

## Islam dan Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Peran Indonesia dalam Konflik di Rakhine, Myanmar

Novandre Satria\* & Ahmad Jamaan\*

### Abstract

*This research was intended to explore the religion influence on the role of Indonesia's engagement in ethnic conflict in Rakhine State, Myanmar, between Arakanese Buddhist and Rohingya Muslims in mid 2012. Since the discussion would be focused on the influencing factors and the role of Indonesia itself, thus, this research is categorized as a foreign policy analysis. The religion implication on the role of Indonesia was observed using and guided by Holistic Constructivism perspective which underlined that state's behavior was constituted by identity which was formed by the values and norms occurred either on the structural (international norms) or in the sub-systemic area (domestic). In domestic area, the role was taken as a respond of the insistence and enforcement of the people of Indonesia over the indication of discrimination to Muslims. While in structural area, it was a manifestation of a discourse on islam in international affairs; attempt to play a bigger role in Islamic world, and bridging islam and the west.*

**Keywords:** *Identity, political intervention, Constructivism, foreign policy*

### Pendahuluan

Pada Juni 2012, konflik etnis terjadi di bagian barat Negara Bagian Rakhine, Myanmar, antara Etnis Arakan yang mayoritas beragama Budha dengan Etnis Rohingya yang mayoritas beragama Islam. Puncak dari konflik tersebut terjadi pada 8-12 Juni 2012,<sup>1</sup> yang berujung pada meningkatnya arus pengungsi Rohingya keluar Myanmar untuk mencari perlindungan ke Bangladesh dan beberapa negara di Asia Tenggara,<sup>2</sup> antara lain Thailand, Malaysia, dan Indonesia sebagai dampak dari eskalasi konflik yang terus meningkat.<sup>3</sup>

---

\* Alumni Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Riau

\* Dosen Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Riau

<sup>1</sup> Smith, Matthew. F, *The Government Could Have Stopped This: Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State* (USA: Human Right Watch, 2012). Hal. 18.

<sup>2</sup> Lihat dalam, misalnya, "Warga Malaysia dan Rohingya Kepung Kedubes Myanmar," OKEZONE.com, 6 Agustus 2012 (diakses pada: 7 September 2012). Lihat juga dalam, "Ratusan Pengungsi Rohingya Menyebar di Indonesia," Metrotvnews.com, 5 Agustus 2012 (diakses pada: 7 September 2012).

<sup>3</sup> "Sekjen ASEAN Meminta Penjelasan Myanmar atas Pelanggaran HAM Terhadap Etnis Muslim Rohingya," ANTARA, 31 Juli 2012. Lihat juga dalam, "Muslim Rohingya Masih Trauma," KOMPAS.com, 2 Juli 2012.

Sejalan dengan itu, kecaman dari komunitas-komunitas internasional terus bermunculan terkait konflik yang terjadi di Rakhine, Myanmar. Di Iran, sentimen negatif terhadap Myanmar tumbuh pesat, karena konflik etnis ini dianggap sebagai upaya pembantaian terhadap umat Muslim di sana.<sup>4</sup> Organisasi Kerjasama Islam (OKI) mengutuk kekerasan terhadap masyarakat minoritas Muslim Rohingya.<sup>5</sup> ASEAN, sebagai organisasi regional di mana Myanmar bernaung juga meminta penjelasan secara menyeluruh dari pemerintah Myanmar. ASEAN menganggap, jika konflik etnis ini benar asimetris dan berat sebelah, maka hal tersebut sangat tidak wajar terjadi di lingkungan ASEAN yang demokratis. Dengan demikian, pemerintah Myanmar diminta untuk secepatnya menyelesaikan persoalan ini.<sup>6</sup> Di Indonesia sendiri, berbagai protes, kritik, dan keberatan dari hampir seluruh aspek masyarakat atas peristiwa tersebut diartikulasikan melalui aksi demonstrasi di hampir seluruh provinsi di Indonesia. Langkah tersebut ditempuh untuk mendesak pemerintah Indonesia agar mengambil langkah-langkah strategis untuk menghentikan kekerasan terhadap etnis Muslim Rohingya.<sup>7</sup> Mereka menganggap ada upaya pembantaian Etnis Rohingya dalam konflik tersebut yang dilakukan oleh Etnis Arakan dan pemerintah Myanmar.<sup>8</sup>

