka masih dianggap bukan minoritas atau

warga negara dan dianggap tidak memiliki kewarganegaraan oleh hukum. Negara-negara seperti Bangladesh, Thailand, Malaysia kemudian mengeluarkan kebijakan berkaitan dengan pengungsi Rohingya sesuai dengan kapasitas politik masing-masing negara (Yesmin, 2016). Indonesia juga mengeluarkan beberapa kebijakan yang diperbaharui secara berskala dalam mengatasi permasalahan pengungsi Rohingya. Terkait dengan pembentukan kebijakan negara, salah satu temuan pendorong yang dapat memicu sikap simpati terhadap pengungsi adalah faktor agama (Bloom, 2015; Arian, 2015; Courtemanche, 2015). Kesamaan agama pengungsi dengan agama mayoritas di negara penerima, yang dalam kasus ini adalah Malaysia dan Indonesia, diyakini dapat menghasilkan keterkaitan komponen di dalamnya, seperti halnya keterkaitan yang berlandaskan kepercayaan, perilaku, dan kepemilikan. Agama dianggap dapat memunculkan efek yang berbeda dalam pembentukan sikap politik dan perilaku.

Di sisi lain, dari kajian-kajian yang melihat kebijakan Malaysia dan Indonesia adalah perspektif dinamika keamanan. Kajian keamanan menelaah kekerasan yang disertai dengan kebijakan negara yang diskriminatif terus berlanjut menempatkan Rohingya di Myanmar dalam risiko kejahatan kekejaman masal (Trihartono, 2018). Dapat dilihat bahwa status etnis Rohingya sebagai imigran ilegal menimbulkan kecemasan bagi negara penerima (Hsien-Li, 2013). Hal tersebut juga menimbulkan beban konflik global, menyebabkan pesatnya pertumbuhan masyarakat tak berkewarganegaraan dan pergerakan populasi pengungsi di negara-negara sekitar (Kaveri, 2017). Pengungsi Rohingya yang datang secara terus-menerus dengan kapal ke negara penerima juga mengalami banyak penghadangan, baik penahanan di kamp-kamp pengungsi maupun status tanpa kewarganegaraan mereka yang menimbulkan potensi terjadinya penyelundupan manusia (Grewcock, 2018).

Migrasi paksa dari Rohingya tersebut (Yesmin, 2016) kemudian dibingkai sebagai krisis pengawasan keamanan perbatasan dan kontrol migrasi bagi negara penerima.

Kategori terakhir yaitu kajian penerapan UNHCR. Negara tetap menjadi aktor utama dalam sistem politik internasional, tetapi organisasi internasional seperti UNHCR sepenuhnya memiliki pengaruh dalam suatu negara (Loescher, 2001). Kedudukan UNHCR dalam suatu negara adalah untuk melakukan pengawasan terhadap proses penentuan status sebagai pengungsi, penempatan ke negara ketiga, dan repatriasi. Tugas pengawasan UNHCR tersebut juga dilengkapi dengan kewajiban negara untuk bekerja sama dengan UNHCR. Dalam kasus Malaysia dan Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi PBB tersebut, UNHCR mengambil andil dalam membantu urusan pengungsi (Zieck, 2015). Kebijakan dan praktik UNHCR telah didorong oleh kepentingan negara dan UNHCR sendiri, yang bertindak secara independen dan dapat dikembangkan.

Kajian terdahulu yang terbagi dalam tiga kategori tersebut menunjukkan bahwa dalam permasalahan yang terjadi pada etnis Rohingya di Myanmar, timbulnya arus pengungsi ke beberapa negara seperti Malaysia dan Indonesia melakukan pembentukan kebijakan yang didasari pemikiran rasional masing-masing negara. Pertimbangan utama dalam kasus Rohingya adalah status para pengungsi yang tidak memiliki kewarganegaraan atau dapat dikatakan sebagai imigran ilegal. Walaupun banyak pelajaran penting yang didapatkan dalam perspektif yang digunakan, tampaknya kajian-kajian terdahulu belum mencapai titik tajam pembahasan mengenai hal-hal yang dapat melatarbelakangi timbulnya perbedaan kebijakan yang dibuat oleh Malaysia dan Indonesia, terkhusus kaitannya pemberian kewenangan untuk UNHCR dalam mengurus permasalahan pengungsi.

