

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Krisis Rohingya di Myanmar telah menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia yang luar biasa, termasuk kekerasan massal, diskriminasi sistemik, dan penganiayaan yang dilakukan oleh negara. Rohingya, kelompok etnis Muslim yang terpinggirkan di Negara Bagian Rakhine, Myanmar, telah mengalami marginalisasi selama beberapa dekade. Pada tahun 2017, militer Myanmar melancarkan serangan brutal yang memaksa ratusan ribu Rohingya melarikan diri ke negara-negara tetangga, termasuk Bangladesh, Malaysia, dan Indonesia. Serangan ini menyebabkan salah satu krisis pengungsi terbesar dalam sejarah modern (UNHCR 2018)

Krisis ini membawa dampak yang menghancurkan bagi komunitas Rohingya. Kekerasan yang mencakup pembunuhan massal, pemerkosaan, dan penghancuran desa dilakukan secara sistematis oleh militer Myanmar, yang menyebabkan penderitaan luas dan pelanggaran hak asasi manusia secara masif. Sebagian besar populasi Rohingya menjadi *stateless* atau tanpa kewarganegaraan karena pemerintah Myanmar terus menolak mengakui status kewarganegaraan mereka, yang memperburuk kerentanan terhadap diskriminasi dan kekerasan. Selain itu, pengungsi Rohingya yang melarikan diri ke Bangladesh hidup di kamp-kamp yang penuh sesak, dengan akses terbatas terhadap layanan dasar seperti pendidikan, air bersih, dan fasilitas kesehatan. Perempuan dan anak-anak, terutama perempuan muda, juga menghadapi risiko tinggi kekerasan seksual, eksploitasi, dan kondisi hidup yang tidak manusiawi. (Amnesty International 2018)

Kedatangan pengungsi Rohingya ke wilayah Indonesia, khususnya Provinsi Aceh, telah berlangsung dalam beberapa gelombang sejak lebih dari satu dekade terakhir. Kedatangan pertama tercatat pada Januari 2009 ketika sekelompok pengungsi Rohingya mendarat di Sabang dan Langsa. Mereka dikenal sebagai "*boat people*", yakni para pencari suaka yang terombang-ambing di laut setelah melarikan diri dari penganiayaan sistematis di Myanmar. Kedatangan ini menandai awal dari keterlibatan Indonesia, khususnya Aceh, dalam persoalan kemanusiaan global yang berkepanjangan.

Gelombang besar pertama terjadi pada Mei 2015 dan menjadi tonggak penting dalam sejarah penanganan pengungsi Rohingya di Indonesia. Pada masa itu, lebih dari 1.800 pengungsi yang terombang-ambing di laut berhasil diselamatkan oleh nelayan Aceh dan ditampung secara sukarela oleh masyarakat lokal. Respons masyarakat Aceh saat itu sangat positif, ditandai dengan solidaritas tinggi dan bantuan spontan berupa makanan, pakaian, dan tempat tinggal darurat. (UNHCR 2016).

Pemerintah Indonesia, meskipun belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, tetap memberikan perlindungan sementara melalui pendekatan berbasis kemanusiaan dan kerja sama dengan UNHCR serta IOM. Sejak 2020 hingga 2022, Aceh kembali menjadi titik kedatangan pengungsi Rohingya dalam beberapa gelombang, dengan total 1.155 orang dalam sembilan kali pendaratan (UNHCR 2022)

Namun, berbeda dari respons penuh solidaritas tahun 2015, kedatangan pada periode ini disambut dengan dinamika sosial yang lebih kompleks. Masyarakat

mulai menunjukkan penolakan yang dipicu oleh keterbatasan sumber daya lokal, kelelahan sosial, serta minimnya dukungan dari pemerintah pusat. Situasi ini menandakan adanya pergeseran persepsi terhadap pengungsi dari solidaritas menjadi kekhawatiran sosial, memasuki tahun 2023 hingga awal 2025. (UNHCR 2024)

Puncaknya, pada akhir 2023 terjadi penolakan terbuka oleh masyarakat dan mahasiswa di beberapa daerah di Aceh, termasuk aksi demonstrasi menuntut pemindahan pengungsi. Perubahan ini menunjukkan bahwa kebijakan penanganan pengungsi oleh pemerintah Indonesia kini menghadapi tantangan yang semakin kompleks — tidak hanya dari aspek hukum dan kelembagaan, tetapi juga dari sisi sosial-politik di tingkat lokal.

