

KERJASAMA PEMERINTAH INDONESIA DAN UNHCR DALAM MENANGANI PENGUNGSI ROHINGYA

INDONESIA GOVERNMENT-UNHCR COLLABORATIVE FRAMEWORK IN DEALING WITH ROHINGYA REFUGEES

Poetika Puspasari¹, I Wayan Midhio², Christine Marnani³

Universitas Pertahanan

(poetikapuspasari@gmail.com, midhio_2003_iwayan@yahoo.com,
christinemarnani@yahoo.com)

Abstrak - Indonesia adalah negara transit bagi Pengungsi Rohingya yang akan mencari suaka ke Australia. Hal tersebut menjadi masalah ketika Australia membatasi jumlah pengungsi yang masuk ke negaranya, yang berimbas pada penanganan pengungsi di Indonesia. Dalam menangani pengungsi, Pemerintah Indonesia telah membuat Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri, yang mengatur kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR. Penelitian ini menganalisis bencana kemanusiaan Rohingya dan kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR dalam menangani Pengungsi Rohingya serta implikasinya terhadap keamanan nasional dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil pembahasan penelitian ini adalah kasus Rohingya dapat dikategorikan sebagai bencana kemanusiaan yang membuat mereka harus mencari suaka. Kerjasama yang terbangun didasari komitmen kedua belah pihak untuk memenuhi suatu tujuan, yaitu perlindungan Pengungsi Rohingya dari ancaman persekusi. Keberadaan Pengungsi Rohingya di Indonesia berdampak pada keamanan nasional, di mana potensi ancaman kejahatan lintas negara akan semakin besar, jika jumlah pengungsi yang ada semakin bertambah.

Kata kunci: Pengungsi Rohingya, kerjasama, UNHCR, bencana kemanusiaan, keamanan nasional.

Abstract - Indonesia becomes a transit country for Rohingya refugees who are trying to seek asylum to Australia. It creates complication when Australia limits the number of refugees that can come to the country, which brings impacts on Indonesia's way of handling refugees. In handling refugees, the Government of Indonesia has issued a Presidential Decree Number 125 year 2016 on Foreign Refugees Management, which regulates the between the Government of Indonesia and UNHCR. This research analyses Rohingya's humanitarian disaster and the cooperation within the collaborative framework between the Government of Indonesia and UNHCR in handling Rohingya Refugees as well as its implication toward national security by using qualitative method. This research produces a conclusive result that the case of Rohingya can be categorized as a humanitarian disaster that leads them to seek for asylum. The cooperation is built based on each party's commitment to achieve a purpose, which is to protect Rohingya refugees from persecution. The existence of Rohingya refugees in Indonesia has a big impact to Indonesia's national security in which the rate of transnational crimes potential will be higher when the number of refugees in Indonesia is increasing.

Keywords: Rohingya Refugees, cooperation, UNHCR, humanitarian disaster, national security.

¹ Mahasiswi Prodi Manajemen Bencana Cohort 8 Universitas Pertahanan, poetikapuspasari@gmail.com

² Letjen TNI (Purn) Dr. I Wayan Midhio, M. Phil adalah dosen tetap Universitas Pertahanan sekaligus dosen pembimbing pertama penelitian, midhio_2003_iwayan@yahoo.com

³ Kolonel (KH/W) Dra. Christine S. Marnani, M. AP adalah dosen tetap Universitas Pertahanan sekaligus dosen pembimbing kedua penelitian, christinemarnani@yahoo.com

PENDAHULUAN

Dinamika situasi global pasca Perang Dingin telah menimbulkan adanya pergeseran persepsi ancaman yang tidak hanya berorientasi pada ancaman militer saja, melainkan mencakup ancaman nonmiliter. Perubahan persepsi ini juga mengubah orientasi utama yang pada awalnya hanya berorientasi pada negara (*state centered security*) menjadi berorientasi kepada masyarakat (*people centered security*).⁴

Keselamatan umat manusia terancam karena adanya konflik atau perang yang terjadi. Di tataran global, salah satu konflik yang terus terjadi dan memakan banyak korban jiwa adalah konflik di Myanmar, yaitu konflik yang terjadi antara kelompok Buddha Rakhine dengan Islam Rohingya. Myanmar adalah salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki keragaman etnis dan agama, termasuk didalamnya agama Buddha, Kristen, Islam, dan Hindu. Salah satu etnis yang berada di Myanmar adalah Rohingya. Rohingya merupakan kelompok minoritas Muslim yang berada

di negara bagian Arakan. Sepanjang sejarah, orang Rohingya telah mengalami pemerasan, perampasan tanah, pengusiran paksa, penghancuran rumah, pembunuhan, penyiksaan, dan pemerkosaan.⁵

Konflik di Myanmar ini menjadi tantangan bagi Indonesia, karena konflik ini mengakibatkan banyaknya orang Rohingya yang datang ke Indonesia. Indonesia sebenarnya bukan menjadi negara tujuan, akan tetapi hanya menjadi negara transit bagi orang Rohingya yang akan mencari suaka ke Australia. Konflik di Myanmar menyebabkan terjadinya perpindahan orang secara massif yang disebut dengan pencari suaka atau pengungsi.

Pencari suaka diartikan sebagai orang yang sedang menunggu status perlindungannya sebagai pengungsi selesai diproses.⁶ Sedangkan pengungsi menurut Konvensi PBB tahun 1951 tentang Status Pengungsi adalah orang yang meninggalkan negara asal atau tempat tinggalnya karena penganiayaan yang disebabkan oleh ras, agama,

⁴ Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan bagi Bangsa Indonesia*, (Jakarta, 2010), hlm. v.

⁵ Amnesty International, "Myanmar: the Rohingya Minority, Fundamental Rights Denied", dalam

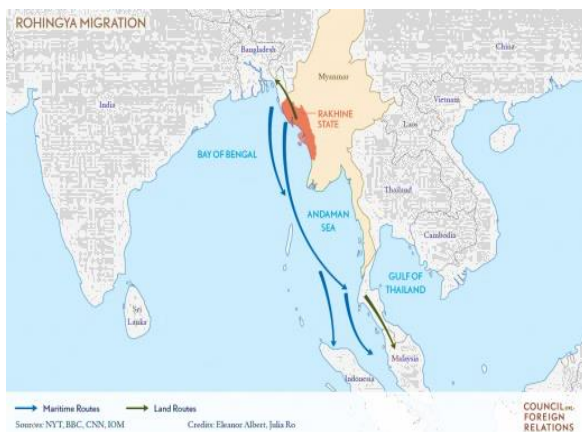
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/005/2004/en/9e8bb8db-d5d5-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa160052004en.pdf>, diakses pada 3 Juni 2018.

⁶ UNHCR, "Pencari Suaka", dalam <http://www.unhcr.org/id/pencari-suaka>, diakses pada tanggal 1 Juli 2018.

kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan partai politik tertentu.⁷

Pengungsi Rohingya masuk ke negara-negara tetangga seperti Indonesia, Bangladesh, Malaysia, dan Thailand melalui jalur perairan. Berikut adalah alur pergerakan Kelompok Rohingya dari Rakhine State menuju negara-negara tetangga.

Gambar 1. Alur Migrasi Kelompok Rohingya



Sumber: Council on Foreign Relations, "The Rohingya Crisis" dalam <https://www.cfr.org/backgrounder/rohingya-crisis>, diakses pada tanggal 8 Agustus 2018.

Indonesia sampai pada saat ini belum meratifikasi Konvensi PBB Tentang Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol 1967

Tentang Status Pengungsi, sehingga Indonesia hanya berfungsi sebagai negara transit dan melimpahkan kewenangan terkait penanganan pengungsi kepada lembaga internasional, yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

Pada tahun 2015, data yang terdapat 1.722 Pengungsi Rohingya, lalu sebanyak 1.346 pengungsi ilegal kembali datang.⁸ Pada tahun 2016 datang pengungsi Rohingya sebanyak 1.039 orang.⁹ Jumlah ini belum termasuk dengan pengungsi ilegal yang tidak terdaftar dalam UNHCR.

Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam), Wiranto, menyatakan keengganannya menjadikan Indonesia sebagai sasaran dari teroris berkedok pencari suaka, oleh karena itu pengawasan dan kewaspadaan terus diperketat. Akan tetapi, Wiranto juga memastikan bahwa Indonesia akan tetap mendukung kegiatan dari IOM dan UNHCR dalam memfasilitasi para pencari suaka yang singgah ke Indonesia.

⁷ UNCHR, "Pengungsi", dalam <http://www.unhcr.org/id/pengungsi>, diakses pada tanggal 1 Juli 2018.