Mengingat adanya dasar kesamaan antara Malaysia dan Indonesia, yaitu dalam hal

belum diratifikasinya Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, serta agama Muslim yang menjadi agama mayoritas kedua negara dan juga pengungsi. Dengan adanya dasar tersebut, tulisan ini akan mengangkat pertanyaan utama “Mengapa Terjadi Perbedaan Kebijakan antara Malaysia dan Indonesia dalam Menanggapi Pengungsi Rohingya?”. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini akan menganalisis kesamaan yang ada di antara negara Malaysia dan Indonesia. Di bagian selanjutnya adalah pembahasan yang berupa analisis pembentukan kebijakan Malaysia dan Indonesia atas pengungsi Rohingya berdasarkan logika *two-level games* dan ditutup dengan simpulan.

KERANGKA KONSEPTUAL

Terdapat banyak literatur yang membahas mengenai hubungan antara urusan domestik dan internasional yang tidak keluar dari "pengaruh domestik" yang tidak terhitung lagi jumlahnya pada kebijakan luar negeri atau pengamatan umum mengenai urusan nasional dan internasional terkait (Putnam, 1988). Logika *two level games* sebagai proses negosiasi yang dilakukan oleh perwakilan negara sebagai negosiator untuk menentukan kebijakan luar negeri dilihat sebagai aktivitas perundingan dua tahap. Menurut Putnam (1988), tingkat pertama adalah perundingan di level internasional dan perundingan internal atau perundingan di level nasional.

Penjelasan Putnam memuat banyak informasi dan pemikiran baru bahwa proses negosiasi dapat dipetakan menjadi tahapan-tahapan yang mudah dimengerti dengan menggunakan pendekatan *two-level game*. Putnam mengatakan bahwa negosiator dipandang sebagai jembatan antar aktor yang ada dalam dua tahap tersebut. Perundingan pertama adalah perundingan antar negosiator atau perwakilan negara dengan tujuan merumuskan kesepakatan bersama. Kemudian berlanjut pada perundingan kedua menurut Putnam (1988), yakni penentuan keputusan untuk meratifikasi kesepakatan atau tidak.

Perundingan ini dilakukan antara negosiator dengan aktor-aktor domestik seperti anggota legislatif dan kelompok kepentingan (Gambar 1).

Gambar 1. Strategi dalam Two-Level Game

Sumber: https://www.researchgate.net/figure/Strategies-of-a-two-level-game-Source-Adapted-from-Moravcsik-1993-32_fig1_292606618

Proses ratifikasi inilah yang menunjukkan bahwa negosiasi hanya sebuah upaya dalam manajemen konflik atau dapat tidak menjamin pelaksanaan kesepakatan oleh negara. Dapat dikatakan bahwa negara memiliki otoritas penuh dalam menentukan kehendaknya untuk patuh atau ingkar terhadap kesepakatan. Sebagai salah satu contohnya adalah keputusan Amerika Serikat untuk menolak Protokol Kyoto, hal tersebut dianggap sah-sah saja namun di sisi lain kita juga melihat bahwa kerusakan lingkungan sudah semakin parah akibat industrialisasi.

Untuk mengukur keberhasilan dalam negosiasi, Putnam menggunakan konsep win-set dari Kenneth A. Shepsle dan Barry R. Weingast dalam two-level gamenya. Konsep win-set tersebut digunakan dalam mengukur seberapa banyak kecocokan kepentingan nasional dengan kesepakatan yang telah dirumuskan (Shepsle, 1987; Weingast, 1987). (Putnam, 1988) Negosiator diharapkan mampu menyusun kerangka *win-set* untuk meraih kesuksesan dalam bernegosiasi. *Win-set* ini dianggap penting karena mampu mereduksi kemungkinan negara gagal meratifikasi kesepakatan. Dalam menentukan win-set didasarkan pada tiga faktor, yaitu: preferensi dan koalisi anggota legislatif, prosedur voting

untuk ratifikasi kesepakatan, dan strategi negosiator dalam bernegosiasi di tingkat pertama. Dua dari tiga faktor tersebut mengarahkan negosiator untuk berfokus pada negosiasi di tingkat kedua, yakni negosiasi internal.

