

TEKANAN KELOMPOK ISLAM DAN PRAKTIK NORMA *NON-INTERVENSI* ASEAN DALAM PERTIMBANGAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA

STUDI KASUS: BANTUAN KEMANUSIAAN TERHADAP KELOMPOK ETNIS MUSLIM ROHINGYA DI MYANMAR

TESIS



Oleh:

Mia Dayanti Fajar

2016891009

Pembimbing:

Dr. I Nyoman Sudira

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
JANUARI 2020**

HALAMAN PENGESAHAN

**TEKANAN KELOMPOK ISLAM DAN PRAKTIK NORMA *NON-INTERVENS*
ASEAN DALAM PERTIMBANGAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA
STUDI KASUS: BANTUAN KEMANUSIAAN TERHADAP KELOMPOK ETNIS
MUSLIM ROHINGYA DI MYANMAR**



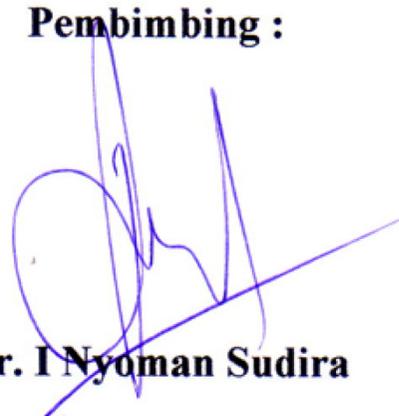
Oleh:

Mia Dayanti Fajar

2016891009

**Disetujui untuk Diajukan Ujian Sidang pada Hari/Tanggal:
Jumat, 17 Januari 2020**

Pembimbing :


Dr. I Nyoman Sudira

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
JANUARI 2020**

Pernyataan

Yang bertandatangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut:

Nama : Mia Dayanti Fajar
Nomor Pokok Mahasiswa : 2016891009
Program Studi : Magister Ilmu Hubungan Internasional
Program Pascasarjana
Universitas Katolik Prahyangan

Menyatakan bahwa Tesis dengan judul:

**Tekanan Kelompok Islam dan Praktik Norma Non-Intervensi ASEAN Dalam
Pertimbangan Kebijakan Luar Negeri Indonesia
Studi Kasus: Bantuan Kemanusiaan Terhadap Kelompok Etnis Di Myanmar**

adalah benar-benar karya saya sendiri dibawah bimbingan Pembimbing, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila di kemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya, atau jika ada tuntutan formal atau non formal dari pihak lain berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala resiko, akibat, dan/atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya, termasuk pembatalan gelar akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : di Bandung
Tanggal : 16 Januari 2019



Mia Dayanti Fajar

TEKANAN KELOMPOK ISLAM DAN PRAKTIK NORMA *NON-INTERVENSI* ASEAN DALAM PERTIMBANGAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA
STUDI KASUS: BANTUAN KEMANUSIAAN TERHADAP KELOMPOK ETNIS MUSLIM ROHINGYA DI MYANMAR

Mia Dayanti Fajar (2016891009), Pembimbing: Dr. I Nyoman Sudira
Bandung
Januari 2020

Abstrak

Konflik etnis Muslim Rohingya berasal dari sejarah kependudukan di Rakhine sejak kedatangan kolonial Inggris dan pemerintah Myanmar menyatakan pendudu Rohingya sebagai ‘imigran illegal’. Dinamika konflik telah terjadi sejak kudeta tahun 1962, hingga pada puncak konflik pada tahun 2017 yang menimbulkan krisis kemanusiaan terbesar. Peristiwa ini memberikan pengaruh kepada politik domestik Indonesia melalui tekanan kelompok Islam yang menuntut untuk melindungi penduduk Muslim Rohingya dan membuka akses bantuan kemanusiaan ke Rakhine. Sebagai organisasi kawasan, ASEAN tidak dapat bertindak tegas kepada Myanmar karena adanya norma non-intervensi yang telah mengatur perilaku negara untuk tidak campur tangan dalam masalah domestik negara lain. Di lain pihak, Indonesia telah berkomitmen untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan kepada Myanmar. Berdasarkan fenomena tersebut kebijakan luar negeri Indonesia berada dalam posisi dilematis, antara memenuhi keadaan domestik dan internasional. Tesis ini menggunakan kerangka pemikiran *two-level games* yang menyatakan bahwa hubungan politik domestik dan politik internasional dengan melihat kondisi keberhasilan (*win-sets*) melalui strategi diplomasi. Penelitian ini menggunakan model studi kasus dengan teknik pengolahan data *process – tracing*. Tujuan penelitian untuk menganalisis bagaimana tekanan kelompok Islam dan norma non-intervensi ASEAN dalam pertimbangan kebijakan luar negeri Indonesia untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan terhadap konflik etnis Muslim Rohingya di Myanmar. Hasil penelitian ini adalah kelompok Islam mampu mendorong pemerintah untuk melakukan diplomasi terhadap Myanmar untuk membuka akses bantuan kemanusiaan tanpa menyimpang dari norma non-intervensi ASEAN.

Keywords: Rohingya, ASEAN, non-intervensi, kebijakan luar negeri, kelompok Islamrak

**ISLAMIC GROUPS PRESSURE AND ASEAN NON-INTERVENTION
PRACTICES IN THE ASSESSMENT OF INDONESIA'S FOREIGN
POLICY
CASE STUDY: HUMANITARIAN ASSISTANCE TO THE ROHINGYA
MUSLIM ETHNIC GROUP IN MYANMAR**

**Mia Dayanti Fajar (2016891009), Supervisor: Dr. I Nyoman Sudira
Bandung
January 2020**

Abstract

Rohingya ethnic conflict derived from the history of population in Rakhine since the arrival of the British colonial government in Myanmar and the Myanmar government declared the Rohingya residents 'illegal immigrants'. The dynamics of the conflict have occurred since the coup in 1962, until the peak of the conflict in 2017 which caused the biggest humanitarian crisis. This event affected Indonesia's domestic political situation through pressure from Islāmic groups demanding to stop the violence, protect Muslim communities, and open access to humanitarian assistance to Rakhine. As a regional organization, ASEAN cannot act decisively towards Myanmar because of the non-intervention norms that have governed the country's behavior not to interfere in the domestic problems of other countries. On the other hand, Indonesia has committed to send humanitarian assistance to Myanmar. Based on this phenomenon, Indonesia's foreign policy is in a dilemma, between meeting domestic and international conditions. This thesis uses the framework of two-level games which states that the relationship between domestic politics and international politics by looking at the conditions of success (win-sets) through diplomatic strategies. This research uses a case study model with process - tracing data processing techniques. The purpose of this study was to analyze how the pressure of Islāmic groups and the norm of non-intervention ASEAN into consideration in the foreign policy of Indonesia to send humanitarian aid to the Rohingya ethnic conflict in Myanmar. The results of this study are that Islāmic groups are able to encourage the government to conduct diplomacy against Myanmar to open access to humanitarian assistance without deviating from the norm of ASEAN non-intervention.

Keywords: Rohingya, ASEAN, non-intervention, foreign policy, Islamic groups

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas berkat dan rahmat-Nya penulis diberikan kekuatan untuk dapat menyelesaikan tesis ini. Terima kasih kepada kedua orang tua, Ayah & Mama dan adik penulis, Septia Rossa yang telah memberikan dukungan baik secara moril dan materiil selama proses pendidikan S2 ini. Selain itu, terima kasih kepada teman terdekat penulis, Dyah Ayunda yang telah berjuang bersama dalam proses pendidikan dan pengerjaan tesis ini, dan Yovita Devi, Reni Arlyan, serta dukungan dari teman-teman Magister HI UNPAR lainnya.

Penulis mengucapkan terimakasih kepada mas I Nyoman Sudira selaku dosen pembimbing yang telah memberikan masukan, mengarahkan dan mendukung berjalannya proses pengerjaan tesis ini. Terima kasih juga kepada para penguji sebelumnya, mas Bob. S. Hadiwinata (Alm.) dan mas P.Y. Nur Indro (Alm.), yang telah mengarahkan rancangan awal tesis ini, serta mbak Sukawarsini Djelantik dan bang Aknolt Kristian Pakpahan yang telah bersedia untuk melanjutkan proses pengujian dan memberikan masukan untuk perbaikan tesis ini sampai tahap akhir.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih kurang dari sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat terbuka dengan saran dan kritik dari pembaca untuk dapat mengembangkan tesis ini di kesempatan berikutnya. Penulis berharap agar tesis ini dapat memberikan manfaat dan mengembangkan wawasan baru bagi para pembaca, terutama akademisi Ilmu Hubungan Internasional.

Bandung, 20 Januari 2020

Mia Dayanti Fajar

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	I
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. LATAR BELAKANG MASALAH	1
1.2. IDENTIFIKASI MASALAH	9
1.2.1. Pembatasan Masalah	24
1.2.2. Perumusan Masalah.....	26
1.3. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN	26
1.4. TINJAUAN LITERATUR	27
1.5. KERANGKA PEMIKIRAN	30
1.6. METODE PENELITIAN DAN TEKNIK PENGUMPULAN DATA	48
1.7. SISTEMATIKA PEMBAHASAN	51
BAB II KELOMPOK ISLAM DALAM DINAMIKA POLITIK INDONESIA	54
2.1. Pengaruh Islam Dalam Politik Domestik Indonesia	55
2.1.1. Kehadiran Kelompok Islam di Indonesia	60
2.1.2. Kelompok Islam Dalam Politik Domestik Indonesia: Sebelum Era Reformasi	69
2.1.3. Mobilisasi Kelompok Sebagai Kekuatan Politik Domestik: Setelah Era Reformasi	76
2.2. Pengaruh Islam Dalam Politik Luar Negeri Indonesia	84
2.2.1. Dasar Kebijakan Luar Negeri Indonesia	86
2.2.2. Politik Domestik Dalam Proses Pembentukan Kebijakan Luar Negeri Indonesia	89
2.2.3. Posisi Islam Dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia	93

BAB III PRAKTIK NORMA NON-INTERVENSI ASEAN.....	102
3.1. Lima Negara Pendiri ASEAN Sebagai Pembawa Norma Non-Intervensi	108
3.2. Dinamika Praktik Non-Intervensi Dalam Konflik Sosial ASEAN.....	111
3.2.1. Praktik Norma Non-Intervensi di tengah Konsolidasi ASEAN.....	114
3.2.2. Perluasan Keanggotaan ASEAN (ASEAN 10)	120
3.2.3. Transformasi Politik ASEAN Terhadap Isu Transnasional	125
3.3. Perkembangan Praktik Norma Non-Intervensi ASEAN: <i>Constructive Engagement, Flexible Engagement dan Enhanced Interaction</i>	129
 BAB IV ANALISIS TEKANAN KELOMPOK ISLAM DAN PRAKTIK NORMA NON-INTERVENSI ASEAN MENGGUNAKAN KONSEP TWO LEVEL-GAMES DALAM MENENTUKAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA DI ASEAN UNTUK PENGIRIMAN BANTUAN KEMANUSIAAN DI MYANMAR.....	140
4.1. Tekanan Kelompok Islam Terhadap Konflik Etnis Muslim Rohingya.....	143
4.2. Perspektif Norma Non-Intervensi ASEAN Dalam Konflik Etnis Muslim Rohingya	154
4.3. Determinasi <i>Win-Sets</i> Dalam Menentukan Keberhasilan Diplomasi Indonesia Untuk Pengiriman Bantuan Kemanusiaan ke Myanmar	164
4.3.1. Preferensi dan Koalisi Konstituen Islam (Tingkat II)	167
4.3.2. Institusi Politik (Tingkat II).....	172
4.3.3. Strategi Negosiasi Internasional (Tingkat I).....	175
 BAB V KESIMPULAN	184
 DAFTAR PUSTAKA	189

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Periode Dinasti Raja Mrauk-U merupakan masa dimana Rakhine menjadi identitas masyarakat dan berkembang secara independen, serta membangun hubungan yang harmonis dengan Bengali yang mayoritas penduduknya beragama Muslim.¹ Namun, sejak pertengahan abad ke-19, kerjasama Buddha dan Muslim terganggu oleh ketegangan komunal dan pergolakan bersenjata. Pada tahun 1942-1943, ketika Inggris dan Jepang sedang dalam masa perang, kedua komunitas keagamaan tersebut menderita karena kekerasan dan perpindahan penduduk secara meluas.² Berdasarkan sejarah Rohingya, Rakhine adalah tempat dari rumah leluhurnya. Namun, pemerintah Myanmar saat ini menyebut kelompok Rohingya sebagai ‘imigran illegal’.³

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar 1982, pemerintah Myanmar menyebut komunitas Rohingya sebagai ‘imigran illegal’ yang bermigrasi dari Bengal Timur selama kolonialisasi Inggris di Myanmar. Dalam hukum resmi negara Myanmar mengklaim tidak ada etnis Muslim Rohingya dari daftar 135 kelompok etnis Myanmar yang tercantum

¹ Advisory Commission on Rakhine State, “Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State”, August 2017.

² *Ibid.*,

³ Md. Shariful Islam, “Understanding The Rohingya Crisis and The Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses”, *Jadavpur Journal of International Relations* (2019): 5.

dalam undang-undang kewarganegaraan dan konstitusi. Menurut narasi nasionalis Rakhine, istilah Rohingya diciptakan pada tahun 1950-an untuk mempromosikan tuntutan politik orang-orang Bengali di Myanmar.⁴ Bahkan, dalam sensus yang diambil di bawah sistem kolonial Inggris, tidak ada catatan tentang orang-orang yang disebut 'Rohingya'. Saat ini nama Rohingya digunakan media dengan merujuk kepada kelompok minoritas Muslim di Rakhine.⁵

Dalam mendeskripsikan masalah Rohingya, Benjamin Zawacki menyebutkan bahwa konflik etnis Muslim Rohingya adalah bentuk diskriminasi sistemik: undang-undang, kebijakan dan praktik, yang telah dirancang oleh orang-orang, pada akhirnya merupakan bagian dari sistem yang merujuk kepada diskriminasi bahkan tanpa adanya individu yang diskriminatif. Relevansi sejarah yang tidak diakui oleh pemerintah Myanmar, membuat sebagian besar diantaranya tidak memiliki kewarganegaraan di Myanmar dan telah dibuat tanpa kewarganegaraan, tidak mampu untuk mendapatkan perlindungan negara.⁶

Perlakuan tersebut membatasi kebebasan dan hak asasi manusia mereka yang mendasar. Meskipun tidak terbatas pada Rohingya, pembatasan ini berlaku juga terhadap umat Buddha atau Muslim lainnya di Negara Bagian Rakhine, atau pada etnis minoritas lainnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa Myanmar, sebagai anggota PBB melanggar hukum HAM, yang dinyatakan dalam Piagam PBB Pasal 55 dan 56 "penghormatan universal terhadap dan kepatuhan terhadap, hak asasi

⁴ Maung Zarni dan Alice Cowley, "The Slow-Burning Genocide Of Myanmar's Rohingya", *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* (2014): 756.

⁵ Jacques P. Leider, "Rohingya: The Name, The Movement, The Quest for Identity, *Network Myanmar* (2014): 2.

⁶ Benjamin Zawacki, "Defining Myanmar's: Rohingya Problem", *Human Rights Brief* 20, No.3 (2013): 18-19.

manusia dan kebebasan mendasar bagi semua orang tanpa membedakan ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama”.⁷

Pergantian pemerintahan Myanmar tidak merubah situasi dan kondisi ketegangan yang terjadi. Pada 4 Februari 2011, Parlemen Myanmar mengangkat Thein Sein sebagai Presiden. Dibawah pemerintahan militer-sipil Presiden Thein Sein, Myanmar mengalami serangkaian reformasi demokratis. Namun, tindakan kekerasan dan pelanggaran HAM berat terhadap Rohingya tetap berlanjut, terutama adanya peran pasukan keamanan negara Myanmar yang bertugas dalam keimigrasian perbatasan Myanmar, yaitu NaSaKa. Pembentukan NaSaKa merupakan bentuk dari kekuatan perbatasan militer pada tahun 1992. Pada tahun 2013, NaSaKa dibawah kendali Kementerian Perbatasan beroperasi di daerah perbatasan Rakhine. Kejahatan yang dilakukan oleh NaSaKa adalah pembatasan pernikahan, pemerasan, penyiksaan dan kerja paksa terhadap kelompok Rohingya.⁸

Dengan latar belakang sejarah Muslim Rohingya dan Buddha Rakhine serangkaian kekerasan yang terjadi sejak tahun 1942-1943, pemerintah tidak dapat meminimalisir konflik panjang antara kedua kelompok. Administrasi Rakhine mengklaim bahwa sejak Perang Dunia II, struktur pemerintahan sangat kacau dan tidak berfungsi.⁹ Reformasi politik dan ekonomi pada masa pemerintahan Presiden Thein Sein membawa keterbukaan terhadap ruang sosial dan kebebasan

⁷ *Ibid.*, 22.

⁸ Alina Lindblom et al., eds., “Persecution of The Rohingya Muslims: Is Genocide Occuring in Myanmar’s Rakhine State? A Legal Analysis”, *Fortify Rights* (2015): 12-14.

⁹ Advisory Comission on Rakhine State, *Loc.Cit.*,

media Myanmar. Propaganda kebencian terhadap Rohingya menyebar luas dan pemerintah terbukti mendukung gerakan kekerasan.¹⁰

Myanmar yang berpenduduk mayoritas beragama Buddha, melakukan aksi demonstrasi untuk menolak penduduk Rohingya dan menuntut untuk segera keluar dari Myanmar. Para biksu Buddha memainkan peran aktif dalam menyebarkan narasi anti-Rohingya dan anti-Muslim. Terbentuknya “Gerakan 969”, yaitu gerakan nasionalis anti-Muslim yang diwakili oleh biksu Ashin Wirathu, menyatakan bahwa umat Islam berusaha untuk mengambil alih Myanmar dan umat Buddha harus bersatu untuk menyingkirkan ancaman Islam. Para biksu Buddha Rakhine setempat juga telah membagikan selebaran yang mendesak Rakhine untuk mengisolasi Rohingya secara ekonomi dan sosial. Ketidakpercayaan kedua kelompok agama meningkat pada tahun 2012 dan menjadi sorotan media internasional.¹¹

Kekerasan antara kedua kelompok terjadi secara meluas, yang diawali oleh kasus pemerkosaan, perampokan dan pembunuhan seorang wanita Rakhine pada 28 Mei 2012 oleh tiga orang Muslim. Dokumentasi korban cepat beredar di jejaring sosial di Myanmar bersamaan dengan propaganda negatif oleh anonim, bahkan foto-foto dan berita tersebut cepat menyebar ke desa-desa dan kota-kota Rakhine meskipun tidak ada koneksi internet di Rakhine. Eskalasi konflik semakin tinggi ketika kekerasan pada Juni 2012, massa membunuh 10 penumpang Muslim di bus yang menuju ke Thandwe. Hal ini memicu sentiment tinggi

¹⁰ Maung Zarni, Alice Cowley, “The Slow-Burning Genocide Of Myanmar’s Rohingya”, *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* (2014): 737.

¹¹ Alina Lindblom et al., eds., “Persecution of The Rohingya Muslims: Is Genocide Occuring in Myanmar’s Rakhine State? A Legal Analysis”, *Fortify Rights* (2015): 22.

kelompok Buddha terhadap Muslim yang menyebabkan tingginya serangkaian konflik kekerasan, pembunuhan, pembakaran tempat tinggal yang terjadi sepanjang Juni hingga Oktober 2012.¹² Presiden Thein Sein, mengumumkan keadaan darurat di Rakhine dan memberikan wewenang kepada militer untuk mengambil alih fungsi administrasi wilayah tersebut. Namun, kekerasan terus berlanjut hingga perusakan tempat tinggal penduduk Muslim Rohingya dan Rakhine yang menyebabkan 100.000 Rohingya dan Rakhine kehilangan tempat tinggal dan tinggal di perkemahan darurat, serta melarikan diri ke Bangladesh, yang merupakan negara tetangga terdekat Myanmar.¹³

Sepanjang tahun 2016 – 2017 eskalasi konflik di Rakhine meningkat. Terjadinya aksi kekerasan yang diprakarsai oleh kelompok Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) yang menyerang aparat keamanan dan pangkalan militer Myanmar pada Oktober 2016 dan Agustus 2017. Kondisi semakin memburuk dengan terjadinya pembunuhan dan pemerkosaan, serta pembakaran seluruh desa Rohingya oleh militer Myanmar dan kelompok militan Buddha. Peristiwa ini menyebabkan tertutupnya bantuan kemanusiaan dan menghasilkan eksodus pengungsi tercepat dan terbesar sepanjang masa. Sekitar 700.000 masyarakat Rohingya kembali melarikan diri dari Rakhine Utara ke Bangladesh. Berdasarkan serangkaian peristiwa tersebut, UNHCR menetapkan konflik Rohingya sebagai “textbook case of ethnic cleansing”.¹⁴

¹² Advisory Commission on Rakhine State, “Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State”, August 2017.

¹³ Allard Lowenstein, 2015, *Persecution of the Rohingya Muslims: Is Genocide Occuring in Myanmar Rakhine State? A Legal Analysis*, International Human Rights Clinic, Yale Law School. Hlm. 18.

¹⁴ IPAC, “Indonesia And The Rohingya Crisis”, *IPAC Report No.46* (June 2018): 5-6.

Konflik etnis Muslim Rohingya mendapatkan kecaman dari masyarakat internasional, termasuk Indonesia. Serangkaian aksi demonstrasi dilakukan di Indonesia oleh kelompok Islam untuk menekan pemerintah agar segera mengambil tindakan inisiatif atas kekerasan yang menimpa sesama umat Muslim di Myanmar. Tanggapan langsung diberikan oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi), yang menghasilkan kebijakan luar negeri dalam bentuk diplomasi yang dilakukan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia Retno Marsudi untuk melakukan diplomasi dengan Pemerintah Myanmar dengan tujuan untuk menghentikan kekerasan dan melindungi masyarakat Muslim, serta membuka akses bantuan kemanusiaan ke Rakhine.¹⁵ Kerjasama dari berbagai kelompok Islam dan pemerintah untuk berperan aktif dalam penyelesaian konflik Rohingya ditunjukkan melalui bantuan kemanusiaan. Hal ini membuat keterlibatan Indonesia di Myanmar cukup dominan, hingga mendapatkan kepercayaan pemerintah Myanmar untuk terus berkomitmen mengirimkan bantuan kemanusiaan ke Rakhine.

Kebijakan luar negeri Indonesia mengadopsi pendekatan nasional yang terintegrasi, yaitu suatu pendekatan yang menekankan pada hubungan antara kebijakan domestik dan kebijakan luar negeri. Indonesia sebagai negara yang memiliki jumlah penduduk Muslim terbanyak di dunia, merupakan potensi terbesar Indonesia dalam mendorong kebijakan yang bersifat normatif. Diketahui bahwa keberadaan kelompok Islam di Indonesia telah ada sejak sebelum kemerdekaan dan telah menjadi kekuatan politik domestik Indonesia. Sebagai

¹⁵ *Ibid.*, 11.

negara demokrasi, Indonesia memiliki kepentingan untuk merefleksikan aspirasi dan nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat, seperti penegakan hukum, pluralisme dan multikulturalisme, serta penghormatan hak asasi manusia yang menjadi landasan Indonesia dalam membangun hubungan dengan negara lain.¹⁶

Dalam praktiknya, kebijakan luar negeri Indonesia harus mampu memperjuangkan permasalahan dan potensi di dalam negeri sebagai suatu kepentingan nasional di luar negeri. Kebijakan luar negeri tidak hanya menjadi perpanjangan dari kebijakan dalam negeri, melainkan juga strategi untuk mengantisipasi dan beradaptasi sesuai dengan dinamika yang berkembang di tingkat regional maupun internasional. Sehingga, kebijakan yang dihasilkan mampu menghadirkan suasana aman di lingkungan domestik, regional, dan internasional.¹⁷

Pada tingkat kawasan, Indonesia telah mengklaim kepemimpinan di Asia Tenggara melalui ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), menjadi suatu tanggung jawab tersendiri bagi Indonesia untuk meningkatkan dan mempertahankan solidaritas antar negara anggota ASEAN. Dengan demikian ASEAN mendapatkan posisi penting dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Stabilitas, keamanan dan kesejahteraan di kawasan Asia Tenggara menjadi kepentingan strategi luar negeri Indonesia, karena ketidakstabilan negara-negara di Asia Tenggara akan mempengaruhi keamanan dan kesejahteraan Indonesia.¹⁸ Penting untuk Indonesia dalam menjaga hubungan pribadi antar sesama anggota

¹⁶ Adriana Elisabeth, *Grand Design Kebijakan Luar Negeri Indonesia* (Jakarta: LIPI, 2016), 10.

¹⁷IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 14-15.

¹⁸ *Ibid.*, 26.

ASEAN. Sejak tahun 1997, hubungan Indonesia dan Myanmar semakin erat terutama selama pemerintahan Thein Sein dengan transisi demokrasi yang membawa harapan kepada Myanmar dengan perdamaian, bantuan kemanusiaan dan meminimalisir tekanan domestik untuk membela sesama Muslim dalam konflik.¹⁹

Konflik etnis Muslim Rohingya yang terjadi di Rakhine, Myanmar menjadi isu yang sensitif untuk dibahas di antara negara-negara anggota ASEAN. Praktik atas norma dasar ASEAN, yaitu non-intervensi menjadi alasan keterbatasan ruang gerak ASEAN untuk bertindak tegas kepada permasalahan internal pemerintah Myanmar. Bahkan, pemerintah Myanmar sendiri menolak adanya campur tangan pihak eksternal, termasuk ASEAN. Hal ini dibuktikan dengan keengganan Myanmar untuk membahas konflik Rohingya. Norma non-intervensi menjadi landasan yang kuat dalam membentuk fondasi regionalisme ASEAN untuk menjaga perdamaian antar kawasan. Bahkan non-intervensi dianggap sebagai kunci dimana tidak adanya konflik bersenjata yang terjadi diantara negara anggota ASEAN sejak tahun 1967.²⁰ Dalam menerapkan kebijakan luar negerinya, Indonesia harus mampu menjadikan tantangan sebagai peluang.²¹ Hal ini ditunjukkan oleh Indonesia dengan terus mengupayakan kerjasama di tingkat ASEAN untuk membantu Myanmar dalam menangani konflik Rohingya, khususnya dalam pengiriman bantuan kemanusiaan.

¹⁹ IPAC Report No.46 , 2018, *Indonesia and Rohingya Crisis*, IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict), hlm.1.

²⁰ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 70.

²¹ Adriana Elisabeth, *Grand Design Kebijakan Luar Negeri Indonesia* (Jakarta: LIPI, 2016), 15.

1.2. Identifikasi Masalah

Konflik etnis Muslim Rohingya berasal dari sejarah yang dibentuk oleh pengalaman kekerasan, ketidakadilan dan penelantaran. Myanmar, memiliki penduduk beragama Islam sebanyak 2 juta, yang dimana 15% diantaranya berada di Rakhine. Nama *Rohingya* merupakan kelompok minoritas Muslim Arakan di Rakhine, Myanmar. Rakhine adalah negara bagian yang terletak di pantai barat Myanmar, yang merupakan salah satu daerah termiskin di Myanmar. Rakhine berbatasan langsung dengan negara Bangladesh dan memiliki garis pantai yang membentang sepanjang Teluk Benggala dan dibatasi oleh pegunungan Arakan Yoma (sekitar 713 Km).²² Rakhine memiliki populasi sekitar 3 juta penduduk, yang mayoritas penduduknya beragama Buddha (69,90%) dan Muslim (29%), sedangkan agama lainnya seperti Kristen (0,75%), Hindu (0,26%), dan Animisme (0,09%) dari jumlah seluruh populasi. Berdasarkan sejarah, Rakhine memiliki hubungan saling ketergantungan secara sosial, ekonomi, dan demografi dengan Benggala dengan adanya pengaruh dari negara lain seperti, India, Persia dan dunia Arab.²³

Penggunaan pertama kali nama *Rohingya* tercantum dalam tulisan yang berjudul "*A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire*" pada tahun 1979 oleh Francis Buchanan. Tertulis bahwa "Mohammedans, yang telah lama menetap di Arakan, dan menyebut diri mereka *Rooinga*, atau penduduk asli Arakan." Orang-orang Muslim yang telah lama

²² Haradhan Kumar Mohajan, "History Of Rakhine State And The Origin of The Rohingya Muslims", *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies* Vol.2, No.1 (July 2018): 20.

²³ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State", August 2017.

menetap di Arakan menyebut negara tersebut ‘Rohang’ atau ‘Arakan’ dan menyebut diri mereka ‘Rohingya’ atau penduduk asli Rohang. Orang-orang Myanmar menyebut diri mereka ‘Rakhine’ dan menyebut negara Arakan sebagai ‘Rakhine Pye, atau Negara Rakhine.²⁴ Namun, Myanmar menginvasi Arakan dan menduduki ibukota di Mrohaung pada awal 1785. Oleh karena itu garis keturunan Muslim Rohingya di Rakhine ditemukan di Myanmar. Saat ini Arakan merupakan salah satu negara bagian Myanmar, yaitu Rakhine.²⁵

Pada tahun 1820-an, sebelum kedatangan Inggris di Rakhine batas administratif dan politik, serta formasi identitas etnis Rakhine cenderung mengalami ketidakpastian, yang disebabkan oleh kekuasaan takhta kerajaan untuk mengendalikan populasi dan wilayah yang tidak dibatasi. Sedangkan wilayah Rakhine mengalami pertumbuhan penduduk yang tinggi, yang terdiri dari orang multi-etnis dan multi-agama, baik penduduk yang sementara dan menetap di Rakhine. Oleh karena itu, umat Islam di wilayah Rakhine selama berabad-abad memiliki banyak istilah untuk mengidentifikasi diri mereka, seperti Muslim Rakhine, Muslim Arakan dan Rohingya.²⁶

Ketika Inggris menarik mundur pasukannya dari Myanmar tahun 1942, banyak kelompok Rohingya melarikan diri ke Bangladesh. Inggris secara paksa membagi Burma menurut garis etnis dan agama. Pada tahun 1962, kudeta militer dilakukan oleh Jenderal Ne Win. Pergolakan konflik agama hadir antara Buddha

²⁴ Haradhan Kumar Mohajan, “History Of Rakhine State And The Origin of The Rohingya Muslims”, *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies* Vol.2, No.1 (2018): 20.

²⁵ Md. Shariful Islam, “Understanding The Rohingya Crisis and The Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses”, *Jadavpur Journal of International Relations* (2019): 5.

²⁶ Maung Zarni, Alice Cowley, “The Slow-Burning Genocide Of Myanmar’s Rohingya”, *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* (2014): 735.

dan Islam. Kebebasan beragama di Myanmar telah tercantum dalam konstitusi Burma pada tahun 1947, agama Buddha merupakan agama yang diakui oleh negara sebagai agama yang dianut oleh mayoritas besar penduduk Myanmar. Namun, Myanmar juga mengakui Islam, Kristen, Hindu, dan Animisme sebagai beberapa agama yang hidup negara pada tanggal berlakunya konstitusi. Hak-hak penuh tentunya diberikan kepada Muslim, tidak adanya perlakuan diskriminatif, termasuk kepada komunitas Muslim Rohingya.²⁷

Praktik atas kebijakan sebelumnya tidak berlangsung lama. Ketika pada tahun 1961, Perdana Menteri U Nu membuat agama Buddha menjadi agama resmi negara dalam Undang-Undang dan meningkatkan konflik perbedaan agama.²⁸ Agama Buddha merupakan nilai primordial masyarakat Myanmar, seperti dalam ungkapan “menjadi *Burman* (penduduk Myanmar) berarti menjadi seorang *Buddhis*”. Adanya hubungan yang kuat terbentuk sejak awal antara agama Buddha dengan nasionalisme dengan peran aktif para biksu Buddha dalam gerakan nasionalis.²⁹ Seperti pernyataan yang dikutip dari Andrew Salth oleh Md. Shariful Islam, bahwa:

“...setelah kudeta 1962 rezim militer cenderung menyamakan Muslim dengan pemerintahan kolonial dan eksploitasi Myanmar oleh orang asing. Umat Islam tidak diijinkan untuk mencalonkan diri untuk jabatan, public, bergabung dengan pasukan keamanan atau bekerja sebagai pegawai negeri. Jumlah masjid dibatasi,

²⁷ Md. Shariful Islam, “Understanding The Rohingya Crisis and The Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses”, *Jadavpur Journal of International Relations* (2019): 9.

²⁸ Lex Rieffel, “The Moment”, dalam *Myanmar/Burma Inside Challenges, Outside Interests*, ed. Lex Rieffel (The Brookings Institution: 2010), 5.

²⁹ David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs To Know*, (Oxford University Press: 2010), 32-33.

beberapa pemakaman Muslim dihancurkan dan sejumlah madrasah ditutup.”³⁰

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar tahun 1982 oleh Jenderal Ne Win, menjadi masa kelam bagi etnis Muslim Rohingya. Dimana kelompok Rohingya tidak dapat mempertahankan posisi mereka berdasarkan sejarah. Hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan kemanusiaan Rohingya dicabut. Dalam Undang-undang Kewarganegaraan Myanmar tahun 1982 (Pyithu Hluttaw Law No 4 of 1982) ayat 1, menunjukkan kategori status warga negara yang terbagi dalam empat jenis, yaitu:

“....a) warga negara penuh (*Burma*³¹ *citizen*); b) warga negara asosiasi (*associate citizen*); c) warga negara naturalisasi (*naturalized citizen*); d) orang asing (*foreigner*), berarti orang yang bukan warga negara Burma, asosiasi ataupun naturalisasi.”³²

Kemudian, dalam ayat 2, yaitu:

(3) Warga Negara seperti Kachin, Kayah, Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine atau Shan dan kelompok-kelompok etnis telah menetap di salah satu wilayah yang termasuk ke dalam Negara sebagai rumah tetap mereka dari periode sebelum tahun 1185, tahun 1823 adalah penduduk Burma. (4) Dewan Negara dapat memutuskan apakah ada kelompok etnis nasional atau tidak.³³

Warga negara penuh (*Burma citizen*), merupakan warga negara asli yang telah menetap di negara Myanmar sejak lahir dan leluhur mereka menetap di negara

³⁰ Islam, *Loc.Cit.*, 6.

³¹ Sebelumnya Myanmar dikenal dengan nama Burma. Nama yang diberikan oleh kolonial Inggris pada tahun 1820-an. Setelah kemerdekaan pada tahun 1948, Burma berganti nama menjadi Persatuan Burma. Pada tahun 1989, adanya pemerintahan militer secara resmi mengubah nama menjadi Uni Myanmar. Dengan berlakunya konstitusi 2008, nama negara diubah menjadi Republik Persatuan Myanmar.

Lex Rieffel, “The Moment”, dalam *Myanmar/Burma Inside Challenges, Outside Interests*, ed. Lex Rieffel (The Brookings Institution: 2010), xiii.

³² *Burma Citizenship Law 1982* (Ayat 1)

³³ *Burma Citizenship Law 1982* (Ayat 2)

tersebut sebelum tahun 1823 atau yang merupakan anggota salah satu dari 135 kelompok etnis lebih yang diakui. Dimana Rohingya tidak termasuk di dalamnya. Warga negara asosiasi (*associate citizen*), adalah mereka yang keduanya memenuhi syarat dan telah mengajukan kewarganegaraan berdasarkan undang-undang 1948 sebelumnya. Hal ini membutuhkan kesadaran akan hukum yang sedikit dimiliki oleh Rohingya. Warga negara naturalisasi (*naturalized citizen*), adalah akses kewarganegaraan hanya untuk mereka yang tinggal di Myanmar pada atau sebelum tahun 1948.³⁴

Selain itu, Undang-Undang tersebut membawahi Dewan Pusat, yang memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah ada kelompok etnis nasional atau tidak dan memiliki kewenangan untuk menolak kewarganegaraan bahkan ketika kriteria sudah terpenuhi.³⁵ Berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan tahun 1982 Rohingya merupakan warga negara asing, bahkan disebut sebagai imigran ilegal oleh pemerintah Myanmar. Hal ini menjadi dampak dari diskriminatif bagi kelompok Rohingya.

Dengan adopsi Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar dan konflik agama, Rohingya semakin tertekan dengan adanya perlakuan diskriminatif oleh pemerintah Myanmar. Mengutip dari tulisan Md. Shariful Islam, adanya *frame politik* dalam konflik Rohingya, melalui politik pelabelan Rohingya secara sistematis dianiaya oleh Myanmar. Dengan adanya stigma Muslim Rohingya sebagai ‘ancaman’ bagi Myanmar dan agama Buddha oleh biksu Ma Ba Tha

³⁴ *Burma Citizenship Law 1982 (Ayat 2)*

³⁵ Benjamin Zawacki, “Defining Myanmar’s: Rohingya Problem”, *Human Rights Brief* 20, No.3 (2013): 18-19.

(Komite Perlindungan Kebangsaan dan Agama) Myanmar. Selain itu, Para biksu juga mendesak untuk membatasi hak-hak sipil dan politik Rohingya.³⁶

Konflik represif terhadap komunitas Muslim Rohingya di Myanmar dimulai pada masa pemerintahan Raja Bodawpaya (1782-1819). Konflik pertama dimulai pada tahun 1784 untuk mencegah penyebaran Islam di wilayah tersebut. Gejolak konflik, kekerasan dan perang saudara semakin meningkat sejak setelah kemerdekaan Myanmar dari Inggris pada tahun 1948. Pada tahun 1978, kudeta militer yang dipimpin oleh Jenderal Angkatan Darat Myanmar Ne Win, melakukan operasi *Naga-Min* (Raja Naga), yaitu operasi sensus secara meluas yang bertujuan untuk membersihkan imigran gelap.³⁷ Operasi sensus ini merupakan dampak atas diberlakukannya Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar tahun 1982. *Tatmadaw* (Angkatan Bersenjata Uni Myanmar) sebagai barisan pertama melakukan operasi ini yang didukung oleh 200 staff pemerintahan Myanmar.³⁸ Tentara Myanmar melakukan pembunuhan dan pemerkosaan terhadap warga sipil Rohingya, serta menghancurkan masjid dan penganiyaan agama lainnya. Peristiwa ini menghasilkan eksodus sekitar 200.000 orang Rohingya ke Bangladesh, yang merupakan negara tetangga Myanmar.³⁹

Kekerasan dengan skala besar yang terjadi terhadap Rohingya yang mengakibatkan migrasi besar-besaran telah terjadi sepanjang tahun. Selain

³⁶ Md. Shariful Islam, "Understanding The Rohingya Crisis and The Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses", *Jadavpur Journal of International Relations* (2019): 5.

³⁷ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State", August 2017.

³⁸ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State", August 2017.

³⁹ Benjamin Zawacki, "Defining Myanmar's: Rohingya Problem", *Human Rights Brief* 20, No.3 (2013): 22.

Bangladesh, pengungsi Rohingya juga melarikan diri dari Myanmar ke negara-negara tetangga di Asia Tenggara, seperti Thailand, Malaysia dan Indonesia dengan menggunakan kapal laut. Penyebrangan jalur laut tentunya membahayakan para pengungsi. Diperkirakan pada tahun 2008-2009, sebanyak 6.000 pria dan anak laki-laki Rohingya melakukan perjalanan laut menuju Malaysia melalui Thailand. Pada tahun 2010, Thailand menarik kapal-kapal pengungsi Rohingya untuk kembali ke laut. Peristiwa ini menyebabkan ratusan orang meninggal dunia.⁴⁰

Seiring dengan meningkatnya jumlah pengungsi Rohingya yang memasuki Bangladesh, pemerintah Bangladesh menahan makanan dan bantuan kemanusiaan dari kamp-kamp pengungsi. Hal ini mengakibatkan lebih dari 12.000 pengungsi meninggal karena kelaparan. Adanya kecaman internasional kepada Jenderal Ne Win, akhirnya pengungsi Rohingya dapat dipulangkan, namun tetap mengalami penganiyaan di Myanmar. Bangladesh menjadi negara yang akan terus didatangi oleh pengungsi Rohingya selama dua puluh tahun ke depan. Hal ini memaksa pemerintah Bangladesh untuk mengusir mereka secara paksa.⁴¹

Tahun 2001 dan 2002, kekerasan komunal kembali terjadi antara Buddha Rakhine dan Muslim Rohingya. Kekerasan ini terjadi di Sittwe, ibukota Rakhine. Pasukan keamanan pemerintah tidak melakukan apapun untuk melindungi Rohingya. Di dalam beberapa kasus pasukan keamanan cenderung turut serta dalam kekerasan. Sebanyak dua puluh delapan Masjid dan Madrasah dihancurkan

⁴⁰ *Ibid.*,

⁴¹ Alina Lindblom et al., eds., "Persecution of The Rohingya Muslims: Is Genocide Occurinf in Myanmar's Rakhine State? A Legal Analysis", *Fortify Rights* (2015): 12-14.

dan sejumlah besar Rohingya meninggal dunia.⁴² Pada tahun 2002, *Human Rights Watch* melaporkan bahwa pemerintah militer Myanmar menutup masjid dan sekolah-sekolah Islam dan menggunakannya sebagai kantor administrasi pemerintah. Selain itu, pemerintah melarang umat Muslim memperbaiki Masjid.⁴³

Berdasarkan Laporan Akhir Komisi Penyelidikan tentang Kekerasan Sekatarian di Negara Bagian Rakhine pada bulan Juli 2013, sekitar 192 orang terbunuh yang terdiri dari 134 Muslim dan 58 Rakhine), sebanyak 86% rumah milik orang-orang Muslim hancur, dan lebih dari 95% dari sekitar 140.000 pengungsi Muslim berada di kamp pengungsi yang tidak sehat. Selain itu, di beberapa daerah, termasuk daerah pusat seperti Sittwe dan Kyawkpyuh memaksa sebagian besar Muslim untuk pergi.⁴⁴ Dalam situasi ketegangan konflik, Presiden Myanmar mengeluarkan Perintah Eksekutif No.58/2012, tertanggal 17 Agustus 2012, dengan membentuk Komisi Penyelidikan yang ditugaskan ke daerah-daerah yang terkena dampak konflik. Meskipun, serangan yang terjadi diantara kedua kelompok sempat mereda dan situasi keamanan sudah mulai membaik, serangkaian kekerasan tidak pernah berhenti sepenuhnya.⁴⁵

Konflik kekerasan pada tahun 2012, merupakan krisis kemanusiaan pertama terhadap Rohingya yang dapat didokumentasikan secara efektif. Beberapa badan PBB dan komunitas internasional terus menunjukkan bukti bahwa Negara dan pasukan keamanannya memainkan peran penting dalam

⁴² Maung Zarni dan Alice Cowley, "The Slow-Burning Genocide Of Myanmar's Rohingya", *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* (2014): 730.

⁴³ Lindblom et al., *Loc.Cit.*, 12-14.

⁴⁴ *Ibid.*,

⁴⁵ The Rakhine Inquiry Commission Republik of Union Myanmar, "Final Report Of Inquiry Commission On Sectarian Violence In Rakhine State", 8 July 2013.

kekerasan 2012 yang secara efektif memberlakukan program melawan Rohingya dengan sengaja.⁴⁶ Situasi keamanan di Rakhine semakin memburuk pada 9 Oktober 2016, ketika serangan bersenjata terhadap Polisi Penjaga Perbatasan di Kota Maungdaw yang memakan korban jiwa.

Serangan tersebut dilakukan oleh kelompok bersenjata Muslim, Harakat Al-Yaqin (Tentara Keselamatan Arakan Rohingya), yang memiliki hubungan dengan para imigran Muslim Rakhine yang tinggal di Arab Saudi. Kelompok tersebut menyerang bagian utara Kota Maungdaw dengan menyita senjata dan amunisi. Selama operasi yang dilakukan oleh kepolisian dan militer, kekerasan dan perusakan properti pribadi terjadi yang menyebabkan sejumlah besar Muslim pergi menuju perbatasan Bangladesh. Kekerasan memuncak pada pertengahan November, yang menyebabkan 69 gerilyawan dan 17 pasukan keamanan meninggal dunia.⁴⁷

Pada tahun 2017, krisis kemanusiaan di Rakhine kembali meningkat ketika militer melakukan kampanye pembersihan etnis berskala besar terhadap penduduk Muslim Rohingya di Rakhine. Aksi tersebut merupakan tanggapan pemerintah terhadap serangkaian serangan dilakukan oleh kelompok militan Rohingya ARSA (Tentara Keselamatan Arakan Rohingya) terhadap pos-pos militer dan polisi Myanmar yang menewaskan lebih dari tujuh puluh orang. Lebih dari 650.000 Rohingya melarikan diri ke Bangladesh untuk menghindari pembunuhan massal, kekerasan seksual, pembakaran dan pelanggaran HAM

⁴⁶ Maung Zarni dan Alice Cowley, "The Slow-Burning Genocide Of Myanmar's Rohingya", *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* (2014): 713.

⁴⁷ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State", August 2017.

lainnya yang dilakukan oleh pasukan keamanan.⁴⁸ Tingginya tingkat krisis kemanusiaan pada 2017 membawa Myanmar dalam posisi titik terendah, hingga Komisaris Hak Asasi Manusia PBB menyatakan situasi di Rakhine sebagai “*a textbook example of ethnic cleansing*”.⁴⁹

Meningkatnya konflik yang terjadi di Rakhine menyebabkan terisolasinya kehidupan kelompok Rohingya. Adanya upaya pemerintah untuk menghambat pengiriman bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi Rohingya. Terutama, paska kejadian pada 9 Oktober 2016, Pemerintah Myanmar menutup semua bantuan kemanusiaan.⁵⁰ Pasukan keamanan negara belum secara efektif menangani ancaman-ancaman terhadap staf dan lembaga local yang membantu Rohingya. Penangkapan relawan kemanusiaan internasional, termasuk relawan PBB sering terjadi di wilayah rentan konflik sektarian. Dilain pihak, kelompok Rohingya sangat berharap atas perhatian dan bantuan dari pemerintah maupun masyarakat internasional.⁵¹

Pemerintah berulang kali menolak untuk memberikan akses kepada anggota Misi Pencari Fakta PBB yang dibentuk oleh Dewan Hak Asasi Manusia PBB (UNHCR). Terlebih lagi pada Desember 2017, Pemerintah menolak desakan secara langsung dari PBB untuk masuk ke daerah-daerah Rakhine. Selain itu, Pemerintah Myanmar juga menolak dan membatasi jurnalis independen,

⁴⁸ Human Rights Watch, “Burma Events of 2017”, Human Rights Watch.org <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#307a62> (10 November 2019).

⁴⁹ Council On Foreign Relations, “Global Conflict Tracker”, cfr.org <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/conflict/rohingya-crisis-myanmar> (10 November 2019).

⁵⁰ Haradhan Kumar Mohajan, “History Of Rakhine State And The Origin of The Rohingya Muslims”, *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies* Vol.2, No.1 (July 2018): 36.

⁵¹ Maung Zarni dan Alice Cowley, “The Slow-Burning Genocide Of Myanmar’s Rohingya”, *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* (2014): 747.

pemantau HAM dan lembaga-lembaga kemanusiaan untuk mengunjungi kamp pengungsi Rohingya.⁵²

Dibawah kepemimpinan Presiden Jokowi, gejolak konflik etnis Muslim Rohingya mendapatkan tanggapan keras dari politik domestik Indonesia dengan serangkaian aksi protes oleh kelompok Islam, baik dari moderat maupun radikal secara massal dengan mendesak pemerintah Indonesia untuk segera mengambil tindakan inisiatif dalam menghentikan kekerasan yang terjadi di Myanmar. Serangkaian aksi demonstrasi dilakukan, pada tanggal 6 September 2017, Kelompok Islam yang terdiri dari Laskar Pembela Islam (LPI) yang merupakan sayap organisasi dari Front Pembela Islam (FPI) dan koalisi kelompok Islam lainnya yang tergabung dalam “Aksi Bela Islam” mengadakan serangkaian demonstrasi solidaritas agama dengan tema “Aksi Bela Rohingya”, yang dilakukan di depan kedutaan Myanmar di Jakarta. Dengan massa sebanyak 5.000 orang diiringi dengan aksi membakar bendera Myanmar dan stupa Buddha, serta memicu perkelahian dengan polisi.⁵³

Protes dilakukan juga dalam bentuk pelemparan bom molotov di sekitar Kedutaan Besar Myanmar di Jakarta. Kelompok Islam moderat maupun radikal menuntut pencabutan Nobel Perdamaian Aung San Suu Kyi sebagai pemimpin Myanmar yang telah dinilai gagal dalam menegakkan nilai-nilai dasar hak asasi manusia. dan menuntut untuk memutuskan hubungan diplomatik Indonesia

⁵² Human Rights Watch, “Burma Events of 2017”, Human Rights Watch.org <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#307a62> (10 November 2019).

⁵³ Agence France-Presse, “Thousands of Muslims protest outside Myanmar Embassy”, The Jakarta Post, 06/09/2017 <http://www.thejakartapost.com/news/2017/09/06/-thousands-of-muslims-protest-outside-myanmar-embassy.html> (25/09/2019).

dengan Myanmar.⁵⁴ Terbentuknya “Aksi Bela Rohingya”, mampu memobilisasi kelompok Islam secara massal. Dengan adanya keterlibatan partai politik Islam, tokoh politik, ulama, dan lembaga kemanusiaan Islam bersama institusi politik membuat kecaman atas konflik Rohingya semakin kuat. Serupa dengan yang dilakukan di depan Kedutaan Besar Myanmar, Jakarta, ‘Aksi Bela Rohingya’ kembali dilakukan oleh kelompok – kelompok Islam di Magelang dengan gerakan 1000 orang protes yang mendatangi Mesjid di depan Candi Borobudur sebagai tempat menggelar aksi demonstrasi yang menyebabkan keamanan di kota Magelang berada dalam siaga satu.⁵⁵

Menanggapi tindakan pemerintah dan masyarakat Myanmar terhadap Rohingya, para pemimpin Dewan Buddha Indonesia menolak segala macam bentuk provokasi atas krisis di Myanmar berlandaskan keagamaan yang dapat mengganggu kerukunan antar umat beragama di Indonesia. Para pemimpin Dewan Buddha Indonesia menyatakan secara tegas bahwa pemerintah Indonesia harus terus menjamin hak untuk beribadah bagi setiap agama dan menjaga keamanan tempat peribadatan di seluruh Indonesia.⁵⁶

Selain itu, salah satu kelompok Islam radikal, FPI berpendapat bahwa tidak hanya sebatas bantuan kemanusiaan saja yang dibutuhkan oleh Rohingya, namun dibutuhkan juga senjata dan laskar sebagai bentuk perlindungan diri.

