

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perselisihan ataupun konflik, seringkali ditemui dalam menjalin hubungan dengan pihak lain. Adanya masa lalu kelam akan penjajahan dan perang, membuat wilayah-wilayah di dunia ini terbagi kedalam berbagai macam bagian, termasuk negara. Negara didefinisikan oleh Prof. Miriam Budiharjo sebagai suatu organisasi yang ada di dalam suatu wilayah yang dapat memaksakan kekuasaannya yang sah terhadap semua golongan kekuasaan yang berada di dalamnya dan dapat menetapkan berbagai tujuan dari kehidupan tersebut (Isra, 2020). Pendefinisian ini menjelaskan bahwa suatu negara sangat memungkinkan mencakup berbagai macam golongan, baik etnis, ras, maupun agama. Negara juga diberi hak untuk mengatur rakyat pada wilayah kekuasaannya. Konsep dan pendefinisian negara sudah diatur dan ditata sedemikian rupa, namun pada kenyataannya masih banyak ketidaksesuaian yang dilakukan oleh suatu negara, seperti halnya yang dilakukan oleh negara Myanmar.

Myanmar merupakan sebuah negara yang termasuk ke dalam wilayah Asia Tenggara. Negara ini mendapatkan kemerdekaannya pada tanggal 4 Januari 1948 atas Inggris, kala itu pemerintahan Myanmar dipimpin oleh Jenderal Aung San (CPSCTECH.org, 2021). Persiapan kemerdekaan dimulai pada tahun 1920-an ketika gerakan kemerdekaan Burma mulai terorganisir. Burma (saat ini Myanmar) juga menjadi medan pertempuran antara sekutu dan kekaisaran Jepang pada era Perang Dunia II. Setelah Jepang menyerah pada tahun 1945, Inggris menguasai Myanmar kembali dan memberikan status semi-autonomi pada Myanmar, dan pada tahun 1947 Myanmar mengadopsi konstitusi baru yang sebelumnya telah disusun bersama Komisi Konstitusi Burma dan Inggris. Hingga pada akhirnya Myanmar merdeka pada 4 Januari 1948.

Setelah kemerdekaannya Myanmar memiliki total 135 kelompok etnis yang masing-masing memiliki budaya dan bahasanya tersendiri. Salah satu etnis terbesarnya ialah Burma (Bamar), etnis ini berasal dari Sino-Tibet dan menetap di

dataran tengah negara Myanmar. Etnis Burma atau Bamar, kurang lebih berjumlah sekitar 68%, kemudian etnis Shan berjumlah 9%, dan etnis sisanya adalah Kachin, Chin, Kaya, Kayin, Mon, dan Magh dari kurang lebih 60 juta penduduk Myanmar. Namun, terdapat salah satu etnis yang tidak diakui oleh negara Myanmar yakni etnis Rohingya. Hal ini terlihat pada saat diadakannya pertemuan tahun 1947, dimana pemerintah Myanmar mengundang seluruh etnis di Burma (Myanmar) untuk berkumpul terkecuali etnis Rohingya (Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 2022).

Perbedaan perlakuan ini membuat etnis Rohingya merasa terasingkan. Tidak hanya itu, selain tidak diakui sebagai warga negara oleh pemerintah setempat, etnis Rohingya juga direncanakan untuk dimusnahkan oleh pemerintahan Myanmar. Hal ini diperkuat dengan adanya berbagai diskriminasi yang diterima etnis Rohingya, seperti adanya sanksi sosial, kesenjangan dalam pendidikan dan penganiayaan yang perlahan membuat keadaan etnis Rohingya mulai memprihatinkan. Diskriminasi ini pada akhirnya berujung pada tindak kekerasan yang mulai dilakukan pada etnis Rohingya dan menjadi pertanda adanya pertikaian dalam domestik Myanmar. Pertikaian antara Myanmar dan etnis Rohingya kian berlangsung dalam kurun waktu yang lama.