⁸ Waluyo, "Pemerintah Indonesia Siapkan Lokasi Baru Pengungsi Rohingya dan Bangladesh", dalam <http://www.voaindonesia.com/content/pemerint>

ah-indonesia-siapkan-lokasi-baru-pengungsi-rohingya-dan-bangladesh/2808703.html, diakses pada tanggal 9 Agustus 2018.

⁹ UNHCR, "Indonesia Fact Sheet 2016", dalam <http://www.unhcr.org/protection/operations/50001bda9/indonesia-fact-sheet.html>, diakses pada tanggal 9 Agustus 2018.

Masuknya pengungsi ini dapat mengancam keamanan nasional, dikarenakan ada kecenderungan peningkatan kejahatan transnasional.

Migrasi ilegal hingga kasus terorisme transnasional menjadi sebuah ancaman yang akan mengancam stabilitas keamanan suatu negara. Sebenarnya Pemerintah sudah mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yang mengatur pengamanan terhadap orang pencari suaka dan pengungsi, koordinasi pemerintah Indonesia dan UNHCR soal status mereka, serta menghormati kebebasan fundamental pengungsi di bawah koordinasi Kemenko Polhukam. Melalui Perpres ini juga berarti Indonesia telah menandatangani hukum untuk membantu pengungsi yang terlantar di lautan internasional.

Permasalahan Pengungsi Rohingya seharusnya menjadi tanggung jawab negara ketiga (negara tujuan), seperti Australia, Amerika Serikat, Kanada, dan beberapa negara di Eropa. Namun, pada kenyataannya negara-negara ini malah membuat kebijakan baru yang membatasi atau mempersulit para pengungsi ini untuk dipindahkan.

Terlebih lagi, Indonesia tidak mempunyai batasan waktu yang jelas terkait berapa lama para pengungsi ini boleh tinggal di Indonesia.

Selain itu, Pemerintah Indonesia menempatkan mereka di tengah-tengah masyarakat. Hal ini juga menjadi salah satu tantangan, karena gesekan sosial antara penduduk asli dan pengungsi bisa terjadi. Permasalahan-permasalahan baru terkait keamanan akan timbul seiring dengan arus migrasi yang terjadi, sehingga akan menjadi permasalahan baru terhadap keamanan nasional.

Masalah pengungsi lintas batas harus menjadi prioritas negara dan organisasi internasional agar dapat ditemukan solusi yang efektif. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia telah bekerja sama dengan organisasi internasional yang diberikan mandat untuk mengurus permasalahan pengungsi dan pencari suaka, yaitu UNHCR.

Sehingga penelitian ini membahas mengenai bagaimana kerjasama Pemerintah Indonesia dengan UNHCR dalam menangani Pengungsi Rohingya. Penelitian ini juga menganalisis Kasus Rohingya dari perspektif bencana kemanusiaan dan implikasinya terhadap keamanan nasional Indonesia.

KAJIAN TEORITIK

Untuk menganalisis kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR dalam menangani Pengungsi Rohingya, akan digunakan teori kerjasama internasional dan teori organisasi internasional.

Kerjasama didefinisikan sebagai rangkaian hubungan yang tidak didasarkan pada paksaan dan disahkan secara hukum, misalnya dalam sebuah organisasi internasional.¹⁰ Jenis kerjasama yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah kolaborasi. Kolaborasi merupakan jenis kerjasama dan interaksi beberapa elemen yang secara langsung atau tidak langsung merasakan akibat dan manfaat.¹¹ Persamaan tujuan, persepsi, dan kemauan untuk berproses menjadi nilai-nilai dasar yang mendasari suatu kolaborasi.¹²

Menurut Clive Archer, organisasi internasional (OI) sebagai wadah/alat bagi koalisi antar anggota atau koordinasi kebijakan antar pemerintah sebagai suatu mekanisme. OI juga mempunyai sembilan fungsi, yaitu:¹³ 1). Artikulasi dan

agregasi: instrumen untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan negara; 2). Norma: menjadi suatu aktor, forum, dan instrument yang memberikan kontribusi bagi kegiatan normatif dari sistem politik internasional; 3). Rekrutmen: merekrut partisipan dalam sistem politik internasional; 4). Sosialisasi: sosialisasi pada level internasional dan nasional; 5). Pembuat peraturan: membuat suatu peraturan dalam sistem internasional; 6). Pelaksanaan peraturan: fungsi ini diserahkan kepada kedaulatan negara dan organisasi internasional hanya mengawasi; 7). Pengesahan peraturan: aturan yang disahkan tidak bersifat memaksa; 8). Informasi: berfokus pada pencarian, pengumpulan, pengolahan, dan penyebaran informasi; dan 9). Operasional: fungsi ini sama dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Selanjutnya, untuk menganalisis bencana kemanusiaan Rohingya akan digunakan teori bencana kemanusiaan dan teori *human security*.

¹⁰ James Dougherty & Pfaltzgraff, Robert, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Study*, (Longman, Universitas Michigan, 1997), hlm. 419.

¹¹ Abdulsyani, *Sosiologi Skematika: Teori dan Terapan*, (Jakarta, Bumi Aksara, 1994), hlm. 156.

¹² *Ibid.*

¹³ Bennett A. LeRoy, *International Organization: Principles and Issues*, Sixth Edition, (Amerika Serikat, Prentice Hall, 1995), hlm. 9.

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat.¹⁴ Hal ini disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹⁵ Berdasarkan definisi *Humanitarian Coalition Canada*, bencana kemanusiaan adalah peristiwa mengancam kesehatan dan keamanan masyarakat dan melebihi kapasitas masyarakat tersebut untuk beradaptasi, yang biasanya terjadi akibat konflik berkepanjangan di negaranya.¹⁶

Menurut Maria C. Francesch, bencana kemanusiaan biasanya muncul karena kemiskinan, ketidaksetaraan, dan kurangnya akses terhadap pelayanan publik yang diperparah oleh bencana alam/konflik. Bencana kemanusiaan ini juga diartikan sebagai keadaan darurat politik yang kompleks sebagai bencana

buatan manusia yang menyebabkan kehilangan nyawa, pemindahan paksa, epidemi, dan kelaparan.¹⁷

Terdapat dua karakteristik bencana kemanusiaan menurut IASC (*Inter-Agency Standing Committee*), yaitu yang pertama konflik sosial yang berakar pada permasalahan etnis, suku, dan agama. Yang kedua adalah perpindahan atau migrasi besar-besaran yang ingin menyelamatkan dirinya dari konflik.¹⁸

Bencana kemanusiaan erat kaitannya dengan genosida, yang terdiri atas 6 tahap menurut *International State Crime Initiative (ISCI)* yaitu:¹⁹ 1). Stigmatisasi: dehumanisasi, termasuk penolakan status kewarganegaraan; 2). Pelecehan, kekerasan, dan terror; 3). Isolasi dan segregasi: diskriminasi di lingkungan sosial; 4). Pelemahan yang sistematis: pembatasan terhadap akses kesehatan, penyiksaan, pembunuhan, dan perusakan psikologis; 5). Pemusnahan: pembunuhan massal terorganisir; dan 6). Pemberlakuan

¹⁴ Undang-Undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 Ayat 1

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Humanitarian Coalition Canada, "What is Humanitarian Crisis", dalam <https://www.humanitariancoalition.ca/info-portal/factsheets/what-is-a-humanitarian-crisis>, diakses pada tanggal 3 Juli 2018.

¹⁷ Maria Canadas Francesch, *et al.*, "Reports on Conflicts, Human Rights, and Peacebuilding". *Alert 2010!*, 2010, hlm.111, dalam

<http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta10i.pdf>, diakses pada tanggal 3 Juni 2018.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Penny Green, *et al.*, *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, (London: *International State Crime Initiative*, 2015), hlm. 23, dalam <http://statecrime.org/data/2015/10/ISCI-Rohingya-Report-PUBLISHED-VERSION.pdf>, diakses pada tanggal 30 November 2018.

simbolik: rekonstruksi sebuah masyarakat baru di mana para korban 'hilang' secara fisik dan simbolis.

Menurut *Commission on Human Security* (CHS), *human security* adalah perlindungan terhadap inti vital dari hidup manusia untuk peningkatan kebebasan dan pemenuhan kehidupan individu. Ada 7 dimensi dalam *human security*, yaitu:²⁰ 1). Keamanan ekonomi: kemiskinan dan pengangguran; 2). Keamanan kesehatan: malnutrisi, tidak adanya ketersediaan akses terhadap akses kesehatan, dan wabah penyakit yang mematikan; 3). Keamanan individu: kekerasan fisik, terorisme, dan *child labor* (buruh anak-anak); 4). Keamanan politik: pelanggaran terhadap HAM dan represi politik; 5). Keamanan pangan: kelaparan; 6). Keamanan lingkungan: degradasi lingkungan, bencana alam, dan polusi; dan 7). Keamanan komunitas: konflik antar etnis, agama, dan kelompok lainnya (isu SARA).