Hal ini menunjukkan bahwa penting bagi seorang negosiator untuk terlebih dahulu mengetahui apa tujuan yang ingin dicapai, preferensi pribadi negosiator, dan preferensi aktor domestik sehingga mampu mencapai keberhasilan dalam negosiasi (Putnam, 1988). Untuk memahami konsep negosiasi antar negara yang digagas oleh Putnam, para pengamat studi Hubungan Internasional perlu memahami konsep dasar negosiasi yang kerap dilakukan pada kehidupan sehari-hari, seperti halnya dalam menentukan sebuah tujuan, perlu proses tawar-menawar, dan menyetujui kesepakatan. Dalam pelaksanaan *two-level games*, negara tidak dipandang sebagai aktor tunggal, namun sebagai sebuah organisasi aktor-aktor pembuat keputusan yang menjalankan peran masing-masing. Penggunaan *two-level games* Putnam (1988) ini dapat dijadikan acuan bagi suatu negara atau para peneliti dalam mempelajari teori negosiasi secara ilmiah dan mengetahui strategi-strategi untuk sukses bernegosiasi dalam konteks hubungan internasional, sehingga dapat memberikan hasil yang memuaskan.

METODE RISET

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, tulisan akan ini menggunakan metode kualitatif khususnya *process tracing* untuk menunjukkan causal mechanism (Beach, 2016) dalam kasus ini. Adapun data penelitian ini berupa dokumen sekunder seperti buku, jurnal, maupun artikel dari media-media online dan cetak. Kemudian metode pengumpulan data yang akan digunakan adalah melakukan studi pustaka dan penelusuran berita, khususnya dari media daring. Alasan utama penulis menggunakan pendekatan ini karena, metode ini dapat membantu dalam mengidentifikasi

latar belakang dikeluarkannya kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Malaysia dan Indonesia dalam menanggapi isu pengungsi Rohingya.

Setelah data berhasil dikumpulkan, penulis melakukan triangulasi agar data yang diperoleh valid untuk digunakan sebagai dasar dalam analisis. Triangulasi dilakukan dengan cara membandingkan sejumlah data yang didapatkan dalam penelitian dan mencocokkan data temuan dengan pertanyaan di dalam penelitian. Di bagian terakhir, tulisan ini akan menarik kesimpulan (Sugiyono, 2012) atas semua hasil yang telah dilakukan sebelumnya sehingga akan terlihat temuan baru dalam penulisan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tulisan ini akan menggunakan pendekatan dua level negosiasi milik Putnam (1988) sebagai operasionalisasi kerangka analisis. Dua level negosiasi yang memiliki andil dalam *two-level games* adalah level I yang merupakan perundingan di level internasional dan selanjutnya level II, yaitu perundingan internal atau perundingan di level nasional (Putnam, 1988). Pada penjabaran level I dan II tersebut akan dibubuhkan pengamatan pendukung mengenai posisi Malaysia dan Indonesia sebagai negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, serta pembahasan akan tingkat sentimentil relijius dari kedua negara sehubungan dengan pengambilan tindakan atas pengungsi.

Hasil

Perundingan pada Tingkat Internasional Poin ini menjelaskan relevansi antara masalah pengungsi Rohingya dengan tatanan pemerintahan Malaysia dan Indonesia. Presiden sebagai kepala negara ikut turun dan terlibat secara tidak langsung dengan mengirimkan perwakilan negara untuk bisa menyelesaikan masalah mengenai pengungsi Rohingya. Salah satu yang diupayakan adalah dalam forum *Joint Statement Meeting on*

Irregular Movement of People in Southeast Asia yang diselenggarakan di Putrajaya, Malaysia. Pada poin ini akan dilihat kesinambungan antara bisa tidaknya Presiden sebagai pemimpin negara dalam membawakan dan meyakinkan kepentingan domestik pada level internasional dengan hasil akhir yang didapat, hal tersebut akan memberi dampak pada citra pemimpin negara pada ranah domestik masing-masing negara (Bonasir, 2015).