⁵⁴ Reuters, “Thousands of Indonesians join anti-Myanmar rally in Jakarta”, Reuters, 06/09/2017 <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-indonesia/thousands-of-indonesians-join-anti-myanmar-rally-in-jakarta-idUSKCN1BH0T6> (25/09/2019).

⁵⁵ Prima Gumilang, “Aksi Bela Rohingya di Borobudur, Massa Gelar Salat Gaib”, CNN Indonesia, 08/09/2017 diakses di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908135848-20-240375/aksi-bela-rohingya-di-borobudur-massa-gelar-salat-gaib> (25/09/2019).

⁵⁶ Jakarta Globe, 2017, “Indonesian Buddhist Leaders Call Unity Tensions Rise Plight Rohingya Muslims”, Jakarta Globe 04/09/2017 <http://jakartaglobe.id/news/indonesian-buddhist-leaders-call-unity-tensions-rise-plight-rohingya-muslims/> (25/09/2018).

Laskar yang dimaksud adalah pasukan relawan untuk sebagai bentuk atas solidaritas Muslim. FPI menyatakan bahwa siap untuk mengirimkan laskarnya jika Indonesia tidak mengirimkan pasukan keamanan (seperti, polisi dan tentara) ke Myanmar. Pada September 2017, FPI mengklaim terdapat 10.000 relawan yang mendaftarkan diri dengan bersedia untuk *mati syahid* (gugur dalam tugas) dan siap berangkat jika pemerintah mengizinkan untuk membantu warga Rohingya.⁵⁷

Desakan terus menerus terjadi kepada pemerintah Indonesia untuk segera cepat memberikan solusi terhadap krisis kemanusiaan di Myanmar. Dua kelompok Islam moderat terbesar di Indonesia Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah juga mendesak PBB untuk segera cepat tanggap terhadap pengelolaan krisis kemanusiaan jika ASEAN tidak mampu untuk memberikan tindakan pencegahan di Myanmar. Selain itu, NU dan Muhammadiyah mendesak ASEAN untuk menimbang kembali status keanggotaan Myanmar jika kekerasan manusia tidak dapat dihentikan. Kedua kelompok Islam ini juga secara tegas menyatakan bahwa Indonesia harus mengusahakan kembali diplomasi dengan Myanmar terkait dengan isu Hak Asasi Manusia. Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Ketua Majelis Ulama Indonesia KH. Ma'ruf Amin pada tahun 2017 yang mendefinisikan karakter konflik Rohingya sebagai konflik agama dan mendesak pemerintah Indonesia untuk bertindak sebagai perantara dalam menyelesaikan krisis kemanusiaan yang berkepanjangan di Myanmar.⁵⁸

⁵⁷ Wishnugroho Akbar, "FPI: Rohingya Butuh Senjata, Tak Hanya Bantuan Kemanusiaan", CNN Indonesia 08/09/2017 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908082815-20-240303/fpi-rohingya-butuh-senjata-tak-hanya-bantuan-kemanusiaan> (25/09/2019).

⁵⁸ IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 9.

ASEAN melihat bahwa konflik Rohingya menjadi isu yang sensitif bagi pemerintah Myanmar dengan menyebutnya sebagai ‘masalah domestik’. Hal ini menjadi dilema tersendiri bagi ASEAN yang sangat menjunjung tinggi terhadap kedaulatan negara dengan memiliki prinsip *non-intervensi* sehingga sulit bagi negara anggota untuk turut campur tangan dalam urusan domestik negara Myanmar dan membuat negara anggota ASEAN memiliki keterbatasan dalam bertindak lebih.⁵⁹ ASEAN memiliki norma konsensus, dimana keputusan harus dicapai secara musyawarah dan mufakat. Sehingga perlu adanya kesepakatan diantara para negara anggota dalam memutuskan kebijakan apa yang harus dilakukan.⁶⁰ Negara anggota tidak dapat membuat keputusan yang dapat menekan Myanmar untuk dapat mengubah kebijakannya terhadap status kependudukan Rohingya dan tidak memiliki kewenangan untuk memaksa Myanmar dalam mengubah tindakannya kepada warga Rohingya. ASEAN hanya dapat mendukung adanya perubahan dari dalam negara Myanmar itu sendiri.⁶¹

Berdasarkan Laporan Akhir Komisi Penasihat Negara Bagian Rakhine pada bulan Agustus 2017 yang dipimpin oleh Koffi Annan, konflik Rohinya menyebabkan tiga permasalahan serius. Pertama, persoalan Rohingya di Rakhine berdampak pada krisis pembangunan. Konflik yang berkepanjangan, penguasaan lahan dan berkurangnya peluang mata pencaharian mengakibatkan migrasi besar-besaran dan kemiskinan yang kronis yang diderita seluruh kelompok Rakhine dan

⁵⁹ Kementerian Luar Negeri, “Rohingya antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan dalam Masyarakat”, *Masyarakat ASEAN*, Ed. 8 (2015): 9

⁶⁰ Dio Herdiawan Tobing, “The Limits and Possibilities of the ASEAN Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue in Southeast Asia”, dalam *The 1st International Conference on South East Asia Studies 2016 - KnE Social Sciences* (2018): 155.

⁶¹ ASEAN, *Tabloid Masyarakat ASEAN*, 2018, *Rohingya antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan dalam Masyarakat ASEAN*, Ed. 8. Hlm. 10.

Muslim, yang merasa terpinggirkan oleh keputusan yang diambil pemerintah Myanmar. Kedua, krisis Hak Asasi Manusia. Sekitar 10% orang tanpa kewarganegaraan tinggal di Myanmar, dan komunitas Muslim di Rakhine merupakan satu-satunya komunitas tanpa kewarganegaraan terbesar di dunia. Masyarakat telah ditolak perwakilan politiknya akibat aturan yang dikeluarkan oleh institusi politik Myanmar.⁶²

Selain itu, komunitas Muslim di Rakhine menderita karena kekerasan, pelecehan dan persoalan kewarganegaraan yang berkepanjangan membuat komunitas mereka sangat rentan terhadap pelanggaran HAM, terutama keterbatasan dalam memenuhi aspek hak-hak dasar dalam kehidupan sehari-hari. Ketiga, krisis keamanan. Seluruh komunitas di Rakhine mengalami ketakutan yang mendalam. Komunitas Muslim yang semakin terpojokkan, di lain pihak penduduk Rakhine juga khawatir menjadi minoritas di masa depan. Perlu adanya upaya pemerintah untuk memastikan bahwa masyarakat merasa aman agar dapat memulihkan kohesi antar komunal.⁶³

Komitmen Indonesia dalam ASEAN dan tekanan domestik yang tinggi dalam mencari solusi isu kemanusiaan Rohingya dilakukan dengan mengajukan praktik *constructive engagement* kepada ASEAN untuk Myanmar agar dapat menekan konflik yang berkepanjangan dan krisis kemanusiaan. Jika dilihat kembali, adanya kontradiksi tindakan Indonesia dan ASEAN dalam menanggapi tingginya konflik Rohingya. Di satu sisi, dalam mengeluarkan kebijakan luar

⁶² Advisory Commission on Rakhine State, "Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State", August 2017.

⁶³ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State", August 2017.

negerinya terhadap Myanmar, Indonesia dipengaruhi oleh tekanan politik domestik yang berasal dari kelompok Islam. Di lain pihak, Indonesia sebagai negara anggota ASEAN memiliki norma *non-intervensi* yang membatasi perilaku anggotanya dalam menanggapi konflik internal negara anggota.

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, perlu dikaji lebih lanjut untuk melihat lebih dalam bagaimana kedua faktor tersebut, tekanan kelompok Islam dan perdebatan norma non-intervensi dalam ASEAN menjadi pertimbangan dalam menghasilkan kebijakan luar negeri Indonesia untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada kelompok etnis Muslim Rohingya di Myanmar. Sehingga penulis mengambil penelitian dengan judul “Tekanan Kelompok Islam dan Praktik Norma Non-Intervensi ASEAN Dalam Pertimbangan Kebijakan Luar Negeri Indonesia. Studi Kasus: Bantuan Kemanusiaan Terhadap Konflik Etnis Muslim Rohingya di Myanmar.”

1.2.1. Pembatasan Masalah

Penelitian ini memiliki pembatasan masalah pada pembahasan politik domestik dan politik internasional. Dalam memahami tekanan politik domestik Indonesia yaitu berasal dari aksi sosial dan politik yang dilakukan oleh kelompok Islam (radikal dan non-radikal/moderat) dan partai politik Islamis, seperti PKS, PAN, PBB dan PPP. Kelompok Islam radikal, terdiri dari Front Pembela Islam (FPI), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), Jamaah Islamiyah (JI). Sedangkan, kelompok Islam moderat, yaitu Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah, mendorong pemerintah Indonesia untuk membentuk kebijakan luar negeri dalam menanggapi konflik Rohingya di Myanmar, khususnya untuk pengiriman bantuan

kemanusiaan. Pada tingkat internasional, ASEAN dibatasi oleh norma non-intervensi dalam menanggapi konflik Rohingya yang merupakan masalah internal negara Myanmar. Dengan demikian, kedua hal ini akan menjadi pertimbangan Indonesia dalam praktik kebijakan luar negeri untuk melakukan pemenuhan di tingkat domestik dan internasional.

Periode waktu yang digunakan dalam penelitian ini adalah 2012 sampai dengan 2017. Tahun 2012, merupakan masa dimana eskalasi konflik Rohingya untuk pertama kali menimbulkan pengaruh kepada domestik Indonesia, yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengirimkan nota protes diplomatik kepada Presiden Myanmar Thein Sein untuk dapat menghentikan konflik. Sedangkan tahun 2017, meningkatnya eskalasi konflik Rohingya yang ditandai dengan predikat UNHCR atas konflik Rohingya sebagai “text book case of cleansing ethnic” dan tertutupnya akses bantuan kemanusiaan. Dilain pihak komitmen ASEAN dalam norma non-intervensi, anggota ASEAN (Kamboja, Vietnam, Laos, dan Filipina) menolak resolusi konflik Rohingya tahun 2017. Meningkatnya konflik Rohingya pada tahun 2017 dan ketidakpastian ASEAN dalam menangani konflik Rohingya, menimbulkan serangkaian aksi protes massa yang dilakukan oleh kelompok Islam baik radikal maupun moderat di kota-kota besar Indonesia, tempat peribadatan umat Buddha, dan Kedutaan Besar Myanmar di Indonesia. Pada September 2017, Presiden Jokowi memberikan perintah kepada Menteri Luar Negeri Retno Marsudi untuk melakukan diplomasi aktif dengan pemerintah Myanmar.

1.2.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan masalah yang telah teridentifikasi, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut: *Bagaimana tekanan kelompok Islam dan praktik norma non-intervensi ASEAN menjadi pertimbangan dalam kebijakan luar negeri Indonesia untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan terhadap konflik etnis Muslim Rohingya di Myanmar?*

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa interaksi dua arah, yaitu politik domestik dan luar negeri dalam membentuk kebijakan luar negeri untuk pengiriman bantuan kemanusiaan kepada Myanmar. mobilitas dari suara yang berasal dari organisasi massa Islam dan partai politik Islam, serta praktik norma non-intervensi ASEAN sangat mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia dalam menanggapi konflik etnis Muslim Rohingya di Rakhine, Myanmar. Solidaritas Islam yang tinggi mampu mendorong pemerintah Indonesia untuk mengambil kebijakan luar negeri untuk turut serta dalam menyelesaikan konflik etnis Muslim Rohingya. Namun, dalam norma ASEAN negara lain tidak dapat turut serta mencampuri urusan politik dalam negeri anggota lainnya (*non-intervensi*). Jika dilihat, tindakan Indonesia dalam konflik Rohingya seharusnya terbatas dengan adanya norma *non-intervensi* ASEAN. Hal ini dapat dipahami dengan konsep *two level game*, yang menunjukkan bagaimana Indonesia memenuhi tuntutan politik dalam negeri yang membentuk kebijakan luar negeri

dan pada tingkat internasional, Indonesia juga memenuhi kewajiban sebagai negara anggota dengan mematuhi norma dasar ASEAN.

Kegunaan dari penelitian ini adalah untuk memberikan pemahaman lain kepada pembaca, peneliti dan akademisi terutama dalam bidang analisa kebijakan luar negeri Indonesia yang dipengaruhi oleh faktor domestik, khususnya pada dinamika politik dan strategi dalam menentukan negosiasi politik ataupun diplomasi di tingkat internasional, khususnya pada organisasi kawasan yang memiliki unsur normatif yang tinggi. Pemahaman terhadap pembentukan kebijakan dalam dua tingkat melalui konsep *two-level game* perlu untuk dipahami lebih lanjut oleh para peneliti untuk dapat mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi negara dalam menentukan kebijakan luar negerinya dan dengan adanya determinasi win-sets yang dapat menentukan seberapa besar kemungkinan keberhasilan kebijakan tersebut dapat diterima oleh domestik dan internasional.

1.4. Tinjauan Literatur

Setelah penulis mengidentifikasi masalah yang terjadi, perlu adanya tinjauan literatur yang terkait dengan penelitian ini untuk mengisi kesenjangan dan memperluas hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Berikut ini adalah tinjauan literatur yang terkait:

Dalam literatur pertama, yang berjudul *A Neoclassical Realist Explanation of Indonesia's Involvement in Muslim-Related Secessions in Non-Muslim Countries* menjelaskan tentang kebijakan luar negeri Indonesia dalam konflik etnis Muslim yang terjadi di negara-negara non-Muslim. Penelitian ini memiliki analisa

berdasarkan konsep Neoklasik Realisme.⁶⁴ Sebagai negara yang memiliki mayoritas penduduk Muslim diyakini bahwa seharusnya Indonesia terlibat secara aktif dalam setiap konflik etnis Muslim. Namun, nyatanya tindakan Indonesia tidak cukup konsisten memberikan dukungannya terhadap konflik yang terjadi pada etnis Muslim di negara-negara non-muslim, seperti kelompok etnis Pattani Malay di Thailand Selatan dan MILF di Filipina.

Berdasarkan pendekatan konsep etnis dan neo-klasik realism, kebijakan luar negeri Indonesia cenderung bersifat ambigu atau netral jika negara yang bersangkutan (negara yang sedang mengalami konflik etnis) dapat meningkatkan kekuatan negara dan mendukung tujuan negara. Selain itu, adanya pengaruh dari tekanan publik untuk berpihak kepada etnis Muslim di luar Indonesia. Dua hal tersebut menjadi pertimbangan para pemimpin Indonesia dalam mengambil keputusannya untuk mengeluarkan kebijakan luar negeri, sehingga tidak selamanya Indonesia memihak kelompok etnis ataupun negara tuan rumah.

Literatur kedua, yang berjudul *The Principle of Non-Interference And The Question Of Human Rights Violation: The Case Of The Rohingya Minority* memiliki fokus kepada faktor-faktor yang menyebabkan konflik etnis Muslim Rohingya berada dalam situasi yang buruk, yaitu adanya faktor pergerakan lintas-batas negara dan prinsip non-intervensi ASEAN dalam urusan internal negara anggota.⁶⁵ Diperlukan kepemimpinan yang kuat oleh ASEAN sebagai organisasi

⁶⁴ Angguntari C. Sari, "A Neoclassical Realist Explanation of Indonesia's Involvement in Muslim-Related Secessions in Non-Muslim Countries", *Asian Journal of Comparative Politics* Vol. 20, No (2018): 10.

⁶⁵ Abdullahi Ayoade Ahmad, "The Principle of Non-Interference And The Question Of Human Rights Violation: The Case Of The Rohingya Minority", *Asian Journal Of Social Sciences and Management Studies* Vol.3, No.4 (2016): 287-292.

yang menganut prinsip-prinsip hak asasi manusia, terutama dengan menggunakan R2P. ASEAN perlu untuk menentukan dan menekan pemerintah Myanmar untuk mengakhiri pelanggaran hak asasi manusia dan kebijakan diskriminatif. Adanya upaya yang dilakukan oleh Malaysia untuk menyimpang dari prinsip non-intervensi, setelah terjadinya genosida dan ribuan masyarakat Rohingya dan Bangladesh terdampar di laut. Secara luas, konflik ini akan menimbulkan ekstremisme Islam di Myanmar dan negara-negara tetangga.

Literatur ketiga, yang berjudul *Diplomasi Indonesia Dalam Menyelesaikan Krisis Pengungsi Rohingya Tahun 2017* menjelaskan tentang langkah-langkah diplomasi Indonesia dalam menyelesaikan krisis pengungsi Rohingya akibat konflik di Rakhine pada tahun 2017.⁶⁶ Dengan menggunakan konsep diplomasi kemanusiaan, negara dalam mencapai kepentingan nasional terutama dalam kemanusiaan akan mengacu kepada nilai-nilai dan prinsip norma internasional yang tidak dibatasi oleh kekuasaan suatu negara. Diplomasi kemanusiaan terdiri dari tiga tahap, yaitu pengumpulan informasi, komunikasi dan negosiasi yang menghasilkan kesepakatan dengan menggunakan instrument diplomatik klasik, seperti persuasi, janji dan dialog. Berdasarkan konsep diplomasi kemanusiaan, langkah-langkah yang dilakukan Indonesia, yaitu mediasi dengan pemerintah Myanmar dan Bangladesh, yang disertai dengan pihak asing; mediasi dengan pemerintah Myanmar dan masyarakat internasional; serta melakukan negosiasi dengan pemerintah Myanmar dan Bangladesh terkait solusi penyelesaian krisis pengungsi Rohingya.

⁶⁶ Fuat Albayumi, Nourma Meysita Hadi, dan Djoko Susilo, "Diplomasi Indonesia Dalam Menyelesaikan Krisis Pengungsi Rohingya Tahun 2017", *Nation State Journal of International Studies* Vol.1, No.2 (2018): 113-128.

Berdasarkan tiga literatur diatas, penulis mengambil kesimpulan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik etnis Muslim Rohingya memiliki pengaruh yang besar dari tekanan politik domestik. Situasi dan kondisi domestik mampu mendorong pemerintah untuk membentuk kebijakan secara normative di tingkat internasional. Upaya negara anggota ASEAN tidak cukup jika hanya bersikap tenang dan memberikan kecaman semata. Masalah yang tidak dijelaskan dari ketiga literatur sebelumnya adalah dengan tekanan dari solidaritas masyarakat Islam memiliki pengaruh yang kuat untuk dapat menentukan arah kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Myanmar, khususnya dengan menekankan pentingnya bantuan kemanusiaan. Selain itu, adanya upaya lain yang mampu didiskusikan pada tingkat ASEAN tanpa menyimpang dari norma non-intervensi. Dengan demikian, penulis akan fokus kepada analisa dua tingkat, hubungan politik domestik dan internasional dalam membentuk kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Myanmar.

1.5. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, analisis ini disertai dengan kerangka pemikiran yang dapat digunakan untuk membantu memahami pertimbangan Indonesia dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Rohingya. Kerangka pemikiran ini berdasarkan konsep kebijakan luar negeri yang menekankan pada interaksi politik internasional dan politik dalam negeri.

Secara konseptual, Rosenau mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai upaya negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan

memperoleh keuntungan dari lingkungan di luar perbatasannya.⁶⁷ Proses dalam kebijakan luar negeri bersifat berlapis (*multilayered process*), yang merupakan refleksi dari: keputusan individu, pertimbangan dari komite, hasil dan proses pembuatan kebijakan, kepentingan yang saling bertentangan satu sama lain antar kelompok, nilai-nilai elit yang dominan, produk aspirasi masyarakat, penguatan tradisi sejarah, tanggapan atas peluang atau tantangan di dunia.⁶⁸ Dengan tujuan untuk mempertahankan (*maintenance*) hasil yang telah dicapai oleh negara dan meningkatkan kekuatan negara.⁶⁹ Seluruh tindakan kebijakan luar negeri adalah pilihan yang dibuat oleh pembuat keputusan yang dipengaruhi oleh hambatan dan peluang dalam tingkat domestik dan internasional.

Kebijakan luar negeri merupakan hasil dari serangkaian proses yang kompleks yang terdiri dari lingkungan eksternal dan pengaruh kognitif tingkat domestik, institusional dan variabel politik.⁷⁰ Situasi dan kondisi yang terjadi di dalam politik domestik akan memberikan dampak kepada politik internasional (*Second Image*) dan begitupun sebaliknya (*Second Image Reversed*).⁷¹ Untuk melihat kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Myanmar dalam konflik Rohingya terkait dengan masuknya Indonesia ke Myanmar, dapat dilihat berdasarkan dua faktor pertimbangan, yaitu politik dalam negeri yang berasal dari tekanan kelompok islam dan politik internasional yang berasal dari pertentangan praktik norma non-intervensi ASEAN.

⁶⁷ James Rosenau, Gavin Boyd, dan Kenneth W. Thompson, *World Politics: An Introduction* (New York: The Free Press, 1976), 15.

⁶⁸ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis 2nd Ed.* (UK: Rowman & Littlefield, 2014), 2.

⁶⁹ Marijke Breuning, *Foreign Policy Analysis* (New York: Palgrave Macmillan, 2017), 30.

⁷⁰ Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights Foreign Policy* (UK: Palgrave MacMillan, 1996).

⁷¹ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 431-432.

Pertimbangan dalam menentukan keputusan tentunya mengedepankan strategi untuk menunjukkan bahwa pemain strategis selalu menghadapi serangkaian pertukaran, beberapa diantaranya dikenal sebagai dilemma dan “poin pilihan”. Dalam dilema ini, pembuat keputusan mencoba membuat penilaian terbaik, dengan tidak merugikan pihak lainnya.⁷² Kedua hubungan ini bermain dalam papan permainan politik yang dapat dipahami dalam konsep *two level games* yang dikemukakan oleh Robert Putnam.

Berdasarkan tulisan Robert Putnam dalam *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games* tahun 1988, konsep *two level games* terdiri dari unsur domestik (level II) dan internasional (level I) yang saling berinteraksi satu sama lain dan secara bersamaan bermain dalam papan permainan politik negosiasi. Pada tingkat domestik, kelompok domestik mengejar kepentingan dengan menekan pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang menguntungkan dan politisi mencari kekuasaan dengan membangun koalisi diantara kelompok-kelompok itu.

Di pihak domestik, terdiri dari tokoh-tokoh partai dan parlemen, juru bicara badan-badan domestik, perwakilan dari kelompok-kelompok kepentingan, dan penasihat politik dari pemimpin negara. Sedangkan pada tingkat internasional, pemerintah nasional berupaya untuk memaksimalkan kemampuan untuk memenuhi tekanan domestik. Secara bersamaan, meminimalkan konsekuensi negatif. Kedua tingkat tersebut saling terkait satu sama lain dan tidak dapat diabaikan oleh pembuat keputusan. Oleh karena itu, *two level games* bersifat

⁷² Aidan Mc Garry dan James M. Jasper, *The Identity Dilemma: Social Movements and Collective Identity*, (Philadelphia: Temple University Press, 2015), 7.

sangat kompleks karena berusaha untuk menyeimbangkan kondisi domestik dan internasional secara bersamaan.⁷³ Tujuan akhir dari *two-level games* sesuai dengan perspektif Neorealisme, yang menjelaskan tentang keseimbangan antara lingkungan domestik dan internasional adalah tujuan dari kebijakan luar negeri.

Dalam konsep *two level games*, politik domestik menjadi landasan dari negosiasi internasional. James D. Fearon mendefinisikan negara dalam politik domestik sebagai non-uniter dan adanya interaksi dengan aktor yang lainnya di dalam negara. Negara dalam mengejar kebijakan luar negeri yang suboptimal berasal dari adanya interaksi dengan aktor-aktor domestik. Kebijakan yang suboptimal diputuskan oleh negara yang mengarah kepada kondisi ideal yang dihadapinya, yang tidak berkaitan dengan unit yang terlibat dalam perumusan dalam pengambilan kebijakan luar negeri, seperti rezim yang berlaku (demokrasi) atau tujuan tertentu dari kebijakan tersebut.⁷⁴

Fearon menjelaskan terdapat dua pengaruh politik domestik menjadi persoalan dalam kebijakan luar negeri. Pertama, politik domestik dapat menjadi persoalan ketika negara tidak mengejar kebijakan luar negeri secara optimal. Kedua, atau ketika adanya perbedaan dalam institusi politik, budaya, struktur ekonomi, atau tujuan kepemimpinan negara yang tidak terkait dengan kekuasaan relative menjadi alasan yang relevan untuk menjelaskan perbedaan pilihan kebijakan luar negeri.⁷⁵ Level analisa politik domestik penting untuk menjelaskan

⁷³ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 434.

⁷⁴ James D. Fearon, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories oOf International Relations", *Annual Review of Political Science* Vol.1 (1998): 300.

⁷⁵ *Ibid.*,

apa dan bagaimana faktor-faktor domestik dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri.

Seperti dalam rezim demokrasi masyarakat memiliki peluang yang lebih besar untuk dapat mengemukakan pendapat dan dapat menjadi pertimbangan para pembuat kebijakan terhadap sejauh mana pendapat tersebut dapat membatasi pembuat keputusan. Terbukanya struktur institusi politik memberikan kesempatan bagi masyarakat dan aktor sosial lainnya untuk dapat mempengaruhi pemerintah.⁷⁶ Dalam membentuk kebijakan luar negeri, pendapat tersebut dimobilisasi oleh kekuatan kelompok sosial.⁷⁷ Pendekatan terhadap faktor kelompok sosial (*societal group*) pada tingkat domestik memiliki pengaruh dalam kebijakan luar negeri.

Skidmore dan Hudson mengidentifikasi dua bentuk pendekatan yang menempatkan pentingnya peran kelompok masyarakat dalam kebijakan luar negeri, yaitu pluralis dan blok sosial. Pada model pluralis, berdasar pada asumsi bahwa untuk mempertahankan dan memaksimalkan pengaruh dan efektivitas keputusan kebijakan luar negeri, para pemimpin politik akan sangat peduli tentang mempertahankan tingkat tinggi dukungan politik domestik. Sedangkan pada model blok sosial, menekankan kepada peran media massa, organisasi non-pemerintah dan bentuk kelompok penekan lainnya dalam masyarakat, yang dapat

⁷⁶ Marijke Breuning, *Foreign Policy Analysis* (New York: Palgrave Macmillan, 2017), 120.

⁷⁷ Christopher Hill, *Foreign Policy In The Twenty-First Century*, 2nd ed. (London: Palgrave, 2016), 269.

mengontrol atau bahkan mengarahkan isu dan isi pengambilan keputusan kebijakan luar negeri.⁷⁸

Christopher Hill menekankan bahwa adanya perbedaan standar terhadap kelompok kepentingan (*interest group*) dan kelompok penekan (*pressure group*). Hill mendefinisikan bahwa, kelompok penekan hadir untuk memberikan tekanan pada kebijakan pemerintah. Banyak kelompok kepentingan yang ingin mempengaruhi kebijakan dan karenanya juga termasuk kedalam kelompok penekan. Tetapi, ada beberapa kemungkinan masyarakat sipil untuk memobilisasi dalam mencapai tujuan kepentingan bersama dan kelompok kepentingan mendapatkan peran sebagai kelompok penekan. Selain itu, tidak menutup kemungkinan bagi kelompok dalam sektor-sektor tertentu memiliki veto terhadap kebijakan yang sedang berkembang. Terkait pembahasan ini kelompok penekan berasal dari kelompok Islam.⁷⁹

Konsep kelompok kepentingan tidak terlepas dari kepentingan itu sendiri. Menurut Kay Lehman Schlozman dan John Tiernem kepentingan dalam kelompok bersifat subjektif. Sejauh mana individu termotivasi oleh berbagai tujuan dan kepentingan subyektif yang berbeda dan berpotensi bertentangan dan konsep dukungan untuk kepentingan publik. Lebih jauh, John P. Heinz, Edward O. Laumann, Robert L. Nelson, Robert H. Salisbury, menyatakan bahwa dalam mengidentifikasi suatu kepentingan dalam kelompok perlu adanya keterkaitan

⁷⁸ David Skidmore dan Valerie M. Hudson, "The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation" (1993), dalam Vinsensio Dugis, "Domestic Political Structure and Publik Influence on Foreign Policy, A Basic Model", *Jurnal Global & Strategis* Vol.3, No.2 (2009): 12.

⁷⁹ Christopher Hill, *Foreign Policy In The Twenty-First Centur*, 2nd ed. (London: Palgrave, 2016), 270.

antara tujuan dan sasaran kebijakan public yang ingin diraih.⁸⁰ Sifat hubungan antara kelompok kepentingan dan pemerintah dapat berupa tekanan (*pressure*) sebagai pandangan mekanistik. Pemerintah menanggapi atas tekanan dari kelompok kepentingan dan tekanan tersebut sangat menentukan hasil kebijakan publik. Kelompok kepentingan mengetahui apa yang mereka inginkan dan dapat membuat tuntutan secara resmi. Ketika tuntutan kelompok kepentingan berkonflik dan semakin kuat, memberikan peluang besar akan keberhasilan kelompok kepentingan mempengaruhi kebijakan publik.⁸¹

Anthony D. Smith mengkategorikan kelompok Islam dalam identitas kolektif. Kelompok agama dapat menyebarkan ajarannya secara luas dan universal atau bahkan melintasi batas-batas etnis hingga adanya hubungan antara kelas sosial dan identitas agama yang secara mudah mempengaruhi lapisan masyarakat. Identitas keagamaan berdasarkan pada keberpihakan budaya dan unsur-unsur nilai yang diyakininya, simbol, mitos dan tradisi, dalam bentuk adat dan ritual. Oleh karena itu, mereka cenderung bergabung dalam komunitas tunggal (menjadi umat beriman) dengan kode simbolik tertentu, nilai, tradisi keyakinan dan ritual, termasuk ke dalam organisasi tertentu.⁸² Selain itu, Alexander Wendt menjelaskan bahwa identitas kolektif dapat dipahami sebagai

⁸⁰ Frank Baumgartner dan Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups In Politics and Political Science* (UK: Princeton University Press, 1998), 23-25.

⁸¹ John P. Heinz, et.al., *The Hollow Core: Private Interests In National Policy Making* (London: Harvard University Press, 1993). 24-24.

⁸² Anthony D. Smith, *National Identity*. (Reno: University of Nevada Press, 1991): 16.

perasaan menjadi bagian dari suatu kelompok (*we vs them*) dan memiliki kepentingan dalam mempertahankan budaya yang mereka yakini.⁸³

Identitas kolektif cenderung membentuk kelompok yang bersifat egois. Ketika budaya atau nilai-nilai kelompok terancam, aktor akan mempertahankannya. Dalam tahap ini aktor masih rasional, tetapi dasar dari perhitungan keuntungan dan tindakan rasional berasal dari kelompok.⁸⁴ Oleh karena itu, terdapat tiga keterbatasan identitas kolektif. Pertama, identitas kolektif adalah hubungan spesifik. Kedua, ruang lingkup dan implikasi perilaku tergantung dari tujuan pembentukannya, dan dalam hal ini adalah isu atau ancaman spesifik. Ketiga, bahkan dalam suatu hubungan dan masalah yang terkait dengan identitas kolektif, sering kali akan berada dalam ketegangan dengan identitas egoistik. Sehingga ketegangan sering muncul antar kelompok untuk mempertahankan masing-masing kepentingan.⁸⁵

Berdasarkan dampak tekanan kolektif, ketika nilai-nilai penting (*values*) dipertaruhkan atau ketika resiko pergolakan serius hadir, negara harus mendengarkan beberapa kelompok. Pendapat yang terorganisir memiliki kekuatan untuk dapat mengembangkan permasalahan dan solusi. Dalam hal area isu individu yang berkaitan dengan nilai-nilai, dapat mengarahkan kelompok penekan mengambil posisi tertentu pada masalah sosial.⁸⁶ Peter J. Kanzestein menjelaskan konsep tentang hubungan antara identitas dan perilaku negara yang tidak hanya

⁸³ Alexander Wendt, *Social Theory Of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 337-338.

⁸⁴ *Ibid.*,

⁸⁵ Alexander Wendt, *Social Theory Of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 337-338.

⁸⁶ Christopher Hill, *Foreign Policy In The Twenty-First Century*, 2nd ed. (London: Palgrave, 2016), 275.

sebagai kemampuan material. Pada tingkat domestik, identitas negara juga dapat mempengaruhi terbentuknya preferensi kebijakan luar negeri yang bermoral dan bersifat kemanusiaan sehingga konsep identitas secara tidak langsung penting dalam sejumlah kebijakan. Pada tingkat internasional, identitas menjadi dasar dari strategi untuk mengatasi konflik dalam politik internasional.⁸⁷

Lembaga politik domestik memiliki pengaruh dalam kebijakan luar negeri negara, seperti: bias kebijakan luar negeri (misalnya: terhadap perang atau perdamaian, perdagangan bebas, perlindungan); kredibilitas komitmen kebijakan luar negeri; stabilitas dan koherensi kebijakan luar negeri suatu negara; dan kemampuan untuk memobilisasi dan memproyeksikan kekuatan aktor domestik sebagai strategi untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri.⁸⁸ Oleh karena itu, kelompok kepentingan harus bekerjasama dengan lembaga politik dan kelompok lain untuk menentukan seberapa besar pengaruh kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan berupaya untuk mempengaruhi kerangka kerja dimana suatu masalah akan dipahami oleh pembuat keputusan dan memastikan bahwa itu dimasukkan ke dalam agenda politik. Pada tahap selanjutnya, pengaruh kelompok kepentingan akan dilanjutkan dan dimobilisasi oleh birokrasi dan komunitas ahli.⁸⁹

Politik domestik dapat memainkan peranan besar dalam menentukan kepentingan nasional. Namun, kondisi politik domestik negara tidak dapat

⁸⁷ Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (Columbia University Press: 1996): 6-11.

⁸⁸ James D. Fearon, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations", *Annual Review of Political Science* Vol.1 (1998): 320.

⁸⁹ Jean Frederic Morin dan Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis* (Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018), 87.

menjelaskan secara maksimal artikulasi kepentingan dan pilihan kebijakan yang dibuat. Martha Finnemore mengembangkan pendekatan sistemik untuk memahami kepentingan negara dan perilaku negara dengan mengidentifikasi preferensi struktur internasional. Bahwa pada dasarnya negara merupakan bagian dari struktur sosial internasional, yang dimana didalamnya adanya hubungan transnasional dan internasional yang membentuk persepsi dan peran mereka. Selain itu, negara disosialisasikan untuk memenuhi keinginan masyarakat internasional yang hidup di dalamnya. Setelah Perang Dingin, kepentingan dalam kebijakan luar negeri dibangun oleh interaksi sosial di lingkungan internasional.⁹⁰ Finnemore menekankan pentingnya norma dalam struktur internasional. Norma didefinisikan sebagai standar perilaku aktor tentang apa yang baik dan pantas. Pada tingkat internasional, norma adalah hukum. Kehadiran hukum internasional ada ketika negara memahami tentang kepatuhan terhadap perilaku yang sesuai dan pantas. Oleh karena itu, keberadaan hukum internasional dan norma saling melengkapi.⁹¹

Konteks normatif mempengaruhi perilaku para pembuat keputusan dan masyarakat luas yang mungkin memilih dan membatasi para pembuat keputusan. Norma memiliki tujuan untuk mewujudkan kualitas “keharusan” dan penilaian moral bersama, norma mendorong pembenaran aktor untuk bertindak yang dipengaruhi oleh perubahan perilaku aktor, motif dan mekanisme pengaruh.⁹² Kehidupan sosial internasional sangat terorganisir dan secara langsung

⁹⁰ Martha Finnemore, *National Interests In International Society*, (New York: Cornell University Press: 1996),2.

⁹¹ *Ibid.*, 139.

⁹² Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998), 887-917.

mempengaruhi negara yang disusun dan disalurkan melalui birokrasi dalam organisasi. Peran organisasi, yaitu melembagakan dan menyebarkan norma-norma budaya yang mendefinisikan identitas, minat dan realitas sosial bagi para anggotanya.⁹³ Dalam hal ini peran ASEAN sebagai organisasi yang melembagakan dan menyebarkan norma non-intervensi.

Konteks normatif juga mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Sehingga, ketika norma dan nilai-nilai internasional berubah, adanya pergeseran yang terkoordinasi dalam kepentingan dan perilaku negara di seluruh sistem. Oleh karena itu, adanya perubahan makna terhadap kepentingan negara yang bukan hanya hasil dari tuntutan eksternal atau politik domestik, melainkan dibentuk oleh norma-norma dan nilai-nilai dalam politik internasional.⁹⁴ Finnemore menjelaskan bahwa untuk dapat melihat evolusi dan pengaruh norma, terdapat tiga preposisi dasar. Pertama, keaslian atau kemunculan norma internasional.

Untuk menjelaskan adanya hubungan domestik dan norma internasional adanya peran *norm entrepreneur* (pembawa norma). Kedua, proses norma mempengaruhi perilaku negara dan non-negara. Ketiga, norma mana yang akan menjadi masalah dan dalam kondisi apa.⁹⁵ Katzenstein memberikan pemahaman bahwa norma dibentuk, diperebutkan dan dibentuk kembali melalui politik yang mengalami proses sosialisasi.⁹⁶ Berdasarkan preposisi ini akan membantu menjelaskan masuknya norma non-intervensi dari hukum internasional ke dalam

⁹³ Finnemore, *Loc.Cit.*,

⁹⁴ Martha Finnemore, *National Interests In International Society*, (New York: Cornell University Press: 1996),3.

⁹⁵ Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (Columbia University Press: 1996): 6-11.

⁹⁶ *Ibid.*,

ASEAN dan dinamika mekanisme non-intervensi mempengaruhi perilaku para negara anggota dalam menghadapi konflik sosial di tingkat kawasan.⁹⁷

Konsep rasionalitas dan struktur sosial dapat saling berhubungan. Pilihan rasional dipahami sebagai kondisi pertimbangan hanya untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir kerugian, yang disebut dengan logika kesesuaian (*logic of appropriates*) yang didorong oleh struktur sosial. Terkait dengan norma dan aturan dapat dipatuhi karena alasan yang dipertimbangkan dengan hati-hati sehingga aktor menentukan norma yang berlaku sesuai dengan situasi yang dihadapinya. Jika aktor tidak mengikuti logika kepatuhan, tidak berarti aktor tersebut tidak rasional. Mereka dapat melakukan evaluasi pembelajaran dari akumulasi pengalaman sebelumnya. Hal ini berkaitan dengan perhitungan untung dan rugi yang dilakukan oleh aktor, yang disebut dengan logika konsekuensi (*logic of consequence*).

Logika konsekuensi didorong oleh aktor yang membuat perhitungan cara dan tujuan serta menyusun strategi untuk memaksimalkan keuntungan. Norma dan aturan akan dibuat sebagai bagian dari proses ini, tetapi cenderung melayani kepentingan yang kuat. Sehingga aktor dapat membuat struktur mereka sendiri, yang pada akhirnya membentuk tindakan yang berkelanjutan.⁹⁸ Hubungan rasionalitas dan struktur sosial ini dapat membantu memahami tanggapan ASEAN terhadap konflik Rohingya dan strategi negosiasi Indonesia di tingkat ASEAN .

⁹⁷ Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998): 880.

⁹⁸ Martha Finnemore, *National Interests In International Society*, (New York: Cornell University Press: 1996), 30.

Norma sebagai struktur internasional bersifat intersubjektif dan memiliki gagasan terhadap perilaku negara. Hal ini tidak menyiratkan bahwa norma tidak pernah dilanggar, namun bahwa seseorang berbicara tentang pelanggaran maka pada saat itu menunjukkan adanya norma. Banyak norma yang diinternalisasi dan diterima begitu saja, sehingga pelanggaran tidak terjadi dan norma sulit untuk dikenali. Keberadaan norma dapat ditemukan setidaknya pada dua tempat, yaitu norma yang dapat menciptakan pola perilaku sesuai dengan isinya dan norma yang diartikulasikan dalam wacana.⁹⁹ Sifat intersubjektif pada norma dapat membenarkan para aktor atas tindakan yang mereka lakukan, atau dapat menggunakan norma untuk membujuk orang lain dalam bertindak. Pembeneran ini dilakukan negara dalam norma intervensi kemanusiaan yang dapat dilakukan negara secara multilateral.¹⁰⁰ Seperti, tindakan Indonesia dan yang turut campur tangan dalam kasus krisis kemanusiaan Muslim Rohingya di Myanmar bersama dengan beberapa anggota ASEAN.

Untuk menjembatani hubungan politik domestik dan internasional dalam kebijakan luar negeri, maka penelitian ini menggunakan konsep *two level game*. Dalam konsep *two level game*, kepala negosiator (*chief negotiator*) memainkan peran utama secara formal dalam menghubungkan politik internasional dan politik domestik. Kepala negosiator tidak dapat mempunyai pandangan politik pribadi, lebih sebagai agen yang mewakili negara dengan tujuan utama, yaitu mencari kesepakatan yang akan menarik bagi pemilihnya. Kepala negosiator dapat

⁹⁹ *Ibid.*, 24.

¹⁰⁰ Martha Finnemore, "Constructing Norms Of Humanitarian Intervention", dalam Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (Columbia University Press: 1996): 153-185.

ditempati oleh kepala negara, perdana menteri, Menteri Luar Negeri, menteri keuangan, pemimpin dewan-senat, ataupun pemimpin kelompok etnis.¹⁰¹ Kepala negosiator harus memuaskan kedua belah pihak agar dapat menyeimbangkan kebijakan pada tingkat domestik dan internasional secara bersamaan.

Dalam penelitian ini, negosiasi politik yang dilakukan dalam bentuk diplomasi. Diplomasi adalah sistem komunikasi antar negara dan penyelesaian masalah. Seiring dengan perkembangan masalah dunia, diplomasi sebagai proses dialog dan akomodasi antar negara, yang telah beradaptasi, dan dapat menanggapi peluang.¹⁰² Menurut Kishan S. Rana, hubungan diplomasi dan politik luar negeri dapat dideskripsikan seperti, kebijakan luar negeri yang diberikan, dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri dan diimplementasikan oleh para diplomat. Sehingga politik luar negeri dapat dikatakan sebagai strategi dan diplomasi sebagai taktik. Definisi tersebut sesuai dengan perspektif politik luar negeri adalah ‘tentang apa yang dilakukan’ dan diplomasi adalah tentang ‘bagaimana cara melakukannya’.¹⁰³

Putnam membagi dua tingkat analisa politik dalam mencapai kesepakatan internasional. Tingkat 1, yaitu proses negosiasi yang mengarah kepada kesepakatan tentatif antara kepala negosiator yang berada pada tingkat internasional.¹⁰⁴ Negosiator pada tingkat internasional dapat berasal dari

¹⁰¹ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988):436-438.

¹⁰² Kishan S. Rana, *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide* (London: The Continuum International, 2011), 16.

¹⁰³ Kishan S. Rana, *Bilateral Diplomacy* (India: Manas Publication, 2002), hlm.16.

¹⁰⁴ Putnam., *Op.Cit.*,

Organisasi Internasional, INGO, dan aktor transnasional.¹⁰⁵ Tingkat II, yaitu proses diskusi dalam kelompok konstituen pada tingkat domestik mengenai ratifikasi perjanjian.¹⁰⁶ Ratifikasi adalah bentuk penerimaan domestik (*domestic approval*) terhadap kesepakatan yang telah dilakukan pada tingkat internasional yang terdiri dari beberapa pemangku kepentingan dalam tingkat domestik, seperti politisi, birokrat, kelompok etnis dan agama, *lembaga think tank*, LSM saling berinteraksi dalam lembaga politik domestik seperti parlemen dan kementerian untuk berunding dan menentukan pilihan kebijakan luar negeri suatu negara. Pada tingkat transnasional, aktor-aktor transnasional dapat mempengaruhi kebijakan dalam negeri dan luar negeri negara. Dengan demikian kesepakatan dapat tercapai melalui interaksi antara tingkat 1 dan tingkat 2 dalam negosiasi diplomatik.¹⁰⁷

Untuk mencapai kesepakatan diantara kedua tingkat, Putnam menekankan perlu adanya *win-sets* bagi negosiator. *Win-sets* merupakan bagian dimana kemungkinan kesepakatan pada tingkat internasional mendapatkan dukungan mayoritas untuk ratifikasi di tingkat politik domestik.¹⁰⁸ *Win-set* memiliki dua prinsip utama. Pertama, dengan kondisi win-set yang sama, semakin mudah untuk membuat kesepakatan terjadi pada tingkat internasional. Kedua, ukuran relatif dari win-set tingkat intrnasional akan mempengaruhi distribusi keuntungan bersama dari negosiasi international. Semakin besar persepsi negosiator, semakin ia dapat “didorong” oleh negosiator pada tingkat internasional lainnya. Sebaliknya, win-set

¹⁰⁵ Eugenia da Conceicao-Heldt dan Patrick A. Mello, “Two Level Games In Foreign Policy Analysis”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (2017): 4-5.

¹⁰⁶ Putnam, *Loc. Cit.*,

¹⁰⁷ Eugenia da Conceicao-Heldt dan Patrick A. Mello, “Two Level Games In Foreign Policy Analysis”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (2017): 6-7.

¹⁰⁸ Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games”, *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 437-440.

yang lebih kecil dapat memungkinkan menjadi keuntungan dalam proses negosiasi dalam kesepakatan pada tingkat internasional. Dalam hal ini adanya kendala domestik yang dapat menjadi keuntungan dalam proses negosiasi yang rumit.¹⁰⁹

Dalam proses negosiasi tidak menutup kemungkinan hadirnya dilema diantara kedua tingkat. Menurut Henry Kissinger, dilema terjadi dalam kebijakan karena adanya pro dan kontra dari kebijakan tertentu. Ketika struktur domestik secara mendasar meyakini bahwa kebijakan yang diambil bersifat adil, di lain pihak perilaku dari lingkungan internasional menjadi semakin kompleks. Maka keadaan menjadi sulit bagi negara untuk menentukan sikap yang akan diambil, dengan pertimbangan agar tidak merugikan pihak lainnya.¹¹⁰

Pandangan dilema lain dikemukakan oleh, Carlos R.S. Milani, Leticia Pinheiro dan Maria Regina Soares De Lima, yaitu negara menghadapi dilemma ketika pembuat keputusan mempunyai kesempatan untuk memilih strategi internasional yang berbeda berdasarkan kepentingan yang ingin diraih. Bagaimana pembuat keputusan memilih dan membentuk skenario internasional dengan persepsi mereka sendiri dan bagaimana mereka mengutamakan aset nasional suatu negara untuk membuka negoisiasi dengan kekuatan yang lain, dengan bergantung kepada kemampuan kognitif dan latar belakang ideologi mereka sendiri.¹¹¹

¹⁰⁹ *Ibid.*,

¹¹⁰ Henry Kissinger, *Domestic Structure and Foreign Policy*, Daedalus Vol.95, No.2 (1996): 5.

¹¹¹ Carlos R.S. Milani, Leticia Pinheiro dan Maria Regina Soares De Lima, "Brazil Foreign Policy and The Graduation of Dilemma", *International Affairs* Vol. 93, No.3 (2017): 1.

Dalam analisa keberhasilan negosiasi Indonesia di tingkat ASEAN, Putnam membagi tiga kondisi untuk mencapai *win-set*.¹¹² **Pertama, ukuran win-set bergantung kepada preferensi dan kemungkinan koalisi konstituen pada domestik (tingkat II).** Menurut Putnam, salah satu faktor kemenangan berasal dari politik domestik. Setiap proses pengambilan keputusan di tingkat politik domestik membutuhkan dukungan dari koalisi seluruh unsur-unsur domestik untuk mengimplementasikan kesepakatan di tingkat I, baik secara formal dan informal. Aktor-aktor di tingkat II dapat mewakili agen birokrasi, kelompok kepentingan, kelas sosial, atau bahkan opini publik. Dalam hal ini, akan dilihat bagaimana kelompok-kelompok Islam bersama koalisi politik, organisasi non-pemerintah, dan seluruh faktor unsur-unsur domestik akan mempengaruhi kesepakatan di tingkat I.

Kedua, ukuran win-set bergantung kepada institusi politik domestik (tingkat II). Ratifikasi di tingkat II sangat mempengaruhi win-set. Berkesinambungan dengan tahap sebelumnya, kelompok kepentingan telah membentuk kerangka masalah, perlu adanya peran institusi politik untuk memasukkannya ke dalam kesepakatan di tingkat II. Keputusan dalam politik domestik perlu adanya persetujuan dari lembaga politik pemerintahan. Oleh karena itu, regulasi dari kelembagaan politik sangat diperlukan. Tidak semua praktik dari ratifikasi dapat diformalkan. Praktik politik domestik lainnya juga dapat mempengaruhi ukuran win-set, seperti peranan partai pemerintah yang kuat di dalam politik pemerintahan dapat meningkatkan win-set dengan memperluas

¹¹² Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 445-449.

berbagai perjanjian, yang tentunya semakin menambah keuntungan negosiator pada tingkat I. Melalui peran lembaga politik domestik, perjanjian sementara yang dihasilkan di level I dapat diratifikasi dan menjadi keuntungan untuk meningkatkan komunikasi negosiator pada level I dan konstituen level II.