Selanjutnya, untuk menganalisis implikasi Pengungsi Rohingya terhadap

keamanan nasional Indonesia akan digunakan teori keamanan nasional dan teori pertahanan.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara, pertahanan diartikan sebagai upaya untuk mempertahankan kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa dari ancaman serta gangguan.

Keamanan nasional dimaknai sebagai kebutuhan dasar untuk melindungi dan menjaga kepentingan nasional suatu negara dengan menggunakan kekuatan politik, ekonomi, dan militer dalam menghadapi ancaman dalam dan luar negeri.²¹ Barry Buzan sendiri membagi keamanan menjadi dua kajian studi, yaitu tradisional dan nontradisional.²²

Ancaman tradisional menyatakan bahwa ancaman terhadap keamanan nasional suatu negara disebabkan oleh adanya kompetisi dan masalah keamanan antar negara, contohnya adanya perlombaan senjata (*arm race*) dan pembangunan kekuatan militer (*military*

²⁰ United Nations Trust Fund for Human Security, "Human Security in Theory and Practice", (New York, United Nations, 2009), hlm. 5, dalam http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf, diakses pada tanggal 19 Desember 2017.

²¹ Dewan Ketahanan Nasional, *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan bagi Bangsa Indonesia*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, 2010), hlm. 9.

²² Barry Buzan, *et al.*, *Security: A New Framework For Analysis*, (AS, Lynne Rienner Publisher, 1998), hlm.08-19.

build-up). Sedangkan pemikiran nontradisional menyatakan bahwa masalah keamanan nasional harus memasukkan masalah keamanan intra-negara dan masalah keamanan transnasional.

Masalah keamanan intra-negara diartikan sebagai masalah yang terjadi di dalam negara yang disebabkan oleh masyarakat atau penduduk karena masalah SARA. Sedangkan masalah keamanan transnasional adalah ancaman yang diakibatkan oleh adanya arus migrasi, kerusakan lingkungan hidup, dan masalah kependudukan.

METODOLOGI PENELITIAN

Dalam penelitian ini, peneliti mencoba untuk mendeskripsikan lebih dalam mengenai bencana kemanusiaan Rohingya dan upaya Pemerintah Indonesia dalam menangani Pengungsi Rohingya melalui kerjasama dengan UNHCR dengan data-data yang diperoleh melalui beberapa teknik pengumpulan data.

Penelitian ini akan menggunakan data primer yang didapatkan dari observasi serta wawancara dan data

sekunder yang didapatkan dari buku, jurnal, dan laporan.²³ Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus intrinsik yang fokusnya pada kasus itu sendiri. Dalam penelitian ini, keabsahan data dilakukan dengan triangulasi sumber data. Triangulasi sumber data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh dari berbagai sumber.²⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

Data primer dalam penelitian ini didapatkan dengan cara wawancara dengan narasumber menggunakan teknik *purposive sampling*. Narasumber yang dipilih merupakan narasumber yang tugas dan wewenangnya sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian ini. Para narasumber adalah pejabat terkait di Kemenko Polhukam, Kemenkumham, dan narasumber dari masing-masing organisasi kemanusiaan, yaitu UNHCR dan HRWG. Selain itu, narasumber yang dipilih dalam penelitian ini adalah Atase Pertahanan Indonesia untuk Myanmar tahun 2012-2015.

²³ *Ibid.*, hlm. 105.

²⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung, Alfabeta, 2008), hlm.258.

Bencana Kemanusiaan Rohingya

Hasil temuan dari data primer dan data sekunder menyatakan bahwa konflik berkepanjangan yang terjadi di Rakhine State, Myanmar terhadap Kelompok Rohingya menyebabkan banyaknya kehilangan nyawa dan migrasi besar-besaran. Hal ini menjadi salah satu karakteristik dari bencana kemanusiaan menurut Maria C. Francesch. Bencana kemanusiaan yang terjadi di Rakhine State pada awalnya memang karena adanya ketidaksetaraan dari Pemerintah Myanmar terhadap Kelompok Rohingya karena mereka tidak dianggap sebagai Warga Negara Myanmar.

Oleh karena itu, mereka tidak mendapatkan apa yang menjadi hak mereka, seperti pendidikan, kesehatan, pengakuan identitas, dan lain sebagainya. Apa yang terjadi terhadap Kelompok Rohingya merupakan bencana kemanusiaan yang disebabkan oleh bencana buatan manusia, yaitu konflik sosial. *UN Fact-Finding Mission* menyatakan bahwa Kelompok Rohingya telah mengalami pelanggaran nilai-nilai kemanusiaan, seperti tidak boleh mendapatkan akses terhadap

pendidikan, bantuan kemanusiaan, serta fasilitas kesehatan, pemerksaan, penyiksaan, dan pembunuhan.

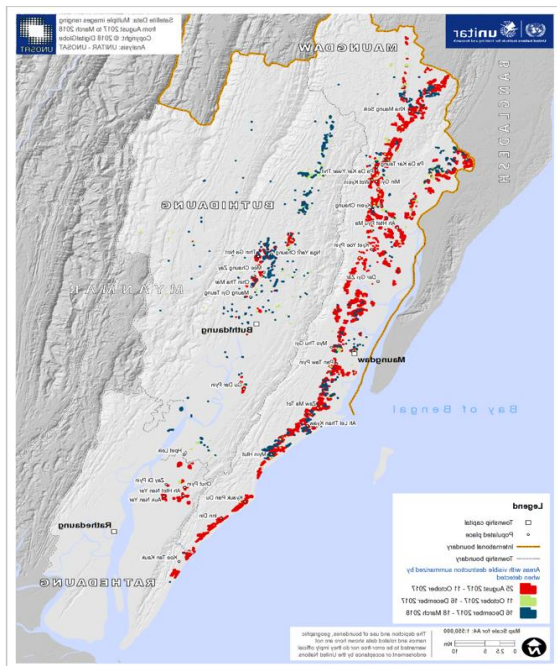
Persekusi yang terus menerus terjadi kepada Kelompok Rohingya menyebabkan banyaknya kehilangan nyawa, di mana berdasarkan data yang diperoleh dari *UN Fact-Finding Mission*, sejumlah 13.700 orang tewas pada saat ‘operasi pembersihan’ pada Agustus 2017.

Pada ‘operasi pembersihan’, pembakaran lahan yang dimiliki oleh Kelompok Rohingya telah diikuti dengan pembebasan lahan oleh alat berat, sehingga banyak desa-desa yang ditinggali Kelompok Rohingya menjadi tidak dapat dikenali lagi. Setidaknya 392 desa (40% dari permukiman di Rakhine Utara) hancur, mencakup setidaknya 37.700 bangunan individu.²⁵ Total ada sekitar 80% lahan yang dibakar dalam tiga minggu awal ‘operasi pembersihan’ yang dilakukan Pemerintah Myanmar.²⁶ Lebih dari 70% desa yang dihancurkan berada di Maungdaw, wilayah di mana mayoritas Kelompok Rohingya tinggal.

²⁵ Human Rights Council, *United Nations Fact-Finding Mission*, (New York, Human Rights Council, 2018).

²⁶ *Ibid.*

Gambar 2. Peta Daerah-Daerah yang Dibakar (Dikembangkan Melalui Analisis Citra Satelit Agustus 2017-Maret 2018).



Sumber: Human Rights Council, *United Nations Fact-Finding Mission*, (New York, Human Rights Council, 2018).

Keberadaan Kelompok Rohingya di Rakhine State memang tidak mendapatkan penghidupan yang layak, termasuk akses kesehatan dan pangan. Rakhine State juga merupakan wilayah termiskin di Myanmar, sehingga hal ini memperparah kondisi kesehatan Kelompok Rohingya. Banyak di antara mereka yang terjangkit penyakit dan mengalami kelaparan yang berujung pada malnutrisi.

Persekusi yang terus menerus terjadi di Rakhine State melebihi kapasitas Kelompok Rohingya sebagai

manusia untuk beradaptasi, sehingga keselamatan dan kesehatan mereka sangat terancam. Mereka tidak dapat melakukan banyak hal untuk melindungi dirinya, karena keterbatasan yang dimiliki oleh mereka. Hal ini senada dengan definisi bencana kemanusiaan yang dikemukakan oleh *Humanitarian Coalition Canada*.