Kasus pengungsi asal Rohingya yang masuk ke Malaysia dan Indonesia merupakan suatu bentuk masalah migrasi ilegal yang harus segera ditangani dengan serius, mengingat kedua negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951. Terjadinya aliran pengungsi Rohingya ini adalah suatu masalah yang kompleks. Maka daripada itu, penanganan masalah tersebut harus menggunakan cara-cara yang saling berkaitan, baik pertimbangan internasional maupun di tingkat nasional.

Seperti apa yang telah dibahas sebelumnya, mengacu pada data *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol* milik UNHCR, Malaysia dan Indonesia belum menjadi negara anggota yang meratifikasi Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi dan Protokol 1967 tersebut, sehingga memberikan status Rohingya hanya sebagai orang asing yang masuk ke wilayah hukum masing-masing negara, atau dengan kata lain tidak adanya beban pertanggungjawaban atas konvensi, memberi kelonggaran bagi Malaysia dan Indonesia untuk dapat menentukan kebijakan yang akan diberikan terhadap para pengungsi Rohingya. Akibat hukum atas belum diratifikasinya konvensi juga berimbas pada kewenangan yang jatuh atau diserahkan kepada UNHCR dalam menjalankan mandat perlindungan pengungsi dan penanganan permasalahan pengungsi baik di Malaysia maupun di Indonesia.

Warga negara asing yang datang dalam mencari suaka dan ingin mendapatkan status sebagai pengungsi harus menjalani

proses yang telah ditentukan oleh UNHCR guna mendapatkan kartu identitas dari UNHCR sebagai bukti telah terdata sebagai pengungsi di Malaysia dan Indonesia. Meski demikian, para pendatang tersebut masih harus melewati beberapa tahap untuk mendapatkan status sebagai pengungsi, seperti adanya proses wawancara, penilaian kelayakan, serta bertemu langsung dengan calon penerima status pengungsi (VoA, 2017). UNHCR dapat beroperasi baik di Malaysia dan Indonesia juga dengan persetujuan dari pemerintah setempat, yang kemudian diinstruksikan bahwa setiap orang-orang yang mencari suaka atau status pengungsi harus dirujuk kepada UNHCR untuk mengikuti proses penentuan status sebagai pengungsi dan bahwa status dan kehadiran orang asing yang memegang *attestation letters* atau kartu identitas yang dikeluarkan oleh UNHCR sebagai pencari suaka harus dihormati keberadaannya karena tanpa kartu identitas tersebut sanksi dapat dikenakan, di antaranya adalah dimasukkan ke dalam Rumah Detensi Imigrasi, terkena denda, atau bahkan dapat dideportasi.

Tidak terikatnya Malaysia terhadap Konvensi tentang Status Pengungsi memberikan pilihan yang cukup leluasa bagi Malaysia dalam menentukan arah kebijakan yang akan mereka buat. Dikemukakan bahwa, yang menjadi pokok pertimbangan utama bagi Malaysia dalam negosiasi internasional adalah ketakutan Malaysia atas besarnya jumlah pengungsi, yang tentu secara tidak langsung memberikan kekhawatiran atas keberlangsungan keamanan dalam negeri. Negosiasi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa/PBB terhadap Malaysia untuk memberikan ruang bagi kaum paling teraniaya versi PBB tersebut di wilayah Malaysia mendapatkan tangkisan balik dengan alasan jumlah pengungsi yang terlalu besar. Jawaban yang diberikan Malaysia tersebut kemudian memunculkan benang merah atas kewenangan UNHCR di Malaysia. Kegiatan UNHCR baru dapat berjalan dengan baik jika didampingi dengan persetujuan dari pemerintah setempat. Dengan demikian, negosiasi internasional

berdasarkan permintaan PBB untuk menerima pengungsi Rohingya dianggap tidak berhasil.