Ketiga, strategi negosiasi pada tingkat internasional (tingkat I). Setiap negosiator di tingkat I memiliki kepentingan dalam memaksimalkan kedua sisi win-set dengan cara dan tujuan mereka sendiri. Negosiator melakukan tawar-menawar di antara negosiator internasional. Dengan mewakili berbagai kepentingan dan preferensi bernegosiasi satu sama lain untuk menyelesaikan masalah aksi kolektif. Tidak menutup kemungkinan untuk negosiator bekerjasama dengan aktor-aktor lainnya di tingkat I, untuk mendapatkan kesepakatan akhir.¹¹³ Kepentingan dan preferensi dapat dipahami dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan warganya atau untuk menemukan cara penyelesaian konflik untuk perang yang berdampak kepada masyarakat. dengan demikian kerjasama dapat terjadi di berbagai bidang, seperti: keamanan dan keuangan.¹¹⁴

Putnam menjelaskan bahwa, pada posisi tertentu salah satu cara untuk menunjukkan komitmen negosiasi pada tingkat I adalah dengan mengumpulkan dukungan dari pihak konstituen, seperti: membicarakan atau memberikan komentar terkait suatu isu khusus (dalam hal ini isu krisis kemanusiaan). Disisi lain, strategi ini dapat memiliki hambatan dari pihak konstituen sehingga mempengaruhi terhambatnya kesepakatan. Hambatan dapat dihindari dengan

¹¹³ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 445-449.

¹¹⁴ Eugenia da Conceicao-Heldt dan Patrick A. Mello, "Two Level Games In Foreign Policy Analysis", *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (2017): 6-7.

adanya *side payment* dan *good will*, yang berasal dari sumber-sumber di luar domestik atau dapat diterima sebagai bagian dari negosiasi internasional. Faktor popularitas juga dapat menjadi strategi dalam negosiasi, sehingga kepala negosiator mendapatkan dukungan lebih dari konstituennya.¹¹⁵

1.6. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif yang dapat memberikan penelitian yang sistematis, efisien, berkesinambungan dan dapat memberikan pemahaman baru terhadap makna dari sebuah fenomena, aktivitas dan proses sosial aktor. Menurut John W. Creswell, karakteristik dari masalah penelitian kualitatif yaitu: Pertama, konsep yang belum sempurna karena kurangnya teori dan penelitian sebelumnya. Kedua, adanya gagasan bahwa teori yang tersedia mungkin tidak tepat. Ketiga, kebutuhan untuk mengeksplorasi dan menggambarkan fenomena dan mengembangkan teori. Keempat, sifat dari fenomena yang diteliti tidak cocok untuk penelitian dengan metode kuantitatif.¹¹⁶

Juliet Corbin dan Anselm Strauss, menyatakan bahwa, metode kualitatif bersifat dinamis, bersifat kompleks, namun dapat membentuk suatu rangkaian yang berkesinambungan. Penelitian kualitatif dimulai dengan pernyataan yang luas dan konsep teridentifikasi melalui data. Oleh karena itu, keterbukaan terhadap penemuan sangat penting dalam penelitian kualitatif. Metode kualitatif memiliki asumsi yang mendasar, bahwa konsep yang berkaitan dengan fenomena yang terkait belum teridentifikasi atau tidak sepenuhnya dikembangkan. Sehingga,

¹¹⁵ Putnam, *Loc. Cit.*, 458-459.

¹¹⁶ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches 4th Edition*, (London: Sage Publications, Inc, 2013).

diperlukan eksplorasi lebih lanjut untuk dapat meningkatkan pemahaman terhadap suatu topik.¹¹⁷ Hal inilah yang menjadi landasan penulis untuk menjelaskan lebih lanjut terhadap konsep kebijakan luar negeri Indonesia dalam konflik Rohingya.

Untuk dapat memahami fenomena sosial yang kompleks, penulis memilih untuk menggunakan model studi kasus dalam analisa kualitatif. Model studi kasus didasari oleh pertanyaan penelitian yang diawali dengan “bagaimana” fenomena tersebut terjadi dalam konteks kehidupan nyata. Robert K. Yin mengungkapkan bahwa model studi kasus dapat mempertahankan karakteristik keseluruhan makna dari peristiwa kehidupan nyata, seperti siklus kehidupan individu, proses organisasi, perubahan lingkungan dan hubungan internasional.¹¹⁸ Dalam studi kasus peneliti mengembangkan analisa mendalam tentang suatu kasus yang dibatasi oleh waktu. peneliti mengumpulkan informasi terperinci dengan berbagai prosedur pengumpulan data selama periode waktu yang berkelanjutan.¹¹⁹

Penggunaan studi kasus dapat menjelaskan atau membangun teori. Dengan menjelaskan urutan peristiwa yang menghasilkan suatu narasi tertentu menggunakan teori atau mekanisme sebab akibat. Lebih jelas, Andrew Bennete mengkategorikan jenis kasus ini sebagai kasus interpretive, yaitu menggunakan variable konseptual atau teoritis untuk memberikan penjelasan terhadap suatu kasus-kasu tertentu. Dengan kata lain, peneliti menggunakan teori untuk

¹¹⁷ Juliet M. Corbin dan Anselm Strauss , *Basic Qualitative Research: Techiques and Procedures For Developing Grounded Theory* (USA: Sage Publications, 2918), 20-25.

¹¹⁸ Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods 3rd Edition*, (London: Sage Publications, Inc, 2003), 2.

¹¹⁹ *Ibid.*,

menunjukkan bahwa dalam keadaan tertentu dari kasus tersebut menghasilkan sesuatu yang diharapkan atau dapat diprediksi.¹²⁰

Salah satu keutamaan penelitian kualitatif adalah tersedianya banyak sumber alternatif. Penulis menggunakan teknik pengumpulan data secara kualitatif yang diperoleh dari pengumpulan dokumen dan data internet. Tentunya, penelitian ini menggunakan data primer yang berasal dari dokumen hasil laporan pemerintah maupun organisasi internasional, perjanjian internasional maupun nasional, pernyataan kebijakan, dan dokumen legislasi negara, seperti Undang-Undang dan Peraturan Presiden. Selain itu, untuk mendukung penelitian ini, penulis juga menggunakan data sekunder yang berasal dari buku dan jurnal ilmiah, media massa, video ataupun transkrip wawancara resmi untuk melengkapi informasi dan mendukung argumentasi penelitian. Serangkaian data yang dikumpulkan, dianalisa, dan ditafsirkan oleh penulis dengan menggunakan metode analisa, yaitu *process tracing*. Hal ini merupakan implikasi dari model penelitian studi kasus dan kerangka pemikiran, yaitu kebijakan luar negeri, yang terdiri dari politik domestik dan politik internasional, khususnya norma dalam organisasi internasional.

Andrew Bennete menjelaskan salah satu metode analisa dalam model studi kasus, yaitu *process tracing* merupakan metode yang melihat implikasi yang diamati dari mekanisme sebab-akibat yang beroperasi dalam suatu kasus. Tujuannya adalah untuk mendapatkan pemahaman dari beberapa penjelasan yang relevan dari serangkaian fenomena yang diteliti secara bertahap dan tidak lepas

¹²⁰ Andrew Bennet, "Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages" dalam *Models, Numbers, and Cases* (The University of Michigan Press), 19-20.

dari hipotesis penelitian.¹²¹. Teknik pencarian data *process tracing* menggunakan sejarah, arsip dokumen, transkrip wawancara dan sumber-sumber lain untuk melihat kesesuaian proses kausal antara teori atau konsep dan kasus.¹²² Metode *process tracing* juga membantu memahami keberadaan norma dalam organisasi internasional dengan mekanisme analisa kebijakan antara agen dan struktur.¹²³ Dilain pihak, *process tracing* memiliki kelemahan terkait dengan sulitnya untuk menganalisa secara rinci atas keterbukaan informasi dan data yang luas pada setiap tahapannya. Oleh karena itu, diperlukan pembatasan masalah dalam mengamati atau melacak informasi maupun data untuk membangun pemahaman yang berkelanjutan.

1.7. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini akan dibagi menjadi empat bagian, yaitu:

Bab I Pendahuluan. Pada bab ini penulis akan menjelaskan latar belakang masalah penelitian yang disertai dengan deskripsi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, serta tinjauan literatur sebagai landasan penelitian ini. Sebagai penentu arah dari penelitian, penulis menguraikan kerangka pemikiran yang digunakan, yaitu two-level game, dimana adanya hubungan politik domestik dan internasional dalam membentuk kebijakan luar negeri, yang disertai metode

¹²¹ Ibid., 22.

¹²² Andrew Bennet dan Jeffrey T. Checkel, "Process Tracing: From Methapor to Analytic Tools," (UK: Cambridge University), 4.

¹²³ Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998), 896.

penelitian, dan teknik pengumpulan data untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai masalah yang akan diteliti.

Bab II Politik Islam Di Indonesia. Pada bab ini penulis membahas tentang kehadiran organisasi massa Islam dan partai politik Islam dalam dinamika politik domestik dan luar negeri Indonesia. Sifat rezim sangat mempengaruhi perkembangan politik domestik. Oleh karena itu sifat rezim yang akan menjadi fokus analisa domestik untuk kebijakan luar negeri. Selain itu, terdapat proses pembentukan kebijakan luar negeri Indonesia untuk memahami bagaimana kelompok kepentingan dapat mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri.

Bab III Praktik Norma Non-Intervensi. Pada bab ini penulis membahas tentang praktik norma non-intervensi yang merupakan norma dasar ASEAN. Norma non-intervensi merupakan prinsip yang universal dan tidak hanya ASEAN yang menginternalisasi norma ini. Tentunya terdapat proses sosialisasi norma non-intervensi di dalam ASEAN yang dapat dilihat berdasarkan konflik sosial yang dihadapi oleh negara anggota ASEAN, khususnya ketika norma non-intervensi mengalami perdebatan ketika dihadapkan dengan permasalahan transnasional, seperti kemanusiaan. Perlu adanya pemahaman bahwa norma non-intervensi ASEAN mengalami perkembangan dengan adanya praktik keterlibatan konstruktif (*constructive engagement*), keterlibatan fleksibel (*flexible engagement*) dan keterlibatan melalui peningkatan interaksi (*enhanced interaction*) yang dapat dilakukan oleh ASEAN untuk membantu antar negara anggota tanpa mengabaikan norma non-intervensi, khususnya pada konflik Rohingya di Myanmar.

BAB IV Analisis Tekanan Kelompok Islam dan Praktik Norma Non-Intervensi Menggunakan Konsep *Two-Level Games* Dalam Menentukan Kebijakan Luar Negeri Indonesia di ASEAN Untuk Pengiriman Bantuan Kemanusiaan di Myanmar. Pada bab ini penulis menganalisa hubungan antara kelompok Islam dalam domestik Indonesia dan keterbatasan ASEAN terkait dengan perdebatan norma non-intervensi dalam menanggapi konflik Rohingya. Hal ini membuat Indonesia berada dalam posisi dilematis. Dengan adanya tekanan dari domestik dan tuntutan diplomasi Indonesia di ASEAN. Untuk itu penulis menggunakan konsep two-level game yang dikemukakan oleh Robert Putnam, yang disertai dengan determinasi *win-sets* untuk melihat keberhasilan Indonesia dalam menjaga keseimbangan antara kondisi politik domestik dan politik internasional.

BAB II

KELOMPOK ISLAM DALAM DINAMIKA POLITIK INDONESIA

Bab ini akan membahas pengaruh politik Islam di Indonesia dengan mendefinisikan politik sebagai pengaruh, yaitu hubungan di antara aktor yang dapat mempengaruhi sikap atau kecenderungan untuk bersikap terhadap aktor lainnya.¹²⁴ Untuk memahami intensitas pengaruh politik yang dilakukan dalam politik Islam, akan dijelaskan berdasarkan ruang lingkungannya (*scope of domain*), yang terbagi menjadi dua, yaitu internal dan eksternal. Pertama, secara internal akan melihat bagaimana kelompok Islam menjalankan pengaruhnya dalam dinamika politik domestik Indonesia. Di dalam penjelasan politik domestik akan mengacu kepada gagasan James D. Fearon yang mendefinisikan negara dalam politik domestik sebagai non-uniter dan adanya interaksi dengan aktor lainnya di dalam negara.

Negara dalam mengejar kebijakan luar negeri yang suboptimal berasal dari interaksi dengan aktor-aktor domestik.¹²⁵ Dengan demikian pembahasan ini akan mengarah kepada interaksi antar aktor negara dan non-negara, yaitu kelompok Islam dan insitusi politik seiring dengan rezim yang mempengaruhi dinamika politik Indonesia. Kedua, berkesinambungan dengan politik domestik, secara eksternal akan melihat bagaimana kelompok Islam memiliki pengaruh dalam dalam politik luar negeri Indonesia yang berdampak pada tanggapan atas isu-isu hubungan internasional yang berhubungan dengan dunia Muslim.

¹²⁴ Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963), 20.

¹²⁵ James D. Fearon, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations", *Annual Review of Political Science* Vol.1 (1998): 300.

2.1. Pengaruh Islam Dalam Politik Domestik Indonesia

Politik domestik membahas tentang kegiatan politik yang terjadi di dalam negeri, terkait dengan lembaga politik dan struktur hubungan sosial dan negara. Sifat rezim sangat berpengaruh terhadap dinamika politik domestik, yang terdiri dari tingkat inklusifitas dan kontestasi publik.¹²⁶ Dengan demikian, sifat rezim itulah nanti yang akan menjadi pusat dari analisa domestik untuk kebijakan luar negeri, karena rezim mempengaruhi struktur dalam politik domestik yang terdiri dari hubungan sosial dan negara.¹²⁷

Peran institusi tidak lepas dari unsur politik domestik. Kehadiran institusi dapat memberikan pengaruh dan suara yang kuat terhadap preferensi aktor-aktor domestik. Lembaga-lembaga juga menjadi sarana yang tepat bagi pemerintah untuk menangani agenda masalah tertentu dan menetapkan pilihan kebijakan. Selain itu, institusi dapat melakukan pemeriksaan dan hambatan terhadap pilihan kebijakan, seperti kekuatan *veto*, investigasi melalui musyawarah, tinjauan yudisial dan supermayoritas yang diperlukan untuk jenis tindakan legislatif tertentu.¹²⁸

Dalam rezim demokrasi masyarakat memiliki peluang yang lebih besar untuk dapat mengemukakan pendapat. Hal ini menjadi pertimbangan para pembuat kebijakan terhadap sejauh mana pendapat tersebut dapat membatasi pembuat keputusan. Terbukanya struktur institusi politik memberikan kesempatan bagi masyarakat dan aktor sosial lainnya untuk dapat mempengaruhi

¹²⁶ James D. Fearon, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations", *Annual Review of Political Science* Vol.1 (1998): 300.

¹²⁷ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis 2nd Ed.* (UK: Rowman & Littlefield, 2014), 2.

¹²⁸ *Ibid.*, 143-144.

pemerintah.¹²⁹ Dalam mengidentifikasi sumber domestik pada politik luar negeri memusatkan perhatian pada sejauh mana identitas yang dibangun oleh hubungan negara-masyarakat, yaitu adanya kelompok kepentingan. Christopher Hill mendefinisikan bahwa, kelompok penekan hadir untuk memberikan tekanan pada kebijakan pemerintah. Banyak kelompok kepentingan yang ingin mempengaruhi kebijakan dan karenanya juga termasuk kedalam kelompok penekan. Tetapi, ada beberapa kemungkinan masyarakat sipil untuk memobilisasi diri mereka untuk kepentingan bersama dan mereka mendapatkan peran sebagai kelompok penekan. Selain itu, tidak menutup kemungkinan bagi kelompok dalam sektor-sektor tertentu memiliki veto terhadap kebijakan yang sedang berkembang. Terkait pembahasan ini kelompok penekan berasal dari kelompok Islam.¹³⁰

Kelompok agama dapat menyebarkan ajarannya secara luas dan universal atau bahkan melintasi batas-batas etnis. Sehingga adanya hubungan antara kelas sosial dan identitas agama yang secara mudah mempengaruhi lapisan masyarakat. Identitas keagamaan berdasarkan pada keberpihakan budaya dan unsur-unsur nilai yang diyakininya, simbol, mitos dan tradisi, dalam bentuk adat dan ritual. Oleh karena itu, mereka cenderung bergabung dalam komunitas tunggal (menjadi umat beriman) dengan kode simbolik tertentu, nilai, tradisi keyakinan dan ritual, termasuk ke dalam organisasi tertentu.¹³¹ Konsep identitas kolektif juga dapat memberikan dampak kepada sejumlah kebijakan, seperti dengan terbentuknya kebijakan yang mewakili masalah nilai dan moral kemanusiaan. Sehingga dapat

¹²⁹ Marijke Breuning, *Foreign Policy Analysis* (New York: Palgrave Macmillan, 2017), 120.

¹³⁰ Christopher Hill, *Foreign Policy In The Twenty-First Century*, 2nd ed. (London: Palgrave, 2016), 269.

¹³¹ Anthony D. Smith, *National Identity*. (Reno: University of Nevada Press ,1991): 16.

mempengaruhi perilaku negara dalam memperjuangkan kepentingan politiknya.¹³²

Alexander Wendt menjelaskan bahwa identitas kolektif dapat dipahami sebagai perasaan menjadi bagian dari suatu kelompok (*we vs them*) dan memiliki kepentingan dalam mempertahankan budaya yang mereka yakini. Identitas kolektif cenderung membentuk kelompok yang bersifat egois. Ketika budaya atau nilai-nilai mereka terancam, aktor akan mempertahankannya. Dalam tahap ini aktor masih rasional, tetapi dasar dari perhitungan keuntungan dan tindakan rasional berasal dari kelompok. Berdasarkan dampak tekanan kolektif, ketika nilai-nilai penting (*values*) dipertaruhkan atau dimana adanya resiko pergolakan serius, negara harus mendengarkan beberapa kelompok.¹³³

Islam sebagai seperangkat nilai, norma dan prinsip yang menginformasikan dan membimbing kehidupan kepercayaan masyarakat yang telah lama menjadi referensi masyarakat dengan sendirinya dan memang eksistensinya sebagai sumber identitas telah ada sebelum negara tersebut terbentuk.¹³⁴ Bahtiar Effendy dalam bukunya yang berjudul "*Islam and The State in Indonesia*" menyatakan bahwa Islam memiliki salah satu karakteristik yang dominan yaitu *omnipresence* (kemahadirannya). Gagasan ini merupakan pengakuan atas kehadiran islam memberikan sikap moral yang tepat untuk

¹³² Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis 2nd Ed.*(UK: Rowman & Littlefield, 2014), 143-144.

¹³³ Alexander Wendt, 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press. hlm. 337-338

¹³⁴ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy*, (London: Routledge Curzon, 2003), 2.

tindakan manusia.¹³⁵ Tidak dipungkiri bahwa Islam sebagai sumber identitas dan diyakini sebagai seperangkat nilai, norma, dan prinsip yang dapat membimbing kehidupan masyarakat. Islam telah menjadi referensi hidup masyarakat bahkan sebelum Indonesia terbentuk menjadi negara yang utuh.¹³⁶

Snouck Hurgronje menyatakan bahwa pada masa kolonial, islam dan adat masyarakat Indonesia telah menyatu, sehingga batasan-batasan antara adat dan agama menjadi kabur (bias, blur). Sehingga terbentuknya pemahaman bahwa ‘sesuatu harus dilakukan tentang islam’. Islam menjadi satu-satunya hal universal yang hadir dan memainkan peran penting untuk mempersatukan masyarakat dalam melawan kolonialisme Belanda. Gerakan nasionalisme membentuk dua kelompok utama, yaitu kelompok Islam yang beranggotakan masyarakat dan pemimpin Muslim yang menjadikan Islam sebagai ideologi dan kelompok nasionalis (kebangsaan) yang sebagian masih beranggotakan masyarakat Muslim, namun membedakan antara politik dan Islam hanya sebagai keyakinan pribadi.¹³⁷

Sebagai identitas kolektif, melalui peran kelompok Islam, masyarakat Muslim memiliki kepentingan dan motivasi bersama yang kuat untuk mempertahankan nilai-nilai yang diyakini. Ketika nilai-nilai tersebut terancam mengalami pergeseran, adanya pergerakan kelompok secara agresif yang menjadi ancaman negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa kelompok Islam memiliki ambisi yang tinggi dalam menetapkan nilai dan norma islam dalam pemerintahan

¹³⁵ Bahtiar Effendy, *Islam and The State in Indonesia* (Singapore: ISEAS Series on Islam, 2003), 4.

¹³⁶ Sukma, *Op.Cit.*,

¹³⁷ B.J. Boland, *The Struggle of Islam In Modern Indonesia* (Netherlands: Springer Netherlands, 1971), 50.

Indonesia. Perdebatan ini memicu ketegangan antara kelompok Islam dan kelompok nasionalis. Pada kemerdekaan Agustus 1945 dihasilkan kesepakatan bahwa identitas Indonesia tidak sekuler dan tidak berdasarkan agama, melainkan berdasarkan prinsip Pancasila yang mewadahi aspirasi seluruh masyarakat Indonesia.¹³⁸

Masyarakat Muslim Indonesia membentuk organisasi massa Islam yang bersifat radikal, seperti Jamaah Islamiyah (JI), Front Pembela Islam (FPI), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dan non-radikal, seperti Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, dan Persis. Selain itu masyarakat Muslim membentuk partai politik berdasarkan nilai-nilai Islam, seperti SI, Masyumi, Parmusi, Partai Keadilan Sosial (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan turut berperan aktif dalam Pemilu berhadapan dengan partai nasionalis, seperti Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Demokrat Indonesia (PDI), Golongan Karya (Golkar).

Pada bagian selanjutnya akan dibahas mengenai awal kehadiran Islam yang berperan dalam mendukung proses kemerdekaan Indonesia. Kedua, perjuangan kelompok Islam dalam mempertahankan posisinya di politik domestik. Hal ini menunjukkan ambisi kelompok Islam dalam menetapkan nilai dan norma Islam dalam sistem kenegaraan yang memicu perdebatan dengan kelompok nasionalis dalam menentukan ideologi negara. Ketiga, mobilitas kelompok Islam sebagai kekuatan pendukung politik domestik yang dipengaruhi

¹³⁸ *Ibid.*, 4.

oleh perubahan sistem pemerintahan, yang ditandai dengan berkembangnya aktivitas kelompok Islam pada masa Demokrasi.

2.1.1. Kehadiran Kelompok Islam di Indonesia

Kelompok Islam di Indonesia terbagi ke dalam dua gerakan besar, yaitu modernis dan tradisional. Modernisme Islam di Indonesia berkembang dari gerakan reformasi Mesir dengan pemikiran ide-ide reformasi dan anti-kolonial. Kelompok modernis terdiri dari Sarekat Islam (SI) dan Muhammadiyah, yang keduanya didirikan pada tahun 1912 dan Persatuan Islam (Persis) pada tahun 1923. Sebagian besar keanggotaan kelompok Islam modernis berasal dari elit intelektual dan pedagang, yang mengutamakan pendidikan, program kesejahteraan sosial dan kegiatan dakwah. Muhammadiyah didirikan oleh K.H. Ahmad Dahlan, yang terinspirasi oleh ide-ide reformis Muhammad Abduh, yaitu 'Bapak Modernis'. Muhammadiyah sebagai salah satu organisasi massa terbesar memiliki sekitar 20 sampai dengan 30 juta anggota di seluruh Indonesia dan telah menjadi keunggulan Islam modernis.¹³⁹

Nahdlatul Ulama (NU) merupakan kelompok Islam tradisional yang didirikan pada tahun 1926 oleh ulama terkemuka (kiyai), Wahab Chasbullah dan Hasjim Asj'ari. NU didirikan dengan tujuan untuk melindungi kepentingan ekonomi dan sosial-keagamaan pondok pesantren, serta menjaga Islam tradisionalisme dari modernisme di dalam maupun di luar negeri. Paham tradisional NU membentuk suatu organisasi dengan otoritas kiyai sebagai individu yang menjalankan sistem sekolah Islam tradisional terutama di pedesaan Jawa,

¹³⁹ Donald J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, (London: Taylor & Francis, 2002), 39.

yang secara otoritas dilakukan secara turun temurun.¹⁴⁰ NU dan Muhammadiyah merupakan organisasi Islam terbesar di Indonesia, yang dimana loyalitas dan jumlah keanggotaanya telah memperkuat kedua organisasi ini masih bertahan dan seringkali menjadi perwakilan dari aspirasi masyarakat Muslim Indonesia.¹⁴¹

Dilain pihak, kehadiran gagasan nasionalisme menjadi perdebatan politik dalam dunia Islam. Beberapa intelektual Muslim menolak gagasan tersebut dengan alasan bahwa adanya perbedaan prinsip kedaulatan rakyat yang melanggar prinsip-prinsip hukum keagamaan. Namun, agama telah memainkan peran penting dalam nasionalisme abad ke-20, khususnya di Eropa Barat. Di Indonesia, gagasan dan praktik nasionalis telah menjadi perdebatan selama lebih dari satu abad.¹⁴² Organisasi massa modern pertama untuk hak-hak politik pribumi adalah Sarikat Islam (SI) yang didirikan pada tahun 1912 oleh H.O.S Tjokroaminoto, Abdoel Moeis dan Agus Salim. Sebagian besar keanggotaan SI adalah pedagang, kyai, ulama, bangsawan pribumi dan petani.¹⁴³

SI mampu menggerakkan massa dari seluruh lapisan masyarakat dengan membela kepentingan pedagang Muslim terhadap saingan Cina. Namun, pada akhir 1920-an, SI tidak mampu mempertahankan eksistensinya sebagai gerakan nasionalis Indonesia. Hal ini disebabkan adanya pengaruh Marxisme yang tidak sejalan dengan arah politik SI. Para pemimpin SI tidak mampu menyelesaikan

¹⁴⁰ Donald J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, (London: Taylor & Francis , 2002), 39.

¹⁴¹ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy*, (London: Routledge Curzon, 2003), 15-16.

¹⁴² Robert W. Hefner, *Civil Islam: Muslim And Democratization di Indonesia* (UK: Princeton University Press, 2000), 38.

¹⁴³ Donald J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, (London: Taylor & Francis , 2002), 40.

perbedaan berdasarkan idealisme dan arah politik yang telah terpengaruh oleh nilai Marxisme dan di sisi lain adanya nilai Islam sebagai dasar ideologi mereka.¹⁴⁴

Perpecahan SI, membuat antusias pelajar muda menurun terhadap SI. Terbentuknya Partai Nasional Indonesia (PNI) pada tahun 1927, yang dipimpin oleh Ahmad Soekarno mampu menarik kembali antusias para pelajar muda Indonesia. PNI memiliki tujuan untuk mencapai kemerdekaan yang menyeluruh bagi masyarakat Indonesia secara ekonomi maupun politik dengan pemerintah yang dipilih oleh dan bertanggung jawab penuh kepada seluruh rakyat Indonesia.¹⁴⁵ Kelompok ini terdiri dari para pelajar muda yang mampu menarik dukungan besar dari kelompok Muslim sekuler maupun non-Muslim. PNI sebagai kelompok nasionalis menjadi organisasi politik terbesar di Indonesia yang dimana keanggotaannya terdiri dari etnis Indonesia dengan ideologi nasionalisme sekuler, tidak sama sekali berdasarkan Islam.¹⁴⁶

Menurut Benda, gerakan nasionalis berkembang di Indonesia dan terbentuk ke dalam beberapa organisasi politik (partai politik), yaitu nasionalis “sekuler” (non-islam) dan pemimpin Islam atau nasionalis Muslim, yang terdiri dari ulama intelektual dengan pemikiran Barat. Kelompok nasionalis “sekuler” tidak hanya beranggotakan Muslim namun juga dari agama lainnya. Islam dalam organisasi nasionalis hanya sebagai keyakinan pribadi dan bukan sebagai sistem ideologis untuk dipraktikkan di pemerintahan atau politik. Sedangkan para

¹⁴⁴ Bahtiar Effendy, *Islam and The State in Indonesia* (Singapore: ISEAS Series On Islam, 2003), 16.

¹⁴⁵ *Ibid.*, Hlm, 19

¹⁴⁶ *Ibid.*,

pemimpin Islam, dipersatukan dalam partai-partai dan organisasi Islam.¹⁴⁷ Masa kependudukan Jepang di Indonesia memberikan keuntungan yang besar kepada kelompok Islam daripada kelompok nasionalis. Terbentuknya Masyumi menjadi kekuatan baru dalam kelompok Islam, yang sebelumnya menjadi Dewan Syuro Muslimin Indonesia, dan menjadi partai politik pada tahun 1945.¹⁴⁸

Muhammadiyah dan NU dan organisasi Islam lainnya, bergabung bersama partai Masyumi, yang didirikan pada tahun 1945, setelah kemerdekaan Indonesia. Koalisi ketiga organisasi Islam tersebut mewakili kepentingan Muslim dalam persaingan dengan partai-partai yang baru terbentuk, khususnya Partai Nasional Indonesia (PNI). Namun, koalisi antara Muhammadiyah dan NU tidak dapat bertahan lama. NU memutuskan untuk menarik diri dari Masyumi pada tahun 1952, karena adanya konflik atas kepemimpinan partai Masyumi yang didominasi oleh politisi modernis. Sementara itu, para pemimpin NU beralih kepada pemerintahan Presiden Soekarno.¹⁴⁹

Pada masa-masa akhir keberadaan Jepang di Indonesia, keseimbangan kekuasaan antara kelompok Muslim dan nasionalis sekuler tidak dapat bertahan lama, yang berujung dengan persaingan terbuka dalam mempersiapkan kemerdekaan Indonesia. Pada 1 Maret 1945, Indonesia membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI) dengan agenda struktur politik Indonesia yang merdeka. Namun, permasalahan muncul ketika agenda untuk menentukan ideologi negara terkait dengan hubungan Islam dan negara. Hal

¹⁴⁷ B.J. Boland, *The Struggle of Islam In Modern Indonesia* (Netherlands: Springer Netherlands, 1971), 7.

¹⁴⁸ *Ibid.*,

¹⁴⁹ Donald J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, (London: Taylor & Francis , 2002), 39.

ini merupakan salah satu dampak dari otoritas Jepang tidak memiliki sistem yang jelas terkait dengan hubungan Islam dan pemerintahan.¹⁵⁰

Kelompok nasionalis yang dipimpin oleh Soekarno mengungkapkan bahwa rasa cinta tanah air membentuk nasionalisme, yang merupakan keyakinan atas kesadaran bangsa yang dipersatukan dalam satu kelompok, satu bangsa. Selain itu, Soekarno memberikan toleransi bahwa selama Islam berpartisipasi dalam proses politik, seharusnya tidak ada kebijakan yang sifatnya tidak Islami. Berbeda dengan kelompok Muslim, Agus Salim mengkritik pendapat Soekarno, bahwa nasionalisme dikonsepsikan dengan ketaatan kita kepada Allah dan perjuangan kemerdekaan Indonesia merupakan bagian dari kesetiaan kita kepada Allah.¹⁵¹

Muhammad Natsir yang merupakan bagian dari Persatuan Islam menambahkan bahwa berdasarkan sejarah Islam yang pertama kali ada dan Islam yang membawa arah politik dengan tujuan kemerdekaan. Berdasarkan pemahaman ini, tujuan utama dari kelompok Islam bukanlah kemerdekaan, namun ditetapkannya hukum Islam di Indonesia. Namun, kelompok Islam tetap terus melanjutkan perjuangan mereka selama Indonesia tidak diatur oleh hukum dan peraturan Islam. Konfrontasi ini mewarnai perjalanan panjang dalam menentukan ideologi sampai kemerdekaan pada Agustus 1945.¹⁵²

Pada 1 Juni 1945, Soekarno mengusulkan Pancasila atau ‘lima prinsip’ sebagai landasan filosofis untuk Indonesia. Pancasila merupakan wujud dari

¹⁵⁰ Carool Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 15.

¹⁵¹ Bahtiar Effendy, *Islam and the State in Indonesia*, pg. 20-26.

¹⁵² *Ibid.*,

gagasan nasionalis, Muslim, Marxis, demokrasi liberal, dan populis-Indonesia. Sehingga dapat menyeimbangkan tuntutan kelompok sekuler dan Islam.¹⁵³ Namun, gagasan atas Pancasila, ditolak oleh para pemimpin Islam. Prinsip utama dalam Pancasila, yaitu “kepercayaan kepada Tuhan” yang menyatakan bahwa bangsa Indonesia didirikan berdasarkan kepercayaan kepada Tuhan, dipandang sebagai anti-Islam yang dimana potensi untuk menyimpang dari Islam sangat besar. Selain itu, di dalam Pancasila juga tidak menyebutkan dukungan untuk negara Islam.¹⁵⁴

Pada tanggal 18 Agustus 1945, Presiden Soekarno dan Muhammad Hatta menerapkan Piagam Jakarta menjadi pembukaan Konstitusi Indonesia. Atas rekomendasi pemimpin Muslim di NU, Presiden Soekarno menambahkan sebuah klausa pada prinsip pertama dalam Pancasila, yaitu “kepercayaan pada Tuhan Yang Maha Esa”. Pergantian kata-kata tersebut merupakan bentuk penegasan kesatuan Tuhan yang tidak dapat dipisahkan dan membuktikan amandemen yang signifikan. Namun, hal ini tidak memenuhi ekspektasi kelompok Islam, karena tidak tercerminnya hubungan formal antara Islam dan negara.¹⁵⁵

Pancasila menjadi ideologi resmi di Indonesia sejak 1945 dengan mengakui lima agama, yaitu Islam, Hindu, Katolik, Protestan dan Buddha). Pengakuan bahwa Indonesia tidak hanya mengutamakan satu agama menjadi hal yang penting dari nilai-nilai Pancasila. Namun, adanya upaya-upaya yang dilakukan kelompok Islam dalam menegakkan Islam sebagai ideologi negara. Konflik antara Darul Islam dan pemerintah menjadi salah satu konflik penting

¹⁵³ Carool Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 35.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 40.

¹⁵⁵ Carool Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 40.

terkait dengan ambisi kelompok Islam dalam mendirikan negara Islam. Pada awal tahun 1948, terjadinya konflik antara gerakan Darul Islam dan pemerintah Republik di Jawa Barat. Peristiwa tersebut terjadi karena Kartosuwirjo selaku pimpinan Darul Islam menolak segala bentuk kesepakatan dengan Belanda, karena Perjanjian Linggarjati sebelumnya tidak dipatuhi. Para pemimpin Islam kecewa terhadap Perjanjian Renville. Mereka menganggap bahwa Tentara Nasional Indonesia hanya berpihak kepada Belanda.¹⁵⁶

Ketegangan memuncak ketika laskar partai Masyumi, Sabilillah dan Hizbullah terlibat dalam keributan atas penolakan untuk menarik kembali pasukan dari belakang garis demarkasi yang disepakati. Konferensi pemimpin umat Islam se-Jawa Barat pada Februari 1948 dibentuk atas tanggapan dari konflik sebelumnya. Konferensi dihadiri oleh 160 perwakilan organisasi Islam. Salah satu keputusan konferensi tersebut adalah semua organisasi Islam, termasuk Masyumi bersatu dalam Majelis Islam Pusat, dan menunjuk Kartosoewirjo sebagai Imam. Selain itu, tercetus ide pembentukan Negara Islam Indonesia (NII) dan Tentara Islam Indonesia (TII) sebagai bentuk perlawanan sementara.¹⁵⁷

Di tengah persiapan pembentukan NII pada akhir 1948, Belanda melakukan serangan ke Yogyakarta dan para pemimpin nasionalis termasuk Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta ditahan oleh Belanda. Kartosoewirjo memanfaatkan kesempatan ini untuk melakukan propaganda berakhirnya kemerdekaan Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945.

¹⁵⁶ B.J. Boland, *The Struggle of Islam In Modern Indonesia* (Netherlands: Springer Netherlands, 1971), 57-58.

¹⁵⁷ TEMPO, *Seri Buku Tempo: Tokoh Islam di Awal Kemerdekaan - Kartosoewirjo* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2016), 50.

Pada 7 Agustus 1949, melalui Maklumat Nomor 6, Kartosoewirjo mengumumkan kejatuhan Negara RI dan lahirnya NII dan menempatkan Jawa Barat sebagai daerah *de facto* NII.¹⁵⁸ Dibawah kepemimpinan kabinet Sukiman yang berasal dari partai Masyumi, membentuk struktur militer yang tegas terhadap para pemberontak, yang menyebabkan berkurangnya keanggotaan Darul Islam dan NII gagal untuk dipertahankan pada tahun 1960. Kegagalan ditandai dengan Presiden Soekarno memberikan hukuman mati kepada Kartosoewirjo atas upaya untuk menjatuhkan Republik Indonesia.¹⁵⁹

Pada tahun pertama kemerdekaan perdebatan antara kelompok nasionalis dan Islam terus menjadi kontroversi politik. Pada tahun 1950-1959, Indonesia berada pada sistem pemerintahan demokrasi konstitusional, dibawah Konstitusi 1950. Majelis dibentuk untuk menyempurnakan hukum-hukum tata negara yang bersifat sementara, termasuk dalam menentukan politik-ideologi yang kembali memicu perdebatan antara kelompok nasionalis dan kelompok Muslim. Kelompok nasionalis sekuler yang dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden pertama Indonesia Soekarno dan Moh. Hatta, berpendapat bahwa Islam tidak menjadi dasar negara Indonesia, karena tidak semua masyarakat Indonesia beragama Muslim yang akan menimbulkan permasalahan di kalangan minoritas. Oleh karena itu tidak ada keharusan bagi Indonesia untuk menyatakan negara Islam.¹⁶⁰

¹⁵⁸ B.J. Boland, *The Struggle of Islam In Modern Indonesia* (Netherlands: Springer Netherlands, 1971), 60-61.

¹⁵⁹ *Ibid.*,

¹⁶⁰ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy*, (London: RoutledgeCurzon, 2003), 17-19

Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 1955, membawa partai Islam mengalami kegagalan dalam menghadapi PNI. Berdasarkan hasil suara yang terdiri dari 30 partai lebih, PNI memenangkan 22,3% suara; Masyumi (Muslim modernis), 20,9%; NU (Muslim tradisional), 18,4%; dan Partai Komunis 16,4%. Proporsi suara untuk partai-partai Muslim hampir sama dengan partai-partai Nasionalis dan Komunis. Namun, Pemilu belum memberikan kemenangan kepada partai-partai muslim. Hal ini terjadi kembali dalam Pemilu putaran kedua untuk Majelis Konstituante pada akhir tahun 1955.¹⁶¹

Pada 21 Februari 1957, dalam pidatonya Presiden Soekarno menyatakan gagasannya untuk menjalankan “Demokrasi Terpimpin”.¹⁶² Gagasan tersebut ditolak oleh Majelis Konstituante dengan alasan tidak demokratis. Pada pertengahan tahun 1959, Presiden Soekarno dengan dukungan penuh dari angkatan bersenjata, membubarkan Majelis dan mengumumkan kembalinya ke Konstitusi Eksekutif 1945 dan menyatakan bahwa Indonesia akan beroperasi di bawah Demokrasi Terpimpin. Meskipun kepemimpinan Nasionalis dan Komunis, serta NU sejalan dengan tindakan Presiden, Masyumi sebagai partai besar Islam dengan keras menolak untuk bergabung bersama pemerintahan Presiden Soekarno. Bersama Partai Sosialis Indonesia (PSI), partai Masyumi memberikan kritik kepada Presiden Soekarno. Pada tahun 1960, Presiden Soekarno melarang pergerakan Partai Masyumi dan PSI dengan tuduhan atas terlibat dalam

¹⁶¹ Carool Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 44..

¹⁶² B.J. Boland, *The Struggle of Islam In Modern Indonesia* (Netherlands: Springer Netherlands, 1971), 88.

pemberontakan regional, yang ditandai dengan ditangkapnya pemimpin PSI, Sutan Sjahrir dan Mohammad Natsir, pemimpin Masyumi.¹⁶³

Sejak pelarangan operasional Partai PSI dan Masyumi, pengaruh Muslim dan politik nasional terus menurun. Presiden Soekarno dan Partai Komunis semakin memperkuat otoritasnya. Namun, pada tahun 1965 Indonesia berada dalam masa sulit. Infrastruktur ekonomi negara memburuk dari tahun 1950 sampai dengan 1965. Ketegangan antara PKI dan kelompok Muslim terjadi ketika PKI melakukan tindakan radikal di Jawa. Meskipun peluang kemenangan kecil, tindakan PKI gagal ketika kekuatan Muslim bersatu membentuk aliansi untuk memprovokasi PKI. NU memiliki wilayah kekuasaan di pedesaan Jawa, sedangkan untuk di luar Jawa, Masyumi memainkan peran utama dalam membentuk aliansi bersama organisasi pemuda moderis, seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) dan Pelajar Islam Indonesia (PII).¹⁶⁴

2.1.2. Kelompok Islam Dalam Politik Domestik Indonesia: Sebelum Era Reformasi

Masa pemerintahan Demokrasi Terpimpin yang dipimpin oleh Presiden Soekarno digantikan oleh Presiden Soeharto dengan pemerintahan Orde Baru. Hal ini membuat pergerakan kelompok Islam dibawah tekanan pemerintah karena adanya pemaksaan seluruh organisasi berada di bawah ideologi Pancasila. Pemaksaan ini membawa politik Islam semakin berada dalam situasi yang sulit. Bahkan beberapa pemimpin kelompok Islam menganggap masa pemerintahan

¹⁶³ Carool Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 50.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 60.

Orde Baru tahun 1966-1989 merupakan masa kelam bagi politik Islam.¹⁶⁵ Presiden Soeharto menggabungkan partai-partai Islam ke dalam partai politik dibawah pemerintahan. sebagai bentuk tindakan depolitisasi negara dan masyarakat. Dominasi politik Presiden Soeharto pada politik Islam diwarnai dengan pembatalan terhadap rehabilitasi Masyumi pada awal tahun 1967.¹⁶⁶

Fokus pertama pemerintahan Orde Baru adalah membentuk partai Islam yang mewakili kepentingan Islam modernis. Partai modernis yang menerima rezim pemerintahan Presiden Soeharto bertujuan untuk mengimbangi pengaruh besar NU pada pemilu. Presiden Soeharto menetapkan strategi dan mengizinkan pembentukan partai baru, yaitu Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) pada tahun 1968 dengan syarat pemimpin partai bukan berasal dari partai Masyumi. Keanggotaan Parmusi terdiri dari pemimpin Muhammadiyah, H. Djarnawi Hadikusomo dan Lukman Harun. Namun, adanya upaya kelompok modernis lama untuk membangun kendali Masyumi atas Parmusi pada kongres pertama tahun 1968, mengakibatkan campur tangan tentara dalam pemilihan kepemimpinan dan melakukan kudeta terhadap kepemimpinan sebelumnya, Djarnawi.¹⁶⁷

Posisi Parmusi semakin kuat ketika HMI dari pemuda Muhammadiyah mengambil alih tonggak kepemimpinan dan mempererat hubungan dengan pemerintah. HMI memiliki keterampilan pendidikan dan teknis dalam ekonomi dan hukum, yang dimana kemampuan tersebut tidak dimiliki oleh pemimpin Masyumi lama. Pada masa Orde Baru, Parmusi mengambil keuntungan dari kebijakan yang

¹⁶⁵ Douglas Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and The Ideologi of Tolerance* (London: Routledge, 1995), 15.

¹⁶⁶ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy* (London: RoutledgeCurzon, 2003), 43-44.

¹⁶⁷ *Ibid.*,

di dominasi oleh teknokrat dan sesuai dengan preferensi pemerintah untuk mempromosikan jabatan-jabatan pemerintahan yang tidak memiliki afiliasi partai.¹⁶⁸

Pada kampanye pemilu 1971, Parmusi membentuk koalisi bersama Golkar dan tentara melawan NU dan PNI. Namun, Muhammadiyah bersama HMI menarik diri dari politik, termasuk dari Masyumi dan Parmusi, karena para pemimpin Muhammadiyah yang juga mantan tokoh Masyumi tidak puas dengan manipulasi rezim Parmusi.¹⁶⁹ Di lain pihak, Presiden Soeharto berhasil menyalurkan dukungan modernisme Islam sebagai kekuatan politik Partai Golongan Karya (Golkar) dan Parmusi gagal dalam pemilu 1955 dengan hanya mendapatkan 5,4% suara; Masyumi, 20,9%, PNI 22,3% dan diikuti oleh NU 18,4% serta PKI 16,4 % suara.¹⁷⁰

Meskipun Presiden Soeharto menguasai partai politik Islam modernis, upaya kelompok tradisional seperti, NU membentuk gerakan tersendiri.¹⁷¹ Seperti adanya inisiatif dari Gabungan Usaha Pembaharuan Upaya Pendidikan Islam (GUPPI), yang terdiri dari cendekiawan dan ulama, untuk memenangkan dukungan komunitas pesantren pada kampanye pemilu yang di dominasi oleh Golkar. NU menjadi partai oposisi terhadap Golkar dan merupakan ancaman dari blok Islam yang memiliki massa yang besar terhadap masa Orde Baru. Pada tahun

¹⁶⁸ Donald J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, (London: Taylor & Francis , 2002), 41-42

¹⁶⁹ *Ibid.*, 50.

¹⁷⁰ Sunny Tanuwijaja, "Political Islam and Islamic Parties in Indonesia: Critically Assessing the Evidence of Islam's Political Decline", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* Vol 32. No.1 (2010), 32-33.

¹⁷¹ *Ibid.*,

1973, Presiden Soeharto menentukan langkah-langkah untuk menyederhanakan sistem partai dan menekan jumlah partai politik.¹⁷²

Selain membatasi partai politik Islam, pemerintah membentuk dewan ulama berskala nasional. Pada tahun 1975, terbentuknya dewan regional di hampir seluruh provinsi di Indonesia, yang terdiri dari Muhammadiyah, NU, dan organisasi Islam independen seperti GUPPI dan Dewan Masjid Indonesia (DMI). Keseluruhan dewan tersebut bergabung dalam Majelis Ulama Indonesia (MUI Nasional). MUI yang didanai oleh pemerintah menjadi mediator antara kepentingan negara dan Islam, serta menjalin komunikasi dengan partai-partai politik. Presiden Soeharto tidak mengizinkan MUI untuk terlibat dalam kegiatan politik, namun tetap memiliki fungsi sebagai penasihat yang baik untuk rezim dan komunitas Muslim.¹⁷³

Partai-partai Muslim, NU, Perti (Asosiasi Pendidikan Islam), Parmusi dan PSII disatukan menjadi Partai Persatuan Pembangunan PPP. Sejak saat itu, partai PPP adalah bagian dari sistem mitra Golkar. NU menjadi partai dominan dalam PPP dan memiliki hak veto efektif. Sedangkan partai non-Islam, seperti Protestan, Katolik dan nasionalis membentuk Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dalam doktrin politik Orde Baru, sistem partai yang terkonsolidasi akan lebih mudah menerima praktik demokrasi Pancasila termasuk prinsip-prinsip musyawarah dan mufakat. Selain itu, Presiden Soeharto juga mengaplikasikan konsep Orde Baru tentang *Floating Mass*, yaitu konsep dimana massa harus dipisahkan dari partai politik. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa politik berbasis masalah-

¹⁷² Donald J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, (London: Taylor & Francis, 2002), 50.

¹⁷³ *Ibid.*, 77.

masalah komunal agama, ideologis tidak dapat bangkit kembali dan mengalihkan perhatian bangsa dari pembangunan bangsa.¹⁷⁴

Sejak penggabungan partai-partai Islam dalam PPP, adanya kecenderungan antara konflik antara kelompok tradisional dan modernis, yaitu faksi Permusi dan NU. Pemilu tahun 1977 membawa PPP dan Golkar terlibat konflik secara langsung ketika mereka secara agresif bersaing untuk mendapatkan dukungan penduduk Indonesia dengan tujuan yang berbeda yaitu, Islam dan pembangunan. dalam menetralkan daya tarik Islam PPP, pemerintah melakukan kampanye yang menuduh adanya konspirasi anti pemerintah dalam bentuk Komando Jihad. Dalam periode kampanye menuju pemilu 1977, pemerintah terus menggunakan intimidasi, paksaan, propaganda yang ditujukan kepada partai-partai yang memiliki dukungan besar dan upaya untuk memastikan pengucilan politik partai PPP dari negara dan masyarakat. Partai PPP mengalami peningkatan suara dan Golkar menurun menjadi 62,1% (turun 0,7%) , sementara PPP memperoleh 29% (naik 2,18%) dari total jumlah keseluruhan suara.¹⁷⁵

Kekhawatiran pemerintah semakin tinggi, ketika pada tahun 1978 faksi dominan PPP, NU memimpin pemogokan dari sidang umum MPR sebagai bentuk protes dari dekrit P4 (Pedoman untuk Pemahaman dan Implementasi Pancasila), dengan asumsi Pancasila menjadi agama dan status agama dalam Garis Besar Kebijakan Haluan Negara (GBHN). Pada konferensi nasionalnya tahun 1981, NU secara tegas menolak untuk mendukung Presiden Soeharto, hal ini juga mendorong NU untuk keluar dari partai politik dan kembali menjadi organisasi

¹⁷⁴ Douglas Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and The Ideologi of Tolerance* (London: Routledge, 1995), 14.