Jika merujuk pada definisi IASC, bencana kemanusiaan yang terjadi di Rakhine State dapat dilihat sesuai dua karakteristik IASC, yaitu yang pertama akar permasalahan. Persekusi yang terjadi terhadap Kelompok Rohingya didasari atas permasalahan etnis, di mana Etnis Rohingya tidak diakui sebagai salah satu etnis dari 137 etnis yang dimiliki oleh Negara Myanmar.

Lalu yang kedua adalah terjadinya perpindahan paksa atau migrasi besar-besaran (*forced migration*). Tercatat hingga Maret 2018 kemarin, terdapat 1.3 juta Rohingya yang terpaksa pindah dengan berjalan kaki ke Bangladesh, 200.000 Rohingya terpaksa pindah dengan menggunakan perahu ke

Indonesia, Thailand, dan Malaysia, serta 733.415 Rohingya menjadi IDPs.²⁷

Bencana kemanusiaan yang terjadi di Rakhine State menyebabkan dampak langsung dan tidak langsung. Dampak langsung yang terjadi adalah kematian, pelanggaran nilai-nilai kemanusiaan, luka fisik, gangguan psikologis, rusaknya fasilitas kesehatan, perpindahan paksa, dan sulitnya akses bantuan untuk masuk ke wilayah Rakhine State.

Sedangkan dampak tidak langsung dari bencana kemanusiaan ini adalah hancurnya infrastruktur, kurangnya akses makanan dan kesehatan, degradasi lingkungan, permasalahan kesehatan, malnutrisi, dan menghambat intervensi kemanusiaan. Maka demikian, sudah jelas bahwa kejahatan dan pelanggaran kemanusiaan yang terjadi terhadap Kelompok Rohingya merupakan bencana kemanusiaan, ditambah lagi adanya indikasi genosida berdasarkan fakta yang ditemukan oleh *UN Fact-Finding Mission*.

Bencana kemanusiaan dan genosida mempunyai kaitan yang erat, karena genosida merupakan bentuk kejahatan kemanusiaan yang paling parah. Dalam pembuktian kejahatan

genosida diperlukan dua hal, yaitu *Actus Reus* (tindakan jahat) dan *Mens Rea* (niat jahat).²⁸

International State Crime Initiative (ISCI) sendiri membagi enam tahap genosida yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana indikasi awal genosida yang terjadi terhadap Kelompok Rohingya.

Tahap pertama ini dapat dilihat dengan adanya penolakan status kewarganegaraan dan pengakuan Kelompok Rohingya sebagai salah satu dari 137 etnis di Myanmar. Tahap kedua ditandai dengan adanya pelecehan secara fisik dan psikologis. Secara fisik, yaitu adanya penyerangan dan persekusi yang dilakukan Pemerintah Myanmar. Sedangkan secara psikologis, yaitu adanya diskriminasi sosial, seperti tidak diberikannya lahan pekerjaan, pendidikan, dan kesehatan.

Tahap ketiga ini terlihat ketika adanya pengusiran paksa yang ditujukan kepada Kelompok Rohingya dan pembakaran desa-desa yang ditinggali Kelompok Rohingya. Selain itu, tahapan ini juga dapat dilihat pada pembatasan gerak Kelompok Rohingya yang tidak

²⁷ Human Rights Council, *United Nations Fact-Finding Mission*, (New York, Human Rights Council, 2018).

²⁸ Konvensi Genosida dan Statuta Roma.

diperbolehkan keluar dari wilayah Rakhine.

Tahap keempat, yaitu pelemahan yang dapat dilihat dengan semakin dibatasi pergerakan Kelompok Rohingya dan persekusi yang terjadi menimbulkan kehilangan pekerjaan dan kesempatan mereka untuk hidup layak. Tahap kelima, yaitu pemusnahan massal belum bisa dibuktikan secara komprehensif, hanya merujuk pada pembunuhan yang terjadi pada tahun 2012 lalu dan pembunuhan lainnya. Hingga penelitian ini dibuat, tahap terakhir yaitu pemberlakuan simbolik belum dapat dibuktikan.

Berdasarkan analisis diatas, bencana kemanusiaan yang terjadi terhadap Kelompok Rohingya memang baru sebatas *Actus Reus* (tindakan jahat). Terlebih lagi Pemerintah Myanmar menolak tuduhan adanya indikasi awal genosida terhadap Kelompok Rohingya. Dengan demikian, indikasi awal genosida yang terjadi di Rakhine State belum dapat disimpulkan sebagai kejahatan genosida dan baru terbatas sebagai bencana kemanusiaan.

Bencana kemanusiaan yang disebabkan oleh Pemerintah Myanmar terhadap Kelompok Rohingya merupakan suatu pelanggaran terhadap nilai-nilai *human security*.

Dimensi yang pertama adalah keamanan ekonomi, dimana akibat bencana kemanusiaan ini Kelompok Rohingya mengalami kemiskinan dan tingkat pengangguran yang tinggi. Dimensi kedua ini mencakup ancaman malnutrisi, wabah penyakit, dan tidak adanya ketersediaan akses terhadap kebutuhan dasar kesehatan yang semuanya dihadapi oleh Kelompok Rohingya. Berdasarkan data di lapangan, mayoritas anak dan bayi Rohingya mengalami malnutrisi dan terkena penyakit menular yang tidak diketahui jenisnya. Hepatitis B, Hepatitis C, polio, dan AIDS merupakan empat penyakit utama yang diidap oleh Pengungsi Rohingya, selain kolera, malaria, dan *tuberculosis*.

Dimensi ketiga, yaitu keamanan individu menjadi salah satu dimensi yang paling dilanggar dalam bencana kemanusiaan di Rakhine State. Keamanan individu mencakup ancaman terhadap kekerasan fisik, terorisme, buruh anak-anak, dan kejahatan kemanusiaan lainnya. Selanjutnya adalah dimensi keempat, yakni keamanan politik yang mencakup pelanggaran terhadap HAM dan represi politik juga menjadi dimensi yang paling dilanggar. Kelompok Rohingya juga tidak mendapatkan hak

pemilihan politik karena status kewarganegaraan mereka yang tidak didapatkan.

Bencana kemanusiaan yang melanda Kelompok Rohingya juga telah membuat mereka harus mengalami kelaparan, karena mereka tidak memiliki uang untuk membeli makanan dan tidak diberikan akses bantuan, sehingga hal ini jelas melanggar dimensi kelima. Dimensi keenam yaitu keamanan lingkungan menjadi dimensi yang menjadi dampak tidak langsung. Degradasi lingkungan yang terjadi di Rakhine State banyak disebabkan oleh pembakaran lahan dan bangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Myanmar pada 'operasi pembersihan' pada 2017 silam.

Kemudian yang terakhir adalah keamanan komunitas di mana ini juga menjadi salah satu dimensi yang paling dilanggar. Ancaman yang dihadapi dalam dimensi adalah konflik antar kelompok, dalam hal ini adalah Kelompok Rohingya dengan Kelompok Buddha/Pemerintah Myanmar atas dasar perbedaan etnis dan agama.

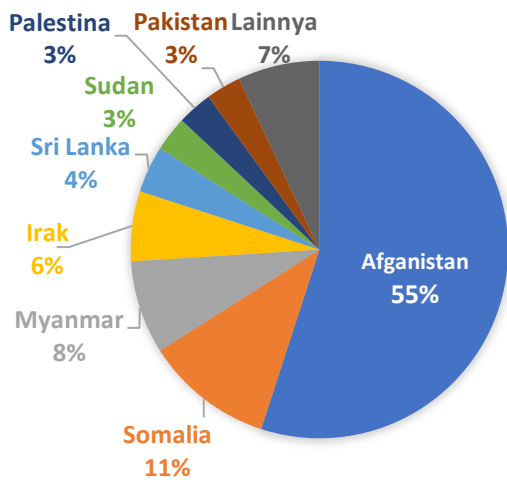
Kelompok Rohingya termasuk salah satu kelompok minoritas yang paling terpersekusi di dunia menurut PBB. Berdasarkan temuan diatas, Kelompok Rohingya tidak memiliki kebebasan

bergerak, tidak memiliki akses pendidikan dan pelayanan publik, dan kerap menjadi korban perampasan harta benda. Selain itu, Kelompok Rohingya juga menjadi rentan akan penangkapan yang sewenang-wenang, pemerkosaan dan berbagai macam bentuk kekerasan psikis dan fisik.

Kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Rohingya

Total pengungsi di Indonesia per 31 Agustus 2018 sebesar 13.833 orang, yang terdiri dari 10.929 pengungsi dan 2.904 pencari suaka. Sedangkan jumlah Pengungsi Rohingya adalah sekitar 1.100 orang (8%). Walaupun jumlah Pengungsi Rohingya tidak sebanyak Pengungsi Afganistan, namun jumlah ini terus bertambah seiring dengan konflik di Myanmar yang belum terselesaikan dan juga belum termasuk dengan pengungsi yang tidak mendaftarkan dirinya ke UNHCR dan hidup secara mandiri di seluruh wilayah Indonesia.

Gambar 3. Jumlah Pengungsi di Indonesia Tahun 2018



Sumber: UNHCR, 2018.

Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk memberikan status pengungsi atau izin tinggal permanen bagi Pengungsi Rohingya yang datang ke Indonesia. Akan tetapi, Indonesia sudah terikat dengan permasalahan pengungsi dalam Konvensi Hak Asasi Manusia.

Dalam menjalankan Konvensi HAM, Pemerintah Indonesia telah menandatangani MoU dengan UNHCR, yang pada dasarnya adalah memperbolehkan UNHCR membuka kantor perwakilan di Indonesia dan turut serta membantu Indonesia dalam menangani masalah pengungsi yang ada di wilayah Indonesia.

Kerjasama yang dilakukan Pemerintah Indonesia dan UNHCR dilakukan melalui proses koordinasi kebijakan yang ada di bawah Perpres RI

Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Hal ini sesuai dengan teori kerjasama yang dikemukakan oleh Robert Keohane, di mana kerjasama dapat terjadi ketika aktor-aktor yang terkait menyesuaikan perilaku mereka melalui proses koordinasi kebijakan.

Dalam melakukan kerjasama dengan UNHCR, Pemerintah Indonesia memberikan akses penuh kepada UNHCR untuk melakukan registrasi terkait proses *resettlement*. Kemudian jika status pengungsi sudah disetujui, maka pihak UNHCR akan memberikan izin tinggal sementara di Indonesia dengan persetujuan Pemerintah Indonesia. Kerjasama yang dibangun kedua belah pihak juga termasuk dengan pendanaan.

Jenis kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan UNHCR adalah kolaborasi yang ditandai dengan kedudukan yang sama penting dalam kerjasama penanganan Pengungsi Rohingya ini. Abdulsyani (1994) juga mengemukakan bahwa kolaborasi adalah bentuk kerjasama yang memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait. Maka dari itu, baik Pemerintah Indonesia maupun UNHCR juga merasakan manfaat secara langsung ataupun tidak langsung.

Bagi Pemerintah Indonesia manfaat langsung yang dirasakan adalah penataan dan pengelolaan Pengungsi Rohingya di Indonesia menjadi lebih terorganisir dan penanganan pengungsi juga akan lebih mudah karena UNHCR yang menjalankan semua tugas dan fungsi terkait dengan penanganan pengungsi, mulai dari kegiatan mereka sehari-hari sampai dengan proses *resettlement*. Terlebih lagi, Pemerintah Indonesia juga tidak mempunyai sumber daya untuk menangani pengungsi. Sedangkan manfaat tidak langsung yang dirasakan oleh Pemerintah Indonesia adalah menunjukkan kapasitas Indonesia sebagai negara demokratis yang menjunjung nilai-nilai kemanusiaan untuk bekerja sama dan berpartisipasi dalam PBB.

Bagi UNHCR sendiri, manfaat langsung yang dirasakan dari adanya kerjasama dengan Pemerintah Indonesia adalah membantu UNHCR untuk menjalankan mandat yang diberikan. Selain itu juga memberikan eksistensi bagi suatu OI dalam mengatasi isu-isu global, termasuk masalah Pengungsi Rohingya. Bentuk kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR merupakan kerjasama internasional, karena bernaung di bawah bendera PBB dan

dalam hal ini bertujuan untuk melindungi para pengungsi.

Suatu kolaborasi bisa berjalan secara efektif karena adanya persamaan tujuan, persepsi, dan kemauan untuk berproses yang menjadi nilai-nilai dasar. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia dan UNHCR mempunyai tujuan yang sama dalam menangani permasalahan Pengungsi Rohingya, yaitu tujuan kemanusiaan dan HAM. Selain itu, tujuan kedua belah pihak adalah memberikan tempat dan kehidupan yang layak sampai para Pengungsi Rohingya ini bisa ditempatkan di negara tujuan atau jika memungkinkan kembali ke negara asalnya.

Atas dasar persamaan tujuan inilah, Pemerintah Indonesia dan UNHCR memiliki kemauan untuk berproses, dalam hal ini melakukan kerjasama dalam melindungi Pengungsi Rohingya. Kemauan ini juga bisa dilihat melalui terbentuknya Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Walaupun peraturan ini belum cukup memenuhi kebutuhan semua pihak dalam menangani pengungsi, akan tetapi peraturan ini diakui sangat membantu pihak-pihak yang terlibat didalamnya dalam pembagian tugas dan fungsi.

Jika dilihat dari persamaan persepsi, Pemerintah Indonesia dan UNHCR mempunyai perbedaan persepsi mengenai izin melakukan kegiatan yang menghasilkan pendapatan (*income generating activities*) atau yang biasa disebut juga dengan *rights to work*. UNHCR berpandangan hal ini perlu dilakukan agar para pengungsi, termasuk Pengungsi Rohingya mendapatkan penghasilan sendiri dan tidak bergantung pada lembaga donor serta untuk mengatasi rasa bosan dan jenuh karena lamanya proses *resettlement*.

Akan tetapi, Pemerintah Indonesia merasa hal ini akan menimbulkan gesekan sosial antara masyarakat lokal dan pengungsi, karena banyak masyarakat lokal yang masih tidak mendapatkan pekerjaan dan hidup pra sejahtera. Yang kedua adalah penandatanganan Konvensi PBB Tahun 1951 oleh Pemerintah Indonesia.

UNHCR menilai bahwa Indonesia seharusnya menjadi negara bagian dari Konvensi 1951, sehingga urusan penanganan pengungsi semuanya ada berada di tangan Pemerintah Indonesia. Di sisi lain, Pemerintah Indonesia belum menyanggupi usulan UNHCR ini dikarenakan keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia.

Perbedaan persepsi yang terakhir terkait dengan tanggung jawab Pemda untuk menjadi bagian dari penanganan pengungsi. Dari penjelasan ini, kerjasama Indonesia dan UNHCR sudah memenuhi dua nilai dari tiga nilai yang mendasari suatu kolaborasi.

Dari segi koordinasi sendiri, baik Pemerintah Indonesia dalam hal ini adalah Kemenko Polhukam dan Dirjen Imigrasi maupun UNHCR menyatakan bahwa mereka melakukan koordinasi di bawah Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri yang diturunkan menjadi sebuah *desk*. Dalam *desk* ini, Menko Polhukam menjadi pengarah dan diketuai oleh Deputi Bidang Koordinasi Keamanan dan Ketertiban Masyarakat Kemenko Polhukam. *Desk* ini dianggotai oleh beberapa pihak, salah satunya adalah Direktorat Jenderal Imigrasi Kemenkumham. UNHCR seringkali mengadakan rapat koordinasi rutin dengan *desk* tersebut.

Dalam melakukan tugasnya di negara-negara mitra, termasuk Indonesia, UNHCR mempunyai prosedur yang disebut dengan *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action* yang diadaptasi dan diimplementasi dalam MoU antara

Pemerintah Indonesia dan UNHCR. Poin pertama telah dipenuhi melalui kerjasama dengan Pemerintah Indonesia, LSM lokal seperti *Church World Service* dan Yayasan Tunas Cilik, serta dengan masyarakat sipil melalui sosialisasi tentang pengungsi/pencari suaka.

Selain itu poin pertama ini juga sudah dilakukan kedua belah pihak dengan baik melalui mekanisme koordinasi dan konsultasi pada level nasional yang dipertegas melalui Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri.

Poin kedua adalah pengumpulan dan analisis data yang dilakukan untuk mengetahui jumlah pengungsi yang ada di Indonesia. Poin ketiga adalah pembangunan kapasitas terkait perlindungan pengungsi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan UNHCR. Di dalam Perpres RI Nomor 125 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri tidak membahas mengenai perlindungan pengungsi di Indonesia dan hanya berisi prosedur penanganan pengungsi. Hingga penelitian ini dibuat, poin ketiga belum dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia dan UNHCR, karena adanya perbedaan pendapat di antara keduanya. Pemerintah Indonesia hingga saat ini belum merespon advokasi yang

dilakukan oleh UNHCR dan HRWG untuk memberikan izin Pengungsi Rohingya agar dapat bekerja.

Poin keempat adalah membuat rekomendasi mengenai peran UNHCR mengenai penanganan pengungsi yang sudah disepakati di dalam Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Poin kelima adalah mekanisme pembuatan profil dan rujukan yang disepakati akan dilakukan sepenuhnya oleh UNHCR.