Sebagai wujud keprihatinan atas apa yang terjadi di Myanmar, pemerintah Indonesia kemudian turut aktif baik secara bilateral, multilateral maupun regional membahas dan berupaya menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan Etnis Rohingya, baik di PBB, ASEAN, dan OKI. Pemerintah Indonesia juga menerima kedatangan para pengungsi dan pencari suaka dari etnis Rohingya, kemudian bekerja sama dengan badan-badan PBB dan lembaga internasional lain untuk menyelesaikan, memberikan status, menyalurkan pada pihak ketiga, dan sebagainya.

Sedikit keluar dari pembahasan mengenai peran pemerintah Indonesia terkait konflik etnis di Rakhine, Myanmar - sebelum konflik tersebut mencuat, Indonesia juga pernah beberapa kali ikut terlibat dalam konflik-konflik yang nyaris serupa kalau tidak boleh dikatakan sama. Dalam tanda petik, terlibat aktif dalam konflik yang melibatkan dua pihak yang berbeda identitas, walaupun boleh jadi konflik tersebut bukan merupakan konflik horizontal seperti yang terjadi di Arakan. Sebagai contoh; pada tahun 2006,

---

<sup>4</sup> "Ayatollah Kashani: Membantai Rohingya Berarti Melawan Islam," ANTARANEWS.com, 28 Juli 2012.

<sup>5</sup> "Tiga Rekomendasi OKI Untuk Rohingya," Aceh Barat News, 4 Agustus 2012.

<sup>6</sup> "Sekjen ASEAN Meminta Penjelasan Myanmar atas Pelanggaran HAM Terhadap Etnis Muslim Rohingya," ANTARA, 28 Juli 2012.

<sup>7</sup> Lihat dalam, misalnya, "Ulama Serukan Umat Bantu Muslim Rohingya," REPUBLIKA Online, 27 Juli 2012.

<sup>8</sup> Lihat dalam, misalnya, "Muslim Rohingya Ditindas, Inilah Sikap MUI," REPUBLIKA Online, 25 Juli 2012.

Indonesia ikut mengupayakan penyelesaian konflik di Lebanon antara Israel dengan Hizbullah melalui jalur diplomatik; Indonesia berperan aktif dalam kegiatan OKI terkait pembahasan mengenai friksi dan pergesekan antara pemerintah Filipina dengan kelompok minoritas Muslim Moro yang bernaung dalam wadah *Moro National Liberation Front* (MNLF) di Filipina Selatan;<sup>9</sup> Indonesia juga tetap kukuh bertahan pada opsi penyelesaian dua negara - yang berarti Palestina menjadi sebuah negara merdeka - alih-alih sekadar daerah otoritas - dan dapat hidup berdampingan secara damai dengan Israel.<sup>10</sup> Seiring hal tersebut, pemerintah Indonesia tetap konsisten menyalurkan bantuan kemanusiaan kepada warga negara Palestina yang berdomisili di Jalur Gaza berupa bahan pangan, selimut, obat-obatan dan ambulan.<sup>11</sup>

Kembali ke pembahasan, peran pemerintah Indonesia dalam konflik etnis di Negara Bagian Rakhine, Myanmar, khususnya untuk terus mendorong pemerintah Myanmar agar memperhatikan etnis Muslim Rohingya yang mengalami diskriminasi dan kekerasan kemudian menarik untuk disimak. Jika benar peran tersebut dilakukan atas dasar keprihatinan terhadap kemanusiaan dan hak asasi manusia yang ternodai - sebagaimana *statement* Menlu Indonesia, Marty Natalegawa,<sup>12</sup> lalu mengapa Indonesia tidak turut memainkan peran yang sama terhadap Etnis Kachin yang juga mendapat perlakuan represif yang relatif sama dengan apa yang dirasakan oleh Etnis Rohingya dari pemerintah Myanmar?<sup>13</sup>