¹⁷⁵ Porter, *Op.Cit.*,

Islam.¹⁷⁶ Pertentangan terhadap pengadopsian asas tunggal mencapai puncaknya pada tahun 1984, dimana kelompok Islam terlibat kerusuhan dengan polisi militer yang disertai dengan kekerasan di sekitar Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta Utara. Mereka secara eksplisit menyerang Pancasila sebagai agama sipil dan penghinaan terhadap Islam. Berdasarkan pernyataan Abdurahman Wahid (Gus Dur), Ketua NU, sebanyak ratusan orang meninggal dunia dalam kerusuhan ini. Lebih lanjut, Gus Dur menyatakan bahwa kejadian ini merugikan umat Islam dan secara tidak langsung membentuk karakter Islam secara umum 'anti-pancasila' dan dapat menambah kecurigaan kegiatan Islam oleh agama lain dan pihak berwenang.¹⁷⁷

Penarikan NU dari PPP membebaskan anggota individu untuk tetap dengan PPP atau bergabung dengan Golkar dan PDI. Pada tahun 1987, PPP menghapus referensi Islam dalam program konstitusi dan perjuangan partai yang sesuai dengan Orde Baru. PPP tidak lagi mewakili kepentingan konstituen Muslim dan kehilangan identitas Islam dan memberikan dampak kepada menurunnya suara Pemilu 1987 (11%).¹⁷⁸ Azyumardi Azra mencatat bahwa penekanan terhadap politik Islam selama masa Orde Baru memberikan pembaharuan terhadap budaya politik Islam pada tahun 1989. Sikap kelompok Muslim yang telah menerima Pancasila sebagai ideologi dasar negara dapat menurunkan eskalasi konflik antara pemerintah dan kelompok Muslim. Hal ini menghasilkan beberapa kebijakan pro Islam, yaitu berlakunya Undang-Undang tahun 1989 dengan mendirikan pengadilan Islam dan Undang-Undang pendidikan

¹⁷⁶ Douglas Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and The Ideologi of Tolerance* (London: Routledge, 1995), 20.

¹⁷⁷ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy* (London: RoutledgeCurzon, 2003, 19-20.

¹⁷⁸ Donald J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, (London: Taylor & Francis , 2002), 62.

Nasional tahun 1989 terkait dengan kesetaraan pendidikan Islam dengan pendidikan 'sekuler' (nasionalis).¹⁷⁹

Keterbukaan politik Islam dan pemerintah, juga melatarbelakangi terbentuknya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) pada tahun 1990 yang diketuai oleh B.J. Habibie, Menteri Riset dan Teknologi pada masa Orde Baru dan pendiri Bank Islam, seperti Bank Muamalat Indonesia dan Bank Perkereditan Syariah. Keanggotaan ICMI terdiri dari teknokrat, professional dan intelektual Muslim. Dengan terbentuknya ICMI juga menandai politik Islam bekerjasama dengan pemerintahan Orde Baru, yang ditandai dengan meningkatnya jumlah Menteri Muslim di dua cabinet terakhir masa kepemimpinan Presiden Soeharto dan jabatan Gubernur di beberapa Provinsi di Indonesia. Carol Kersten mengungkapkan setelah masa pemerintah Presiden Soeharto hadirnya ICMI sebagai barometer yang mempengaruhi bersatunya kekuatan politik Islam dan sekuler dalam ketidakstabilan situasi dan kondisi politik Indonesia.¹⁸⁰

Kelompok Islam, memainkan peran penting dalam menjatuhkan rezim Soeharto. Tokoh-tokoh dari partai nasionalis dan Islamis terkemuka, seperti Megawati dan Abudrrahman Wahid cenderung tidak terlalu kuat dalam menentang Soeharto, Amien Rais sebagai ketua Muhammadiyah dianggap paling vocal dalam memimpin pihak oposisi.¹⁸¹ Hal ini juga berpengaruh kepada retaknya koalisi kelompok Islam dan pemerintah dan Presiden Soeharto mencari

¹⁷⁹ Azyumardi Azra, *Indonesia, Islam and Democracy: Dynamics In A Global Context* (Jakarta: Solstice, 2006), 13-14.

¹⁸⁰ Carol Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 20.

¹⁸¹ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy* (London: RoutledgeCurzon, 2003), 80.

dukungan kepada birokrat pemerintah Muslim. Pada kenyataannya, kelompok pemerintah Muslim seperti Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII) dan Komite Solidaritas Indonesia dengan Dunia Islam (KISDI) juga menolak untuk mendukung Presiden Soekarno. Hingga pada akhirnya, ribuan massa yang sebagian besar adalah mahasiswa, yang salah satunya berasal dari Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) menjadi pemeran utama dalam melakukan aksi demonstrasi untuk menghentikan kepemimpinan Soeharto yang berakhir pada Mei 1998.¹⁸²

2.1.3. Mobilisasi Kelompok Sebagai Kekuatan Politik Domestik: Setelah Era Reformasi

Setelah berakhirnya masa Orde Baru, kekuatan kelompok Islam dalam politik maupun sosial bangkit kembali, yang dilatarbelakangi oleh Muhammadiyah dan NU sebagai dua organisasi Islam moderat terbesar mampu bertahan di bawah tekanan pemerintahan Orde Baru dan perbedaan . Selama adanya kepercayaan bahwa tidak ada pemisahan antara agama dan masyarakat, termasuk politik dan pemerintah, gagasan tentang negara Islam tidak lagi menjadi perdebatan. Selain itu, Adanya tujuan yang diyakini bersama yang menyebar kepada setiap lapisan masyarakat, yaitu memperjuangkan hak mereka dalam menyalurkan aspirasi politik.¹⁸³

Azyumardi Azra menyatakan bahwa terdapat tiga tanda-tanda kebangkitan politik Islam. Pertama, berdirinya partai politik Islam dengan jumlah besar berarti

¹⁸² Carool Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 25.

¹⁸³ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy* (London: RoutledgeCurzon, 2003), 93.

mengganti Pancasila dengan Islam sebagai landasan dalam organisasi mereka. Kedua, meningkatnya tuntutan dari kelompok-kelompok Muslim tertentu untuk adopsi dan penerapan *syariah* secara resmi. Ketiga, seiring dengan bertumbuhnya partai politik Islam, juga hadirnya kelompok Islam radikal.¹⁸⁴

Pembentukan dan keikutsertaan kembali partai politik Islam terlihat dalam Pemilu tahun 1999. Partai politik Islam dapat kembali menjadikan Islam sebagai referensi dari mekanisme partai politiknya dan memperjuangkan aspirasi masyarakat Muslim. Partai politik Islam terdiri dari, Partai Bulan dan Bintang (PBB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yang kembali mengadopsi Islam sebagai landasan politiknya setelah demokratisasi. Berlakunya kembali Islam dalam PPP, melanjutkan kembali perjuangan PPP untuk mengusulkan kembali amandemen Konstitusi Piagam Jakarta yang mewajibkan semua umat Islam untuk mengikuti hukum Islam. Namun, proposal tersebut menerima sedikit dukungan dan ditarik tanpa adanya pemungutan suara.¹⁸⁵

Partai politik Islam lainnya yaitu, Partai Kesejahteraan Sosial (PKS) yang didirikan pada tahun 1998, yang sebelumnya bernama Partai Keadilan (PK) didirikan oleh veteran dari gerakan Islamis berbasis di universitas dan terinspirasi oleh Ikhwanul Muslimin di Mesir. PK memenangkan kurang dari 2% suara pada pemilu 1999, tetapi di bawah nama PKS (secara resmi PK berganti nama) dukungan pada Pemilu 2004 meningkat sebanyak 7%. Peningkatan dukungan

¹⁸⁴ Azyumardi Azra, *Indonesia, Islam and Democracy: Dynamics In A Global Context* (Jakarta: Solstice, 2006), 15-20.

¹⁸⁵ Mirjam Kunkler dan Alfred Stepan, *Democratization and Islam In Indonesia* (New York: Columbia University Press, 2013), 20-25

tersebut menjadi ancaman partai politik nasionalis.¹⁸⁶ Namun, beberapa partai yang tetap berlandaskan Pancasila dan menjadikan Islam sebagai inspirasi dan gagasan, seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Amanat Nasional (PAN). Terlihat bahwa partai politik dan komunitas Islam telah mengesampingkan permasalahan pembentukan negara berdasarkan ideologi Islam. Mereka sebaliknya mendukung gagasan negara-bangsa (nasionalisme) agar persatuan Indonesia dapat terjaga. Oleh karena itu, peran Islam dalam politik telah menjadi nilai-nilai yang dapat menjadi sumber inspirasi dalam demokratisasi.¹⁸⁷

Kebangkitan partai politik Islam, disertai juga dengan kehadiran kelompok radikal. Hubungan fluktuatif negara dan organisasi Islam maupun partai politik Islam selama Orde Baru yang cenderung otoriter memberikan dampak kepada hadirnya gerakan ‘radikalisme Islam’ di Indonesia. Pada saat yang sama, organisasi Islam radikal berkembang, seperti JI (Jamaah Islamiyah) yang telah memperluas ajaran dan kersamanya di dalam maupun luar Indonesia. JI tidak mencari dukungan dari pemain politik, namun perhatiannya terletak pada perubahan politik yang dapat memfasilitasi negara Islam.¹⁸⁸ Di lain pihak, organisasi Islam radikal yang bergantung kepada perlindungan politik yaitu Front Pembela Islam (FPI). Didirikan pada tahun 1998, FPI menjadi salah satu organisasi Islam radikal yang dimobilisasi militer sebagai “sukarelawan sipil”.

¹⁸⁶ *Ibid.*,

¹⁸⁷ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy* (London: RoutledgeCurzon, 2003), 94.

¹⁸⁸ Vedi R. Hadiz, “Political Islam in Authoritarian Indonesia”, *CRISE Working Paper* No. 74 (2010): 5-6.

Pada tahun 1998, FPI memberikan keamanan khusus untuk badan parlemen tertinggi Indonesia, Majelis Perwakilan Rakyat (MPR).¹⁸⁹

Kepemimpinan singkat Presiden B.J. Habibie menjadi periode penting dalam perkembangan organisasi Islam radikal yang menyebabkan pecahnya kekerasan komunal, yang terjadi di beberapa kawasan Indonesia, seperti Jakarta hingga Maluku tahun 1998 – 1999.¹⁹⁰ Namun, Presiden B.J. Habibie juga melihat organisasi Islam radikal sebagai aset daripada ancaman, seperti FPI yang dimobilisasi oleh militer untuk menjaga keamanan MPR dan membela posisi Presiden B.J. Habibie. Di lain pihak, pada masa pemerintahan Presiden Megawati, bersamaan dengan terjadinya serangan terorisme di Amerika Serikat pada 11 September 2001 dan permasalahan terorisme di Indonesia, memiliki fokus untuk penguatan aparat keamanan sipil. Pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), menjadi pertimbangan tersendiri untuk menjadikan organisasi Islam radikal sebagai suara masyarakat sipil.¹⁹¹

Era Demokrasi menjadi babak baru untuk melihat tingginya ambisi dan aspirasi kelompok Muslim dalam menerapkan nilai-nilai Islam di Indonesia. Setelah hampir satu dekade demokratisasi, yang ditandai dengan tiga pemilihan parlemen nasional (1999, 2004 dan 2009) yang disertai dengan pemilihan Presiden dan badan eksekutif lainnya, partisipasi kelompok Islam semakin tinggi melalui partai politik. NU dan Muhammadiyah sebagai organisasi Islam terbesar di Indonesia, masing-masing terhubung kepada partai politik. Pengikut NU

¹⁸⁹ Mirjam Kunkler dan Alfred Stepan, *Democratization and Islam In Indonesia* (New York: Columbia University Press, 2013), 35-40..

¹⁹⁰ *Ibid.*,

¹⁹¹ *Ibid.*,

mengarah kepada Partai PKB dan Pengikut Muhammadiyah mengarah Partai PAN. Partai-partai politik Islam ini berhasil mempertahankan kedudukan mereka dengan perolehan suara sebesar 17% pada tahun 2004. Selain itu, terdapat juga partai-partai besar berlandaskan Islam lainnya, yaitu PKS dan PPP, dengan masing-masing mendapat perolehan suara 15% pada tahun 2004. Meskipun partai-partai Islam tersebut mengalami penurunan elektabilitas pada tahun 2009, posisi mereka dalam pemerintahan tetap diperhitungkan.¹⁹²

Koalisi partai Islam pada tahun 2004 mengantarkan terpilihnya Presiden Ke-5 RI, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dengan masa pemerintahan selama 10 tahun. Dengan dukungan penuh dari beberapa partai dan kelompok Muslim, legitimasi pemerintahan Presiden SBY terhadap hubungan negara dan organisasi Islam yang bersifat radikal ataupun moderat menjadi lebih akomodatif.¹⁹³ Secara tidak langsung pemerintah menerapkan kebijakan yang terbuka dalam mendukung kepentingan Islam dengan melindungi mereka dari kemungkinan adanya sanksi negara. Namun, hal ini berdampak kepada semakin tingginya intoleransi agama yang berujung kepada konflik sosial. Pada tahun 2005, MUI, yang dipimpin oleh KH. Maaruf Amin, mengeluarkan Fatwa (keputusan) terhadap kelompok Muslim Ahmadiyah dan Syi'ah sebagai aliran sesat dan dilarang beroperasi kembali. Berdasarkan tanggapan Presiden SBY, bahwa para pemimpin Islam cukup tinggi dengan menuntut Ahmadiyah harus dibubarkan dan pengikutnya harus ditangkap. Kemudian, untuk meredam ketegangan di tengah masyarakat, keberadaan

¹⁹² Saiful Mujani dan R. William Liddle, Muslim Indonesia Secular Democracy, *Asian Survey* Vol. 49, No.4 (2009): 575-590.

¹⁹³ Edward Aspinall, Marcus Mietzner, dan Dirk Tomsa, *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015), 70.

Ahmadiyah dan Syi'ah diatur kembali dan beberapa pemerintah daerah tidak mengakui kedua kelompok tersebut berdasarkan perintah Presiden SBY.¹⁹⁴

Peresmian keputusan MUI atas penolakan pluralisme, liberalisme, dan sekularisme sebagai nilai-nilai yang bertentangan dengan Islam (Fatwa 7) menimbulkan kecaman keras dari aktivis HAM dan kaum minoritas agama lainnya. Kritik dari kubu muslim progresif dan perwakilan tradisi keagamaan lain yang terlibat dalam pertemuan antar agama telah membentuk Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (AKKB), yang menentang keras keputusan MUI yang berkaitan dengan penolakan terhadap prinsip-prinsip proses demokratisasi. Hal ini berujung dengan koalisi yang berupaya untuk mengembalikan Pancasila sebagai ideologi nasional pemersatu. Puncaknya pada Hari Pancasila 2008, polarisasi terhadap masyarakat Muslim membangkitkan intoleransi kekerasan.¹⁹⁵ Dominasi kelompok Islam terus berlanjut kepada tahun berikutnya. Posisi agama dalam kehidupan masyarakat serta peran dari gagasan dan nilai Islam menjadi problematika dalam politik domestik Indonesia.¹⁹⁶

Terpilihnya Jokowi sebagai Presiden RI ke 7 pada tahun 2014, diwarnai oleh dinamika intoleransi beragama yang didukung dengan kekuatan aspirasi kelompok Islam. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Marcus Mietzner dan Burhanudin Muhtadi, pada tahun 2016 mobilitas massa yang dipimpin oleh kelompok Muslim radikal semakin meningkat, hal ini dipengaruhi oleh tingginya

¹⁹⁴ Marcus Mietzner dan Burhanuddin Muhtadi, "Explaining the 2016 Islamist Mobilisation In Indonesia: Religious Intolerance, Militant Groups and The Politics of Accomodation", *Asian Studies Review* Vol.42, No.3. (2018): 479-497.

¹⁹⁵ Carool Kersten, *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 176-178.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 180.

persentase intoleransi agama di masyarakat yang bergerak menjadi populis-islamisme sebanyak 41.5%. Selain itu, masyarakat Muslim dari lingkungan elit dan intelektual memiliki peran penting dalam kelompok sosial yang terorganisir untuk dapat mempermudah proses penyebaran nilai-nilai Islam ke dalam aktivitas sosial publik, seperti peran guru, pelajar dan dosen universitas. Rangkaian aksi demonstrasi massal di Jakarta pada bulan Oktober, November dan Desember 2017 menandai bagaimana tingginya mobilitas massa kelompok Muslim dapat menggerakkan kebijakan pemerintah.¹⁹⁷

Presiden Jokowi menekankan bahwa MUI tidak membuat kebijakan pemerintah. Namun, arah pergerakan mobilitas massa kelompok-kelompok Islam masih tetap unggul mewarnai perpolitikan domestik Indonesia. Radikalisasi, kekerasan dalam beragama dan bentuk-bentuk intoleransi, seperti penistaan agama menjadi tantangan untuk Presiden Jokowi dalam membentuk Islam yang lebih tentram dengan menekankan toleransi beragama.¹⁹⁸ Hal ini ditandai dengan aksi penurunan calon mantan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok). Lebih dari 500.000 kelompok Islam dari berbagai daerah melakukan aksi demonstrasi di jalan kota Jakarta untuk menuntut penangkapan Ahok. Sebelumnya Ahok merupakan mantan Wakil Gubernur Jakarta bersama Joko Widodo (Jokowi) sebelum Jokowi menjadi Presiden RI ke 7. Ahok merupakan keturunan Cina – Kristen terjerat kasus penistaan agama Islam dalam pidatonya

¹⁹⁷ Marcus Mietzner dan Burhanuddin Muhtadi, Explaining the 2016 Islamist Mobilisation In Indonesia: Religious Intolerance, Militant Groups and The Politics of Accommodation, *Asian Studies Review* Vol.42, No.3. (2018): 479-497.

¹⁹⁸ Paul Marshall, Conflict In Indonesian Islam dalam *Hudson Institute: Current Trends In Islamist Ideology*, 31/05/2018 <https://www.hudson.org/research/14367-conflicts-in-indonesian-islam> (25/20/2019).

pada bulan September di Kepulauan Seribu, Jakarta, yang telah tersebar di media sosial.¹⁹⁹

Aksi demonstrasi secara besar tersebut dikenal sebagai ‘Aksi Bela Islam’ atau ‘Aksi 212’ yang menuntut keadilan atas Ahok, yang dihadiri oleh politisi dan pemuka agama Islam, seperti KH Abdullah Gymnastiar (Aa Gym), KH. Ma’ruf Amin dan Habib Rizieq, Amien Rais, Fadli Zon, Fahri Hamzah. Aksi ini tidak hanya terjadi di Jakarta, namun di daerah lainnya, seperti Medan, Surabaya, Tegal, Solo dan Sampit.²⁰⁰ Sentimen kelompok Islam yang semakin tinggi, menghadirkan kelompok-kelompok yang menggerakkan kampanye anti-Ahok. Hal ini berdampak kepada menurunnya dukungan kepada Ahok dan aparat kepolisian menetapkan hukuman dua tahun penjara karena kasus penistaan agama.²⁰¹ Demonstrasi massal yang dilakukan oleh sebagian besar adalah organisasi Islam radikal, berbahaya secara politik dan dapat menempatkan pemerintahan dalam resiko besar. Oleh karena itu, Presiden Jokowi melakukan pertemuan intensif dengan pemimpin kelompok besar Islam, seperti NU, Muhammadiyah dan MUI dan aparat militer sebagai kekuatan untuk menjaga stabilitas nasional.²⁰²

Presiden Jokowi menekankan pentingnya keragaman dan persatuan nasional dan telah menunjuk komite khusus sebagai penasehat kepresidenan

¹⁹⁹ Ari Ganjar Herdiansah, et al., eds., *The Islam Defence Action: A Challenge of Islamic Movement to Democratic Transition In The Post 2014 Indonesia*, Wacana Vol.20, No.2. (2017): 57-67.

²⁰⁰ *Ibid.*,

²⁰¹ Marcus Mietzner dan Burhanuddin Muhtadi, Explaining the 2016 Islamist Mobilisation In Indonesia: Religious Intolerance, Militant Groups and The Politics of Accommodation, *Asian Studies Review* Vol.42, No.3. (2018): 479-497.

²⁰² Ari Ganjar Herdiansah, et al., eds., *The Islam Defence Action: A Challenge of Islamic Movement to Democratic Transition In The Post 2014 Indonesia*, Wacana Vol.20, No.2. (2017): 57-67.

terkait dengan mempromosikan ideologi resmi Indonesia. Organisasi Islam turut mengambil peran dalam menghadapi urgensi radikalisasi Islam di Indonesia, seperti NU yang mengakomodasi agenda reformis mereka sendiri. Pada Mei 2017, Gerakan Pemuda Anshor NU mengumpulkan lebih dari 300 ulama internasional untuk mempertimbangkan “prinsip lama hukum Islam klasik”. Pada pertemuan ini Deklarasi Anshor tentang kemanusiaan Islam disusun dan dibahas dalam KTT Internasional OKI yang dimana NU yang menjadi tuan rumahnya.²⁰³

Meskipun para pemimpin Muslim telah mengesampingkan perdebatan terkait ideologi negara yang cukup sengit sebelum rezim demokrasi. Peran kelompok Islam dalam organisasi politik dan institusi pemerintahan memudahkan tersebarnya nilai dan norma Islam. Lebih tepatnya, saat ini sosio-politik telah menjadi agenda dari kelompok Muslim. Semakin tingginya mobilitas kelompok Muslim, yang didukung dengan peningkatan kapasitas organisasi pada tahun-tahun sebelumnya, meningkatkan aspirasi kelompok Muslim dalam mengkritisi jalannya pemerintahan yang menjadi faktor sosial dalam politik domestik yang berpengaruh kepada kebijakan luar negeri Indonesia.

2.2. Pengaruh Islam Dalam Politik Luar Negeri Indonesia

Kebijakan luar negeri didefinisikan sebagai upaya negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan di luar perbatasannya.²⁰⁴ Dengan tujuan untuk mempertahankan

²⁰³ Paul Marshall, Conflict In Indonesian Islam dalam *Hudson Institute: Current Trends In Islamist Ideology* , 31/05/2018 <https://www.hudson.org/research/14367-conflicts-in-indonesian-islam> (25/20/2019).

²⁰⁴ James Rosenau, Gavin Boyd, dan Kenneth W. Thompson, *World Politics: An Introduction* (New York: The Free Press, 1976), 15.

(*maintenance*) hasil yang telah dicapai oleh negara dan meningkatkan kekuatan negara.²⁰⁵ Dalam mencapai kepentingan nasionalnya, perilaku aktor dipengaruhi oleh identitas. Peter J. Kanzestein menjelaskan konsep tentang hubungan antara identitas dan perilaku negara yang tidak hanya sebagai kemampuan material. Pada tingkat domestik, identitas negara juga dapat mempengaruhi terbentuknya preferensi kebijakan luar negeri yang bermoral dan bersifat kemanusiaan sehingga konsep identitas secara tidak langsung penting dalam sejumlah kebijakan. Pada tingkat internasional, identitas menjadi dasar dari strategi untuk mengatasi konflik dalam politik internasional.²⁰⁶

Selain itu, adanya pengaruh dari hubungan lembaga politik domestik dan kelompok kepentingan dalam kebijakan luar negeri negara dalam stabilitas dan koherensi kebijakan luar negeri suatu negara; dan kemampuan untuk memobilisasi dan memproyeksikan kekuatan aktor domestik sebagai strategi untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri.²⁰⁷ Kelompok kepentingan berupaya untuk mempengaruhi kerangka kerja dimana suatu masalah akan dipahami oleh pembuat keputusan dan memastikan bahwa itu dimasukkan ke dalam agenda politik. Pada tahap selanjutnya, pengaruh kelompok kepentingan akan dilanjutkan dan dimobilisasi oleh birokrasi dan komunitas ahli.²⁰⁸

Berdasarkan dinamika politik sejarah Indonesia, pengaruh besar Islam dalam politik di Indonesia tidak menjadikan Islam sebagai identitas nasional

²⁰⁵ Marijke Breuning, *Foreign Policy Analysis* (New York: Palgrave Macmillan, 2017), 125.

²⁰⁶ Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (Columbia University Press: 1996): 6-11.

²⁰⁷ James D. Fearon, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations", *Annual Review of Political Science* Vol.1 (1998): 300.

²⁰⁸ Jean Frederic Morin dan Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis*, (Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018), 115-120.

maupun internasional. Dengan kata lain, pengaruh Islam hanya terbatas pertimbangan dalam ruang lingkup domestik saja. Profesor Michael Leifer menegaskan bahwa pengaruh Islam menjadi kendala tersendiri dalam kerangka kebijakan. Oleh karena itu pemerintah (terutama sejak Orde Baru) sangat berhati-hati dalam memasukkan Islam sebagai faktor pertimbangan untuk kebijakan luar negeri.²⁰⁹ Namun, bergabungnya kelompok Islam dalam lembaga institusi politik dapat memberikan pengaruh dalam penyusunan kebijakan melalui aspirasi dan opini yang disampaikan oleh fraksi partai politik Islam yang bersangkutan.

Pembahasan selanjutnya akan diawali dengan dasar kebijakan luar negeri Indonesia. Penting bagi kita untuk memahami sejarah kebijakan luar negeri Indonesia yang membentuk profil Indonesia. Prinsip bebas-aktif telah melandasi pergerakan kebijakan luar negeri Indonesia yang akan selalu mengikuti perkembangan-perkembangan domestik dan eksternal. Selanjutnya, posisi Islam dalam kebijakan luar negeri Indonesia. pemahaman ini melihat bahwa adanya pergantian rezim mempengaruhi posisi islam menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia. Sebagai negara Demokrasi, Indonesia akan mengalami dinamika politik yang ditunjukkan dengan kepemimpinan nasional yang baru dan akan berdampak kepada karakter kebijakan luar negeri Indonesia.

2.2.1. Dasar Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Kebijakan luar negeri Indonesia memiliki landasan konstitusional dan operasional. Secara operasional, kebijakan luar negeri Indonesia telah diatur

²⁰⁹ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy*, (London: Routledge Curzon, 2003), 50.

dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 dan Pembukaan UUD 1945, telah menjadi landasan konstitusional yang mengatur hubungan luar negeri Indonesia yang berkesinambungan dengan kepentingan nasional.²¹⁰ Dalam meraih kepentingan nasional, Indonesia memiliki prinsip *bebas* dan *aktif* sebagai landasan kebijakan luar negeri. Bebas berarti, tidak menjadi “objek” dalam pertarungan politik internasional, melainkan sebagai “subjek” atau penentu sikap dan tujuan sesuai dengan kepentingan Indonesia. Aktif berarti, kebijakan luar negeri Indonesia turut berperan dalam pentas internasional melalui penyelesaian permasalahan global, menawarkan alternatif penyelesaian masalah internasional dan mendukung terwujudnya tatanan dunia baru, perdamaian abadi dan keadilan sosial.²¹¹

Prinsip bebas dan aktif ini diprakarsai oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta pada September 1948 di tengah situasi dan kondisi domestik dan internasional yang saling menekan satu sama lain. Seiring dengan berkembangnya keberpihakan negara-negara sejak Perang Dingin, Indonesia mengambil sikap untuk tidak memihak blok-blok manapun yang bersaing (Amerika Serikat dan Uni Soviet). Oleh karena itu, Indonesia menentukan arah politiknya sendiri dalam dunia internasional.²¹² Di lain pihak, Indonesia dihadapkan oleh situasi politik domestik ketika para elit Indonesia mengalami perpecahan yang disebabkan oleh perdebatan terkait politik, etnis, ideologi dan agama yang telah ada sejak masa sebelum kemerdekaan hingga revolusi. Permasalahan dalam menentukan definisi

²¹⁰ Adriana Elisabeth, *Grand Design Kebijakan Luar Negeri Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia: 2016), 5-6.

²¹¹ *Ibid.*, 11-12.

²¹² Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy And The Dilemma Of Dependence: From Soekarno to Soeharto* (An Equinox Publishing, 2017), 162

identitas dan posisi internasional identitas Indonesia semakin bertambah ketika para elit bersaing antara kelompok ideologi dan politik yang mempengaruhi pilihan Indonesia, antara Amerika Serikat atau Uni Soviet. Situasi dan kondisi inilah yang mendasari Mohammad Hatta untuk menyusun kerangka kebijakan luar negeri baru, yaitu politik bebas dan aktif.²¹³

Dalam prinsip bebas dan aktif yang dibentuk oleh Moh. Hatta memiliki empat premis. Pertama, dalam menjalankan kebijakan luar negeri Indonesia harus berdasarkan landasan ideologi negara, yaitu Pancasila. Kedua, kebijakan luar negeri harus ditujukan untuk melindungi kepentingan nasional, sebagaimana yang telah dinyatakan dalam konstitusi negara. Ketiga, dalam meraih kepentingan nasional akan lebih baik berdasarkan kebijakan luar negeri yang bebas. Keempat, kebijakan luar negeri Indonesia harus dilakukan secara pragmatis, yaitu harus diselesaikan berdasarkan kepentingannya sendiri dan harus dilaksanakan sesuai dengan situasi dan fakta yang dihadapinya. Politik bebas dan aktif menegaskan posisi Indonesia secara eksternal dan Internal.

Secara eksternal, Indonesia telah menentukan posisinya dalam sistem internasional dan berkomitmen untuk menolak terhadap keberpihakan dalam persaingan blok manapun. Sedangkan, pada tingkat internal (domestik), politik bebas dan aktif mencegah adanya persaingan antar elit, baik secara politik, ideologis, etnis dan agama dengan tujuan untuk membangun persatuan nasional.

²¹³ Rizal Sukma, "The Evolution Of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View", *Asian Survey* Vol.35, No.3 (1995): 310-315.

Seluruh kerangka kebijakan luar negeri Indonesia telah ditetapkan secara ideologis dan konstitusional, yaitu Pancasila dan UUD1945.²¹⁴

Masa perjuangan Indonesia menuju kemerdekaan dan paska kemerdekaan membentuk jati diri bangsa dalam menciptakan dasar politik luar negeri yang kuat di tingkat internasional. Dasar politik luar negeri Indonesia yaitu *bebas aktif*, yang dimana Indonesia tidak bergantung ke arah atau negara manapun telah menjadi landasan Indonesia untuk berperan dalam lingkungan internasional. Faktor domestik dalam politik luar negeri Indonesia sangat kuat sehingga harus berdampak kepada seluruh masyarakat. Sehingga, kebijakan luar negeri Indonesia mampu menghadirkan rasa aman dalam ruang lingkup domestik, regional dan internasional. Namun, kebijakan luar negeri bukan hanya sebagai perpanjangan dari kebijakan dalam negeri, melainkan sebagai strategi untuk beradaptasi dengan dinamika yang berkembang di regional dan internasional.²¹⁵

2.2.2. Politik Domestik Dalam Proses Pembentukan Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri yang berasal dari politik domestik, perlu adanya peran dari aktor domestik di luar struktur pengambilan keputusan pemerintah. Sifat rezim memberikan pengaruh yang kuat dalam mengidentifikasi aktor-aktor domestik dalam kebijakan politik. Sistem politik demokrasi memberikan pemahaman bahwa, semakin terdesentralisasi sistem dan

²¹⁴ *Ibid.*,

²¹⁵ Adriana Elisabeth, *Grand Design Kebijakan Luar Negeri Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia: 2016), 11-12..

kelompok-kelompok sosial yang lebih kuat mampu memobilisasi opini publik, semakin banyak peluang aktor non-pemerintah dapat mempengaruhi kebijakan.²¹⁶

Terlepas dari sifat teknokratis pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia, politik domestik telah memperoleh kekuatan baru dalam sistem politik paska Soeharto. Kelompok kepentingan dan kelompok partisan yang merujuk kepada elit partai politik dan lembaga legislatif memainkan peran yang dinamis dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri Indonesia. Kelompok partisan cenderung memberi perhatian lebih besar pada kebijakan dan keputusan luar negeri yang menarik konstituen mereka masing-masing. Meskipun, eksekutif tetap menjadi pengambil keputusan pertama, Parlemen sebagai lembaga pemerintahan memiliki peran penting dalam perumusan kebijakan. Dalam praktiknya, proses tinjauan parlemen dan budaya politik Indonesia, mendukung pembangunan koalisi antara Presiden dan politik.²¹⁷

Pembentukan kebijakan luar negeri merupakan proses yang berpusat pada negara dan pada dasarnya didorong oleh lembaga politik. Pengaruh lembaga dalam kebijakan luar negeri, yaitu: membentuk kerangka kerja atas isu tertentu yang menjadi bias kebijakan luar negeri (misalnya: terhadap perang atau perdamaian, perdagangan bebas, perlindungan, persetujuan bantuan asing); kredibilitas komitmen kebijakan luar negeri; stabilitas dan koherensi kebijakan

²¹⁶ Christopher Hill, *Foreign Policy In The Twenty-First Century*, 2nd ed. (London: Palgrave, 2016), 277-278.

²¹⁷ Iis Gindarsah, "Democracy and Foreign Policy-Making in Indonesia : A Case Study of The Iranian Nuclear Issue , 2007-08", *Contemporary Southeast Asia* Vol.34, No.3 (2012): 417-437

luar negeri suatu negara; dan kemampuan untuk memobilisasi dan memproyeksikan kekuatan aktor domestik sebagai strategi untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri.²¹⁸

Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, pembentukan kebijakan luar negeri melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagai lembaga legislatif negara dan Kementerian Luar Negeri (Kemenlu), sebagai lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan negara di bidang politik dan hubungan luar negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dalam hubungan luar negeri, DPR sebagai lembaga legislatif negara secara konstitusi memiliki wewenang untuk memberikan persetujuan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.²¹⁹

DPR memiliki fungsi pengawasan yang memiliki hak untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan yang penting dan strategis (hak interpleksi), melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan atau undang-undang (hak angket), dan hak menyatakan pendapat atas kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di domestik ataupun di dunia internasional. Dalam susunan keanggotaan, DPR memiliki beberapa fraksi partai politik pendukung yang terpilih berdasarkan hasil Pemilu legislatif dan tersebar ke dalam 11 komisi DPR. Terkait dengan urusan luar negeri, komisi I DPR RI

²¹⁸ James D. Fearon, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations", *Annual Review of Political Science* Vol.1 (1998): 320.

²¹⁹ Undang-Undang RI No.37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, pasal 6 ayat 1

memiliki ruang lingkup dan tugas yang memiliki mitra kerja bersama Kementerian Luar Negeri.²²⁰

Reformasi demokrasi mengarah kepada kebebasan berbicara, pengadopsian sistem multipartai dan munculnya organisasi masyarakat sipil. Kelompok kepentingan, termasuk organisasi massa Islam dan elit partai politik mampu mempengaruhi kebijakan luar negeri. Terkait dengan pengaruh Islam dalam kebijakan luar negeri Indonesia, tidak pernah mendapatkan posisi yang formal, karena Indonesia tidak diidentifikasi sebagai negara Islam, faktor Islam dalam kebijakan luar negeri adalah pertimbangan sekunder. Ketika hal tersebut dipertimbangkan, itu dilakukan dalam kepentingan yang lebih luas dari legitimasi rezim dan prioritas internasional secara pragmatis.²²¹ Aspirasi yang dikemukakan oleh organisasi massa Islam diwakili oleh persepsi dan suara dari elit kebijakan luar negeri, seperti fraksi partai politik di pemerintahan, Kemenlu, DPR, dan Presiden.²²²

Organisasi massa Islam yang memiliki afiliasi dalam fraksi partai politik mampu menyalurkan aspirasinya secara formal melalui elit partai politik di dalam parlementer. Fraksi politik yang ada dalam DPR tentunya disertai dengan kehadiran partai-partai politik besar Islam seperti PKS, PAN dan PKB, yang dapat membawa kepentingan Islam dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Keterbukaan lembaga dalam menerima aspirasi masyarakat dapat menjadi acuan

²²⁰ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) , Hak Dari DPR RI, dalam <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-I> 14/01/2020.

²²¹ Rizal Sukma, "The Evolution Of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View", *Asian Survey* Vol.35, No.3 (1995): 52-55.

²²² Iis Gindarsah, "Democracy and Foreign Policy-Making in Indonesia : A Case Study of The Iranian Nuclear Issue , 2007-08", *Contemporary Southeast Asia* Vol.34, No.3 (2012): 417-437

dalam menyusun kerangka kebijakan. DPR menerima partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan secara tertulis maupun melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) bersama lembaga non-pemerintah, seperti lembaga sosial dan komunitas masyarakat sipil dalam bidang tertentu.²²³ Untuk dapat membentuk solusi konkret DPR akan menindaklanjuti dalam rapat pimpinan dan menyusun rekomendasi yang akan dilanjutkan dalam konsultasi rapat pimpinan fraksi sebagai rekomendasi politik resmi dari DPR. Dalam merumuskan dan membahas kebijakan, DPR menjalin kerjasama dengan pakar, akademisi, pejabat pemerintah, terutama Kemenlu terkait dalam pembentukan kebijakan luar negeri

224

2.2.3. Posisi Islam Dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Secara formal, Islam memang tidak hadir dalam kerangka kerja kebijakan luar negeri Faktor islam sebagai identitas memang tidak hadir dalam kebijakan luar negeri secara formal. Namun, dengan mayoritas penduduk beragama Muslim, adanya solidaritas Islam mampu menanggapi isu-isu yang berkaitan dengan agenda Islam di tingkat regional maupun global melalui beberapa agenda kebijakan luar negeri tertentu. Setelah kemerdekaan, Islam hadir pada peran elit politik luar negeri seperti, Menteri Luar Negeri yang memberikan pengaruh besar dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri. Terpilihnya Agus Salim sebagai Menteri Luar Negeri, yang merupakan pemimpin kelompok politik Islam, yang melakukan perjalanan ke Timur Tengah mampu melakukan diplomasi yang menghasilkan

²²³ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), “Tugas dan Wewenang”, dalam <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-I> 14/01/2020

²²⁴ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), “Hak Dari DPR RI”, dalam <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-I> 14/01/2020.

pengakuan kemerdekaan Indonesia dari Mesir yang pertama kali mengakui kemerdekaan Indonesia, lalu kemudian menyusul negara lainnya seperti, Lebanon, Arab Saudi dan Yaman.²²⁵ Hal ini tidak serta merta menempatkan Islam sebagai faktor utama dalam konsiderasi politik luar negeri Indonesia dengan Timur Tengah. Di lain pihak dukungan tersebut adalah bentuk dari perjuangan negara bangsa Indonesia untuk mencapai kemerdekaan dan keadilan.²²⁶

Ketidakhadiran Islam dalam konsiderasi politik luar negeri merupakan refleksi dari posisi Islam dalam politik domestik sebelumnya. Pada masa pemerintahan Soekarno (demokrasi terpimpin), ketika Presiden Soeharto mencoba untuk menyeimbangkan koalisi antara PKI dan ABRI, kelompok Islam mengalami tekanan dan aktivitas politik melemah. Selain itu adanya fokus presiden Soekarno di lingkungan internasional terkait dengan anti-kolonialisme dengan membentuk NEFOS dan OLDNEFOS. Sehingga aspirasi kelompok Muslim tidak menjadi perhatian utama Presiden Soekarno pada saat itu.²²⁷ Pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto, legitimasi Islam digunakan untuk mempertahankan status Indonesia dalam Organisasi Konferensi Islam (OKI) dan menanggapi isu internasional seperti, Invansi Iraq terhadap Kuwait dan Konflik Bosnia, yang dialtarbelakangi oleh tekanan kelompok Islam di domestik.²²⁸

Pada tahun 1999, koalisi partai Islam menunjukkan dominasi politiknya dengan terpilihnya Gus Dur sebagai Presiden RI ke 4, yang juga merupakan pimpinan Nahdlatul Ulama. Dengan legitimasi islam yang kuat, tentunya menjadi

²²⁵ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy*, (London: Routledge Curzon, 2003), 156.

²²⁶ Leo Suryadinata, "Islam and Soeharto's Foreign Policy: Indonesia, The Middle East, and Bosnia", *Asian Survey* Vol.35, No.3 (1995): 291-303.

²²⁷ *Ibid.*,

²²⁸ *Ibid.*,

harapan besar bagi kelompok Muslim dan Islam sendiri mendapatkan tempat dalam setiap kebijakan pemerintahan. Kebijakannya yang cukup kontroversial adalah rencana untuk membuka hubungan ekonomi dengan Israel, yang menimbulkan serangkaian demonstrasi dari kelompok Islam di Indonesia. Menteri Luar Negeri Alwi Shihab yang terpilih pada saat itu, menyebutkan rencana tersebut memiliki tujuan untuk “menunjukkan Indonesia sebagai terbesar dengan negara mayoritas Muslim yang moderat meskipun dipimpin oleh seorang *kyai* (guru agama)”. Dalam melakukan politik luar negerinya Presiden Gus Dur berusaha memisahkan antara negara dan Islam serta memiliki komitmen terhadap demokrasi sekuler, terlepas dari latar belakangnya yang merupakan salah satu pemimpin dan cendekiawan Islam. Di sisi lain, Presiden Gus Dur menggunakan identitas Islam sebagai instrument untuk mendapatkan dukungan dalam politik internasional, khususnya dalam menjalin hubungan dengan negara-negara Islam.²²⁹

Keadaan politik internasional setelah terjadinya peristiwa 9/11 memberikan perspektif yang berbeda terhadap Islam di seluruh dunia. Dengan adanya deklarasi dari Presiden Bush terkait dengan War On Terror dan ajakan untuk memberantas terorisme, terutama yang berasal dari kelompok Islam radikal, memberikan dampak kepada kebijakan luar negeri Indonesia. Pada tahun 2002, kelompok teroris yang berasal dari jaringan Al Qaeda, yang merupakan kelompok Islam radikal meledakkan bom bunuh diri di Bali, Indonesia. Peristiwa ini

²²⁹ Ahmad Rizky Maradhatillah Umar, "A Genealogy of Moderate Islam: Governmentality and Discourses of Islam In Indonesia's Foreign Policy", *Studi Islamika* Vol. 23, No.3 (2016): 411-415.

tentunya memberikan dampak kepada citra buruk Indonesia di tingkat internasional.²³⁰

Sebagai negara yang memiliki penduduk mayoritas Muslim, tentunya pandangan dunia akan tertuju kepada Indonesia. Berdasarkan situasi dan kondisi ini Presiden Megawati menandatangani beberapa kesepakatan dengan Amerika dan Australia dalam melawan terorisme.²³¹ Hal ini tentunya memberikan dampak kepada posisi Islam dalam kebijakan luar negeri Indonesia, yaitu dengan mencoba mempromosikan Indonesia sebagai negara demokrasi dan Islam yang moderat, bersamaan dengan melawan jaringan Islam radikal.²³²

Menurut Akhmad Baihaqie, setidaknya ada tiga dampak dari pengaruh islam sebagai identitas internasional dalam kebijakan luar negeri Indonesia terkait dengan agenda Islam. Pertama, meningkatnya kedekatan hubungan dengan negara-negara Timur Tengah, khususnya Arab Saudi. Kedua, terlibatnya Indonesia lebih jauh bersama OKI dan menanggapi urgensi terhadap komunitas Muslim tingkat global dan negara-negara dengan populasi Muslim mayoritas maupun minoritas. Seperti konflik Palestina, konflik internal sesama umat Islam (kelompok Sunni – Syiah dan kelompok Fattah – Hamas), konflik penduduk etnis Muslim Rohingya di Myanmar, konflik pemberantasan kelompok separatisme MILF di Filipina dan keterlibatan insititusi Islam Indonesia dalam konflik Muslim minoritas di Thailand Selatan.²³³

²³⁰ Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy*, (London: Routledge Curzon, 2003), 80.

²³¹ Umar, Op.Cit.

²³² Rizal Sukma, *Islam in Indonesia Foreign Policy*, (London: Routledge Curzon, 2003), 80.

²³³ Akhmad Baihaqie dalam disertasi yang berjudul *Islam And Indonesian Foreign Policy Under the Yudhoyono Presidency* (University of Malaya, 2017).

Ketiga, dalam ruang lingkup domestik, terbentuknya kerjasama lembaga pemerintahan dengan organisasi Muslim. Untuk memperkuat posisi Islam dalam kebijakan luar negeri, kementerian luar negeri menjalin kerjasama dengan kementerian Agama dalam rangka membentuk dialog antar agama di tingkat nasional maupun internasional yang ditujukan untuk memberikan ruang kepada institusi, kelompok dan tokoh agama dalam proses pembuatan keputusan.²³⁴

Setelah terjadinya peristiwa 9/11, Indonesia mencoba menunjukkan Islam moderat sebagai citranya di politik internasional. Terpilihnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tahun 2004, membuat pengaruh Islam semakin terlihat dalam kebijakan luar negerinya. Indonesia semakin menunjukkan adanya keberlangsungan yang positif antara hubungan Islam dan demokrasi. Hal ini menjadi pilar utama dari politik luar negeri Presiden SBY dalam mendefinisikan identitas Indonesia dalam merefleksikan politik bebas dan aktif. Berdasarkan pidato kebijakan luar negeri pertama Presiden SBY, yaitu:

“kita adalah negara terpadat keempat di dunia. kita adalah rumah bagi populasi Muslim terbesar di dunia. kita adalah negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. kita juga merupakan negara dimana demokrasi, islam dan modernitas berjalan beriringan.”

Berdasarkan pernyataan tersebut Presiden SBY telah memperkenalkan konsep identitas internasional Indonesia sebagai negara yang dimana Islam, demokrasi dan modernitas saling bersinergi satu sama lain.²³⁵ Selain itu, perkembangan Islam moderat di Indonesia juga telah menjadi aset dalam perencanaan hubungan

²³⁴ *Ibd.*,

²³⁵ Dewi Fortuna Anwar, Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia, *Journal Of Indonesian Social Sciences and Humanities* Vol.3 (2011), 37-54.

luar negeri dengan program utama melalui kerjasama Indonesia dan negara-negara lainnya dialog lintas agama.²³⁶

Peran dari organisasi Islam semakin terlihat ketika mempromosikan nilai-nilai Islam ke tingkat internasional. Hal ini terlihat dengan adanya kerjasama organisasi Islam terbesar di Indonesia dengan Kemenlu, yaitu NU dan Muhammadiyah. Pada tahun 2004, Indonesia mengadakan konferensi internasional Para Cendekiawan Islam (International Conference of Islamic Scholars / ICIS) pertama di Jakarta yang diprakarsai oleh NU. Konferensi tersebut mendeklarasikan bahwa Islam menjunjung tinggi nilai-nilai martabat manusia dan menjaga hubungan antar agama dan dalam seluruh prose pengambilan keputusan internasional. Di tahun yang sama, hadirnya dialog antar agama yang diselenggarakan oleh Muhammadiyah dan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia dengan mempromosikan Islam moderat sebagai bagian dari diplomasi publik. Setelah itu beberapa rangkaian dialog antar agama diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia dan ICIS tahunan.²³⁷

Komitmen Indonesia atas citra Islam moderat semakin kuat dengan menegaskan bahwa sebagai negara Muslim yang moderat dapat menjadi jembatan antara Barat dan dunia Muslim yang disebut memiliki karakter ‘antagonis’. Selain itu, Indonesia juga ingin memberikan pengalaman demokratisasi Indonesia dapat menjadi model bagi umat Islam di seluruh dunia.²³⁸ Hal ini mendapatkan

²³⁶ Sekretariat Kabinet RI, “Islam Moderat Jadi Aset Politik Luar Negeri Kemenlu”, Setkab.go.id 04/052019 <https://setkab.go.id/islam-moderat-jadi-aset-politik-luar-negeri-kemenlu/> (26/10/2019).

²³⁷ Ahmad Rizky Maradhatillah Umar, “A Genealogy of Moderate Islam: Governmentality and Discourses of Islam In Indonesia’s Foreign Policy”, *Studi Islamika* Vol. 23, No.3 (2016): 411-415.

²³⁸ Donald Weatherbee, *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality* (Singapore:ISEAS Publishing, 2013), 72-75.

tanggapan positif dari beberapa negara besar, seperti Amerika Serikat, Belanda dan Uni Eropa untuk meminta pemerintah Indonesia berperan aktif dalam mediasi konflik di Timur Tengah. Selain itu, pemerintah Indonesia mendapatkan dukungan dari komunitas Internasional dengan menjadi ‘suara Islam global’ yang harus menunjukkan bahwa Islam dapat menjadi kekuatan positif dalam menyikapi persoalan di tingkat dunia.²³⁹

Citra Islam yang ditunjukkan oleh Indonesia di tingkat internasional membawa dampak positif bagi Indonesia dalam tataran dunia internasional. Tidak heran bahwa identitas internasional Indonesia sebagai Islam moderat dilanjutkan kembali oleh penerusnya, yaitu Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden melalui pemilu 2014, turut mengubah perkembangan dalam kebijakan luar negeri Indonesia. politik luar negeri Presiden Jokowi cenderung bersifat *inward – looking* yaitu memiliki fokus kepada urusan dalam negeri (domestik), yang bertujuan untuk membenahi dan memperkuat pembangunan ekonomi nasional dan *low profile*, yang dimana ‘tidak terlalu sering tampil di luar negeri’. Dominasi akan kebijakan luar negeri yang leboh pro-rakyat, bukan berarti membatasi keaktifan Indonesia di tingkat internasional dan citra Islam moderat tetap dipertahankan oleh Presiden Jokowi.

Menurut Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi, saat ini kegiatan politik luar negeri Indonesia memiliki focus untuk mempererat hubungan dengan negara-negara Timur Tengah dan Arab, khususnya untuk membantu perdamaian

²³⁹ Dewi Fortuna Anwar, Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia, *Journal Of Indonesian Social Sciences and Humanities* Vol.3 (2011), 37-54.

di kawasan Timur Tengah, Arab Saudi, Iran dan Afghanistan.²⁴⁰ Setelah 62 tahun, hubungan Indonesia dan Afghanistan meningkat yang ditandai dengan kunjungan kunjungan Presiden Afghanistan, Yang Mulia Mohammad Ashraf Ghani, untuk pertama kalinya ke Indonesia. Presiden Ghani mengapresiasi Indonesia sebagai negara muslim terbesar yang berperan dalam proses perdamaian di Afghanistan dan melihat Indonesia sebagai contoh dimana Islam dan demokrasi berjalan beriringan. Terkait dengan pertukaran budaya Islam, kedua negara menjalin kerjasama dalam bidang pendidikan dengan melakukan pertukaran ulama Indonesia dengan Afghanistan. Selain itu, untuk mendorong penyebaran nilai Islam, Indonesia telah membangun Indonesia Islamic Center di Kabul, Afghanistan yang merupakan fasilitas ibadah, kesehatan dan pendidikan untuk masyarakat Afghanistan.²⁴¹

Faktor Islam yang dominan dalam situasi dan kondisi perpolitikan domestik tidak mampu mendominasi konsep dasar politik bebas aktif. Legitimasi Presiden Jokowi mengalami tantangan dalam menghadapi solidaritas muslim Indonesia dalam menyikapi permasalahan islam minoritas di tingkat internasional, terutama yang terjadi di negara mayoritas non-islam. Di lain pihak dalam merumuskan dan melaksanakan politik luar negeri, Presiden Jokowi melibatkan peran, aspirasi dan keterlibatan masyarakat.²⁴² Perkembangan dinamika politik

²⁴⁰ Fitriani dan Vido Chandra Panduwinata, "Analisa Kinerja Kementerian Luar Negeri Indonesia (2015-2018)", *CSIS Working Paper Series (WPSINT – 3 / 2018)*: 9-10.