Indonesia, sebagai negara dengan mayoritas penduduk Muslim, merespons krisis pengungsi Rohingya dengan pendekatan yang mencerminkan solidaritas antar sesama umat Islam. Pendekatan ini dapat dipahami dalam kerangka teori konstruktivisme, yang menekankan bahwa identitas negara, norma sosial, dan nilai-nilai kemanusiaan berperan penting dalam membentuk kebijakan luar negeri. Indonesia, melalui diplomasi kemanusiaannya, mengukuhkan posisinya sebagai negara yang peduli terhadap keadilan dan hak asasi manusia, meskipun kebijakan tersebut terkadang menghadapi tantangan domestik yang cukup signifikan.

Selain identitas sebagai negara dengan mayoritas Muslim, Indonesia juga mengandalkan diplomasi kemanusiaan dalam merespons krisis pengungsi Rohingya. Diplomasi kemanusiaan merupakan bentuk diplomasi yang menekankan pada upaya negara untuk memberikan bantuan kemanusiaan, melindungi hak-hak

dasar individu, dan meringankan penderitaan akibat konflik dan bencana, tanpa memandang batas negara (Sobhani 2014). Indonesia, sebagai negara yang memiliki tradisi kuat dalam mendukung hak asasi manusia dan perdamaian global, telah menerapkan diplomasi kemanusiaan sebagai bagian dari kebijakan luar negerinya yang aktif.

Penerapan diplomasi kemanusiaan oleh Indonesia dalam krisis Rohingya tidak hanya tercermin dalam pernyataan politik di berbagai forum internasional, tetapi juga diwujudkan melalui tindakan konkret seperti pengiriman bantuan ke Myanmar dan penyediaan tempat perlindungan bagi pengungsi yang tiba di wilayah Indonesia, khususnya di Aceh. Kebijakan ini mencerminkan identitas Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan solidaritas antar umat beragama. Namun demikian, implementasi kebijakan ini tidak lepas dari tantangan domestik, terutama di tingkat lokal. Masyarakat Aceh, yang awalnya menunjukkan solidaritas tinggi pada gelombang kedatangan 2015, mulai menunjukkan penolakan pada periode berikutnya akibat beban sosial yang meningkat, keterbatasan fasilitas, dan ketidakpastian status hukum para pengungsi.

Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) menjadi elemen penting dalam mendorong respons Indonesia terhadap krisis Rohingya. Sejak gelombang besar pengungsi pada 2015, UNHCR secara aktif meminta negara-negara di Asia Tenggara untuk memberikan perlindungan sementara bagi para pencari suaka yang terombang-ambing di laut. Indonesia, meskipun bukan negara pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, tetap merespons dengan kebijakan berbasis kemanusiaan dan kerja sama teknis bersama UNHCR

serta organisasi internasional lainnya seperti IOM. Peran UNHCR dalam mengadvokasi prinsip *non-refoulement* dan hak dasar pengungsi berkontribusi terhadap sikap terbuka Indonesia pada masa awal krisis. Namun, kebijakan tersebut tidak sepenuhnya mengantisipasi dampak jangka panjang terhadap komunitas lokal yang menjadi lokasi penampungan, seperti Aceh (UNHCR 2015).