Sebelum masa kolonialisme wilayah Rakhine yang ditempati oleh etnis Rohingya yang berstatus sebagai kerajaan Arakan, diserang oleh kerajaan Ava. Serangan ini mendesak raja Naramekhla sebagai pemimpin kerajaan Arakan untuk mengungsi ke negeri Bengali (Saat ini Bangladesh). Raja Naramekhla disambut baik dan mendapat bantuan dari Bengali, termasuk dalam mengambil alih kerajaannya yang dirampas oleh kerajaan Ava. Pengambilan alih balik oleh raja Nara Meikhle membuahkan hasil pada tahun 1430, wilayah Rakhine kembali ke tangan kerajaan Arakan (Jawad, 2022). Raja Naramekhla memberikan sebagian wilayahnya pada Bengali, sebagai bentuk balas budi atas bantuan yang ia terima. Kembalinya kerajaan Arakan membuat kekhawatiran pada sisi Barat (Rakhine), dimana Dinasti Konbaung Burma tidak terima dan ingin melakukan penyerangan, serta menghabisi etnis Rohingya yang mereka sebut sebagai “pedagang ilegal” atau “orang pendatang”. Disebut demikian karena Burma menganggap etnis Rohingya berbeda dari mereka, baik keyakinan, dan juga bentuk tubuh etnis Rohingya yang

tidak mirip dengan rakyat asli Asia Tenggara, mereka lebih mirip dengan penduduk asli dari Bangladesh (Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 2022).

Pada tahun 1784, Dinasti Konbaung menyerang Arakan dengan sangat masif. Dimana penyerangan ini memakan ribuan orang hingga tewas dan puluhan ribu orang ditahan. dari sinilah perselisihan antar etnis sangat kentara terjadi. Setelah berhasil menguasai wilayah kerajaan Arakan Rakhine, beberapa tahun kemudian terjadi perang Anglo-Burma I pada tahun 1823, dimana Burma diserang oleh Inggris. Inggris kemudian menarik kembali etnis Rohingya yang didominasi oleh muslim yang sebelumnya telah diusir oleh Burma untuk bekerja pada lahan-lahan pertanian serta membangun infrastruktur. Kebijakan ini mengakibatkan kecemburuan bagi etnis asli Burma terhadap etnis Rohingya (Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 2022).

Konflik Rohingya pada akhirnya menjadi konflik etnis yang terjadi antara kelompok etnis Rohingya, yang mayoritas muslim, dan pemerintahan Myanmar. Berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan terhadap etnis Rohingya termasuk penganiayaan, pembunuhan, pemerkosaan dan pengusiran (Rahman, 2019). Dilansir dari laman [beritaworldvision.org](http://beritaworldvision.org) tercatat pada tahun tahun 2017, serangan yang dilakukan militer Myanmar pada etnis Rohingya memicu tindak kekerasan yang membuat lebih dari 700.000 orang melarikan diri ke Bangladesh (Reid, 2023). Dengan demikian, pertikaian yang terjadi antara etnis Rohingya dengan pemerintahan Myanmar tidak hanya berdasarkan asas kecemburuan saja melainkan juga karena adanya perbedaan dan rasa ingin menguasai satu sama lain. Krisis kemanusiaan ini telah menarik perhatian dunia luar dalam lingkup regional, bahkan internasional, dan menjadi isu besar dalam kawasan ASEAN.

Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki komitmen terhadap isu kemanusiaan dan perdamaian (Badan Kerja Sama Antar Perlemen, 2022). Terlihat dari berbagai aksi yang dilakukan Indonesia dalam menangani kasus kemanusiaan seperti kontribusi sukarela tahunan kepada *Central Emergency Response Fund* (CERF) yang jumlahnya terus ditingkatkan hingga USD 220.000 mulai tahun 2017 (Kementerian Luar Negeri, 2019). Selain itu Indonesia juga aktif dalam mendukung upaya global dalam penanganan *Global Compact of Refugees* (GCR) yang

membahas dan bernegosiasi dalam penanganan pengungsi global, dan melakukan aksi kemanusiaan lain baik secara material maupun non material. Dalam kasus konflik Rohingya ini, kepemimpinan Indonesia di ASEAN mencakup upaya diplomatik dan bantuan kemanusiaan. Sebagai salah satu anggota ASEAN, Indonesia cukup mendominasi dalam menangani kasus konflik dan krisis kemanusiaan yang terjadi di Myanmar khususnya dalam mendorong pihak-pihak lain di ASEAN untuk mengambil peran dalam membantu penyelesaian konflik yang terjadi.

