

**KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA
TERHADAP PENGUNGI ASING DAN PENCARI SUAKA
PADA ERA REFORMASI PERSPEKTIF *SIYĀSAH DAULIYAH***



IAIN PURWOKERTO

SKRIPSI

**Diajukan Kepada Fakultas Syariah IAIN Purwokerto Untuk Memenuhi
Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)**

Oleh

**VITA INDAH PANGESTIKA
NIM. 1617303044**

IAIN PURWOKERTO

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
PURWOKERTO
2021**

8 Januari 2021.

Lusman Rio Khaskogi

**KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA
TERHADAP PENGUNSI ASING DAN PENCARI SUAKA
PADA ERA REFORMASI PERSPEKTIF *SIYĀSAH DAULIYAH***



SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syariah IAIN Purwokerto Untuk Memenuhi
Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)

Oleh
VITA INDAH PANGESTIKA
NIM. 1617303044

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
PURWOKERTO
2021**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, saya:

Nama : Vita Indah Pangestika
NIM : 1617303044
Jenjang : S-1
Jurusan : Hukum Pidana dan Politik Islam
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi berjudul **"KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP PENGUNSI ASING DAN PENCARI SUAKA PADA ERA REFORMASI PERSPEKTIF *SIYĀSAH DAULIYAH*"** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia, menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang saya peroleh.

Purwokerto, 8 Januari 2021

Saya yang menvatakan,



Vita Indah Pangestika
NIM. 1617303044



KEMENTERIAN AGAMA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
FAKULTAS SYARIAH

Alamat : Jl. Jend. A. Yani No. 40 A Purwokerto 53126
Telp : 0281-635624, 628250, Fax : 0281-636553, www.iainpurwokerto.ac.id

PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

**KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP
PENGUNGS ASING DAN PENCARI SUKA PADA ERA REFORMASI
PERSPEKTIF *SIYĀSAH DAULIYAH***

Yang disusun oleh **VITA INDAH PANGESTIKA (NIM. 1617303044)** Program Studi Hukum Tata Negara, Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam, Fakultas Syariah IAIN Purwokerto, telah diujikan pada tanggal 22 Januari 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Purwokerto, 1 Februari 2021

Disetujui oleh:

Penguji I/ Ketua Sidang

Penguji II/ Sekretaris Sidang

Bani Syarif Maula, M.Ag
NIP.197506202001121003

Agus Sunarvo, S.H.I., M.S.I.
NIP. 197904282009011006

Pembimbing Utama

IAIN PURWOKERTO

Luqman Rico Khashogi, S.H.I, M.S.I

NIP. 198611042019031008

Diketahui oleh:

Dekan Fakultas Syariah,



Dr. Supani, S.Ag., M.A.

NIP. 19700705 2003121 001

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 8 Januari 2021

Hal : Pengujian Munaqosyah Skripsi Sdri. Vita Indah Pangestika
Lampiran : 3 Eksemplar

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
di Purwokerto

Assalamu'alaikumWr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini saya sampaikan bahwa:

Nama : Vita Indah Pangestika
NIM : 1617303044
Jurusan : Hukum Pidana dan Politik Islam
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah
Judul : KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA
TERHADAP PENGUNGI ASING DAN PENCARI
SUAKA PADA ERA REFORMASI PERSPEKTIF
SIYĀSAH DAULIYAH

Sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Purwokerto untuk dimunaqosyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.).

Demikian, atas perhatian Bapak, saya mengucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikumWr. Wb.

Pembimbing,

Luqman Rico Khasogi, S.H.I, M.S.I.
NIP. 19861104 201903 1 008

**KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP
PENGUNGSI ASING DAN PENCARI SUKA PADA ERA REFORMASI
PERSPEKTIF *SIYĀSAH DAULIYAH***

**Vita Indah Pangestika
NIM. 1617303044**

**Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam, Program Studi Hukum Tata
Negara Institut Agama Islam Negeri (IAIN)
Purwokerto**

ABSTRAK

Konflik kemanusiaan yang terjadi di berbagai negara telah membuat gelombang pengungsi dan pencari suka seakan tidak pernah ada habisnya. Diskriminasi ras, agama, kebangsaan yang mengakibatkan penganiayaan, memaksa mereka untuk meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan dari Negara lain. Indonesia sebagai salah satu dari bagian masyarakat internasional turut serta menangani masalah pengungsi asing dan pencari suka yang ada di wilayah Indonesia. Pengaturan mengenai perlindungan para pengungsi dan pencari suka ini secara *universal* tertuang dalam Konvensi 1951 tentang dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, akan tetapi Indonesia bukanlah Negara peratifikasi konvensi tersebut. Tujuan dari penelitian ini selain untuk mengetahui kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suka, juga untuk mengetahui kebijakan politik tersebut apakah telah menerapkan prinsip dasar *Siyāsh Dauliyah* serta mendapatkan gambaran tentang karakteristik pada masing-masing pemerintah yang berdaulat berdasarkan *Big Five Theory*.

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, dimana peneliti menggunakan instrumen internasional dan instrument nasional yang mengatur tentang perlindungan dan penanganan pengungsi sebagai sumber primer. Tak hanya menggunakan instrument saja, peneliti juga mengumpulkan data dari literature yang sudah ada, untuk kemudian dijadikan sebagai sumber data sekunder. Setelah mengumpulkan data dari sumber primer dan sekunder, peneliti kemudian menggunakan pendekatan *socio-legal* unrtuk mendapatkan gambaran orientasi dari kebijakan politik luar negeri terhadap pengungsi asing dan pencari suka pada era reformasi. Gambaran tersebut kemudian dianalisa dengan metode induktif berupa penarikan kesimpulan dari fakta-fakta yang ada.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa; *Pertama*, belum diratifikasinya konvensi dan protocol tentang status pengungsi tidak menjadikan pemerintah pada era reformasi lepas tangan dalam menangani pengungsi asing dan pencari suka. Diplomasi dan kerjasama internasional dipilih menjadi cara yang efisien untuk menangani masalah pengungsi asing dan pencari suka. *Kedua*, kebijakan politik luar negeri yang diterapkan oleh masing-masing pemerintahan sudah mencerminkan prinsip dasar *siyāsh dauliyah* dengan proporsi yang berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi pada saat itu.

Kata kunci: Politik Luar Negeri, Reformasi, Pengungsi, Suka, *Siyāsh Dauliyah*.

MOTTO

“Balas dendam terbaik adalah menjadikan dirimu lebih baik”

- **Ali bin Abi Thalib** -



PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan segala rasa syukur dan bahagia, kupersembahkan skripsi ini untuk kedua orang tua saya yang sangat berjasa dalam kehidupan saya, yang tidak letih dan selalu berusaha memberikan semua yang terbaik untuk saya. Terimakasih untuk doa yang tak pernah terputus dan untuk segala pengorbanan kalian selama ini.



KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kepada para sahabatnya, tabi'in dan seluruh umat Islam. Semoga kelak kita mendapatkan syafa'atnya di hari akhir nanti. Dengan penuh rasa syukur, berkat rahmat dan hidayah-Nya, saya dapat menulis dan menyelesaikan skripsi ini yang berjudul "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Pengungsi Asing dan Pencari Suaka Pada Era Reformasi Perspektif *Siyāṣah Dauliyah*". Dalam penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan, doa, motivasi, dukungan dan semangat dari berbagai pihak yang dengan tulus diberikan kepada penulis. Oleh karena itu, dengan kerendahan hati, penulis mengucapkan rasa terimakasih sebesar-besarnya kepada:

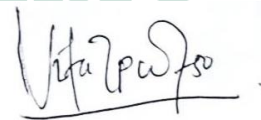
1. Dr. H. Moh. Roqib, M.Ag., Rektor Institut Agama Islam Negeri Purwokerto;
2. Dr. Supani, S.Ag., M.A., Dekan Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto;
3. Dr. Achmad Siddiq, M.H.I., M.H., Wakil Dekan I Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto;
4. Dr. Hj. Nita Triana, M.Si., Wakil Dekan II Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto;
5. Bani Syarif Maula, M.Ag., L.L.M., Wakil Dekan III Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto;

6. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd., Ketua Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam, Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto;
7. Alm. Dody Nur Andriyan, S.H., M.H., Sekretaris Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto. Terimakasih untuk semua ilmu, motivasi dan pengalamannya, semoga apa yang telah Almarhum berikan dapat menjadi amal jariyah yang tak akan pernah terputus;
8. Luqman Rico Khashogi, S.H.I., M.S.I., Dosen Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto dan sekaligus pembimbing skripsi penulis. Terimakasih untuk semua ilmu, waktu, doa, motivasi dan semangatnya yang selalu memberikan bimbingan serta saran dengan penuh kesabaran, sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik;
9. Segenap Dosen dan Staf Administrasi Fakultas Syari'ah;
10. Segenap Staf Administrasi Perpustakaan IAIN Purwokerto;
11. Kepada kedua orang tuaku yang tercinta bapak Budhi Siswoyo dan ibu Hadini yang senantiasa memberikan yang terbaik, doa yang tiada henti-hentinya, serta dukungan baik secara moral maupun materiil sehingga penulis dapat menempuh pendidikan sampai mendapat gelar Sarjana;
12. Untuk kakak dan adik penulis, Dany Indah Pratiwi, Novalia Puput Indah Cahyani dan Yulita Indah Rizkiana, dan segenap keluarga besar yang selalu memberikan doa dan dukungan kepada penulis;

13. Pondok Pesantren Darussalam Dukuhwaluh-Purwokerto, Alm.Abah DR. K.H. Khariri Sofa, M.Ag beserta keluarga dan jajaran Dewan Asatid serta pengurus pondok pesantren yang telah memberi ilmu dan kasih sayang selama penulis menempuh pendidikan di Pondok Pesantren Darussalam;
14. Keluarga HTN A 2016, Keluarga HTN Angkatan 2016, teman-teman Pondok Pesantren Darussalam, teman PPL Pengadilan Agama Kebumen, teman KKN Kelompok 53 Desa Klinting, terimakasih untuk doa dan dukungannya, semoga tali silaturahmi kita tidak akan pernah terputus;
15. Sahabat seperjuanganku Kartika Jasmine, Dhiantika Amalia, Fita Istianingsih, Chusnul Hidayat, Saeful Muharis, Gancang Zidan, Satria Akbar, Khoirul Ihwan, dan Tian Firza Maulana, terimakasih atas bantuannya serta dorongan semangatnya;
16. Semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Purwokerto, 7 Januari 2021

IAIN PURWOKERTO Penulis,



Vita Indah Pangestika

NIM. 1617303044

PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/u/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	ba	B	Be
ت	ta	T	Te
ث	ša	š	es (dengan titik di atas)
ج	jim	J	Je
ح	ħa	ħ	ha (dengantitik di bawah)
خ	kha	Kh	kadan ha
د	dal	D	De
ذ	žal	Ž	zet (dengan titik di atas)
ر	ra	R	Er
ز	za	Z	Zet
س	sin	S	Es
ش	syin	Sy	esdan ye
ص	šad	š	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)

ع	'ain '....	komaterbalikkeatas
غ	gain	G	Ge
ف	fa	F	Ef
ق	qaf	Q	Ki
ك	kaf	K	Ka
ل	lam	L	El
م	mim	M	Em
ن	nun	N	En
و	wawu	W	We
ه	ha	H	Ha
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	ya	Y	Ye

2. Vokal

1) Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
—	fathah	A	A
—	Kasrah	I	I
—	damah	U	U

Contoh: فَبَعَثَ - *faba'asa*

بَعْدَ - *ba'di*

أَحْسَنُ - *aḥsanu*

بَيْنَكَ - *bainaka*

2) Vokal rangkap (diftong)

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

TandadanHuruf	Nama	GabunganHuruf	Nama
يـ	<i>Fathah dan ya</i>	<i>Ai</i>	a dan i
وـ	<i>Fathah dan wawu</i>	<i>Au</i>	a dan u

Contoh: بَيْنَكَ - *bainaka*

هَوْلٌ - *hauḷa*

3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

TandadanHuruf	Nama	HurufdanTanda	Nama
ا...ا...	<i>fathah dan alif</i>	<i>Ā</i>	a dan garis di atas
ي...ي	<i>Kasrah dan ya</i>	<i>Ī</i>	i dan garis di atas
و-----	<i>ḍamah dan wawu</i>	<i>Ū</i>	u dan garis di atas

Contoh:

كَانَ - *kāna*

فِيهِ - *fīhi*

مَا - *mā*

عَلَى - *‘alā*

4. Ta Marbūṭah

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua:

1) *Ta marbūṭah* hidup

ta marbūṭah yang hidup atau mendapatkan *ḥarakat fathah, kasrah dan ḍammah*, transliterasinya adalah /t/.

2) *Ta marbūṭah* mati

Ta marbūṭah yang mati atau mendapat ḥarakat sukun, transliterasinya adalah /h/.

- 3) Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *ta marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *ha* (h).

contoh:

السَّيِّئَةُ	<i>As-sayyiatu</i>
وَاحِدَةٌ	<i>wāḥidah</i>
دَاوَةَ	<i>Dāwah</i>

5. *Syaddah (tasydid)*

Syaddah atau *tasydid* yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

كَرَّمْنَا – *karramnā*

بِاللَّيْلِ – *billatī*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

- 1) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya,

yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

- 2) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

الْكِتَابَ - *al-kitāba*

الْقُرْبَىٰ - *al-qurbā*

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrop. Namun itu, hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila Hamzah itu terletak di awal kata, ia dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

Hamzah di awal	ادم	<i>Adama</i>
Hamzah di tengah	يَاْمُرُ	<i>ya 'muru</i>
Hamzah di akhir	الْفَحْشَاءِ	<i>al-fahsyā' i</i>

8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara; bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan. Namun penulis memilih penulisan kata ini dengan perkata.

Contoh:

وان الله لهو خير الرازقين : *wainnallāhalahuwakhairar-rāziqīn*

فاوفوا الكيل والميزان : *faaufū al-kailawaal-mīzan*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandang.

Contoh:

وما محمد الا رسول	<i>Wa māMuḥammadun illā rasūl.</i>
ولقد راه بالافق المبين	<i>Wa laqad raāhu bi al-ulfuq al-mubīn</i>



IAIN PURWOKERTO

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN NOTA DINAS PEMBIMBING.....	iv
ABSRTRAK.....	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	xi
DAFTAR ISI.....	xvii
DAFTAR SINGKATAN	xxi
DAFTAR LAMPIRAN	xxiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Definisi Operasional.....	12
C. Rumusan Masalah	14
D. Tujuan Penelitian.....	14
E. Manfaat Penelitian.....	14
F. Kajian Pustaka.....	15
G. Metodologi Penelitian.....	19
H. Sistematika Pembahasan.....	22
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK LUAR NEGERI, PENGUNGGI ASING, PENCARI SUAKA, DAN SIYASAH DAULIYAH	
A. Politik Luar Negeri.....	24
1. Pengertian Politik Luar Negeri.....	24
2. Kebijakan Luar Negeri di Indonesia.....	27

3. Dinamika Politik Luar Negeri di Indonesia pada Era Reformasi	31
a. Era B.J. Habibie (1998-1999).....	32
b. Era Abdurrahman Wahid (1999-2000)	36
c. Era Megawati Soekarnoputri (2001-2004).....	38
d. Era Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)	40
e. Era Joko Widodo (2014 – Sekarang).....	43
B. Pengungsi Asing dan Pencari Suaka	48
1. Pengertian Pengungsi Asing dan Pencari Suaka	48
2. Dinamika Pengungsi Asing dan Pencari Suaka di Berbagai Dunia.....	54
3. Hak Pengungsi Asing dan Pencari Suaka menurut Hukum Internasional.....	59
C. <i>Siyāsah Dauliyah</i>	61
1. Pengertian <i>Siyāsah Dauliyah</i>	61
2. Sejarah <i>Siyāsah Dauliyah</i>	62
3. Dasar-Dasar <i>Siyāsah Dauliyah</i>	64
a. Kesatuan Umat Manusia	64
b. <i>al – ‘Adalah</i> (Keadilan).....	65
c. <i>al – Muawah</i> (Persamaan).....	65
d. <i>Karomah Insaniyah</i> (Kehormatan manusia)	66
e. <i>Tasamuh</i> (Toleransi)	67
f. Kerjasama Kemanusiaan	68
g. Kebebasan, Kemerdekaan/ <i>al – Huriyah</i>	69
h. Perilaku Moral Yang Baik (<i>al – Akhlak al – Karimah</i>)	69

BAB III KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP PENGUNGGI ASING DAN PENCARI SUAKA PADA ERA REFORMASI

A. Kebijakan Politik Luar negeri B.J. Habibie (1998 – 1999)	70
---	----

B. Kebijakan Politik Luar Negeri Abdurrahman Wahid (1999 – 2000)	77
C. Kebijakan Politik Luar Negeri Megawati Soekarnoputri (2001 – 2004)	80
D. Kebijakan Politik Luar Negeri Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2014)	83
E. Kebijakan Politik Luar Negeri Joko Widodo (2014 – Sekarang)	88

**BAB IV ANALISIS KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA
TERHADAP PENGUNGGI ASING DI ERA REFORMASI
PERSPEKTIF SIYASAH DAULIAH**

A. Pasang Surut Dinamika Timor Timur	91
B. Gelombang Besar Dari Afghanistan.....	94
C. Krisis Kemanusiaan Etnis Muslim Rohingya	95
D. Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Pengungsi Asing dan Pencari Suaka di Era Reformasi Perspektif Siyasa Dauliah	97

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	114
B. Saran	115

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR SINGKATAN

ASEAN	: Assosiation of Southeast Asian Nations
CIQ	: Customs Immigration Quarantine
CPF	: Central Provident Fund
CSIS	: Center of Strategic and International Studies
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
HAM	: Hak Asasi Manusia
ICRC	: International Committee of the Red Cross
IMF	: International Monetary Fund
IOM	: International Organization of Migration
IPTN	: Industri Pesawat Terbang Nusantara
Kemenlu	: Kementerian Luar Negeri
Kemensos	: Kementerian Sosial
KKP	: Komisi Kebenaran dan Persahabatan
KKR	: Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
KMB	: Konferensi Meja Bundar
KNIP	: Komite Nasional Indonesai Pusat
Komnas	: Komisi Nasional
KPP-HAM	: Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia
KTT	: Koferensi Tingkat Tinggi
KUKRI	: Kantor Urusan Kepentingan Republik Indonesia
Menko Kesra	: Menteri Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat
Menlu	: Menteri Luar Negeri
MoU	: Memorandum of Understanding

NGO	: Non-Governmental Organization
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
OIC	: Organization of Islamic Cooperation
OKI	: Organisasi Konferensi Islam
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PM	: Perdana Menteri
PMI	: Palang Merah Indonesia
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
POLRI	: Polisi Republik Indonesia
RI	: Republik Indonesia
RSD	: Refugee Status Determination
SBY	: Susilo Bambang Yudhoyono
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TPI	: Tempat Pemeriksaan Imigrasi
UDHR	: Universal declaration of Human Rights
UE	: Uni Eropa
UNA-MET	: United Nations Assistance Mission to East Timor
UNHCR	: United Nations High Commission of Refugees
UNTAET	: United Nations Transitional Administration in East Timor
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
WNI	: Warga Negara Indonesia

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Surat Keterangan Lulus Seminar
- Lampiran 2 Surat Keterangan Lulus Ujian Komprehensif
- Lampiran 3 Bukti Bimbingan Skripsi
- Lampiran 4 Surat Keterangan Lulus BTA PPI
- Lampiran 5 Surat Keterangan Lulus KKN
- Lampiran 6 Surat Keterangan Lulus PPL
- Lampiran 7 Surat Keterangan Lulus Bahasa Arab
- Lampiran 8 Surat Keterangan Lulus Bahasa Inggris
- Lampiran 9 Surat Keterangan Lulus Ujian Aplikom
- Lampiran 10 Sertifikat Pendukung
- Lampiran 11 Daftar Riwayat Hidup



IAIN PURWOKERTO

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Politik luar negeri merupakan suatu kebijakan, sikap, dan langkah-langkah yang dilakukan oleh suatu Negara dalam melakukan hubungan luar negerinya dengan Negara lain, baik dengan organisasi internasional, dan subjek hukum internasional lainnya, dengan tujuan untuk mencapai kepentingan Negara yang melakukan politik luar negeri tersebut. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, mengenai tujuan negara, “... ikut serta dalam perdamaian dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Drs. Muhammad Hatta melalui pidatonya yang berjudul *Mendayung Di Antara Dua Karang* pada tanggal 2 September 1948 di hadapan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) memberikan pandangan mengenai prinsip politik luar negeri Indonesia yaitu Bebas – Aktif.¹ Menurutnya, politik “bebas” berarti Indonesia tidak berada dalam kedua blok (Pro-Rusia atau Pro-Amerika) dan memilih jalan sendiri untuk mengatasi persoalan Internasional. Sedangkan istilah “aktif” berarti berupaya untuk bekerja lebih giat guna menjaga perdamaian dan meredakan ketegangan kedua blok. Sifat politik luar negeri inilah yang mewarnai pola kerja sama bangsa Indonesia dengan negara lain. Dengan kata lain, dalam menjalin hubungan internasional dengan negara lain Indonesia

¹Agus Budi Yulianto, “Konsep Politik Luar Negeri Bebas Aktif Dalam Konfrontasi Indonesia Malaysia Tahun 1963-1966 (Sebuah Kajian Historis)”, *Skripsi* (Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, 2008), hlm. 25.

selalu menitik beratkan pada peran atau kontribusi yang dapat diberikan oleh Bangsa Indonesia bagi kemajuan peradaban serta perdamaian dunia.²

Pelaksanaan prinsip politik luar negeri bebas aktif yang paling jelas terlihat pada adanya Konferensi Asia-Afrika yang diinisiasi oleh Presiden Soekarno. Konferensi ini merupakan sebuah konferensi antar negara-negara Asia dan Afrika. Pertemuan ini berlangsung antara tanggal 18 April sampai 24 April 1955 yang diselenggarakan di Gedung Merdeka, Bandung, Jawa Barat. Hasil dari Konferensi ini berupa 10 poin kesepakatan dan pernyataan dalam Dasasila Bandung yang pada akhirnya membawa kepada terbentuknya Gerakan Non-Blok pada tahun 1961. Dalam perkembangannya, prinsip ini terus dijalankan oleh pemerintahan Indonesia di bawah kepemimpinan setelah Soekarno. Hanya saja dalam pelaksanaannya akan mengikuti pemahaman dan arah kebijakan politik yang menyertainya, mulai dari kepemimpinan Soeharto di era orde baru hingga kepemimpinan Presiden Joko Widodo saat ini.³

Bebas Aktif adalah politik luar negeri Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sila kedua adalah Kemanusiaan yang adil dan beradab, sebagai perwujudan dalam UUD 1945, yaitu bahwa pemerintah Negara RI ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴ Bebas artinya tidak terikat oleh suatu ideologi atau oleh politik negara asing atau blok negara-negara tertentu, atau negara-negara

² Hozin Zainullah, "Politik Luar Negeri Indonesia "Bebas-Aktif" Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya", *Skripsi* (Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2019), hlm. 2.

³ Hozin Zainullah, "Politik Luar Negeri Indonesia "Bebas-Aktif" Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya", hlm. 7.

⁴ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, alinea ke 4.

Adikuasa (*Super power*). Aktif artinya dengan sumbangan realistis giat mengembangkan kebebasan persahabatan dan kerjasama internasional dengan menghormati kedaulatan negara lain.⁵ Politik luar negeri yang bebas aktif, mendukung kemerdekaan bangsa-bangsa dari kungkungan penjajahan, mempererat hubungan dengan bangsa-bangsa lain dengan sama derajat, tegak sama tinggi dan duduk sama rendah.

Dalam GBHN 1983 dikatakan antara lain; pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif dilaksanakan secara konsekuen dan diabdikan untuk kepentingan nasional, terutama untuk kepentingan disegala bidang.⁶ Politik bebas aktif bila dikaitkan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut:⁷

1. Pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif dilaksanakan secara konsekuen,
2. Indonesia berperan dalam melaksanakan ketertiban dunia,
3. Peranan Indonesia ikut serta dalam memecahkan persoalan-persoalan dunia,
4. Mengadakan kerjasama diantara negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya, terutama negara ASEAN,
5. Kerjasama ASEAN di berbagai bidang dan aspek,
6. Peranan Indonesia di dunia internasional dalam menggalang persahabatan dan perdamaian,

⁵ Fiky Arista dkk, "Perbandingan Kebijakan Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas Terhadap Politik Luar Negeri Bebas Aktif Indonesia Pada Masa Orde Baru", *Factum*, Vol.6 No.1, April 2017, hlm. 73.

⁶ Bp7 pusat, bahan penataran p-4 (Jakarta, bp 7 pusat 1983) hlm.373.

⁷ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

7. Dalam mewujudkan tatanan dunia baru melakukan kerjasama dalam forum-forum seperti organisasi Negara- Negara Non Blok, Organisasi Konferensi Islam (OKI), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan lain-lain,
8. Kerjasama ekonomi di dunia internasional,
9. Setiap perkembangan dan kemungkinan gejolak dunia, baik politik maupun ekonomi, diikuti secara seksama dan mengambil langkah-langkah serta upaya apabila membahayakan kepentingan nasional.

Masalah kemanusiaan yang mengancam perdamaian duniapun membuat Indonesia harus turut serta di dalamnya, terutama masalah pengungsi asing dan para pencari suaka. Berbagai kebijakan politik luar negeri dibuat sebagai strategi untuk menunjukkan eksistensi Indonesia dalam kancah internasional.

Pengungsi dan pencari suaka akhir-akhir ini menjadi isu populer yang hangat dibicarakan dalam dunia global. Hal ini sudah sepatutnya mendapat perhatian serius dari masyarakat internasional. Para pengungsi dan pencari suaka ini muncul akibat dari banyaknya konflik internal maupun eksternal di berbagai negara. Keadaan sosial, ekonomi dan keamanan yang semakin memburuk di negara yang bersangkutan telah menimbulkan konflik baik antar etnis, kelompok, maupun ras dari negara kepada warga negaranya atau bahkan antar negara yang berkonflik, sehingga memaksa warga negara harus meninggalkan negara tersebut untuk mendapat perlindungan dan keamanan atas keselamatan mereka.

Perpindahan penduduk dari negara asal mereka yang sering terkena konflik ke negara yang lebih aman disebut dengan pengungsi Internasional.⁸

Sebagaimana diketahui *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) telah ditetapkan lebih dari 70 tahun lalu, yakni pada 10 Desember 1948. Meski demikian, barulah 20 tahun terakhir ini hak-hak asasi manusia (HAM) menjadi isu penting.⁹ Namun, pengungsi lebih dari sekedar isu hak asasi manusia. Pergerakan pengungsi juga merupakan bagian yang melekat dari politik internasional. Sosok pengungsi merupakan bagian integral dari sistem internasional, melambangkan kegagalan hubungan negara-warga-wilayah diasumsikan oleh sistem negara untuk mulus menjamin ketertiban internasional dan keadilan. Penyebab, konsekuensi, dan tanggapan terhadap pengungsi sangat erat kaitannya dengan politik dunia. Penyebab gerakan pengungsi yang didukung oleh konflik, kegagalan negara, dan ketidaksetaraan ekonomi politik internasional. Konsekuensi dari gerakan telah dikaitkan dengan keamanan, penyebaran konflik, terorisme, dan transnasionalisme. Oleh karena itu, menanggapi pengungsi merupakan tantangan untuk tatanan dunia dan keadilan serta untuk fasilitator kerjasama internasional.¹⁰

Fenomena tersebut sebenarnya sudah terjadi sejak masalalu, sehingga dalam pasal 14 (1) UHDR menyebutkan “Setiap orang berhak mencari dan mendapatkan suaka di negara lain untuk melindungi diri dari pengejaran”. Untuk menjamin hak dalam pasal tersebut kemudian dibentuklah *United Nations High Commissioner*

⁸ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku ajar Hukum Pengungsi Internasional* (Makassar: Putaka Pena Press, 2016), hlm. 19.