Dari paparan di atas, pemahaman mengenai peran agama terhadap kebijakan suatu negara dirasa perlu untuk dapat mengurai fenomena yang dipaparkan sebelumnya. Oleh karena itu, pertanyaan berikut; “Bagaimana pengaruh agama terhadap peran Indonesia dalam konflik etnis di Rakhine, Myanmar?” dirumuskan untuk memberikan arah yang jelas dalam memandu peneliti mencapai kesimpulan akhir. Sebagaimana dijabarkan secara ringkas di bagian abstraksi, argumen utama dalam *paper* ini yakni, Agama memiliki pengaruh dalam politik luar negeri Indonesia di isu-isu tertentu; isu-isu eksternal yang berhubungan dengan Islam, terutama yang mendiskreditkan, baik nilai maupun entitas yang berafiliasi dengannya. Nilai dan norma Islam yang dianut oleh sebagian besar

---

<sup>9</sup> Lihat dalam, Kemlu RI, *Indonesia dan Perdamaian Filipina-MNLF*, 3 Juli 2012. Juga dalam, Kemlu RI, *Indonesia Kawal Proses Perdamaian di Filipina Selatan*, 27 Juni 2012.

<sup>10</sup> Kemlu RI, *RI Dukung Palestina Soal Resolusi Dewan Keamanan*, 28 September 2012.

<sup>11</sup> Kemlu RI, *Bantuan Kemanusiaan RI Diserahkan di Rafah Mesir*, 1 Oktober 2009.

<sup>12</sup> “Menlu: Kasus Rohingya Adalah Isu Kemanusiaan,” VIVA News, 6 Agustus 2012.

<sup>13</sup> Untuk memahami konflik Kachin-Pemerintah Myanmar, lihat dalam, misalnya, “China: Refugees Forcibly Returned to Burma - Thousands of Kachin at Risk from Conflict, Abuses, Aid Shortages,” *Human Right Watch Report*, 24 Agustus 2012.

masyarakat Indonesia menggariskan persepsi mereka atas realita. Terkait isu-isu pada kalimat sebelum ini, masyarakat cenderung menjadi reaktif, menyebabkan persepsi individu bertransformasi menjadi persepsi kolektif - disebabkan oleh kesamaan identitas, dalam hal ini agama, berujung pada desakan kepada Pemerintah Indonesia untuk mengambil sikap. Bagaimanapun, demokratisasi di Indonesia pasca perubahan rezim pada tahun 1998 memiliki pengaruh signifikan. Ia membuka ruang yang lebih besar bagi media, opini, dan partisipasi publik untuk mempengaruhi proses perumusan kebijakan.

### **Konstruktivisme: Agama dan Identitas**

Argumen ini dibangun dengan berpijak pada pendekatan Konstruktivisme yang menggariskan bahwa perilaku suatu aktor internasional dikonstitusikan oleh identitas yang dibentuk oleh nilai dan norma yang berlaku baik di wilayah struktural maupun di ranah sub-sistemik. Analisa politik luar negeri pun dirangkai dalam kerangka pikir Konstruktivisme, di mana aktor tidak dianggap sebagai unit yang *goal-oriented* dan *self-oriented* yang perilakunya merupakan buah dari pertimbangan-pertimbangan rasional terhadap untung rugi dalam upaya memaksimalkan pencapaian, melainkan sebagai objek yang dalam perumusan kebijakannya selalu mempertimbangkan konteks sosial di mana ia berada.<sup>14</sup> Sedangkan untuk menjabarkan aktor-aktor yang mempengaruhi dan seberapa besar pengaruh tersebut berdampak pada perumusan kebijakan luar negeri, peneliti mengadopsi pemikiran Mark Webber dan Michael Smith yang mengurai masalah ini dengan membedakan entitas-entitas yang terkait dengan politik luar negeri; pembuat kebijakan - mereka yang terlibat secara langsung, berkelanjutan dan efektif; dan mereka yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan tersebut dari waktu ke waktu.<sup>15</sup> Mereka menjabarkan bahwa aktor-aktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri dan besarnya pengaruh aktor tersebut sangat bergantung pada isu yang diamati dan sistem politik domestik negara bersangkutan.<sup>16</sup>