²⁴¹ Presiden RI, "Sejarah Baru Kedekatan Hubungan Indonesia dan Afghanistan", <http://presidenri.go.id/berita-aktual/sejarah-baru-kedekatan-hubungan-indonesia-afghanistan.html> (28/10/2019.)

²⁴² Mangadar Situmorang, "Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Di Bawah Pemerintahan Jokowi-JK", *Jurnal Hubungan Internasional* Vol. 11, No.1 (2015): 70-72.

kawasan dan domestik yang tidak bisa dipisahkan, khususnya sikap Indonesia terhadap isu Islam minoritas yang terjadi pada penduduk Rohingya di Myanmar.

Terlebih lagi Myanmar adalah anggota ASEAN, dimana merupakan organisasi multilateral Asia Tenggara yang paling penting bagi politik luar negeri Indonesia. Hal ini yang mengharuskan Indonesia harus mengikuti norma-norma yang berlaku dalam ASEAN, salah satunya adalah prinsip *non-intervensi* antar sesama negara anggota. Namun, tekanan juga datang dari kelompok-kelompok Islam terhadap kebijakan luar negeri Indonesia yang mengharuskan untuk mengambil tindakan cepat dalam konflik etnis Rohingya. Terlebih lagi, kepemimpinan Indonesia yang unggul di ASEAN. Sehingga, menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintahan Jokowi dalam memasukkan pengaruh Islam dalam kebijakan politik luar negerinya yang di lain pihak juga Indonesia harus mempertahankan keunggulannya di ASEAN.

BAB III

PRAKTIK NORMA NON-INTERVENSI ASEAN

Bab ini menjelaskan tentang ASEAN (Association of South East Asian Nations) sebagai organisasi kawasan. ASEAN memiliki norma-norma yang mempengaruhi perilaku negara anggotanya. Sejak terbentuk pada tahun 1967, ASEAN yang beranggotakan 10 negara (Indonesia, Thailand, Singapura, Malaysia, Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar) telah menghadapi berbagai macam tantangan dalam memperjuangkan perdamaian, stabilitas dan kesejahteraan kawasan. Untuk mengatasi tantangan tersebut, ASEAN telah mengadopsi norma ASEAN Way yang terdiri dari: penyelesaian sengketa secara damai, penolakan penggunaan kekuatan ataupun ancaman, non-intervensi (tidak campur tangan) dan pengambilan keputusan berdasarkan konsensus. Namun, yang menjadi fokus utama dari pembahasan ini adalah norma non-intervensi. Terkait dengan pembahasan konflik Rohingya di Myanmar, norma non-intervensi menjadi salah satu alasan keterbatasan ruang bagi negara anggota untuk mengambil tindakan nyata dalam isu tersebut.

Dalam tulisan “The Concept of Intervention”, Rosenau menjelaskan bahwa istilah intervensi (“*in tervene*”) menunjukkan suatu peristiwa yang terjadi di antara dua peristiwa lainnya. Berdasarkan pemahaman tersebut sesuai dengan tindakan internasional, misalnya, permintaan untuk negosiasi atau tawaran bantuan untuk korban bencana alam adalah intervensi, yang berarti bahwa

permintaan dan penawaran datang atas tanggapan dari kondisi tersebut.²⁴³ Lebih lanjut, R.J. Vincent dalam mendefinisikan intervensi, peristiwa tersebut dapat dipahami sebagai bentuk signifikan atas masuknya suatu negara ke dalam konflik kekerasan negara lain atau sebagai bentuk keputusan menyimpang yang dibuat oleh negarawan terhadap urusan negara lain.²⁴⁴

Non-intervensi merupakan prinsip dimana negara menahan diri untuk tidak ikut campur dalam urusan internal negara lain.²⁴⁵ Secara historis, prinsip non-intervensi merupakan konsekuensi dari prinsip kedaulatan. Hadirnya perdebatan antara negara-negara Barat dan non-Barat dalam mempertahankan hubungan kedaulatan dan non-intervensi. Berdasarkan praktiknya, Vincent menyatakan bahwa negara menggunakan non-intervensi untuk mempertahankan kebijakan mereka dan untuk mengkritik kebijakan orang lain, untuk mendapatkan tujuan mereka sendiri dan untuk menghambat pencapaian dari tujuan orang lain, dan untuk menginformasikan pandangan mereka tentang batas yang diijinkan dalam hubungan internasional. Prinsip non-intervensi berfungsi untuk melegitimasi tindakan dalam politik internasional dan mendukung kebijakan luar negeri. Selain itu, prinsip non-intervensi sebagai panduan yang dapat digunakan untuk memprediksi tindakan atau reaksi dari masing-masing pihak dalam hubungan internasional.²⁴⁶

²⁴³ Rosenau, "The Concept of Intervention", *Intervention and World Politics*, Vol.22 No.2 (1968): 167.

²⁴⁴ R.J. Vincent, *Non-Intervention and International Order* (Princeton University Press, 1974): 3.

²⁴⁵ Eric Corthay, "The ASEAN Doctrine Of Non-Interference In Light Of The Fundamental Principle Of Non-Intervention", *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.17 No.2 (2016): 15

²⁴⁶ Vincent, *Op.Cit.*, 5.

Prinsip non-intervensi telah menjadi pembahasan dalam banyak perjanjian bilateral, regional dan multilateral. Konvensi Montevideo 1933 tentang Hak dan Tugas Negara, menjadi titik awal dari penegakkan prinsip non-intervensi, yang tercantum dalam pasal 8: “tidak ada negara yang memiliki hak untuk campur tangan dalam urusan internal atau eksternal negara lain.” Piagam PBB tidak secara tegas menetapkan kewajiban anggota untuk menahan diri dari campur tangan dalam urusan negara lain. Namun, beberapa prinsip utama Piagam PBB mencerminkan secara implisit negara “untuk bebas dari intervensi dari negara lain dan tugas korelatif menahan diri dari intervensi.” Upaya PBB untuk mengklarifikasi isi prinsip non-intervensi tercantum dalam Deklarasi tentang Prinsip-prinsip Hukum Internasional tentang Hubungan Persahabatan dan Kerjasama antar Negara sesuai dengan Piagam PBB (dapat disebut dengan Deklarasi Hubungan Persahabatan).²⁴⁷

Di Asia Tenggara, melalui Deklarasi Bangkok, anggota pendiri ASEAN telah menetapkan tekad “untuk memastikan stabilitas dan keamanan mereka dari campur tangan eksternal dalam bentuk atau manifestasi apa pun untuk menjaga identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat mereka.” Lebih jelas dinyatakan bahwa non-intervensi dalam urusan internal satu sama lain merupakan norma yang mendasari *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) ASEAN di Asia Tenggara pada tahun 1976 dan deklarasi Zona Perdamaian,

²⁴⁷ Eric Corthay, “The ASEAN Doctrine Of Non-Interference In Light Of The Fundamental Principle Of Non-Intervention”, *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.17 No.2 (2016): 17

Kebebasan dan Netralitas Asia Tenggara (ZOPFAN) pada tahun 1971 dan dokumen resmi ASEAN lainnya.²⁴⁸

Menurut Rodolfo Severino, Sekretaris Jenderal ASEAN terdapat dua alasan mengapa praktik norma non-intervensi sangat penting untuk negara-negara ASEAN.²⁴⁹ Pertama, alasan terkait dengan masalah keamanan domestik, Keanekaragaman di antara negara-negara Asia Tenggara (misalnya: ras, agama, budaya), struktur negara yang lemah dan kurangnya legitimasi rezim yang stabil adalah sumber ancaman terhadap keamanan nasional negara-negara di kawasan. Sehingga, norma non-intervensi bertujuan untuk mencegah terjadinya konflik domestik oleh faktor-faktor asing. Kedua, norma non-intervensi adalah norma utama hubungan intra-regional terkait dengan pengalaman intervensi negara-negara Asia Tenggara dari luar kawasan, terutama selama era kolonial dan paska kolonial. Kebijakan dan praktik non-intervensi menjadi cara untuk menjaga persaingan kekuatan besar, baik pada saat dan setelah Perang Dingin, keluar dari urusan internal dan regional ASEAN.²⁵⁰

Norma non-intervensi merupakan salah satu prinsip-prinsip universal sistem negara Westphalia yang merupakan dasar hukum internasional modern. Tidak hanya ASEAN, Semua organisasi internasional dan regional berlandaskan norma Westphalia, termasuk menghormati kedaulatan negara dan non-intervensi

²⁴⁸ Pidato H.E. Mr. Rodolfo C. Severino, Sekretaris Jenderal ASEAN, "Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way" (ASEAN, Singapura 3 Juli 2010) https://asean.org/?static_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000 (15 Oktober 2019).

²⁴⁹ Corthay, *Op.Cit.*, 18-20.

²⁵⁰ *Ibid.*,

kondisi internal.²⁵¹ Norma-norma luar atau universal memungkinkan untuk ditafsirkan kembali ke dalam organisasi, yang dimana ruang lingkungannya dapat dibatasi atau diperluas melalui proses lokalisasi sesuai dengan keadaan domestik.²⁵² Oleh karena itu, norma non-intervensi tidak sepenuhnya memiliki kesamaan dengan piagam PBB. Namun, tetap mengarah kepada ketentuan dari Piagam PBB.

Pembahasan ini terdiri dari empat bagian. Bagian pertama akan diawali dengan penjelasan konsep intervensi dan non-intervensi berdasarkan hukum internasional. Untuk dapat melihat dinamika norma non-intervensi akan dijelaskan berdasarkan tiga proposisi Finnemore terkait dengan bagaimana norma berpengaruh dan berevolusi. Pertama, akan dijelaskan kemunculan norma non-intervensi di ASEAN, yang berasal dari gagasan regionalis Asia yang tergabung dalam Konferensi Asia Afrika Bandung pada tahun 1995, terutama India dan Indonesia, dengan penegasan kembali norma non-intervensi dari segala bentuk kekuatan besar. Hal ini membuka jalan bagi negara Dunia Ketiga terutama di Asia Tenggara untuk bergabung bersama membentuk ASEAN dan membawa norma non-intervensi ke dalam ASEAN.

Kedua, proses dimana norma non-intervensi mempengaruhi perilaku negara. Kanzenstein memberikan pemahaman bahwa norma dibentuk, diperebutkan dan dibentuk kembali melalui politik yang mengalami proses

²⁵¹ Pidato H.E. Mr. Rodolfo C. Severino, Sekretaris Jenderal ASEAN, "Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way" (ASEAN, Singapura 3 Juli 2010) https://asean.org/?static_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000 (15 Oktober 2019).

²⁵² Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 70-71.

sosialisasi. Sebagai bagian dari sosialisasi, norma eksternal diadaptasi untuk memenuhi praktik-praktik lokal.²⁵³ Terbentuknya ASEAN sebagai organisasi kawasan telah menjadi platform bagi norma untuk disosialisasikan ke negara-negara anggotanya yang berujung dengan lokalisasi norma. Dalam proses sosialisasi, dinamika norma non-intervensi dapat dilihat dalam konflik sosial ASEAN. Menurut Lee Jones, berdasarkan pendekatan historis-sosiologis, non-intervensi terbentuk seiring dengan kepentingan sosial yang dominan di kawasan tersebut dalam menjaga tatanan sosial dan politik tertentu.²⁵⁴ Pada bagian ini akan dijelaskan berdasarkan periode perkembangan ASEAN, yaitu konsolidasi, perluasan, dan transformasi politik ASEAN.

Pada akhir 1990-an, ASEAN menghadapi masalah transnasional yang menguji norma non-intervensi dalam urusan internal anggota. Sehingga, adanya gagasan untuk memodifikasi norma non-intervensi sebagai *enhanced interaction* (peningkatan interaksi).²⁵⁵ Hal ini mengarah kepada bagian ketiga, yaitu diantara kedua norma tersebut akan berpengaruh dan dalam dalam kondisi apa. Karena norma bersifat tidak statis, ketiga tahap ini memberikan pemahaman bahwa adanya pengaruh perbedaan proses sosial dan tindakan logis pada setiap tahapan dinamika norma. Diketahui bahwa adanya perubahan tujuan dalam mekanisme norma non-intervensi di ASEAN. Hal ini sesuai dengan pernyataan bahwa, norma

²⁵³ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Regionalism*, (USA: Cornell University Press, 2009), 4.

²⁵⁴ Lee Jones, "ASEAN And The Norm Of Non-Interference In Southeast Asia : A Quest for Social Order", *Nuffield College* (2009): 4.

²⁵⁵ Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, Vol.58 No.2. (2004): 239-275.

mengalami perubahan pada setiap tahapan dipengaruhi oleh aktor, motif dan mekanisme pengaruh.²⁵⁶

3.1. Lima Negara Pendiri ASEAN Sebagai Pembawa Norma Non-Intervensi

Norma non-intervensi dalam ASEAN merupakan norma eksternal. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai organisasi internasional telah menjadikan norma non-intervensi sebagai norma universal dalam Konferensi PBB tentang Organisasi Internasional di San Fransisco pada tahun 1945, dengan makna yang luas bahwa norma non intervensi dalam lingkup “domestic jurisdiction”, yang melarang intervensi dalam hal-hal yuridistik domestik setiap negara. Dengan ketetapan PBB menjadi prinsip universal, non-intervensi tidak hanya diterapkan dalam PBB dalam menjaga keamanan dan perdamaian internasional, namun juga pada seluruh fungsi organisasi dalam masalah sosial, ekonomi dan budaya.²⁵⁷

Finnemore dan Sikkink menyatakan terdapat dua komponen utama dalam menciptakan kesuksesan norma universal untuk dapat diadopsi, yaitu adanya upaya pembawa norma (norm entrepreneur) dan organisasi sebagai platform dimana para pembawa norma bertindak.²⁵⁸ Sebelum ASEAN terbentuk pada tahun 1967, norma non-intervensi berkembang di Asia melalui para pemimpin Asia yang berjuang melawan kolonialisme dan ingin mengembangkan kerja sama melalui serangkaian konferensi, yang diawali dengan Konferensi Hubungan Asia di New Delhi 1947 atas gagasan PM India Jawahlal Nehru dan berakhir dengan

²⁵⁶ Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998): 887-917.

²⁵⁷ Amitav Acharya, 2009, *Whose Ideas Matter? : Agency And Power in Asia Regionalism* (USA: Cornell University Press, 2009), 32.

²⁵⁸ Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998): 887-917.

Konferensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955 yang merupakan prakarsa dari Colombo Powers²⁵⁹. Dengan pemahaman awal yang dikemukakan oleh PM Nehru bahwa non-intervensi adalah doktrin moral, yang bertujuan untuk melindungi yang lemah dari yang kuat, bukan untuk menjaga hubungan di antara stabilitas kekuatan negara yang kuat.²⁶⁰ Di Asia Tenggara, norma non-intervensi pertama kali hadir menjadi prinsip utama dalam Konferensi Asia Afrika 1955, yang dimana membuka jalan bagi negara-negara Dunia Ketiga untuk melakukan Gerakan Non-Blok.²⁶¹

Di tengah sentimen Asia tentang norma non-intervensi, norma ini menjadi komitmen yang ideal bagi para pemimpin Asia yang pada saat itu bertujuan untuk mewujudkan anti-kolonialisme, politik anti-kekuasaan dan melawan dominasi asing. Pentingnya organisasi menjadi platform bagi para promotor norma dalam mempromosikan norma yang baru.²⁶² Menurut Acharya, konsolidasi norma non-intervensi dalam tingkat regional perlu untuk memperkuat rezim kedaulatan global. Oleh karena itu, dimulai dengan kehadiran ASEAN tahun 1967 menjadi organisasi regional Asia, khususnya di Asia Tenggara yang melokalisasi norma non-intervensi.²⁶³

Di Asia Tenggara, Deklarasi Bangkok telah menetapkan tekad para anggota pendiri ASEAN “untuk memastikan stabilitas dan keamanan mereka dari

²⁵⁹ Colombo Powers merupakan negara-negara yang tergabung dalam pertemuan Kolombo pada tahun 1954 di Kolombo untuk membahas krisis Indochina yang terdiri dari lima negara, yaitu India, Burma, Indonesia, Pakistan dan Ceylon (Sri Lanka).

²⁶⁰ Acharya, *Op.Cit.*,

²⁶¹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 70.

²⁶² Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998): 899.

²⁶³ Acharya, 2009, *Op.Cit.*, 68.

campur tangan eksternal dalam bentuk atau manifestasi apa pun untuk menjaga identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat mereka”. Dengan adanya ketetapan norma non-intervensi dalam piagam PBB dan telah dipatuhi oleh institusi regional, khususnya ASEAN. Kedaulatan nasional, norma non-intervensi menjadi landasan yang kuat dalam melindungi yang kecil dan yang lemah dari dominasi yang kuat. Hal ini sangat diperukan untuk segala jenis tatanan internasional.²⁶⁴

Berdasarkan perspektif material historis, dalam mengeksplorasi kehadiran awal non-intervensi dalam ASEAN, Lee Jones mengungkapkan bahwa norma non-intervensi digunakan para elit pendiri ASEAN untuk menjaga tatanan sosial kawasan Asia Tenggara dari pengaruh komunis dan kekuatan eksternal.²⁶⁵ Peristiwa Konfrontasi Indonesia dan Malaysia 1963-1966 merupakan konflik sosial dan politik yang terpenting di Asia Timur dan Tenggara sejak Perang Dunia II dan menjadi titik awal ASEAN pertama kali terbentuk.

Konflik Konfrontasi berbicara tentang perebutan wilayah Kalimantan dan Singapura dari perjuangan anti-komunis negara Malaysia dalam melawan upaya Soekarno untuk mengelola ketegangan dengan meningkatnya PKI (Partai Komunis Indonesia) dan pasukan nasionalis angkatan bersenjata. Soekarno mengeluarkan Konfrontasi dan berjanji untuk menghancurkan Malaysia. Filipina turut mendukung Konfrontasi dengan harapan tidak adanya infiltrasi radikal

²⁶⁴ Pidato H.E. Mr. Rodolfo C. Severino, Sekretaris Jenderal ASEAN, “Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way” (ASEAN, Singapura 3 Juli 2010) https://asean.org/?static_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000 (15 Oktober 2019).

²⁶⁵ Lee Jones, “ASEAN And The Norm Of Non-Interference In Southeast Asia : A Quest for Social Order”, *Nuffield College* (2009): 8-10.

Singapura ke Filipina melalui Kalimantan, jika Federasi Malaysia terbentuk. Konfrontasi dengan cepat diakhiri oleh Presiden Soeharto yang menggantikan Presiden Soekarno berhasil bernegosiasi dengan Malaysia.²⁶⁶

Norma non-intervensi ASEAN memiliki tiga tujuan nyata dalam proses awal pembentukannya pada tahun 1967, yaitu untuk meredakan ketegangan intra-ASEAN, untuk mengurangi pengaruh regional dari aktor eksternal, dan untuk mempromosikan pengembangan sosial ekonomi para anggotanya. Namun, tujuan ASEAN tetap mengarah kepada keamanan regional dari ancaman eksternal, meskipun tidak menjadi aliansi militer.²⁶⁷ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa ASEAN didirikan untuk mempertahankan tatanan sosial yang berlaku, yang ditandai oleh kehadiran Inggris, Amerika Serikat dan ancaman bersama komunis yang didukung oleh Vietnam Utara, Cina dan Uni Soviet.²⁶⁸

3.2. Dinamika Praktik Non-Intervensi Dalam Konflik Sosial ASEAN

Menurut Eric Corthay, melihat dari segi hukum bahwa non intervensi dalam ASEAN merupakan prinsip yang terbentuk sebagai *modus vivendi* di antara anggota ASEAN. Hal ini menjelaskan bahwa non-intervensi tidak membutuhkan ratifikasi dan persetujuannya dibuat secara informal.²⁶⁹ Secara operasional, Acharya menjelaskan terdapat empat aspek utama non-intervensi yang wajib dipatuhi oleh negara anggota ASEAN. Pertama, menahan diri dari mengkritik

²⁶⁶ Lee Jones , *Critical Studies of the Asia Pacific Series: ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia* (UK: Palgrave Macmillan, 2012), 75-91.

²⁶⁷ Shaun Narine, "Forty Years of ASEAN: A Historical Review", *The Pacific Review*, Vol.21 No.4 (2008): 411-429.

²⁶⁸ Lee Jones, "ASEAN's Unchanged Melody? The Theory and Practice Of 'Non-Interference' In Southeast Asia", *The Pacific Review*, Vol.23 No.4 (2010): 479-502.

²⁶⁹ Eric Corthay, "The ASEAN Doctrine Of Non-Interference In Light Of The Fundamental Principle Of Non-Intervention", *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.17 No.2 (2016): 25.

tindakan pemerintah anggota terhadap rakyatnya sendiri, termasuk pelanggaran hak asasi manusia, dan dari membuat sistem politik domestik negara dan gaya politik pemerintahan negara tersebut sebagai dasar untuk menentukan keanggotaan mereka di ASEAN.²⁷⁰

Kedua, menahan diri dari mengkritik tindakan negara yang dianggap telah melanggar prinsip non-intervensi. Ketiga, menolak pengakuan, perlindungan, atau bentuk-bentuk dukungan lain kepada kelompok pemberontak yang berusaha mengacaukan atau menggulingkan pemerintah negara tetangga. Keempat, memberikan dukungan politik dan bantuan materi kepada negara-negara anggota dalam kampanye mereka melawan kegiatan subversive dan destabilisasi.²⁷¹

Martha Finnemore menjelaskan pentingnya untuk norma dapat dilembagakan secara spesifik dalam peraturan internasional dan institusi untuk dapat memastikan proses sosialisasi dengan baik.²⁷² Norma non-intervensi muncul di beberapa dokumen penting ASEAN, yaitu dalam Deklarasi Kuala Lumpur tentang 1971 ZOPFAN (The Zone of Peace and Neutrality) juga mengikat negara-negara anggota ASEAN untuk ‘to worthy aims and objectives of the united nations’(untuk mengilhami maksud dan tujuan PBB’) termasuk ‘menghormati kedaulatan dan integritas wilayah seluruh negara’ dan ‘tidak turut campur tangan dalam urusan negara’. Kemudian dalam dokumen TAC (Treaty of Amity and Cooperation) dan Deklarasi ASEAN Concord. Deklarasi tersebut membahas sisi

²⁷⁰ Amitav Acharya, 2009, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order* 2nd Edition. Routledge. pg. 80.

²⁷¹ Acharya, *Ibid.*,

²⁷² Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998): 887-917.

keamanan ekonomi intra-ASEAN. Sedangkan TAC adalah kode etik untuk Asia Tenggara, dimana norma non-intervensi tercantum di dalamnya.²⁷³

Terbentuknya ASEAN sebagai institusi kawasan telah menjadi platform bagi norma untuk disosialisasikan ke negara-negara anggotanya yang berujung dengan lokalisasi norma. Dalam proses sosialisasi, dinamika norma non-intervensi dimulai dengan aplikasi norma non-intervensi dalam konflik sosial ASEAN, yang merupakan proses negara-negara anggota menjadi pengikut norma non-intervensi. Melly Caballero Anthony menjelaskan untuk melihat perkembangan ASEAN dapat dipahami melalui tiga periode, yaitu konsolidasi, ekspansi dan rekonsolidasi. Dengan ini kita dapat melihat bagaimana ASEAN mengikuti perkembangan dalam mendefinisikan ulang prinsip, norma dan mekanisme dalam mengelola perubahan dan konflik di Asia Tenggara.²⁷⁴ Pertama, konsolidasi, merupakan periode awal setelah ASEAN terbentuk oleh lima negara pendiri, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Malaysia dan Thailand. Pada periode ini ASEAN melalui beberapa konflik internal yang mengancam stabilitas dan keamanan kawasan.

Selama konsolidasi, norma non-intervensi telah diinternalisasi oleh kelima negara pendiri ASEAN, sementara negara-negara yang masih berada di luar ASEAN sedang disosialisasikan untuk mengaplikasikan norma non-intervensi. Hingga berlanjut kepada masa dimana tantangan atas praktik norma non-intervensi ditengah perluasan anggota menjadi ASEAN 10. Diakhiri dengan,

²⁷³ Acharya, *Op.Cit.*, 71.

²⁷⁴ Melly Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond The ASEAN Way* (Institute of Southeast Asian Studies: 2005), 5.

periode rekonsolidasi dimana praktik norma non-intervensi ASEAN menghadapi isu-isu transnasional.

3.2.1. Praktik Norma Non-Intervensi di tengah Konsolidasi ASEAN

Para pemimpin nasionalis Asia berhasil mengupayakan non-intervensi masuk dan berkembang di kawasan Asia melalui berbagai macam perjanjian multilateral. Norma non-intervensi menjadi suatu komitmen yang ideal dalam menghadapi tantangan negara-negara Asia Tenggara setelah Perang Dunia II dan selama Perang Dingin. Ketika kedaulatan dan intervensi menjadi permasalahan besar yang harus dihadapi oleh negara dunia ketiga. Secara normative norma non-intervensi telah dilembagakan dalam perjanjian Deklarasi Bangkok 1967 yang merupakan dokumen pertama menandakan lahirnya ASEAN yang ditandatangani oleh lima negara pendiri utama, yaitu Indonesia, Filipina, Thailand, Singapura dan Malaysia. Deklarasi Bangkok 1967 menegaskan kepada negara-negara Asia Tenggara untuk ‘memastikan stabilitas dan keamanan mereka dari campur tangan eksternal dalam bentuk manifestasi apapun’. Campur tangan eksternal tidak hanya berasal dari kekuatan utama dan Amerika Serikat, Uni Soviet dan Cina, tetapi juga sesama negara Asia Tenggara tidak boleh mencampuri urusan negara tetangganya.²⁷⁵

Setelah peristiwa Konfrontasi, pada tahun pertama terbentuknya ASEAN sebagai organisasi regional, konflik domestik dan gerakan pemisahan diri menjadi tantangan dalam proses sosialisasi norma non-intervensi. Dengan entitas politik ASEAN yang pada saat itu masih baru dan struktur negara yang lemah serta

²⁷⁵ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 71.

kurangnya legitimasi rezim yang kuat, sumber utama ancaman terhadap keamanan nasional negara-negara ASEAN yaitu berasal dari internal. Oleh karena itu, menurut Acharya, norma non-intervensi hanya dapat dipahami dalam konteks keamanan domestik negara-negara ASEAN.²⁷⁶ Dalam hal ini stabilitas internal terbentuk atas gagasan Indonesia yaitu ketahanan nasional dan ketahanan regional, yang dimana stabilitas dalam negeri di masing-masing negara ASEAN menjadi prasyarat yang diperlukan untuk keamanan dan kerjasama regional. Sedangkan konsep ketahanan nasional menekankan pada dimensi keamanan internal non-militer.²⁷⁷

Daya tarik netralitas norma non-intervensi ini semakin besar ketika krisis berkembang di Indocina. Norma non-intervensi telah dideklarasikan oleh ASEAN dalam dokumen hukum ZOPFAN (The Zone of Peace and Neutrality) pada tahun 1971 dan TAC pada tahun 1976 hadir untuk mencegah adanya gangguan dari pihak asing dan mempertahankan tatanan sosial di kawasan. Tidak mudah bagi negara-negara ASEAN mensosialisasikan kedua landasan hukum ini. ZOPFAN dan TAC adalah bukti komitmen dalam mewujudkan norma non-intervensi dalam ASEAN.²⁷⁸ Terjadinya penarikan pasukan Amerika Serikat dan Inggris dan adanya upaya-upaya Cina dan Rusia untuk terlibat di Asia Tenggara, serta dampak politik perang Vietnam memaksa negara-negara ASEAN untuk bersama. ZOPFAN adalah gagasan dari Malaysia untuk netralisasi Asia Tenggara.²⁷⁹

²⁷⁶ *Ibid.*,

²⁷⁷ *Ibid.*, 60-65.

²⁷⁸ Amitav Acharya, 2009, *Whose Ideas Matter? : Agency And Power in Asia Regionalism* (USA: Cornell University Press, 2009), 30.

²⁷⁹ Shaun Narine, "Forty Years of ASEAN: A Historical Review", *The Pacific Review*, Vol.21 No.4 (2008): 411-429.

Deklarasi Kuala Lumpur tentang 1971 ZOPFAN (*The Zone of Peace and Neutrality*) juga mengikat negara-negara anggota ASEAN untuk ‘mengilhami maksud dan tujuan PBB’ termasuk ‘menghormati kedaulatan dan integritas wilayah seluruh negara’ dan ‘tidak turut campur tangan dalam urusan negara’. Selain itu, dalam ZOPFAN juga mengakui ‘hak setiap negara, besar atau kecil, untuk memimpin keberadaannya bebas dari campur tangan pihak luar dalam urusan internalnya karena gangguan ini akan berdampak buruk pada kebebasan, kemandirian dan integritas negara tersebut’.²⁸⁰

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bali pada Februari 1976, yang pertama kali dihadiri oleh kepala negara ASEAN dan menandakan ASEAN sebagai komunitas politik. Menanggapi perubahan lingkungan internasional: munculnya negara komunis Indocina, seperti Vietnam, Laos dan Kamboja, dengan dihasilkannya dua dokumen penting TAC (Treaty of Amity and Cooperation) dan Deklarasi ASEAN Concord. Deklarasi tersebut membahas sisi keamanan ekonomi intra-ASEAN. Sedangkan TAC adalah kode etik untuk Asia Tenggara, dimana norma non-intervensi tercantum di dalamnya. Pada Pasal 2 TAC berisi pernyataan tentang prinsip ‘tidak turut campur tangan dalam urusan internal satu sama lain’ dan dalam Deklarasi ASEAN Concord juga menetapkan bahwa ‘negara anggota akan berkembang pesat... komunitas ASEAN yang kuat...sesuai dengan prinsip menentukan nasib sendiri (self-determination), kesetaraan kedaulatan (sovereign equality) dan tidak ikut campur tangan (non-intervensi) dalam urusan

²⁸⁰ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 85-90.

internal negara'.²⁸¹ Selain itu, TAC mewajibkan para penandatanganinya untuk menyelesaikan perselisihan secara damai dan melarang adanya penggunaan kekuatan antar negara. Hal ini berlaku juga untuk negara-negara non-ASEAN. Vietnam sempat menolak TAC, karena merasa ASEAN adalah boneka dari Amerika Serikat. Namun, TAC telah menjadi landasan yang kuat di kawasan Asia Pasifik, yang mencakup negara Cina, India dan Jepang telah menandatanganinya.²⁸²

Dalam masa konsolidasi, ASEAN menghadapi konflik yang terjadi pada anggota non-ASEAN. Norma non-intervensi yang baru diadopsi oleh ASEAN mengalami tekanan pada konflik Kamboja, ketika Vietnam melakukan intervensi ke Kamboja pada tahun 1978. Hal ini seharusnya tidak menjadi fokus ASEAN ketika dua negara tersebut berada dalam konflik. Namun, kekhawatiran pihak ASEAN atas terjadinya peristiwa tersebut adalah adanya persepsi tentang kemungkinan ancaman yang berasal dari negara tetangga komunis yang akan meluas ke negara non-komunis lainnya.²⁸³ Selain itu, TAC dibentuk sebagai upaya untuk melibatkan Vietnam dalam tatanan regional yang kooperatif. Adanya invasi yang dilakukan oleh Vietnam memberikan dampak kepada perubahan keseimbangan kekuasaan di kawasan Asia Tenggara.²⁸⁴

ASEAN menyiratkan bahwa Vietnam telah melakukan pelanggaran berat terhadap norma non-intervensi dengan melanggar kedaulatan Kamboja dan juga

²⁸¹ *Ibid.*,

²⁸² Shaun Narine, "Forty Years of ASEAN: A Historical Review", *The Pacific Review*, Vol.21 No.4 (2008): 411-429.

²⁸³ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 52.

²⁸⁴ Nikolas Busse, *Constructivism and Southeast Asian Security*, *The Pacific Review*, Vol.12 No.1. (1999): 39-60.

pelanggaran untuk norma penggunaan kekuatan antar negara dalam TAC. Dalam Pertemuan Para Menteri Luar Negeri ASEAN pada 12 Januari 1979 mendesak semua negara kawasan untuk “*menghormati kemerdekaan satu sama lain, kedaulatan integritas wilayah dan sistem politik*’ dan meminta ‘*semua pihak untuk menahan diri....untuk mencampuri urusan internal masing-masing, dan dari melakukan kegiatan subversive, secara langsung atau tidak langsung, terhadap satu sama lain*”²⁸⁵ dan ditegaskan kembali dengan “*menyesalkan intervensi bersenjata terhadap...Kampuchea (Kamboja), menyerukan penarikan pasukan asing dari wilayah Kampuchea*”²⁸⁶.

Komitmen ASEAN dalam menerapkan norma non-intervensi terwujud dalam bentuk sanksi yang diberikan kepada Vietnam atas invasi di Kamboja. Melalui negosiasi melalui konferensi internasional dengan fokus utama penarikan pasukan Vietnam tanpa syarat dari Kamboja yang didukung oleh PBB, ASEAN menindak tegas Vietnam dengan isolasi internasional secara ekonomi dan diplomatik.²⁸⁷ Di lain pihak, ASEAN dinilai turut campur tangan tangan dalam urusan domestik Kamboja, yang dimana posisi Kamboja pada saat itu juga belum menjadi anggota ASEAN. Alasan utama adalah untuk mendukung Kamboja atas hak integritas wilayahnya. ASEAN terlibat kerjasama dengan AS untuk menekan pengaruh komunis menyebar di Kamboja dan turut mendukung faksi pemerintahan Kamboja CGDK mengontrol pengungsi Kamboja. Selain itu,

²⁸⁵ Acharya, *Op.Cit.*,

²⁸⁶ Jorn Dosch dan Manfred Mols, “Thirty Years Of ASEAN: Achievements and Challenges”, *The Pacific Review*, Vol.11 No.2 (1998): 167-182.

²⁸⁷ Acharya, *Op.Cit.*, 60.

mekanisme ASEAN dalam menghadapi konflik di Kamboja merupakan penyelesaian secara politik yang komprehensif bersama PBB.²⁸⁸

Indonesia dan Malaysia menegaskan bahwa, jika konflik Kamboja tidak dapat diselesaikan bersama dengan negara-negara ASEAN akan mengancam stabilitas keamanan negara-negara kawasan. Terutama kepada negara tetangga, Thailand yang secara geografis perbatasan negaranya lebih dekat dengan Kamboja dan Laos. Selain itu, akan menjadi celah bagi kekuatan negara komunis hadir, yaitu Cina dan keterlibatan Uni Soviet. Konflik ini diakhiri dengan terbentuknya Perjanjian Paris 1991 dan pembangunan Kamboja baru setelah pemilu 1993.²⁸⁹ Hal ini dinilai sebagai keberhasilan ASEAN dalam manajemen konflik, dengan terbentuknya Perjanjian Paris yang mengikuti pedoman formula ASEAN: penarikan total pasukan asing (mis. Vietnam) dari Kamboja; penentuan nasib sendiri oleh rakyat Kamboja; dan Kamboja yang independen dan netral.²⁹⁰

Dengan adanya keterlibatan ASEAN dalam konflik sosial di kawasan, dalam konteks ASEAN tidak membatasi kepedulian akan kebutuhan domestik satu sama lain. Hal ini menunjukkan bahwa anggota ASEAN telah bersedia untuk memberikan bantuan untuk saling membantu dalam mengatasi ancaman stabilitas domestik, seperti pemberontakan komunis.²⁹¹ Setelah penyelesaian konflik Kamboja dan berakhirnya ancaman komunis Vietnam menjadi dorongan penting

²⁸⁸ Lee Jones, "ASEAN And The Norm Of Non-Interference In Southeast Asia : A Quest for Social Order", *Nuffield College* (2009): 10-15.

²⁸⁹ Melly Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond The ASEAN Way* (Institute of Southeast Asian Studies: 2005), 95.

²⁹⁰ Jorn Dosch dan Manfred Mols, "Thirty Years Of ASEAN: Achievements and Challenges", *The Pacific Review*, Vol.11 No.2 (1998): 167-182.

²⁹¹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 70-75.

untuk solidaritas negara-negara ASEAN dalam menjaga perdamaian. Konflik Indocina tidak hanya meningkatkan kredibilitas ASEAN di tingkat internasional, di sisi lain memberikan penggambaran terhadap mekanisme norma non-intervensi dan membentuk identitas regional.

3.2.2. Perluasan Keanggotaan ASEAN (ASEAN 10)

Dengan bertambahnya jumlah anggota menjadi 10 negara, yang ditandai dengan masuknya lima negara baru, yaitu Brunei Darussalam (1984), Vietnam (1995), Laos dan Myanmar (1997) dan Kamboja (1999), telah menandakan ASEAN berhasil melakukan tahapan rekonsiliasi dengan ambisi untuk merangkul negara-negara bagian Asia Tenggara dengan visi ASEAN 10.²⁹² Bertambahnya anggota memberikan dampak pada bertambahnya isu-isu domestik yang beragam dari setiap negara anggotanya. Perluasan keanggotaan ASEAN sangat berpengaruh terhadap proses sosialisasi norma non-intervensi dalam urusan domestik negara masing-masing anggota.

Ekspansi ASEAN membuat interaksi regional menjadi lebih kompleks dari sebelumnya dengan hadirnya keanekaragaman pandangan politik dan keamanan dari para anggota kelompok. Hal ini menyebabkan adanya ketegangan pada anggota baru yang harus dikelola oleh ASEAN demi mempertahankan posisi bersama dari kekuatan eksternal, termasuk menjadi tantangan untuk mekanisme norma non-intervensi.²⁹³ Penggunaan norma non-intervensi digunakan untuk menarik keanggotaan Myanmar dan Kamboja menjadi masalah kontroversial.

²⁹² Michael Leifer, "The ASEAN Peace Process: A Category Mistake", *The Pacific Review* Vol.12, No.1 (1999): 27-30.

²⁹³ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 122-125.

Kudeta yang terjadi pada tahun 1988 di Myanmar oleh SLORC mendapatkan kecaman dari negara Barat atas penyalahgunaan Hak Asasi Manusia dan pelanggaran demokrasi. Dalam pandangan ASEAN, hal ini merupakan bentuk intervensi dari pihak luar atas urusan domestik Myanmar.²⁹⁴

Berdasarkan pertemuan para pemimpin ASEAN tahun 1991, keterlibatan konstruktif dilakukan di Myanmar untuk meredam kritik internasional dan masalah internal Myanmar dapat terselesaikan agar proses keanggotaan berjalan lancar. Kedekatan Myanmar dengan Cina menjadi alasan yang kuat untuk segera menjadikan Myanmar sebagai anggota ASEAN. Perdebatan mewarnai proses keanggotaan Myanmar yang masih berstatus pemerintahan junta militer, bahkan adanya keputusan Amerika Serikat untuk menjatuhkan sanksi untuk melemahkan Myanmar. Namun, ASEAN tetap memprioritaskan norma non-intervensi yang menjadi pembenaran ASEAN untuk menerima Myanmar, karena keanggotaan ASEAN tidak berlandaskan adanya konflik internal.²⁹⁵

Menurut Acharya, konflik Myanmar membawa dampak kepada dinamika norma non-intervensi. Pertama, adanya kebijakan keterlibatan konstruktif, namun penerapan norma ini lebih mengarah kepada kepentingan ekonomi yang berdampak kepada terhambatnya kerjasama ekonomi dengan mitra ASEAN salah satunya, Uni Eropa. Kedua, munculnya perdebatan tentang masuknya Myanmar menunjukkan bahwa konsensus ASEAN tentang norma non-intervensi diabaikan, terutama sebagai akibat dari demokratisasi di beberapa negara anggotanya. Hal ini

²⁹⁴ *Ibid.*,

²⁹⁵ *Ibid.*, 134-140.

menunjukkan adanya pengaruh perubahan politik domestik terhadap norma regional ASEAN.²⁹⁶

Sebagai bentuk komitmen ASEAN terhadap norma non-intervensi dengan menghormati kemerdekaan dan kedaulatan negara dengan tidak mencampuri urusan dalam negeri anggotanya. ASEAN juga tidak mempertimbangkan sistem politik domestik suatu negara sebagai kriteria anggotanya. Hal ini sangat kontras berbeda dengan apa yang terjadi di Myanmar tidak terjadi di Kamboja. Peristiwa kudeta Kamboja yang dilakukan oleh Perdana Menteri Hun Sen dari Perdana Menteri Pertama, Pangeran Narodom Ranariddh menyebabkan terjadinya penundaan keanggotaan Kamboja pada tahun 1997. Hal ini dinilai sebagai penyimpangan dari non-intervensi. Sebelumnya non-intervensi digunakan oleh ASEAN sebagai tindakan kolektif untuk melawan invasi Vietnam. Para anggota ASEAN menilai kudeta Kamboja sebagai penghinaan politik, yang sebelumnya Kamboja telah terikat dengan Perjanjian Paris dalam pengawasan PBB dan disetujui oleh ASEAN.²⁹⁷

Selain itu, kudeta yang dilakukan PM Hun Sen menggunakan kekerasan fisik, yang memberikan ASEAN alasan yang kuat untuk menunda keanggotaan Kamboja dan mengirim misi untuk menyelesaikan ketegangan konflik memberikan keraguan kepada PM Hun Sen untuk bergabung bersama ASEAN karena melihat ASEAN campur tangan dalam urusan internal Kamboja. Di lain pihak ASEAN membantah tindakan intervensi dan melakukan pembenaran atas

²⁹⁶ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 134.

²⁹⁷ Michael Leifer, "The ASEAN Peace Process: A Category Mistake", *The Pacific Review* Vol.12, No.1 (1999): 27-30.

tindakan mereka, Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas sebagai salah satu anggota mediator menyatakan bahwa menjadi hak dan kewajiban ASEAN untuk membahas implikasi dari konflik ini dan tidak berniat untuk ikut campur dalam permasalahan internal Kamboja.²⁹⁸

Perdebatan antara intervensi dan non-intervensi, menimbulkan tekanan bagi norma non-intervensi ketika PM Malaysia Anwar Ibrahim menyarankan untuk pemberlakuan keterlibatan konstruktif ke Kamboja, karena dengan keterlibatan konstruktif dapat mempertahankan rekonsiliasi nasional. Berdasarkan pandangan ini intervensi konstruktif yang dilakukan oleh ASEAN dan komunitas internasional mencegah adanya predikat ‘negara gagal’ dalam keanggotaan ASEAN. Gagasan ini didukung oleh Thailand dan Indonesia sebagai bentuk sikap proaktif ASEAN. Sesuai dengan konsensus ASEAN, Kamboja akhirnya diterima di ASEAN pada 30 April 1999 dan berhasil menyatukan semua negara Asia Tenggara dalam ASEAN.²⁹⁹

Perluasan jumlah negara anggota ASEAN menjadi nilai lebih, karena dapat meningkatkan nilai diplomatik dan tujuan ekonomi.³⁰⁰ Di sisi lain, perluasan keanggotaan ASEAN, menurut Leifer menimbulkan resiko ketika kondisi politik internal negara anggota baru belum terselesaikan dengan tujuan ingin membentuk mitra regional baru untuk menciptakan suasana regional yang baik.³⁰¹ Konflik

²⁹⁸ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 150.

²⁹⁹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 150.

³⁰⁰ Melly Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond The ASEAN Way* (Institute of Southeast Asian Studies: 2005), 30.

³⁰¹ Michael Leifer, “The ASEAN Peace Process: A Category Mistake”, *The Pacific Review* Vol.12, No.1 (1999): 27-30.

Myanmar dan Kamboja menjadi dilemma tersendiri bagi ASEAN dalam mensosialisasikan norma non-intervensi kepada negara-negara di luar keanggotaannya. Jika tidak terselesaikan, kredibilitas ASEAN semakin terancam ketika Myanmar yang masih dalam keadaan junta militer mengambil alih kepemimpinan ASEAN pada tahun 2006. Selain itu, melihat isu Hak Asasi Manusia dan demokrasi yang terus berkembang, memberikan dampak kepada pembatasan kerja bersama mitra ASEAN di luar kawasan. Jurgen Haacke mencatat bahwa konflik Kamboja menandakan bahwa tugas ASEAN secara politis telah rusak, terutama dengan norma non-intervensi.³⁰²

Norma non-intervensi diterapkan untuk melindungi anggota ASEAN dari campur tangan eksternal bukan kehancuran internal. Jika ASEAN melakukan intervensi, tidak dalam bentuk paksaan melainkan dengan bantuan proaktif dan suportif untuk menjaga stabilitas internal dan jatuhnya rezim.³⁰³ ASEAN berhadapan dengan masalah-masalah yang dihadapi setelah Perang Dingin berakhir, krisis finansial di kawasan Asia pada tahun 1999 menjadi peristiwa penting, dengan hadirnya isu transnasional (seperti, lingkungan dan kemanusiaan) dalam agenda ASEAN, yang berkesinambungan dengan masa rekonsolidasi. Dengan perluasan keanggotaan ASEAN dan hadirnya gagasan-gagasan elit ASEAN terhadap norma non-intervensi, seluruh fenomena tersebut membawa norma non-intervensi juga mengalami perkembangan secara dinamis. Hal ini menjadi pertimbangan kembali atas praktik norma non-intervensi ASEAN dalam

³⁰² Robin Ramcharan, "ASEAN and Non-Interference: A Principle Maintained", *Contemporary Southeast Asia* Vol. 22, No.1 (2000): 60-88.

³⁰³ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009), 139.

menghadapi tantangan kuat dari anggota baru, meskipun beberapa anggota juga menentang reformasi tersebut.

3.2.3. Transformasi Politik ASEAN Terhadap Isu Transnasional

Periode rekonsolidasi ASEAN dapat dilihat ketika ASEAN menghadapi tantangan dari krisis keuangan Asia 1997 yang bermula dari Thailand dan permasalahan transnasional yang memberikan dampak pada keamanan regional.³⁰⁴ Menurut Shaun Narine, terdapat tiga pengaruh dari krisis terhadap ASEAN. Pertama, krisis menghancurkan kepercayaan ASEAN pada keberhasilan ekonomi di dunia internasional. Kedua, ketidakmampuan ASEAN untuk menanggapi krisis sehingga merusak klaimnya sebagai lembaga ekonomi yang mumpuni. Ketiga, krisis menimbulkan masalah yang tidak bisa dihadapi ASEAN tanpa melanggar norma non-intervensi.³⁰⁵ Selain itu ditengah krisis, tantangan isu transnasional hadir dengan terjadinya permasalahan kabut asap yang berasal dari Indonesia. Kebakaran hutan oleh industri Indonesia untuk membuka lahan dapat merusak kesejahteraan masyarakat di negara-negara tetangga dan telah menyebar ke beberapa negara ASEAN, seperti Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam dan bagian utara Filipina.³⁰⁶

Komentar langsung ditujukan kepada Indonesia oleh Singapura, bahwa kabut asap adalah kesalahan Indonesia yang telah memberikan dampak bagi kerusakan kesehatan dan perekonomian. Protes yang diajukan oleh Singapura

³⁰⁴ Melly Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond The ASEAN Way* (Institute of Southeast Asian Studies: 2005), 6.

³⁰⁵ Shaun Narine, "Forty Years of ASEAN: A Historical Review", *The Pacific Review*, Vol.21 No.4 (2008): 411-429.

³⁰⁶ Hiro Katsumata, "Why Is ASEAN Diplomacy Changing? From "Non-Interference To "Open and Frank Discussions", *Asian Survey* Vol.44, No.2 (2004), 237-254.

tersebut tentunya melemahkan ketegasan norma non-intervensi ASEAN. Bahkan anggota Parlemen Singapura Simon Tay, menekankan bahwa norma non-intervensi tidak dapat dipertahankan sebagai ikon dalam menghadapi bencana ekologis yang tidak mengenal batas negara.³⁰⁷ Meskipun norma non-intervensi menjadi landasan penting untuk ASEAN, berdasarkan praktiknya intervensi dalam urusan negara anggota lain tidak sepenuhnya hilang dari ruang lingkup regional. Seperti yang dikatakan oleh Sekretaris Permanen Kementerian Luar Negeri Singapura pada tahun 2008: “*terus terang, kami telah saling campur tangan tanpa belas kasihan dalam urusan internal masing-masing selama berabad-abad, sejak awal.*”³⁰⁸

Isu transnasional yang dilalui oleh ASEAN membawa pengaruh kepada cara pandang ASEAN dalam mekanisme norma non-intervensi. Permasalahan lingkungan dan krisis ekonomi menjadi tantangan terbesar ASEAN dalam menjalankan kepatuhan dan mempertahankan norma non-intervensi. Thailand, melalui Perdana Menteri Surin Pitsuwan (1998) berpendapat bahwa dalam menghadapi tantangan global dan berkembangnya isu transnasional mengakibatkan norma non-intervensi ASEAN harus dilemahkan untuk memperbolehkan ‘*peer pressure*’ untuk dilaksanakan kepada pemerintahan yang menolak agar dapat menerapkan kebijakan yang tepat. Oleh karena itu, Surin menegaskan bahwa kedaulatan tidak bersifat mutlak dan gagasan keterlibatan

³⁰⁷ *Ibid.*,

³⁰⁸ Eric Corthay, “The ASEAN Doctrine Of Non-Interference In Light Of The Fundamental Principle Of Non-Intervention”, *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.17 No.2 (2016): 30.

fleksibel adalah jawaban atas tantangan yang dihadapi ASEAN.³⁰⁹ Hal ini membawa ASEAN menghadapi kenyataan untuk terlibat dalam intervensi kemanusiaan di Indonesia terkait dengan krisis kemanusiaan di Timor Timur 1999.