⁹ Lisa Permata Sari, “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Hak-Hak Penerima Suaka Politik dalam Hukum Internasional”, *Skripsi* (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2011), hlm. 1.

¹⁰ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku ajar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 4.

for Refugees (UNHCR) pada tahun 1950. Organisasi ini merupakan manifestasi dari situasi serius penanganan pengungsi tahun 1949.

Pengaturan tentang pengungsi dan pencari suaka ini kemudian lebih lanjut dibahas dalam konvensi tentang Status Pengungsi (*Refugee Convention*) tahun 1951 di Jenewa dan kemudian Protokol tentang Status Pengungsian tahun 1967. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, mendefinisikan pengungsi sebagai “orang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan partai politik tertentu, berada di luar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut”.¹¹

Hingga Januari 2019, ada sekitar 14.400 pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Angka tersebut mencakup pengungsi dan pencari suaka dari 44 kewarganegaraan. Sesungguhnya jumlah pengungsi di Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan 6 juta pengungsi yang ditanggung oleh Turki, dan juga masih rendah dibandingkan dengan negara Thailand yang menampung 93.534 atau Malaysia dengan 175.760 pengungsi. UNHCR mencatat pada 2016 penempatan pencari suaka di negara *resettlement* mencapai angka 163.206 orang. Angka itu menunjukkan ketimpangan tajam jika dibandingkan dengan jumlah pengungsi global yaitu 65,6 juta orang.¹² Sementara pada tahun 2018, UNHCR mencatat bahwa angka penempatan pengungsi hanya mencapai 92.400 orang ke 25 Negara. Padahal, pihak penandatangan Konvensi PBB 1951 tentang status

¹¹ R.Widiarti, “Pengungsi” dalam *www.unhcr.org*. diakses pada tanggal 9 Februari 2020, pukul 15.40 WIB.

¹² Lisa Schlein, “Jumlah Pengungsi Capai Angka Tertinggi”, dalam *www.voaindonesia.com*. Diakses 25 Agustus 2020.

pengungsi dan Protokol PBB 1967 untuk perihal yang sama berjumlah 142 negara. Australia adalah salah satu negara yang menetapkan pengetatan kuota penerima pencari suaka. Sejak 2014, Australia sudah tak lagi menerima permohonan suaka yang diajukan oleh pengungsi yang transit di Indonesia.¹³

Perlu diketahui juga bahwa, Indonesia belum menjadi peserta Konvensi 1951 yang terkait dengan Status Pengungsi dan Protokol 1967. Para pengungsi dan pencari suaka di Indonesia mengalami kesulitan untuk tinggal di negara ini. Mereka tidak mempunyai izin bekerja, dan tidak menerima bantuan sosial dari pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia memperbolehkan pada pengungsi dan pencari suaka tersebut untuk tinggal di Indonesia selama mereka memiliki dokumen-dokumen pendaftaran dari Kantor UNHCR.¹⁴

Posisi Indonesia yang terletak diantara dua samudra dan dua benua, menjadikan Indonesia sebagai tempat yang strategis untuk perpindahan dan juga tempat transit pengungsi asing asal benua Asia yang ingin pergi ke Australia dan Amerika Serikat sebagai negara ketiga. Sebagian besar dari pengungsi dan pencari suaka berasal dari Afghanistan, Myanmar, Somalia dan negara Asia lainnya.¹⁵ Selain letak geografis Indonesia tersebut, yang menjadi alasan dari para pengungsi dan pencari suaka yang sebagian besar berasal dari negara kawasan Timur Tengah adalah kesatuan Agama. Reporter Beritaagar.id, Graceldis Loanardo dan Rommy Roosyana mewawancarai salah satu pengungsi asal Afghanistan yang bernama

¹³ Anonim, "Australia Tutup Pintu Bagi Pencari Suaka di Indonesia", *www.bbc.com*, diakses 25 Agustus 2020.

¹⁴ SUAKA:Refugees and Asylum Seekers in Indonesia, "*Indonesian Civil Society Network for Refugee Rights Protection*", dalam *suaka.or.id/*. diakses pada tanggal 10 Februari 2020 pukul 02:16 WIB.

¹⁵ M.Suryono, "UNHCR di Indonesia", dalam *www.unhcr.org/*, diakses pada tanggal 17 Juli 2020 pukul 08:25 WIB.

Fahriya yang berusia 19 Tahun. Fahriya mengatakan bahwa dirinya sudah berada di Indonesia selama 2 tahun 2 bulan dan masih menunggu pemberian status suaka oleh UNHCR. Saat ditanya kenapa memilih Indonesia sebagai tujuan pengungsian, dia mengungkapkan, Indonesia dijadikan tujuan para pengungsi Afganistan karena mayoritas warganya muslim.¹⁶

Sampai dengan akhir Maret 2020, sebanyak 3.297 pengungsi dan 10.253 pencari suaka terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif.¹⁷ Dari data statistik rumah detensi Imigrasi Belawan, Medan, Sumatra Utara, sampai pada pertengahan tahun 2019 ada sebanyak 2.133 pengungsi yang berasal dari negara konflik seperti Myanmar, Afghanistan, Somalia, Irak, Iran dan lainnya.¹⁸ Selain itu jumlah pengungsi asing dan pencari suaka yang berada di Rudenim Pekanbaru hingga Maret 2019 sebanyak 1.147 orang.¹⁹ UNHCR Kepri (*United Nations High Commissioner of Refugees* Provinsi Kepulauan Riau) menyatakan bahwa hingga Pertengahan 2019 jumlah Pengungsi asing dan pencari suaka berjumlah 988 orang.²⁰ Sedangkan data jumlah pengungsi dari luar negeri di Makasar per bulan Mei 2019 tercatat sebanyak 1.813 jiwa.²¹

¹⁶ Rommy Roosyana, Para Pencari Suaka Belum Kehilangan Harapan pada Indonesia, *lokadata.id/artikel/*, diakses pada 22 Agustus 2020 pukul 12:07 WIB.

¹⁷ M.Suryono, "Penentuan Status Pengungsi", dalam *www.unhcr.org/*, diakses pada tanggal 17 Juli 2020 pukul 08:25 WIB.

¹⁸ Ahmad Ridwan Nasution, "6 Pengungsi Rohingya dan Afghanistan di Medan Diberangkatkan ke Amerika", *https://daerah.sindonews.com/*, diakses pada tanggal 22 Agustus 2020, pukul 12:44 WIB.

¹⁹ Abdul Latif, "Jumlah Imigran di Pekanbaru Mencapai 1.147 orang", *https://www.cakaplah.com/*, diakses pada 22 Agustus 2020, pukul 20:02 WIB.

²⁰ Diskominfo Kepri, *https://kepriprov.go.id/*, diakses pada 22 Agustus 2020, pukul 20:11 WIB.

²¹ Satgas Pengungsi Luar Negeri Dorong Partisipasi Aktif Pemda, *https://www.kominfo.go.id/*, diakses pada 22 Agustus 2020, Pukul 20:21 WIB.

Di masa sebelum Reformasi, masalah tentang pengungsi asing dan pencari suaka diawali dengan datangnya ‘manusia perahu’ yaitu pengungsi dari indo-cina di tahun 1975-1996. Akan tetapi masalah ini cepat diatasi dengan dibuatkan tempat penampungan di Pulau Galang, Bintan Selatan, dan diberi dukungan dari dunia internasional.²² Pasca reformasi, masalah tentang pengungsi asing dan pencari suaka semakin kompleks. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri menempatkan pengungsi sebagai pemilik hak kemanusiaan yang kepada mereka dapat diberikan toleransi untuk tinggal di Indonesia sementara waktu hingga diputuskan status mereka oleh UNHCR.²³ Dari sisi hubungan antara hukum internasional dengan hukum nasional, Peraturan Presiden tersebut merupakan bentuk inkorporasi secara tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap konvensi internasional tentang status pengungsi. Hal itu merupakan bentuk komitmen pemerintah Indonesia terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* yang dimuat di dalam perjanjian-perjanjian internasional. Oleh karena itu, meskipun Indonesia bukan ratifikator konvensi pengungsi, namun memiliki tanggung jawab melakukan penanganan terhadap pengungsi sebagaimana ditetapkan di dalam Perpres 125/2016. Substansi dari Perpres tersebut memuat nilai kemanusiaan yang menempatkan pengungsi bukan lagi sebagai pelanggar aturan keimigrasian, namun sebagai entitas asing yang memerlukan penanganan khusus sarat

²² Ryan Prasetya Budiman, “Kebijakan Indonesia Terhadap Pengungsi Vietnam di Pulau Galang, 1979-1996”, *Skripsi* (Depok: Universitas Indonesia, 2012), hlm. 6.

²³ Rohmad Adi Yulianto, “Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia Perspektif Maqasid al-Syariah”, *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vol. XIII, No. 2, Desember 2019, hlm. 182.

dengan kemaslahatan bagi seluruh pihak, baik bagi kelompok pengungsi maupun bagi Indonesia selaku negara transit.²⁴

Pada dasarnya, terdapat hubungan antara isu migrasi internasional dengan isu keamanan. Bagaimana isu keamanan non-tradisional yang berupa migrasi lintas negara dapat mempengaruhi keamanan individu yang juga mendapatkan tantangan melalui *human trafficking*, pelanggaran HAM dan kebijakan yang ketat dari negara penerima. Hubungan antara migrasi internasional dengan keamanan non-tradisional terletak pada aspek *human security* yang berkontribusi pada semakin kompleksnya isu tersebut.²⁵

Hubungan antara isu migrasi internasional dengan isu keamanan juga dijelaskan oleh Reinhard Lohrmann, yang menyatakan bahwa migrasi manusia yang melintasi batas negara mempengaruhi keamanan internasional baik bagi negara pengirim, negara transit, dan negara penerima. Pengaruhnya berada pada tiga level. *Pertama*, negara transit dan negara penerima memiliki agenda keamanan yang memandang migrasi internasional dapat menjadi ancaman bagi kehidupan ekonominya, aturan sosial, nilai-nilai agama dan budaya, serta stabilitas politik. *Kedua*, dalam hubungan antar negara, migrasi lintas negara ini cenderung menciptakan ketegangan hubungan dan masalah bagi kedua negara, yang memberi dampak pada stabilitas regional dan internasional. *Ketiga*, arus migrasi lintas negara yang tidak regular dapat memberi dampak signifikan pada keamanan individu dan perspektif dalam memandang kehidupan sehari-harinya.

²⁴ Rohmad Adi Yulianto, "Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia Perspektif *Maqasid al-Syariah*", hlm. 180.

²⁵R.R Emilia Yustiningrum, "Signifikansi Isu Keamanan Non-Tradisional Dalam Politik Luar Negeri Indonesia" dalam *Politik Luar Negeri dan Isu-Isu Keamanan Non-Tradisional*, Ed. Athiqah Nur Alami (Yogyakarta: Calpulis, 2016), hlm. 36.

Masalah migrasi ilegal juga memenuhi kriteria perluasan definisi keamanan yang dipakai oleh suatu negara, dalam artian tidak hanya menggarisbawahi tentang kerentanan wilayah negara yang menjadi ngara pengirim, negara transit, dan negara tujuan, namun juga pada dimensi lain yang berupa keamanan sosial, keamanan ekonomi, dan keamanan individu.²⁶

Dalam tradisi Islam, problematika semacam ini masuk dalam ranah *Fiqh Siyāsah*. Sedangkan dalam istilah *Fiqh Siyāsah*, hubungan politik luar negeri di bahas dalam *Siyāsah Dauliyah*. Adapun yang dimaksud *Siyāsah dauliyah* disini adalah yang mengatur hubungan antar warga Negara dengan lembaga Negara dari Negara satu dengan warga Negara dan lembaga Negara dari Negara lain. Dalam hal ini substansinya ada 8 (delapan) dasar pokok, yaitu : Kesatuan Umat Manusia, *Al- ‘Adalah* (Keadilan), *Al- Musawah* (Persamaan), *Karomah Insaniyah* (Kehormatan manusia), *Tasamuh* (Toleransi), Kerjasama Kemanusiaan, Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah*, Perilaku Moral Yang Baik (*al-Akhlak al-Karimah*).²⁷

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat dan membuat karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul **“Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Pengungsi Asing dan Pencari Suaka Pada Era Reformasi Perspektif *Siyāsah Dauliyah*”**.

²⁶R.R Emilia Yustiningrum, “Signifikansi Isu Keamanan Non-Tradisional Dalam Politik Luar Negeri Indonesia”, hlm.37.

²⁷H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 122-130.

B. Definisi Operasional

Untuk membatasi pengertian dalam penelitian ini agar tidak terjadi keluasan makna, maka penulis akan menegaskan istilah yang digunakan, diantaranya :

a. Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud kebijakan ialah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi, dan sebagainya).²⁸ Sedangkan pengertian Politik Luar Negeri adalah arah kebijakan suatu negara untuk mengatur hubungan dengan negara lain dengan tujuan untuk kepentingan nasional negara tersebut dalam lingkup dunia internasional.²⁹ Dalam hal ini penulis mengkhususkan ke dalam strategi negara Indonesia dalam berhubungan dengan negara lain berdasarkan nilai, sikap, arah serta sasaran untuk kepentingan nasional negara Indonesia dalam dunia Internasional.

b. Pengungsi Asing dan Pencari Suaka

Pengungsi asing merupakan orang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut. Sedangkan Pencari Suaka yaitu seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan

²⁸ <https://kbbi.web.id/bijak>, diakses pada tanggal 16 Juli 2020 pukul 23.11 WIB.

²⁹ Teuku Rezasyah, *Politik Luar Negeri Indonesia : Antara Idealisme dan Praktik* (Bandung: Humaniora, 2008), hlm.3.

perlindungan belum selesai dipertimbangkan.³⁰ Dalam penelitian ini yang dimaksud yaitu Pengungsi Asing dan Pencari Suaka yang termasuk dalam masalah kemanusiaan Internasional.

c. Era Reformasi

Reformasi secara umum berarti perubahan terhadap suatu sistem yang telah ada pada suatu masa. Era Reformasi yang maksud penulis dalam penelitian ini yaitu pemerintah yang berkuasa setelah masa kekuasaan Soeharto yang meliputi; Pemerintahan Presiden B.J. Habibie (1998-1999) yang selanjutnya dalam skripsi ini akan disebut dengan Habibie, Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2000) yang selanjutnya dalam skripsi ini disebut sebagai Gus Dur, Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2000-2004) yang selanjutnya dalam skripsi ini akan disebut dengan Megawati, Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) yang selanjutnya dalam skripsi ini disebut dengan SBY, dan Pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014-Sekarang) yang selanjutnya akan disebut dengan Jokowi dalam skripsi ini.

d. Perspektif *Siyāṣah Dauliyah*

Siyāṣah Dauliyah merupakan rangkaian dari dua kata yang memiliki makna masing-masing. Makna kata *Siyāṣah* adalah mengatur obyek tertentu untuk suatu tujuan. Adapun kata *Dauliyah*, makna yang relevan dengan kajian ilmu hubungan internasional Islam adalah hubungan antarnegara.

³⁰ R.Widiarti, "Pengungsi" dalam <https://www.unhcr.org/id/pengungsi>. diakses pada tanggal 9 Februari 2020, pukul 15.40 WIB.

Siyāsah Dauliyah yang penulis maksudkan yaitu berkenaan dengan substansi/ dasar-dasar *Siyāsah Dauliyah* yaitu Kesatuan Umat Manusia, *al-‘Adalah* (Keadilan), *al-Musawah* (Persamaan), *Karomah Insaniyah* (Kehormatan manusia), *Tasamuh* (Toleransi), Kerjasama Kemanusiaan, Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah*, Perilaku Moral Yang Baik (*al-Akhlak al-Karimah*).³¹

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah oleh penulis sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada Era Reformasi?
2. Bagaimana kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada Era Reformasi perspektif *Siyāsah Dauliyah*?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah dalam penelitian, adapun tujuan penelitian yang dimaksudkan oleh peneliti antara lain :

1. Untuk mengetahui kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada Era Reformasi.
2. Untuk mengetahui kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada Era Reformasi dalam perspektif *Siyāsah Dauliyah*.

³¹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 122-130.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Untuk dapat mengetahui dan memperkaya ilmu pengetahuan tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia pada Era Reformasi, terhadap isu pengungsi asing dan pencari suaka dalam perspektif *Siyāṣah Dauliyah*.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini mampu memberikan manfaat kepada masyarakat secara informatif tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia, kaitannya dengan isu pengungsi asing dan pencari suaka.
- b. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi sekaligus bahan referensi kepada akademisi, peneliti, mahasiswa, dan pembaca secara umum tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia pada Era Reformasi terhadap isu pengungsi asing dan pencari suaka dalam perspektif *Siyāṣah Dauliyah*.

F. Kajian Pustaka

Berdasarkan kajian pustaka yang dilakukan oleh penulis, sudah ada beberapa karya tulis berupa skripsi, tesis, artikel, jurnal dan sebagainya yang membahas mengenai kebijakan politik luar negeri Indonesia dan penanganan masalah pengungsi asing dan pencari suaka. Akan tetapi sejauh ini belum ada karya tulis yang membahas mengenai kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada era Reformasi perspektif *Siyāṣah Dauliyah*. Berdasarkan pengamatan dan penelusuran kepustakaan yang

dilakukan oleh penulis, terdapat beberapa teori sebagai *turning point* atau titik balik dan penelitian terdahulu yang memiliki korelasi dengan penelitian yang penulis lakukan.

Skripsi yang berjudul *Politik Luar Negeri Indonesia “Bebas Aktif” Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya* karya Hozin Zainullah dengan Program Studi Filsafat Politik Islam, Fakultas Ushuluddin dan Filsafat, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.³² Dalam skripsi ini membahas tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan SBY dan Jokowi dan implementasi dari asas politik luar negeri Indonesia “Bebas Aktif” dalam upaya penyelesaian konflik Rohingya. Persamaan skripsi tersebut dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia. Sedangkan perbedaannya yaitu dalam skripsi tersebut hanya membahas mengenai penyelesaian konflik Rohingya saja dan juga tidak menggunakan perspektif *Siyāṣah Dauliyah* sebagai pisau analisis.

Skripsi yang berjudul *Kebijakan Penanganan Pengungsi Asing Di Indonesia* karya Wahyu Satrio Wiguna dengan Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyāṣah*) Fakultas Syari’ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.³³ Dalam skripsi ini membahas tentang peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang penanganan pengungsi asing di Indonesia. Persamaan dengan penelitian penulis yaitu menggunakan peraturan perundang-perundangan yang mengatur tentang penanganan pengungsi asing

³² Hozin Zainullah, “Politik Luar Negeri Indonesia “Bebas Aktif” Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya”, *Skripsi* (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2019).

³³ Wahyu Satria Wiguna, “Kebijakan Penanganan Pengungsi Asing Di Indonesia”, *Skripsi* (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2018).

sebagai landasan yuridis. Perbedaannya yaitu dalam skripsi tersebut tidak membahas tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia serta menggunakan *Siyāsah Syar’iyyah* sebagai pisau analisis, sedangkan penelitian penulis membahas politik luar negeri Indonesia serta menggunakan *Siyāsah Dauliyah* sebagai pisau analisis.

Skripsi berjudul *Kebijakan Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) Dalam Penyelesaian Kekerasan Etnis Muslim Rohingya Di Myanmar*, karya Diah Nurhandayani dengan Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.³⁴ Dalam skripsi ini memiliki persamaan dengan penelitian penulis yaitu membahas tentang kebijakan pemerintah terhadap pengungsi asing. Perbedaannya yaitu dalam skripsi ini hanya terfokus pada kebijakan pemerintah pada masa Presiden SBY saja, sedangkan dalam penelitian penulis membahas kebijakan pemerintah pada Era Reformasi yaitu pasca pemerintahan Soeharto lengser hingga pemerintah yang sedang menjabat sampai saat ini.

Berikut adalah table resume dari kajian pustaka di atas:

No	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Skripsi yang ditulis oleh Hozin Zainullah (2019) yang berjudul <i>Politik Luar Negeri</i>	Objek yang diteliti sama yaitu membahas tentang kebijakan politik luar negeri	Dalam skripsi karya Hozin Zainullah kebijakan politik luar negeri Indonesia yang

³⁴ Diah Nurhandayani, “Kebijakan Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) Dalam Penyelesaian Kekerasan Etnis Muslim Rohingya Di Myanmar”, *Skripsi* (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2013).

	<i>Indonesia “Bebas Aktif” Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya.</i>	Indonesia.	dibahas lebih berfokus dalam penyelesaian konflik Rohingya saja. Sedangkan yang akan dibahas oleh penulis tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada masa reformasi dan kemudian dianalisis dengan prinsip <i>Siyāsh Dauliyah</i> .
2	Skripsi yang ditulis oleh Wahyu Satrio Wiguna (2018) yang berjudul <i>Kebijakan Penanganan Pengungsi Asing Di Indonesia</i>	Menggunakan peraturan perundang-perundangan yang mengatur tentang penanganan pengungsi asing sebagai landasan yuridis.	Dalam skripsi tersebut tidak membahas tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia serta menggunakan <i>Siyāsh Syar’iyyah</i> sebagai pisau analisis, sedangkan penelitian penulis membahas politik luar negeri Indonesia serta

			menggunakan <i>Siyāsah Dauliyah</i> sebagai pisau analisis.
3	Skripsi yang ditulis oleh karya Diah Nurhandayani yang berjudul <i>Kebijakan Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) Dalam Penyelesaian Kekerasan Etnis Muslim Rohingya Di Myanmar.</i>	membahas tentang kebijakan pemerintah terhadap pengungsi asing	dalam skripsi ini hanya terfokus pada kebijakan pemerintah pada masa Presiden SBY saja, sedangkan dalam penelitian penulis membahas kebijakan pemerintah pada Era Reformasi yaitu pasca pemerintahan Soeharto lengser hingga pemerintah yang sedang menjabat sampai saat ini.

Dari sekian banyak penelitian terdahulu, tampak bahwa kajian penulis bukan hanya tergolong baru, tapi juga melengkapi penelitian-penelitian terdahulu. Oleh sebab itulah penulis tertarik mengangkat judul Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Pengungsi Asing dan Pencari Suaka pada Era Reformasi Perspektif *Siyāsah Dauliyah*.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah termasuk dalam kategori *library research* atau penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang kajiannya dilaksanakan dengan menelaah dan menelusuri berbagai literature (kepustakaan), baik berupa buku, jurnal, maupun laporan hasil penelitian terdahulu. Dan mengambil data baik secara tertulis untuk diuraikan, sehingga memperoleh gambaran serta pemahaman yang menyeluruh.³⁵ Dalam hal ini peneliti mengumpulkan data dari media cetak dan elektronik terkait kebijakan politik luar negeri Indonesia.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh dari sumber asli dan langsung memberikan informasi kepada penulis.³⁶ Data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa :

- 1) Konvensi 1951 Tentang Status Pengungsi
- 2) Protokol 1967 Tentang Status Pengungsi
- 3) Perpres No. 125 Tahun 2016 Tentang Penangan Pengungsi dari Luar Negeri
- 4) Buku *Fiqh Siyarah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* karya H.A. Djazuli.

³⁵ Nursapia Harahap, "Penelitian Kepustakaan", *Jurnal iqra'*, Vol. 08, No. 1, Mei 2014, hlm. 68.

³⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 50.

- 5) Buku *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)* karya Ija Suntana.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data yang mendukung data-data primer dalam melakukan penelitian ini berupa buku-buku, artikel, jurnal, surat kabar maupun karya ilmiah lain yang berkaitan dengan penelitian ini.³⁷ Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

- 1) Jurnal akademik mengenai konsep maupun kebijakan politik luar negeri Indonesia;
- 2) Jurnal akademik mengenai kebijakan dan penanganan pengungsi asing oleh pemerintah Indonesia;
- 3) Buku-buku, artikel ilmiah, jurnal akademik, maupun situs internet yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Pendekatan

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah normatif sosiologis. Pendekatan normatif digunakan untuk melihat kebijakan pemerintah negara Indonesia dengan menggunakan *Siyāsah Dauliyah*. Sedangkan pendekatan sosiologis dengan melihat respon pemerintah Indonesia terhadap suatu fenomena. Dalam konteks penelitian ini berarti melihat respon pemerintah Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional terhadap masalah pengungsi asing dan pencari suaka.

³⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, hlm. 50.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini yaitu secara literer dengan menelaah skripsi, jurnal, buku, artikel ilmiah, Undang-Undang, serta data-data dari situs internet yang berkaitan dengan penelitian.³⁸

5. Analisis Data

Setelah data atau literature yang terkait dengan penelitian dikumpulkan, maka akan diolah dan diseleksi kemudian diklasifikasikan secara sistematis dan logis dengan teori *Big Five*³⁹ untuk melihat pola kebijakan masing-masing Presiden barulah kemudian didudukkan secara komprehensif dengan menggunakan prinsip *Siyāṣah Dauliyah*. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode induktif. Induktif merupakan analisis data dari kebijakan politik luar negeri Indonesia yang kemudian ditarik kesimpulan apakah telah sesuai dengan konsep politik luar negeri dalam *Siyāṣah Dauliyah*.

H. Sistematika Pembahasan

BAB I PENDAHULUAN, pada bab ini memuat latar belakang masalah, definisi operasional. Rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN UMUM, pada bab ini akan menjelaskan mengenai tinjauan umum tentang politik luar negeri, tinjauan umum tentang pengungsi asing dan pencari suaka, serta tinjauan umum tentang *Siyāṣah Dauliyah*.

³⁸ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)* (Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2018), hlm. 218.

³⁹ Teori *Big Five* atau lima dimensi besar kepribadian berdasarkan Allport dan Cattell. Allport dan Cattell beranggapan bahwa manusia tersusun dalam lima *trait*, yaitu OCEAN (*Openness, Conscientiousness, Extroversion, Agreeableness, Neuroticism*) namun hanya ada satu dimensi yang mendominasi. Teori ini digunakan oleh penulis untuk melihat pola dan karakteristik dalam dunia politik.

BAB III berisi tentang kebijakan politik luar negeri terhadap pengungsi asing dan pencari suaka di Era Reformasi yaitu kebijakan politik luar negeri B.J. Habibie, kebijakan politik luar negeri Abdurrahman Wachid, kebijakan politik luar negeri Megawati Soekarno Putri, kebijakan politik luar negeri Soesilo Bambang Yudhoyono, kebijakan politik luar negeri Joko Widodo

BAB IV HASIL PENELITIAN, pada bab ini akan ditampilkan hasil penelitian berupa analisa tentang kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada era reformasi yaitu kebijakan politik luar negeri B.J. Habibie, kebijakan politik luar negeri Abdurrahman Wachid, kebijakan politik luar negeri Megawati Soekarno Putri, kebijakan politik luar negeri Soesilo Bambang Yudhoyono, kebijakan politik luar negeri Joko Widodo yang akan dikaitkan dengan dasar-dasar *Siyāsah Dauliyah*.

BAB V PENUTUP, dalam bab ini memuat cakupan berupa kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK LUAR NEGERI, PENGUNGSI ASING, PENCARI SUAKA, DAN *SIYĀSAH DAULIYAH*

A. Politik Luar Negeri

1. Pengertian Politik Luar Negeri

Politik luar negeri merupakan rangkaian kebijakan otoritatif dari suatu negara terhadap dunia luar, dipengaruhi dan dibentuk oleh berbagai faktor internal dan eksternal yang saling berinteraksi. Politik luar negeri menggambarkan suatu tindakan negara yang mengarah pada situasi tertentu yang dipengaruhi oleh kondisi, ruang dan waktu, baik dipengaruhi oleh kondisi domestik maupun kondisi internasional. Politik (kebijakan) luar negeri adalah strategi yang dirumuskan oleh elit politik suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain untuk memperoleh, memperjuangkan, dan mempertahankan kepentingan nasionalnya (*national interest*) melalui jalan (*instrument*) diplomasi ataupun perang.⁴⁰ Menurut Sumpena Prawirasaputra⁴¹, politik luar negeri ialah:

Kumpulan kebijakan suatu negara untuk mengatur hubungan-hubungan luar negerinya. Ia merupakan bagian dari kebijakan nasional dan semata-mata dimaksudkan untuk mengabdikan kepada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan khususnya tujuan untuk sesuatu kurun waktu yang sedang dihadapi – lazim disebut kepentingan nasional. Pada hakekatnya ia merupakan pola sikap atas respons terhadap lingkungan ekologisnya dengan persepsi, pengalaman, kekayaan alam serta kebudayaan politik yang biasanya diartikulasikan sebagai falsafah bangsa dan diakomodasikan dalam konstitusi.