Untuk memahami bagaimana agama dapat memainkan peranan penting dalam hubungan internasional, gagasan Jonathan Fox dan Schmucl Sandler akan diadopsi sebagai

---

<sup>14</sup> Proposisi ontologis Konstruktivisme lainnya dapat dilihat dalam, Reus-smit, Christian. "Constructivism," *Theories of International Relations - 3<sup>rd</sup> Edition*, (New York: Palgrave Macmillan, 2005), hlm. 196-198. Bandingkan dengan tulisan Andrew Bradley Phillips, dalam, Griffiths, Martin (Ed). *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*, (New York: Routledge, 2007), hlm. 62-63.

<sup>15</sup> Webber, Mark & Smith, Michael (Ed). *op.cit.*, hlm. 39.

<sup>16</sup> Webber, Mark & Smith, Michael (Ed). *op.cit.*, hlm. 41.

pisau bedah teoritik. Mereka menjabarkan bahwa agama memiliki pengaruh dan memainkan peranannya melalui empat sisi, antara lain;<sup>17</sup> *Religion is one of the sources of people's worldviews; religion is a source of identity; religion is a source of legitimacy; religion is associated with formal institution.*

Demi koherensi dan konstruksi agar mudah dipahami, *paper* ini akan disajikan dengan memusatkan pembahasan pada; pertama, latar belakang dan sejarah konflik di Rakhine, Myanmar; kemudian dilanjutkan dengan analisis terhadap identitas Indonesia dan reaksi masyarakat Indonesia terhadap konflik di Rakhine dengan memusatkan perhatian pada komposisi masyarakat berdasarkan agama; selanjutnya, penjabaran tindakan-tindakan yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia dalam upaya menyelesaikan konflik etnis di Rakhine, Myanmar. Termasuk di dalamnya, pelibatan OKI sebagai organisasi yang merepresentasikan komunitas negara-negara Muslim dunia; terakhir, merupakan bagian penutup yang menyajikan kesimpulan dan jawaban atas pertanyaan permasalahan yang telah diutarakan di awal tulisan.

### **Rohingya dan Konflik Etnis di Rakhine**

Konflik etnis - terutama yang melibatkan Etnis Rohingya - pada kenyataannya bukan merupakan hal baru di Negara Bagian Arakan, Myanmar. *Irish Centre for Human Rights* dalam laporannya menyebutkan bahwa konflik - atau dalam bahasa mereka, 'pengusiran paksa terhadap Etnis Rohingya' - 'yang terdokumentasikan' - sebelumnya juga pernah dilakukan oleh Pemerintah Myanmar sebanyak dua kali, yakni pada bulan Februari 1978 dan pada bulan Mei 1991 hingga Maret 1992.<sup>18</sup>

Sementara konflik yang terjadi pada tahun 2012 terjadi sebanyak dua kali, yakni pada bulan Juni dan terulang kembali pada bulan oktober.<sup>19</sup> Pada Oktober 2012, konflik kembali terjadi. Dalam gelombang kedua ini, serangan yang dilakukan oleh Etnis Arakan

---

<sup>17</sup> Fox, Jonathan and Sandler, Shmuel, *Bringing Religion Into International Relations*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 176-177.