Realitas sosial yang berkembang di Aceh memperlihatkan bahwa kebijakan pengungsi tidak dapat dilepaskan dari dinamika domestik. Ketegangan antara nilai-nilai kemanusiaan di tingkat global dan kebutuhan akan stabilitas sosial di tingkat lokal menciptakan tantangan tersendiri dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu, penelitian ini perlu menggali lebih dalam bagaimana proses penetapan kebijakan terhadap pengungsi Rohingya dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, serta bagaimana kebijakan tersebut diterapkan di lapangan selama periode 2015 hingga 2025. Fokus utama dari analisis ini adalah untuk memahami secara kritis bagaimana kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap pengungsi Rohingya dirumuskan dan diimplementasikan selama periode 2015 hingga 2025, dengan mempertimbangkan faktor-faktor eksternal dan internal yang memengaruhinya. Penelitian ini juga menyoroti dinamika lokal di Aceh sebagai konteks penting yang turut memengaruhi pelaksanaan kebijakan, tanpa menjadikan aspek sosial-politik di tingkat lokal sebagai fokus utama analisis.

Penelitian ini tidak menganalisis seluruh kedatangan pengungsi Rohingya selama periode 2015 hingga 2025 secara menyeluruh, melainkan berfokus pada gelombang besar kedatangan yang terjadi pada tahun 2015 dan 2023. Kedua momen tersebut dipilih karena bersifat signifikan, baik dari sisi jumlah pengungsi

maupun respons kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Indonesia. Dengan membatasi fokus pada dua peristiwa utama ini, penelitian diharapkan dapat memberikan analisis yang lebih mendalam terhadap dinamika pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan pemerintah dalam menangani krisis kemanusiaan ini.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi isu-isu utama yang terkait dengan kebijakan Indonesia terhadap pengungsi Rohingya. Beberapa pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini antara lain:

1. Mengapa Pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan untuk menerima pengungsi Rohingya di Aceh selama periode 2015 hingga 2025?
2. Bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan pada periode kedatangan pengungsi tahun 2015 sampai 2025?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai kebijakan Indonesia terhadap pengungsi Rohingya, dengan fokus pada aspek solidaritas Muslim dan diplomasi kemanusiaan. Secara lebih rinci, tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis alasan di balik penetapan kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap pengungsi Rohingya di Aceh selama periode 2015 hingga 2025,

dengan mempertimbangkan faktor-faktor internal maupun eksternal yang memengaruhinya.

2. Mengkaji implementasi kebijakan tersebut sepanjang periode kedatangan pengungsi tahun 2015 hingga 2025, serta menilai dinamika sosial, respons masyarakat lokal, dan tantangan yang muncul dalam pelaksanaannya.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan, baik dari sisi akademis maupun praktis.

##### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Penelitian ini akan memberikan kontribusi akademik dalam kajian hubungan internasional, khususnya dalam memahami kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespons isu pengungsi internasional. Fokus utama pada analisis kebijakan pemerintah Indonesia terhadap pengungsi Rohingya di Aceh, serta faktor-faktor yang memengaruhinya, menawarkan perspektif strategis mengenai bagaimana proses pengambilan keputusan negara berkembang berlangsung dalam menghadapi tekanan kemanusiaan dan tantangan diplomatik global.

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi penting bagi studi-studi yang menyoroti keterlibatan negara dalam krisis pengungsi, baik dari sisi keamanan nasional, kemanusiaan, maupun hubungan dengan organisasi internasional seperti UNHCR.

Selain itu, penelitian ini sangat relevan dengan kurikulum Program Studi Hubungan Internasional di Universitas Kristen Indonesia, terutama dalam mata kuliah "*Tata Kelola Hukum dan Keadilan Global*." Mata kuliah ini membahas tentang bagaimana hukum internasional dan kebijakan global dapat diterapkan untuk menangani isu-isu kemanusiaan, termasuk perlindungan pengungsi. Dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan perspektif yang lebih dalam mengenai tantangan dan strategi yang dihadapi Indonesia dalam mengelola kebijakan pengungsi, serta implikasinya terhadap keadilan global dan tata kelola hukum.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan di Indonesia, khususnya dalam merumuskan strategi penanganan pengungsi yang mempertimbangkan kepentingan keamanan nasional, perlindungan kemanusiaan, serta kepatuhan terhadap norma dan konvensi internasional. Dengan menganalisis faktor-faktor internal dan eksternal yang memengaruhi kebijakan serta tantangan diplomatik yang muncul, penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah dalam mengembangkan kebijakan luar negeri yang lebih responsif dan terukur terhadap krisis pengungsi.