Terdapat banyak kajian yang mengkaji peran Indonesia dalam penyelesaian konflik Rohingya, seperti pada penelitian Yela Yulianda Sari yang membahas terkait “Peran Indonesia Dalam Penyelesaian Konflik Rohingya Tinjauan Hukum Internasional dan Hukum Islam”. Pada penelitian ini ditemui bahwa upaya yang dilakukan oleh Indonesia dalam membantu penyelesaian konflik Rohingya di Myanmar adalah dengan menampung para pencari suaka dan memberikan bantuan-bantuan guna memenuhi hak dari para pengungsi Rohingya (Sari, 2018). Terdapat pula penelitian lain yang membahas terkait pengaruh prinsip non-intervensi ASEAN, seperti pada tulisan Zahratunnisa Ramadhani dan Maburrah yang berjudul “Pengaruh Prinsip Non-Intervensi ASEAN terhadap Upaya Negosiasi Indonesia dalam Menangani Konflik Kudeta Myanmar”. Tulisan tersebut menemukan bahwa penerapan prinsip non-intervensi ASEAN memberikan kelonggaran bagi negara-negara anggota untuk mengatur permasalahan internalnya, sekaligus menjadi penghalang dalam melaksanakan mekanisme tertentu seperti kasus konflik kudeta Myanmar (Zahratunnisa Ramadhani, 2021).

Meskipun sudah terdapat beberapa kajian yang meneliti terkait isu Rohingya, belum ditemukan penelitian yang membahas terkait kepemimpinan Indonesia dalam menyelesaikan konflik Rohingya di Myanmar. Oleh karena itu, peneliti pada penelitian ini akan berfokus pada kepemimpinan Indonesia dalam menyelesaikan konflik Rohingya di ASEAN.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, penulis mengajukan pembahasan terkait kepemimpinan Indonesia dalam menyelesaikan konflik Rohingya di ASEAN, dengan mengajukan rumusan masalah “Mengapa Indonesia sangat aktif dalam penyelesaian konflik Rohingya di Myanmar dibanding anggota ASEAN lainnya?”

## **C. Tujuan penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apa yang mendasari keterlibatan aktif Indonesia dalam penyelesaian konflik Rohingya di Myanmar dibanding negara anggota ASEAN lainnya dan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi keputusan Indonesia untuk mengambil peran aktif dalam menangani isu konflik Rohingya ini.
2. Penelitian ini adalah untuk memenuhi syarat dalam mendapatkan gelar sarjana dalam program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