Pergolakan sosial dan politik di Indonesia menantang norma non-intervensi ASEAN dalam krisis kemanusiaan di Timor Leste pada tahun 1999. Cotton mencatat bahwa norma ASEAN tersebut diabaikan secara sistematis selama intervensi Timor Timur dan partisipasi ASEAN dalam intervensi PBB tahun 1999.³¹⁰ Hal ini memberikan dampak serius di tengah upaya kawasan untuk bangkit dari krisis seperti, meningkatnya pemberontakan separatism, pengungsi yang melarikan diri, menurunnya tingkat pasar ekonomi regional, dan adanya disintegrasi Timor Leste dari Indonesia yang disetujui oleh Presiden B.J. Habibie. Lee Jones menyatakan bahwa non-intervensi dan intervensi keduanya digunakan untuk mengatasi konflik politik.³¹¹

Secara konsep ASEAN menyiratkan bahwa ketika mengomentari urusan internal termasuk dalam konsep intervensi yang tidak dapat diterima. Para pemimpin ASEAN memprotes hadirnya tindakan genosida yang dilakukan Indonesia di Timor Leste. Berdasarkan hasil konsultasi dan konsensus, Indonesia menerima pasukan INTERFET dibawah pengawasan Dewan Keamanan PBB dan

³⁰⁹ Lee Jones , *Critical Studies of the Asia Pacific Series: ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia* (UK: Palgrave Macmillan, 2012), 110.

³¹⁰ Lee Jones, "ASEAN's Albatross: ASEAN's Burma Policy, From Constructive Engagement to Critical Disengagement", *Asian Security* Vol.4, No.3 (2008) 271-293.

³¹¹ Lee Jones, *Loc.Cit.*, 113.

UNTAET³¹² dan bersama negara ASEAN lainnya, seperti Singapura, Malaysia, Thailand dan Filipina.³¹³

Pada akhir tahun 1990an, menandai reformasi ASEAN terhadap norma non-intervensi. Gagasan Thailand atas keterlibatan fleksibel menjadi perdebatan tersendiri dalam mengupayakan perlu atau tidaknya perubahan norma non-intervensi ASEAN. Katsumata mencatat bahwa, ASEAN saat ini memiliki kerangka kerja yang disebut “*Retreat*” dimana hal-hal yang menjadi perhatian bersama dibahas secara terbuka. Dalam Pertemuan Tingkat Tinggi Menteri ASEAN (AMM) pada tahun 2002, para menteri luar negeri “menegaskan kembali kegunaan informal, dialog terbuka dan jujur...untuk menangani masalah-masalah yang menjadi perhatian bersama di kawasan ini.” Pembahasan tersebut terdiri dari, keamanan regional, kerjasama intra dan antar-regional, dan masa depan ASEAN.³¹⁴

Pada bagian selanjutnya akan dibahas mengenai norma non-intervensi dan *enhanced interaction* dalam ASEAN. Hal ini menandai bahwa norma non-intervensi telah dipahami dengan cara yang lebih fleksibel. Gagasan ini menimbulkan perdebatan diantara anggota ASEAN terkait dengan pemahaman dan penggunaannya dalam konflik sosial ASEAN.

³¹² Pidato H.E. Mr. Rodolfo C. Severino, Sekretaris Jenderal ASEAN, “Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way” (ASEAN, Singapura 3 Juli 2010) https://asean.org/?static_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000 (15 Oktober 2019).

³¹³ Jurgan Haacke, “ASEAN’s Diplomatic and Security Culture: A Constructivist Assessment”, *International Relations Of The Asia-Pacific* Vol.3 (2003), 57-87.

³¹⁴ Hiro Katsumata, “Why Is ASEAN Diplomacy Changing? From “Non-Interference To “Open and Frank Discussions”, *Asian Survey* Vol.44, No.2 (2004), 237-254.

3.3. Perkembangan Praktik Norma Non-Intervensi ASEAN: *Constructive Engagement, Flexible Engagement dan Enhanced Interaction*

Periode perluasan keanggotaan ASEAN yang berkesinambungan dengan tantangan transnasional yang dihadapi ASEAN, memberikan dampak yang cukup besar terhadap perubahan norma non-intervensi. Mantan Sekretaris Jenderal ASEAN, Rodolfo Severino, menyatakan bahwa norma non intervensi:

“bukanlah doktrin yang ditaati dan diterapkan atas dasar dogmatis atau ideologis. Ini muncul dari kebutuhan praktis untuk mencegah tekanan eksternal yang diberikan terhadap kepentingan nasional atau kepentingan rezim... [Dengan demikian,] praktik non-intervensi ASEAN belum mutlak.”³¹⁵

Berdasarkan dinamika praktik norma non-intervensi dalam ASEAN, pandangan ini memberikan pemahaman bahwa tidak menutup kemungkinan adanya perkembangan terhadap praktik norma non-intervensi dalam ASEAN. Ketidakseimbangan ekonomi dan politik dalam negeri yang belum stabil mewarnai latar belakang anggota ASEAN yang baru, sehingga perlu atau tidaknya norma non-intervensi mengalami perubahan. Munculnya gagasan *constructive engagement* atau *flexible engagement*, dan *enhanced interaction* menjadi perdebatan diantara anggota ASEAN. Namun satu hal yang pasti, bahwa norma non-intervensi tidak akan terlepas dari prinsip normatif tradisional ASEAN.

Setelah krisis ekonomi Asia 1997, ASEAN dituntut untuk lebih responsif terhadap tantangan transnasional. Munculnya konsep intervensi kolektif pasca-Westphalia, termasuk norma intervensi kemanusiaan, gagasan *constructive engagement* menjadi jawaban atas tuntutan yang diberikan kepada ASEAN

³¹⁵ Lee Jones, "ASEAN's Albatross: ASEAN's Burma Policy, From Constructive Engagement to Critical Disengagement", *Asian Security* Vol.4, No.3 (2008) 271-293.

sebagai bentuk menghormati norma non-intervensi.³¹⁶ Kebijakan *constructive engagement* muncul pertama kali atas gagasan Wakil Perdana Menteri Malaysia, Anwar Ibrahim pada tahun 1997. Pada dasarnya, *constructive engagement* memiliki konsep untuk mengharuskan anggota ASEAN untuk saling mengundang dan memberikan pelayanan untuk pemberdayaan masyarakat sipil satu sama lain, pembangunan manusia, pendidikan dan ekonomi nasional. Sebagai bentuk dari antisipasi jenis krisis politik yang dialami Kamboja setelah Perjanjian Paris 1997.³¹⁷

Praktik *constructive engagement* juga didasari oleh keprihatinan terhadap meningkatnya kritik internasional terhadap ASEAN atas kejahatan HAM dan demokrasi. Penegakkan norma non-intervensi ASEAN telah merugikan posisi ASEAN di tingkat internasional.³¹⁸ Khususnya krisis Myanmar yang menjadi masalah antar anggota ASEAN dan mitra dialog negara Barat. Selain itu, terjadinya juga peristiwa penembakan para demonstran di Timor Leste oleh pasukan keamanan Indonesia pada tahun 1991. Negara anggota lainnya, yaitu Malaysia dan Singapura mendapat kritikan dari pengawas HAM karena Undang-Undang penahanan keamanan internal dan kurangnya kebebasan pers dan hak-hak pekerja. Kemudian, terjadinya penindasan militer terhadap kelompok-kelompok minoritas di Thailand dan Filipina.³¹⁹ Namun, gagasan ini mendapatkan

³¹⁶ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Regionalism*, (USA: Cornell University Press, 2009), 125.

³¹⁷ Jurgen Haacke, "The Concept Of Flexible Engagement And The Practice Of Enhanced Interaction: Intramural Challenges To The ASEAN Way", *The Pacific Review* Vol.12, No.4 (1999): 581-611.

³¹⁸ Hiro Katsumata, "Why Is ASEAN Diplomacy Changing? From "Non-Interference To "Open and Frank Discussions", *Asian Survey* Vol.44, No.2 (2004), 237-254.

³¹⁹ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Regionalism*, (USA: Cornell University Press, 2009), 130.

perlawanan dari anggota ASEAN lainnya kecuali Filipina yang menyetujui adanya perubahan norma lama ASEAN.³²⁰ Penolakan anggota ASEAN didasari bahwa *constructive engagement* bukan kebijakan ASEAN dan akan menimbulkan kesalahpahaman antar negara.³²¹

Penolakan terhadap gagasan *constructive engagement* memotivasi Thailand untuk memberikan gagasan lain, yaitu *flexible engagement*. Dengan keyakinan bahwa norma non-intervensi akan tetap berlaku bahkan jika *flexible engagement* dapat diadopsi.³²² Jika melihat prinsip dasar norma non-intervensi ASEAN, Jurgen Haacke menyatakan, bahwa norma non-intervensi dan *flexible engagement* saling bertentangan. *Flexible engagement* melibatkan komentar publik dan secara bersama-sama mendiskusikan kebijakan dalam negeri antar anggota, ketika adanya implikasi regional terhadap anggota ASEAN lainnya. Di sisi lain, norma non-intervensi, dapat dipahami sebagai kebebasan negara dari keterlibatan yang tidak diminta, biasanya secara verbal oleh otoritas negara yang bersangkutan dalam apa yang dianggap sebagai urusan dalam negerinya, Sehingga Haacke menyimpulkan bahwa komitmen norma non-intervensi tidak harus mutlak tetapi fleksibel.³²³

Gagasan *flexible engagement* dikemukakan oleh Thailand berdasarkan situasi dan kondisi perubahan politik domestik Thailand yang berkaitan dengan

³²⁰ Jurgen Haacke, "The Concept Of Flexible Engagement And The Practice Of Enhanced Interaction: Intramural Challenges To The ASEAN Way", *The Pacific Review* Vol.12, No.4 (1999): 581-611.

³²¹ Acharya, *Op.Cit.*, 135.

³²² Haacke, *Loc.Cit.*, 590.

³²³ Jurgen Haacke, "The Concept Of Flexible Engagement And The Practice Of Enhanced Interaction: Intramural Challenges To The ASEAN Way", *The Pacific Review* Vol.12, No.4 (1999): 600.

keamanan domestik dan penerapan prinsip demokrasi dengan menghormati asas HAM. Selain itu, PM Surin percaya bahwa norma baru akan membantu meningkatkan efisiensi, relevansi, dan wibawa ASEAN di tingkat internasional.³²⁴ Hal ini sejalan dengan pendapat dari pemimpin pendiri ASEAN-ISIS, Jusuf Wanandi, bahwa norma non-intervensi sekarang telah ‘ketinggalan jaman’.³²⁵ Bahkan surat kabar *The Economist* tahun 1998, memberikan komentar bahwa ‘ASEAN Way’ tidak lagi berfungsi ‘karena’ norma non-intervensi dalam organisasi telah bergerak ke dalam realitas hubungan saling ketergantungan’.³²⁶

Terdapat tiga poin utama *flexible engagement* menjadi tantangan ASEAN. Pertama, *flexible engagement* hadir untuk menantang prinsip non-intervensi, yang dapat melibatkan negara anggota untuk terlibat langsung dalam urusan domestik negara lain tanpa diundang. Kedua, proposal tersebut menentang norma diplomasi yang tenang (*quiet diplomacy*) karena konsepnya secara eksplisit memungkinkan adanya diskusi publik dan kritik terhadap satu sama lain diantara negara anggota ASEAN. Ketiga, berdasarkan pemahamannya, *flexible engagement* menyarankan bahwa Asosiasi harus terlibat dalam isu-isu intra-negara jika berdampak kepada negara lainnya. Hal ini tentu saja menentang norma tradisional ASEAN, bahwa

³²⁴ Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, Vol.58 No.2. (2004): 239-275.

³²⁵ Hiro Katsumata, “Why Is ASEAN Diplomacy Changing? From “Non-Interference To “Open and Frank Discussions”, *Asian Survey* Vol.44, No.2 (2004), 237-254.

³²⁶ Jurgen Haacke, “ASEAN’s Diplomatic and Security Culture: A Constructivist Assessment”, *International Relations Of The Asia-Pacific* Vol.3 (2003), 57-87.

negara anggota ASEAN tidak diperbolehkan untuk ikut campur ke dalam persengketaan bilateral negara anggota lain.³²⁷

Pada Pertemuan Tahunan Menteri Luar Negeri ASEAN pada Juli 1998, menjadi kontestasi dalam mempertahankan norma non-intervensi dan *flexible engagement*. Gagasan Thailand ditolak oleh negara-negara ASEAN yang takut akan dampak dari kritik terbuka dapat menyebabkan ketegangan diantara ASEAN.³²⁸ Lebih jelas, Menteri Luar Negeri Malaysia, Abdullah Badawi menegaskan kepada para anggota ASEAN untuk menahan diri dari saling mengkritik.³²⁹ *Flexible engagement* gagal menghasilkan perubahan yang berarti di ASEAN. Pada Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN tahun 1998, PM Surin membatalkan gagasan tersebut. Sebagai jawaban atas tantangan kawasan yang akan dihadapi ASEAN di masa depan, ASEAN mengadopsi kebijakan baru yaitu, *enhanced interaction*.³³⁰ Hal ini meyakinkan PM Surin dengan adanya *enhanced interaction*,“ dapat mengangkat permasalahan tanpa takut adanya kesalahpahaman dan tuduhan atas intervensi”.³³¹

Diyakini bahwa keputusan atas praktik *enhanced interaction* tidak akan menyimpang dari norma non-intervensi. Namun pada nyatanya, mengutip Jurgen Haacke, bahwa *enhanced interaction* menyiratkan bahwa masing-masing negara

³²⁷ Jurgen Haacke, “Enhanced Interaction With Myanmar and The Project Of A Security Community: Is ASEAN Refining Or Breaking With Its Diplomatic And Security Culture?”, *Contemporary Southeast Asia* Vol.27, No.2 (2005): 188-216.

³²⁸ Shaun Narine, “Forty Years of ASEAN: A Historical Review”, *The Pacific Review*, Vol.21 No.4 (2008): 415.

³²⁹ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Regionalism*, (USA: Cornell University Press, 2009), 45.

³³⁰ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Regionalism*, (USA: Cornell University Press, 2009), 45.

³³¹ Jurgen Haacke, “The Concept Of Flexible Engagement And The Practice Of Enhanced Interaction: Intramural Challenges To The ASEAN Way”, *The Pacific Review* Vol.12, No.4 (1999): 600.

anggota dapat mengomentari “urusan dalam negeri” anggota lain meskipun ASEAN tidak seharusnya melakukan hal tersebut. Secara *de facto* gagasan *enhanced interaction* menyetujui upaya masing-masing pemimpin ASEAN untuk dapat melibatkan negara-negara anggota ke dalam persoalan yang merupakan urusan dalam negeri negara tersebut, jika masalah tersebut memiliki implikasi lintas batas. Selain itu, ASEAN tidak menyempurnakan *enhanced interaction* dalam catatan tertulis (*ad acta*).³³² Menurut Severino, *enhanced interaction* adalah ekspresi dari perubahan bertahap dari cara ASEAN beroperasi, dengan interaksi ASEAN yang menjadi lebih intensif dan lebih bebas. Severino juga menyarankan bahwa:

“ASEAN mungkin harus bergerak ke arah penggunaan instrument yang lebih formal dan komitmen yang lebih besar di masa depan, seiring dengan perkembangan seperti krisis keuangan dan ekonomi dan munculnya masalah lintas batas seperti saat pencemaran laut dan udara menekan anggota ASEAN untuk kerjasama, integrasi, dan koordinasi yang lebih dekat.”³³³

Enhanced interaction mempengaruhi dua terbentuknya instrumen dalam ASEAN, yaitu kesepakatan pembentukan mekanisme kawasan untuk mencegah krisis keuangan dan ekonomi Asia melalui pertukaran data dan komunikasi intensif. Selain itu, ASEAN mengadopsi proposal Singapura untuk mengorganisir pertemuan menteri luar negeri, dengan pertemuan terbuka intramural dan sebagai dampak dari intervensi internasional di Timor Timur 1999, ASEAN mengadopsi proposal Thailand untuk ASEAN Troika. Hal ini dilakukan ASEAN untuk

³³² Jurgen Haacke, “Enhanced Interaction With Myanmar and The Project Of A Security Community: Is ASEAN Refining Or Breaking With Its Diplomatic And Security Culture?”, *Contemporary Southeast Asia* Vol.27, No.2 (2005): 188-216.

³³³ Jeannie Henderson, *Reassessing ASEAN* (Oxford: Adelphi Papers, 1999), 35.

memungkinkan Asosiasi menangani secara tepat permasalahan politik dan keamanan regional yang menjadi perhatian bersama.

Meskipun *enhanced interaction* telah memiliki instrument pendukung, namun tidak ada langkah-langkah yang menunjukkan perkembangan atas budaya diplomasi dan keamanan ASEAN karena masih terbentur norma non-intervensi dan diplomasi tenang dalam menangani isu antar anggota ASEAN. Dapat dikatakan bahwa ASEAN masih menunjukkan keinginan untuk menggunakan *enhanced interaction* yang sama seperti *flexible engagement*. Praktik *enhanced interaction* telah diterapkan oleh ASEAN dalam peristiwa pemecatan dan penahanan PM Anwar Ibrahim oleh Mahathir Muhammad pada tahun 1998 yang menyebabkan gejolak politik di Malaysia. Thailand, Filipina dan Indonesia menggunakan *enhanced interaction* terhadap Malaysia dengan mengemukakan masalah PM Anwar. Pemerintah Malaysia tidak menyangkal praktik ini sejauh keterlibatan masing-masing negara dibatasi dengan baik untuk komentar pribadi atau disampaikan melalui proses yang sesuai.³³⁴

Secara khusus, praktik *enhanced interaction* dilakukan ASEAN untuk mempengaruhi perkembangan politik domestik Myanmar dari tahun 2000 sampai 2003, yang secara tidak langsung ASEAN telah terlibat dalam urusan internal Myanmar, melalui praktik yaitu serupa dengan *flexible engagement*. Negara-negara ASEAN secara rutin mengkritik perilaku Myanmar dan secara eksplisit menyerukan agar tindakan kolektif ASEAN diterima dalam proses rekonsiliasi nasional Myanmar. Malaysia bersama Thailand dan Filipina meminta bantuan

³³⁴ Jurgen Haacke, "The Concept Of Flexible Engagement And The Practice Of Enhanced Interaction: Intramural Challenges To The ASEAN Way", *The Pacific Review* Vol.12, No.4 (1999): 658.

kepada UNHCR dan UNDP untuk membantu penduduk Myanmar. Mahathir Mohammad sebagai perwakilan dari ASEAN mengunjungi Rangoon untuk mendorong kemajuan politik dan mengumumkan “cetak biru” pemilihan umum.³³⁵ Mahathir menegaskan bahwa keterlibatannya bersama ASEAN tidak bertentangan dengan norma non-intervensi:

“Myanmar adalah kasus khusus. Negara Barat berusaha menekan Myanmar, menekan ASEAN. Meskipun kami tidak ingin ikut campur dalam urusan internal Negara-negara lain, kami merasa bahwa manfaat dari jenis demokrasi liberal yang kita miliki di Negara-negara ASEAN harus diperlihatkan kepada masyarakat dan pemerintah Myanmar sehingga mereka tidak akan menolak system.”³³⁶

Tindakan inisiatif ASEAN juga berkaitan dengan keberlangsungan Myanmar menjadi ketua ASEAN periode 2006-2007. Tentunya perlu inisiatif langsung dari ASEAN agar isu domestik Myanmar tidak mengganggu citra ASEAN di mata internasional, khususnya membebaskan Myanmar dari tekanan Barat setelah terjadinya kekerasan di Depayin pada tanggal 30 Mei 2003 antara Liga Nasional Demokrasi (NLD) dan rezim militer, Dewan Perdamaian dan pembangunan (SPDC) yang berujung dengan penahanan terhadap Aung San Suu Kyi.³³⁷

Teguran terbuka dilakukan oleh para Menteri Luar Negeri ASEAN kepada Konsulat Myanmar, U Aung Win bahwa kekerasan yang menimbulkan korban jiwa dan penahanan Aung San Suu Kyi merupakan kemunduran hubungan

³³⁵ Lee Jones, “ASEAN’s Albatross: ASEAN’s Burma Policy, From Constructive Engagement to Critical Disengagement”, *Asian Security* Vol.4, No.3 (2008), 290.

³³⁶ *Ibid.*,

³³⁷ Jurgen Haacke, “Enhanced Interaction With Myanmar and The Project Of A Security Community: Is ASEAN Refining Or Breaking With Its Diplomatic And Security Culture?”, *Contemporary Southeast Asia* Vol.27, No.2 (2005): 210.

Myanmar dan ASEAN. Oleh karena itu, *Join Communicae* diselenggarakan untuk mendesak pemerintah Myanmar melakukan upaya rekonsiliasi nasional dan dialog diantara semua pihak untuk transisi menuju demokrasi. Selain itu, sebagai solusi atas kebuntuan politik di Myanmar, Thailand mengusulkan gagasan ‘*road map*’ yang akan membuat SPDC berkomitmen pada jadwal untuk pembebasan Aung San Suu Kyi dan langkah-langkah menuju demokrasi., yang disebut dengan *Bangkok Process*. Berdasarkan peristiwa tersebut, media regional melihat teguran terbuka ASEAN kepada Myanmar sebagai langkah nyata perkembangan ASEAN dari norma non-intervensi.³³⁸

Sejak 2003, praktik *enhanced interaction* telah dipahami bersama sebagai cara untuk ASEAN berdiplomasi dengan Myanmar. Adanya pemahaman bersama bahwa isu-isu di Myanmar mempengaruhi ASEAN sebagai kelompok regional akan berdampak buruk kepada citra ASEAN di tingkat internasional. Meskipun, Negara-negara ASEAN jelas mengkritik rezim militer Myanmar, tidak berarti ASEAN meninggalkan norma non-intervensi sebagai landasan intramuralnya.³³⁹ Hal ini ditegaskan kembali oleh Menteri Luar Negeri Singapura, S. Jayakumar, bahwa:

“ketaatan dan konsisten dari negara-negara ASEAN terhadap prinsip non-intervensi telah menjadi alasan utama mengapa tidak ada konflik militer yang terjadi antara dua negara anggota sejak berdirinya ASEAN.” Meskipun norma non-intervensi tidak indetik dengan ketidakpedulian terhadap kesejahteraan satu sama lain, perkembangan politik internal akan tetap menjadi area yang sangat

³³⁸ Jurgen Haacke, “Enhanced Interaction With Myanmar and The Project Of A Security Community: Is ASEAN Refining Or Breaking With Its Diplomatic And Security Culture?”, *Contemporary Southeast Asia* Vol.27, No.2 (2005): 216.

³³⁹ *Ibid.*,

sensitif dengan potensi untuk membentuk kekuatan sentrifugal yang dapat memisahkan ASEAN.”³⁴⁰

Dalam praktiknya, *enhanced interaction* masih memiliki keraguan diantara negara-negara ASEAN. Beberapa negara ASEAN belum sepenuhnya memiliki keinginan untuk terlibat dalam urusan internal satu sama lain, bahkan cenderung untuk menolak adanya gagasan pengecualian dari norma non-intervensi. Selain itu, beberapa negara anggota ASEAN yang baru juga masih penuh keraguan dengan adanya transparansi dalam hal politik, ekonomi, dan keamanan domestik.³⁴¹ Oleh karena itu *enhanced interaction* akan dilakukan secara hati-hati daripada sebelumnya dengan memperhatikan batasan sejauh mana ASEAN terlibat dalam urusan internal negaranya.

ASEAN tetap berpegang teguh kepada norma-norma seperti non-intervensi dan diplomasi secara tenang untuk menunjukkan kredibilitasnya. Namun, *enhanced interaction* akan tetap digunakan tergantung pada tingkat kepentingan dan perkembangan terhadap situasi politik di negara anggota ASEAN. Dalam kasus Muslim Rohingya, beberapa Negara anggota ASEAN kembali mengambil kesempatan terkait dengan perkembangan dalam norma non-intervensi seperti *constructive engagement* dan *enhanced interaction* kepada Myanmar, khususnya Indonesia. Pada bab berikutnya akan membahas analisa tindakan Indonesia ditengah norma non-intervensi ASEAN yang secara langsung berdiplomasi dengan pemerintah Myanmar terkait dengan krisis kemanusiaan atas kelompok Muslim Rohingya di Negara Bagian Rakhine.

³⁴⁰ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Regionalism*, (USA: Cornell University Press, 2009), 70.

³⁴¹ Jeannie Henderson, *Reassessing ASEAN* (Oxford: Adelphi Papers, 1999), 40.

BAB IV

**ANALISIS TEKANAN KELOMPOK ISLAM DAN PRAKTIK NORMA
NON-INTERVENSI ASEAN MENGGUNAKAN KONSEP TWO LEVEL-
GAMES DALAM MENENTUKAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI
INDONESIA DI ASEAN UNTUK PENGIRIMAN BANTUAN
KEMANUSIAAN DI MYANMAR**

Bab ini akan menganalisa pertimbangan kebijakan luar negeri Indonesia untuk mengirim bantuan kemanusiaan ke Rakhine, Myanmar menggunakan konsep *two level-game* yang dikemukakan oleh Robert Putnam. Berdasarkan tulisan Robert Putnam dalam *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games*, konsep *two tingkat game* terdiri dari unsur domestik (tingkat II) dan internasional (tingkat I) yang saling berinteraksi satu sama lain dan secara bersamaan bermain dalam papan permainan politik negosiasi. Pada tingkat domestik, kelompok domestik mengejar kepentingan mereka dengan menekan pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang menguntungkan dan politisi mencari kekuasaan dengan membangun koalisi diantara kelompok-kelompok tersebut.

Unsur-unsur domestik terdiri dari tokoh-tokoh partai dan parlemen, juru bicara badan-badan domestik, perwakilan dari kelompok-kelompok kepentingan, dan penasihat politik dari pemimpin itu sendiri. Sedangkan pada tingkat internasional, pemerintah berupaya untuk memaksimalkan kemampuan mereka untuk memenuhi tekanan domestik. Secara bersamaan, meminimalkan

konsekuensi negatif. Kedua tingkat tersebut saling terkait satu sama lain dan tidak dapat diabaikan oleh pembuat keputusan.³⁴²

Dalam kerangka kerja kebijakan luar negeri Indonesia harus sejalan dengan kebijakan dalam negeri. Realitas objektif perkembangan dalam negeri menjadi modal dasar bagi Indonesia untuk berdiplomasi pada tingkat internasional. Fokus Indonesia terhadap isu kemanusiaan di Rohingya merupakan hasil dari situasi dan kondisi politik domestik yang menekan pemerintah Indonesia untuk berdiplomasi secara proaktif di politik internasional. Aksi protes yang dilakukan secara massal oleh kelompok Islam Indonesia tentunya menjadi ancaman bagi pemerintah Indonesia dalam menjamin keamanan domestik.

Era demokrasi menjadi awal kembali kebangkitan politik Islam di Indonesia, setelah adanya upaya untuk melemahkan partai-partai Islam pada masa pemerintahan Orde Lama dan Baru. Kelompok Islam kembali memperkuat pengaruhnya dalam kebijakan domestik Indonesia dalam membnetuk kebijakan luar negeri. Indonesia sebagai negara yang memiliki penduduk mayoritas Muslim terbesar di dunia, menjadikan Islam sebagai kekuatan politik Indonesia di dunia.

Tidak mudah bagi Indonesia untuk menjalankan negosiasi politik di tingkat internasional, terutama di ASEAN yang memiliki prinsip dasar non-intervensi. Hal ini tentunya menjadi tantangan bagi Indonesia untuk menerapkan nilai-nilai yang diusung dalam diplomasi dan politik luar negeri, yaitu komitmen atas penghormatan hak asasi manusia, nilai-nilai demokrasi, solidaritas dan toleransi di tingkat internasional. Pada dasarnya untuk dapat mempertahankan

³⁴² Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* 42, no.3 (1988): 434.

kepentingan negara dalam forum internasional, diperlukan negosiator perwakilan negara yang harus dapat membaca kepentingan domestik negara lainnya agar mendapatkan kepentingannya dalam forum internasional.³⁴³

Dalam hal ini kepentingan Indonesia dalam membantu Rohingya tentunya juga berdasarkan tingginya tuntutan yang terjadi tidak hanya pada lingkungan nasional, namun juga melihat keadaan negara-negara di kawasan Asia Tenggara lainnya yang dapat mengancam stabilitas keamanan kawasan. Bagi Indonesia, stabilitas, keamanan dan kesejahteraan ASEAN merupakan kepentingan strategis Indonesia. Kepemimpinan Indonesia di ASEAN sebagai *primus inter pares* memiliki tugas untuk melanggengkan soliditas antar anggota ASEAN.³⁴⁴

Pembahasan akan terbagi menjadi empat bagian. Pertama, membahas tekanan politik domestik Indonesia yang dilakukan oleh kelompok Islam sebagai kelompok penekan dalam menanggapi konflik Rohingya (tingkat II). Ketiga, membahas tentang perdebatan atas praktik norma non-intervensi ASEAN dalam menanggapi konflik Rohingya, yang merupakan aspek pertimbangan dari tingkat internasional (tingkat I). Keempat, dalam menggunakan konsep two tingkat game, perlu adanya pembahasan mengenai determinasi *win-sets* dalam menentukan keberhasilan diplomasi Indonesia untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan ke Rakhine, Myanmar, yang terdiri dari tiga faktor yaitu: preferensi dan koalisi antar konstituen (tingkat II), institusi politik (tingkat II), dan strategi negosiasi internasional (tingkat I).

³⁴³ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* 42, no.3 (1988): 434.

³⁴⁴ Adriana Elisabeth, *Grand Design Kebijakan Luar Negeri Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia: 2016), 26.

4.1. Tekanan Kelompok Islam Terhadap Konflik Etnis Muslim Rohingya

Pemberitaan media internasional terhadap serangkaian konflik Muslim Rohingya yang terjadi pada pertengahan tahun 2012 memiliki pemahaman bahwa pemerintah Myanmar telah melakukan aksi genosida terhadap kelompok Muslim Rohingya. Beberapa badan PBB dan komunitas internasional terus menunjukkan bukti bahwa Negara dan pasukan keamanannya memainkan peran penting dalam kekerasan 2012 yang secara efektif memberlakukan program melawan Rohingya dengan sengaja.³⁴⁵ Sekitar 192 orang terbunuh yang terdiri dari 134 Muslim dan 58 Rakhine), sebanyak 86% rumah milik orang-orang Muslim hancur, dan lebih dari 95% dari sekitar 140.000 pengungsi Muslim berada di kamp pengungsi yang tidak sehat.³⁴⁶ Kecaman masyarakat internasional juga terus mengalir kepada pemerintah Myanmar untuk menghentikan serangkaian konflik dan melindungi kelompok Muslim Rohingya, tidak terkecuali di Indonesia.

Eskalasi konflik Rohingya pada tahun 2012, memberikan tekanan awal politik domestik Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).³⁴⁷ Pemberitaan mengenai krisis kemanusiaan terhadap Muslim Rohingya mempengaruhi masyarakat Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah beragama Islam untuk melakukan serangkaian aksi solidaritas dalam bentuk aksi demonstrasi. Tidak dapat dipungkiri bahwa serangkaian kalimat-kalimat provokatif telah seperti ‘pembantaian umat Islam di

³⁴⁵ Md. Shariful Islam, “Understanding The Rohingya Crisis and The Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses”, *Jadavpur Journal of International Relations* (2019): 5.

³⁴⁶ The Rakhine Inquiry Commission Republic of Union Myanmar, “Final Report Of Inquiry Commission On Sectarian Violence In Rakhine State”, 8 July 2013.

³⁴⁷ IPAC, “Indonesia And The Rohingya Crisis”, *IPAC Report No.46* (June 2018): 2.

Myanmar, ‘genosida Muslim’, dan ‘pembersihan etnis Rohingya’³⁴⁸ membentuk opini masyarakat Indonesia bahwa ‘Myanmar telah melakukan kekerasan pada umat Muslim’. Di lain pihak, Indonesia yang juga sebagai anggota dan salah satu pendiri ASEAN, dinilai lamban oleh masyarakat dalam menyikapi konflik Muslim Rohingya.³⁴⁹ Sesuai dengan konsep kelompok penekan, peristiwa ini memicu kecaman masyarakat Indonesia yang dimobilisasi oleh kelompok-kelompok Islam dengan tujuan untuk menekan pemerintah Indonesia mengambil tindakan nyata dalam menghentikan konflik dan memberikan perlindungan kepada kelompok Muslim Rohingya.³⁵⁰

Beberapa kelompok Islam melakukan serangkaian demonstrasi pada bulan Agustus-Oktober 2012. Kelompok Islam Radikal, FPI dan gabungan Ormas Islam di Sulawesi melakukan aksi solidaritas Muslim Rohingya dengan konvoi dan orasi di depan Klenteng Xian Ma dan, Kota Makassar. Aksi ini menimbulkan keributan ketika para demonstran melempari batu ke arah Klenteng dan mendesak pengurus Vihara agar mengirimkan surat kepada Myanmar untuk menghentikan aksi kekerasan terhadap Muslim Rohingya. Penyerangan yang dilakukan beberapa Ormas Islam tersebut disebut sebagai bentuk solidaritas terhadap masyarakat Muslim Rohingya. Hal ini kemudian mendapat tanggapan dari Wakil Presiden Jusuf Kalla, khususnya menekankan kepada para kelompok Islam bahwa sentiment keagamaan tidak perlu menjadi sumber konflik terhadap kehidupan

³⁴⁸ Novandre Satria dan Ahmad Jamaan, “Islam dan Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Peran Indonesia Dalam Konflik di Rakhine, Myanmar”, *Jurnal Transnasional* Vol.5 No.1 (Juli 2013): 946.

³⁴⁹ *Ibid.*,

³⁵⁰ Christopher Hill, *Foreign Policy In The Twenty-First Century*, 2nd ed. (London: Palgrave, 2016), 277-279.

beragama di Indonesia dan melarang adanya provokasi dari Ormas beragama tertentu.³⁵¹

Selain itu, pada Oktober 2012 kelompok Islam radikal, Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) menggelar aksi demonstrasi secara terorganisir di beberapa kota Indonesia, seperti Yogyakarta, Jakarta, dan Solo. Bahkan HTI mengeluarkan pernyataan khusus atas tuntutan mereka atas wujud dari aksi solidaritas Muslim Rohingya kepada pemerintah Indonesia dan Myanmar.³⁵² Menurut Anthony D. Smith, Kelompok Islam sebagai kelompok kolektif memiliki unsur-unsur Islam yang diyakininya dan menjadi alasan dasar untuk bertindak. Oleh karena itu, mereka cenderung bergabung dalam komunitas tunggal (menjadi umat beriman) dengan kode simbolik tertentu, nilai, tradisi keyakinan dan ritual, termasuk ke dalam organisasi tertentu.³⁵³ Berdasarkan perspektif kelompok Islam, nilai-nilai Islam sangat kuat untuk menekan masalah Rohingya di Indonesia dalam mewujudkan kepentingan perlindungan terhadap umat islam. Seperti dalam pernyataan kelompok Islam HTI:

“...Muslim Rohingya adalah bagian integral dari dunia Muslim yang sekarang lebih dari 1,5 miliar orang. Betapa banyaknya Muslim yang tidak dapat melindungi saudara mereka sendiri yang dianiaya secara brutal. Dimanakah *izzah* atau kemuliaan ummat? Fakta ini, bersama dengan penderitaan serupa yang dialami oleh umat Islam di Pattani, Thailand Selatan, Moro di Filipina Selatan

³⁵¹ Aditya Revianur, “JK Sesalkan Tindakan Anarkis Solidaritas Rohingya”, Kompas, 12/08/2012, <https://ekonomi.kompas.com/read/2012/08/12/06212243/~Regional~Indonesia%20Timur> (18 November 2019).

³⁵² Hizbut Tahrir Central Media Office, “Statement of Hizb-ut Tahrir / Indonesia: Rally to Express Solidarity For Rohingya Muslims” , 31/10/2012, <http://hizb-ut-tahrir.info/en/index.php/press-releases/indonesia/1540.html> (18 November 2019).

³⁵³ Anthony D. Smith, *National Identity*. (Reno: University of Nevada Press ,1991): 16.

dan Irak, Afghanistan dan Palestina, menunjukkan runtuhnya Khilafah “Kekhalifahan”, pelindung umat pada tahun 1924.”³⁵⁴

Berdasarkan pernyataan tersebut terlihat bahwa penekanan terhadap ajaran Islam sangat kuat dalam menanggapi konflik Rohingya. Selain itu, HTI menyerukan umat Islam untuk mengekspresikan solidaritas bagi Muslim Rohingya dalam segala bentuk apapun dan menggagas penegakkan Syariah dan Khilafah, yang dipercaya dapat melindungi martabat umat Islam termasuk Rohingya.³⁵⁵

Kelompok Islam radikal, FPI membuka pusat-pusat tempat pendaftaran calon mujahidin untuk pergi ke Rakhine dalam misi membela Rohingya. Sekjen FPI, Ustadz Sobri Lubis menyatakan bahwa jika militer Indonesia tidak melakukan intervensi di Rakhine, maka setidaknya FPI harus memberikan pelatihan militer dan senjata kepada anggota yang nanti akan pergi Rakhine. Sebelumnya aksi tersebut sempat dilakukan FPI, pada saat setelah invasi Lebanon pada tahun 2006. Namun, FPI tidak memiliki kapasitas tertentu untuk mengirim siapapun dalam kedua peristiwa tersebut.³⁵⁶

Kelompok Islam moderat, seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama mengimbau pemerintah untuk segera melakukan tindakan nyata untuk memeberikan bantuan kepada Muslim Rohingya dan secepatnya mengirimkan surat protes ke pemerintah Myanmar. Sementara itu, MUI sebagai dewan konservatif Islam Indonesia yang dipimpin oleh KH. Ma’ruf Amin berdialog bersama mantan Menlu Marty Natalegawa untuk segera mengirimkan bantuan

³⁵⁴ Hizbut Tahrir Central Media Office, “Statement of Hizb-ut Tahrir / Indonesia: Rally to Express Solidarity For Rohingya Muslims” , 31/10/2012, <http://hizb-ut-tahrir.info/en/index.php/press-releases/indonesia/1540.html> (18 November 2019).

³⁵⁵ *Ibid.*,

³⁵⁶ IPAC, “Indonesia And The Rohingya Crisis”, *IPAC Report No.46* (June 2018): 8.

kemanusiaan kepada pengungsi Rohingya dan menekankan bahwa sebagai negara yang menghargai Hak Asasi Manusia, Indonesia memiliki tanggung jawab lebih besar daripada negara lainnya. Oleh karena itu perlu adanya langkah-langkah nyata dan diplomasi yang efektif yang didukung oleh beberapa perwakilan lembaga politik seperti DPR RI dan partai pemerintah seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang mengutuk keras situasi di Myanmar dan mengirimkan delegasi resmi Indonesia untuk berperan aktif dalam memaksimalkan upaya penyelesaian konflik.³⁵⁷

Dampak dari tekanan kolektif mampu menekan pemerintah. Presiden Yudhoyono, menyangkal atas semua tuduhan pemerintah Indonesia lamban dalam menangani konflik Rohingya, dengan meyakinkan masyarakat bahwa pemerintah Indonesia telah mengupayakan diplomasi aktif.³⁵⁸ Hal ini diwujudkan oleh Presiden Yudhoyono dengan mengirimkan surat langsung kepada Presiden Myanmar Thein Sein, yang dilanjutkan dengan pertemuan Presiden Yudhoyono dan Presiden Thein Sein di akhir tahun 2012 dan awal 2013. Pertemuan tersebut menghasilkan persetujuan Myanmar untuk menerima kunjungan dari delegasi Organisasi Kerjasama Islam (OKI), termasuk kunjungan mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla sebagai Ketua PMI ke kamp pengungsi Rohingya di Rakhine pada 10 Agustus 2012.³⁵⁹

³⁵⁷ Novandre Satria dan Ahmad Jamaan, "Islam dan Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Peran Indonesia Dalam Konflik di Rakhine, Myanmar", *Jurnal Transnasional* Vol.5 No.1 (Juli 2013): 958.

³⁵⁸ Tempo, "SBY Salahkan Pemberitaan Media Sosial Rohingya", Tempo.co, 4/08/2012, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aUV1v8PuGxcJ:https://nasional.tempo.co/read/421366/sby-salahkan-pemberitaan-media-soal-rohingya+&cd=9&hl=en&ct=clnk&gl=id> (20 November 2019).

³⁵⁹ IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 9.

Situasi keamanan di Rakhine semakin memburuk pada 9 Oktober 2016, ketika serangan kelompok bersenjata Muslim, Harakat Al-Yaqin terhadap Polisi Penjaga Perbatasan di Kota Maungdaw yang memakan korban jiwa. Kekerasan memuncak pada pertengahan November, yang menyebabkan 69 gerilyawan dan 17 pasukan keamanan meninggal dunia.³⁶⁰ Diikuti pada tahun 2017, krisis kemanusiaan di Rakhine kembali meningkat ketika militer melakukan kampanye pembersihan etnis berskala besar terhadap penduduk Muslim Rohingya di Rakhine. Lebih dari 650.000 Rohingya melarikan diri ke Bangladesh untuk menghindari pembunuhan massal, kekerasan seksual, pembakaran dan pelanggaran HAM lainnya yang dilakukan oleh pasukan keamanan.³⁶¹

Tingginya tingkat krisis kemanusiaan pada 2017 membawa Myanmar dalam posisi titik terendah, hingga Komisaris Hak Asasi Manusia PBB menyatakan situasi di Rakhine sebagai “*a textbook example of ethnic cleansing*”.³⁶² Hal ini menyebabkan terisolasinya kehidupan kelompok Rohingya. Terutama, paska kejadian pada 9 Oktober 2016, Pemerintah Myanmar menutup semua bantuan kemanusiaan.³⁶³ Terlebih lagi, pemerintah Myanmar menolak desakan secara langsung dari PBB untuk masuk ke daerah-daerah Rakhine. Selain itu, Pemerintah Myanmar juga menolak dan membatasi jurnalis independen,

³⁶⁰ Advisory Commission on Rakhine State, “Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State”, August 2017.

³⁶¹ Human Rights Watch, “Burma Events of 2017”, Human Rights Watch.org <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#307a62> (10 November 2019).

³⁶² Council On Foreign Relations, “Global Conflict Tracker”, cfr.org <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/conflict/rohingya-crisis-myanmar> (10 November 2019).

³⁶³ Haradhan Kumar Mohajan, “History Of Rakhine State And The Origin of The Rohingya Muslims”, *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies* Vol.2, No.1 (July 2018): 20.

pemantau HAM dan lembaga-lembaga kemanusiaan untuk mengunjungi kamp pengungsi Rohingya.³⁶⁴

Fenomena kekerasan terhadap Muslim Rohingya kembali memicu gejolak kelompok Islam di Indonesia. Sebelumnya serangkaian demonstrasi dilakukan oleh LSM, seperti Aksi Cepat Tanggap (ACT), Komite Advokasi untuk Muslim Rohingya-Arakan (KAMRA), KAMMI, Aliansi Anak Bangsa Gerakan Pemuda Islam Indonesia, serta kelompok sayap organisasi FPI, Laskar Pembela Islam (LPI).³⁶⁵ Aksi demonstrasi berskala besar kembali diadakan oleh koalisi Islam yang diberi nama “Gerakan 212”, merupakan gerakan mobilisasi massa demonstrasi pada tahun 2016 yang menuntut Mantan Gubernur Jakarta Basuki Tjahja Purnama (Ahok) untuk turun dari kepemimpinannya, memprakarsai aksi demonstrasi secara meluas di Indonesia untuk menanggapi kekerasan di Rohingya.³⁶⁶

Pada September 2017, aksi demonstrasi yang diberi nama “Aksi Bela Rohingya” atau “Aksi 169” pertama kali dilakukan di depan Kedutaan Besar Myanmar, Jakarta dengan melibatkan sekitar 5.000 demonstran.³⁶⁷ Orasi dilakukan oleh beberapa tokoh ulama dan politisi, seperti Prabowo Subianto dan Amien Rais, dengan dukungan perwakilan partai berbasis Islam, PKS. Aksi demonstrasi diwarnai oleh dan pembakaran bendera Myanmar dan patung biksu Buddha militant (U Wirathu) dan kekerasan yang terjadi antara demonstran

³⁶⁴ Human Rights Watch, “Burma Events of 2017”, Human Rights Watch.org <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#307a62> (10 November 2019).

³⁶⁵ Prima Gumilang, “AKsi Bela Rohingya di Borobudur, Massa Gelar Salat Gaib”, CNN Indonesia, 08/09/2017, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908135848-20-240375/aksi-bela-rohingya-di-borobudur-massa-gelar-salat-gaib> (18 November 2019).

³⁶⁶ IPAC, “Indonesia And The Rohingya Crisis”, *IPAC Report No.46* (June 2018): 8-9.

³⁶⁷ *Ibid.*,

dengan polisi. Kekerasan semakin meningkat ketika adanya aksi pelemparan bom Molotov di depan Kedutaan Besar Myanmar. Aksi ini berhasil menekan Duta Besar Myanmar untuk Indonesia Aung Htoo untuk berdialog bersama ketua FPI Sobri Lubis dengan menyampaikan kekecewaannya terhadap Myanmar. Selain itu, adanya tuntutan untuk memutuskan hubungan diplomatik. Hal ini juga didukung dengan, demonstran lainnya mengunjungi Kementerian luar Negeri untuk meminta penjelasan mengenai diplomasi Indonesia dan memberikan tuntutan agar pemerintah segera mengambil tindakan, jika tidak akan mengadakan aksi demonstrasi lebih besar dari yang sebelumnya.³⁶⁸

Aktivis Islam garis keras kembali mengumumkan rencana untuk kembali mengadakan aksi solidaritas pada 8 September 2017 di Kompleks Candi Buddha Borobudur, Magelang, Jawa Tengah. Aksi ini diikuti oleh perwakilan dari 230 kelompok Islam dari Jawa Tengah. Kepolisian menerapkan status keamanan 'siaga' dengan kekhawatiran akan menjadi bentuk protes anti-Buddha. Oleh karena itu, demonstrasi dipindahkan ke depan sebuah Masjid An Nur dengan jarak 1.5 Km dari depan Candi Borobudur, dengan menetapkan larangan untuk masuk ke Kompleks Candi Borobudur. Para demonstran secara serentak melakukan doa bersama, *sholat ghaib*, dan aksi penggalangan dana untuk Muslim Rohingya.³⁶⁹

Kecaman lain datang dari Aliansi Kemanusiaan Peduli Myanmar di Nusa Tenggara Barat, untuk mengeluarkan Myanmar dan mendesak untuk mencabut

³⁶⁸ Fathiyah Wardah, "Ribuan Demonstran Tuntut Pemerintah Putuskan Hubungan Diplomatik Dengan Myanmar", VOA Indonesia, 07/09/2017, <https://www.voaindonesia.com/a/ribuan-demonstran-tuntut-pemutusan-hubungan-diplomatik-dengan-myanmar-/4018570.html> (20 November 2019).

³⁶⁹ Prima Gumilang, "AKsi Bela Rohingya di Borobudur, Massa Gelar Salat Gaib", CNN Indonesia, 08/09/2017, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908135848-20-240375/aksi-bela-rohingya-di-borobudur-massa-gelar-salat-gaib> (18 November 2019).

Hadiah Nobel Perdamaian yang diterima oleh Aung San Suu Kyi, sebagai pemimpin *de facto* Myanmar. Hal ini didukung oleh sejumlah tokoh di Indonesia, seperti Ketua Umum DPP Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Muhaimin Iskandar, melalui surat terbuka mendukung untuk pencabutan Nobel Perdamaian Aung San Suu Kyi dan memberikan ungkapan “kita semua Rohingya sekarang” merujuk kepada masyarakat Indonesia tidak dapat mengabaikan kekerasan Rohingya. Sementara itu, Menteri Hukum dan HAM, Yusril Ihza Mahendra untuk menunjukkan solidaritas umat Islam untuk bersatu membantu Muslim Rohingya.³⁷⁰

Tingginya tekanan yang dibentuk oleh kelompok Islam, serupa dengan kecaman keras dari kelompok Buddha. Hal ini diwakili oleh pernyataan para pemimpin Buddha bahwa Myanmar tidak pantas lagi mengklaim sebagai negara Buddha. Menanggapi kekerasan di Rakhine Ketua Keluarga Buddhayana Indonesia (KBI) mengajak agar umat Buddha di Indonesia dan komunitas lintas agama lainnya juga saling membantu dengan mengumpulkan bantuan kemanusiaan untuk Rohingya. KBI menekankan tidak mendukung segala tindakan kekerasan atas nama agama apapun dan dimanapun.³⁷¹ Namun, LPI dalam pernyataan tertulis secara tegas menolak pernyataan forum Buddha

³⁷⁰ Jay Akbar, “Suara Indonesia Untuk Rohingya”, Tirta.id, 2/09/2017, <https://tirto.id/suara-indonesia-untuk-rohingya-cvLs> (20 November 2019).