Indonesia yang juga mendapatkan kebebasan dalam memilih arah pembentukan kebijakannya karena belum diratifikasinya konvensi tentang pengungsi oleh Indonesia. Seperti apa yang telah didiskusikan dengan Malaysia, PBB juga meminta bantuan kepada Indonesia, sebagai negara yang letak wilayahnya tidak jauh dari Myanmar dan juga merupakan negara tujuan bagi pengungsi Rohingya, dalam memberikan bantuan dan perlindungan bagi Rohingya. Pertimbangan utama Indonesia adalah adanya nilai luhur yang tertanam dalam bangsa Indonesia, yang tertulis pada sila kedua Pancasila yang berbunyi "kemanusiaan yang adil dan beradab." Dimaksudkan sebagai upaya Indonesia dalam menyanggupi, memberikan pertolongan bagi orang terdampar/manusia perahu Rohingya.

Adapun upaya lain yang dilakukan Indonesia dalam memberikan tindakan atas pengungsi Rohingya, yaitu Indonesia bersama Australia mendirikan Bali Process pada tahun 2002 dengan tujuan mengembangkan strategi dan kerja sama dalam merespons penyelundupan manusia, perdagangan orang, dan kejahatan lintas negara, yang bisa saja terjadi di antara kedatangan arus besar pengungsi.

Perundingan pada Tingkat Nasional

Sebelum membahas tingkat negosiasi level II dalam kasus pengungsi Rohingya ini, perlu dimaknai lebih lebih dalam juga mengenai persoalan dimensi keyakinan. Dimensi keyakinan dan perilaku religiusitas menghasilkan efek yang berbeda pada sikap negara terhadap imigran, dan efek ini tergantung pada sejauh mana imigran berbeda dari anggota masyarakat tuan rumah. Hal tersebut didasarkan pada pertama, agama sebagai hipotesis identitas sosial menyatakan bahwa mengaktifkan identifikasi kelompok agama tertentu menghasilkan sentimen anti-imigran yang lebih kuat, terutama sejauh

bahwa imigran dipandang berbeda dari anggota kelompok, karena "perbedaan" agama dan etnis menyebabkan ancaman identitas (Bloom, 2015; Arian, 2015, Courtemanche, 2015). Kedua, dengan mempertimbangkan bahwa ajaran agama menekankan ekspresi belas kasih dan menolong yang membutuhkan, mengantisipasi bahwa pengaktifan keyakinan agama berkontribusi pada perasaan yang lebih positif terhadap imigran, terutama terhadap mereka yang dianggap mirip dengan anggota kelompok, karena orang beriman sering mengarahkan kebaikan mereka kepada kerabat dan rekan seagama.

Berdasarkan informasi yang diambil dari hasil survey Gallup (Crabtree, 2010) pada tahun 2010, ternyata fakta membuktikan ukuran sentimen religius Malaysia dan Indonesia yang tidak berbeda jauh satu sama lain. Sebanyak 99% orang Indonesia dan 96% orang Malaysia, mengatakan bahwa "agama adalah sesuatu yang sangat penting dalam hidup". Lalu apakah dengan adanya pemaparan mengenai sentimen agama tersebut dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan atau negosiasi yang terjadi di dalam kedua negara?

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam tahap tingkat II ini terjadi perundingan dalam lingkup nasional untuk menentukan dilaksanakan atau tidaknya sebuah persetujuan sementara yang telah dibuat, lalu dilanjutkan atau tidaknya ke dalam proses ratifikasi. Proses ratifikasi inilah yang menunjukkan bahwa negosiasi hanya suatu upaya manajemen konflik yang tidak menjamin terlaksananya kesepakatan oleh negara. Atau dengan kata lain, negara yang memiliki otoritas penuh dalam menentukan untuk patuh atau ingkar terhadap kesepakatan. Putnam (1988) kemudian mengelompokkan menjadi penolakan didasarkan pada egoisme negara dan penolakan atas ketidakmampuan negara memenuhi kesepakatan.