⁴⁰ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, “Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN”, dalam <http://ropeg.kkp.go.id/>, diakses pada 29 Agustus 2020, pukul 23:43 WIB, hlm. 1-2.

⁴¹ Asep Setiawan dan Endang Sulastri, *Pengantar Studi Politik Luar Negeri* (Jakarta: UMJ Press, 2017), hlm. 4.

Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton yang disebutkan dalam buku “Politik Luar Negeri Indonesia Menggalang Kerjasama Selatan dan Selatan” yaitu :⁴² “Foreign Policy is strategy or planned course of action developed by the decision makers of a state with other state or international entities aimed as achieving specific goals defined intern of national interest”.⁴³ Yang pada intinya dapat dijabarkan bahwasannya sebuah politik luar negeri merupakan hal yang terencana yang ditentukan oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan di sebuah negara untuk mencapai kepentingan nasional.⁴⁴

Pandangan lain dimunculkan oleh K.J. Holsti yang mendefinisikan, “foreign policy as the analysis of decisions of a state toward the external environment and the condition-usually domestic under which thee actions are formulated”.⁴⁵ Holsti memasukkan aspek mengenai ide yang direncanakan oleh pengambilan kebijakan, juga dengan tujuan menyelesaikan persoalan maupun menciptakan perubahan situasi pada lingkungannya, dan bisa dilakukan dalam bentuk kebijakan (*policy*), perilaku Negara (*attitudes*), maupun tindakan (*action*) dari negara tersebut. Dari pemahaman Holsti di sini, nampak bahwa titik tekan yang diberikan pada ide dan perencanaan merupakan sumbangan besar untuk memahami bahwa politik luar negeri

⁴² Djumadi, *Politik Luar Negeri Indonesia Menggalang Kerjasama Selatan Dan Selatan* (Yogyakarta: Aditya Media, 1994), hlm. 14.

⁴³ Kebijakan Luar Negeri adalah strategi atau tindakan yang direncanakan yang dikembangkan oleh para pengambil keputusan suatu negara dengan negara lain atau entitas internasional yang bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu yang ditentukan dalam kepentingan nasional.

⁴⁴ “Dinamika Politik Luar Negeri Indonesia di Asia Tenggara”, dalam <http://repository.umy.ac.id/>, diakses pada 29 Agustus 2020, pukul 23:16 wib, hlm. 35.

⁴⁵ Politik luar negeri dimaknai sebagai suatu analisis keputusan negara terhadap keadaan lingkungan pada kondisi eksternal negara dan melihat kondisi di dalam negara terlebih dahulu untuk bertindak dan merumuskan kebijakan politik luar negeri suatu Negara.

tidak selalu berupa tindakan nyata maupun kebijakan yang tertulis. Ide yang merupakan bagian dari rencana para pengambil kebijakan sudah dianggap bagian dari politik luar negeri. Begitu pula dengan argumennya mengenai bentuk politik luar negeri yang bisa berupa perilaku, tidak hanya kebijakan dan tindakan.⁴⁶

Meski banyak definisi yang ditawarkan, Mohtar Mas'oe'd memberikan pengertian secara sederhana mengenai politik Luar Negeri. Mohtar Mas'oe'd menjelaskan, kebijakan Luar Negeri yang dijalankan oleh pemerintah suatu Negara memang bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya meskipun kepentingan suatu bangsa pada waktu itu ditentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu.⁴⁷

Secara umum, pengertian politik luar negeri (*foreign policy*) merupakan suatu perangkat formula nilai, sikap, arah serta sarana untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional.⁴⁸ Pada hakekatnya politik luar negeri suatu Negara ialah hasil perpaduan dan refleksi dari politik dalam negeri yang dipengaruhi oleh perkembangan situasi regional maupun internasional, yang berupa arah kebijakan suatu negara tersebut untuk mengatur hubungan dengan negara lain dengan tujuan kepentingan nasional dalam negara tersebut dalam lingkup internasional.

⁴⁶ M.Muttaqien dan Radityo Dharmaputra, *Dinamika Politik Luar Negeri Indonesia : Sebuah Analisis Kontemporer* (Surabaya: Cakra Studio Global Strategis, 2013), hlm. 2.

⁴⁷ Mohtar Mas'oe'd, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 11.

⁴⁸ Yanyan Mochamad Yani, "Politik Luar Negeri", dalam http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/06/politik_luar_negeri.pdf, hlm. 1.

2. Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Kebijakan politik luar negeri Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah kelahirannya dan perkembangan nasional serta internasional. Indonesia sebagai suatu negara merdeka dan berdaulat, menjadi anggota aktif yang ikut berkiprah dalam percaturan politik internasional melalui pelaksanaan politik luar negerinya. Politik luar negeri Indonesia senantiasa amat dipengaruhi oleh realitas politik domestic Indonesia. Disisi lain situasi politik domestic Indonesia juga tidak dapat terlepas dari konstelasi politik global.⁴⁹

Dasar hukum pelaksanaan politik luar negeri Republik Indonesia tergambar secara jelas di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea I dan alinea IV. Alinea I menyatakan, "... kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan." Alinea IV menyatakan bahwa, "..., dan ikut melaksanakan ketertiban dunia dengan berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."⁵⁰

Politik luar negeri Indonesia tidak hanya diartikan bagaimana Indonesia menentukan hubungan luar negeri dengan negara atau aliansi tertentu, akan tetapi politik luar negeri Indonesia dapat diartikan sebagai bentuk atau sikap untuk memperjuangkan kehidupan bangsa dan membangun kepentingan nasional melalui hubungan luar negeri. Maka dari itu politik luar negeri

⁴⁹ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", dalam *www.academia.edu*, diakses pada 29 Agustus 2020, pukul 23:16 wib, hlm. 1.

⁵⁰MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016) hlm. 114-115.

Indonesia bergerak sesuai dengan landasan UUD 1945 dan Pancasila sebagai falsafah dan pedoman bangsa Indonesia.⁵¹ Pasal dalam UUD 1945 yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara serta memberikan gambaran secara garis besar dalam kebijakan luar negeri Indonesia, sedangkan Pancasila merupakan dasar negara yang mengikat seluruh kehidupan nasional bangsa Indonesia dalam melakukan aktivitas politik negara agar selalu sesuai kehidupan nasional sehingga menjadikan Pancasila ini sangat berpengaruh dan menjiwai ranah politik luar negeri RI.⁵²

Kebijakan dan tindakan politik luar negeri Indonesia secara resmi dirumuskan dan dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) yang dibentuk pada tanggal 19 Agustus 1945, dua hari setelah kemerdekaan Indonesia diproklamirkan oleh Soekarno dan Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945.⁵³ Kementerian Luar Negeri yaitu badan pemerintah resmi yang khusus menangani isu-isu berkenaan dengan keluarnegerian (*foreign affairs*), mencakup, namun tak terbatas pada hubungan-hubungan dengan negara lain, dengan organisasi internasional, organisasi internasional non-pemerintah, serta berbagai wujud kerjasama lainnya. Dalam pemerintahan Indonesia, Kemenlu juga memegang status yang terbilang khusus, sebagai satu dari sedikit kementerian Indonesia yang secara eksplisit disebutkan di dalam UUD,

⁵¹ Geneawati Wuryandari, *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Pusaran Politik Domestik* (Jakarta: LIPI, 2008), hlm. 28.

⁵² Anonym, *Politik luar Negeri Republik Indonesia* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 1987), hlm. 7

⁵³ Aiyub Muhsin, "Politik Luar Negeri Republik Indonesia Masa Lampau, Kini dan Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan", *Jurnal Ilmu dan Budaya*, Vol. 41, No.62, Februari 2019, hlm. 7226.

sehingga tidak dapat dihilangkan atau diubah nomenklatur serta wewenangnya⁵⁴ – yaitu pada Pasal 8 ayat (3).⁵⁵

Ahmad Subardjo, salah satu pejuang dan tokoh proklamasi, diangkat menjadi Menlu pertama. Sebagai negara baru yang belum banyak dikenal oleh masyarakat internasional, tugas utama Kemenlu adalah menyebarkan informasi tentang kemerdekaan Indonesia itu kepada masyarakat internasional, dan tindakan selanjutnya berusaha untuk memperoleh pengakuan secara nyata (*de facto*) bahwa telah lahir sebuah negara baru di wilayah Asia Tenggara bernama Republik Indonesia (RI) yang telah dijajah oleh kolonialis Belanda selama 350 tahun. Usaha-usaha itu berakhir setelah kerajaan Belanda mengakui secara resmi negara dan kedaulatan RI pada tanggal 27 Desember 1949 sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB) yang berlangsung di Den Haag, Belanda.⁵⁶

Prinsip politik luar negeri Indonesia dimulai oleh bung Hatta sebagai inisiator politik luar negeri Indonesia Bebas Aktif. Arah politik luar negeri bebas aktif ini didasari oleh kondisi dunia internasional pada saat itu. Selain itu, penentuan sikap ini berdasarkan pada UUD 1945 yang mana dalam alinea ke IV mukadimah disebutkan bahwa Indonesia harus ikut melaksanakan

⁵⁴ Matthew Hanzel, “Sejarah Politik Luar Negeri Indonesia”, <https://matthewhanzel.com/>, di akses pada 6 September 2020, pukul 21:53 WIB.

⁵⁵ Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamasama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

⁵⁶ Aiyub Muhsin, “Politik Luar Negeri Republik Indonesia Masa Lampau, Kini dan Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan”, hlm. 7226.

ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁵⁷ Politik luar negeri Indonesia Bebas Aktif, berarti politik Bebas yang merujuk pada tindakan Indonesia yang tidak berada dalam kedua blok, baik blok barat maupun blok timur dunia, dan memilih jalan sendiri untuk mengatasi persoalan internasional. Sementara arti Aktif sendiri berarti upaya untuk bekerja lebih giat guna menjaga perdamaian dan meredakan ketegangan kedua blok.⁵⁸ Sehubungan dengan hal demikian, Indonesia ingin menjadi negara yang mandiri dan menjauhkan adanya intervensi yang akan mengakibatkan kerusakan terhadap kedaulatan dan keutuhan bangsa.⁵⁹

Secara konseptual, pengertian Politik Luar Negeri RI dapat ditemui di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menjelaskan bahwa:⁶⁰

Politik Luar Negeri adalah kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional.

Kemudian lebih lanjut pada Pasal 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri menyatakan bahwa “Politik Luar Negeri menganut prinsip bebas aktif yang diabdikan untuk kepentingan nasional”.⁶¹

⁵⁷ Ganjar Widhiyoga dan Setyasih Harini, “Identitas Politik Luar Negeri di Masa Reformasi (1999-2014)”, *Research Fair Unisri 2019*, Vol.3, No.1, Januari 2019, hlm. 599.

⁵⁸ Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang* (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1988), hlm. 17.

⁵⁹ Djumadi, *Politik Luar Negeri Indonesia Kerjasama Bilateral di Asia Tenggara* (Yogyakarta: The Phinisi Press Yogyakarta, 2018), hlm. 35.

⁶⁰ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

⁶¹ Pasal 3 Undang-Undang No 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

Implementasi dari prinsip-prinsip tersebut berubah seiring berjalannya waktu, sebagian lagi sebagai reaksi dari pergantian kebutuhan domestik.⁶²

3. Dinamika Politik luar negeri di Indonesia pada Era Reformasi

Kebijakan negara baik domestic maupun internasional selalu didasarkan pada usaha memelihara dan mewakili kepentingan nasional. Setiap keberadaan suatu negara pastinya merancang suatu kebijakan yang bersumber pada kepentingan nasionalnya serta sebagai acuan dalam menetapkan diri di dalam masalah/ isu-isu internasional yang lebih baik dibicarakan bersama agar lebih mudah diselesaikan bersama-sama negara lainnya sebagai bentuk keterlibatan suatu negara di dalam suatu masalah.⁶³ Politik luar negeri Indonesia adalah transformasi kepentingan nasional. Sedangkan kepentingan nasional bersifat fluktuatif dan dinamis sebagai respon terhadap peristiwa penting dunia.⁶⁴

Salah satu peristiwa yang paling momentum adalah kehadiran perang dingin. Namun demikian, saat itu arah politik Indonesia adalah netral dan tidak berusaha membentuk blok ketiga yang ideologinya berlawanan dengan dua blok raksasa Amerika-Uni Soviet. Hal ini sesuai dengan penjelasan Moh. Hatta di depan sidang KNIP. Beliau menyatakan politik Indonesia tidak dapat diarahkan oleh blok manapun yang membawa kepentingan nasional masing-masing. Sebaliknya, arah politik luar negeri Indonesia merupakan sinergitas

⁶² Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 2.

⁶³ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 2.

⁶⁴ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 4.

kepentingan nasional, tujuan nasional dan konfigurasi geopolitik, dan sejarah nasionalnya yang rentan oleh faktor internal dan eksternal.⁶⁵

Faktor internal dan eksternal mempengaruhi karakteristik politik luar negeri pada setiap periode pemerintahan. Presiden Soeharto, mewarisi pengalaman domestik akibat kebobrokan ekonomi, disintegrasi, dan kudeta politik sehingga politik luar negeri Indonesia ketika itu lebih terkonsentrasi pada pemulihan ekonomi dan kepemimpinan politik. Berbeda sekali dengan masa kepresidenan SBY. Politik luar negeri pada masa pemerintahan beliau lebih terfokus pada pemulihan nama baik Indonesia serta peningkatan peran diplomasi Indonesia di organisasi internasional mengenai berbagai isu-isu internasional sekaligus perbaikan mutu birokrasi. Sehingga peran presiden dalam diplomasi politik menjadi salah satu karakter politik luar negeri Indonesia.⁶⁶

a. Era B.J. Habibie (1998-1999)

B.J. Habibie, yang akrab disapa Habibie, terjun ke dalam urusan Internasional secara resmi dimulai ketika dia terpilih sebagai Wakil Presiden negara pada Maret 1998. Beliau ditunjuk oleh Presiden Soeharto sebagai Wakil Presiden pertama 'eksekutif'. Selain itu, bertanggung jawab dalam mengembangkan dan meningkatkan hubungan ekonomi eksternal negara serta menjalin hubungan di luar negeri untuk

⁶⁵ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 4.

⁶⁶ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 5

meningkatkan kemampuan sains dan teknologi. Habibie, juga diharapkan untuk mengembangkan hubungan yang lebih dekat dengan dunia Islam.⁶⁷

Selepas Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998, beliau menyerahkan jabatannya kepada Wakil Presiden Habibie. Setelah diumumkan pengunduran diri Soeharto tersebut, maka Habibie secara konstitusional dan secara sah telah menjadi Presiden baru Indonesia menggantikan Soeharto. Masa pemerintahan Presiden Habibie terbilang cukup singkat. Meskipun begitu, bukan berarti selama menjadi Presiden Indonesia beliau tidak melakukan pemerintahan tanpa pencapaian prestasi yang berarti.⁶⁸

Fokus politik luar negeri Indonesia pada saat itu difokuskan kepada penataan untuk membangun kembali ekonomi Indonesia dan stabilitas keamanan Indonesia. Dalam hal ini Presiden Habibie menggunakan beberapa Instrumen untuk memenuhi kepentingan nasional Indonesia pada masa transisi ini. Instrumen itu sendiri antara lain adalah pengelolaan investasi swasta, diplomasi terhadap bantuan asing, perdagangan bebas, kekuatan militer dan sistem politik demokratis.⁶⁹ Setelah tumbang rezim otoriter Soeharto, Indonesia mencoba menata kembali kehidupan masyarakat dan sistem politik khususnya politik luar negerinya.

⁶⁷ Iskandar Hanomongan, *Reformasi Menuju Demokrasi: Kebijakan Luar Negeri Masa Presiden B.J Habibie* (Depok: Irec Indonesia, 2019), hlm. 1.

⁶⁸ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 16.

⁶⁹ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", hlm. 4.

Di awal masa pemerintahannya, Habibie menghadapi persoalan legitimasi yang cukup serius. Akan tetapi Habibie berusaha mendapatkan dukungan Internasional melalui beragam cara diantaranya pemerintahan Habibie menghasilkan dua UU yang berkaitan dengan perlindungan atas Hak Asasi Manusia (HAM). Selain itu pemerintahan Habibie pun berhasil mendorong ratifikasi empat konvensi Internasional dalam masalah hak-hak pekerja. Pembentukan Komisi Nasional (Komnas) Perempuan juga dilakukan pada masa pemerintahan Habibie yang pendek tersebut. Dengan catatan positif atas beberapa kebijakan dalam bidang HAM yang menjadi perhatian masyarakat Internasional ini, Habibie berhasil memperoleh legitimasi yang lebih besar dari masyarakat Internasional untuk mengkompensasi minimnya legitimasi dari kalangan domestik.⁷⁰ Tindakan Habibie membuahkan keberhasilan, di mana adanya ketertarikan Internasional dengan terjalinnya hubungan Habibie dengan IMF⁷¹ dan *World Bank*⁷² yang bersedia mencairkan bantuannya untuk mengatasi krisis ekonomi.⁷³ Kedua lembaga tersebut memutuskan untuk mencairkan program bantuan untuk mengatasi krisis ekonomi

⁷⁰ Devania Annesya, "Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Orde Baru", *JurnalPhobia*, dalam <https://frenndw.wordpress.com/2010/01/13/>, diakses pada 29 Agustus 2020, pukul 13:17 WIB.

⁷¹ IMF (*International Monetary Fund*) atau Dana Moneter Internasional ialah organisasi internasional beranggotakan 190 negara yang memiliki tujuan: Mendorong kerjasama moneter internasional; Memfasilitasi perluasan dan pertumbuhan perdagangan internasional yang seimbang; Mendorong stabilitas nilai tukar; Membantu pembentukan sistem pembayaran multilateral; dan Menyediakan sumber bantuan (yang disertai dengan sistem safeguard yang memadai) kepada negara anggota yang mengalami masalah negara pembayaran.

⁷² *World Bank* atau Bank Dunia merupakan sebuah lembaga keuangan internasional yang menyediakan pinjaman kepada negara berkembang untuk program pemberian modal. Tujuan resmi Bank Dunia adalah pengurangan kemiskinan.

⁷³ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", hlm. 4.

sebesar 43 miliar dolar dan bahkan menawarkan tambahan bantuan sebesar 14 miliar dolar. Hal ini memperlihatkan bahwa walaupun basis legitimasi dari kalangan domestik tidak terlampau kuat, dukungan internasional yang diperoleh melalui serangkaian kebijakan untuk mendapat image positif kepada dunia internasional memberi kontribusi positif bagi keberlangsungan pemerintahan Habibie saat periode transisi menuju Demokrasi dimulai.⁷⁴

Mengenai masalah Timor Timur, jelas bahwa presiden Habibie adalah penggerak utama dalam memberikan orang Timor Timur pilihan integrasi atau kemerdekaan karena Habibie tidak menginginkan persoalan Timor-Timur tetap menjadi beban bagi Indonesia di masa mendatang. Pada saat itu Indonesia mendapatkan berbagai tekanan dari negara-negara barat.⁷⁵ Presiden Habibie dalam menghadapi persoalan ini menawarkan dua opsi kepada masyarakat Timor Timur untuk mendapat otonomi luas atau bebas menentukan nasib sendiri, yang pada akhirnya berujung pada lepasnya Timor Timur dari NKRI pada tahun 1998, seiring dengan hasil jejak pendapat yang lebih tinggi untuk menentukan nasib sendiri. Akibat kebijakan tersebut Habibie harus rela kehilangan kehilangan legitimasi dimata domestik maupun Internasional.⁷⁶

⁷⁴ Devania Annesya, "Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Orde Baru", *JurnalPhobia*, dalam <https://frenndw.wordpress.com/2010/01/13/>, diakses pada 29 Agustus 2020, pukul 13:17 WIB.

⁷⁵ Iskandar Hanomongan, *Reformasi Menuju Demokrasi: Kebijakan Luar Negeri Masa Presiden B.J Habibie*, hlm. 2.

⁷⁶ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", hlm. 4.

Aksi kekerasan yang terjadi sebelum dan setelah referendum kemudian memojokkan pemerintahan Habibie. Di mata Internasional ia dinilai gagal mengontrol TNI, yang dalam pernyataan-pernyataannya mendukung langkah Presiden Habibie menawarkan referendum, namun di lapangan mendukung milisi pro-integrasi yang berujung pada tindakan kekerasan di Timor Timur setelah referendum. Akibatnya, citra TNI sebagai penjaga kedaulatan territorial kembali menguat, padahal sebelumnya peran politik TNI menjadi sasaran kritik kekuatan pro demokrasi segera setelah jatuhnya Soeharto pada bulan Mei 1998.⁷⁷

Lepasnya Timor Timur, kekalahan diplomasi Sipadan dan Ligitan, serta “hilangnya” wibawa Indonesia di mata negara-negara tetangga (seperti Australia, Singapura, dan Malaysia) merupakan beberapa persoalan yang sempat dihadapi bangsa Indonesia, di tengah krisis ekonomi (sebagai imbas krisis moneter Asia tahun 1997) dan carut-marut politik di era reformasi.⁷⁸ Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh Presiden Habibie adalah dibangunnya Industri Pesawat Terbang Nusantara (IPTN) yang bertujuan untuk mengakselerasi pembangunan nasional. Dengan dibangunnya IPTN ini, diharapkan dapat berkembang dalam dunia bidang teknologi khususnya teknologi penerbangan.⁷⁹

⁷⁷ Devania Annesya, “Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Orde Baru”, *JurnalPhobia*, dalam <https://frenndw.wordpress.com/2010/01/13/>, diakses pada 29 Agustus 2020, pukul 13:17 WIB.

⁷⁸ Genewati Wuryandari, *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*, hlm. 39.

⁷⁹ Imas Ananta Efendi, “Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi”, hlm. 5.

b. Era Abdurrahman Wahid (1999-2000)

Dinamika domestik yang dihadapi Presiden Abdurrahman Wahid, atau yang lebih dikenal dengan sapaan Gus Dur, merupakan kelanjutan dari Era Habibie. Implikasi yang terjadi di Timor Timur mengantarkan kepada tugas pertama Gus Dur untuk mereformasi TNI yang dianggap telah mencoreng HAM sebelumnya. Dalam hal ini Gus Dur mengambil langkah untuk mengambil keputusan pemberhentian Jenderal Wiranto, yang menjabat sebagai Panglima TNI pada masa itu.⁸⁰

Gagasan hendak membuka hubungan diplomatik dengan Israel mendapat tantangan dari dalam negeri dan luar negeri, terutama dari negara-negara sahabat Indonesia di Timur Tengah dan anggota OKI.⁸¹ Periode pemerintahan Gus Dur berusaha memperkuat komitmen dunia internasional terhadap Indonesia dengan melakukan perjalanan keliling di 80 negara dalam tempo dua puluh bulan pemerintahannya. Kebijakan yang dikenal sebagai 'diplomasi persatuan' itu dimaksudkan untuk memperoleh dukungan internasional terhadap wilayah kedaulatan Indonesia yang tengah mengalami disintegrasi.⁸² Kunjungan luar negeri Gus Dur yang tinggi selama ia menjabat, dianggap pemborosan walaupun kunjungan tersebut dimaksudkan untuk membuka investasi asing di Indonesia.⁸³

⁸⁰ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", hlm. 5.

⁸¹ Aiyub Muhsin, "Politik Luar Negeri Republik Indonesia Masa Lampau, Kini dan Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan", hlm. 7231.

⁸² Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 21.

⁸³ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", hlm. 5.

Pada pada pemerintahan Gus Dur, politik luar negeri Indonesia masih terfokus kepada stabilitas ekonomi dan keamanan melalui diplomasi yang direalisasikan melalui investasi swasta, diplomasi bantuan luar negeri, perdagangan bebas, otonomi regional, dan sistem politik demokratis. Diplomasi masih menjadi instrument andalan politik luar negeri Indonesia. Seperti telah disebutkan sebelumnya, fokus diplomasi Indonesia pada saat itu adalah mengembalikan citra Indonesia di mata internasional.⁸⁴

c. Era Megawati Soekarnoputri (2001-2004)

Setelah mendapat mandat baru sebagai Presiden RI, Megawati segera menyusun strategi dan rencana untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia. Adapun prioritas dalam politik luar negeri yang disampaikan dalam pidato tersebut adalah,⁸⁵ “conducting the free and active foreign policy, recovering state’s and nation’s dignity and returning the trust of foreign countries, including international donor institutions and investors, to the government”.⁸⁶

Selain pada prioritas tersebut, Megawati juga menambahkan bahwa dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia, apa yang ditargetkan untuk dicapai tersebut intinya harus pula memerhatikan hal-hal

⁸⁴ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, “Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN”, hlm. 22.

⁸⁵ Megawati Soekarnoputri, “Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat” (Jakarta: Perpustakaan Kementerian Kesekretariatan Negara RI, 2016), dalam <https://perpustakaan.setneg.go.id/pdf>.

⁸⁶ Melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif, memulihkan martabat bangsa dan negara serta kepercayaan luar negeri, termasuk lembaga-lembaga pemberi pinjaman dan kalangan investor terhadap pemerintah.

seperti,⁸⁷“recovery and efforts to maintain the stability of our national security and defence. We do need an effective, highly discipline system as well as security apparatus, which are under the control of the government but remain inspire by the people’s aspiration”.⁸⁸

Berbagai pernyataan Megawati terkait strategi ini disampaikan dengan menyesuaikan pada kondisi Indonesia kala itu yang sedang dihadapkan pada banyak permasalahan mendasar rakyat.⁸⁹ Dalam usaha pemulihan ekonomi rakyat, pemerintah Megawati berupaya mendapatkan suntikan dana dari IMF. Paket kebijakan dari IMF nyatanya kontraproduktif dengan kondisi ekonomi Indonesia. Indonesia justru semakin terpuruk ekonominya dan bahkan hampir membangkrutkan sistem moneter Indonesia. Megawati berupaya menuntut IMF bertanggung jawab atas paket kebijakan yang disarankan, yang ternyata gagal bagi usaha pemulihan ekonomi Indonesia.⁹⁰ Megawati mencoba mereduksi hubungan internasional dengan negara barat dengan memutuskan hubungan dengan IMF dan melakukan perdagangan dengan Rusia yaitu adanya pembelian pesawat sukhoi.⁹¹

⁸⁷ Megawati Soekarnoputri, “Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat” (Jakarta: Perpustakaan Kementerian Kesekretariatan Negara RI, 2016), dalam <https://perpustakaan.setneg.go.id/pdf>.

⁸⁸ Upaya pemulihan menjaga stabilitas keamanan dan pertahanan nasional Indonesia. Kita memang membutuhkan sistem yang efektif, disiplin yang tinggi serta aparat keamanan, yang berada di bawah kendali pemerintah namun menginspirasi aspirasi masyarakat.

⁸⁹ Ganjar Widhiyoga dan Setyasih Harini, “Identitas Politik Luar Negeri di Masa Reformasi (1999-2014)”, hlm. 570.

⁹⁰ Ganjar Widhiyoga dan Setyasih Harini, “Identitas Politik Luar Negeri di Masa Reformasi (1999-2014)”, hlm. 571.

⁹¹ Imas Ananta Efendi, “Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi”, hlm. 6.