Poin keenam adalah kerjasama dengan LSM mengenai perlindungan dan pengaturan bantuan, yang dilakukan melalui kerjasama dengan LSM lokal dan IOM. Bantuan ini termasuk bantuan untuk kehidupan sehari-hari para pengungsi. Poin ketujuh adalah kesepakatan mengenai solusi untuk Pengungsi Rohingya yang dalam hal ini dilakukan oleh UNHCR dengan solusi penempatan ke negara ketiga. Poin kedelapan adalah peningkatan kualitas perlindungan pengungsi yang dilakukan dengan pemberian tempat sementara ketika mereka masuk ke wilayah Indonesia dan diberikan tempat sementara di Rudenim. Poin kesembilan adalah kerjasama dengan Pemerintah Indonesia dan IOM untuk memberikan

opsi lain untuk orang-orang yang tidak dikategorikan sebagai pengungsi.

Berdasarkan penjelasan di atas, kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR sudah tergolong cukup baik. Hal ini didasari atas terpenuhinya 9 dari 10 *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*. Selain itu, dua dari tiga indikator dalam kolaborasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan UNHCR sudah terpenuhi, yaitu persamaan tujuan dan kemauan untuk berproses. Perbedaan persepsi yang seringkali ditemukan dalam kerjasama ini dapat ditangani dengan baik, melalui negosiasi antara kedua belah pihak.

Kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR juga dapat dilihat dari teori organisasi internasional. UNHCR sebagai organisasi internasional dibentuk atas perjanjian negara-negara, termasuk Indonesia untuk melindungi pengungsi serta pencari suaka dan memberikan mereka penghidupan yang lebih layak.

UNHCR merupakan sebuah organisasi internasional yang menerima mandat langsung dari PBB untuk melindungi dan menangani permasalahan pengungsi melalui pendekatan advokasi, mencari alternatif untuk *camp*, menyalurkan bantuan, membangun kapasitas,

mencari solusi jangka panjang, respon darurat, pendanaan, dan perlindungan terhadap pengungsi. Delapan pendekatan utama ini merupakan indikator yang ada dalam *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*.

Selanjutnya, UNHCR dalam memenuhi fungsinya sebagai organisasi internasional dalam penanganan Pengungsi Rohingya di Indonesia akan dilihat dari sembilan fungsi IGO. LeRoy (1995) mengemukakan ada sembilan fungsi utama IGO. Dari kesembilan fungsi tersebut, terdapat empat fungsi dominan yang dilakukan UNHCR dalam penanganan Pengungsi Rohingya di Indonesia, yaitu pembuat aturan, pelaksanaan aturan, pemberi informasi, dan operasional.

Dalam fungsi pembuat aturan, UNHCR mempunyai *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action* yang diadaptasi dan diimplementasi ke dalam dasar-dasar penanganan pengungsi dan MoU dengan Pemerintah Indonesia. Selain sebagai pembuat aturan, UNHCR juga berfungsi sebagai pelaksana aturan dalam penanganan pengungsi, mengingat Indonesia hanya sebagai negara transit

dan seluruh kewenangan penanganan pengungsi ada pada UNHCR.

Fungsi yang ketiga adalah pemberi informasi yang berfokus pada pencarian, pengumpulan, pengolahan, dan penyebaran informasi mengenai Pengungsi Rohingya. UNHCR bertugas mendata dan mengolah informasi tersebut untuk proses *resettlement* dan untuk diberikan kepada Pemerintah Indonesia, khususnya Kemenko Polhukam dan Direktorat Jenderal Imigrasi. Fungsi yang terakhir adalah fungsi operasional, yang berarti apa yang dilakukan oleh UNHCR hampir sama dengan apa yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, yaitu melindungi para Pengungsi Rohingya.

Jika dilihat dari klasifikasi keanggotaan dan tujuan, kerjasama yang terjalin antara UNHCR dan Pemerintah Indonesia merupakan kerjasama fungsional, karena dilakukan dengan organisasi internasional yang mempunyai tujuan terbatas, yaitu melindungi pengungsi. Pada dasarnya kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR dilakukan berdasarkan tugas-tugas UNHCR sebagaimana tercantum dalam *UNHCR's Protection Mandate*, yaitu menjamin pemberian suaka, menganggarkan kebutuhan dan

memonitor perlakuan terhadap pengungsi dan pencari suaka bersama dengan negara transit/negara penerima, mengidentifikasi kelompok-kelompok pengungsi yang rentan, memastikan kebutuhan-kebutuhan pengungsi, dan mendukung jumlah negara untuk menetapkan sistem registrasi dan dokumentasi.

Sedangkan jika dilihat dari klasifikasi keanggotaannya, UNHCR merupakan suatu organisasi internasional yang anggota-anggotanya merupakan wakil dari suatu negara, termasuk Indonesia. UNHCR menjembatani negara transit yang bukan negara penandatangan Konvensi 1951 dengan negara penerima suaka untuk menemukan solusi dalam penanganan Pengungsi Rohingya.

Untuk mencapai tujuan ini, maka UNHCR sebagai organisasi internasional mempunyai peran sebagai wadah atau jembatan penghubung antara Pemerintah Indonesia sebagai negara transit dengan negara penerima. Dengan demikian, pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah Indonesia dan UNHCR dilandasi oleh prinsip saling melengkapi, mendukung, dan koordinasi.

Kerjasama ini juga didukung dengan ditunjuknya *focal point* masing-masing

pihak untuk saling bertukar informasi serta koordinasi kegiatan bersama. Kedua belah pihak juga seringkali mengadakan pertemuan rutin guna membahas perkembangan dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang disepakati bersama. Kerjasama yang terbangun didasari adanya komitmen kedua belah pihak untuk memenuhi suatu tujuan, yaitu perlindungan Pengungsi Rohingya.

Akan tetapi, kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR dihadapi berbagai tantangan, yaitu keterbatasan dana yang dimiliki UNHCR dan ditutupnya akses penerimaan pengungsi oleh negara-negara ketiga, seperti Australia, Amerika Serikat, dan beberapa negara di Eropa. Selain itu, adanya Pengungsi Rohingya di tengah-tengah masyarakat tidak jarang menimbulkan gesekan sosial dan kesalahpahaman.

Implikasi Pengungsi Rohingya Terhadap Keamanan Nasional Indonesia

Indonesia menjadi negara transit yang sangat diminati oleh Pengungsi Rohingya, dikarenakan posisi Indonesia yang dekat dengan Myanmar dan Bangladesh. Sebenarnya para Pengungsi Rohingya ini pada awalnya bertujuan untuk pergi ke Thailand atau Malaysia, akan tetapi tidak jarang mereka ditolak

dan dikembalikan oleh petugas kedua negara. Masalah Pengungsi Rohingya ini jika dilihat dari dua kajian studi keamanan nasional menurut Barry Buzan, dapat diklasifikasikan sebagai ancaman nontradisional, khususnya masalah keamanan transnasional.

Bagi negara yang memiliki posisi geografis seperti Indonesia dengan akses lintas negara yang banyak, akan semakin memperbesar peluang terhadap ancaman kejahatan transnasional. Selain itu juga, adanya orang asing secara ilegal di dalam wilayah Indonesia juga akan menjadi tantangan bagi keamanan nontradisional Negara Indonesia sendiri. Masalah keamanan transnasional ini salah satunya memang disebabkan oleh adanya arus migrasi/pengungsi dari luar negeri yang datang ke suatu wilayah, dalam hal ini adalah arus Pengungsi Rohingya yang masuk ke wilayah Indonesia.

Berdasarkan data yang didapat, masalah keamanan transnasional yang menjadi ancaman bagi Indonesia sebagai negara transit adalah *human trafficking*, terorisme, dan penyelundupan narkoba. *Human trafficking*/perdagangan manusia memang tidak lepas dari arus migrasi/pengungsi yang datang ke Indonesia. Terlebih lagi, mayoritas

Pengungsi Rohingya tidak mempunyai dokumen perjalanan resmi sehingga banyak di antara mereka yang menggunakan jasa *smugglers* untuk masuk ke wilayah Indonesia.

Kedua ancaman ini menjadi lebih rentan terjadi di Indonesia mengingat banyaknya pintu masuk yang ada di wilayah perairan yang sering digunakan *smugglers* untuk masuk ke wilayah Indonesia.

Terkait dengan ancaman terorisme sendiri, Kemenko Polhukam masih terus mengamati Pengungsi Rohingya yang terus masuk ke wilayah Indonesia. Paham radikal dikhawatirkan akan dibawa oleh Pengungsi Rohingya untuk disebarkan di wilayah Indonesia.