Terlepas dari kesamaan agama mayoritas di Malaysia dengan agama pengungsi Rohingya, Malaysia ternyata

mengutamakan pertimbangan penting lain, yaitu dalam hal kesejahteraan masyarakatnya dan kesejahteraan pengungsi. Masih terkait dengan banyaknya jumlah pengungsi Rohingya, fokus utama Malaysia berubah menjadi rasa takut akan ketidakmampuan dalam menghadapi banyaknya pengungsi. Hal tersebut tentu akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat Malaysia itu sendiri, bahkan tidak dapat dipungkiri bahwa dengan situasi demikian, Malaysia mungkin akan kewalahan dalam memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap pengungsi. Direktur Mendecca Center Malaysia, Ibrahim Suffian, juga menambahkan bahwa perbedaan etnis Rohingya menjadi salah satu faktor keengganan Malaysia untuk membantu Rohingya. Tidak seperti Indonesia atau Thailand yang memiliki budaya hampir sama dengan Malaysia, Rohingya dianggap berbeda. Hal tersebut tidak dianggap sebagai persoalan rasisme dan kefanatikan, melainkan lebih kepada fakta bahwa Malaysia tidak memiliki rasa kedekatan atau keakraban dengan Rohingya.

Indonesia sebetulnya memiliki pertimbangan atas ketidakmampuan negara dalam memberikan bantuan terhadap pengungsi, hal tersebut juga menjadi dasar belum diratifikasinya Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Namun Indonesia mengeluarkan kebijakan yang cukup berbeda dari Malaysia, terlebih di daerah yang sering disebut sebagai Serambi Mekah/Aceh, bahkan salah satu pengungsian warga Rohingya di Indonesia dibangun oleh Yayasan Aksi Cepat Tanggap yang berlokasi di Blang Adoe, Aceh Utara.

Salah satu bentuk sentimen keagamaan yang dapat terlihat di Indonesia adalah seruan publik yang dipimpin oleh beberapa kelompok agama Islam, dimana ribuan pengunjung rasa berkumpul di depan kedutaan Myanmar di Jakarta Pusat, mengungkapkan penolakan atas perlakuan Myanmar terhadap Rohingya. Terkait dengan dampak konflik Rohingya, yaitu kasus manusia perahu yang banyak berdatangan ke

beberapa negara, termasuk Indonesia, belum memiliki standar hukum yang jelas mengenai sekuritisasi migrasi. Dalam menangani kasus pengungsi Rohingya di Aceh, Indonesia masih menggunakan peraturan hukum terdahulu dengan cara menyesuaikan peraturan hukum yang berlaku dengan proses penanganan pengungsi sambil menunggu pembuatan peraturan baru mengenai pengungsi secara lebih menyeluruh.

Sampai saat ini, Indonesia terus mengupayakan mengenai peraturan presiden yang nantinya diharapkan akan membahas mengenai migrasi secara menyeluruh, sekaligus untuk mengupayakan pencarian suaka maupun pemulangan kembali pengungsi dengan status kewarganegaraan yang jelas (Gabrillin, 2015). Salah satu peraturan di Indonesia yang dapat dijadikan pedoman dalam memberi tindakan atas pengungsi Rohingya adalah ketentuan untuk tidak mendeportasi yang telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan atau Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (CAT), tertulis pada Pasal 3 bahwa, “Tidak boleh ada negara yang menolak, mengembalikan, atau mengekstradisi seseorang ke negara yang mana terdapat keyakinan atau alasan yang kuat bahwa dia akan berbahaya karena menjadi sasaran penyiksaan”.

Dengan demikian, apabila pemerintah Indonesia menampung pengungsi dan pencari suaka, selanjutnya dilakukan pendataan dan kemudian data tersebut akan diteruskan kepada UNHCR untuk dilakukan proses lebih lanjut.