Pada era Megawati, disintegrasi nasional masih menjadi ancaman bagi keutuhan teritorial. Selain itu, ada situasi khas era Megawati, yakni serangkaian bom di tanah air. Sehingga dapat dipahami, jika isu terorisme menjadi perhatian serius bagi pemerintahan Megawati.⁹² Ancaman terorisme dan serangkaian bom yang dilancarkan pada tahun 2002 di Indonesia dengan adanya ledakan bom besar-besaran yang terjadi di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 menjadi tantangan politik luar negeri bagi Indonesia. Kejadian ini membuat Indonesia memutuskan pembentukan UU Anti Terorisme pada tahun 2003. Sementara dalam kancah internasional Indonesia masuk sebagai anggota *Regional Counter Terrorism* yang didukung oleh Amerika Serikat dengan melancarkan bantuan ekonomi kepada Indonesia.⁹³

d. Era Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)

Susilo Bambang Yudhoyono yang sering disapa sebagai SBY menjadi presiden selama 10 tahun melalui pemilihan umum yang khusus untuk memilih Presiden dan Wakilnya secara langsung dan demokratis. Pada periode pertama SBY mengangkat Hasan Wirajudha sebagai Menlu nya, dan pada periode kedua mengangkat Marty Natalegawa sebagai Menlu nya. Baik Hasan maupun Marty adalah diplomat karir dan sebagai pegawai Departemen Luar Negeri.⁹⁴

⁹² Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 22.

⁹³ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", hlm. 7.

⁹⁴ Aiyub Muhsin, "Politik Luar Negeri Republik Indonesia Masa Lampau, Kini dan Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan", hlm. 7232.

Langkah awal yang baik pada awal masa pemerintahan SBY adalah ketika berakhirnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Hal ini akhirnya memunculkan rasa percaya diri RI dan munculah keinginan untuk aktif dalam dunia internasional. Keaktifan Indonesia dapat dilihat dari menjadi tuan rumah Konferensi Perubahan Iklim di Bali pada tahun 2007. Pada tahun 2005, SBY memperkenalkan konsep “Politik Luar Negeri Konstruktivis” yang terdiri dari tiga poin yaitu :

- 1) Pola pikir positif dalam mengelola kerumitan permasalahan internasional;
- 2) Konektivitas yang sehat dalam urusan-urusan internasional;
- 3) Identitas internasional yang solid bagi Indonesia yang didasarkan pada pencapaian-pencapaian domestic dan diplomatiknya.

Presiden SBY selalu mengedepankan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif dan dengan cara itu Presiden SBY menyatukannya dengan prinsip konstruktifis. Menurut SBY, pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif itu selain tidak memihak kepada blok politik atau militer mana pun tapi aktif secara konstruktif dalam percaturan politik dunia dan bangga menampilkan identitas nasional di forum internasional. Akan tetapi pelaksanaannya, politik luar negeri Indonesia tidak begitu tegas (*firmed*) khususnya dalam masalah-masalah dunia yang krusial dan

lebih banyak melakonkan sebagai “*good boy*” dan berusaha menjadi penengah yang baik, untuk menyenangkan pihak-pihak bertikai.⁹⁵

SBY menjalankan *soft diplomacy* ataupun tindakan-tindakan persuasive dan preventif dibandingkan dengan menggunakan cara *hard diplomacy* yang bagi Indonesia sendiri kurang menguntungkan. Indonesia mengubah cara pandang terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara secara konstruktif dimana lawan menjadi kawan, dan kawan menjadi mitra strategis Indonesia. Tindakan konfrontasi terhadap Malaysia digantikan dengan kemitraan strategis dengan Indonesia, sehingga Indonesia pada masa kepemimpinan Presiden SBY bersikap netral dan bersahabat terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara.⁹⁶

Presiden SBY juga menerapkan prinsip *Thousand Friends, Zero Enemy*, Indonesia ingin menghimpun persahabatan dengan negara lain dan menghindari segala bentuk permusuhan ataupun konfrontasi. Prinsip tersebut diaplikasikan dalam beberapa hal yang kemudian menjadi ciri khas dari politik luar negeri yang dijalankan pada pemerintahan SBY. Hal-hal yang menjadi ciri khas tersebut diantaranya adalah terbentuknya kemitraan-kemitraan strategis dengan negara-negara lain seperti Jepang, China, India, dan lain-lain, terdapat kemampuan beradaptasi Indonesia pada perubahan-perubahan domestik dan perubahan-perubahan di luar

⁹⁵ Aiyub Muhsin, “Politik Luar Negeri Republik Indonesia Masa Lampau, Kini dan Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan”, hlm. 7233.

⁹⁶ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, “Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN”, hlm. 24-25.

negeri, memiliki sifat pragmatis kreatif dan oportunistis, artinya adalah Indonesia mencoba menjalin hubungan dengan siapa saja yang bersedia membantu dan menguntungkan pihak Indonesia, dan yang terakhir adalah memiliki rasa kepercayaan, yaitu membangun kepercayaan terhadap dunia internasional yakni *unity, harmony, security, leadership, prosperity*.⁹⁷ Indonesia secara khusus menerapkan prinsip tersebut yang didorong oleh kepentingan nasional Indonesia dalam ASEAN.

Dalam konteks kerjasama regional, pemerintahan SBY memperlihatkan komitmennya senantiasa berpartisipasi untuk terwujudnya ASEAN 2015 dan memastikan kawasan Asia Tenggara dalam keadaan damai sesuai prinsip yang terkandung dalam *Treaty of Amity and Cooperation* sedangkan dalam konteks kerjasama Global, diplomasi Indonesia dilaksanakan guna memastikan pembangunan global serta mendorong terjalinnya kemitraan strategis dan situasi kondusif dalam mencapai pembangunan dan kesejahteraan. Berkaitan dengan ini Indonesia juga secara konsisten terus memperjuangkan kepentingan nasional, regional dan internasional di berbagai forum multilateral. Pemerintahan SBY berupaya penuh untuk semakin mengukuhkan peran dan kontribusinya dalam pembangunan ekonomi dan politik secara lebih parallel dan seimbang.⁹⁸

e. Era Joko Widodo (2014 – Sekarang)

⁹⁷ Agus Prihatyono, "Peran Indonesia dalam mewujudkan ASEAN security community dan upaya mengatasi kendala dalam pelaksanaan Rencana Aksi", dalam <http://lontar.ui.ac.id/>.

⁹⁸ Imas Ananta Efendi, "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi", hlm. 9.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo atau Jokowi, berharap menciptakan politik luar negeri bebas aktif dengan melihat kondisi kekinian bangsa Indonesia itu sendiri. Terdapat 3 permasalahan pokok yang sedang dihadapi oleh Indonesia. *Pertama*, merosotnya kewibawaan negara, adalah ketika pemerintah tidak kuasa memberikan rasa aman kepada segenap warganegara, tidak mampu mendeteksi ancaman terhadap kedaulatan wilayah membiarkan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), lemah dalam penegakan hukum, dan tidak berdaya dalam mengelola konflik sosial. Kewibawaan negara juga semakin menciderai karakter dan makna kedaulatan yang lebih memberi keuntungan bagi perseorangan, kelompok maupun perusahaan multinasional ketimbang bagi kepentingan nasional.⁹⁹

Kedua, kelemahan sendi perekonomian bangsa, lemahnya sendi perekonomian bangsa terlihat dari belum terselesaikannya persoalan kemiskinan, kesenjangan sosial, kesenjangan antar wilayah, kerusakan lingkungan hidup akibat eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, serta ketergantungan dalam hal pangan, energy, keuangan, dan teknologi. Negara tidak mampu memanfaatkan kandungan kekayaan alam yang sangat besar, baik yang berwujud (*tangible*) maupun bersifat non-fisik (*intangibile*), bagi kesejahteraan rakyatnya. *Ketiga*, intoleransi dan krisis kepribadian bangsa, politik penyeragaman telah mengikis karakter Indonesia sebagai bangsa yang toleran, memudarkan solidaritas, dan sifat

⁹⁹ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN", hlm. 34.

gotong royong. Kegagalan pengelolaan keragaman itu terkait dengan masalah ketidakadilan dalam relokasi dan retribusi sumber daya nasional yang memperuncing kesenjangan nasional. Atas dasar itu, dengan mempertimbangkan masalah pokok bangsa maka, Presiden Jokowi dalam pemerintahannya mengusung visi, “Perubahan Indonesia menjadi negara yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berdasarkan gotong-royong”.

Menurut Menlu Retno Lestari Priansari Marsudi, atau Retno Marsudi menekankan adanya empat prioritas politik luar negeri Indonesia, yaitu melindungi NKRI, melindungi WNI di luar negeri, mengintensifkan diplomasi ekonomi, dan meningkatkan peran Indonesia di panggung kawasan dan di dunia internasional. Perhatian politik luar negeri Indonesia pada 2019 juga tercurah pada keanggotaan Indonesia di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB), dimana Indonesia menjabat sebagai anggota Tidak Tetap DK PBB periode 2019-2020.¹⁰⁰ Indonesia dipercaya mewakili Asia Pasifik mengalahkan Maladewa. Lebih dari 2/3 negara Anggota PBB mempercayai bahwa Indonesia mampu membangun jembatan perdamaian dan memajukan perdamaian dunia dengan cara-cara yang lebih diplomatis.¹⁰¹ Di samping itu Indonesia dapat membina hubungan yang relative baik dengan negara-negara ASEAN dan negara-negara Asia Pasifik yang pertumbuhan

¹⁰⁰ Aat Surya Safaat, “Arah Kebijakan Luar Negeri Jokowi-Ma’ruf”, dalam <https://banten.antaranews.com/>, diakses pada 24 September 2020, pukul 14:20 WIB.

¹⁰¹ Fabian Januarius Kuwado, “Politik Luar Negeri Jokowi-JK dalam Pencapaiannya”, dalam <https://nasional.kompas.com/>, diakses pada 24 September 2020, pukul 14:20 WIB.

ekonomi, terutama dari sektor pariwisata dan kemaritimannya sangat menjanjikan.¹⁰²

Indonesia berupaya mewujudkan perdamaian dunia dan dialog antar-peradaban. Indonesia berperan aktif dalam upaya perdamaian Palestina, yakni dengan melakukan:¹⁰³

- 1) Menolak status Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel
- 2) Mendesak PBB menjalankan prinsip demokrasi dari hasil voting terhadap status *quo* Israel
- 3) Menegaskan dukungan terhadap Palestina dalam pertemuan OIC *Extraordinary Summit* di Istanbul, Turki
- 4) Membebaskan biaya masuk kurma dan minyak zaitun asal Palestina ke Indonesia sejak tahun 2018 agar Palestina semakin mendapatkan keuntungan.

Selain Palestina, Indonesia juga mendorong rekonsiliasi kelompok berseteru di Afghanistan dengan cara :¹⁰⁴

- 1) Presiden Jokowi mengadakan pertemuan trilateral dengan Afghanistan dan Pakistan terkait penyebaran bibit perdamaian di Afghanistan yang melakukan kegiatan ekstremisme dan kekerasan

¹⁰² Aat Surya Safaat, "Arah Kebijakan Luar Negeri Jokowi-Ma'ruf"

¹⁰³ Fabian Januarius Kuwado, "Politik Luar Negeri Jokowi-JK dalam Pencapaiannya"

¹⁰⁴ Fabian Januarius Kuwado, "Politik Luar Negeri Jokowi-JK dalam Pencapaiannya"

- 2) Indonesia memberikan bantuan beasiswa pelatihan polisi, pembangunan infrastruktur, pertukaran ulama, dan pemberdayaan perempuan di Afghanistan
- 3) Penyelenggaraan pertemuan Trilateral Ulama Afghanistan-Pakistan-Indonesia di Istana Presiden Bogor, 11 Mei 2019.
- 4) Menlu RI Retno Marsudi menandatangani perjanjian pembangunan klinik “Indonesia Islamic Center”.

Indonesia juga aktif mengirimkan pasukan perdamaian. Tercatat sebanyak 2.695 *peacekeeper* yang merupakan personil TNI/Polri bertugas pada 9 misi perdamaian dunia. Bahkan, Indonesia menjadi negara terbesar ke-8 pengirim pasukan perdamaian di daerah konflik. Indonesia juga aktif mengirimkan bantuan dan aktivis kemanusiaan ke daerah konflik di Asia dan Timur Tengah, misalnya Cox Bazaar dan Rakhine State, Myanmar, Jalur Gaza, Palestina-Israel dan Marawi, Filipina. Upaya mewujudkan perdamaian dunia juga dilakukan pemerintah Indonesia dengan beberapa cara yaitu, melanjutkan dialog lintas agama secara bilateral dan multilateral dengan 30 negara dan 3 forum multilateral, mengembangkan dan membangun pemahaman Islam Wassatiyyat kepada dunia melalui *High Level Consultation of Word Moslem Scholars on Wassatiyyat*¹⁰⁵ di Indonesia pada Mei 2018 dimana

¹⁰⁵ *High Level Consultation of Word Moslem Scholars on Wassatiyyat* yang bertempat di Novotel Hotel Bogor pada 1-3 Mei 2018. Konferensi tersebut membahas konsultasi tingkat tinggi wasatiyyat Islam atau konsep Islam moderat atau Islam jalan tengah (*middle path*) yang dihadiri hamper seratus tokoh ulama dan cendekiawan muslim. Sebanyak 50 tokoh berasal dari luar negeri dan 50 lainnya dari dalam negeri. Din Syamsudin adalah inisiator perhelatan KTT tersebut yang bekerjasama dengan Kementerian Agama dan Kementerian Luar Negeri.

pertemuan ini menghasilkan *Bogor Ulama Declaration for Peace*, mengembangkan *Bali Democracy Forum*¹⁰⁶ sebagai sarana strategis pengembangan demokrasi di kawasan dan dunia.¹⁰⁷ Kementerian Luar Negeri di bawah kepemimpinan Menlu Retno Marsudi juga secara jelas menunjukkan keseriusannya dalam perlindungan WNI di luar Negeri.¹⁰⁸

B. Pengungsi Asing dan Pencari Suaka

1. Pengertian Pengungsi Asing dan Pencari Suaka

a. Pengertian Pengungsi Asing

Arti kata dari istilah pengungsi adalah ungsi dan kata kerjanya adalah mengungsi, yaitu “pergi mengungsi (menyingkirkan) diri dari bahaya atau menyelamatkan diri (ke tempat yang memberikan rasa aman), pengungsi adalah kata benda yang berarti orang yang mengungsi adalah penduduk suatu negara yang pindah ke negara pengungsi politik lain karena aliran politik yang bertentangan dengan politik penguasa negara asalnya”.¹⁰⁹ Berdasarkan pendapat tersebut, terlihat bahwa pengungsi terjadi karena adanya bahaya. Misalnya bencana alam (*natural disaster*) seperti banjir, gempa, gunung meletus, kekeringan. Mengungsi juga bisa terjadi karena bencana buatan manusia (*manmad disaster*), seperti konflik bersenjata, pergantian rezim politik, penindasan kekebalan

¹⁰⁶ Forum kerja sama tahunan negara-negara demokrasi di Asia yang diadakan setiap bulan Desember di Bali, Indonesia. Forum ini bertujuan untuk memperkuat kapasitas demokrasi dan institusi demokrasi melalui diskusi antar-negara. Terdapat 20 negara yang menjadi peserta dalam forum ini yang mana tiap negara diwakili oleh masing-masing Menteri Luar Negeri. Acara ini digelar pertama kali pada 10-11 Desember 2008 dengan tema *Building and Consolidating Democracy: A Strategic Agenda for Asia*.

¹⁰⁷ Fabian Januarius Kuwado, “Politik Luar Negeri Jokowi-JK dalam Pencapaiannya”

¹⁰⁸ Aat Surya Safaat, “Arah Kebijakan Luar Negeri Jokowi-Ma’ruf”

¹⁰⁹ KBBI, <https://kbbi.web.id/ungsi>, diakses pada 13 september 2020, pukul 19:48 wib.

fundamental, pelecehan hak asasi manusia, dan sebagainya. Mengungsi dapat dilakukan dalam lingkup satu wilayah negara ataupun ke negara lain karena adanya perbedaan haluan politik.¹¹⁰

Menurut Alexander Betts dan Gil Loescher dalam tulisannya yang berjudul “Refugees in Internasional Relations” memberikan penjelasan bahwa,¹¹¹ “ Refugees are people who cross international borders in order to flee human rights abuses and conflict”.¹¹² Pengungsi adalah satu status yang diakui oleh hukum internasional dan/atau nasional. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima kewajiban-kewajiban serta hak-hak yang ditetapkan.

Refugee merupakan istilah dalam bahasa Inggris yang dalam Bahasa Indonesia disebut Pengungsi. Dalam bahasa Inggris istilah *refugee* tidak menimbulkan permasalahan, karena dasar hukum perlindungan mereka adalah dua instrumen internasional tentang pengungsi yaitu Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi ataupun instrument regional lainnya.¹¹³ Instrumen-instrumen internasional di atas memberikan beberapa kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat dikatakan seseorang itu memiliki haknya dengan status sebagai pengungsi.

¹¹⁰ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional* (Bandung: Sabic Offset, 2003), hlm. 35.

¹¹¹ Iin Karitas Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Hukum Pengungsi Internasional* (Makassar: Pustaka Pena Press, 2016), hlm.3.

¹¹² Pengungsi adalah orang-orang yang melintasi perbatasan internasional untuk melarikan diri dari pelanggaran hak asasi manusia dan konflik.

¹¹³ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional* (Bandung: Sabic Offset, 2003), hlm. 5.

Pengertian pengungsi pada Pasal 1A Konvensi 1951 yang menyatakan bahwa:

For the purposes of the present Convention, the term “refugee” shall apply to any person who :

1) has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the protocol of 14 September 1939 or the constitution of the International Refugee Organization.

Decision of non-eligibility taken by the International Refugee Organization during the period of its activities shall not prevent the status of refugee being accorded to person who fulfil the conditions of paragraph 2 of this section;

2) as a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.¹¹⁴

Bertitik tolak dari fakta itu maka dalam Protokol tentang Status Pengungsi 31 Januari 1967 kata-kata “as a result of events occurring before 1 January 1951” dihilangkan. Maksud daripada penghilangan kalimat tersebut adalah agar semua kejadian yang menimbulkan arus

¹¹⁴ Untuk maksud-maksud Konvensi ini, istilah “pengungsi” akan berlaku bagi seseorang yang : 1) telah dianggap sebagai pengungsi menurut Pengaturan-pengaturan 12 Mei 1926 dan 30 Juni 1928 atau menurut konvensi-konvensi 28 Oktober 1933 dan 10 Februari 1938. Protocol 14 September 1939 atau Konstitusi Organisasi Pengungsi Internasional. keputusan-keputusan tentang tidak dapat diakuiinya seseorang sebagai pengungsi yang diambil oleh Organisasi Pengungsi Internasional dalam periode kegiatan-kegiatannya tidak akan menghalangi pemberian status pengungsi kepada orang-orang yang memenuhi syarat-syarat ayat 2 bagian ini; 2) sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan yang disebabkan oleh kecemasan yang sungguh-sungguh berdasar akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu; atau seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada di luar negara dimana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu.

pengungsi secara besar-besaran yang terjadi pasca tahun 1951 dapat dimasukkan dalam kategori pengungsi menurut Protokol.

b. Pengertian Pencari Suaka

Sumaryo Suryokusumo mendefinisikan pencari suaka yaitu keadaan seseorang pelarian politik yang mencari perlindungan baik di wilayah negara lain maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatic dari suatu negara. Jika perlindungan itu diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara dimana ia berasal.¹¹⁵ Pencari suaka adalah istilah yang biasanya digunakan untuk orang yang ingin didaftarkan diri sebagai pengungsi di Kantor UNHCR, dengan menyatakan bahwa mereka membutuhkan perlindungan internasional atas alasan yang sesuai dalam Pasal 1A di Konvensi Pengungsi.¹¹⁶

Proses penanganan pengungsi terdiri dari beberapa tahap yaitu dimulai dari proses ditemukannya para pengungsi di wilayah Indonesia, kemudian ditempatkan di Rudenim (Rumah Detensi Imigrasi) dibawah naungan kantor imigrasi setempat hingga pada proses penentuan status oleh UNHCR. Prosedur Penentuan Status Pengungsi (RSD), yang dimulai dengan registrasi atau pendaftaran terhadap para pencari suaka. Setelah registrasi, UNHCR akan melakukan wawancara individual dengan masing-masing pencari suaka, dengan didampingi seorang

¹¹⁵ Ahmad Adi Fitriyadi dan Fikry Latukau, "Diferensiasi Pengungsi dan Pencari Suaka dalam Hukum pengungsi Internasional dan Hubungannya dengan Prinsip *Non-Refoulement*", *JAREV*, Vol.2, No. 2, Juli 2020, hlm. 123.

¹¹⁶ SUAKA:Refugees and Asylum Seekers in Indonesia, "*Indonesian Civil Society Network for Refugee Rights Protection*", dalam *suaka.or.id/*. diakses pada tanggal 10 Februari 2020 pukul 02:16 WIB.

penerjemah yang kompeten. Proses ini melahirkan keputusan yang beralasan yang menentukan apakah permintaan status pengungsi seseorang diterima atau ditolak dan memberikan masing-masing individu sebuah kesempatan (satu kali) untuk meminta banding apabila permohonannya ditolak. Mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi akan menerima perlindungan selama UNHCR mencari solusi jangka panjang, yang biasanya berupa penempatan di negara lain. Untuk tujuan ini, UNHCR berhubungan erat dengan negara-negara yang memiliki potensi untuk menerima pengungsi.

Hak untuk mendapat perlindungan atau suaka di negara lain tercantum pada Pasal 14 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang berbunyi, “Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution”, yang artinya bahwa setiap orang berhak mencari dan mendapatkan suaka di negeri lain untuk melindungi diri dari pengejaran.¹¹⁷ Pemberian suaka berkaitan dengan pemberian izin masuk bagi orang-orang asing ke suatu negara. prinsip-prinsip yang berkenaan dengan izin masuk (*admission*) orang-orang asing ke negara-negara lain, yaitu¹¹⁸ :

- 1) Suatu negara berkewajiban member izin kepada semua orang asing.
- 2) Suatu negara berkewajiban untuk member izin kepada semua orang asing, dengan syarat bahwa negara tersebut berhak menolak

¹¹⁷ Maya I. Notoprayitno, “Suaka dan Hukum Pengungsi Internasional”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol.1, No. 1, Juni 2013, hlm. 102.

¹¹⁸ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 465.

golongan-golongan tertentu, misalnya pecandu-pecandu obat bius, orang-orang berpenyakit tertentu, dan orang-orang yang tidak dikehendaki lainnya.

- 3) Suatu negara terikat untuk mengizinkan orang-orang asing untuk masuk ke wilayahnya tetapi dapat mengenakan syarat-syarat yang berkenaan dengan izin masuk mereka.
- 4) Suatu negara sepenuhnya berhak melarang semua orang asing menurut kehendaknya.

Adapun cara yang ditempuh oleh pencari suaka untuk mendapatkan suaka dengan mendapatkan status pengungsi adalah secara individu maupun berkelompok, dan tempat yang dapat dijadikan sebagai tempat mencari suaka dapat dibagi menjadi dua jenis, yakni :¹¹⁹

- 1) Suaka Teritorial; Tempat suaka adalah wilayah negara atau wilayah yang berada di bawah yurisdiksi negara pemberi suaka. Suaka jenis ini dapat diberikan di wilayah darat negara pemberi suaka, namun dapat juga diberikan di wilayah perairan negara pemberi suaka, dalam hal dimana pencari suaka datang dengan menggunakan kapal dan tinggal di kapal yang membawanya selama masa suakanya, yang pada umumnya tak lama, sebelum pencari suaka yang bersangkutan dipindahkan ke wilayah darat negara pemberi suaka, atau sampai kepergian pencari suaka selanjutnya ke negara lain.

¹¹⁹ Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 70.

2) Suaka Diplomatik; Tempat suaka adalah tempat-tempat yang menjadi milik atau dipergunakan untuk keperluan-keperluan resmi negara pemberi suaka, dan yang terdapat atau kebetulan terdapat di wilayah lain, serta umumnya diakui sebagai tempat yang tidak dapat dilanggar (*inviolable*), atau yang mempunyai kekebalan (*immunity*) dari yurisdiksi negara dimana tempat termaksud berada atau kebetulan berada. Tempat tersebut seperti: gedung dan pekarangan (*premises*) misi diplomatik atau konsuler, rumah dinas kepala misi diplomatik atau konsuler, pangkalan atau kamp militer, kapal perang atau pesawat terbang militer.

2. Dinamika Pengungsi Asing Dan Pencari Suaka Di Berbagai Dunia

Penanganan pengungsi yang dilakukan di sejumlah Negara-negara di Eropa sangat bervariasi, meskipun dalam konteks tertentu terlihat tidak seragam dan kurang komprehensif. Selama ini *Common European Asylum System* adalah salah satu kebijakan yang dilakukan. Namun demikian Penanganan pengungsi di dasarkan pada aturan-aturan regional Eropa atau kearifan Eropa yang lain, terbaru adalah seperti hasil KTT Uni Eropa yang berlangsung 29 Juni 2018. Para pemimpin Uni Eropa berhasil menyepakati pokok-pokok penanganan imigran yang mengungsi ke benua Eropa. ada delapan artikel yang disepakati dalam KTT UE di Brussels, Belgia, di antaranya memperketat pengawasan perbatasan UE dan membagi imigran yang datang. Para pemimpin Eropa setuju untuk berbagi tanggung jawab dalam menangani masalah imigran yang terus datang ke Eropa. Selain itu

Negara-negara Eropa juga akan membagi pengungsi yang tiba di Eropa, meskipun secara sukarela. Selanjutnya, kesepakatan lain adalah mendirikan Pusat Imigran di UE. Eropa secara tegas menyerukan bagi negara-negara di wilayahnya untuk mendirikan pusat-pusat pengawasan di mana para migran yang diselamatkan di wilayah blok UE akan diambil untuk diproses untuk klaim suaka mereka. Mereka yang ditolak akan dikembalikan. Sementara mereka yang diterima akan ditransfer ke negara UE. Tidak di kemukakan di mana pusat-pusat imigran itu berada, namun dihasilkan bahwa relokasi imigran berdasarkan inisiatif sukarela.¹²⁰

Selain mendirikan pusat imigran di Eropa, KTT juga menyepakati para migran yang diselamatkan di Mediterania dapat dikirim kembali ke pusat imigran di luar Eropa. Kepala negara Eropa mengatakan pusat imigran ini kemungkinan akan berada di Afrika utara atau barat. Klaim suaka dapat diproses sebelum pelamar yang lolos akan diizinkan untuk melakukan perjalanan ke UE. Kesepakatan lain yakni reformasi kebijakan suaka UE. Ini adalah masalah yang telah menghantui UE selama beberapa tahun, bagaimana membagi beban pencari suaka di seluruh blok UE. Beberapa negara Eropa utara, termasuk Jerman, menginginkan periode tanggung jawab untuk tahunan, persyaratan yang ditolak oleh Italia dan negara-negara garis depan Mediterania, di mana negara Mediterania paling banyak menampung imigran yang menyeberang. Untuk reformasi suaka ini, KTT menyerukan negara-negara anggota untuk bekerja sama dan mengambil semua tindakan legislatif

¹²⁰ Yanyan M.Yani dan Zulkarnain, "Dimensi Penanganan Dalam Kasus Pengungsi Internasional: Teori dan Praktik", *Jurnal Populis*, vol.4, no.7, Juni 2019, hlm 900.

dan administratif internal. Kemudian yang paling diutamakan dalam kesepakatan ini adalah memperketat keamanan perbatasan untuk mencegah imigran masuk, mengubah Eropa menjadi benteng dengan memperkuat Badan Penjaga Pantai dan Perbatasan Eropa (*Frontex*) dan dukungan Eropa untuk penjaga pantai Libya yang dilatih UE.¹²¹

Dalam konteks UE ini, terlihat dengan jelas bahwa Negara-negara UE betul-betul memperhatikan sisi kemanusiaan pengungsi yang datang ke Negara-negaranya, dan menekankan aspek kerjasama antar Negara untuk menanganinya. Namun demikian harus diakui bahwa isu imigrasi adalah isu yang muncul sebagai pemecah persatuan UE. Yang menjadi pertanyaan penting selanjutnya adalah apakah kaum pengungsi diarahkan untuk dapat hidup berbaur serta harmonis dengan masyarakat pribumi atau tidak, setelah mereka melakukan sejumlah perjalanan maut. Apakah kaum pengungsi bisa hidup dalam kondisi normal atau tidak selama dalam masa tunggu sebagai pengungsi di Negara asing. Bagaimana Negara negara Eropa merawat kaum pengungsi tersebut, setidaknya-tidaknya sampai dengan status pengungsinya habis masa waktu berlakunya.¹²²

Ketika sejumlah negara Eropa silang pendapat soal kedatangan ratusan ribu imigran dari berbagai negara konflik, Jerman merupakan salah satu negara yang menyatakan siap untuk menampung para imigran. Tahun 2019, Jerman memperkirakan akan penampung 800 ribu pengungsi, utamanya yang

¹²¹ Yanyan M.Yani dan Zulkarnain, “Dimensi Penanganan Dalam Kasus Pengungsi Internasional: Teori dan Praktik”, hlm. 900.