Selain itu, penelitian ini juga dapat memberikan wawasan praktis bagi organisasi internasional seperti UNHCR, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan pemerintah daerah, khususnya di Aceh, dalam menyusun kebijakan kolaboratif yang lebih efektif dalam menangani pengungsi Rohingya. Penelitian ini menekankan pentingnya koordinasi lintas aktor dalam memastikan kebijakan yang

tidak hanya bersifat jangka pendek, tetapi juga berkelanjutan dan berkeadilan bagi semua pihak yang terdampak.

#### **1.4 Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri atas lima bab, dalam setiap Bab terdapat sub-bab yang disesuaikan dengan bahasan penelitian terdiri atas:

##### **BAB I            PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang permasalahan yang menjadi fokus penelitian, termasuk konteks krisis pengungsi Rohingya di Aceh. Selain itu, bab ini juga mencakup rumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian, tujuan penelitian yang ingin dicapai, serta manfaat penelitian bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan kebijakan publik. Di akhir bab, terdapat penjelasan mengenai metode penelitian yang digunakan dan sistematika penulisan yang menjelaskan struktur keseluruhan skripsi.

##### **BAB II           KAJIAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini menyajikan tinjauan pustaka yang relevan dengan isu kebijakan pengungsi dan peran aktor negara dalam hubungan internasional. Bab ini juga menguraikan perbandingan dengan penelitian sebelumnya untuk menampilkan novelty dari penelitian ini. Kerangka teori yang digunakan meliputi **Teori *Foreign Policy Decision Making***, **Teori *Foreign Policy Analyst*** dan **Teori *Pengungsi Internasional***. Teori-teori tersebut akan menjadi dasar

dalam menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya.

### **BAB III      LATAR BELAKANG DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEBIJAKAN**

Bab ini membahas proses analisis terhadap kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya, dengan menelusuri faktor-faktor internal maupun eksternal yang memengaruhi pengambilan kebijakan tersebut. Bab ini juga menguraikan bagaimana kebijakan terbentuk melalui interaksi antara tekanan domestik, opini publik, dinamika sosial daerah, tekanan internasional, dan posisi Indonesia dalam lingkungan kawasan. Pendekatan teoritik yang digunakan mengacu pada *Foreign Policy Decision-Making Model* (FPDM) dan *Foreign Policy Analysis* (FPA), yang membantu menjelaskan bagaimana aktor-aktor kebijakan di Indonesia merespons dinamika yang ada dalam kurun waktu 2015 hingga 2025.

### **BAB IV      FAKTOR      PEMBENTUK      KEBIJAKAN      DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN INDONESIA TERHADAP PENGUNGGI ROHINGYA**

Bab ini menguraikan bagaimana kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap pengungsi Rohingya diimplementasikan dalam praktik, khususnya pada periode 2015 hingga 2025. Pembahasan mencakup

pelaksanaan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016, penyediaan fasilitas dasar bagi pengungsi, kerja sama dengan organisasi internasional seperti UNHCR dan IOM, serta perlindungan hukum terhadap pengungsi. Analisis di dalam bab ini disusun berdasarkan hasil wawancara, studi dokumentasi, dan literatur relevan yang telah dihimpun dalam penelitian, serta mempertimbangkan tantangan-tantangan struktural dan sosial yang muncul dalam implementasi kebijakan di lapangan.

## **BAB V            PENUTUP**

Bab ini menyajikan kesimpulan dari hasil penelitian, yang merangkum temuan utama terkait dinamika kebijakan dan implementasi Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya. Selain itu, bab ini juga menyampaikan rekomendasi yang ditujukan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan terkait agar dapat memperbaiki kebijakan dan tata kelola penanganan pengungsi ke depan secara lebih terstruktur, manusiawi, dan berkelanjutan.