Perbandingan Kebijakan

Pada tatanan internasional, sesuai dengan apa yang telah difokuskan oleh Malaysia mengenai pentingnya kesejahteraan baik bagi masyarakatnya sendiri maupun bagi pengungsi, maka Malaysia menyerukan kehati-hatiannya atas pemberian kartu Komisioner Tinggi PBB untuk

Pengungsi/UNHCR bagi para pengungsi Rohingya karena pihaknya ingin lebih baik dalam hal pengaturan arus masuk Rohingya ke negara tersebut. Sedangkan Indonesia dalam ranah internasional menyatakan keterbukaan dirinya untuk membantu pengungsi sebagai salah satu implementasi dari sila ke dua pancasila, serta ikut mengambil andil dalam terbentuknya Bali Process.

Pada tatanan nasional, sebagai salah satu upaya pengendalian arus masuk pengungsi, Malaysia mengambil tindakan tegas dengan tidak mengizinkan dikeluarkannya kartu UNHCR bagi 60.000 pengungsi Rohingya. Indonesia sendiri menampilkan sisi sentimentil yang berbeda dengan dikeluarkannya Instruksi dari Direktorat Jendral Keimigrasian Indonesia pada tahun 2010 No: IMI-1489.UM.08.05, mengenai dukungan Indonesia terhadap UNHCR sebagai tujuan bagi para pencari suaka atau status pengungsi di Indonesia. Dibentuknya ketentuan tersebut memberikan dampak bahwa, seluruh imigran ilegal akan dikenakan tindakan keimigrasian, yang berupa pengarahan kepada para imigran ilegal untuk masuk ke rumah detensi atau tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenai tindakan administratif keimigrasian setelah dilakukannya proses pembuatan berita acara.

KESIMPULAN

Kesamaan yang dimiliki antara negara Malaysia dan Indonesia dalam hal belum diratifikasinya Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, serta posisi kedua negara yang berpenduduk mayoritas Muslim, ternyata tidak menjamin adanya kesamaan suara dalam pembuatan kebijakan untuk pengungsi Rohingya, yang dapat dilihat dari 2 level, yaitu pada level internasional dan level domestik. Level I internasional menunjukkan bahwa Indonesia lebih membuka diri terhadap pemberian bantuan kepada Rohingya, dimana Malaysia cenderung memprioritaskan kesejahteraan dan keamanan masyarakatnya dengan cara membatasi

masuknya pengungsi. Kemudian pada level II nasional menunjukkan bahwa Malaysia membuat kebijakan untuk tidak mengeluarkan izin atas pembuatan kartu pengungsi UNHCR kepada 60.000 pengungsi Rohingya, sedangkan Indonesia menunjukkan tingkat sentimentil yang berbeda dengan dibentuknya kebijakan serta pengaturan nasional dalam menyikapi masuknya pengungsi Rohingya di Indonesia. Dengan demikian perbedaan kebijakan antara Malaysia dan Indonesia terjadi karena adanya pertimbangan atas kondisi negara dan ideologi negara, serta tingkat sentimentil yang berbeda dari kedua negara terhadap pengungsi Rohingya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alunaza, Hardi & Juani, M. Kholit. (2017). "Kebijakan Pemerintah Indonesia melalui Sekuritisasi Migrasi Pengungsi Rohingya di Aceh tahun 2012-2015". *Indonesian Perspective*, Vol. 2, No. 1 (Januari-Juni), h. 1-17.
- Azad, Ashraful & Jasmin, Fareha. (2013). "Durable Solutions to The Protracted Refugee Situation: The Case of Rohingyas in Bangladesh", *Journal of Indian Research*, Vol.1, No.4, October-December, 2013, 25-35. ISSN: 2321-4155
- Bloom, Pazit Ben-Nun, Gizem Arıkan, & Marie Courtemanche. (2015). "Religious Social Identity, Religious Belief, and Anti-Immigration Sentiment". *American Political Science Review*, Vol. 109, No. 2. DOI: 10.1017/S0003055415000143
- Downman, Scott & Kasus Ubayasiri. (2017). "Smuggled or Trafficked: The Story of the Rohingya". *Journalism for Social Change in Asia Reporting Human Rights*, pp. 97-118. London: Springer Nature. DOI: 10.1057/978-1-349-95179-6
- Edhy, Ali Wiji, et. al. (2016). "Profil Pengungsi Rohingya di Indonesia" dalam Susetyo, Heru, Fitria, & Rozaq Asyhari. *Rohingya Stateless People and Nowhere to Go*. Jakarta Timur: Pusat