<sup>18</sup> "Crimes against Humanity in Western Burma: The Situation of the Rohingyas," *Irish Centre for Human Rights*, (2010), hlm. 91. Lihat juga dalam, "Perilous Plight: Burma's Rohingya Take to the Seas," *Human Rights Watch*, (Mei, 2009), hlm. 6. Bandingkan dengan apa yang ditemukan oleh Tamia Dian Ayu Faniati dalam penelitiannya yang memperlihatkan bahwa upaya persekusi sistematis terhadap Etnis Rohingya oleh pemerintah Myanmar sebelum tahun 2012 telah dilakukan sebanyak 19 kali melalui berbagai operasi militer, lihat dalam, Faniati, T. D. Ayu., "Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Etnis yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan: Studi Kasus Etnis Rohingya, Myanmar," *Skripsi* tidak untuk diterbitkan. Depok: Fakultas Hukum Program Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 96. Bandingkan dengan laporan Donald M. Seekins yang menyebutkan jumlah yang relatif lebih kecil. Lihat dalam, Seekins, Donald. M., *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)* (Toronto: Scarecrow Press, Inc., 2006). hlm. 11.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 26-31.

bersama militer Myanmar terhadap komunitas muslim<sup>20</sup> lebih terkoordinasi dan tersusun rapi. Laporan resmi pemerintah Myanmar menyebutkan bahwa selama konflik kedua berlangsung, terhitung sejak 21-30 oktober, 89 orang meninggal dunia, 136 terluka, dan 5351 tempat tinggal dihancurkan.<sup>21</sup> Terkait konflik ini, Natalie Brinham dalam artikelnya menyebutkan bahwa 36.000 Muslim dipaksa keluar dari Myanmar menuju Bangladesh.<sup>22</sup>

Perlakuan diskriminatif terhadap Etnis Rohingya seperti yang terlihat dari beberapa contoh kasus yang terdokumentasikan di atas antara lain disebabkan oleh status mereka yang berbeda. Tidak seperti etnis lain, Etnis Rohingya tidak diakui sebagai warga negara oleh pemerintah Myanmar melainkan sebagai pendatang ilegal. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan terhadap Etnis Rohingya, seperti;<sup>23</sup> tidak diberikan izin usaha; pengenaan pajak yang tinggi dan berlebihan hanya kepada Etnis Rohingya - jika pajak tersebut tidak mampu dibayarkan, maka lahan pertanian, tambak, atau properti apapun yang mereka miliki akan disita; diperlukan izin untuk keluar dari otoritas lokal; khusus bagi Etnis Rohingya yang terkonsentrasi di Rakhine utara, mereka dimasukkan ke dalam kamp-kamp konsentrasi dan dieksploitasi sebagai pekerja paksa; tidak diberikan akses untuk mencicipi pendidikan; sulitnya mendapatkan izin perkawinan; pemerkosaan terhadap perempuan Rohingya; serta penahanan tanpa melalui proses peradilan.

Sejarah keberadaan Etnis Rohingya di Myanmar hingga penelitian ini ditulis masih merupakan masalah yang terus diperdebatkan. Banyak pendapat ilmiah yang menerangkan bahwa eksistensi Etnis Rohingya sebagai penduduk asli Rakhine merupakan fakta sejarah yang tidak dapat dibantah, namun tidak sedikit yang menolak pendapat yang menyatakan bahwa Etnis Rohingya merupakan penduduk asli Myanmar yang terkonsentrasi di wilayah yang kini menjadi Negara Bagian Rakhine - pemerintah dan masyarakat Myanmar cenderung membenarkan pendapat kedua. Namun bagaimanapun, kedua pendapat tersebut sulit untuk dibuktikan disebabkan oleh; minimnya data pendukung; akurasi data yang lemah dan cenderung bias disebabkan oleh manipulasi yang terjadi seiring gejolak politik domestik Myanmar; serta akses yang terbatas, baik bagi akademisi maupun jurnalis - sekalipun akses itu diberikan, ia yang memohon akses akan diawasi dengan ketat.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Kata 'Komunitas Muslim' dipakai karena dalam konflik ini entitas Muslim yang menjadi korban bukan hanya Etnis Rohingya namun juga komunitas Muslim Kaman.