¹²² Yanyan M.Yani dan Zulkarnain, “Dimensi Penanganan Dalam Kasus Pengungsi Internasional: Teori dan Praktik”, hlm 901.

berasal dari Suriah. Sementara, Hungaria dan Makedonia berupaya menutup perbatasan mereka bagi imigran. Negara lain yang menyatakan akan menerima pengungsi adalah Inggris, tetapi hanya ingin menerima sekitar 20 ribu pengungsi. Pengamat internasional dari *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), CPF Luhulima menilai alasan utama penerimaan Jerman terhadap imigran adalah karena para imigran berpotensi memperkuat sektor tenaga kerja Jerman, yang tentunya akan berujung pada penguatan ekonomi.¹²³

Di Jerman, umumnya kaum pengungsi hidup dalam kondisi normal. Penderitaan yang mereka hadapi paling di awal-awal pengungsian saja. Di Kota Trier telah disiapkan tempat untuk sekitar 700 pengungsi yang ingin mengurus suaka politik. Mereka hanya boleh tinggal sampai 3 bulan. Setelah itu, mereka akan dikirimkan ke kota-kota lain. Pemerintah kota yang akan mencari tempat tinggal untuk mereka. Mereka mendapat izin kerja, tapi hanya untuk negara bagian Rheinland-Pfalz. Di Perancis, umumnya para pengungsi juga bisa hidup normal, mereka di terima dengan baik, meskipun jaminan keamanan terkadang masih menghantui kaum pengungsi. Namun Perancis adalah salah satu Negara di Eropa yang terus melakukan sejumlah langkah untuk dapat menampung kaum imigran dan Negara itu sangat sadar tentang betapa pentingnya kehadiran Negara dalam menangani krisis pengungsi.¹²⁴

¹²³ Yanyan M.Yani dan Zulkarnain, "Dimensi Penanganan Dalam Kasus Pengungsi Internasional: Teori dan Praktik", hlm 901.

¹²⁴ Yanyan M.Yani dan Zulkarnain, "Dimensi Penanganan Dalam Kasus Pengungsi Internasional: Teori dan Praktik", hlm 902.

Pengalaman Jerman dan Perancis sebagaimana di atas, ternyata bukan tanpa polemik. Kondisi pengungsi dan pencari suaka di Eropa ini sudah masuk dalam kompleksitas rezim. Kompleksitas rezim yang ada di UE ternyata tak mampu menghasilkan kebijakan yang reaktif dan tepat. UE adalah organisasi regional yang berusaha memperhatikan semua aspek. UE menjunjung tinggi prinsip kebebasan (*freedom*), keamanan (*security*), dan keadilan (*justice*) melalui kebebasan berpindah (*freedom of movement*) demi tercapainya integrasi, khususnya di bidang ekonomi.¹²⁵

Sebagai wilayah yang dijuluki “benua yang menawarkan kedamaian dan kesempatan”, UE beserta anggotanya berada dalam lingkup rezim perlindungan pengungsi dan Hak Asasi Manusia PBB. Meskipun menandatangani Deklarasi Hak Asasi Manusia, Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967, UE kemudian menciptakan skema sendiri dalam mengatur prosedur suaka. Di sisi lain, rezim keamanan regional yang disepakati bersama sejak awal pembentukan UE juga sangat penting bagi landasan keanggotaan organisasi ini. Namun integritas dan kekompakan UE dipertanyakan saat jumlah pengungsi dan pencari suaka terutama dari Timur Tengah dan Afrika yang tiba di Eropa melonjak tak terkendali. Kompetensi UE pun dinilai kurang dalam mengantisipasi lonjakan jumlah pengungsi dan pencari suaka hingga menimbulkan ketegangan politik internal di antara

¹²⁵ Lunyka Adelina Putri, “Kompleksitas Rezim di Uni Eropa: Upaya Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 19, No. 3, Maret, 2016, hlm. 218.

negara-negara anggota. Kompleksitas rezim yang ada di UE ternyata tak mampu menghasilkan kebijakan yang reaktif dan tepat.¹²⁶

3. Hak Pengungsi Asing Dan Pencari Suaka Menurut Hukum Internasional

Konvensi Tahun 1951 berikut Protokolnya Tahun 1967 secara substansial melindungi HAM pada pengungsi, sehingga konvensi tersebut dikategorikan sebagai Konvensi HAM bagi pengungsi. Namun kita dapat melihat secara umum Hukum HAM dibagi dalam tiga keadaan, yaitu: **Pertama**, Hukum HAM umum yang berlaku bagi semua orang dalam keadaan normal. **Kedua**, Hukum HAM yang diberlakukan dalam situasi perang dikenal dengan Hukum Humaniter. **Ketiga**, Hukum HAM yang khusus diterapkan kepada pengungsi (dikenal dengan Hukum Pengungsi).¹²⁷

Hukum HAM ini diterapkan kepada pengungsi karena berada di luar negaranya serta tidak ada yang melindungi. Hukum HAM yang diterapkan kepada pengungsi diatur dalam Konvensi 1951 tentang Pengungsi yang mencantumkan daftar hak dan kebebasan asasi yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 4 dan 16 ayat 1, bahwa pengungsi memiliki kebebasan dalam beragama dan akses ke pengadilan. Berhak dan bebas bergerak untuk memilih tempat tinggal di dalam wilayah negara penerima (Pasal 26). Hak atas kelangsungan hidup seperti mendapatkan pekerjaan (Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19), perumahan (Pasal 21), pendidikan formal (Pasal 22), bantuan pemerintah (Pasal 23), peraturan

¹²⁶ Lunyka Adelina Putri, "Kompleksitas Rezim di Uni Eropa: Upaya Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka", hlm. 219.

¹²⁷ Rosmawati, "Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka Di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No.67, Th.XVII, Desember, 2015, hlm. 465.

perburuhan serta jaminan sosial (Pasal 24), kemudahan memperoleh kewarganegaraan (Pasal 34), registrasi kelahiran, kematian dan perkawinan. Selain itu pengungsi juga berhak mendapatkan bukti identitas (Pasal 27) dan mendapatkan dokumen perjalanan, agar pengungsi dapat melakukan perjalanan ke negara lain untuk melanjutkan studi, mencari pekerjaan, medis dan atau untuk menetap di suatu negara (*resettlement*) (Pasal 28).¹²⁸

Negara peserta konvensi wajib melaksanakan hak-hak dan kewajiban tersebut. Terdapat tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan oleh negara pihak. **Pertama**, pengungsi yang masuk ke suatu negara tanpa dokumen lengkap mereka tidak akan dikenakan hukuman, selama mereka secepat-cepatnya melaporkan diri kepada pihak berwenang setempat. Biasanya di setiap negara terdapat *processing centre* sendiri yang tidak dicampur dengan CIQ (*Customs, Immigration, and Quarantine*) walaupun keduanya diurus oleh instansi yang sama khususnya menangani orang asing. **Kedua**, adanya larangan bagi negara pihak untuk mengembalikan pengungsi atau mereka yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka ke negara asal secara paksa. Hal ini berhubungan dengan prinsip yang mutlak harus dipatuhi oleh negara pihak yaitu tidak mengembalikan pengungsi ke negara asal dimana ia merasa terancam keselamatan dan kebebasannya (*non-refoulement principle*). Selain yang mutlak seperti itu terdapat pula yang kondisional berupa pengusiran yang berarti pengembalian ke negara asal atau dapat ke negara mana saja.¹²⁹

¹²⁸ Konvensi 1951 Tentang Status Pengungsi.

¹²⁹ Rosmawati, "Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka Di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967", hlm. 467.

Negara pihak hanya boleh melakukan pengusiran apabila dilakukan atas pertimbangan keamanan nasional dan ketertiban umum. Contoh mengganggu ketertiban umum, pengungsi tersebut melakukan teror terhadap sebagian warga negara pihak maka baru dapat dilakukan pengusiran. Pengusiran baru dapat diberlakukan apabila yang bersangkutan terbukti sebagai pelaku tindak kejahatan dari negara asalnya atau melakukan kejahatan di negara yang dituju atau dimana ia berada. Bahkan yang perlu menjadi perhatian bahwa prinsip *non refoulment* ini juga berlaku bagi negara di luar peserta Konvensi tahun 1951 atau Protokol tahun 1967 ataupun instrument internasional pengungsi. Dengan artian bahwa negara itu tidak dapat melepaskan diri dari tanggung jawabnya sebagai anggota masyarakat dunia dalam menyelesaikan masalah pengungsi. Ketentuan tentang prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku secara universal dan diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab tetap mengikat negara-negara.¹³⁰

C. *Siyāsah Dauliyah*

1. Pengertian *Siyāsah Dauliyah*

Siyāsah Dauliyah adalah bagian dari fiqh *Siyāsah* yang membahas tentang hubungan satu negara dengan negara lain. Perjanjian antar negara dan adat kebiasaan menjadi dua sumber yang terpenting dalam hubungan internasional. Pada mulanya hubungan ini terjadi akibat perang, karena setiap negara wajib mempertahankan eksistensinya dari serangan musuh.

¹³⁰ Rosmawati, "Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka Di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967", hlm. 467.

Secara etimologi, *dauliyah* berasal dari kata *dāla – yadūlu – daulah* (negara, kerajaan, kekuasaan). Secara terminology *Siyāsah Dauliyah* ialah aturan-aturan yang mengatur kebijakan suatu negara dalam hubungan internasional. Aturan-aturan tersebut telah ditetapkan oleh suatu negara menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan hubungan satu warga negara atau negara satu dengan yang lainnya.

Beberapa tema yang dikaji dalam *Siyāsah Dauliyah* yaitu, perjanjian internasional, perlakuan terhadap tawanan, kewajiban dan hak suatu negara terhadap negara lain, aturan peperangan, ekstradisi, pemberian suaka politik dan keamanan, serta penentuan situasi damai atau perang (penentuan sifat darurat kolektif).¹³¹

2. Sejarah *Siyāsah Dauliyah*

Keinginan untuk hidup berdampingan secara damai di antara berbagai bangsa di dunia ini telah ada sebelum ajaran Islam datang. Keinginan ini terwujudkan dalam berbagai perjanjian antarnegara serta adat kebiasaan. Keduanya, yaitu perjanjian dan adat kebiasaan internasional, menjadi dua sumber terpenting dalam hubungan damai antara negara masa itu.¹³² Pada Zaman Romawi, hubungan baik antarnegara kota didasarkan pada hukum ketetanggaan dan penghormatan kepada setiap negara lain. Akan tetapi, negara Romawi memegang kekuasaan untuk memutuskan setiap persengketaan yang timbul. Warga negara Romawi yang asli menganggap

¹³¹ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)* (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm. 15.

¹³² H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 119.

bahwa bangsa Romawi adalah bangsa yang unggul. Kemudian, stereotip ini mengakibatkan pemunculan dan perkembangan imperium Romawi. Dalam bidang hukum, muncul apa yang disebut *ius civile* sebagai hukum yang harus berlaku bagi orang Romawi, dan *ius gentium* sebagai hukum antarbangsa.¹³³

Para ahli tata negara Islam (*Siyāsah*) mengonsepan bidang hubungan internasional dari sumber hukum (dalil) dan praktik umat Islam dalam tata cara bernegara. Kejadian penting yang menjadi dasar konsep dan teori hubungan internasional di kalangan para ahli tata negara Islam adalah perjanjian *Hudaibiyah* antara pemerintahan Muhammad di Madinah dan kekuasaan *Quraisy* di Mekah. Perjanjian tersebut diangkat oleh para ahli tata negara Islam sebagai konsep hubungan internasional dalam bentuk gencatan senjata. Perjanjian-perjanjian untuk hidup berdampingan secara damai dan rukun yang dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW dengan sejumlah kekuatan di Madinah (Yahudi, Nasrani, dan Majusi) merupakan contoh praktik hubungan internasional. Begitu pula pengiriman utusan ke beberapa pusat kekuasaan, seperti Habsyi, Bizantiun, Mesir, Persia merupakan bukti praktik diplomasi yang terjadi dalam sejarah Islam.¹³⁴

Selain itu, dunia Islam juga memiliki tokoh hukum internasional. Yang paling terkenal yaitu Muhammad bin Hasan al-Syaibani (132 H- 189 H) murid dari Imam Abu Hanifah, dan guru Imam Al-Syafi'i. Al-Syaibani mengarang buku yang berjudul *Al-Siyar al-Kabir*. Di dalam kitabnya itu, Al-Syaibani berbicara antara lain tentang status orang asing dan para duta besar ,

¹³³ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 120.

¹³⁴ Ija Suintana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyāsah Dauliyah)*, hlm. 13.

pembagian dunia menjadi negeri yang damai, negeri yang netral, dan negeri yang menyerang. Wajibnya menepati perjanjian yang disepakati, etika di dalam peperangan, hal-hal yang berhubungan dengan hukum perdata internasional dan lain-lainnya.¹³⁵

3. Dasar-Dasar *Siyāsah Dauliyah*

Dasar-dasar yang dijadikan landasan para ulama di dalam *Siyāsah Dauliyah* dan dijadikan ukuran apakah *Siyāsah Dauliyah* berjalan sesuai dengan semangat Al-Islam atau tidak, adalah:

a. Kesatuan Umat Manusia

Umat manusia merupakan satu kesatuan manusia karena sama-sama makhluk Allah, walaupun berbeda suku bangsa, warna kulit, tanah air dan agama.¹³⁶ Perbedaan merupakan kenyataan alami yang tidak dapat ditolak oleh manusia. Dasar ini diambil dari ayat Al-Quran surat Al-Baqarah ayat 213.¹³⁷

كَانَ النَّاسُ أُمَّةً وَاحِدَةً ۗ فَبَعَثَ اللَّهُ النَّبِيَّانَ مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ ۗ وَانزَلَ
 مَعَهُمُ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِيَحْكُمَ بَيْنَ النَّاسِ فِي مَا اخْتَلَفُوا فِيهِ ۗ وَمَا اخْتَلَفَ فِيهِ إِلَّا
 الَّذِينَ أُوتُوهُ مِنْ ۗ بَعْدَ مَا جَاءَتْهُمْ الْبَيِّنَاتُ بَعِيًّا ۗ بَيْنَهُمْ ۗ فَهَدَى اللَّهُ الَّذِينَ
 آمَنُوا لِمَا اخْتَلَفُوا فِيهِ مِنَ الْحَقِّ بِإِذْنِهِ ۗ وَاللَّهُ يَهْدِي مَنْ يَشَاءُ إِلَى صِرَاطٍ
 مُسْتَقِيمٍ

Manusia itu (dahulunya) satu umat. Lalu Allah mengutus para nabi (untuk) menyampaikan kabar gembira dan peringatan. Dan diturunkan-Nya bersama mereka Kitab yang mengandung kebenaran, untuk memberi keputusan di antara manusia tentang

¹³⁵ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 121.

¹³⁶ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 122.

¹³⁷ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)*, hlm. 16.

perkara yang mereka perselisihkan. Dan yang berselisih hanyalah orang-orang yang telah diberi (Kitab), setelah bukti-bukti yang nyata sampai kepada mereka, karena kedengkian di antara mereka sendiri. Maka dengan kehendak-Nya, Allah memberi petunjuk kepada mereka yang beriman tentang kebenaran yang mereka perselisihkan. Allah memberi petunjuk kepada siapa yang Dia kehendaki ke jalan yang lurus.¹³⁸

b. Keadilan (*Al-‘Adalah*)

Di dalam *Siyāsah Dauliyah* hidup berdampingan dengan damai baru terlaksana apabila didasarkan kepada keadilan baik diantara manusia maupun di antara berbagai negara, bahkan perangpun terjadi karena salah satu pihak merasa diperlakukan dengan tidak adil. Oleh karena itu Islam mewajibkan penegakan keadilan baik terhadap diri sendiri, keluarga, tetangga, bahkan terhadap musuh sekalipun kita wajib bertindak adil.¹³⁹ Banyak ayat Al-Quran yang berbicara tentang Keadilan. Salah satunya Q.S. an-Nahl ayat 90 :

إِنَّ اللَّهَ يُأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan Dia melarang (melakukan) perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.¹⁴⁰

c. *Al-Musawah* (Persamaan)

Al-Musawah (Persamaan) menekankan bahwa setiap bangsa di dunia harus menempatkan bangsa lain sebagai pemilik derajat yang sama.

¹³⁸ Tim penerjemah al-Qur’an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/2/213>.

¹³⁹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 124.

¹⁴⁰ Tim penerjemah al-Qur’an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/16/90>.

Hubungan antarbangsa tidak diperkenankan sedikitpun mempertimbangkan asal-usul, ras, agama, bahasa dan status sosial dalam menentukan hak membangun hubungan internasional. Isi kesepakatan hubungan atau kerjasama harus menempatkan setiap bangsa dalam posisi sederajat dalam hak dan kewajiban.¹⁴¹ Q.S. Al-Hujurat ayat 13:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Wahai manusia! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Mahateliti.¹⁴²

Adapun perbedaan-perbedaan di antara manusia adalah perbedaan tugas posisi dan fungsi masing-masing di dalam kiprah kehidupan manusia di dunia ini, bisa disimpulkan bahwa *Al-ashlu fi al-Insaniyah al-Musawah*, yang berarti “hukum asal di dalam kemanusiaan adalah sama”.¹⁴³

d. Kehormatan Manusia (*Karomah Insaniyah*)

Dasar ini menghendaki agar satu bangsa tidak merendahkan bangsa lainnya.¹⁴⁴ Kerjasama internasional tidak mungkin dikembangkan tanpa landasan saling hormat-menghormati. Kehormatan kemanusiaan inilah pada gilirannya menumbuhkan harga

¹⁴¹ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)*, hlm. 16.

¹⁴² Tim penerjemah al-Qur'an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/49>.

¹⁴³ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 126.

¹⁴⁴ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)*, hlm. 17.

diri yang wajar baik pada individu maupun pada komunitas, muslim ataupun nonmuslim tanpa harus jatuh kepada kesombongan individual atau nasionalisme yang ekstrem.¹⁴⁵ Dasar kehormatan manusia menolak terhadap klaim superior dan inferior bangsa. Seluruh manusia terhormat secara fitrah. Dasar kehormatan manusia ini merupakan landasan yang harus dipegang dalam hubungan internasional.¹⁴⁶ Allah berfirman dalam Q.S. al-Isra':70:

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ
عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

Dan sungguh, Kami telah memuliakan anak cucu Adam, dan Kami angkut mereka di darat dan di laut, dan Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka di atas banyak makhluk yang Kami ciptakan dengan kelebihan yang sempurna.¹⁴⁷

e. Toleransi (*Tasamuh*)

Dasar ini tidak mengandung arti harus menyerah kepada kejahatan atau memberi peluang kepada kejahatan. Allah mewajibkan menolak permusuhan dengan tindakan yang lebih baik, penolakan dengan yang lebih baik ini akan menimbulkan persahabatan bila dilakukan pada tempatnya setidaknya akan menetralsir ketegangan.¹⁴⁸

Allah berfirman dalam Q.S. Fussilat (41): 34:

¹⁴⁵ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 126.

¹⁴⁶ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasa Dauliyah)*, hlm. 17.

¹⁴⁷ Tim penerjemah al-Qur'an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/17/70>.

¹⁴⁸ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 127.

وَلَا تَسْتَوِي الْحَسَنَةُ وَلَا السَّيِّئَةُ ۗ ادْفَعْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ فَإِذَا الَّذِي بَيْنَكَ
وَبَيْنَهُ عَدَاوَةٌ كَأَنَّهُ وَلِيٌّ حَمِيمٌ

Dan tidaklah sama kebaikan dengan kejahatan. Tolaklah (kejahatan itu) dengan cara yang lebih baik, sehingga orang yang ada rasa permusuhan an-tara kamu dan dia akan seperti teman yang setia.¹⁴⁹

Dasar toleransi ini menghendaki agar setiap perjanjian memuat kesepakatan untuk saling menghargai perbedaan, kekurangan, dan kelebihan tiap-tiap peserta perjanjian. Dasar toleransi mengajarkan bahwa perbedaan hal-hal yang sangat mendasar tidak dapat dianggap sebagai penghalang untuk melakukan kerjasama. Perbedaan keyakinan dan peribadatan dalam beragama harus disikapi secara terbuka dan diberikan ruang yang bebas dalam setiap perjanjian. Tidak diperkenankan terdapat naskah perjanjian yang isinya melarang salah satu pihak untuk berbeda dalam keyakinan.¹⁵⁰

f. Kerjasama Kemanusiaan

Kerjasama disini adalah kerjasama disetiap wilayah dan lingkungan kemanusiaan, kerjasama ini diperlukan karena ada saling ketergantungan baik antara individu maupun antara negara di dunia ini. Sudah barang tentu kerjasama ini dilaksanakan agar saling menguntungkan dalam suasana baik dan untuk kebaikan bersama, bukan kerjasama untuk saling bermusuhan dan berbuat kejahatan.¹⁵¹

¹⁴⁹ Tim penerjemah al-Qur'an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/41/34>.

¹⁵⁰ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)*, hlm. 17-18.

¹⁵¹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 128.

g. Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah*

Dasar kebebasan memberikan kewenangan kepada para pihak yang terlibat kerjasama untuk melakukan perbuatan apa pun yang tidak merugikan pihak lain. Semua pihak dalam suatu perjanjian harus diakui sebagai pihak yang memiliki hak dan kewajiban yang sama. Dasar kebebasan ini mengajarkan bahwa setiap pihak memiliki kebebasan untuk bertindak tanpa merasa takut ditangkap selama tidak bertentangan dengan peraturan internasional yang berlaku. Tindakan seseorang tidak boleh dihukum, kecuali karena alasan hukum internasional yang disepakati.¹⁵²

h. Perilaku Moral yang Baik (*al-Akhlak al-Karimah*)

Perilaku yang baik merupakan dasar moral di dalam hubungan antara manusia, antara umat dan antara bangsa di dunia ini, selain itu prinsip ini pun diterapkan terhadap seluruh makhluk Allah di muka bumi, termasuk flora dan fauna, alam nabati, dan alam hewani; budi baik ini tercermin antara lain di dalam kasih sayang serta mau menepati janji. Allah berfirman:

وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ ۗ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُورًا

... dan penuhilah janji, karena janji itu pasti diminta pertanggungjawabannya.¹⁵³

¹⁵² Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)*, hlm. 17.

¹⁵³ Tim penerjemah al-Qur'an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/17/34>.

BAB III

KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP PENGUNGSING ASING DAN PENCARI SUAKA PADA ERA REFORMASI

A. Kebijakan Politik Luar Negeri B.J. Habibie (1998-1999)

Pasca dilengserkannya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998, Wakil Presiden B.J. Habibie ditetapkan sebagai Presiden sampai habis masa jabatan Soeharto yakni bulan Mei 2003. Agenda politik luar negeri masa Presiden Habibie dengan Menlunya, Ali Alatas merumuskan;

1. Mengusahakan dukungan dari IMF dan komunitas negara-negara donor untuk pemulihan ekonomi Indonesia,
2. Menyelesaikan masalah Timor-Timur secara tuntas
3. Meningkatkan peranan Indonesia dalam ASEAN.

Pada masa ini, Presiden mengambil kebijakan tentang Timor Timur tanpa berkonsultasi secara intensif dengan menteri-menteri yang terkait dan DPR, dengan menyetujui saran PM Australia John Howard, melalui surat tertanggal 19 Desember 1998, agar kepada rakyat Timor Timur diberikan hak untuk menentukan nasib sendiri atau *an Act of Self Determination*.¹⁵⁴

Arus pengungsi dari keluarga non Timor-Timur bermula sebelum diadakannya jajak pendapat akhir 1998 sebagai antisipasi dari kekerasan yang terjadi. Kemudian semakin bertambah setelah hasil jajak pendapat tanggal 30 Agustus 1999 diumumkan pada 4 September 1999 oleh pimpinan *United Nations Assistance Mission to East Timor* (UNA-MET), Ian Martin yang sebelumnya telah diumumkan oleh Sekretaris Jenderal Kofi Annan di New York. Hasil jajak

¹⁵⁴ Aiyub Mohsin, *Politik Luar Negeri Indonesia Masa Lampau, Kini dan Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan*, hlm. 7230.

pendapat tersebut: 21,5% pemilih memilih otonomi luas, dan 78.5% menolak serta menginginkan kemerdekaan bagi Timor-Timur.¹⁵⁵

Setelah pengumuman ini, milisi pro-integritas¹⁵⁶ melakukan kekerasan, merampas harta benda dan membakar rumah-rumah penduduk, serta menyerang kantor staf dan tempat kerja UNA-MET, serta petugas-petugas atau pekerja kemanusiaan di seluruh Timor Timur. Dalam peristiwa ini banyak penduduk yang terbunuh dan sebanyak 500.000 orang diungsikan dari rumahnya, dan sekitar separuh dari jumlah penduduk Timor Timur meninggalkan daerah itu dengan paksa. Data lain menyebutkan lebih dari 200.000 penduduk baik karena melarikan diri maupun dipaksa untuk keluar wilayah Timor Timur dan menjadi pengungsi di Timor Barat dan di bagian wilayah Indonesia yang lain.¹⁵⁷

Situasi pengungsi dari Timor Timur adalah suatu hal yang unik. Sebab, para pengungsi bagaimanapun tidak kehilangan perlindungan nasional baik dari Indonesia maupun Timor Timur karena masing-masing menghormati mereka sebagai warganegaranya dan oleh sebab itu memberikan perlindungan nasional. Sejak bulan Oktober 1999, proses *repatriasi* (pemulangan) pengungsi di Timor Barat dan bagian wilayah Indonesia yang lain berada dibawah sponsor UNHCR dan *International Organisation for Migration* (IOM). Tanggal 14 Oktober 1999 pemerintah Indonesia dan UNHCR menandatangani suatu *Memorandum of*

¹⁵⁵ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional* (Bandung: Sanic Offset, 2003), hlm. 192.

¹⁵⁶ Milisi pro-Integritas merupakan kelompok militan paramiliter Timor Leste (Timor Timur) yang dibentuk dengan menunjukkan kesetiaan kepada pemerintah Indonesia selama gerakan kemerdekaan Timor Leste pada akhir tahun 1990-an.

¹⁵⁷ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

Understanding (MoU) mengenai proses pemulangan.¹⁵⁸ Dalam situasi tersebut, sesuai dengan UNHCR NGO Unit tanggal 5 Oktober 1999 terdapat 136.000 orang Timor Timur yang terlantar tinggal di lebih 2 lusin kamp penampungan dan kota Atambua. Selain itu diperkirakan terdapat 40.000 orang Timor Timur yang terlantar tinggal di ibukota (Dili).

Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Urusan Pengungsi (UNHCR) bersama-sama dengan pemerintah Indonesia, memberikan bantuan dan perlindungan secara langsung kepada pengungsi Timor Timur pada saat-saat awal. Akan tetapi, setelah pembunuhan terhadap tiga staff UNHCR di Atambua tanggal 6 Oktober 2000, UNHCR dan lembaga bantuan kemanusiaan lainnya menarik diri dari Timor Timur. Bantuan masih tetap diberikan kepada pengungsi melalui pemerintah Indonesia sampai tahun terakhir pemerintah menetapkan penghentian bantuan, sambil menunggu pengungsi memutuskan akan kembali ke Timor Timur atau menetap di Indonesia.¹⁵⁹

Penanganan terhadap pengungsi dari Timor Timur dari Pemerintah Indonesia meliputi :¹⁶⁰

1. Pemerintah RI melakukan diplomasi dengan pemerintah Timor Timur agar pengungsi Timor Timur pulang sebagai warga negara Timor Timur yang perlu perlindungan khusus.