- Advokasi Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PAHAM).
- Farzana, Kazi Fahmida. (2017). *Memories of Burmese Rohingya Refugees*. New York: Springer Nature.
- Grewcock, Michael. 2018. "Bordering on Denial: State Persecution, Border Controls and the Rohingya Refugee Crisis" dalam Bhatia, Monish, Scott Poynting, & Waqas Tufail. *Media, Crime and Racism*, pp. 161–180. DOI: 10.1007/978-3-319-71776-0_9
- Hsien-Li, Tan. (2013). "ASEAN's Impact on Myanmar's Transformation: Human Rights and Beyond". *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 107, *International Law in a Multipolar World* (2013), pp. 293-296. Cambridge: Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law. <https://www.jstor.org/stable/10.5305/procanmeetasil.107.0293>
- Kaveri. (2017). "Being Stateless and the Plight of Rohingyas". *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 29, pp. 31-39. Taylor & Francis Group, LLC. DOI: 10.1080/10402659.2017.1272295
- Kosem, Samak & Amjad Saleem. (2016). "Religion, nationalism, and the Rohingya's Search for Citizenship in Myanmar" dalam Mason, Robert. *Muslim Minority-State Relations: Violence, Integration, and Policy*. London: Palgrave Macmillan. DOI 10.1007/978-1-137-52605-2
- Loescher, Gil. (2001). "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy". *The International Migration Review*, Vol. 35, No. 1, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance, pp. 33-56. New York: Sage Publications. <https://www.jstor.org/stable/2676050>
- Nainggolan, Poltak Partogi. 2017. *Aktor Non-Negara: Kajian Implikasi Kejahatan Transnasional di Asia Tenggara*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2017, h. v.
- Parashar, Archana & Alam, Jobair. (2018). "The National Laws of Myanmar: Making of Statelessness for the Rohingya". *International Migration*, Vol. 57 (1). John Wiley & Sons Ltd. DOI: 10.1111/imig.12532
- Trihartono, Agus. (2018) "Myanmar's Worsening Rohingya Crisis: A Call for Responsibility to Protect and ASEAN's Response " dalam Benjamin McLellan. *Sustainable Future for Human Security: Society, Cities and Governance*, pp. 3-16. Singapore: Springer Nature. DOI 10.1007/978-981-10-5433-4
- Sugiyono, P.D. (2012). *Metode Penelitian Kualitatif – Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, h.8.
- Susetyo, Heru, Fitria, & Asyhari, Moh. Rozaq. (2016). *Rohingya Stateless People and Nowhere to Go*. Jakarta: Pusat Advokasi Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PAHAM) & Pusat Informasi dan Advokasi Rohingya Arakan (PIARA), h. 9.
- Ullah, A. K. M. Ahsan. (2016). "Rohingya Crisis in Myanmar: Seeking Justice for the Stateless". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, volume: 32, issue: 3, pp. 285-301. Gadong: Universiti Brunei Darussalam. <https://remote-lib.ui.ac.id:2067/10.1177%2F1043986216660811>
- Yesmin, Sultana. (2016). "Policy Towards Rohingya Refugees: a Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia And Thailand". *Journal of the Asiatic Society of Bangladesh (Hum.)*, Vol. 61 (1), pp. 71-100. http://www.asiaticsociety.org.bd/journal/4%20%20H_883.pdf
- Zieck, Marjoleine. (2015). "Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status (UNHCR)". *International Legal Materials*, Vol. 54, No. 6 (2015), pp. 1115-1129. Cambridge: Cambridge University Press/

<https://www.jstor.org/stable/10.5305/intelegamate.54.6.1115>

BIOGRAFI

Maria Elsa Karina merupakan pengkaji hubungan internasional dari Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia dengan ketertarikan mengenai tema pengungsi.