³⁷¹ Media Indonesia, “Keluarga Buddhayana Indonesia Kutuk Kekejaman Atas Rohingya”, 3/09/2017, <https://mediaindonesia.com/read/detail/120649-keluarga-buddhayana-indonesia-kutuk-kekejaman-atas-rohingya> (20 November 2019)

Indonesia yang menyatakan bahwa krisis Rohingya tidak ada kaitannya dengan agama dan etnis tertentu.³⁷²

Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah sebagai dua organisasi Islam sosial Indonesia, memberikan pernyataan terkait dengan krisis kemanusiaan di Rohingya. Melihat ketegangan yang terjadi, Nahdlatul Ulama lebih memperhatikan dan menjaga kerukunan antar umat beragama antara Islam dan Buddha. Hal ini ditunjukkan dengan Nahdlatul Ulama mendukung pertemuan para pemimpin majelis agama Buddha di Indonesia dan meyakini bahwa ajaran Buddha tidak mendukung aksi kekerasan, seperti perang bukan mencerminkan aksi fundamentalis yang bersifat agama. Hal ini ditegaskan oleh NU Ma'Aruf Amin, ketua MUI untuk tidak menyebut konflik Rohingya sebagai agama dan mendesak pemerintah Indonesia melakukan diplomasi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.³⁷³

Di lain pihak, Muhammadiyah mengeluarkan pernyataan resmi dari Pengurus Pusat Muhammadiyah terkait dengan 'Genosida Etnis Terkini di Myanmar', yang ditandatangani oleh Ketua PP Muhammadiyah bidang Hubungan Kerjasama Luar Negeri Prof. Bahtiar Effendy dan Sekretaris Umum PP Muhammadiyah Dr. Abdul Muti. Dalam surat tersebut terdiri dari delapan poin yang mendesak PBB, ASEAN, Pemerintah Myanmar dan ICJ, untuk dapat menekan konflik dan mendesak pemerintah Bangladesh untuk membuka perbatasan demi alasan kemanusiaan. Selain itu, Muhammadiyah sebagai anggota

³⁷² Prima Gumilang, "Aksi Bela Rohingya di Borobudur, Massa Gelar Salat Gaib", CNN Indonesia, 08/09/2017, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908135848-20-240375/aksi-bela-rohingya-di-borobudur-massa-gelar-salat-gaib> (18 November 2019).

³⁷³ IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 9.

pendiri IHA (Indonesian Humanitarian Alliance), menyatakan bersedia memimpin dalam mengorganisasikan kegiatan kemanusiaan masyarakat ASEAN. Dilain pihak, Muhammadiyah juga mengomentari diplomasi sunyi (*non-megaphone diplomacy*) pemerintah Indonesia karena tidak berhasil mendesak Myanmar untuk mengakhiri praktik genosida terhadap Rohingya.³⁷⁴

Kelompok Islam dapat memobilisasi opini masyarakat, khususnya umat Islam atas protes kekerasan Rohingya. Namun, menurut Wendt, Islam sebagai identitas kolektif memiliki keterbatasan dan kecenderungan membentuk kelompok yang bersifat egois dengan menunjukkan perbedaan yang sangat jelas ‘we vs them’ terhadap kelompok lainnya. Dalam mengekspresikan aksi solidaritas Islam, kelompok Islam menimbulkan serangkaian aksi kecaman terhadap pemerintah dan menimbulkan ketegangan antara umat Islam dan Buddha. Dengan serangkaian Penyerangan terhadap klenteng dan vihara, serta kekerasan yang terjadi di depan Kedutaan Besar Myanmar menunjukkan bahwa perlindungan antar umat Islam sedang diperjuangkan.³⁷⁵

Berdasarkan pendekatan sosietaI dalam model blok sosial, peran organisasi non-pemerintah dan kelompok penekan dapat mengontrol dan mengarahkan isu dan isi kebijakan luar negeri Indonesia.³⁷⁶ Kekuatan solidaritas kelompok Islam mampu memberikan tekanan tinggi kepada pemerintah Indonesia untuk

³⁷⁴ Suara Muhammadiyah, Pernyataan Sikap PP Muhammadiyah Terkait Genosida Etnis Rohingya Myanmar”, 01/09/2017, <http://www.suaramuhammadiyah.id/2017/09/01/pernyataan-sikap-pp-muhammadiyah-terkait-genosida-etnis-rohingya-myanmar/> (22 November 2018).

³⁷⁵ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge University Press:1999): 337-338.

³⁷⁶ David Skidmore dan Valerie M. Hudson, “The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation” (1993), dalam Vinsensio Dugis, “Domestic Political Structure and Publik Influence on Foreign Policy, A Basic Model”, *Jurnal Global & Strategis* Vol.3, No.2 (2009): 12.

melakukan langkah konkrit terhadap penyelesaian konflik Rohingya. Kelompok Islam mampu mengarahkan isu dan isi pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Indonesia. Adapun dampak dari tekanan kolektif, ketika nilai-nilai penting (*values*) dipertaruhkan atau dimana adanya resiko pergolakan serius, negara harus mendengarkan beberapa kelompok. Pendapat yang terorganisir memiliki kekuatan untuk dapat mengembangkan permasalahan dan solusi. Dalam hal area isu individu yang berkaitan dengan nilai-nilai, dapat mengarahkan kelompok penekan mengambil posisi tertentu pada masalah sosial.³⁷⁷

Hal ini menempatkan posisi pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam situasi dan kondisi genting. Sehingga memerlukan tindakan yang cepat tanggap untuk menekan tekanan tinggi keadaan domestik. Pada 3 September 2017, Presiden Joko Widodo mengadakan konferensi pers di Istana Presiden dengan mengumumkan bahwa telah menginstruksikan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi untuk mengunjungi Myanmar dalam misi mendesak pemerintah Myanmar untuk menghentikan kekerasan, melindungi umat Islam, dan membuka akses bantuan kemanusiaan.

4.2. Perspektif Norma Non-Intervensi ASEAN Dalam Konflik Etnis Muslim Rohingya

ASEAN tentunya tidak dapat menutup mata ketika konflik Rohingya semakin tinggi dan mendapat kecaman komunitas internasional. Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, sejak keanggotaan Myanmar di ASEAN pada tahun 1997, politik domestik Myanmar masih menjadi problematika ASEAN

³⁷⁷ Christopher Hill, *Foreign Policy In The Twenty-First Century*, 2nd ed. (London: Palgrave, 2016) 277-279.

atas pemerintahan junta militer. Terjadinya konflik etnis yang berkepanjangan menyebabkan semakin tingginya krisis kemanusiaan di Myanmar, terutama kepada etnis Muslim Rohingya di Negara Bagian Rakhine. Peristiwa ini sekiranya kembali menguji norma non-intervensi ASEAN. Norma non-intervensi telah mengalami proses sosialisasi dalam ASEAN dan telah menjadi standar perilaku negara untuk menghormati kedaulatan negara dengan menahan diri untuk tidak ikut campur dalam permasalahan internal satu sama lain. Sehingga dalam konteks normative mempengaruhi perilaku para pembuat keputusan dan membatasi para pembuat keputusan.³⁷⁸

Ketika krisis kemanusiaan menjadi kecaman komunitas internasional, terutama sejak tahun 2012, konflik antar etnis semakin tinggi dan pada tahun 2017, pasukan militer Myanmar melakukan pembersihan etnis terhadap kelompok Muslim Rohingya. Norma non-intervensi ASEAN menjadi kritik masyarakat internasional dengan keterbatasan ruang gerak ASEAN untuk menanggapi konflik Rohingya. Dalam rancangan resolusi PBB tahun 2017, Kamboja, Vietnam, Laos, dan Filipina menolak usulan tentang mekanisme penghentian kekerasan terhadap Rohingya, termasuk pembukaan jalur bantuan kemanusiaan, PM Kamboja, Hun Sen, menyatakan secara tegas, bahwa “bagi kami, prinsip non-intervensi adalah hal yang sangat besar. Karena itu, kami memutuskan untuk memilih menentang keputusan campur tangan dalam kedaulatan Myanmar.” Bahkan dalam pertemuannya dengan Presiden Myanmar Htin Kyaw, PM Hun Sen kembali

³⁷⁸ Martha Finnemore, *National Interests In International Society*, (New York: Cornell University Press: 1996),139.

meyakinkan bahwa Kamboja tidak akan turut serta menjadikan isu Rohingya menjadi isu internasional, karena itu adalah masalah internal Myanmar.³⁷⁹

Norma non-intervensi melindungi Myanmar dari segala bentuk gangguan eksternal, termasuk negara-negara anggota ASEAN sendiri. Myanmar sebagai negara yang berdaulat memiliki hak untuk menolak adanya permintaan campur tangan dari pihak lain, tidak hanya ASEAN bahkan Myanmar sempat menolak kedatangan PBB dan para aktivis kemanusiaan. Pemerintah berkomitmen penuh untuk menyelesaikan masalah Rohingya sesuai dengan regulasi pemerintah dalam negeri, seperti membentuk mekanisme khusus, seperti komite sentral untuk implementasi perdamaian, stabilitas dan pengembangan negara rakhine termasuk proses verifikasi kewarganegaraan.³⁸⁰

Sebagai bentuk tanggung jawab Myanmar kepada ASEAN, pemerintah Myanmar berjanji untuk memberikan perkembangan terhadap isu Rohingya.³⁸¹ Namun, Myanmar semakin menggunakan hukum represif untuk menuntut para jurnalis, aktivis dan kritikus perdamaian yang dianggap terlalu kritis terhadap pemerintah militer.³⁸²

Tahun 2017 menandai tahun penuh pertama Myanmar dibawah kepemimpinan Daw Aung San Suu Kyi sejak tahun 2016 menjabat sebagai

³⁷⁹ Yesenta Amaro dan Kong Meta, "Cambodia Votes Against UN Rohingya Resolution", The Phnom Penh Post, 20/11/2017 <https://www.phnompenhpost.com/national/cambodia-votes-against-un-rohingya-resolution> (25 November 2019).

³⁸⁰ Reuters, "Myanmar Rebuffs Malaysia For Organizing OIC Meeting On Rohingya", Reuters, 21/01/2017 <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya/myanmar-rebuffs-malaysia-for-organizing-oic-meeting-on-rohingya-idUSKBN15508H> (20 November 2019)

³⁸¹ Hui Ying Lee, "ASEAN's Limited Role in Solving the Rohingya Crisis", The Diplomat, 12/10/2018, <https://thediplomat.com/2018/10/aseans-limited-role-in-solving-the-rohingya-crisis/> (20 November 2019)

³⁸² Human Rights Watch, "Burma Events of 2017", Human Rights Watch.org <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#307a62> (10 November 2019).

Penasihat Negara, yang menyatakan secara *de facto* memegang kekuasaan pemerintahan Myanmar. Suu Kyi merupakan peraih penghargaan Nobel Perdamaian PBB pada tahun 1991 atas perjuangan demokrasi di Myanmar.³⁸³ Hal ini menjadi sorotan media internasional ketika Suu Kyi terus mempertahankan argumen bahwa tidak ada kekerasan HAM di Myanmar. Sejak terjadinya kekerasan militer yang disertai tindakan penghapusan kelompok etnis Rohingya, Suu Kyi dalam pidato publik pertamanya di Naypidaw menyatakan bahwa,

“sebagai anggota masyarakat bangsa yang bertanggung jawab, Myanmar tidak takut akan pengawasan internasional”. Terkait dengan serangan balasan antara militer dan kelompok ARKA, Suu Kyi menegaskan “tidak ada konflik sejak 5 September 2016 dan tidak ada operasi pembersihan” dan “bukan niat pemerintah Myanmar untuk menyalahkan atau memabagi tanggung jawab. Kami mengutuk pelanggaran hak asasi manusia dan kekerasan yang melanggar hukum.”³⁸⁴

Secara operasional dalam aspek norma non-intervensi ASEAN, negara anggota harus menahan diri untuk mengkritik tindakan negara anggota terhadap rakyatnya sendiri, termasuk pelanggaran hak asasi manusia. Selain itu, dalam TAC ASEAN 197 ayat 2 juga dinyatakan bahwa, ‘tidak turut campur tangan dalam urusan internal satu sama lain’.³⁸⁵ Oleh karena itu, norma non-intervensi menjadi landasan yang kuat dalam membentuk fondasi regionalisme ASEAN untuk menjaga perdamaian antar kawasan sejak tahun 1967.³⁸⁶ Ketika ASEAN

³⁸³ David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs To Know*, (Oxford University Press: 2010), 32-33.

³⁸⁴ Poppy McPherson, “Aung San Suu Kyi Says Myanmar Does Not Fear Scrutiny over Rohingya Crisis”, *The Guardian*, 19/09/2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/19/aung-san-suu-kyi-myanmar-rohingya-crisis-concerned> (20 November 2019).

³⁸⁵ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009) 70-72.

³⁸⁶ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, 2nd ed., (London: Routledge, 2009) 70-72.

menghadapi isu transnasional, norma non-intervensi tidak sepenuhnya dapat menjadi solusi untuk menyelesaikan masalah yang serius dan berdampak luas di kawasan. Lebih jauh, konflik Rohingya tidak hanya menjadi masalah bagi pemerintah Myanmar, tetapi juga memberikan dampak kepada keamanan, politik dan ekonomi di kawasan. Hal ini serupa dengan pernyataan Mantan Sekretaris Jenderal ASEAN, Rodolfo Severino bahwa “praktik non-intervensi ASEAN belum mutlak.”³⁸⁷

Norma sebagai struktur internasional bersifat intersubjektif dan memiliki gagasan terhadap perilaku negara. Berdasarkan pemahaman tentang keberadaan norma, hadirnya praktik *constructive engagement*, *flexible engagement* dan *enhanced interaction* membenarkan adanya kehadiran praktik norma lain dalam ASEAN, yang dikatakan bahwa tidak akan menyimpang dari norma lain.³⁸⁸ Selain itu, sifat intersubjektif pada norma dapat membenarkan para aktor atas tindakan yang mereka lakukan, atau dapat menggunakan norma untuk membujuk orang lain dalam bertindak. Hal ini yang dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN, seperti Indonesia dan Malaysia yang berupaya memanfaatkan solidaritas ASEAN untuk membantu perdamaian di Myanmar. Setelah munculnya praktik *constructive engagement* hingga *enhanced interaction* negara ASEAN secara tidak langsung terlibat dalam konflik Rohingya, namun beberapa negara ASEAN masih mempertahankan alasannya untuk tidak terlibat karena norma non-intervensi.

³⁸⁷ Lee Jones, “ASEAN’s Albatross: ASEAN Burma Policy, From Constructive Engagement to Critical Disengagement”, *Asian Security* Vol. 4, No.3 (2008): 272.

³⁸⁸ Martha Finnemore, *National Interests In International Society*, (New York: Cornell University Press: 1996), 24.

Sebelumnya, pada tahun 1992, ketika 170.000 orang Rohingya melarikan diri ke Bangladesh. ASEAN memberikan teguran kepada Myanmar melalui Menteri Luar Negeri Malaysia, dengan memanggil Duta Besar Myanmar dan meminta Myanmar untuk “segera menghentikan penindasan dan bersiap untuk menerima kembali penduduk Rohingya”. Diketahui bahwa pada saat itu Myanmar bukanlah negara anggota ASEAN. Namun dengan landasan untuk menjaga keamanan wilayah, ASEAN memiliki kesempatan untuk memberikan teguran kepada negara-negara Asia Tenggara yang bukan anggota Asosiasi. Berdasarkan tindakan tersebut dapat dikatakan bahwa ASEAN telah lebih dulu menerapkan *flexible engagement* kepada Myanmar yang merupakan gagasan Menlu Thailand Surin Pitsuwan, dengan anggapan bahwa berbicara terus terang dan terbuka merupakan cara terbaik untuk menyelesaikan masalah. Terutama untuk masalah domestik dengan implikasi regional.³⁸⁹

Penolakan terhadap praktik *flexible engagement* pada tahun 1998, memberikan praktik norma lain dalam ASEAN, yaitu *enhanced interaction*. Haacke mencatat bahwa praktik *enhanced interaction* telah dilakukan ASEAN secara konsensus kepada Myanmar pada tahun 2003, terkait dengan ketidakstabilan politik domestik Myanmar. *Enhanced interaction* merupakan praktik dimana negara anggota dapat mengomentari urusan dalam negeri anggota lain. Malaysia merupakan negara yang pertama kali melakukan kritik terbuka terhadap Myanmar atas tingginya aksi kekerasan di Rakhine pada tahun 2012-2017. Kritik terbuka Malaysia terhadap Myanmar berdampak pada terjadinya

³⁸⁹ Eric Corthay, “The ASEAN Doctrine Of Non-Interference In Light Of The Fundamental Principle Of Non-Intervention”, *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.17 No.2 (2016): 15.

krisis diplomatikdiantara kedua negara. Hal ini disampaikan oleh PM Najib Razak dalam Aksi Solidaritas Rohingya di Malaysia pada 6 Desember 2016. PM Najib secara keras menyatakan pemerintah Myanmar melakukan aksi ‘genosida’ kepada penduduk Muslim Rohingya. Selain itu, PM Najib secara langsung mengarahkan kritik kepada Aung San Suu Kyi untuk menghentikan kekerasan di Myanmar dan Malaysia tidak akan diam atas pelanggaran HAM yang terjadi di Rakhine.³⁹⁰

Selain itu, Malaysia juga bertindak secara agresif untuk melakukan tindakan inisiatif mengadakan Konferensi Luar Biasa Organisasi Konferensi Islam (OKI) untuk membahas Rohingya. Kekecewaan Myanmar terhadap tindakan Malaysia dinyatakan sebagai bentuk dari pengabaian norma dasar ASEAN. Wakil Direktur Kementerian Luar Negeri Myanmar, Aye Aye Soe, menegaskan “lebih disesalkan bahwa masalah yang kompleks dan sensitif ini telah dieksploitasi agar sesuai dengan agenda politik tertentu (Malaysia) dan bertentangan dengan prinsip-prinsip ASEAN.”³⁹¹

Kritik terbuka yang diyakini sebagai praktik *enhanced interaction* kembali menjadi problematika tersendiri bagi negara ASEAN ketika negara anggota tidak dapat menahan diri satu sama lain dan tidak dilakukan pada tingkat kolektif ASEAN. Sehingga menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara anggota ASEAN

³⁹⁰ Theophilus Kwek, “Will Najib’s Vocal Defense Of The Rohingya Backfire?”, The Diplomat, 06/12/2016, <https://thediplomat.com/2016/12/will-najibs-vocal-defense-of-the-rohingya-backfire/> (25 November 2019).

³⁹¹ Reuters, “Myanmar Rebuffs Malaysia For Organizing OIC Meeting On Rohingya”, Reuters, 21/01/2017 <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya/myanmar-rebuffs-malaysia-for-organizing-oic-meeting-on-rohingya-idUSKBN15508H> (20 November 2019).

untuk melaksanakan *enhanced interaction* terkait dengan kesopanan diplomatik dan prinsip umum untuk saling menghormati antar negara.³⁹²

Untuk preferensi pembangunan konsensus, ASEAN menghadapi tantangan atas masalah kedaulatan dan kemanusiaan. Mekanisme consensus dilaksanakan dalam pertemuan informal dan konsultasi diantara anggota. Dalam konteks ASEAN, pengambilan keputusan didasari oleh kesepakatan bersama (mufakat), yang dimana seorang pemimpin tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tetapi dengan solusi dan saran yang baik agar dapat berhati-hati untuk dapat mempertimbangkan pandangan dan perasaan anggota lain. Hal ini terjadi ketika konflik Rohingya tidak dapat menjadi agenda utama dalam pertemuan ASEAN secara formal maupun informal. Myanmar menggunakan kesempatan ini ketika menjabat sebagai ketua ASEAN tahun 2014 dengan mengesampingkan permasalahan Rohingya.³⁹³

Dalam pertemuan informal Menteri Luar Negeri ASEAN pada September 2017 di New York, ASEAN mengeluarkan pernyataan resmi dibandingkan komunique bersama. Hal ini dilakukan untuk menghormati dan memperhitungkan sentiment negara anggota lain ASEAN. Filipina sebagai ketua ASEAN menyampaikan keprihatinannya atas apa yang terjadi di Rakhine dan menyebutkan masalah yang terjadi disebabkan oleh antar-komunitas yang

³⁹² Jurgen Haacke, Myanmar and ASEAN, *The Adelphi Papers* Vol.46, No.381 (2006): 58.

³⁹³ Dio Herdiawan Tobing, "The Limits and Possibilities of the ASEAN Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue in Southeast Asia", dalam *The 1st International Conference on South East Asia Studies 2016 - KnE Social Sciences* (2018): 155.

kompleks yang dilatarbelakangi oleh sejarah.³⁹⁴ Selain itu, dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-30, para pemimpin ASEAN kembali menghindari pembahasan konflik Rohingya dalam rancangan pernyataan bersama.³⁹⁵

Terhambatnya kesepakatan ASEAN secara konsensus tidak semata-mata ASEAN tidak dapat mengeluarkan suatu resolusi tertentu. Secara normatif, ASEAN sepakat untuk tidak setuju dan mengejar kepentingan masing-masing, sehingga anggota ASEAN dapat melakukan kerjasama dalam isu kontroversial. Dilain pihak, hal ini menunjukkan ASEAN cenderung menyampingkan permasalahan ketika ada konsensus diantara mereka.³⁹⁶ Indonesia sebagai *primus inter pares* di ASEAN mengajukan untuk menggunakan praktik *constructive engagement* dalam menyelesaikan permasalahan Rohingya.³⁹⁷ Pada dasarnya, Indonesia telah melakukan diplomasi bilateral bersama Myanmar pada tahun 2009, disaat pemerintah Myanmar menolak untuk mengakui krisis Rohingya sebagai masalah internal. Pertemuan antara Myanmar dan Indonesia mampu membuat Perdana Menteri Thein Sein untuk dapat menanggapi secara serius

³⁹⁴ Raul Dancel, "Phillipines 'respects' Malaysia's Dissent On ASEAN's Rakhine Crisis Statement", Straits Times, 25/07/2017 <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/philippines-respects-malaysias-dissent-on-aseans-rakhine-crisis-statement> (29 November 2019).

³⁹⁵ Reuters, "Southeast Asia Summit Draft Statement Skips Over Rohingya Crisis", Reuters, 13/11/2017 <https://www.reuters.com/article/us-asean-summit-myanmar/southeast-asia-summit-draft-statement-skips-over-rohingya-crisis-idUSKBN1DD0CP> (29 November 2019).

³⁹⁶ Dio Herdiawan Tobing, "The Limits and Possibilities of the ASEAN Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue in Southeast Asia", dalam *The 1st International Conference on South East Asia Studies 2016 - KnE Social Sciences* (2018): 155.

³⁹⁷ Wawancara exclusive bersama Menteri Luar Negeri Retno Marsudi dalam May Wong, "Constructive Engagement Needed To Help Resolve Rakhine Crisis: Indonesia FM", Channel News Asia, 20/01/2017 <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/constructive-engagement-needed-to-help-resolve-rakhine-crisis-in-7570766> (1 Desember 2019).

permasalahan Rohingya. Hal ini meyakinkan Indonesia untuk melanjutkan kembali mekanisme *constructive engagement* kepada Myanmar.³⁹⁸

Indonesia berkomitmen penuh untuk melakukan diplomasi secara konstruktif, pendekatan inklusif, dan tanpa adanya kekaduhan. Dengan menekankan kepada urgensi bantuan kemanusiaan, serta menjaga keamanan dan perdamaian seluruh masyarakat di Rakhine. Oleh karena itu, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi mengajukan formula 4+1 sebagai solusi nyata untuk Myanmar, yang terdiri dari: 1) mengembalikan stabilitas dan keamanan; 2) menahan diri secara maksimal dan tidak menggunakan kekerasan; 3) perlindungan kepada semua orang yang berada di Rakhine State, tanpa memandang etnis dan agama; 4) pentingnya segera dibuka akses untuk bantuan kemanusiaan; dan satu elemen lainnya adalah pentingnya agar rekomendasi Laporan Komisi Penasehat untuk Rakhine State yang dipimpin oleh Kofi Annan dapat segera diimplementasikan, termasuk pengakuan kewarganegaraan atas Rohingya.³⁹⁹

Dapat dipahami bahwa Indonesia sebagai negara yang memiliki penduduk mayoritas beragama Islam memiliki peran dominan dalam menyuarakan konflik Rohingya. Hal ini berkaitan dengan konsep Peter J. Kanzestein yang menjelaskan konsep tentang hubungan antara identitas, yaitu ketika negara tersebut membawa identitas Islam dan perilaku negara yang tidak hanya sebagai kemampuan material. Pada tingkat domestik, identitas negara juga dapat mempengaruhi

³⁹⁸ Dio Herdiawan Tobing, "The Limits and Possibilities of the ASEAN Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue in Southeast Asia", dalam *The 1st International Conference on South East Asia Studies 2016 - KnE Social Sciences* (2018): 160.

³⁹⁹ Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP), "DPR Dorong Parlemen Asia Dukung Penyelesaian Krisis Kemanusiaan Rohingya", Dewan Perwakilan Rakyat, 03/10/2017 <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/17853/t/DPR+Dorong+Parlemen+Asia+Dukung+Penyelesaian+Krisis+Kemanusiaan+Rohingya> (29 November 2019).

terbentuknya preferensi kebijakan luar negeri yang bermoral dan bersifat kemanusiaan sehingga konsep identitas secara tidak langsung penting dalam sejumlah kebijakan. Pada tingkat internasional, identitas menjadi dasar dari strategi untuk mengatasi konflik dalam politik internasional. Sehingga, sangat relevan ketika Indonesia memiliki perhatian lebih atas kekerasan terhadap Muslim Rohingya di Rakhine.⁴⁰⁰

Pemerintah Indonesia melakukan pilihan rasional dalam melakukan kebijakan luar negerinya dalam membantu kelompok etnis Muslim Rohingya di Rakhine dengan bantuan kemanusiaan berdasarkan tekanan yang tinggi dari kelompok Islam. Terkait dengan norma, Indonesia tidak mengabaikan norma non-intervensi, namun dengan praktik *constructive engagement* kepada Myanmar untuk menanggapi konflik Rohingya. Indonesia membutuhkan strategi tersendiri untuk meyakinkan ASEAN dan Myanmar atas urgensi krisis kemanusiaan yang terjadi di Rakhine.⁴⁰¹

4.3. Determinasi *Win-Sets* Dalam Menentukan Keberhasilan Diplomasi

Indonesia Untuk Pengiriman Bantuan Kemanusiaan ke Myanmar

Dalam analisa *two tingkat game*, Putnam menyatakan perlu adanya determinasi *win-sets* untuk dapat melihat bagaimana Indonesia dapat bermain dominan dalam politik domestik, yaitu dengan adanya dukungan dari kelompok konstituen Indonesia untuk meratifikasi kebijakan (tingkat II) dan negosiasi politik pada tingkat internasional yang mengarah kepada terjadinya kesepakatan

⁴⁰⁰ Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (Columbia University Press: 1996): 6-11.

⁴⁰¹ Martha Finnemore, *National Interests In International Society*, (New York: Cornell University Press: 1996), 30.

(tingkat I). Hal ini saling mempengaruhi satu sama lain, dimana dukungan akan kebijakan di tingkat II akan mempengaruhi perundingan di tingkat I dan perjanjian di tingkat I, pada akhirnya harus diratifikasi pada tingkat II. Ratifikasi merupakan bentuk dari penerimaan domestik (tingkat II) yang dapat bersifat formal dengan pemungutan suara dan informal yang dapat diwakili oleh aktor-aktor yang terkait, seperti agen birokrasi, kelompok kepentingan, kelas sosial, atau bahkan opini public.⁴⁰²

Dalam penelitian ini, bentuk dari ratifikasi adalah dukungan dari kelompok Islam dan keberadaan institusi politik, seperti partai politik dan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai kekuatan politik untuk mendorong pemerintah Indonesia, yang juga sebagai anggota pendiri ASEAN, untuk bertindak secara proaktif dalam membantu menekan konflik Rohingya di Myanmar yang dapat membuka jalan untuk akses bantuan kemanusiaan. Oleh karena itu, kekuatan pada tingkat II sangat penting untuk mendapatkan peluang yang besar dalam mencapai kesepakatan pada tingkat I. Hal ini memberikan pengaruh kepada dukungan negara anggota ASEAN lainnya untuk mendorong Indonesia dalam membantu kelompok Rohingya di Myanmar.

Pada interaksi kedua tingkat tersebut diperlukan adanya peran pemimpin tunggal atau kepala negosiator yang menjadi perwakilan dari setiap tingkat dalam analisa two tingkat game. Presiden sebagai pemimpin negara secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan dalam negeri, terutama dalam menentukan sikap politik yang secara langsung dengan menunjuk Menteri Luar Negeri untuk

⁴⁰² Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 435.

melakukan diplomasi di tingkat internasional. Sesuai dengan Undang-Undang RI No.37 Tahun 1999 BAB II tentang Penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Pelaksanaan Politik Luar Negeri (pasal 6, ayat 1) menyatakan bahwa “kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri Pemerintah Republik Indonesia berada di tangan Presiden.....” Kemudian, pada ayat (2) dan (3) “presiden dapat melimpahkan kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kepada Menteri dan memiliki wewenang untuk mengambil langkah-langkah yang dipandang perlu demi dipatuhinya ketentuan penyelenggaraan hubungan luar negeri sesuai dengan kebijakan luar negeri Indonesia.” Dalam hal ini pejabat negara yang ditunjuk Presiden adalah Menteri Luar Negeri untuk urusan bidang luar negeri.⁴⁰³

Dengan demikian, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi memiliki peran untuk berdiplomasi di ASEAN sebagai upaya untuk memperjuangkan masuknya bantuan kemanusiaan ke Myanmar yang dibatasi oleh praktik norma non-intervensi. Hingga pada akhirnya, berdasarkan pidato Presiden Jokowi pada tanggal 3 September 2017, menugaskan secara langsung Menteri Retno untuk melakukan dialog langsung dengan perwakilan pemerintah Myanmar dan menyepakati masuknya operasi bantuan kemanusiaan sesuai dengan mekanisme ASEAN.

Berdasarkan kedua tahapan dalam interaksi perundingan tersebut, dalam pembahasan selanjutnya akan diuraikan keadaan apa saja yang dapat menentukan

⁴⁰³ Undang-Undang RI No.37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri

keberhasilan Indonesia dalam *win-set*, yang terdiri dari: Pertama. preferensi dan koalisi diantara konstituen domestik (tingkatII), yaitu koalisi kelompok Islam dan aktivitas politik lainnya. Kedua, institusi politik domestik (tingkat II), yaitu dalam menentukan kebijakan luar negeri Indonesia diperlukan persetujuan dari DPR, secara khusus ditangani oleh Komisi I yang memiliki ruang lingkup tugas di bidang luar negeri dan bersama Menteri Luar Negeri sebagai mitra kerja. Ketiga, strategi negosiator di tingkat internasional (tingkat I), yaitu diplomasi Menteri Retno yang dapat dilihat pada pertemuan multilateral dengan ASEAN maupun bilateral bersama Myanmar.

4.3.1. Preferensi dan Koalisi Konstituen Islam (Tingkat II)

Dalam menganalisa teori negosiasi internasional two-level game, harus berlandaskan pada konsep politik domestik yang ditentukan oleh kekuatan, preferensi dan koalisi pada konstituen di level II. Selain itu, dalam kerangka kerja konseptual two level-game dapat menggabungkan perspektif lainnya, seperti kelompok kepentingan, politik birokrasi dan neo-korporatisme.⁴⁰⁴ Dalam hal ini koalisi konstituen yang dimaksud adalah pihak yang mendukung terhadap suatu kebijakan, yang sangat berperan dalam menekan kritik terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah kelompok konstituen Muslim arus utama dengan adanya keterlibatan partai politik bersama organisasi kemanusiaan nasional. Hal ini sesuai dengan pernyataan Presiden Jokowi:

⁴⁰⁴ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 442.

“Pemerintah berkomitmen terus untuk membantu mengatasi krisis kemanusiaan, bersinergi dengan kekuatan masyarakat sipil di Indonesia, dan juga masyarakat internasional.”⁴⁰⁵

Era demokrasi menjadi awal kembali kebangkitan politik Islam di Indonesia, setelah adanya upaya untuk melemahkan partai-partai Islam pada masa pemerintahan Orde Lama dan Baru. Indonesia sebagai negara yang memiliki penduduk mayoritas Muslim terbesar di dunia, menjadi kekuatan politik Indonesia di dunia. Secara sosial dan politik, peran organisasi besar Islam, seperti Muhammadiyah dan NU memiliki pengaruh besar dalam mendukung kebijakan politik domestik Indonesia, baik melalui dukungan terhadap partai politik maupun wadah aspirasi umat Islam sebagai pertimbangan dalam kebijakan domestik Indonesia. Selain itu, diperkuat dengan hadirnya lembaga Islam, seperti MUI sebagai dewan konservatif Indonesia yang membuat hubungan negara dan kelompok Muslim menjadi lebih akomodatif.⁴⁰⁶

Tekanan yang dibentuk oleh Kelompok Islam sebagai kelompok kepentingan meskipun memiliki agenda yang berbeda namun tetap memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk meningkatkan kebutuhan politisi arus utama untuk meraih konstituen konservatif dan membantu untuk memajukan tujuan Islam. Setelah terjadinya ‘gerakan 212’ yang dikenal saat ini sebagai koalisi Islam, menunjukkan bahwa kekuatan agama dapat bereaksi, terutama dalam isu

⁴⁰⁵ Humas Sekretariat Kabinet RI, “Sesalkan Kekerasan, Presiden Jokowi: Pemerintah Berkomitmen Bantu Atasi Krisis Kemanusiaan di Myanmar”, Sekretariat Kabinet RI, 02/09/2017 <https://setkab.go.id/sesalkan-kekerasan-presiden-jokowi-pemerintah-berkomitmen-bantu-atasi-krisis-kemanusiaan-di-myanmar/> (20 Desember 2019).

⁴⁰⁶ Robin Bush, “Religious Politics and Minority Rights During The Yudhoyono Presidency”, dalam Edward Aspinall, Marcus Mietzner dan Dirk Tomsa, eds. *The Yudhoyono Presidency: Indonesia’s Decade of Stability and Stagnation* (Singapore: ISEAS, 2015), 245.

pembelaan Islam dari serangan non-muslim.⁴⁰⁷ Hal ini tentunya memiliki dampak politik bagi pemerintah untuk segera meredam kekuatan massa ketika mereka menghakimi pemerintah hanya bersikap diam saja terhadap konflik di Rakhine yang mengakibatkan krisis kemanusiaan terhadap kelompok Muslim Rohingya. Upaya ini langsung dilakukan oleh Presiden Jokowi dengan mengadakan pertemuan bersama 20 ulama NU dan Muhammadiyah untuk membahas diplomasi Indonesia kepada Myanmar untuk menyelesaikan konflik Rohingya.⁴⁰⁸

Putnam juga menyatakan bahwa kemungkinan konstituen pada level II dapat melakukan politisasi atas isu yang sedang berkembang. Politisasi sering dimunculkan oleh kelompok-kelompok yang khawatir akan tidak terjadinya kesepakatan, sehingga dapat mengurangi efektivitas win-set. Namun, semakin tingginya politisasi semakin banyak mempengaruhi win-sets karena semakin banyak dukungan untuk ratifikasi pada level II.⁴⁰⁹ Tingginya tekanan publik terhadap permasalahan Rohingya yang diiringi dengan intensitas aksi demonstrasi gerakan massa kelompok Islam menimbulkan kekhawatiran pemerintah atas terjadinya politisasi isu terkait dengan adanya konflik agama, terutama antara Islam dan Buddha.

Hal ini terjadi karena adanya upaya dari pihak-pihak lain untuk mengeksploitasi isu Rohingya sebagai bentuk antipati terhadap pemerintah yang dapat berdampak kepada terganggunya kerukunan umat beragama. Selain itu,

⁴⁰⁷ IPAC, "After Ahok: The Islamist Agenda In Indonesia", *IPAC Report No.44* (April 2018): 1-2.

⁴⁰⁸ Ray Jordan, "Di Depan Ulama, Jokowi Cerita Diplomasi Hingga Bantuan ke Rohingya", Detik News, 13/09/2017 <https://news.detik.com/berita/d-3641601/di-depan-ulama-jokowi-cerita-diplomasi-hingga-bantuan-ke-rohingya> (20 Desember 2019).

⁴⁰⁹ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* Vol. 42, No.3 (1988): 445.

Kapolri Jenderal Tito Karnavian mengemukakan bahwa berdasarkan hasil analisa menggunakan perangkat lunak, terutama media sosial atas adanya upaya dari kelompok tertentu di Indonesia memanfaatkan isu Rohingya untuk membentuk sentiment terhadap pemerintah yang dianggap lemah dalam membantu kelompok Muslim Rohingya di Myanmar.⁴¹⁰

Penyebaran berita terkait Rohingya di media sosial tentunya juga mempengaruhi isu-isu yang berkembang di masyarakat. Kekhawatiran politisasi atas isu konflik rohingya berdampak kepada solidaritas dan toleransi antara umat beragama di Indonesia yang dapat menimbulkan konflik baru di indonesia. Hal ini juga mendasari inisiatif dari salah satu partai politik islam terbesar di Indonesia, PKS dengan membentuk *crisis centre* khusus untuk mencegah informasi palsu tentang krisis Rohingya.⁴¹¹ Sebagai salah satu partai politik Islam terbesar di Indonesia, PKS menempatkan isu Rohingya sebagai perhatian utama bagi seluruh kader-kader politik dan pejabat publiknya. Lebih jauh, PKS berperan dalam aktivitas kemanusiaan melalui PKPU, yang juga dibawah PKS untuk membentuk penggalangan dana dan mengirimkan bantuan kemanusiaan bersama pemerintah ke Rakhine.⁴¹²

Sebagai organisasi Islam terbesar di Indonesia dan berafiliasi dengan politik pemerintahan, NU dan Muhammadiyah mempunyai peran penting sebagai

⁴¹⁰ Abi Sarwanto, "Fadli Zon Sanggah 'Goreng' Rohingya Untuk Diskreditkan Jokowi", CNN Indonesia 06/09/2017, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170906024341-32-239712/fadli-zon-sanggah-goreng-rohingya-untuk-diskreditkan-jokowi?> (28 November 2019).

⁴¹¹ Andhika Prasetya, "Bantu Etnis Rohingya, PKS Galang Dana dan Bentuk Crisis Center, Detk News, 04/09/2017 <https://news.detik.com/berita/d-3626907/bantu-etnis-rohingya-pks-galang-dana-dan-bentuk-crisis-center> (20 Desember 2019).

⁴¹² Fathiah Wardah, "Indonesia Luncurkan Program Bantuan Kemanusiaan Bagi Myanmar", VOA Indonesia, 31/08/2017 <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-luncurkan-program-bantuan-kemanusiaan-bagi-myanmar/4009802.html> (20 Desember 2019).

konstituen arus utama Muslim. Terbentuknya koalisi antar ormas Islam menjawab tuntutan atas solidaritas antar umat Islam Indonesia dalam memperkuat kepedulian terhadap kelompok Muslim Rohingya, khususnya setelah Myanmar tidak menerima peran dari aktivis Indonesia. Oleh karena itu, Kemenlu memiliki fokus untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan. Selain itu, pergerakan aktif dari koalisi konstituen Muslim sebagai tanggapan kritik Islamis terhadap pemerintahan Presiden Jokowi untuk atas minimnya upaya pemerintah untuk mempengaruhi kebijakan Myanmar.

Koalisi antar konstituen Islam diwujudkan dalam bentuk aliansi dari 11 kelompok kemanusiaan berbasis agama untuk membahas kerjasama antara pemerintah dan organisasi masyarakat sipil, yaitu AKIM (Aliansi Kemanusiaan Indonesia) yang dipimpin oleh NU dan Muhammadiyah, termasuk PMI (Palang Merah Indonesia), PKPU (Pos Keadilan Peduli Umat) dan ACT (Aksi Cepat Tanggap) yang diresmikan oleh Kementerian Luar Negeri pada 5 Januari 2017.⁴¹³ AKIM menjadi perpanjangan tangan pemerintah Indonesia yang juga bersinergi dengan pemerintah Myanmar untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan dan pengembangan kapasitas untuk area dan masyarakat di Rakhine, yang dinamakan HASCO (Humanitarian Assistance for Sustainable Community).⁴¹⁴

⁴¹³ IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 6-7.

⁴¹⁴ Fathiah Wardah, "Indonesia Luncurkan Program Bantuan Kemanusiaan Bagi Myanmar", VOA Indonesia, 31/08/2017 <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-luncurkan-program-bantuan-kemanusiaan-bagi-myanmar/4009802.html> (20 Desember 2019).

4.3.2. Institusi Politik (Tingkat II)

Dalam proses demokrasi lembaga politik tidak dapat bekerja sendiri dalam pengambilan keputusan, perlu adanya dukungan dari pihak yang terkait. Terdapat faktor-faktor politik domestik yang memiliki pengaruh besar dalam membentuk arah kebijakan luar negeri Indonesia, yaitu Kementerian luar negeri sebagai lembaga politik utama yang menjalankan kepentingan kebijakan luar negeri dengan kelembagaan lain. Selain itu, kementerian tidak sepenuhnya menguasai proses pengambilan kebijakan luar negeri sendiri. Adanya peran DPR khususnya Komisi I yang memiliki ruang lingkup di bidang luar negeri dan kuasa dalam menentukan arah kebijakan luar negeri.⁴¹⁵ Fraksi politik yang ada dalam DPR tentunya disertai dengan kehadiran partai-partai politik besar Islam seperti PKS, PAN dan PKB, yang membawa pentingnya solidaritas Islam sebagai bentuk dukungan atas kebijakan pemerintah terhadap Rohingya.

Dalam menanggapi tuntutan yang terjadi di tengah masyarakat dan isu yang berkembang tentang konflik kekerasan Rohingya pada Agustus 2012, DPR RI mengimbau untuk menyerahkan permasalahan tersebut ke badan independen yang dibentuk oleh PBB. Hal ini menjadi pertimbangan DPR atas diterimanya surat dari Parlemen Myanmar atas informasi kronologis permasalahan yang terjadi di Rohingya bukan disebabkan oleh konflik agama, melainkan adanya tindakan kriminal yang dilakukan oleh kelompok Rohingya. Tuntutan atas pengiriman relawan dan mencampuri konflik internal negara lain tidak mendapatkan persetujuan DPR, namun bantuan kemanusiaan dapat berjalan dan keterlibatan

⁴¹⁵ Fitriani dan Vido Chandra Panduwinata, "Analisa Kinerja Kementerian Luar Negeri Indonesia (2015-2018)", *CSIS Working Paper Series (WPSINT - 3 / 2018)*: 4-5.

pemerintah dalam forum internasional, seperti dalam Organisasi Parlemen anggota OKI (PUIC) dianggap dapat memberikan solusi yang tepat sesuai dengan resolusi 111 PUIC.⁴¹⁶ Keterlibatan OKI dianggap cukup efektif disaat ASEAN sebagai organisasi regional tidak mampu berbuat banyak terhadap rohingya yang merupakan dampak dari norma non-intervensi. Selain itu, terjadinya krisis diplomatik diantara negara ASEAN, Myanmar dan Malaysia terkait dengan kritik terbuka.

DPR menindaklanjuti langkah-langkah yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri dengan mengadakan rapat kerja bersama Komisi I DPR RI pada tanggal 10 Oktober 2012. Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa menjelaskan kebijakan yang diambil pemerintah tentang Rohingya di depan legislator nasional adalah upaya diplomasi bersama pemerintah Myanmar untuk dapat membuka akses kemanusiaan bagi para aktor internasional. Berdasarkan pernyataan Menlu Marty Natalagewa, hal ini dinilai berhasil yang ditandai dengan pihak Myanmar menerima kunjungan OKI ke Rakhine bersama dengan wakil presiden Jusuf Kalla sebagai ketua PMI.

Selain itu, Indonesia memberikan bantuan *capacity building*, termasuk bertukar pendapat dan pelatihan bagi beberapa elemen masyarakat sipil di Myanmar, sebagai bentuk dukungan atas proses transformasi politik demokratisasi dan rekonsiliasi Myanmar, yang dilanjutkan dengan penyusunan “Blue Book 2013-2015” untuk pelaksanaan program peningkatan kapasitas sesuai

⁴¹⁶ Simela Victor Muhamad, “Tragedi Kemanusiaan Rohingya”, Info Singkat Hubungan Internasional – P3DI Vol.IV, No15 (2012).

kebutuhan Myanmar.⁴¹⁷ Namun, kebijakan ini tidak cukup memuaskan konstituen domestik, khususnya konstituen Islam, seperti Muhammadiyah dan MUI yang menilai kebijakan ini terlalu lunak.⁴¹⁸

Seiring dengan meningkatnya kembali eskalasi konflik Rohingya, Indonesia kembali menyuarakan dukungannya terhadap kelompok Muslim Rohingya. Hal ini dilanjutkan kembali kepada pemerintahan selanjutnya, yaitu Presiden Jokowi Widodo. DPR menegaskan pemerintah perlu membentuk kebijakan nyata untuk menekan konflik Rohingya, terutama dengan memperhatikan aspek hak asasi kemanusiaan, yang dimana Myanmar telah melakukan pelanggaran HAM yang didukung disertai dengan penutupan akses bantuan kemanusiaan. Hal ini juga berhubungan dengan penerapan masalah norma non-intervensi ASEAN, DPR menilai bahwa krisis kemanusiaan tidak bisa dicegah tanpa adanya intervensi dari negara lain dan keterlibatan Indonesia sebagai wujud peran serta dalam menciptakan perdamaian dan ketertiban dunia. Pendapat ini didukung oleh beberapa fraksi partai politik Islam, seperti PKS dan PAN dari komisi I DPR.⁴¹⁹

Berdasarkan hasil rapat dengar pendapat bersama komisi I DPR dan Kementerian Luar Negeri dan, anggota dewan menyetujui langkah diplomasi Indonesia dengan formula 4+1 dan akan dimandatkan secara fundamental dan

⁴¹⁷ Novandre Satria dan Ahmad Jamaan, "Islam dan Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Peran Indonesia Dalam Konflik di Rakhine, Myanmar", *Jurnal Transnasional* Vol.5 No.1 (Juli 2013): 959.

⁴¹⁸ IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 3.

⁴¹⁹ Komisi I DPR, "Legislator Desak Pemerintah Bersikap Atas Kekerasan Rohingya", Dewan Perwakilan Rakyat, 30/08/2017 <http://dpr.go.id/berita/detail/id/17440/t/Legislator+Desak+Pemerintah+Bersikap+Atas+Kekerasan+Rohingya> (25 Desember 2019).

komprehensif dalam bentuk resolusi konflik Rohingya, yang dimana akan diajukan dalam pertemuan antar Parlemen ASEAN. Dalam rapat tersebut Menlu Retno menyatakan bahwa “komisi I mendorong agar Indonesia terus melakukan langkah-langkah dalam upaya untuk membantu menyelesaikan isu di Rakhine State ini secara berkelanjutan.”⁴²⁰

Pemerintah Indonesia telah menjalin kesepakatan dengan ASEAN melalui Badan Kemanusiaan ASEAN (AHA Centre), yang merupakan hasil dari dorongan Indonesia dalam pertemuan tingkat Menteri Luar Negeri ASEAN pada September 2017. Hal ini diformalkan dalam bentuk Perpres Nomor 19 Tahun 2018, tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Kemanusiaan Dalam Penanggulangan Bencana Mengenai Ketuanrumahaan dan Pemberian Keistimewaan dan Kekebalan (*Agreement Between the Government Of The Republic of Indonesia And ASEAN Co-ordinating Centre For Humanitarian Assistance On Disaster Management on Hosting and Granting Privileges and Immunities*) yang ditandatangani pada tanggal 23 Februari 2016.⁴²¹

4.3.3. Strategi Negosiasi Internasional (Tingkat I)

Di tingkat internasional, Menteri Luar Negeri sebagai kepala negosiator memiliki berbagai kepentingan dan preferensi dalam melakukan tawar-menawar satu sama lain untuk menemukan cara penyelesaian masalah krisis kemanusiaan

⁴²⁰ Kompas, “DPR Dukung Menlu Retno Lanjutkan Diplomasi Kemanusiaan”, Kompas, 11/09/2017 <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/11/19463661/dpr-dukung-menlu-retno-lanjutkan-diplomasi-kemanusiaan-untuk-rohingya> (25 Desember 2019).

⁴²¹ Perpres Nomor 19 Tahun 2018, didownload di https://jdih.setkab.go.id/perjanjian_internasional (25 Desember 2019).

terhadap kelompok Muslim Rohingya. Setiap negosiator memiliki kepentingan dan mekanisme tersendiri dalam memaksimalkan kedua sisi win-set. Kebijakan luar negeri dan diplomasi Indonesia harus dipengaruhi oleh perkembangan isu demokrasi dan hak asasi manusia di ruang lingkup domestik. Indonesia memiliki kepentingan untuk merefleksikan aspirasi dan nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakatnya.⁴²²

Terkait konflik Rohingya, Presiden Jokowi menegaskan bahwa “kepentingan Indonesia hanya satu, melihat Rakhine State stabil dan damai. Dimana masyarakatnya (di Rakhine State) termasuk masyarakat Muslim dapat hidup dengan damai.”⁴²³ Menteri Retno menyatakan bahwa langkah nyata pemerintah Indonesia melakukan diplomasi bagi kemanusiaan, secara konstruktif, dan tanpa kegaduhan.⁴²⁴ Dalam hal ini Indonesia menggunakan mekanisme diplomasi secara bilateral maupun multilateral bersama ASEAN dan dukungan pihak asing lainnya, seperti OKI dan PBB.

Putnam juga menjelaskan bahwa dalam strategi negosiasi di level 1, semakin besar kemungkinan win-set, semakin mudah untuk kepala negosiator dapat menyimpulkan kesepakatan, tetapi hal yang dapat terjadi lainnya adalah posisi tawar menawarnya juga lemah. Salah satu cara efektif untuk menunjukkan komitmen pada posisi tertentu dalam tingkat I adalah dengan menggalang

⁴²² Adriana Elisabeth, *Grand Design Kebijakan Luar Negeri Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia: 2016), 22-23.