Hal ini berkaitan dengan adanya indikasi awal jaringan teroris ISIS dan Al-Qaeda yang sudah mengirimkan ratusan jihadis ke dalam Kelompok ARSA. Walaupun kelompok ini menyatakan bahwa mereka bukan bagian dari jihadis internasional, akan tetapi Pemerintah Indonesia harus tetap waspada mengenai apakah Pengungsi Rohingya yang masuk ke Indonesia benar-benar mencari suaka atau ingin menyebarkan paham radikal.

Persekusi yang terjadi kepada Kelompok Rohingya menciptakan kondisi

yang tidak adil dan ketimpangan antara Kelompok Muslim Rohingya dan Kelompok Buddha. Kondisi ini menjadi daya tarik tersendiri bagi anggota kelompok terorisme untuk melakukan jihad disana. Kondisi ini juga sangat memungkinkan bagi Kelompok Rohingya untuk mudah terpengaruh oleh hasutan para jihadis internasional.

Dalam skala yang lebih kecil, ancaman terhadap keamanan nasional yang mungkin terjadi adalah gesekan sosial dengan masyarakat sekitar di mana Pengungsi Rohingya tinggal, yang salah satunya disebabkan oleh ketimpangan ekonomi.

Dari segi ideologi, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya masuknya Pengungsi Rohingya adalah kemungkinan penyebaran ideologi yang bertentangan dengan Ideologi Pancasila dan diwaspadai adanya penyebaran ideologi radikal. Dari segi politik, sistem politik negara asal mereka juga berbeda dengan sistem politik Indonesia. Dari segi ekonomi, akan berdampak pada kesenjangan dimana mereka yang ditampung dibantu oleh IOM untuk kebutuhan dasarnya, sementara banyak warga di sekelilingnya yang masih prasejahtera.

Jika dilihat dari perspektif teori pertahanan, Pengungsi Rohingya akan memberikan dampak terhadap pertahanan nonmiliter. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara mengartikan pertahanan sebagai upaya untuk mempertahankan kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa dari ancaman serta gangguan.

Dengan masuknya Pengungsi Rohingya yang mudah melalui jalur-jalur perdagangan Narkoba dan perdagangan manusia, hal ini menandakan lemahnya pengawasan negara terhadap pintu-pintu perbatasan di Indonesia. Jika Pemerintah Indonesia terus membiarkan pengungsi masuk ke wilayah Indonesia, hal ini akan membahayakan kedaulatan dan keutuhan Negara Indonesia. Selain itu, juga dapat membahayakan keselamatan segenap bangsa dengan berbagai ancaman yang dibawa.

Masuknya Pengungsi Rohingya dengan bantuan *smugglers*, tentunya akan menjadi ancaman bagi Indonesia untuk mencapai tujuan dan kepentingan nasionalnya. Penyelundupan manusia dan pengungsi merupakan hal yang saling kait mengait. Aktivitas ini dapat terjadi jika salah satu dapat direalisasikan, dengan kata lain pengungsi yang masuk

akan berhasil dengan bantuan penyelundup manusia dan penyelundupan manusia mengakibatkan akan semakin meningkatnya jumlah pengungsi. Dari sisi kendala, Pemerintah Indonesia menghadapi keterbatasan dana dan akses penempatan ke negara ketiga dalam penanganan Pengungsi Rohingya.

Sedangkan dari sisi gangguan, Pemerintah Indonesia dihadapi ketidaktegasan dalam Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri yang belum mengatur mengenai berapa lama mereka boleh tinggal dan larangan deportasi untuk orang yang sudah mempunyai status pengungsi.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa ancaman kejahatan lintas negara di Indonesia akan semakin besar, jika jumlah pengungsi di Indonesia yang ada semakin bertambah dan tidak termasuk dengan jumlah pengungsi ilegal di Indonesia yang tidak terdeteksi jumlahnya. Peristiwa eksodusnya warga Rohingya ke beberapa negara tetangga, termasuk Indonesia dapat menimbulkan persoalan baru di masa depan seperti penyelundupan manusia dan kamufase teroris.

KESIMPULAN

Bencana Kemanusiaan Rohingya

Berdasarkan analisis di atas, Kasus Rohingya dapat dikategorikan sebagai bencana kemanusiaan. Kesimpulan ini berdasarkan teori dan indikator yang digunakan untuk menganalisis dan didukung oleh fakta dan data yang didapatkan di lapangan.

Teori bencana kemanusiaan menurut Maria C. Francesch, *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*, dan *Humanitarian Coalition Canada* dapat disimpulkan menjadi enam indikator untuk menganalisis bencana kemanusiaan Rohingya. Indikator pertama adalah kehilangan nyawa, di mana data yang didapatkan dari *UN Fact-Finding Mission* bahwa sejumlah 13.700 orang tewas pada saat ‘operasi pembersihan’ Agustus 2017. Kehilangan nyawa dalam bencana kemanusiaan Rohingya tidak hanya disebabkan oleh ‘operasi pembersihan’ atau ranjau darat, tetapi juga disebabkan oleh kelaparan dan malnutrisi.

Indikator kedua adalah pemindahan paksa/migrasi besar-besaran yang harus dihadapi oleh Kelompok Rohingya untuk menyelamatkan nyawa mereka. Indikator ketiga adalah kelaparan yang diakibatkan tidak adanya

atau terbatasnya akses pangan untuk Kelompok Rohingya. Indikator keempat adalah disebabkan oleh konflik sosial, di mana bencana kemanusiaan Rohingya ini pada awalnya memang disebabkan oleh konflik sosial. Etnis Rohingya sendiri tidak diakui sebagai salah satu dari 137 etnis yang ada di Myanmar.

Indikator kelima adalah tidak adanya perlindungan terhadap nilai-nilai kemanusiaan. Pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan, dan perampasan harta benda merupakan bentuk-bentuk pelanggaran terhadap nilai kemanusiaan. Pelanggaran nilai-nilai kemanusiaan terhadap Kelompok Rohingya juga termasuk didalamnya penolakan status hukum dan identitas, pembatasan kebebasan bergerak, pembatasan akses untuk mendapatkan makanan, tidak mendapatkan mata pencaharian, serta tidak diberikannya akses kesehatan dan pendidikan.

Bencana kemanusiaan Rohingya juga menunjukkan indikasi awal terjadinya genosida yang dimuat dalam laporan *UN Fact-Finding Mission*. Akan tetapi laporan ini ditolak oleh Pemerintah Myanmar, sehingga sampai pada saat penelitian ini dibuat tidak dapat disimpulkan bahwa bencana kemanusiaan Rohingya merupakan

kejahatan genosida. Pembuktian kejahatan genosida Kelompok Rohingya membutuhkan penelitian dan kajian lebih lanjut.

Bencana kemanusiaan yang menimpa Kelompok Rohingya sangat jelas melanggar *human security*, di mana Kelompok Rohingya harus menjalani hidup dengan rasa takut akan persekusi yang ditujukan kepada mereka setiap harinya. Selain itu, Kelompok Rohingya juga tidak mendapatkan penghidupan yang layak sebagai seorang individu di mana mereka tidak mendapatkan hak-hak kebutuhan dasar, seperti makanan, pendidikan, bahkan partisipasi politik.

Kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Rohingya

Pada dasarnya kerjasama ini dilakukan berdasarkan persamaan tujuan, yaitu melindungi Pengungsi Rohingya. Kerjasama antara Pemerintah Indonesia dan UNHCR dilandasi oleh prinsip saling melengkapi, mendukung, dan koordinasi. Maka dari itu, kerjasama yang terjalin berjalan atas dasar kesadaran masing-masing pihak dan tidak didasarkan pada kekerasan atau paksaan.

Dasar kerjasama antara Pemerintah Indonesia dan UNHCR adalah Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 Tentang

Penanganan Pengungsi Luar Negeri dan *Memorandum of Understanding (MoU)* yang disepakati kedua belah pihak. Perpes dan MoU ini membagi tugas dan kewajiban pihak-pihak terkait dalam penanganan Pengungsi Rohingya, salah satunya adalah hal pendanaan.

Dari kesembilan fungsi IGO, terdapat empat fungsi dominan yang dilakukan UNHCR dalam penanganan pengungsi di Indonesia, yaitu pembuat aturan, pelaksanaan aturan, pemberi informasi, dan operasional. Kerjasama yang dilakukan Pemerintah Indonesia dengan UNHCR diklasifikasikan sebagai kerjasama yang keanggotaannya bersifat umum dengan tujuan yang spesifik, yaitu melindungi pengungsi.

Kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR sudah tergolong cukup baik atas dasar terpenuhinya 9 dari 10 *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*. Selain itu, dua dari tiga indikator dalam kolaborasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan UNHCR sudah terpenuhi, yaitu persamaan tujuan dan kemauan untuk berproses.

Implikasi Pengungsi Rohingya Terhadap Keamanan Nasional Indonesia

Krisis pengungsi ini dimanfaatkan oleh oknum-oknum kejahatan lintas

negara untuk mengedarkan obat-obatan terlarang dan bahkan penyelundupan manusia. Penyelundupan dan perdagangan manusia memang berbanding lurus dengan arus pengungsi yang datang ke suatu wilayah. Jika jumlah pengungsi di Indonesia semakin banyak, akan semakin besar pula ancaman kejahatan lintas negara.

Dengan masuknya Pengungsi Rohingya yang mudah melalui jalur-jalur perdagangan Narkoba dan perdagangan manusia, hal ini menandakan lemahnya pengawasan negara terhadap pintu-pintu perbatasan di Indonesia. Jika Pemerintah Indonesia terus membiarkan pengungsi masuk ke wilayah Indonesia, hal ini akan membahayakan kedaulatan dan keutuhan Negara Indonesia. Selain itu, juga dapat membahayakan keselamatan segenap bangsa dengan berbagai ancaman yang dibawa.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian tesis mengenai “Kerjasama Pemerintah Indonesia dan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Rohingya”, maka peneliti memberikan saran pada pihak-pihak terkait berdasarkan permasalahan yang terjadi, antara lain:

1. Pemerintah Indonesia dapat lebih aktif melakukan diplomasi dengan Pemerintah Myanmar, melalui cara informal dan pertemuan *defense diplomacy*. Pada tataran regional, Pemerintah Indonesia dapat berkontribusi di lingkup ASEAN. Sedangkan pada tataran global dapat dilakukan melalui Dewan Keamanan PBB. Solusi yang memungkinkan ditawarkan saat ini adalah mempertahankan *status quo* dan mengurangi/bahkan menghilangkan persekusi yang terjadi. *Status quo* di sini maksudnya adalah tidak atau belum memberikan status kewarganegaraan bagi Kelompok Rohingya, tetapi kebutuhan dasar mereka sebagai individu tidak dibatasi dan diberikan oleh Pemerintah Myanmar.
2. Pada fase pasca bencana ini dapat dilakukan penyelesaian kasus Rohingya. Penyelesaian kasus Rohingya dan Myanmar harus melibatkan pihak ketiga, dalam hal ini Pemerintah Indonesia sebagai negara sahabat.
3. Pemerintah Indonesia tidak perlu meratifikasi Konvensi 1951, karena jika Pemerintah Indonesia sudah menjadi bagian dari konvensi

- tersebut berarti Pemerintah Indonesia harus siap dalam aspek sumber daya. Pemerintah Indonesia dapat memberikan izin kepada Pengungsi Rohingya untuk bekerja sesuai dengan keahliannya, tetapi hanya pada sektor-sektor tertentu seperti menjadi buruh tani atau buruh kasar.
4. Prinsip nonintervensi yang dimiliki ASEAN seharusnya tidak berlaku pada kasus bencana kemanusiaan seperti ini. ASEAN harus mengambil sikap tegas, seperti larangan ekspor dan impor bahkan penghentian hubungan diplomatik.
 5. Di dalam Perpres Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri, Pemerintah Indonesia melibatkan beberapa lembaga, seperti TNI/POLRI dan BASARNAS. Akan tetapi, di dalam perpres ini tidak melibatkan BNPB sebagai *leading sector* penanggulangan bencana. Pelibatan BNPB dalam Kasus Rohingya hanya sebatas pada pemberian bantuan kemanusiaan ke Rakhine State, akan tetapi penanganan Pengungsi Rohingya yang ada di Indonesia belum menjadi tanggung jawab BNPB. Kedepannya, BNPB seharusnya lebih aktif berkontribusi dalam penanganan atau penyelesaian bencana sosial, sehingga tidak hanya fokus pada penyelesaian kasus bencana alam saja.
 6. Di dalam Perpres Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri, tidak disebutkan batasan waktu untuk para pengungsi tinggal di Indonesia. Menurut peneliti, Pemerintah Indonesia harus merevisi kembali perpres ini dan menetapkan batasan waktu untuk para pengungsi.
 7. Mendorong pembuatan mekanisme yang jelas dalam Bali Process mengenai bagaimana posisi negara asal, negara transit, dan negara penerima. Dalam menangani Pengungsi Rohingya, diperlukan juga peran TNI/Polri untuk menjaga wilayah dan kedaulatan negara agar tidak dimasuki oleh para *smugglers* ke dalam wilayah Indonesia.
 8. Pemerintah Indonesia dapat meningkatkan terus kewaspadaan mengenai dampak-dampak yang ditimbulkan melalui pengawasan keimigrasian dan mengawasi aktivitas Pengungsi Rohingya di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan ideologi. Pemerintah

Indonesia dan UNHCR harus mempunyai satu akses informasi terkait dengan pergerakan para pengungsi.

9. Pembelajaran yang dapat dipetik dari penelitian ini untuk Indonesia adalah keragaman suku, etnis, dan agama di Indonesia tidak menutup kemungkinan dapat menimbulkan konflik sosial seperti yang terjadi di Myanmar. Dari perspektif kebencanaan, untuk menghindari kasus serupa terjadi di Indonesia dapat dilakukan fase pencegahan. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia dapat melakukan pencegahan terkait dengan konflik sosial melalui pemahaman Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika. Pancasila merupakan nilai-nilai moral dasar kebangsaan yang dapat digunakan sebagai pencegahan konflik sosial untuk menjaga pertahanan negara dan keamanan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdulsyani. 1994. *Sosiologi Skematika: Teori dan Terapan*. Jakarta: Bumi Aksara.
Bennett, A. LeRoy. 1995. *International Organization: Principles and Issues*, Sixth Edition. Amerika Serikat: Prentice Hall.

Buzan, Barry et al. 1998. *Security: A New Framework For Analysis*. Amerika Serikat: Lynne Rienner Publisher.

Dewan Ketahanan Nasional. 2010. *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan bagi Bangsa Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional.

Dougherty, James & Pfaltzgraff, Robert. 1997. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Study*. Longman: Universitas Michigan.

Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional. 2010. *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan bagi Bangsa Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional.

Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Website

Amnesty International. "Myanmar: the Rohingya Minority, Fundamental Rights Denied", dalam <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/005/2004/en/9e8bb8db-d5d5-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa1600504en.pdf>, diakses pada 3 Juni 2018.

Council on Foreign Relations. "The Rohingya Crisis" dalam <https://www.cfr.org/background/rohingya-crisis>, diakses pada tanggal 8 Agustus 2018.

Humanitarian Coalition Canada. "What is Humanitarian Crisis", dalam <https://www.humanitariancoalition.ca/info-portal/factsheets/what-is-a-humanitarian-crisis>, diakses pada tanggal 3 Juli 2018.

UNHCR. "Indonesia Fact Sheet 2016", dalam <https://www.unhcr.org/operations/>

indonesia-fact-sheet.html, diakses pada tanggal 9 Agustus 2018.

_____. “Pencari Suaka”, dalam <http://www.unhcr.org/id/pencari-suaka>, diakses pada tanggal 1 Juli 2018.

_____. “Pengungsi”, dalam <http://www.unhcr.org/id/pengungsi>, diakses pada tanggal 1 Juli 2018.

Waluyo. “Pemerintah Indonesia Siapkan Lokasi Baru Pengungsi Rohingya dan Bangladesh”, dalam <http://www.voaindonesia.com/content/pemerintah-indonesia-siapkan-lokasi-baru-pengungsi-rohingya-dan-bangladesh/2808703.html>, diakses pada tanggal 9 Agustus 2018.

Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Jurnal

Francesch, Maria C. 2010. “Reports on Conflicts, Human Rights, and Peacebuilding”. *Alert 2010*, dalam <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/alerta10i.pdf>, diakses pada tanggal 3 Juni 2018.

Green, Penny et al. 2015. “Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar”. *London International State Crime Initiative*, dalam <http://statecrime.org/data/2015/10/ISI-SCI-Rohingya-Report-PUBLISHED-VERSION.pdf>, diakses pada tanggal 30 November 2018.

Lain-lain

Human Rights Council. 2018. “United Nations Fact-Finding Mission”. Human Rights Council.

Konvensi Genosida dan Statuta Roma.

United Nations Trust Fund for Human Security. 2009. “Human Security in

Theory and Practice”. United Nations, dalam http://www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf, diakses pada tanggal 19 Desember 2017.