¹⁵⁸ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

¹⁵⁹ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

¹⁶⁰ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi dalam Negeri)* (Yogyakarta: Deepublish, 2017), hlm. 258-259.

2. Pemerintah RI merundingkan dengan organ PBB yang khusus menangani Timor Timur / *the United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) agar membangun suatu kamp pengungsi baru di wilayah Timor Timur untuk memindahkan pengungsi Timor Timur yang sekarang masih ada di Nusa Tenggara Timur.
3. Harus ada perjanjian antara RI dan UNTAET agar lokasi Pengungsi yang disepakati dikelola oleh tokoh-tokoh yang ditunjuk oleh pengungsi sendiri sebagai *Camp Manager*.
4. UNTAET dan Badan Dunia atau LSM tidak diperkenankan membuat suatu kegiatan atau melaksanakan suatu program di kamp pengungsi tanpa terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan *camp manager* untuk menghindari eksploitasi politik.¹⁶¹

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dibuat dalam rangka menegakkan harkat dan martabat kemanusiaan.¹⁶² Pada TAP MPR No.XVII/MPR/1998 tersebut terdapat pernyataan tentang harus dihormatinya hak asasi manusia sesuai dengan yang termuat dalam UDHR, termasuk pula di dalamnya hak setiap orang untuk mencari dan menikmati suaka sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 Piagam HAM (yang dilampirkan sebagai Lampiran II TAP tersebut), yang secara eksplisit menyatakan

¹⁶¹ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 258-259.

¹⁶² Pidato Pertanggungjawaban Presiden/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di depan Sidang Umum MPR RI pada 14 Oktober 1999.

bahwa, “Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain”.¹⁶³

Dari ketentuan tersebut ditemukan arti ganda. *Pertama*, Indonesia mengakui hak setiap orang Indonesia untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain dan *Kedua*, Indonesia juga mengakui hak setiap orang yang bukan orang Indonesia untuk mencari dan menikmati suaka di negara yang bukan negaranya. Perlu diingat pula bahwa dalam Pasal 2 Diktum TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tersebut memerintahkan Presiden dan DPR untuk mengesahkan berbagai instrumen PBB tentang HAM, termasuk Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Kedudukan Pengungsi 1967, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hingga sampai masa Pemerintahannya berakhir, Pemerintahan Era Habibie mengesahkan 2 perangkat hukum internasional di bidang Hak Asasi Manusia, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia, dan Undang-Undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial.¹⁶⁴

Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Atau Penghukuman

¹⁶³ Pasal 24 Piagam Hak Asasi Manusia dalam Lampiran II TAP MPR No. XVII/MPR/1998.

¹⁶⁴ Pidato Pertanggungjawaban Presiden/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di depan Sidang Umum MPR RI pada 14 Oktober 1999.

Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia), dalam Pasal 3 menyatakan bahwa; “No State Party shall expel, return (“refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture”. Pasal tersebut menjelaskan bahwa negara pihak dilarang melakukan tindakan *non refoulement*, pengusiran, repatriasi/pengembalian atau pengekstradisian seseorang ke negara lain. Maka setiap pencari suaka harus diterima oleh negara dimana individu tersebut memohon suaka.¹⁶⁵

Tahap selanjutnya merupakan sebuah komitmen lanjutan dari pemerintah dalam rangka memikirkan penanganan persoalan pengungsi dan/pencari suaka ataupun mengatur hak-hak seorang pengungsi atau pencari suaka walaupun masih dalam konteks pengaturan secara parsial. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Beberapa pasal dalam UU tersebut terdapat aturan mengenai suaka dan pengungsi, sebagai berikut:

Pasal 25, mengatakan: “Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan mempertimbangkan pertimbangan menteri-menteri”.

Pasal 26, berisi tentang: “Pemberian suaka kepada orang asing yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan, dan praktek internasional”.

Pasal 27, yang berisi tentang pengungsi mengatakan bahwa: “Presiden menerapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Luar Negeri”.

Tak hanya memberikan perlindungan kepada Pengungsi Timor Leste saja,

Indonesia juga memberikan perlindungan kepada seluruh Pengungsi dan pencari

¹⁶⁵ Siciliya Mardian Yo’el, “Kajian Yuridi Perlindungan Pengungsi di Indonesia Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri”, *Jurnal Diversi*, Vol. 2, No. 2, September 2016, hlm. 471.

suaka melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Berdasarkan Pasal 28 Ayat (1) Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pemerintah Indonesia menjadi berkewajiban untuk menerima para pencari suaka dengan segala konsekuensi yang akan terjadi dengan penerimaan tersebut. Pemberian tempat tinggal atau izin tinggal sementara bagi para pencari suaka juga diberikan oleh Pemerintah Indonesia.¹⁶⁶

Pada periode ini, meskipun Indonesia tidak memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus membahas tentang perlindungan terhadap pengungsi yang ada di Indonesia, tetapi Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan lain yang memungkinkan pengungsi dan pencari suaka untuk memasuki wilayah Indonesia. Peraturan perundang-undangan tersebut juga menunjukkan bahwa Indonesia memiliki komitmen pada prinsip *non refoulement* terhadap pengungsi sebagai bagian dari hak asasi manusia mereka. Meskipun Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967, tetapi Indonesia telah menunjukkan komitmen untuk menangani kasus pengungsi dan pencari suaka yang masuk dalam wilayah Indonesia. Prinsip persoalan paling mendasar dari pencari suaka dan/atau pengungsi adalah persoalan kemanusiaan, sehingga dalam penanganannya dilakukan dengan sejauh mungkin menghindari terganggunya hubungan baik antara Indonesia dengan negara asal si pencari suaka dan/atau pengungsi tersebut.

¹⁶⁶ Intan Pelangi, “Perlindungan Terhadap Para Pencari Suaka Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4., No. 1., Tahun 2017, hlm. 144.

B. Kebijakan Politik Luar Negeri Abdurrahman Wachid (1999-2000)

Sebelum masa pemerintahan Habibie jatuh, Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia (KPP HAM) Timor Timur telah terbentuk. Komisi ad hoc ini berada di bawah Komnas HAM dan mulai bekerja efektif sejak 11 Oktober 1999. Diketahui oleh Albert Hasibuan, KPP HAM mempunyai tugas spesifik mengumpulkan data, fakta, informasi, dan penyelidikan terkait dugaan pelanggaran HAM di Timor Timur. KPP HAM telah menyelidiki dugaan pelanggaran HAM yang terjadi sejak 27 Januari 1999 saat Presiden Habibie mengambil kebijakan referendum hingga bulan-bulan usai referendum. Hasil lengkap penyelidikan KPP HAM Timor Timur diumumkan di penghujung Januari 2000. KPP HAM berhasil menemukan sejumlah bukti pelanggaran HAM berat di Timor Timur.¹⁶⁷

Mengenai Timor Timur, Indonesia telah berketetapan untuk membuka lembaran baru dalam membina hubungan dan kerja sama dengan Timor Timur berdasarkan prinsip-prinsip saling menghormati, hubungan bertetangga yang baik dan saling menguntungkan, baik selama masa transisi di bawah otoritas sementara UNTAET maupun dalam jangka panjang. Sikap tersebut telah direfleksikan antara lain dengan kunjungan Presiden RI ke Timor Timur pada 29 Februari 2000, sambutan atas serangkaian kunjungan pimpinan UNTAET maupun masyarakat Timor Timur ke Indonesia dan pembukaan Kantor Urusan Kepentingan RI (KUKRI) di Dili. Indonesia dan UNTAET telah melakukan serangkaian perundingan membahas berbagai masalah yang timbul sebagai akibat dari

¹⁶⁷ Aiyub Mohsin, *Politik Luar Negeri Indonesia Masa Lampau, Kini dan Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan*, hlm. 7234.

pengalihan kekuasaan antara lain masalah perbatasan, pembayaran pensiun PNS asal Timor Timur, kelanjutan studi dan beasiswa mahasiswa asal Timor Timur, masalah aset dan arsip mengenai Timor Timur, peninggalan warisan kebudayaan dan penyelesaian masalah pengungsi Timor Timur di Nusa Tenggara Timur.¹⁶⁸

Point penting yang dihasilkan dari pertemuan Indonesia dengan Timor Timur antara lain:¹⁶⁹

1. Saling mengirim Wakil/mendirikan Kantor Penghubung di Dili, Jakarta dan Kupang, Timor Barat.
2. Sepakat untuk mengadakan pembahasan guna menyelesaikan masalah-masalah yang muncul setelah penyerahan kekuasaan di Timor Timur kepada PBB, termasuk pengembalian barang-barang museum dan hak milik pribadi, status pengungsi dan pensiunan negara bagi orang Timor Timur yang dulu menjadi PNS.
3. Tetap memberikan kesempatan belajar dan beasiswa kepada para mahasiswa Timor Timur untuk belajar di lembaga-lembaga sekolah tinggi.
4. Menghendaki adanya hubungan ekonomi, perdagangan, penanaman modal, sosio-kultur dan kerjasama yang sah.
5. Mempromosikan pemerintah yang demokratik, menghormati hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar di Timor Timur dan di Indonesia.
6. Menentukan garis batas kekuasaan di wilayah Timor Timur guna memudahkan barang dan orang untuk masuk lewat perbatasan antara Timor

¹⁶⁸ Mbs, "Nyentrik, Gus Dur Ingin Persatukan Poros di Dunia", dalam <https://nasional.okezone>, diakses pada 4 Desember 2020, pukul. 14.45 WIB.

¹⁶⁹ Anonim, "Gus Gur Kunjungi Timor Timur", *TAIS TIMOR*, Vol.1, No.3, 13 Maret 2000, hlm. 2.

Timor dan Indonesia, termasuk akses yang tidak bisa dilarang di koridor khusus antara daerah kantong Oecussi dan kabupaten-kabupaten lain di Timor Timur.

7. Memberikan kemudahan keuangan dan hubungan perdagangan serta penanaman modal.
8. Membangun dan memperbaiki hubungan transportasi udara, darat, dan laut sama seperti telekomunikasi dan hubungan kantor pos.
9. Merencanakan untuk mencapai tingkat saling percaya (MoU) tentang memberikan bantuan hukum, peradilan dan masalah-masalah hak asasi manusia.
10. Membentuk sebuah Komisi Bersama antara UNTAET-Indonesia, dengan beberapa sub-komisi yang berhubungan dengan bisnis, lingkungan, perdagangan, kesehatan, budaya, pendidikan dan hak asasi.

Dalam pertemuan tersebut Presiden Timor Timur, Xanana Gusmao mengatakan bahwa Presiden Indonesia (Gus Dur) adalah seorang symbol demokratisasi, juga keadilan dan perdamaian. Selain itu, Gusmao juga berharap akan ada masa depan yang cerah antara Timor Timur dan Indonesia, dan menciptakan iklim yang baik untuk hubungan bilateral dan sekaligus bertujuan untuk menciptakan rekonsiliasi dan keadilan juga untuk promosi kerjasama internasional.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Anonim, "Gus Gur Kunjungi Timor Timur", hlm. 2.

C. Kebijakan Politik Luar Negeri Megawati Soekarnoputri (2001-2004)

Dalam pidato kenegaraannya pada 16 Agustus 2001, Presiden Megawati menekankan bahwa terdapat 6 program dari kabinetnya yang dinamakan Kabinet Gotong Royong, salah satu yang mendapat sorotan penting adalah implementasi politik luar negeri sebagai berikut; “Conducting the free and active foreign policy, recovering state’s and nation’s dignity and returning the trust of foreign countries, including international donor institutions and investors , to the government”. Presiden Megawati juga menambahkan bahwa pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang intinya “recovering state’s and nation’s dignity and returning the trust of foreign countries” harus pula memperhatikan hal-hal sebagai berikut; “recovery and the efforts to maintain the stability of our national security and defence. We do need an affective, highly discipline sytem as well as security and apparatus, which are under the control of the government but remain inspired by the people’s aspiration”.¹⁷¹

Belum adanya aturan hukum yang kuat berkenaan dengan penetapan status pengungsi dan pencari suaka di Indonesia, membuat para pengungsi dilandasi rasa cemas akan statusnya dan juga tidak diberikan kebebasan atas hak-haknya. Indonesia merupakan Negara yang menjunjung tinggi HAM. Meski bukan merupakan bagian dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Indonesia tidak lepas tangan terkait masalah pengungsi dan pencari suaka yang masih digolongkan sebagai *imigran illegal*.¹⁷²

¹⁷¹ Siciliya Mardian Yo’el, “Kajian Yuridi Perlindungan Pengungsi di Indonesia Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Republik Indonesia, hlm. 473.

¹⁷² Siciliya Mardian Yo’el, “Kajian Yuridi Perlindungan Pengungsi di Indonesia Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Republik Indonesia, hlm. 473

Direktur Jenderal Imigrasi telah mengeluarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. F-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002, yang menyatakan bahwa:¹⁷³

1. Secara umum melakukan penolakan kepada orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia, yang tidak memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Apabila terdapat orang asing yang menyatakan keinginan untuk mencari suaka pada saat tiba di Indonesia, agar tidak dikenakan tindakan kemigrasian berupa pendeportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya;
3. Apabila diantara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, agar Saudara menghubungi organisasi internasional masalah pengungsian atau *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk penentuan statusnya.

Surat edaran tersebut berusaha untuk memberikan sekedar pegangan bagi para pejabat imigrasi pemeriksa di TPI¹⁷⁴, untuk memberikan perlakuan khusus terhadap orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi yaitu diberikan kesempatan untuk menghubungi *protecting officer* dari UNHCR pada saat itu juga untuk dilakukan penelitian awal. Mereka yang ada diindikasikan sebagai pencari suaka atau pengungsi akan ditangani langsung oleh UNHCR untuk penelitian lanjutan.¹⁷⁵

Pada awal pemerintahannya Presiden Megawati Soekarnoputri melakukan kunjungan diplomasi ke negara Amerika Serikat. Kunjungan tersebut membuahkan hasil yaitu direalisasikannya bantuan dari negara Paman Sam

¹⁷³ Surat Edaran Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. F-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002, perihal penanganan terhadap orang Asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka dan pengungsi.

¹⁷⁴ Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) merupakan tempat pemeriksaan lalulintas warga negara baik melalui pelabuhan laut, bandar udara, pos lintas batas, atau tempat lainnya sebagai gerbang keluar dan masuk ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁷⁵ Meisy Turangan, dkk., "Aspek Hukum Tata Negara Terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi Yang Menetap di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011", *Lex Administratum*, Vol. VIII, No. 3, Juli-September, 2020, hlm. 103.

tersebut. Komitmen bantuan Presiden George Bush Jr direalisasikan pada tahun *fiscal* 2002 (satu tahun setelah kunjungan Presiden Megawati, 2001), meliputi 130 juta dollar AS terutama ditujukan untuk *judicial reform*, 10 juta dollar AS untuk *internally displace peoples*, 5 juta dollar AS untuk rekonstruksi dan rekonsiliasi propinsi Aceh, 2 juta dollar AS untuk biaya repatiasi pengungsi Timor Timur, dan 10 juta dollar AS untuk pelatihan SDM Polri. Sebagai tambahan, pemerintahan Presiden George Bush juga menyediakan dana sejumlah 100 juta dollar AS yang diatur dibawah *General System of Preferences* (GSP) dengan memberikan akses 11 produk tambahan dengan ijin tanpa pajak (*duty-free access*) ke pasar AS.¹⁷⁶

Dalam menanggapi pelanggaran HAM berat di Timor Timur, pemerintahan Presiden Megawati menekankan bahwa gagasan untuk membentuk *tribunal international* tidak ada dasarnya, dengan argumen bahwa sesuai dengan prinsip hukum internasional, suatu mekanisme internasional (*tribunal dan inquiry commission*) hanya berperan sebagai pelengkap bagi mekanisme nasional, yang hanya diterapkan apabila telah dilakukan '*exhaustion of national remedies*' dan berdasarkan prinsip internasional, pengadilan internasional hanya dilakukan apabila tidak ada kemauan dan kemampuan dari negara yang bersangkutan untuk melakukan pengadilan yang fair dan efektif terhadap kasus-kasus yang menjadi keprihatinan masyarakat internasional tersebut. Upaya diplomasi untuk menyakinkan masyarakat internasional agar memberikan kepercayaan kepada pemerintah Indonesia dalam penanganan kasus-kasus Timor Timur diperkuat

¹⁷⁶ Khusnul Hamidah, "Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Presiden Megawati Soekarnoputri Terhadap Reaksi AS (2001-04) Atas Reformasi TNI dan Perspektif Hubungan sipil-Miter RI", *Thesis* (Jakarta: Universitas Indonesia, 2009), hlm. 81.

dengan pembentukan KPPHAM Timor Timur (22/09/1999), dan pembentukan pengadilan HAM ad hoc berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 96 tahun 2001, yang bertujuan untuk mengadili kasus-kasus pelanggaran berat HAM Timor Timur menunjukkan bahwa pemerintahan Presiden Megawati cukup tanggap dalam mengikuti dan memperhatikan atas sorotan terhadap Indonesia – sebagai akibat dari perubahan-perubahan yang terjadi di tingkat internasional (pasca Perang Dingin).¹⁷⁷

D. Kebijakan Politik Luar Negeri Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)

Perkembangan selanjutnya mengenai penyelesaian pelanggaran HAM berat di Timor Timur sedikit mengecewakan. Tidak direvisinya UU No. 26 Tahun 2000, gagalnya pembentukan KKR, serta pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP)¹⁷⁸, menunjukkan bahwa pemerintahan era reformasi, terutama pemerintahan SBY memiliki kerangka politik tersendiri dalam menyelesaikan Pelanggaran HAM yang berat masa lalu. Sukar dipungkuri bahwa penundaan dan akhirnya pembatalan UU KKR¹⁷⁹ serta pembentukan KKP adalah satu paket kebijakan yang memang berorientasi pada penyelesaian non yudisial. Presiden SBY dalam Debat Calon Presiden yang disiarkan TV swasta 18 Juni

¹⁷⁷ Khusnul Hamidah, “Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Presiden Megawati Soekarnoputri Terhadap Reaksi AS (2001-04) Atas Reformasi TNI dan Perspektif Hubungan sipil-Miter RI”, hlm. 90.

¹⁷⁸ Komisi Kebenaran dan Persahabatan. KKP selain merupakan pengingkaran terhadap prinsip pertanggungjawaban individual dalam hukum HAM nasional dan internasional, semakin mendelegitimasi pengadilan HAM ad hoc Timor Timur, serta memperlihatkan kebijakan politik kedua negara menempatkan kepentingan politik di atas kepentingan hukum.

¹⁷⁹ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini telah dibatalkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi - No. 006/PUU-IV/2006, dan dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dibatalkan Mahkamah Konstitusi karena dalam UU 27 tahun 2004 tentang KKR ada salah satu pasal yang menyebut jika telah meminta maaf, pelaku berhak mendapatkan pengampunan atau amnesti. Hal ini dirasakan sangat memberatkan korban pelanggaran ham berat karena bukan bentuk keadilan yang berperspektif kemanusiaan.

2009 tegas mengakui bahwa KKP memang kebijakan pemerintahannya. Dia ingin masalah Timor Timur diselesaikan dan ditutup dengan mengedepankan perdamaian dan persahabatan, demi masa depan kedua Negara.¹⁸⁰

Pada tanggal 7 Januari 2009 sebanyak 193 manusia perahu beretnis Rohingya yang berasal dari Bangladesh dan Myanmar ditemukan terdampar di Sabang, Propinsi Nangroe Aceh Darussalam dan pada tanggal 3 Februari 2009 198 manusia perahu juga berasal dari etnis Rohingya Bangladesh dan Myanmar ditemukan terdampar di kecamatan Idi Rayeuk, Kabupaten Aceh Timur. Pemerintah Indonesia memberikan perhatian khusus terkait upaya penanganan 391 manusia perahu asal Myanmar dan Bangladesh yang terdampar di Propinsi Nangroe Aceh Darussalam tersebut.¹⁸¹

Dalam rangka mencari penyelesaian yang komprehensif atas keberadaan manusia perahu tersebut, pemerintah Indonesia telah melakukan langkah-langkah penanganan yang diperlukan secara paralel, baik pada tataran nasional maupun melalui kerjasama bilateral dan regional. Hal tersebut juga telah dibahas dalam pertemuan presiden RI dengan Perdana Menteri (PM) Myanmar pada tanggal 16 Maret 2009 di Jakarta. Presiden menekankan perlu adanya solusi praktis terhadap masalah ini. Pada tingkat nasional Pemerintah Indonesia telah bekerjasama dengan organisasi internasional yaitu UNHCR dan IOM untuk melakukan verifikasi dan penentuan status bagi para manusia perahu tersebut. Fokus upaya pemerintah Indonesia pada saat ini adalah melakukan pemulangan terhadap para

¹⁸⁰ Suparman Marzuki, "Politik Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu: Melanggengkan *Impunity*", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 17, No. 2, 2010, hlm. 177.

¹⁸¹ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 269.

manusia perahu yang telah menyatakan kesediaannya direpatriasi secara suka rela (*voluntary repatriation*).¹⁸²

Kasus manusia perahu etnis Rohingya asal Bangladesh dan Myanmar merupakan salah satu masalah *illegal migration* yang terjadi di Indonesia. Mengingat kompleksnya permasalahan tersebut dibutuhkan penanganan yang dilakukan secara parallel pada tingkatan domestic, bilateral dan regional. Pemerintah Indonesia telah melakukan langkah-langkah yang diperlukan secara parallel, baik pada tataran nasional maupun melalui kerjasama bilateral dan regional dalam upaya penanganan masalah *illegal migration*.¹⁸³

Pada tataran nasional, pemerintah Indonesia bekerjasama dengan UNHCR dan IOM membentuk Tim Verifikasi Gabungan (TVG) guna menentukan status 391 manusia perahu asal Bangladesh dan Myanmar tersebut. Dalam rangka menindaklanjuti salah satu hasil pertemuan Presiden RI dengan PM Myanmar, Kemenlu RI mengirimkan utusan khusus ke Bangladesh dan Myanmar pada tanggal 31 Maret hingga 4 April 2009. Kunjungan dimaksudkan untuk menjajaki upaya fasilitasi dan dukungan Pemerintah Myanmar dan Bangladesh dalam penanganan masalah tersebut, serta mengkosultasikan lebih lanjut langkah-langkah penyelesaian yang praktis, komprehensif dan efektif dalam penyelesaian isu tersebut.¹⁸⁴

¹⁸² Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 270.

¹⁸³ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 270.

¹⁸⁴ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 270.

Pada tingkat Regional, negara-negara ASEAN juga menunjukkan keseriusan dan komitmennya untuk menyelesaikan permasalahan ini. Pada KTT ASEAN ke-14 di Thailand pada tanggal 28 Februari hingga 1 Maret 2009, telah disepakati untuk menangani isu tersebut melalui mekanisme *Bali Process*¹⁸⁵ yang dilaksanakan pada tanggal 14 hingga 16 April 2009 dan perlunya penanganan masalah tersebut dalam konteks yang lebih luas dengan melibatkan negara asal, transit dan tujuan. Indonesia senantiasa mendukung *Bali Process* sebagai mekanisme regional untuk mencari solusi bagi permasalahan *illegal migration* khususnya dalam menangani *root cause* permasalahan tersebut.¹⁸⁶

Perihal penanganan pengungsi manusia perahu Rohingya belum banyak berubah. Proses investigasi yang melibatkan pemerintah Indonesia dengan IOM dan UNHCR telah selesai dilakukan, dari proses tersebut telah diidentifikasi manusia perahu Rohingya sebagai warga Negara Bangladesh dan mereka sudah menyatakan siap untuk dipulangkan. Pemerintah RI berkerjasama dengan IOM untuk mengupayakan pendanaan proses pemulangan dan hal tersebutpun juga sudah dikomunikasikan kepada Pemerintah Bangladesh.¹⁸⁷

Penanganan Pemerintah Indonesia terhadap pengungsi Rohingya guna menyelesaikan permasalahannya dilakukan dengan 2 agenda besar, yakni melalui mekanisme *Bali Process* dan *Ad Hoc Group (AHG) Bali Process*. Di samping

¹⁸⁵ *Bali Process* adalah sebuah forum resmi internasional, didirikan pada tahun 2002, untuk memfasilitasi diskusi dan berbagi informasi tentang isu-isu yang berkaitan dengan penyelundupan manusia, perdagangan manusia, dan terkait kejahatan transnasional dan tanggapan yang tepat untuk masalah tersebut.

¹⁸⁶ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 270.

¹⁸⁷ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 272.

hasil *Bali Process* dan *AHG Bali Process*, secara lebih spesifik lagi penanganan yang sudah dilakukan Pemerintah Indonesia hingga saat ini yaitu Kemenlu RI telah melakukan *repatriasi* kepada Pengungsi Rohingya yang berasal dari Bangladesh, serta mencarikan negara ke-3 bagi para Pengungsi Rohingya yang berasal dari Myanmar dan Bangladesh. Menko Kesra RI di tahun 2010 memberikan 500 ton beras, dan 200 ton obat-obatan. Tak hanya Pemerintah, organisasi-organisasi kemanusiaan pun turut serta berperan dalam penanganan terhadap Pengungsi Rohingya yang ada di Aceh. PMI bekerjasama dengan ICRC¹⁸⁸ telah melakukan bantuan untuk evakuasi, mendirikan tenda bekerjasama dengan Kemensos RI, memberi makanan dengan bekerjasama dengan IOM, memberikan air bersih melalui proses sanitasi bekerjasama dengan PDAM kota Sabang, serta membuka posko dan membuat septi tank di wilayah pengungsian.¹⁸⁹

Kemudian di awal tahun 2011, 125 pengungsi Afghanistan masuk ke Indonesia dengan cara menumpang dari kapal yang satu menuju kapal selanjutnya hingga diselamatkan oleh para nelayan Indonesia. Mereka dikumpulkan di kantor imigrasi Banten kemudian ditampung di Bogor. Setelah bekerjasama antara Kemenlu RI, Menko Kesra RI dan Kemensos RI dengan UNHCR dan IOM sebagai lembaga Internasional, maka diputuskan sebanyak 125 orang mendapat status pengungsi dari pihak UNHCR, kemudian Kemenlu RI bekerjasama dengan UNHCR melakukan diplomasi kepada negara ke 3 (tujuan para pengungsi) yaitu

¹⁸⁸ *International Committee of the Red Cross (ICRC)* atau Komite Internasional Palang Merah adalah lembaga kemanusiaan swasta yang berbasis di Jenewa, Swiss. Negara-negara peserta keempat Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan 1977 dan 2005, telah memberi ICRC mandat untuk melindungi korban konflik bersenjata internasional dan non-internasional.

¹⁸⁹ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 277.

Australia, yang mendapatkan hasil pada Agustus 2011 akhirnya pemerintah Australia menyatakan menerima 125 pengungsi Afghanistan untuk diberikan suaka dan menampungnya.¹⁹⁰

E. Kebijakan Politik Luar Negeri Joko Widodo (2014- Sekarang)

Sejak tahun 1998 sampai sekarang, tugas utama Kemenlu mulai diarahkan untuk memagari potensi disintegrasi bangsa, membantu pemulihan ekonomi, mengupayakan peningkatan citra Indonesia, dan meningkatkan kualitas pelayanan dan perlindungan WNI.¹⁹¹ Dalam merespon isu Rohingya, pemerintah Indonesia melalui Kemenlu telah melakukan berbagai kebijakan luar negeri, yang secara organisasi, dilakukan oleh Direktorat Asia Tenggara yang berada di bawah Direktorat Jenderal Asia Pasifik dan Afrika.

Direktorat Asia Tenggara mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan hubungan luar negeri dan politik luar negeri pada lingkup bilateral di kawasan Asia Tenggara. Adapun kebijakan luar negeri yang berkaitan dengan isu Rohingya masuk dalam wilayah Subdirektorat IV yang mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan hubungan bilateral dengan Vietnam, Kamboja dan Myanmar, serta fungsi meliputi penyiapan bahan perumusan kebijakan; penyiapan bahan pelaksanaan kebijakan; penyiapan bahan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria kebijakan; penyiapan bahan pelaksanaan pemberian

¹⁹⁰ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 266-267.