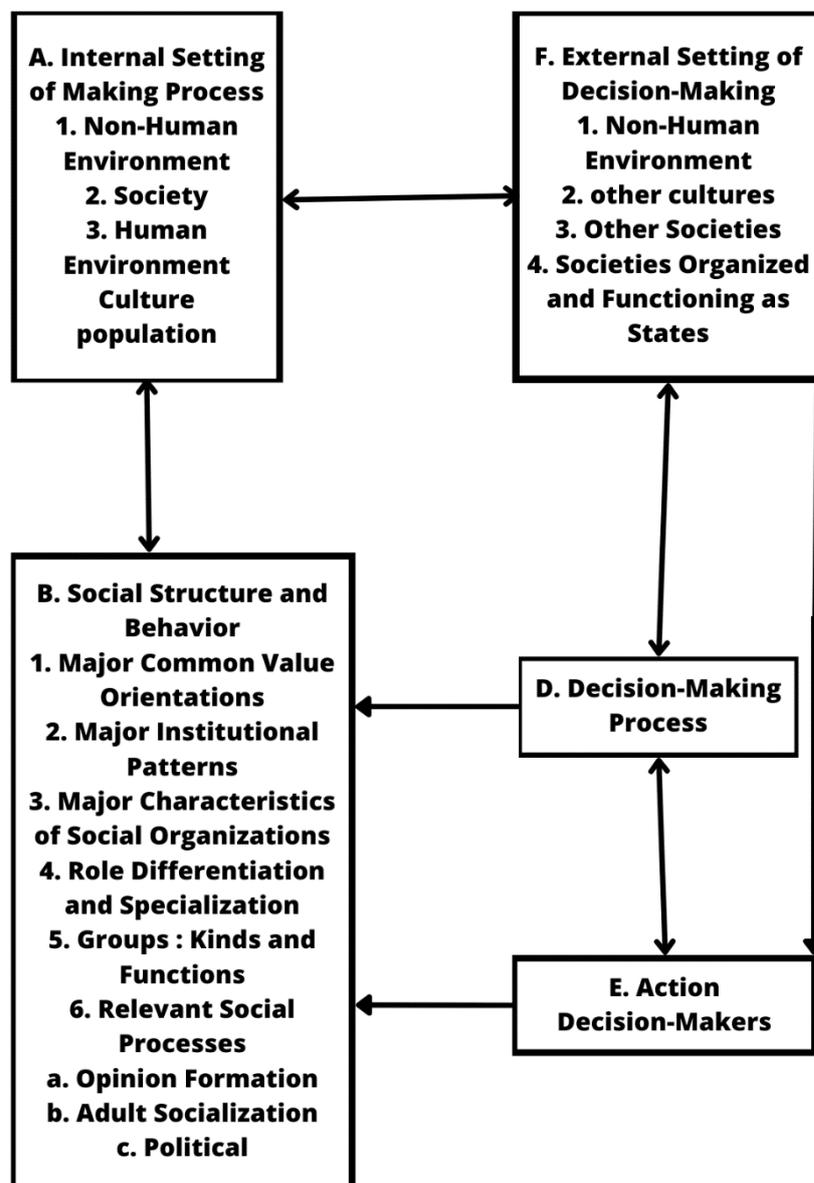
## **D. Kerangka Teori**

### **Konsep Pembuatan Keputusan Luar Negeri**

Dalam studi politik internasional, tindakan, reaksi, dan interaksi merupakan hal yang pasti akan ditemui dalam menjalin hubungan dengan pihak lain. Suatu tindakan muncul dari kebutuhan untuk menetapkan, memelihara, dan mengatur hubungan yang diinginkan, tidak diinginkan, serta hubungan yang sulit untuk dihindari.

Tindakan yang dilakukan pada dasarnya melalui proses tahapan pembuatan keputusan. Pembuatan Keputusan atau kebijakan ini merupakan hal yang krusial dalam suatu struktur pemerintahan, sehingga proses pembuatannya pun menjadi penting. Hal ini sama dengan kebijakan luar negeri, dimana keputusan tersebut dapat berpengaruh pada sikap maupun pandangan internasional pada suatu negara.

**Richard C. Snyder** memaparkan bahwa konsep pembuatan keputusan politik dalam politik luar negeri merujuk pada proses dan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan-keputusan yang dibuat oleh pembuat kebijakan luar negeri dalam mengatasi masalah atau isu-isu dalam hubungan internasional (Anak Agung Banyu Perwita, 2014). Snyder juga mengungkapkan bahwa dalam implementasinya, konsep pembuatan keputusan luar negeri terdiri dari enam elemen yakni, *internal setting of decision making, social structure and behavior, external setting of decision making, decision making process, decision makers*, dan juga *action* (Richard Snyder, 1962). Elemen-elemen ini dijabarkan melalui tabel berikut:



a) **Internal Setting of Decision Making**

*Internal Setting of Decision Making* merupakan bagian domestik dari suatu negara, meliputi karakteristik internal organisasi, yang pada akhirnya memberikan pengaruh pada suatu negara dalam memutuskan suatu kebijakan. Snyder juga mengidentifikasi faktor-faktor lainnya seperti struktur organisasi, tujuan organisasi, sumber daya, serta tata kelola organisasi dalam proses pengambilan keputusan.

b) **Social Structure and Behavior**

*Social structure and behavior* mengacu pada keadaan negara secara domestik, spesifiknya adalah terkait dengan hubungan antara individu dan kelompok dalam organisasi, termasuk nilai-nilai yang dianut masyarakat, pola kelembagaan/ institusi, maupun peran sosial dalam masyarakat. Snyder menjelaskan beberapa faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan pada social structure and behavior ini meliputi; kelas sosial, gender, dan kekuasaan.

c) **External Setting of Decision Making**

*External Setting of Decision Making* berfokus pada konteks politik, sosial, dan lingkungan internasional yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Elemen ini merupakan suatu dampak di dalam negara yang datang dari luar negara, dan merupakan satu-satunya poin di luar struktur dalam suatu negara. Faktor-faktor yang mempengaruhi elemen ini adalah tekanan politik, pendapat publik, serta kondisi dalam lingkungan internasional.