⁴²³ Sekretariat Nasional ASEAN-Indonesia, “Bertemu Presiden Myanmar, Jokowi Juga Singgung Pengungsi Rohingya”, Setnas-Asean, 28/03/2018 <http://setnas-asean.id/news/read/bertemu-presiden-myanmar-jokowi-juga-singgung-pengungsi-rohingya> (25 Desember 2019).

⁴²⁴ Fathiyah Wardah, “Menlu: Indonesia Berkomitmen Bantu Penyelesaian Krisis Rohingya”, VOA Indonesia, 11/01/2017 <https://www.voaindonesia.com/a/menlu-indonesia-berkomitmen-krisis-rohingya/3671567.html> (25 Desember 2019).

dukungan dari konstituenn pihak terkait, yaitu dengan membicarakan atau mengomentari isu sensitive seperti halnya krisis kemanusiaan.⁴²⁵ Hal ini terjadi ketika Indonesia berupaya dalam mendorong ASEAN yang terjebak dalam praktik norma non-intervensi dan gagasan Indonesia dengan melakukan *constructive engagement* kembali terhadap Myanmar untuk menekan konflik Rohingya dan terlibat dalam bantuan kemanusiaan.

Melalui rangkaian pertemuan tingkat tinggi, para pemimpin ASEAN telah berusaha untuk menyampaikan pandangan yang berbeda diantara negara-negara anggota tentang keadaan buruk Rohingya sejak 2012, ketika kekerasan komunal terjadi di Rakhine yang mengakibatkan tigginya pengungsi yang melarikan diri dari Myanmar. Pada Oktober 2012, Kamboja mendesak untuk mengadakan pertemuan menteri luar negeri secara khusus untuk membahas masalah Rohingya, namun Myanmar menolak karena masalah tersebut adalah masalah internal.⁴²⁶

Diawali dengan Mantan Presiden SBY mengirimkan nota protes diplomatik kepada Presiden Myanmar Thein Sein untuk mendesak Myanmar melakukan penegakkan HAM, memastikan transparansi informasi dan membuka akses bagi delegasi internasional untuk dapat memantau situasi di Rakhine.⁴²⁷ Hal ini dilakukan atas dasar desakan masyarakat Muslim Indonesia untuk menuntut peran Indonesia dalam menghentikan kekerasan terhadap kelompok Muslim Rohingya.

⁴²⁵ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games", *International Organization* 42, no.3 (1988): 456.

⁴²⁶ Kavi Chongkittavorn, "Myanmar Rebuffs Malaysia on OIC As ASEAN Warns oN Rohingya Naming Issue", *Nikkei Asian Riview*, 22/01/2017 <https://asia.nikkei.com/Politics/Myanmar-rebuffs-Malaysia-on-OIC-as-ASEAN-warns-on-Rohingya-naming-issue2> (25 Desember 2019).

⁴²⁷ IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 3.

Ketika ASEAN tidak dapat terlibat lebih karena menghadapi krisis diplomatik karena konflik Laut Cina Selatan pada Juli 2012. Selain itu Mantan Presiden SBY aktif memberikan pidato di tv nasional, dengan mengumumkan peran OKI dan PBB untuk memantau dan memberikan pendampingan kemanusiaan di Rakhine.⁴²⁸ Namun, situasi di Rakhine semakin buruk ditahun berikutnya hingga mencapai tingginya eskalasi konflik pada tahun 2016-2017, yang membuat pemerintah Indonesia memaksimalkan kembali upaya diplomasi. Menlu Retno Marsudi melanjutkan kepemimpinan diplomasi Indonesia dibawah pemerintahan baru, Presiden Jokowi.

Dengan situasi di Rakhine yang kembali memburuk pada tahun 2016-2017, memberikan dampak yang cukup serius kepada kondisi internal ASEAN, yang ditandai dengan kritik terbuka Malaysia terhadap Myanmar atas tuduhan “genosida” di Rakhine. Tentunya peristiwa ini menghambat konsensus ASEAN dan menurunkan rasa percaya Myanmar terhadap negara-negara ASEAN. Hal ini mendorong Menlu Retno untuk mengadakan dialog bersama Aung San Suu Kyi, sebagai upaya untuk meredakan ketegangan dan mencapai konsensus diantara negara-negara ASEAN terkait dengan konflik Rohingya.⁴²⁹ Dalam dialognya, terkait perkembangan Rohingya, Menlu Retno menekankan, stabilitas dan keamanan untuk mewujudkan pembangunan inklusif di Myanmar, serta urgensi akses bantuan kemanusiaan ke Rakhine.⁴³⁰

⁴²⁸ *Ibid.*,

⁴²⁹ Kavi Chongkittavorn , “Myanmar Rebuffs Malaysia on OIC As ASEAN Warns on Rohingya Naming Issue”, Nikkei Asian Review, 22/01/2017 <https://asia.nikkei.com/Politics/Myanmar-rebuffs-Malaysia-on-OIC-as-ASEAN-warns-on-Rohingya-naming-issue2> (28 Desember 2019)

⁴³⁰ Harian Nasional, “Dialog Indonesia-Myanmar Diapresiasi”, Harian Nasional, 08/12/2016 <http://www.harnas.co/2016/12/08/dialog-indonesia-myanmar-diapresiasi> (28 Desember 2019).

Dialog yang dilakukan oleh Menlu Retno mendapat tanggapan positif oleh Myanmar dan Indonesia mendapatkan kepercayaan Myanmar. Untuk pertama kalinya, Aung San Suu Kyi mengadakan pertemuan khusus menteri luar negeri ASEAN untuk membahas situasi di Rakhine pada tanggal 19 Desember 2016 di Yangon, Myanmar. Dalam pertemuan tersebut, Suu Kyi menyatakan kesiapan Myanmar untuk membuka akses kemanusiaan yang diperlukan, dan akan terus memberikan informasi kepada ASEAN tentang perkembangan di Rakhine. Berdasarkan pertemuan tersebut, Myanmar membuka akses diplomatik dengan memperbolehkan tujuh duta besar asing untuk masuk ke Rakhine dan Indonesia menjadi satu-satunya negara ASEAN yang diizinkan.⁴³¹ Pada tanggal 29 Desember 2016, Presiden Jokowi dan Wakil Presiden Jusuf Kalla secara resmi melepaskan sepuluh container bantuan pemerintah untuk dikirimkan ke Sittwe, Rakhine. Hal ini menandai bahwa bantuan kemanusiaan menjadi landasan Indonesia untuk melakukan diplomasi ke Myanmar.⁴³²

Serangkaian diplomasi terus dilakukan oleh Menlu Retno sepanjang 2016. Indonesia mendapatkan pujian dari media internasional atas keberhasilan diplomasi Indonesia di tingkat ASEAN maupun dialog bersama Myanmar. Negara-negara OKI khususnya memuji langkah-langkah konstruktif dan pendekatan inklusif Indonesia dalam upaya penyelesaian masalah Rohingya. Inisiatif pertemuan Indonesia secara langsung dengan Aung San Suu Kyi dan *shuttle diplomacy* ke Bangladesh dan daerah sekitar Rakhine berhasil meraih

⁴³¹ Rafki Hidayat, "Presiden Jokowi Didesak Minta Myanmar Hentikan Operasi Militer Atas Rohingya", BBC News Indonesia, 05/12/2016 <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38204741> (28 Desember 2019).

⁴³² IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 4.

kepercayaan Myanmar dan memperkuat mekanisme *constructive engagement*. Khususnya, Menlu Retno dianggap sebagai pemegang kunci atas terselenggaranya pertemuan retreat Menlu ASEAN di Yangon.⁴³³

Tingginya krisis kemanusiaan pada 2017, membawa Myanmar ke dalam posisi terendah, Myanmar menutup semua akses kemanusiaan internasional termasuk ancaman terhadap relawan PBB. Hal ini menimbulkan kecaman dari masyarakat internasional terhadap Myanmar, yang secara bersamaan mengarahkan tuntutan kepada ASEAN untuk dapat berperan lebih. Namun, dalam KTT ASEAN ke 30 pada 26 April 2017, agenda pembahasan Rohingya tidak dapat didiskusikan diantara 10 pemimpin ASEAN. Atas perintah Presiden Jokowi, Menlu Retno melakukan pertemuan bersama Aung San Suu Kyi pada tanggal 4 September 2017. Dalam dialognya, Menlu Retno menyampaikan perhatian Indonesia dan perhatian dunia internasional atas situasi di Rakhine dan juga menawarkan solusi terkait krisis kelompok Muslim Rohingya, yaitu formula 4+1, dengan urgensi penawaran bantuan kemanusiaan. Pendekatan ini membawa Indonesia mendapatkan kepercayaan dari Myanmar untuk mengirimkan kembali bantuan kemanusiaan bersama ASEAN dan menjadi negara pertama yang berada di Myanmar setelah siklus kekerasan yang terjadi pada Agustus 2017.⁴³⁴

⁴³³ Tabloid Diplomasi, "Negara Organisasi Konferensi Islam (OKI) Apresiasi Pemerintah Indonesia Dalam Isu Rakhine State", *Kementerian Luar Negeri* (2017). <http://www.tabloiddiplomasi.org/negara-organisasi-konferensi-islam-oki-apresiasi-pemerintah-indonesia-dalam-isu-rakhine-state/> (28 Desember 2019).

⁴³⁴ Kementerian Luar Negeri Indonesia, "Menlu Retno Marsudi Capaian Tiga Tahun Politik Luar Negeri Indonesia Dalam Pemerintahan Jokowi-JK", <https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Menlu-Retno-Marsudi,-Capaian-Tiga-Tahun-Politik-Luar-Negeri--Indonesia-Dalam-Pemerintahan--Jokowi-JK.aspx> (28 Desember 2019).

Disadari penuh bahwa ASEAN tidak dapat berperan lebih dalam konflik Rohingya, Indonesia melakukan mekanisme *shuttle diplomacy* untuk mendapatkan dukungan dari pihak lain, *Shuttle diplomacy* dilakukan oleh Menteri Retno sejak Agustus hingga September 2017, untuk memulihkan kembali komunikasi antara Bangladesh dan Myanmar. Bangladesh merupakan negara tujuan pertama pengungsi Rohingya yang menutup perbatasan dengan Myanmar dan menolak untuk menerima kembali Rohingya. Dengan negosiasi bersama Bangladesh yang didukung oleh IOM dan UNHCR, Indonesia berhasil menjamin penyaluran bantuan kemanusiaan dari pemerintah agar pengungsi dapat kembali diterima di Bangladesh.⁴³⁵ Selain itu, keterlibatan Indonesia di OKI dan PBB dalam menyuarakan isu kemanusiaan menjadi peluang atas dukungan kepada Indonesia untuk menyelesaikan konflik Rohingya.

Mantan Menlu Marty Natalegawa menjelaskan bahwa sejak 2012, pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengangkat isu Rohingya di Konferensi Luar Biasa (KLB) OKI yang menghasilkan kesepakatan *OIC Contact Group on the Rohingya Muslim Minority*. Dengan diplomasi Indonesia, pemerintah Myanmar menerima kunjungan OKI ke Rakhine bersama Wakil Presiden Jusuf Kalla sebagai ketua PMI untuk menyediakan pendampingan bantuan kemanusiaan.⁴³⁶ KLB OKI diadakan kembali untuk membicarakan konflik Rohingya paska kekerasan yang dilakukan oleh militer Myanmar pada 10-11 September 2017. Menlu Retno memastikan bahwa seluruh delegasi OKI berkomitmen untuk membantu Myanmar dalam menyelesaikan konflik Rohingya

⁴³⁵ Fuat Albayumi, "Diplomasi Indonesia Dalam Menyelesaikan Krisis Pengungsi Rohingya Tahun 2017", *Nation State: Journal of International Studies* Vol.1, No.2 (2018): 113-115.

⁴³⁶ IPAC, "Indonesia And The Rohingya Crisis", *IPAC Report No.46* (June 2018): 3.

dan Indonesia akan tetap menjadi jembatan penghubung antara ASEAN dan Myanmar bersama dengan dukungan OKI secara komprehensif.

Indonesia juga mendapatkan dukungan dari PBB, terutama diberikannya mandate khusus oleh Koffi Annan sebagai ketua Komisi Penasihat Negara Rakhine untuk dapat membujuk Myanmar melakukan implementasi penuh mekanisme PBB, yaitu perlindungan HAM tanpa diskriminasi, akses ke layanan dasar dan akses untuk kewarganegaraan penuh.⁴³⁷ Koffi Annan telah mengapresiasi langsung pendekatan Indonesia terkait dengan langkah-langkah kemanusiaan dan juga *good government democracy*.⁴³⁸

Menlu Retno menyuarakan kembali tentang urgensi penyaluran bantuan kemanusiaan bersama ASEAN melalui AHA Centre dalam pertemuan tertutup Menteri Luar Negeri ASEAN di kantor pusat PBB pada 23 September 2017. Menteri Retno juga memastikan bahwa keberhasilan *shuttle diplomacy* membawa Myanmar dan Bangladesh saling meningkatkan komunikasi terkait masalah penyelesaian pengungsi Rohingya. Dalam pertemuan ini delegasi Myanmar akhirnya kembali memberikan pernyataan terkait situasi dan kondisi yang terjadi di Rakhine. Para menteri ASEAN telah berkomitmen untuk memastikan keamanan sipil di daerah konflik dan mengambil langkah cepat untuk mengakhiri kekerasan di Rakhine. Hal ini ditandai dengan hasil yang tidak biasa, yaitu ASEAN mengeluarkan keputusan untuk mengeluarkan Pernyataan Ketua ASEAN

⁴³⁷ Meeting Coverage: Security Council, 8085th Meeting, “Security Council Presidential Statement Calls On Myanmar to End Excessive Military Force Intercommunal Violence in Rakhine State”, United Nations <https://www.un.org/press/en/2017/sc13055.doc.htm> (28 Desember 2019).

⁴³⁸ Tempo, “Bertemu Jokowi, Koffi Annan Bahas Bantuan Untuk Rohingya”, Tempo, 08/12/2016 <https://en.tempo.co/read/911769/asean-issues-chairmans-statement-on-rohingya-crisis> (25 Desember 2019).

terkait dengan situasi di Rakhine.⁴³⁹ Berdasarkan pernyataan resmi Filipina sebagai ketua ASEAN 2017, mengutuk serangan yang dilakukan oleh otoritas Myanmar pada 25 Agustus 2017 dan segala bentuk aksi kekerasan yang menewaskan warga sipil, merusak rumah-rumah dan mengusur orang-orang Rohingya. Selain itu para Menteri Luar Negeri ASEAN sepakat untuk membantu Myanmar dengan program bantuan kemanusiaan melalui AHA Centre bekerja sama dengan pemerintah Myanmar yang akan mendistribusikan bantuan tanpa adanya diskriminasi.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Tempo, “Bertemu Jokowi, Koffi Annan Bahas Bantuan Untuk Rohingya”, Tempo, 08/12/2016 <https://en.tempo.co/read/911769/asean-issues-chairmans-statement-on-rohingya-crisis> (25 Desember 2019).

⁴⁴⁰ ASEAN, *ASEAN Chairman’s Statement On The Humanitarian Situation In Rakhine State* (2017), <https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-humanitarian-situation-in-rakhine-state/> (28 Desember 2019).

BAB V

KESIMPULAN

Konflik Rohingya pada tahun 2012 menjadi awal dari pemerintah Indonesia untuk mengecam tindakan pemerintah Myanmar. Hingga pada tahun 2017, ketika eskalasi konflik meningkat yang mengakibatkan tingginya krisis kemanusiaan dan membawa pengaruh kepada gejolak politik domestik Indonesia, kebijakan luar negeri Indonesia atas Myanmar ditingkatkan kembali. Di lain pihak, Indonesia berhadapan dengan ASEAN, yang dimana memiliki norma non-intervensi untuk tidak terlibat dalam masalah internal antar negara anggota, terutama permasalahan Myanmar. Konflik Rohingya menjadi isu yang sensitif bagi pemerintah Myanmar dengan menyebutnya sebagai ‘masalah domestik’. Di tengah kecaman internasional, ASEAN tetap berpegang teguh kepada norma *non-intervensi* yang selama ini telah menjadi prinsip dasar dalam menjaga interaksi antar negara.

Di tengah bahan pertimbangan politik internasional dan politik domestik, menempatkan Indonesia berada posisi dilematis dalam membentuk kebijakan luar negeri terhadap konflik Rohingya. Pada politik domestik, Indonesia menerima tekanan dari kelompok Islam moderat/non-radikal maupun radikal yang disertai dengan dukungan dari partai politik Islam dalam menekan pemerintah Indonesia untuk melaksanakan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Myanmar. Kehadiran kelompok Islam moderat, seperti NU, Muhammadiyah dan Persis, serta partai politik Islam, seperti PPP, Masyumi dalam dinamika politik Indonesia telah

hadir sebelum kemerdekaan Indonesia. Seiring dengan perubahan rezim dan kepemimpinan di Indonesia memberikan dampak yang besar terhadap perkembangan kelompok Islam dengan kehadiran kelompok Islam radikal, seperti FPI, HTI, dan JI dan berkembangnya kembali partai politik Islam, seperti PKS, PAN, dan PBB.

Dalam menanggapi konflik Rohingya 2012-2017, kelompok Islam radikal dan moderat melakukan serangkaian aksi demonstrasi dalam skala nasional atas kejahatan kemanusiaan yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar dan komunitas Buddha. Tuntutan yang diajukan oleh kedua kelompok Islam yaitu pencabutan nobel perdamaian Aung San Suu Kyi, pemutusan hubungan diplomatik Indonesia dan Myanmar, pengusiran Duta Besar Myanmar di Indonesia dan akses kemanusiaan untuk korban Rohingya. Kelompok Islam sebagai kelompok kolektif dan kelompok penekan memiliki kepentingan atas solidaritas antar umat Islam dan mendorong pemerintah untuk mengadopsi kebijakan luar negeri secara komprehensif.

Pada tingkat internasional, situasi dan kondisi di ASEAN tidak mendukung untuk beritindak tegas kepada Myanmar. Berdasarkan perspektif normatif, prinsip non-intervensi dimanfaatkan oleh Myanmar untuk mencegah keterlibatan pihak eksternal yang dibuktikan dengan penolakan Myanmar untuk membahas konflik Rohingya secara mendalam di pertemuan-pertemuan ASEAN. Sebagian besar negara-negara anggota ASEAN mendukung penyelesaian konflik Rohingya melalui pemerintah Myanmar dan akan terus mengikuti perkembangan kasus Rohingya. Praktik *enhanced interaction* yang dilakukan Malaysia dengan

kritik terbuka terhadap membawa hubungan kedua negara dalam kondisi yang buruk, dengan adanya tuduhan eksploitasi konflik Rohingya. Hal ini membuat masalah semakin besar di internal ASEAN. Berbeda dengan Malaysia, Indonesia mengupayakan pendekatan *constructive engagement* dengan melakukan diplomasi secara komprehensif dan mengutamakan bantuan kemanusiaan kepada Myanmar.

Berdasarkan analisis *two-level games* penulis menyimpulkan bahwa Indonesia dapat menyeimbangkan keadaan politik domestik dan internasional dalam menjalankan kebijakan luar negerinya. Tesis ini menggunakan determinasi *win-sets* untuk melihat bagaimana Indonesia dapat menghasilkan kebijakan yang menguntungkan kedua pihak. Pertama, berdasarkan ruang lingkup domestik *win-sets* yang dimiliki oleh Indonesia memiliki peluang yang besar. Dengan koalisi konstituen kelompok Muslim sebagai kelompok penekan, yang terdiri dari kerjasama kelompok Islam moderat dan lembaga bantuan kemanusiaan yang didukung dengan partai politik Islam, PKS mampu mendorong pemerintah Indonesia untuk meningkatkan bantuan kemanusiaan konflik Rohingya.

Konstituen Islam membentuk lembaga bantuan kemanusiaan, AKIM yang bekerjasama dengan Kemenlu. Kedua, ketegasan dan upaya dari lembaga politik dengan tindak lanjut terhadap langkah-langkah diplomasi Kemenlu. Kelompok Islam memiliki afiliasi dengan faksi-faksi partai politik Islam dalam DPR, sehingga partai politik Islam dapat mewakili aspirasi kelompok Islam dalam lembaga politik. Melalui Komisi I DPR yang terdiri dari faksi partai politik Islam seperti, PKS, PAN, PPP mendorong tuntutan domestik atas konflik Rohingya ke

dalam kebijakan luar negeri Indonesia dengan mementingkan urgensi bantuan kemanusiaan.

Dalam rapat dengar pendapat DPR bersama Kemenlu, DPR menyetujui formula 4+1 yang dimandatkan secara fundamental dan komprehensif dalam bentuk resolusi konflik Rohingya, yang dimana akan diajukan dalam pertemuan antar Parlemen ASEAN. Selain itu, diratifikasinya Peraturan Presiden tentang kesepakatan dengan ASEAN melalui Badan Kemanusiaan ASEAN (AHA Centre), dalam Perpres Nomor 19 Tahun 2018, tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Kemanusiaan Dalam Penanggulangan Bencanaan Mengenai Ketuanrumahaan dan Pemberian Keistimewaan dan Kekebalan (*Agreement Between the Government Of The Republic of Indonesia And ASEAN Coordinating Centre For Humanitarian Assistance On Disaster Management on Hosting and Granting Privileges and Immunities*) yang ditandatangani pada tanggal 23 Februari 2016.

Ketiga, dalam strategi internasional, diperlukan adanya peran negosiator yang mewakili negara, yaitu Menteri Luar Negeri Retno Marsudi. Indonesia sebagai *primus inter pares* di ASEAN berkomitmen untuk menjaga solidaritas antar negara anggota. Indonesia berkomitmen untuk membantu mencari solusi dalam isu kemanusiaan Rohingya dengan melakukan praktik keterlibatan konstruktif (*constructive engagement*) terhadap Myanmar. Keberhasilan *win-sets* domestik Indonesia, tidak secara langsung menjadi ukuran keberhasilan diplomasi di tingkat internasional. Dengan adanya *side payment* dan *good will* yang berupa

dukungan dari pihak-pihak eksternal yang terkait seperti OKI dan PBB. Menlu Retno mengangkat isu krisis kemanusiaan sebagai dan urgensi bantuan kemanusiaan sebagai bahan diplomasinya di konferensi OKI, PBB, dan dalam *shuttle diplomacy*. Diplomasi Menlu Retno berhasil membujuk Myanmar untuk membuka bantuan kemanusiaan ke Rakhine dan membuka akses diplomatik.

Atas keberhasilan diplomasi, Indonesia mendapatkan popularitas dan dukungan yang cukup kuat untuk memperjuangkan *constructive engagement* di tingkat ASEAN. Menlu Retno mendorong ASEAN untuk meningkatkan pentingnya menakan krisis kemanusiaan dengan urgensi pengiriman bantuan kemanusiaan. Dengan demikian, atas dorongan Indonesia, ASEAN berkomitmen untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan melalui *AHA Centre* yang bekerjasama dengan pemerintah Myanmar. Berdasarkan seluruh rangkaian *win-sets* Indonesia mampu menjalankan strategi diplomasi di ASEAN untuk melakukan pengiriman bantuan kemanusiaan kepada masyarakat Rohingya tanpa mengesampingkan norma non-intervensi dan memenuhi tuntutan domestik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aidan Mc dan James M. Jasper. *The Identity Dilemma: Social Movements and Collective Identity*. Philadelphia: Temple University Press, 2015.
- Amitay, Acharya. *Whose Ideas Matter? : Agency And Power in Asia Regionalism* . USA: Cornell University Press, 2009.
- Amitay. Acharya. *Constructing a Security Community In Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order, 2nd ed.* London: Routledge, 2009.
- Aspinall, Edward, dan Marcus Mietzner, dan Dirk Tomsa, *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015.
- Azra, Azymardi. *Indonesia, Islam and Democracy: Dynamics In A Global Context* (Jakarta: Solstice, 2006.
- Baehr, Peter R. *The Role of Human Rights Foreign Policy*. UK: Palgrave MacMillan, 1996.
- Baumgartner, Frank dan Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups In Politics and Political Science*. UK: Princeton University Press, 1998.
- Bennet, Andrew dan Jeffrey T. Checkel. *"Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tools,"*. UK: Cambridge University, 2014.
- Bennet, Andrew. *"Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages" Models, Numbers, and Cases*. The University of Michigan Press, 2004.
- Boland, B.J. *The Struggle of Islam In Modern Indonesia* .Netherlands: Springer Netherlands, 1971
- Breuning, Merijke. *Foreign Policy Analysis*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- Bush, Robin. *Nahdlatul Ulama & The Struggle for Power Within Islam & Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2009.

- Caballero-Anthony, Melly. *Regional Security in Southeast Asia: Beyond The ASEAN Way*. Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Corbin, Juliet M dan Anselm Strauss, *Basic Qualitative Research: Techniques and Procedures For Developing Grounded Theory*. USA: Sage Publications, 2018.
- Creswell, John W. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches 4th Edition*. London: Sage Publications, Inc, 2013.
- Dahl, Robert. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963.
- Effendy, Bahtiar. *Islam and The State in Indonesia*. Singapore: ISEAS Series on Islam, 2003.
- Edward Aspinall, Marcus Mietzner dan Dirk Tomsa, eds. *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*. Singapore: ISEAS, 2015.
- Elisabeth, Adriana. *Grand Design Kebijakan Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: LIPI, 2016.
- Finnemore, Martha. *National Interests In International Society*. New York: Cornell University Press, 1996.
- Heinz, John P, Edward O. Laumann, Robert L. Nelson, Robert H. Salisbury. *The Hollow Core: Private Interests In National Policy Making*. London: Harvard University Press, 1993.
- Henderson, Jeannie. *Reassessing ASEAN*. Oxford: Adelphi Papers, 1999.
- Hill, Christopher. *Foreign Policy In The Twenty-First Century*, 2nd ed. London: Palgrave, 2016.
- Hudson, Valerie M. *Foreign Policy Analysis 2nd Ed*. UK: Rowman & Littlefield, 2014
- Kersten, Carol. *Islam In Indonesia: The Contest For Society, Ideas and Values* (Oxford: Oxford University Press, 2016).
- James Rosenau, Gavin Boyd, dan Kenneth W. Thompson, *World Politics: An Introduction* (New York: The Free Press, 1976)
- Jones, Lee. *Critical Studies of the Asia Pacific Series: ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. UK: Palgrave Macmillan, 2012.

- Morin, Jean Frederic dan Jonathan Paquin. *Foreign Policy Analysis*. Switzerland: Plagrave Macmillan. 2018.
- Peter, Katzenstein.J.*The Culture of National Security: Norms and Indetity in World Politics*. Columbia University Press, 1996.
- Rana, Kishan S. *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. London: The Continuum International, 2011.
- Rana, Kishan S. *Bilateral Diplomacy*. India: Manas Publication, 2002.
- Ramage, Douglas. *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and The Ideologi of Tolerance*. London:Routledge,1965
- Rieffel, Lex. "The Moment", dalam *Myanmar/Burma Inside Challenges,Outside Interests*, ed.The Brookings Institution, 2010.
- Rosenau, James, dan Gavin Boyd, dan Kenneth W. Thompson, *World Politics: An Introduction* New York: The Free Pass, 1976.
- Smith, Anthony D. *National Identity*. Reno: University of Nevada Press ,1991.
- Steinberg, David I. *Burma/Myanmar: What Everyone Needs To Know*. Oxford University Press, 2010.
- TEMPO, *Seri Buku Tempo: Tokoh Islam di Awal Kemerdekaan – Kartosoewirjo*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2016.
- Weinstein, Franklin B. *Indonesian Foreign Policy And The Dilemma Of Dependenced: From Soekarno to Soeharto* .An Equinox Publishing, 2017.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge:University Press, 1999.
- Yin, Robert K.*Case Study Research: Design and Methods 3rd Edition*. London: Sage Publications, Inc, 2003.

Jurnal & Artikel

- Acharya, Amitav. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, Vol.58 No.2. (2004).

- Ahmad, Abdullahi Avoade. "The Principle of Non-Interference And The Question Of Human Rights Violation: The Case Of The Rohingya Minority", *Asian Journal Of Social Sciences and Management Studies* Vol.3, No.4 (2016).
- Albayumi, Fuat dan, Nourma Meysita Hadi, dan Djoko Susilo. 'Diplomasi Indonesia Dalam Menyelesaikan Krisis Pengungsi Rohingya Tahun 2017', *Nation State Journal of International Studies* Vol.1, No.2 (2018).
- Busse, Nikolas. "Constructivism and Southeast Asian Security", *The Pacific Review*. Vol.12 No.1. (1999).
- Conceicao-Heldt, Eugenia da dan Patrick A. Mello," Two Level Games In Foreign Policy Analysis", *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (2017).
- Corthay, Eric. "The ASEAN Doctrine Of Non-Interference In Light Of The Fundamental Principle Of Non-Intervention", *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.17 No.2 (2016).
- Dio Tobing, Dio Herdiawan. "The Limits and Possibilities of the ASEAN Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue in Southeast Asia", dalam *The 1st International Conference on South East Asia Studies 2016 - KnE Social Sciences* (2018).
- Dugis, Vinsensio. "Domestic Political Structure and Publik Influence on Foreign Policy, A Basic Model", *Jurnal Global & Strategis* Vol.3, No.2 (2009).
- Fearon, James D. "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories oOf International Relations", *Annual Review of Political Science* Vol.1 (1998).
- Finnemore, Martha dan Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, Vol. 52, No.4. (1998).
- Fitriani dan Vido Chandra Panduwinata, "Analisa Kinerja Kementerian Luar Negeri Indonesia (2015-2018)", *CSIS Working Paper Series (WPSINT - 3)* (2018).
- Fortuna, Dewi Anwar, Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia, *Journal Of Indonesian Social Sciences and Humanities* Vol.3 (2011)
- Fuat, Albayuni. "Diplomasi Indonesia Dalam Menyelesaikan Krisis Pengungsi Rohingya Tahun 2017", *Nation State: Journal of International Studies* Vol.1, No.2 (2018).

- Ganjar Herdiansah, Ari et al., eds., *The Islam Defence Action: A Challenge of Islamic Movement to Democratic Transition In The Post 2014 Indonesia*, Wacana Vol.20, No.2. (2017)
- Haacke, Jurgen. "Enhanced Interaction With Myanmar and The Project Of A Security Community: Is ASEAN Refining Or Breaking With Its DiplomatiK And Security Culture?", *Contemporary Southeast Asia* Vol.27, No.2 (2005)
- Haacke, Jurgen. "Myanmar and ASEAN", *The Adelphi Papers* Vol.46, No.381 (2006).
- Haacke, Jurgen. "ASEAN's DiplomatiK and Security Culture: A Constructivist Assessment", *International Relations Of The Asia-Pacific* Vol.3 (2003).
- Haacke, Jurgen. "The Concept Of Flexible EngagemenT And The Practice Of Enhanced Interaction: Intramural Challenges To The ASEAN Way", *The Pacific Review* Vol.12, No.4 (1999).
- Islam, Md Shairful. "Understanding The Rohingya Crisis and The Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses", *Jadavpur Journal of International Relations* (2019).
- J, Leider Jacques P. "Rohingya: The Name, The Movement, The Quest for Identity", *Network Myanmar* (2014).
- Jones, Lee. "ASEAN's Albatross: ASEAN Burma Policy, From Constructive EngagemenT to Critical DisengagemenT", *Asian Security* Vol. 4, No.3 (2008).
- Jones, Lee. "ASEAN And The Norm Of Non-Interference In Southeast Asia : A Quest for Social Order", *Nuffield College* (2009).
- Jorn Dosch, Jorn dan Manfred Mols, "Thirty Years Of ASEAN: Achievements and Challenges", *The Pacific Review*, Vol.11 No.2 (1998).
- Katsumata, Hiro "Why Is ASEAN Diplomacy Changing? From "Non-Interference To "Open and Frank Discussios", *Asian Survey* Vol.44, No.2 (2004).
- Kissinger, Henry. Domestic Structure and Foreign Policy, *Daedalus* Vol.95, No.2 (1996).
- Leifer, Michael. "The ASEAN Peace Process: A Category Mistake", *The Pacific Review*. Vol.12, No.1 (1999).

- Lindblom, Alina et al., eds., “Persecution of The Rohingya Muslims: Is Genocide Occuring in Myanmar’s Rakhine State? A Legal Analysis”, *Fortify Rights* (2015).
- Marshall, Paul. Conflict In Indonesian Islam dalam *Hudson Institute: Current Trends In Islamist Ideology* , 31/05/2018
<https://www.hudson.org/research/14367-conflicts-in-indonesian-islam>
 (25 /20/2019).
- Maung, Maung Zani dan Alice Cowley. “The Slow-Burning Genocide Of Myanmar’s Rohingya”, *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* (2014).
- Mietzner, Marcus dan Burhanuddin Muhtadi, Explaining the 2016 Islamist Mobilisation In Indonesia: Religious Intolerance, Militant Groups and The Politics of Accomodation, *Asian Studies Review* Vol.42, No.3. (2018).
- Mohajan, Haradhan Kumar “History Of Rakhine State And The Origin of The Rohingya Muslims”, *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies*.Vol.2, No.1 (July 2018).
- Muhamad, Simela Victor. “Tragedi Kemanusiaan Rohingya”, *Info Singkat Hubungan Internasional – P3DI*. Vol.IV, No15 (2012).
- Mujani, Saiful dan R. William Liddle, Muslim Indonesia Secular Democracy, *Asian Survey* Vol. 49, No.4 (2009).
- Narine, Shaun. “Forty Years of ASEAN: A Historical Review”, *The Pacific Review*, Vol.21 No.4 (2008).
- Putnam, Robert. ” Diplomacy and Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games”, *International Organization* 42, no.3 (1988).
- R.S. Milani, Carlos, dan Leticia Pinheiro dan Maria Regina Soares De Lima, “Brazil Foreign Policy and The Graduation of Dilemma”, *International Affairs* Vol. 93, No.3 (2017).
- Ramcharan, Robin. “ASEAN and Non-Interference: A Principle Maintained”, *Comtemporary Southeast Asia* Vol. 22, No.1 (2000).
- Sari, Angguntari. “A Neoclassical Realist Explanation of Indonesia’s Involvement in Muslim-Related Secessions in Non-Muslim Countries ”, *Asian Journal of Comparative Politics* Vol. 20, No (2018).

- Satria, Novander dan Ahmad Jamaan. "Islam dan Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Peran Indonesia Dalam Konflik di Rakhine, Myanmar", *Jurnal Transnasional* Vol.5 No.1 (Juli 2013).
- Situmorang, Mangadar. "Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Di Bawah Pemerintahan Jokowi-JK", *Jurnal Hubungan Internasional* Vol. 11, No.1 (2015).
- Suryadinata, Leo. "Islam and Soeharto's Foreign Policy: Indonesia, The Middle East, and Bosnia", *Asian Survey* Vol.35, No.3 (1995).
- Sukma, Rizal. "The Evolution Of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View", *Asian Survey* Vol.35, No.3 (1995).
- Tobing, Dio Herdiawan "The Limits and Possibilities of the ASEAN Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue in Southeast Asia", dalam *The 1st International Conference on South East Asia Studies 2016 - KnE Social Sciences* (2018).
- Umar, Ahmad Rizky Mardhatillah. "A Genealogy Of Moderate Islam Governmentality and Discourses of Islam In Indonesia's Foreign Policy", *Studi Islamika* Vol.23, No.3. (2016).
- Weatherbee, Donald. *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*. Singapore: ISEAS Publishing, 2013.
- Zawacki, Benjamim. "Defining Myanmar's: Rohingya Problem", *Human Rights Brief* 20, No.3 (2013).

Publikasi Pemerintah :

- ASEAN, Tabloid Masyarakat ASEAN, 2018, *Rohingya antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan* dalam Masyarakat ASEAN, Ed. 8.
- Kementerian Luar Negeri, "Rohingya antara Solidaritas ASEAN dan Kemanusiaan dalam Masyarakat", *Masyarakat ASEAN*, Ed. 8 (2015).
- Tabloid Diplomasi, "Negara Organisasi Konferensi Islam (OKI) Apresiasi Pemerintah Indonesia Dalam Isu Rakhine State", *Kementerian Luar Negeri* (2017).

Laporan Resmi

Advisory Commission on Rakhine State, “Towards A Peaceful, Fair and Prosperous Future For The People Of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State”, August 2017.

Allard Lowenstein, *Persecution of the Rohingya Muslims: Is Genocide Occuring in Myanmar Rakhine State? A Legal Analysis*, International Human Rights Clinic, Yale Law School, 2016.

IPAC, “After Ahok: The Islamist Agenda In Indonesia”, *IPAC Report No.44* (April 2018).

IPAC, “Indonesia And The Rohingya Crisis”, *IPAC Report No.46* (June 2018).

The Rakhine Inquiry Commission Republic of Union Myanmar, “Final Report Of Inquiry Commission On Sectarian Violence In Rakhine State”, 8 July 2013.

Dokumen Negara

Undang Undang Kewarganegaraan Burma 1982

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

Perpres Nomor 19 Tahun 2018, tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Kemanusiaan Dalam Penanggulangan Bencana Mengenai Ketuanrumahaan dan Pemberian Keistimewaan dan Kekebalan (*Agreement Between the Government Of The Republic of Indonesia And ASEAN Co-ordinating Centre For Humanitarian Assistance On Disaster Management on Hosting and Granting Privileges and Immunities*).

Disertasi

Akhmad Baihaqie dalam disertasi yang berjudul *Islam And Indonesian Foreign Policy Under the Yudhoyono Presidency* (University of Malaya, 2017).

Website Organisasi dan Pemerintah:

ASEAN, *ASEAN Chairman’s Statement On The Humanitarian Situation In Rakhine State* (2017), <https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-humanitarian-situation-in-rakhine-state/> (28 Desember 2019).

ASEAN, Pidato H.E. Mr. Rodolfo C. Severino, Sekretaris Jenderal ASEAN, “Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way” (ASEAN, Singapura 3 Juli 2010)

https://asean.org/?static_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000 (15 Oktober 2019).

Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP), “DPR Dorong Parlemen Asia Dukung Penyelesaian Krisis Kemanusiaan Rohingya”, Dewan Perwakilan Rakyat, 03/10/2017
<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/17853/t/DPR+Dorong+Parlemen+Asia+Dukung+Penyelesaian+Krisis+Kemanusiaan+Rohingya> (29 November 2019).

Council On Foreign Relations, “Global Conflict Tracker” Rohingya Crisis Myanmar, www.cfr.org.

Human Rights Watch, “Burma Events of 2017”, www.hrw.org.

Humas Sekretariat Kabinet RI, “Sesalkan Kekerasan, Presiden Jokowi: Pemerintah Berkomitmen Bantu Atasi Krisis Kemanusiaan di Myanmar”, Sekretariat Kabinet RI, 02/09/2017
<https://setkab.go.id/sesalkan-kekerasan-presiden-jokowi-pemerintah-berkomitmen-bantu-atasi-krisis-kemanusiaan-di-myanmar/> (20 Desember 2019).

Kementerian Luar Negeri Indonesia, “Menlu Retno Marsudi Capaian Tiga Tahun Politik Luar Negeri Indonesia Dalam Pemerintahan Jokowi-JK”, <https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Menlu-Retno-Marsudi,-Capaian-Tiga-Tahun-Politik-Luar-Negeri--Indonesia-Dalam-Pemerintahan--Jokowi-JK.aspx> (28 Desember 2019).

Komisi I DPR, “Legislator Desak Pemerintah Bersikap Atas Kekerasan Rohingya”, Dewan Perwakilan Rakyat, 30/08/2017
<http://dpr.go.id/berita/detail/id/17440/t/Legislator+Desak+Pemerintah+Bersikap+Atas+Kekerasan+Rohingya> (25 Desember 2019).

Presiden RI, “Sejarah Baru Kedekatan Hubungan Indonesia dan Afghanistan”, <http://presidenri.go.id/berita-aktual/sejarah-baru-kedekatan-hubungan-indonesia-afghanistan> (28/10/2019.)

Sekretariat Kabinet RI, “Islam Moderat Jadi Aset Politik Luar Negeri Kemenlu”, [setkab.go.id 04/052019 https://setkab.go.id/islam-moderat-jadi-aset-politik-luar-negeri-kemenlu](https://setkab.go.id/islam-moderat-jadi-aset-politik-luar-negeri-kemenlu) (26/10/2019).

Sekretariat Nasional ASEAN-Indonesia, “Bertemu Presiden Myanmar, Jokowi Juga Singgung Pengungsi Rohingya”, Setnas-Asean, 28/03/2018

<http://setnas-asean.id/news/read/bertemu-presiden-myanmar-jokowi-juga-singgung-pengungsi-rohingya> (25 Desember 2019).

UN, “Security Council Presidential Statement Calls On Myanmar to End Excessive Military Force Intercommunal Violence in Rakhine State”, United Nations <https://www.un.org/press/en/2017/sc13055.doc.htm> (28 Desember 2019).

Berita

Agence France-Presse, “Thousands of Muslims protest outside Myanmar Embassy”, The Jakarta Post, 06/09/2017
<http://www.thejakartapost.com/news/2017/09/06/-thousands-of-muslims-protest-outside-myanmar-embassy.html> (25/09/2019).

Akbar, Wishnugoro. “FPI: Rohingya Butuh Senjata, Tak Hanya Bantuan Kemanusiaan”, CNN Indonesia 08/09/2017
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908082815-20-240303/fpi-rohingya-butuh-senjata-tak-hanya-bantuan-kemanusiaan> (25/09/2019).

Akbar, Jay. “Suara Indonesia Untuk Rohingya”, Tirto.id, 2/09/2017,
<https://tirto.id/suara-indonesia-untuk-rohingya-cvLs> (20 November 2019).

Amaro, Yesenta dan Kong Meta, “Cambodia Votes Against UN Rohingya Resolution”, The Phnom Penh Post, 20/11/2017
<https://www.phnompenhpost.com/national/cambodia-votes-against-un-rohingya-resolution> (25 November 2019).

Chongkittavorn, Kayi. “Myanmar Rebuffs Malaysia on OIC As ASEAN Warns on Rohingya Naming Issue”, Nikkei Asian Review, 22/01/2017
<https://asia.nikkei.com/Politics/Myanmar-rebuffs-Malaysia-on-OIC-as-ASEAN-warns-on-Rohingya-naming-issue2> (25 Desember 2019).

Dancel, Raul. “Phillipines ‘respects’ Malaysia’s Dissent On ASEAN’s Rakhine Crisis Statement”, Straits Times, 25/07/2017
<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/philippines-respects-malysias-dissent-on-aseans-rakhine-crisis-statement> (29 November 2019).

Gumilang, Prima. “Aksi Bela Rohingya di Borobudur, Massa Gelar Salat Gaib”, CNN Indonesia, 08/09/2017 diakses di
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908135848-20-240375/aksi-bela-rohingya-di-borobudur-massa-gelar-salat-gaib> (25/09/2019).

- Harian Nasional, “Dialog Indonesia-Myanmar Diapresiasi”, *Harian Nasional*, 08/12/2016 <http://www.harnas.co/2016/12/08/dialog-indonesia-myanmar-diapresiasi> (28 Desember 2019).
- Hidayat, Rafki. “Presiden Jokowi Didesak Minta Myanmar Hentikan Operasi Militer Atas Rohingya”, *BBC News Indonesia*, 05/12/2016 <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38204741> (28 Desember 2019).
- Hizbut Tahrir Central Media Office, “Statement of Hizb-ut Tahrir / Indonesia: Rally to Express Solidarity For Rohingya Muslims” , 31/10/2012, <http://hizb-ut-tahrir.info/en/index.php/press-releases/indonesia/1540.html> (18 November 2019).
- Jakarta Globe, 2017, “Indonesian Buddhist Leaders Call Unity Tensions Rise Plight Rohingya Muslims”, *Jakarta Globe* 04/09/2017 <http://jakartaglobe.id/news/indonesian-buddhist-leaders-call-unity-tensions-rise-plight-rohingya-muslims/> (25/09/2018).
- Jordan, Ray “Di Depan Ulama, Jokowi Cerita Diplomasi Hingga Bantuan ke Rohingya”, *Detik News*, 13/09/2017 <https://news.detik.com/berita/d-3641601/di-depan-ulama-jokowi-cerita-diplomasi-hingga-bantuan-ke-rohingya> (20 Desember 2019).
- Kompas, “DPR Dukung Menlu Retno Lanjutkan Diplomasi Kemanusiaan”, *Kompas*, 11/09/2017 <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/11/19463661/dpr-dukung-menlu-retno-lanjutkan-diplomasi-kemanusiaan-untuk-rohingya> (25 Desember 2019).
- Kwek, Theophilus “Will Najib’s Vocal Defense Of The Rohingya Backfire?”, *The Diplomat*, 06/12/2016, <https://thediplomat.com/2016/12/will-najibs-vocal-defense-of-the-rohingya-backfire/> (25 November 2019).
- Lee, Hui Yung. “ASEAN’s Limited Role in Solving the Rohingya Crisis”, *The Diplomat*, 12/10/2018, <https://thediplomat.com/2018/10/aseans-limited-role-in-solving-the-rohingya-crisis/> (20 November 2019)
- McPherson, Poppy. “Aung San Suu Kyi Says Myanmar Does Not Fear Scrutiny over Rohingya Crisis”, *The Guardian*, 19/09/2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/19/aung-san-suu-kyi-myanmar-rohingya-crisis-concerned> (20 November 2019).
- Media Indonesia, “Keluarga Buddhayana Indonesia Kutuk Kekejaman Atas Rohingya”, 3/09/2017, <https://mediaindonesia.com/read/detail/120649-keluarga-buddhayana-indonesia-kutuk-kekejaman-atas-rohingya> (20 November 2019)

- Prasetya, Andhika. “Bantu Etnis Rohingya, PKS Galang Dana dan Bentuk Crisis Center, Detik News, 04/09/2017 <https://news.detik.com/berita/d-3626907/bantu-etnis-rohingya-pks-galang-dana-dan-bentuk-crisis-center> (20 Desember 2019).
- Prima Gumilang, “AKsi Bela Rohingya di Borobudur, Massa Gelar Salat Gaib”, CNN Indonesia, 08/09/2017, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170908135848-20-240375/aksi-bela-rohingya-di-borobudur-massa-gelar-salat-gaib> (18 November 2019).
- Reuters, “Myanmar Rebuffs Malaysia For Organizing OIC Meeting On Rohingya”, Reuters, 21/01/2017 <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya/myanmar-rebuffs-malaysia-for-organizing-oic-meeting-on-rohingya-idUSKBN15508H> (20 November 2019).
- Reuters, “Southeast Asia Summit Draft Statement Skips Over Rohingya Crisis”, Reuters, 13/11/2017 <https://www.reuters.com/article/us-asean-summit-myanmar/southeast-asia-summit-draft-statement-skips-over-rohingya-crisis-idUSKBN1DD0CP> (29 November 2019).
- Reuters, “Thousands of Indonesians join anti-Myanmar rally in Jakarta”, Reuters, 06/09/2017 <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-indonesia/thousands-of-indonesians-join-anti-myanmar-rally-in-jakarta-idUSKCN1BH0T6> (25/09/2019).
- Revianur, Aditya. “JK Sesalkan Tindakan Anarkis Solidaritas Rohingya”, Kompas, 12/08/2012, <https://ekonomi.kompas.com/read/2012/08/12/06212243/~Regional~Indonesia%20Timur>
- Rohingya”, VOA Indonesia, 11/01/2017 <https://www.voaindonesia.com/a/menlu-indonesia-berkomitmen-krisis-rohingya/3671567.html> (25 Desember 2019).
- Sarwanto, Abi. “Fadli Zon Sanggah ‘Goreng’ Rohingya Untuk Diskreditkan Jokowi”, CNN Indonesia 06/09/2017, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170906024341-32-239712/fadli-zon-sanggah-goreng-rohingya-untuk-diskreditkan-jokowi?> (28 November 2019).
- Sharma, Angel. “How South Asia is Failing its Rohingya Challenge”, The Diplomat 02/12/107 <https://thediplomat.com/2017/12/how-south-asia-is-failing-its-rohingya-challenge/> (25/09/2019).
- Suara Muhammadiyah, Pernyataan Sikap PP Muhammadiyah Terkait Genosida Etnis Rohingya Myanmar”, 01/09/2017,

<http://www.suaramuhammadiyah.id/2017/09/01/ Pernyataan-sikap-pp-muhammadiyah-terkait-genosida-etnis-rohingya-myanmar/> (22 November 2018).

Tempo, “Bertemu Jokowi, Koffi Annan Bahas Bantuan Untuk Rohingya”, Tempo, 08/12/2016 <https://en.tempo.co/read/911769/asean-issues-chairmans-statement-on-rohingya-crisis> (25 Desember 2019).

Tempo, “SBY Salahkan Pemberitaan Media Sosial Rohingya”, Tempo.co, 4/08/2012, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aUV1v8PuGxcJ:https://nasional.tempo.co/read/421366/sby-salahkan-pemberitaan-media-soal-rohingya+&cd=9&hl=en&ct=clnk&gl=id> (20 November 2019).

Wardah, Fathiah. “Ribuan Demonstran Tuntut Pemerintah Putuskan Hubungan Diplomatik Dengan Myanmar”, VOA Indonesia, 07/09/2017, <https://www.voaindonesia.com/a/ribuan-demonstran-tuntut-pemutusan-hubungan-diplomatik-dengan-myanmar-/4018570.html> (20 November 2019).

Wardah, Fathiah. “Indonesia Luncurkan Program Bantuan Kemanusiaan Bagi Myanmar”, VOA Indonesia, 31/08/2017 <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-luncurkan-program-bantuan-kemanusiaan-bagi-myanmar/4009802.html> (20 Desember 2019).

May Wong, “Constructive Engagement Needed To Help Resolve Rakhine Crisis: Indonesia FM”, Channel News Asia, 20/01/2017 <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/constructive-engagement-needed-to-help-resolve-rakhine-crisis-in-7570766> (1 Desember 2019)