

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**



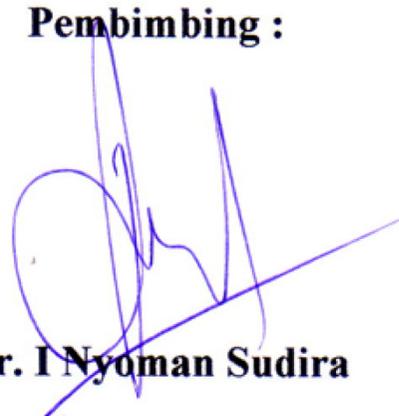
Oleh:

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 Occuring 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-plaint-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.