¹⁹¹ Perkembangan Kementerian Luar Negeri, dalam <https://www.kemlu.go.id.>, diakses pada 7 Desember 2020, pukul 23.39 WIB.

bimbingan teknis dan supervisi dalam kerangka kebijakan; dan penyiapan bahan pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan luar negeri.¹⁹²

Secara kolektif, langkah-langkah yang diambil oleh Kemenlu Indonesia, Malaysia, dan Thailand mengenai krisis Rohingnya adalah:¹⁹³

1. Melakukan operasi *Search and Rescue* (SAR) bagi para pengungsi yang masih terapung di lautan;
2. Melaksanakan patroli laut terkoordinasi dan memfasilitasi evakuasi di laut ketika kapal-kapal berisi migran tersebut ditemukan;
3. Menyediakan bantuan kemanusiaan, termasuk shelter, makanan, obat-obatan, dan kebutuhan lainnya bagi migran yang terdampar di wilayah tiga negara;
4. Meningkatkan kerjasama dan koordinasi dengan UNHCR dan IOM dalam mengidentifikasi dan memverifikasi imigran, termasuk mencari negara ketiga untuk proses *resettlement*;
5. Mengaktifkan sumber daya milik ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre) untuk menyelesaikan krisis ini.

Pada tahun 2017, Indonesia melalui Menlu Retno Marsudi, mengajukan proposal Formula 4+1 untuk Rakhine State. Empat elemen ini terdiri dari: mengembalikan stabilitas dan keamanan; menahan diri secara maksimal dan tidak menggunakan kekerasan; perlindungan kepada semua orang yang berada di Rakhine State, tanpa memandang suku dan agama; dan pentingnya segera dibuka

¹⁹² Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Luar Negeri.

¹⁹³ Tim Redaksi, "Rohingya: antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan", *Masyarakat ASEAN*, Media Publikasi Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN Kementerian Luar Negeri RI, Edisi 8, Juni 2015, hlm. 11.

akses untuk bantuan kemanusiaan. Sedangkan satu elemen lainnya adalah pentingnya agar rekomendasi Laporan Komisi Penasehat untuk Rakhine State yang dipimpin oleh Kofi Annan dapat segera diimplementasikan.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Hozin Zainullah, “Politik Luar Negeri Indonesia “Bebas Aktif” Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya”, hlm. 58.

BAB IV

**ANALISIS KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA
TERHADAP PENGUNGSIS ASING DI ERA REFORMASI PERSPEKTIF
SIYĀSAH DAULIYAH**

A. Pasang Surut Dinamika Timor Timur

Arus pengungsi dari keluarga non Timor-Timur bermula sebelum diadakannya jajak pendapat akhir 1998 sebagai antisipasi dari kekerasan yang terjadi. Kemudian semakin bertambah setelah hasil jajak pendapat tanggal 30 Agustus 1999 diumumkan pada 4 September 1999.¹⁹⁵ Setelah pengumuman tersebut milisi pro-integritas melakukan kekerasan, merampas harta benda dan membakar rumah-rumah penduduk, menyerang kantor staf dan tempat kerja UNA-MET, serta petugas-petugas atau pekerja kemanusiaan di seluruh Timor Timur. Dalam peristiwa ini banyak penduduk yang terbunuh, sebanyak 500.000 orang diungsikan dari rumahnya, dan sekitar separuh dari jumlah penduduk Timor Timur meninggalkan daerah itu dengan paksa dan menjadi pengungsi di Timor Barat serta di bagian wilayah Indonesia yang lain.¹⁹⁶

Sejak bulan Oktober 1999, proses *repatriasi* (pemulangan) pengungsi di Timor Barat dan bagian wilayah Indonesia yang lain berada dibawah sponsor UNHCR dan IOM. Tanggal 14 Oktober 1999 pemerintah Indonesia dan UNHCR menandatangani suatu MoU mengenai proses pemulangan.¹⁹⁷ Dalam situasi tersebut, sesuai dengan UNHCR NGO Unit tanggal 5 Oktober 1999 terdapat 136.000 orang Timor Timur yang terlantar tinggal di lebih 2 lusin kamp

¹⁹⁵ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 192.

¹⁹⁶ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

¹⁹⁷ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

penampungan dan kota Atambua. Selain itu diperkirakan terdapat 40.000 orang Timor Timur yang terlantar tinggal di ibukota (Dili).¹⁹⁸ Masalah Timor Timur ini terus berlanjut dari Pemerintahan Presiden Habibie hingga pada Pemerintahan Presiden SBY.

Dalam merespon kasus kemanusiaan tersebut, Presiden Habibie cenderung lebih bersikap *Neuriticism*.¹⁹⁹ Sikap kekhawatirannya terhadap dunia internasional diwujudkan dengan memberikan opsi kepada masyarakat Timor Timur untuk mendapat otonomi luas atau bebas menentukan nasib sendiri. Selain itu Presiden Habibie juga memberikan pilihan kepada pengungsi untuk memutuskan akan kembali ke Timor Timur atau menetap di Indonesia. Opsi ini diberikan, mengingat aksi kekerasan dan terjadi mengakibatkan hilangnya wibawa Indonesia di mata Negara-negara tetangga seperti Australia, Singapura, dan Malaysia.

Selanjutnya pada masa Pemerintahan Gus Dur, penanganan konflik Timor Timur dilakukan secara *Openness*²⁰⁰ dan *Extroversion*²⁰¹. Sikap peduli dibuktikan dengan melakukan kunjungan ke wilayah Timor Timur dan keterbukaannya menghasilkan beberapa poin penting dalam pertemuan tersebut. Kunjungan ini merupakan salah satu aksi yang bertujuan untuk memperbaiki hubungan antara Indonesia dan Timor Timur yang sempat memanas. Selain itu kunjungan tersebut

¹⁹⁸ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

¹⁹⁹ *Neuriticism* dicirikan dengan kepemilikan emosi yang negative seperti rasa khawatir yang berlebihan.

²⁰⁰ *Openness* berkaitan dengan keterbukaan wawasan dan orisinalitas ide dengan bersedia melakukan penyesuaian pada suatu ide atau situasi yang baru, mudah bertoleransi, fokus dan kreatif.

²⁰¹ *Ekstroversion* berhubungan dengan tingkat kenyamanan dalam sebuah hubungan. Dimensi ini cenderung dikaitkan dengan cara seseorang dalam menggunakan rasionalnya dan cara mengatasi permasalahannya.

juga menjadi symbol keadilan dan perdamaian Indonesia serta untuk menciptakan rekonsiliasi guna mempromosikan kerjasama internasional.

Berbeda dengan Habibie yang cenderung khawatir dengan image nya di dunia internasional dan Gus Dur yang lebih menonjolkan karakter peduli dan terbukanya, Presiden Megawati yang sedang menjabat saat itu menerima hasil KPP HAM Timor Timur bahwasannya telah terjadi pelanggaran HAM berat dan menyikapi hal tersebut secara *Conscientiousnes*.²⁰² Sikap kehati-hatian ini dibuktikan dengan dibentuknya Pengadilan HAM Ad Hoc berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 96 tahun 2001 Tentang Pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc Pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Upaya diplomasi dilakukan untuk meyakinkan masyarakat internasional agar memberikan kepercayaan kepada pemerintah Indonesia dalam penanganan kasus-kasus Timor Timur.

Menariknya, pada masa pemerintahan Presiden SBY, penanganan kasus-kasus Timor Timur melalui Pengadilan HAM Ad Hoc ini berakhir gagal. Tak hanya itu, gagalnya pembentukan UU KKR dan pembentukan KKP menunjukkan bahwa pemerintah berorientasi pada penyelesaian non yudisial. Kebijakan tersebut menggambarkan pemerintahan Presiden SBY lebih cenderung bersikap *Neuroticism*. Kekhawatiran tersebut ditunjukkan dengan dibentuknya dua prinsip KKP²⁰³ yang cenderung menggambarkan bahwasannya penyelesaian pelanggaran

²⁰² *Conscientiousnes* memiliki sifat berhati-hati, dapat diandalkan, teratur dan bertanggung jawab.

²⁰³ Prinsip pertama, *Based on the spirit of a forward looking and reconciliatory approach, the CTF process will not lead to prosecution and will emphasize institutional responsibilities*. Prinsip tersebut diperkuat dengan prinsip kedua berikut: *Does not prejudice against ongoing judicial process with regard to reported cases of human rights violations in Timor Leste in 1999*,

HAM berat masalah bukanlah suatu penyelesaian. Secara nyata SBY menggambarkan kekhawatiran akan reputasi politik dimana pada saat itu SBY menjadi Calon Presiden RI.

B. Gelombang Besar Dari Afghanistan

Perang saudara terus berlanjut di Afghanistan. Mujahidin Afghanistan dengan sikap tenang menyerang kota-kota propinsi dan bahkan kota Kabul juga ikut diserang. Rezim Najibullah, meski gagal memperoleh bantuan, wilayah atau pengakuan internasional, tetap berkuasa hingga tahun 1992. Kabul terus melakukan gencatan senjata untuk menyerang tentara Mujahidin dari sisi politis.²⁰⁴

Kerusakan yang terjadi di Afghanistan sangat menghebohkan. Lebih dari 1 juta orang Afghanistan terbunuh, 5 juta orang Afghanistan mengungsi ke Pakistan, Iran dan Negara-negara asia lainnya termasuk Indonesia dan Malaysia, itu adalah 1/3 dari populasi Afghanistan sebelum perang. 2 juta orang Afghanistan lainnya terpaksa diakibatkan oleh perang untuk bermigrasi dari Afghanistan. Kota yang paling padat penduduknya kedua di Afghanistan, Kandahar telah menurun populasinya, dari 200.000 jiwa sebelum perang menjadi 15.000 jiwa. Hingga awal tahun 2011, 125 pengungsi Afghanistan masuk ke Indonesia dengan cara

nor does it recommend the establishment of any other judicial body. Yang artinya Berdasarkan semangat pendekatan ke depan dan rekonsiliasi, proses KKP tidak akan mengarah ke penuntutan dan akan menekankan tanggung jawab kelembagaan. Tidak merugikan proses peradilan yang sedang berlangsung melaporkan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di Timor Leste pada tahun 1999, juga tidak merekomendasikan pembentukan badan peradilan lainnya.

²⁰⁴ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi dalam Negeri)*, hlm. 265.

menumpang dari kapal yang satu menuju kapal yang selanjutnya hingga diselamatkan oleh para nelayan Indonesia.²⁰⁵

Kasus pengungsi Afghanistan ini tidak terjadi pada masa Pemerintahan Habibie, Gus Dur dan Megawati, melainkan di masa Pemerintahan SBY. Dalam merespon para pengungsi ini pemerintah Indonesia di bawah Pemerintahan Presiden SBY cenderung lebih mengedepankan aksi atau *Openness*. Hal ini tercermin dalam kerjasama yang dilakukan antara Kemenlu RI dengan UNHCR dan IOM sebagai lembaga internasional, maka diputuskan sebanyak 125 pengungsi mendapatkan status pengungsi dan diterima di Negara Australia sebagai Negara tujuan.

C. Krisis Kemanusiaan Etnis Muslim Rohingya

Penduduk Muslim Rohingya merupakan mayoritas penduduk di Arakan, dengan jumlah kurang lebih 90%, namun selama 49 tahun kemerdekaan Burma (Myanmar) jumlah itu terus berusaha dikurangi, mulai dari pengusiran hingga pembunuhan, hingga saat ini tersisa sedikit Umat Islam Rohingya di Selatan Arakan sedangkan di bagian Utara Rohingya masih menjadi mayoritas.²⁰⁶

Nasib Muslim Rohingya sangatlah memprihatinkan, ini dikarenakan pada saat bangsa Myanmar lainnya merayakan kemerdekaan pada tahun 1948, Umat Muslim Rohingya justru seakan dikucilkan dari kegembiraan itu. Berbeda dengan etnis lain yang berhak mendirikan Negara bagian sendiri, etnis Rohingya

²⁰⁵ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi dalam Negeri)*, hlm. 266.

²⁰⁶ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi dalam Negeri)*, hlm. 268.

kehilangan haknya, bahkan wilayahnya (Arakan) diserahkan kepada etnis Rakhine yang beragama Budha, walaupun populasinya kurang dari 10% penduduk Arakan, sejak saat itulah hak-hak etnis Rohingya berusaha dihilangkan oleh para politisi Budha Myanmar. Bahkan semenjak junta militer menguasai Myanmar, keadaan semakin memburuk. Bukan saja hak-hak politis yang dikekang, tetapi juga dalam bidang social-budaya, hal ini ditandai dengan ditutupnya tempat-tempat belajar bahasa Rohingya pada tahun 1965.²⁰⁷

Akhirnya pada 7 Januari 2009 sebanyak 193 manusia perahu beretnis Rohingya yang berasal dari Bangladesh dan Myanmar ditemukan terdampar di Sabang, Proponsi Nangroe Aceh Darussalam, dan pada tanggal 3 februari 2009 198 manusi perahu yang juga berasal dari etnis Rohingya Bangladesh dan Myanmar ditemukan terdampar di kecamatan Idi Rayeuk, Kabupaten Aceh Timur.²⁰⁸

Pengungsi etnis Rohingya ini terjadi pada masa Pemerintahan SBY. Respon dari Pemerintahan Presiden SBY cenderung *Extroversion* dan *Openness*. Kepedulian pemerintah Presiden SBY tercermin dalam beberapa aksi diploomatisnya dengan Negara Myanmar dan Bangladesh serta kerjasama dengan UNHCR dan IOM dalam kerjasama internasional.

Gelombang arus pengungsi etnis Muslim Rohingya pun berlanjut hingga masa Pemerintahan Presiden Jokowi. Dalam merespon masalah pengungsi

²⁰⁷ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi dalam Negeri)*, hlm. 269.

²⁰⁸ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi dalam Negeri)*, hlm. 269.

tersebut, Pemerintahan Presiden Jokowi cenderung lebih terbuka atau *Openness*. Hal ini tercermin dalam pemberian Formula 4+1²⁰⁹ oleh Pemerintah yang diwakilkan oleh Retno Marsudi selaku Menlu RI saat itu.

D. Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Pengungsi Asing dan Pencari Suaka pada Era Reformasi Perspektif *Siyāsah Dauliyah*

Kata yang digunakan dalam kajian ketatanegaraan Islam untuk menyebut suaka politik adalah *awaitu*, yang berarti memberikan perlindungan dan menyayangi pihak tertentu dengan cara memerhatikan keadaan dan situasi yang mengitarinya. Pemberian perlindungan tersebut bertujuan untuk memberikan rasa aman dan nyaman kepada orang-orang yang datang untuk meminta perlindungan. Adapun kata yang digunakan untuk menyebut permintaan suaka *istijar*,²¹⁰ sebagaimana tertera dalam Q.S. At- Taubah ayat 6 :

وَأَنْ أَحَدٌ مِّنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتَجَارَكَ فَأَجِرْهُ حَتَّىٰ يَسْمَعَ كَلِمَ اللَّهِ ثُمَّ أَبْلِغْهُ مَأْمَنَهُ ۗ

Dan jika di antara kaum musyrikin ada yang meminta perlindungan kepadamu, maka lindungilah agar dia dapat mendengar firman Allah, kemudian antarkanlah dia ke tempat yang aman baginya....²¹¹

Suaka politik dalam kajian keketatanegaraan Islam merujuk pada dua peristiwa, yaitu *bai'at Aqabah II* sebelum Nabi Muhammad SAW hijrah ke Madinah dan Perjanjian *Hudaibiyyah*. Dalam *Bai'at* tersebut Nabi Muhammad SAW menyampaikan pernyataan kepada orang-orang Madinah yang menadatanginya, “Saya akan melindungi kalian, asalkan kalian melindungi saya

²⁰⁹ Formula 4+1 merupakan 4 elemen yang menjadi saran dari Menteri Luar Negeri Indonesia untuk kasus Rakhine State. Penjelasan selengkapnya telah penulis paparkan di BAB III skripsi ini.

²¹⁰ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyāsah Dauliyah)*, hlm. 223.

²¹¹ Tim penerjemah al-Qur'an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/9/6>.

seperti melindungi anak dan istri kalian".²¹² Orang-orang yang diberikan suaka politik disebut pengungsi, yaitu seseorang atau kelompok yang melarikan diri dari negaranya karena mengalami penindasan akibat situasi politik, keagamaan, militer atau lainnya, ke suatu Negara yang menjadi tujuannya. Suaka politik merupakan gagasan yuridiksi, artinya seseorang yang dianiaya akibat sikap atau opini politik di negerinya dapat dilindungi oleh pemerintah berdaulat lain. Suaka politik merupakan salah satu hak asasi manusia dan aturan hukum internasional.²¹³

Dalam kajian ketatanegaraan Islam, suaka politik diberikan kepada pihak peminta (pengungsi) dengan beberapa syarat berikut:

1. Pencari suaka berada di Negara Islam atau di wilayah yang tunduk kepada Negara Islam. Penyebutan Negara Islam dalam hal ini merujuk pada wilayah-wilayah yang menerapkan syariat Islam dan seluruh penduduknya, baik Muslim maupun non-Muslim, berada dalam perlindungan hukum yang didasarkan pada doktrin Islam.
2. Motif mendapatkan suaka politik. Suaka politik diberikan kepada seseorang atau kelompok yang sengaja ingin mencari perlindungan politik dari Negara yang ditujunya. Dalam hal ini, pencari suaka bukan seseorang atau sekelompok orang yang dikategorikan pengungsi, melainkan orang atau kelompok yang dengan sengaja mengajukan menjadi warga Negara yang dituju. Persyaratan yang berkaitan dengan motif mendapatkan suaka terdapat perbedaan antara konsep suaka politik Islam dan yang ada dalam Konvensi

²¹² Ahmed Abou El-Wafa, *The Right to Asylum between Islamic Shari'ah and International Refugee Law (A Comparative Study)* (Ryadh: Naif Arab University for Security Science, 2009), hlm. 27-28.

²¹³ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyāsah Dauliyah)*, hlm. 224.

1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi, yang membatasi pengertian pengungsi pada orang yang lari dari negaranya karena takut akan penindasan yang menimpanya. Konsep pencari suaka politik dalam Islam lebih luas dari sekadar pengungsi.

3. Pencari suaka tidak memungkinkan lagi mendapat perlindungan dari negara asal. Selain tidak mungkin, pencari suaka menolak diberi tawaran oleh Negara asalnya untuk mendapat perlindungan.
4. Pemberian suaka tidak merugikan Negara yang menjadi tujuan, seperti seseorang yang meminta suaka akhirnya menjadi mata-mata bagi Negara asalnya.

Syarat pemberian suaka dan penanganan terhadap pengungsi di Indonesia telah diatur dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Peraturan ini disahkan dan ditetapkan oleh Presiden Jokowi. Secara Khusus penegakan terhadap peraturan ini dilakukan oleh UNHCR. Pada masa pemerintahan sebelum Presiden Jokowi, pemberian suaka serta penanganan pengungsi asing di Indonesia di dasarkan pada UU Keimigrasian. Hal ini menunjukkan bahwasannya pemerintah Indonesia pada era reformasi secara umum telah menerapkan prinsip dasar Keadilan (*al – 'Adalah*) serta Persamaan (*al-Musawah*).

Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, Indonesia bukanlah Negara perativikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Akan tetapi banyak para pengungsi dan pencari suaka datang ke Indonesia dan menjadikan Indonesia sebagai Negara transit. Dalam kajian ketatanegaraan Islam,

ada beberapa etika bagi Negara tujuan. Hal ini sesuai dengan firman Allah pada Q.S. al-Hasyr ayat 9 yang berbunyi:

وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِي صُدُورِهِمْ
حَاجَةً مِمَّا أُوتُوا وَيُؤْتُونَ عَلَىٰ أَنْفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ ۗ وَمَنْ يُوقِ شُحَّ
نَفْسِهِ ۗ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ۗ

Dan orang-orang (Ansar) yang telah menempati kota Madinah dan telah beriman sebelum (kedatangan) mereka (Muhajirin), mereka mencintai orang yang berhijrah ke tempat mereka. Dan mereka tidak menaruh keinginan dalam hati mereka terhadap apa yang diberikan kepada mereka (Muhajirin); dan mereka mengutamakan (Muhajirin), atas dirinya sendiri, meskipun mereka juga memerlukan. Dan siapa yang dijaga dirinya dari kekikiran, maka mereka itulah orang-orang yang beruntung.²¹⁴

Sedikitnya terdapat empat etika dasar Negara tujuan terhadap para pencari suaka, yaitu :

1. Negara tujuan harus bersikap senang dan gembira atas kedatangan para pencari suaka dan memperlakukan mereka dengan baik.
2. Memerhatikan kebutuhan hidup mereka secara layak dan diutamakan.
3. Memperlakukan secara setara terhadap setiap pendatang yang mencari suaka tanpa membeda-bedakannya berdasarkan pertimbangan ras, kekayaan, agama, atau yang lainnya.
4. Terlarang memberikan penolakan terhadap para pencari suaka dari Negara-negara yang terkena krisis dan kelaparan.

Pemerintah Indonesia pada era reformasi telah secara menyeluruh menerapkan ke empat etika dasar sebagai Negara tujuan. Terbukti pada kasus pengungsi Rohingya, dimana mereka ditampung dan diberikan berbagai macam bantuan. Upaya kerjasama internasional yang dibangun pemerintah Indonesia dengan

²¹⁴ Tim penerjemah al-Qur'an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/59/9>.

berbagai organisasi kemanusiaan internasional membuktikan bahwasannya Indonesia telah menerapkan prinsip dasar Kerjasama Kemanusiaan.

Kebijakan yang telah diambil pemerintah Indonesia terhadap pengungsi asing dan pencari suaka pada rentang waktu era reformasi hingga sekarang memang berbeda. Hal ini dikarenakan oleh kepentingan nasional serta keadaan yang melatar belakangi datangnya para pengungsi asing dan pencari suaka. Kebijakan politik luar negeri yang telah diambil adalah sebagai berikut:

1. Era B.J. Habibie (1998-1999)

Kasus Timor Timur yang berakibat pada lepasnya Timor Timur dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia membuat hampir separuh dari jumlah penduduk Timor Timur meninggalkan daerah itu dan menjadi pengungsi di sebagian wilayah Indonesia.²¹⁵ Meski Timor Timur telah menyatakan diri untuk lepas dari wilayah NKRI, akan tetapi Indonesia tetap memberikan perlindungan nasional dan menghormati mereka sebagai warganegaranya. Hal ini sejalan dengan prinsip hubungan internasional dalam Islam (*Siyāṣah Dauliyah*) yaitu prinsip kesatuan umat manusia. Prinsip ini menghendaki agar tidak ada konflik antarbangsa.²¹⁶

Tragedy milisi pro- integritas yang melakukan kekerasan, menyerang kantor UNA-MET serta terbunuhnya tiga staff UNHCR selaku lembaga kemanusiaan membuat Indonesia dan lembaga bantuan kemanusiaan lainnya menarik diri dari Timor Timor. Akan tetapi hal ini tidak menghentikan

²¹⁵ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

²¹⁶ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyāṣah Dauliyah)*, hlm. 16.

pemberian bantuan kepada pengungsi sampai pada akhirnya mereka memutuskan akan kembali ke Timor Timur atau menetap di Indonesia.²¹⁷ Tindakan dari pemerintah Indonesia ini merupakan aplikasi dari prinsip Keadilan (*al – 'Adalah*). Prinsip ini mengajarkan bahwa Islam mewajibkan penegakan keadilan baik terhadap diri sendiri, keluarga, tetangga, bahkan terhadap musuh sekalipun kita wajib bertindak adil.²¹⁸

Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Habibie bekerjasama dengan organisasi internasional yaitu IOM dan UNHCR serta organ PBB UNTAET dan UNA-MET, guna untuk memberikan bantuan, perlindungan dan penanganan terhadap pengungsi Timor Timur. Kerjasama ini didasarkan atas kerjasama kemanusiaan. Dalam *Siyāsh Dauliyah*, apa yang telah dilakukan pemerintah Indonesia ini sejalan dengan prinsip kerjasama kemanusiaan. Prinsip ini diperlukan karena ada saling ketergantungan baik antara individu maupun antara negara di dunia. Sudah barang tentu kerjasama ini dilaksanakan agar saling menguntungkan dalam suasana baik dan untuk kebaikan bersama.²¹⁹

Prinsip dasar *Siyāsh Dauliyah* yang lain yaitu Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah*.²²⁰ Kemerdekaan yang sesungguhnya dimulai dari pembebasan diri terhadap keselamatan dan kemaslahatan hidup manusia di

²¹⁷ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

²¹⁸ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsh Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 124.

²¹⁹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsh Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 125.

²²⁰ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsh Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 129.

muka bumi. Hal ini tercermin saat Presiden Habibie menawarkan dua opsi kepada masyarakat Timor Timur untuk mendapat otonomi luas atau bebas menentukan nasib sendiri, yang pada akhirnya berujung pada lepasnya Timor Timur dari NKRI pada tahun 1998, serta memberikan pilihan kepada pengungsi untuk memutuskan akan kembali ke Timor timur atau menetap di Indonesia.²²¹

Presiden Habibie mengesahkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Undang-Undang tersebut tak hanya menjamin hak perlindungan rakyat Indonesia saja, akan tetapi juga memberikan jaminan hak perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka. Perlindungan tersebut diatur melalui Pasal 28 Ayat (1) yang berbunyi, “Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain”. Hal tersebut sejalan prinsip Persamaan (*al-Musawah*), dimana prinsip ini menekankan bahwa setiap bangsa di dunia harus menempatkan bangsa lain sebagai pemilik derajat yang sama.²²²

Aksi kekerasan yang terjadi sebelum dan setelah referendum kemudian memojokkan pemerintahan Habibie. Di mata Internasional ia dinilai gagal mengontrol TNI, yang dalam pernyataan-pernyataannya mendukung langkah Presiden Habibie menawarkan referendum, namun di lapangan mendukung milisi pro integrasi yang berujung pada tindakan kekerasan di Timor Timur setelah referendum. Tidak menepati janji atau kata-kata merupakan salah satu

²²¹ Ahmad Romsan, dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 193.

²²² Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyāsah Dauliyah)*, hlm. 16.

sikap yang tidak mencerminkan prinsip perilaku moral yang baik (*al-Akhlak al-Karimah*). Allah berfirman dalam Q.S. al-Isra' ayat 34 :

وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُورًا

... dan penuhilah janji, karena janji itu pasti diminta pertanggungjawabannya.²²³

Meskipun Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967, akan tetapi Indonesia tetap menerapkan prinsip *non-refoulement*. Selain penerapan prinsip tersebut, Indonesia juga meratifikasi 2 perangkat hukum internasional di bidang Hak Asasi Manusia, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia, dan Undang-Undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial. Kebijakan ini sejalan dengan prinsip kehormatan manusia (*Karomah Insaniyah*).²²⁴ Seluruh manusia terhormat secara fitrah. Prinsip ini merupakan landasan yang harus dipegang dalam hubungan internasional.²²⁵

Pemerintahan Presiden Habibie secara umum telah menerapkan dasar *Siyāṣah Dauliyah* dengan dominasi prinsip *al-'Adalah* (Keadilan) dan prinsip Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah* melalui sikap *Neuriticism*, atau kekhawatirannya terhadap dunia internasional yang berusaha mencari aman

²²³ Tim penerjemah al-Qur'an Kemenag RI, dalam <https://quran.kemenag.go.id/sura/17/34>.

²²⁴ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 126.

²²⁵ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyāṣah Dauliyah)*, hlm. 16.

dengan memberikan kebebasan kepada orang Timor Timur untuk lepas dari NKRI dan juga pengungsi untuk memilih dimana mereka akan tinggal.