d) **Decision Making Process**

Pada poin *Decision Making Process* mengacu pada proses formal maupun informal yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Berbagai hal dapat mempengaruhi elemen ini, seperti struktur keputusan, pengumpulan informasi, serta hasil dari analisis keputusan.

e) **Decision Makers and Action**

*Decision Makers and Action* elemen ini mengacu pada orang-orang yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan bagaimana tindakan diambil sebagai hasil keputusan tersebut. Snyder menggolongkan beberapa faktor yang mempengaruhi elemen ini mulai dari kepemimpinan,

karakteristik individu, dan kebijakan public. *Action* merupakan sebuah aksi atau kebijakan yang dikeluarkan oleh suatu negara kepada negara lain yang juga dapat disebut dengan *Foreign Policy*. Pada poin ini faktor-faktor individu seperti sikap, latar belakang, dan karakteristik dapat menjadi pertimbangan dalam hal pengambilan keputusan, dimana hal tersebut juga dapat mempengaruhi hasil suatu keputusan.

Dari beberapa elemen ini, elemen A, B, D, dan E merupakan satu kesatuan dari sebuah negara, sedangkan yang C merupakan pihak luar negara/ luar negeri. Selain itu diantara pola-pola elemen ini terdapat beberapa hubungan diantara satu sama lain, seperti A mempunyai hubungan timbal balik dengan B, C juga mempunyai hubungan timbal balik dengan A, D mempunyai hubungan timbal balik dengan B, E mempunyai hubungan timbal balik dengan D, C mempunyai hubungan dengan B, dan E mempunyai hubungan dengan B. Sehingga, poin-poin ini saling berhubungan satu sama lain. Pada konsep proses pembuatan keputusan oleh Richard C. Snyder ini mempunyai keistimewaan tersendiri dari model yang lain, yaitu lebih mendetailkan bagian kondisi di dalam negara, dibanding dengan model-model yang lainnya yang lebih berfokus pada keadaan eksternal negara, sedangkan internalnya hanya dibahas sedikit dan kurang mendetail. Peneliti melihat bahwa konsep pembuatan kebijakan luar negeri ini dapat menjadi acuan dalam membahas mengapa Indonesia memutuskan untuk berperan aktif dalam menyelesaikan konflik etnis Rohingya di Myanmar.

#### **E. Argumentasi**

Politik Luar Negeri Indonesia dalam kasus Rohingya lebih menonjol dibanding negara-negara ASEAN lainnya. Ini terjadi karena adanya *image* cinta damai yang ingin ditanamkan Indonesia dalam lingkup Internasional yang sesuai dengan landasan serta tujuan politik luar negeri Indonesia, serta adanya dorongan dari kekuatan politik domestik yang menuntut negara untuk membantu menyelesaikan konflik Rohingya di Myanmar.

## **F. Metode Penelitian**

### a. Metode Penelitian:

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif dengan metode penelitian kualitatif atau studi pustaka.

### b. Data:

Data yang diperoleh dari penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer adalah kebijakan luar negeri yang diperoleh dari Kementerian Luar Negeri, sedangkan data sekunder adalah data pendukung yang bersumber dari buku, jurnal, surat kabar, dan artikel.

### c. Pengumpulan Data:

Pengumpulan data menggunakan observasi artikel, review artikel, dan wawancara.

### d. Analisis Data:

Analisis data dilakukan melalui proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif interpretatif. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis apa yang mendasari keterlibatan aktif Indonesia dalam penyelesaian konflik Rohingya di Myanmar dibanding anggota ASEAN lainnya, serta untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi keputusan Indonesia untuk mengambil peran aktif dalam isu tersebut.

## **G. Jangkauan Penelitian**

Pada penelitian ini, penulis akan membatasi pembahasan pada keterlibatan aktif Indonesia dalam penyelesaian konflik Rohingya di Myanmar dan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan Indonesia untuk mengambil peran aktif dalam menangani isu tersebut.

## **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memperjelas arah pembahasan pada skripsi ini, maka penulis membagi bab pembahasan dengan sistematika sebagai berikut:

- BAB I: Pendahuluan yang mencakup latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, argumentasi, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II: Membahas tentang bagaimana kasus domestik Myanmar berkembang menjadi kasus regional di ASEAN.
- BAB III: Membahas tentang peran dan posisi Indonesia dalam penyelesaian konflik Rohingya dibandingkan negara ASEAN lainnya.
- BAB IV: Merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.