2. Era Abdurrahman Wachid (1999-2000)

Presiden Abdurrahman Wachid telah berhasil menyelesaikan masalah residu pemisahan Timor Timur. Hal ini ditandai dengan dibukanya lembaran baru dalam membina hubungan dan kerjasama dengan Timor Timur berdasarkan prinsip-prinsip saling menghormati, hubungan bertetangga yang baik dan saling menguntungkan. Salah satunya dengan merencanakan membentuk sebuah Komisi Bersama antara UNTAET – INDONESIA, dengan beberapa sub-komisi yang berhubungan dengan bisnis, lingkungan, perdagangan, kesehatan, budaya, pendidikan dan hak asasi.²²⁶ Hubungan kerjasama yang dilakukan oleh Presiden Gus Dur telah mencerminkan prinsip dasar *Siyāṣah Daulyah* yaitu *Karomah Insaniyah*.²²⁷ Seperti yang telah diketahui bahwa *Karomah Insaniyah* (Kehormatan Manusia) merupakan prinsip kerjasama antar negara dengan landasan saling menghormati dan tidak merendahkan bangsa lainnya. Kerjasama internasional tidak akan berkembang tanpa dilandaskan saling hormat-menghormati.

Prinsip Kerjasama Kemanusiaan juga telah diterapkan oleh Presiden Gus Dur. Prinsip ini diperlukan sebab memiliki ketergantungan antar individu maupun antar negara di dunia. Kerjasama kemanusiaan ini diwujudkan dengan saling mengirim Wakil/mendirikan Kantor Penghubung di Dili, Jakarta dan Kupang, Timor Barat, juga menghendaki adanya hubungan

²²⁶ Anonim, "Gus Dur Kunjungi Timor Timur", *TAIS TIMOR*, hlm. 2.

²²⁷ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāṣah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 126.

ekonomi, perdagangan, penanaman modal, sosio-kultur dan kerjasama yang sah serta merencanakan untuk mencapai tingkat saling percaya (MoU) tentang memberikan bantuan hukum, peradilan dan masalah-masalah hak asasi manusia.²²⁸

Gus Dur membuat kebijakan bahwa akan tetap memberikan kesempatan belajar dan beasiswa kepada para mahasiswa Timor Timur untuk belajar di lembaga-lembaga sekolah tinggi.²²⁹ Kebijakan ini mencerminkan prinsip Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah*.²³⁰ Memberikan kesempatan belajar dan beasiswa kepada para mahasiswa Timor Timur merupakan implementasi prinsip kebebasan dalam menuntut ilmu.

Prinsip keadilan (*al-'Adalah*) diterapkan Gus Dur dengan sepakat untuk mengadakan pembahasan guna menyelesaikan masalah-masalah yang muncul setelah penyerahan kekuasaan di Timor Timur kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa, termasuk pengembalian barang-barang museum dan hak milik pribadi, status pengungsi dan pensiunan negara bagi orang Timor Timur yang dulu menjadi pegawai negeri sipil. Hak yang sudah diterima oleh orang Timor Timur sebelum memutuskan menarik diri dari Indonesia tetap akan diberikan oleh Pemerintah Indonesia. Selain itu juga telah menentukan garis batas kekuasaan di wilayah Timor Timur guna memudahkan barang dan orang untuk masuk lewat perbatasan antara Timor Timur dan Indonesia, termasuk

²²⁸ Anonim, "Gus Gur Kunjungi Timor Timur", *TAIS TIMOR*, hlm. 2.

²²⁹ Anonim, "Gus Gur Kunjungi Timor Timur", *TAIS TIMOR*, hlm. 2.

²³⁰ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 129.

akses yang tidak bisa dilarang di koridor khusus antara daerah kantong Oecussi dan kabupaten-kabupaten lain di Timor Timur.²³¹

Hasil dari pertemuan Indonesia – Timor Timur yang lain yaitu memberikan kemudahan keuangan dan hubungan perdagangan serta penanaman modal. Selain itu membangun dan memperbaiki hubungan transportasi udara, darat, dan laut sama seperti telekomunikasi dan hubungan kantor pos.²³² Kebijakan tersebut mencerminkan prinsip persamaan (*al-Musawah*). Dengan kebijakan tersebut mereka mendapatkan hak yang sama untuk bekerja dan berkomunikasi.

Dari kerjasama baru saja dimulai tersebut akan ada masa depan yang cerah antara Timor Leste dan Indonesia, dan menciptakan iklim yang baik untuk hubungan bilateral dan sekaligus bertujuan untuk menciptakan rekonsiliasi dan keadilan juga untuk promosi kerjasama internasional. Hal tersebut mencerminkan bahwasanya Indonesia menjunjung prinsip kesatuan umat manusia dengan selalu menunjukkan moral yang baik demi kebaikan hubungan bersama.²³³

Dalam merespon masalah Timor Timur ini Presiden Gus Dur telah mengimplementasikan dasar *Siyāṣah Dauliyah* dengan dominasi prinsip kerjasama kemanusiaan melalui karakter *Openness* yang dominan diaplikasikan oleh Gus Dur dengan melakukan diplomasi dan membentuk kerjasama yang baik dengan Timor Timur.

²³¹ Anonim, “Gus Gur Kunjungi Timor Timur”, *TAIS TIMOR*, hlm. 2.

²³² Anonim, “Gus Gur Kunjungi Timor Timur”, *TAIS TIMOR*, hlm. 2.

²³³ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāṣah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 122.

3. Era Megawati Soekarnoputri (2001-2004)

Meski bukan merupakan bagian dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Indonesia tidak lepas tangan terkait masalah pengungsi dan pencari suaka yang masih digolongkan sebagai *imigran illegal*.²³⁴ Pengaturan ini sebagai bukti bahwa pemerintah Indonesia tetap peduli dan tetap mengutamakan kemanusiaan. Hal ini sejalan dengan prinsip kesatuan umat manusia, dimana prinsip ini menghendaki agar tidak ada konflik antarbangsa.²³⁵ Lebih lanjut tentang masalah pengungsi, Direktur Jenderal Imigrasi telah mengeluarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. F-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002. Surat edaran tersebut berusaha untuk memberikan sekedar pegangan bagi para pejabat imigrasi pemeriksa di TPI, untuk memberikan perlakuan khusus terhadap orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi yaitu diberikan kesempatan untuk menghubungi protecting officer dari UNHCR pada saat itu juga untuk dilakukan penelitian awal.²³⁶ Dalam hal ini pemerintah Indonesia telah menerapkan prinsip *al-'Adalah* (Keadilan).²³⁷

Pada awal pemerintahannya Presiden Megawati melakukan kunjungan diplomasi ke negara Amerika Serikat. Kunjungan tersebut membuahkan hasil

²³⁴ Siciliya Mardian Yo'el, "Kajian Yuridi Perlindungan Pengungsi di Indonesia Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Republik Indonesia, hlm. 473.

²³⁵ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyāsah Dauliyah)*, hlm. 16.

²³⁶ Meisy Turangan, dkk., "Aspek Hukum Tata Negara Terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi Yang Menetap di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011", *Lex Administratum*, hlm. 103.

²³⁷ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 124.

yaitu direalisasikannya bantuan dari negara Paman Sam tersebut.²³⁸ Diplomasi dan kunjungan tersebut membuktikan bahwa Indonesia telah menerapkan prinsip *Tasamuh* (Toleransi). Seperti yang diketahui, akibat dari kunjungan tersebut Indonesia kemudian menjalin hubungan kerjasama yang baik dengan Negara Amerika Serikat.

Upaya diplomasi untuk menyakinkan masyarakat internasional agar memberikan kepercayaan kepada pemerintah Indonesia dalam penanganan kasus-kasus Timtim diperkuat dengan pemebntukan KPPHAM Timtim (22/09/1999), dan pembentukan pengadilan HAM ad hoc berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 96 tahun 2001, yang bertujuan untuk mengadili kasus-kasus pelanggaran berat HAM Timor Timur. Ini menunjukkan bahwa Indonesia menjunjung tinggi *al-Musawah* (Persamaan). Manusia memiliki hak-hak kemanusiaan yang sama, untuk mewujudkan keadilan adalah mutlak mempersamakan manusia di hadapan hukum.²³⁹

Pemerintahan Presiden Megawati secara umum telah mengaplikasikan prinsip dasar *Siyāṣah Dauliyah*. Dengan dominasi prinsip *al-Musawah* (Persamaan) melalui sikap *Conscientiousnes* atau kehati-hatiannya ditunjukkan dalam upaya diplomasi yang dilakukan untuk meyakinkan masyarakat internasional agar memberikan kepercayaan kepada pemerintah Indonesia dalam penanganan kasus-kasus Timor Timur.

²³⁸ Khusnul Hamidah, "Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Presiden Megawati Soekarnoputri Terhadap Reaksi AS (2001-04) Atas Reformasi TNI dan Perspektif Hubungan sipil-Miter RI", *Thesis*, hlm. 81.

²³⁹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāṣah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 125.

4. Era Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)

Di tahun 2009 pemerintah Indonesia memberikan perhatian khusus terkait upaya penanganan 391 manusia perahu asal Myanmar dan Bangladesh yang terdampar di Propinsi Nangroe Aceh Darussalam, serta 125 pengungsi Afghanistan di tahun 2011.²⁴⁰ Perhatian khusus ini direalisasikan melalui penanganan yang dilakukan kepada para pengungsi tersebut. Pemerintah Indonesia menerima dan menampung ratusan pengungsi yang datang. Perlindungan dan penanganan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sebagai bukti bahwa Indonesia menjunjung tinggi prinsip kesatuan umat manusia dan *Karomah Insaniyah* (Kehormatan manusia). Perlunya penanganan untuk masalah pengungsi ini, Indonesia dan negara-negara ASEAN lain sepakat untuk melalui mekanisme *Bali Process*. Indonesia senantiasa mendukung *Bali Process* sebagai mekanisme regional untuk mencari solusi bagi permasalahan *illegal migration* khususnya dalam menangani *root cause* permasalahan tersebut.²⁴¹ Dukungan terhadap mekanisme ini salah satu bentuk *Tasamuh* (Toleransi) yang diimplementasikan oleh Indonesia dan negara ASEAN lain, mengingat ASEAN dibentuk dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah regional antar negara didalamnya.

Hasil dari mekanisme *Bali process* ini salah satunya adalah mencari negara ke tiga dengan melibatkan negara asal, transit dan tujuan. Mereka yang telah diverifikasi dan mendapat status sebagai pengungsi kemudian akan

²⁴⁰ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 269.

²⁴¹ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 270.

diusahakan untuk ditempatkan di negara ketiga yang mereka inginkan. Selain itu, yang menjadi fokus dari upaya pemerintah Indonesia ialah melakukan pemulangan terhadap pengungsi yang telah menyatakan kesediaannya direpatriasi secara sukarela (*voluntary repatriation*).²⁴² Usaha pemerintah ini sejalan dengan prinsip *al-'Adalah* (Keadilan), karena Islam mewajibkan penegakan keadilan baik terhadap diri sendiri, keluarga, tetangga, bahkan terhadap musuh sekalipun kita wajib bertindak adil.²⁴³

Pemerintah Indonesia melalui Menko Kesra RI di tahun 2010 memberikan 500 ton beras dan 20 ton obat-obatan. Tak hanya Pemerintah, organisasi-organisasi kemanusiaan pun turut serta berperan dalam penanganan terhadap pengungsi. PMI bekerjasama dengan ICRC telah melakukan bantuan untuk evakuasi, mendirikan tenda bekerjasama dengan Kemensos RI, memberi makanan dengan bekerjasama dengan IOM, memberikan air bersih melalui proses sanitasi bekerjasama dengan PDAM kota Sabang, serta membuka posko dan membuat septi tank di wilayah pengungsian.²⁴⁴ Aksi ini sebagai implementasi dari prinsip *al-Musawah* (Persamaan) dan prinsip kerjasama kemanusiaan karena pada dasarnya manusia memiliki hak-hak kemanusiaan yang sama dan harus terpenuhi.²⁴⁵

²⁴² Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 270.

²⁴³ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyarah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 124.

²⁴⁴ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 277.

²⁴⁵ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyarah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 125.

Setelah bekerjasama antara Kemenlu RI, Menko Kesra RI dan Kemensos RI dengan UNHCR dan IOM sebagai lembaga Internasional serta melakukan diplomasi dengan negara ke 3 guna memberikan suaka kepada para pengungsi,²⁴⁶ Indonesia juga memberikan kebebasan kepada para pengungsi untuk memilih kewarganegaraan yang mereka kehendaki. Hal ini merupakan perwujudan dari prinsip Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah* dan prinsip perilaku moral yang baik guna mempererat *ukhuwah insaniyah* (persaudaraan manusia).²⁴⁷

Presiden SBY secara umum telah menerapkan dasar *Siyāsah Dauliyah* dengan dominasi prinsip kerjasama kemanusiaan melalui karakter *Openness* yang diaplikasikan oleh SBY dengan melakukan diplomasi serta kerjasama dengan UNHCR dan IOM dalam kerjasama internasional.

5. Era Joko Widodo (2014-Sekarang)

Dalam merespon isu Rohingya yang kembali memanas pada masa pemerintahannya, Presiden Joko Widodo melakukan berbagai kebijakan luar negeri. Salah satu langkah yang dilakukan oleh Kemenlu RI yang bekerjasama dengan Malaysia dan Thailand yaitu melakukan operasi *Search and Rescue* (SAR) bagi para pengungsi yang masih terapung di lautan serta melaksanakan patroli laut terkoordinasi dan memfasilitasi evakuasi di laut ketika kapal-kapal berisi migran tersebut ditemukan.²⁴⁸ Langkah ini sejalan

²⁴⁶ Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, hlm. 266-267.

²⁴⁷ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 125.

²⁴⁸ Tim Redaksi, "Rohingya: antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan", *Masyarakat ASEAN*, hlm. 11.

dengan prinsip *al-Musawah* (Persamaan). Semua pengungsi Rohingya harus diperlakukan dengan sama, artinya tidak dibedakan agar mereka semua mendapatkan perlindungan.²⁴⁹

Langkah selanjutnya yang diambil adalah menyediakan bantuan kemanusiaan, termasuk shelter, makanan, obat-obatan, dan kebutuhan lainnya bagi migran yang terdampar di wilayah tiga negara serta meningkatkan kerjasama dan koordinasi dengan UNHCR dan IOM dalam mengidentifikasi dan memverifikasi imigran, termasuk mencari negara ketiga untuk proses *resettlement*.²⁵⁰ Langkah ini didasarkan atas prinsip kerjasama kemanusiaan, dimana kerjasama ini diperlukan karena adanya saling ketergantungan untuk kebaikan bersama.²⁵¹

Di tahun 2017, Menlu Retno Marsudi mengajukan proposal Formula 4+1 untuk Rakhine State. Empat elemen ini terdiri dari: mengembalikan stabilitas dan keamanan; menahan diri secara maksimal dan tidak menggunakan kekerasan; perlindungan kepada semua orang yang berada di Rakhine State, tanpa memandang suku dan agama; dan pentingnya segera dibuka akses untuk bantuan kemanusiaan.²⁵² Keempat elemen ini merupakan implementasi dari prinsip kesatuan umat manusia, prinsip *al-'Adalah* (Keadilan), prinsip *Karomah Insaniyah* (Kehormatan manusia) serta prinsip

²⁴⁹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 125.

²⁵⁰ Tim Redaksi, "Rohingya: antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan", *Masyarakat ASEAN*, hlm. 11.

²⁵¹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 128.

²⁵² Hozin Zainullah, "Politik Luar Negeri Indonesia "Bebas Aktif" Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya", *Skripsi*, hlm. 58.

Tasamuh (Toleransi). Satu elemen lain dari Formula 4+1 adalah memberikan rekomendasi agar Laporan Komisi Penasehat untuk Rakhine State yang dipimpin oleh Kofi Annan segera diimplikasikan.²⁵³ Memberikan saran adalah salah satu dari perilaku moral yang baik (*al-Akhlak al-Karimah*). Prinsip *Siyāṣah Dauliyah* ini dapat mempengaruhi pandangan negara lain dalam menilai negara Indonesia.²⁵⁴

Prinsip *Siyāṣah Dauliyah* ini secara umum telah diterapkan oleh Presiden Jokowi dengan didominasi prinsip perilaku moral yang baik (*al-Akhlak al-Karimah*), melalui karakter *Openness* yang dibuktikan dengan Formula 4+1 guna menangani kasus etnis Muslim Rohingya

²⁵³ Hozin Zainullah, “Politik Luar Negeri Indonesia “Bebas Aktif” Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya”, *Skripsi*, hlm. 58.

²⁵⁴ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu syariah*, hlm. 130.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Pengungsi Asing Dan Pencari Suaka Pada Era Reformasi Perspektif *Siyāsah Dauliyah* yang telah dilakukan oleh penulis, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Banyaknya kasus pengungsi asing dan pencari suaka yang masuk ke negara Indonesia sejak Era Reformasi hingga sekarang membuat pemerintah Indonesia tidak tinggal diam dalam penanganannya. Pengungsi Timor Leste, Pengungsi Afghanistan hingga Pengungsi Rohingya (Myanmar dan Bangladesh) mendapatkan penanganan yang cukup baik oleh Pemerintah Indonesia, mengingat Indonesia bukanlah negara peratifikasi konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Dalam praktiknya Indonesia sangat menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan serta menjalankan prinsip-prinsip perlindungan dalam hukum pengungsi internasional. Dengan upaya diplomasi yang dilakukan oleh Menteri Luar Negeri RI serta kerjasama dengan organisasi internasional seperti UNHCR dan IOM, serta kerjasama Bilateral dan Multilateral yang sudah berlangsung, menjadikan penanganan kasus Pengungsi Asing dan Pencari Suaka dapat segera terselesaikan.
2. Dasar-dasar yang dijadikan landasan para ulama di dalam *Siyāsah Dauliyah* dan dijadikan ukuran apakah *Siyāsah Dauliyah* berjalan sesuai

dengan semangat al-Islam atau tidak. Dasar-dasar *Siyāsah Dauliyah* meliputi Kesatuan Umat Manusia, *al-'Adalah* (Keadilan), *al-Musawah* (Persamaan), *Karomah Insaniyah* (Kehormatan manusia), *Tasamuh* (Toleransi), Kerjasama Kemanusiaan, Kebebasan, Kemerdekaan/ *al-Huriyah*, Perilaku Moral Yang Baik (*al-Akhlak al-Karimah*). Pemerintah pada era reformasi sudah menerapkan prinsip-prinsip dasar *Siyāsah Dauliyah*. Hal tersebut dalam rangka hifdzu al-Ummah dalam ruang lingkungannya yang paking luas yaitu seluruh manusia yang diikat oleh rasa ukhuwah insaniyah di samping umat dalam arti komunitas agama baik muslim maupun nonmuslim.

B. SARAN

Dari sekian banyak penelitian terdahulu, tampak bahwa kajian penulis bukan hanya tergolong baru, tapi juga melengkapi penelitian-penelitian terdahulu. Oleh sebab itu penulis sadar bahwa penelitian dalam skripsi ini masih banyak kekurangan. Saran dan kritik sangat diperlukan untuk perbaikan dan penyempurnaan skripsi penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Annesya, Devania. "Politik Luar Negeri Indonesia Pasca Orde Baru". *JurnalPhobia*. dalam <https://frenndw.wordpress.com/2010/01/13/>.
- Anonim, "Gus Gur Kunjungi Timor Timur". *Tais Timor*, Vol.1, No.3, 13 Maret 2000.
- Anonym. "Australia Tutup Pintu Bagi Pencari Suaka di Indonesia". www.bbc.com.
- Anonym. *Politik luar Negeri Republik Indonesia*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. 1987.
- Arista, Fiky dkk. "Perbandingan Kebijakan Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas Terhadap Politik Luar Negeri Bebas Aktif Indonesia Pada Masa Orde Baru". *Factum*. Vol.6 No.1, April 2017.
- Aziz, Miftahul. "Politik Luar Negeri Bebas Aktif (Studi Pemerintahan Abdurrahman Wahid)". *Skripsi* tidak diterbitkan .Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga 2009.
- Bp7 pusat, bahan penataran p-4. Jakarta, bp 7 pusat 1983.
- Budiman, Ryan Prasetia. "Kebijakan Indonesia Terhadap Pengungsi Vietnam di Pulau Galang, 1979-1996". *Skripsi*. Depok: Universitas Indonesia. 2012.
- Diskominfo Kepri, <https://kepriprov.go.id/>.
- Djazuli, H.A. *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Djumadi, *Politik Luar Negeri Indonesia Menggalang Kerjasama Selatan Dan Selatan*. Yogyakarta: Aditya Media. 1994.

Efendi, Imas Ananta “Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi”, dalam *www.academia.edu*.

Fitriyadi, Ahmad Adi dan Fikry Latukau. “Diferensiasi Pengungsi dan Pencari Suaka dalam Hukum pengungsi Internasional dan Hubungannya dengan Prinsip Non-Refoulement”. *JAREV*. Vol.2, No. 2, Juli, 2020.

Hamid, Sulaiman. *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2002.

Hamidah, Khusnul. “Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Presiden Megawati Soekarnoputri Terhadap Reaksi AS (2001-04) Atas Reformasi TNI dan Perspektif Hubungan sipil-Miter RI”. *Thesis*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2009.

Hanomongan, Iskandar. *Reformasi Menuju Demokrasi: Kebijakan Luar Negeri Masa Presiden B.J Habibie*. Depok: Irec Indonesia, 2019.

Hanzel, Matthew. “Sejarah Politik Luar Negeri Indonesia”. <https://matthewhanzel.com/>.

Harahap, Nursapia. “Penelitian Kepustakaan”. *Jurnal Iqra'*. Vol. 08, No. 1, Mei 2014.

Hatta, Mohammad. *Mendayung Antara Dua Karang*. Jakarta: Penerbit Bulan Bintang. 1988.

<https://kbbi.web.id/>.

Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, “Pengantar Soal Perkembangan Politik Luar Negeri Terutama Kerjasama Negara-Negara ASEAN”. <http://ropeg.kkp.go.id/>.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor :
II/MPR/1983 Tentag Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Konvensi 1951 Tentang Status Pengungsi.

Kuwado, Fabian Januarius “Politik Luar Negeri Jokowi-JK dalam
Pencapaiannya”.<https://nasional.kompas.com/>.

Latif, Abdul. “Jumlah Imigran di Pekanbaru Mencapai 1.147 orang”,
<https://www.cakaplah.com/> .

Marzuki, Suparman. “Politik Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu:
Melanggengkan Impunity”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 17, No.
2, 2010.

Mbs. “Nyentrik, Gus Dur Ingin Persatukan Poros di Dunia”.
<https://nasional.okezone>.

MPR RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta:
Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016.

Muhsin, Aiyub “Politik Luar Negeri Republik Indonesia Masa Lampau, Kini dan
Masa Depan: Suatu Tinjauan dan Saran Kedepan”. *Jurnal Ilmu dan
Budaya*, Vol. 41, No.62, Februari 2019.

Muttaqien, M. dan Radityo Dharmaputra. *Dinamika Politik Luar Negeri
Indonesia : Sebuah Analisis Kontemporer*. Surabaya: Cakra Studio
Global Strategis, 2013.

Nasution, Ahmad Ridwan. “6 Pengungsi Rohingya dan Afghanistan di Medan
Diberangkatkan ke Amerika”, <https://daerah.sindonews.com/> , diakses
pada tanggal 22 Agustus 2020, pukul 12:44 WIB.

Notoprayitno, Maya I. "Suaka dan Hukum Pengungsi Internasional". *Jurnal Cita Hukum*. Vol.1, No. 1, Juni 2013.

Nurhandayani, Diah. "Kebijakan Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) Dalam Penyelesaian Kekerasan Etnis Muslim Rohingya Di Myanmar". *Skripsi*. Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah. 2013.

Pelangi, Intan. "Perlindungan Terhadap Para Pencari Suaka Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia". *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 4., No. 1., Tahun 2017.

Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Luar Negeri.

Piagam Hak Asasi Manusia dalam Lampiran II TAP MPR No. XVII/MPR/1998.

Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat.

Pidato Pertanggungjawaban Presiden/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di depan Sidang Umum MPR RI pada 14 Oktober 1999.

Prihatyono, Agus. "Peran Indonesia dalam mewujudkan ASEAN security community dan upaya mengatasi kendala dalam pelaksanaan Rencana Aksi", dalam <http://lontar.ui.ac.id/>.

Putri, Lunya Adelina. "Kompleksitas Rezim di Uni Eropa: Upaya Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 19, No. 3, Maret. 2016.

Rezasyah, Teuku. *Politik Luar Negeri Indonesia : Antara Idealisme dan Praktik*. Bandung: Humaniora, 2008.

- Romsan, Ahmad dkk., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*. Bandung: Sanic Offset, 2003.
- Roosyana, Rommy, “Para Pencari Suaka Belum Kehilangan Harapan pada Indonesia”. *lokadata.id/artikel/*.
- Rosmawati. “Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka Di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*. No.67, Th.XVII, Desember, 2015.
- Safaat, Aat Surya. “Arah Kebijakan Luar Negeri Jokowi-Ma’ruf”. dalam <https://banten.antaranews.com/>.
- Sakharina, Iin Karita dan Kadarudin. *Buku ajar Hukum Pengungsi Internasional*. Makassar: Putaka Pena Press, 2016.
- Sakharina, Iin Karita dan Kadarudin. *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi dalam Negeri)*. Yogyakarta: Deepublish. 2017.
- Sari, Lisa Permata. “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Hak-Hak Penerima Suaka Politik dalam Hukum Internasional”. *Skripsi*. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta 2011.
- Schlein, Lisa. “Jumlah Pengungsi Capai Angka Tertinggi”. www.voaindonesia.com.
- Setiawan, Asep dan Endang Sulastrri. *Pengantar Studi Politik Luar Negeri*. Jakarta: UMJ Press. 2017.
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi Kesepuluh. Jakarta: Sinar Grafika. 2008

SUAKA:Refugees and Asylum Seekers in Indonesia, “Indonesian Civil Society Network for Refugee Rights Protection”, dalam suaka.or.id.

Suntana, Ija. *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)*. Bandung: Pustaka Setia, 2015.

Surat Edaran Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. F-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002, perihal penanganan terhadap orang Asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka dan pengungsi.

Suryono, M. “UNHCR di Indonesia”. www.unhcr.org/id/.

Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Depok: PT Rajagrafindo Persada. 2018.

Tim Redaksi, “Rohingya: antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan”. Masyarakat ASEAN., *Media Publikasi Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN Kementerian Luar Negeri RI*. Edisi 8, Juni 2015.

Turangan, Meisy dkk., “Aspek Hukum Tata Negara Terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi Yang Menetap di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011”. *Lex Administratum*. Vol. VIII, No. 3, Juli-September. 2020.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Undang-Undang No 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika. 2008.

- Widhiyoga, Ganjar dan Setyasih Harini. "Identitas Politik Luar Negeri di Masa Reformasi (1999-2014)". *Research Fair Unisri 2019*. Vol.3, No.1, Januari 2019.
- Widiarti, R. "Pengungsi". <https://www.unhcr.org>.
- Wiguna, Wahyu Satria. "Kebijakan Penanganan Pengungsi Asing Di Indonesia". *Skripsi*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga. 2018.
- Wuryandari, Geneawati. *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Pusaran Politik Domestik*. Jakarta: LIPI, 2008.
- Yani, Yanyan M. dan Zulkarnain. "Dimensi Penanganan Dalam Kasus Pengungsi Internasional: Teori dan Praktik". *Jurnal Populis*. vol.4, no.7, Juni 2019.
- Yo'el, Siciliya Mardian. "Kajian Yuridi Perlindungan Pengungsi di Indonesia Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri". *Jurnal Diversi*. Vol. 2, No. 2. September 2016.
- Yulianto, Rohmad Adi. "Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia Perspektif Maqasid al-Syariah". *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*. Vol. XIII, No. 2, Desember 2019.
- Yustiningrum, R.R Emilia. "Signifikansi Isu Keamanan Non-Tradisional Dalam Politik Luar Negeri Indonesia". *Politik Luar Negeri dan Isu-Isu Keamanan Non-Tradisional*. Ed. Athiqah Nur Alami. Yogyakarta: Calpulis. 2016.
- Zainullah, Hozin. "Politik Luar Negeri Indonesia "Bebas Aktif" Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Rohingya". *Skripsi*. Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2019.