<sup>21</sup> "Myanmar: Storms Cloud on the Horizon," *International Crisis Group Asia Report*, No. 238, 12 November 2012, hlm. 1.

<sup>22</sup> Brinham, Natalie, "The Conveniently Forgotten Human Rights of the Rohingya," *FMR 41*, hlm. 40-41.

<sup>23</sup> Lewa, Chris, "Burma's Displaced People: Asia's New Boat People," *FMR 30*, hlm. 40. Lihat juga dalam, Ekeh, Chizom, "Minorities in Burma," *Minority Rights Group International*, (Oktober, 2007), hlm. 4.

<sup>24</sup> Steinberg, David I., *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, (New York: Oxford University Press, 2010), hlm. 8-10.

Selain faktor historis sebagaimana telah dijabarkan di atas, akar penindasan terhadap Etnis Rohingya juga dapat ditemui dalam konstitusi - termasuk di dalamnya, berbagai amandemen dan penambahan peraturan baru - dan pengejawantahannya oleh masing-masing rezim berkuasa di Myanmar. Faktor ini memberikan pengaruh besar terhadap dinamika konflik internal karena dalam prakteknya, konstitusi yang digariskan, dan penegakannya oleh rezim berkuasa cenderung tidak mengindahkan - kalau tidak boleh dikatakan membunuh - eksistensi nilai-nilai budaya etnis asli lain.<sup>25</sup> Dalam konteks ini, ia seringkali dijadikan alat etnis mayoritas - dalam kasus ini, Etnis Burma - untuk memaksakan nilai-nilai yang mereka anut untuk diterapkan dalam komunitas plural multi-etnis dan multi-agama.<sup>26</sup>

### **Islam dan Pembentukan Identitas Indonesia**

Indonesia adalah sebuah negara kepulauan dengan jumlah penganut Islam terbesar di dunia.<sup>27</sup> Dari 237.641.326 total penduduk yang terdata pada sensus penduduk tahun 2010, 207.176.162 penduduknya beragama Islam.<sup>28</sup> Jumlah ini bahkan hampir menyamai jumlah total seluruh penganut Islam di negara-negara berbahasa Arab.<sup>29</sup>

Berbanding lurus dengan angka di atas, dominasi pemeluk agama Islam dalam jumlah di Indonesia juga tercermin dalam komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Walaupun pada dasarnya setiap individu yang duduk di DPR merupakan perwakilan langsung dari partai-partai dan bertanggung jawab untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan partai mereka masing-masing dalam parlemen - dengan demikian terkotak-kotak dalam warna, namun sejatinya, masing-masing dari mereka merupakan refleksi dari konstituen yang mereka wakikan. Hasil survey yang diselenggarakan oleh Tim ITB-UNPAD terhadap komposisi anggota DPR RI periode 2009-2014 menunjukkan bahwa 83,96% anggota DPR adalah pemeluk Islam.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Sakhong, Lian H., "The Dynamics of Sixty Years of Ethnic Armed Conflict in Burma," *Burma Centre for Ethnic Studies: Peace and Reconciliation Analysis Paper*, No. 1, (Januari 2012), hlm. 4.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Schlager, Neil & Weisblatt, Jayne (Eds), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties - 4<sup>th</sup> Edition*, (New York: Facts on File, Inc., 2006), hlm. 606. Lihat juga dalam, Gall, Timothy L. & Hobby, Jeneen M (Eds), *Worldmark Encyclopedia of the Nations, Volume 4 - 12<sup>th</sup> Edition*, (Farmington Hills: Thomson Gale, 2007), 237. Juga dalam, Robbers, Gerhard (Ed), *Encyclopedia of Constitutions*, (New York: Facts on File, Inc., 2007), hlm. 408.

<sup>28</sup> Data Sensus Penduduk Badan Pusat Statistik, 2010.

<sup>29</sup> Buehler, Michael, "Islam and Democracy in Indonesia," *Insight Turkey* Vol. 11 No. 4, (2009), hlm. 51.

<sup>30</sup> "Cuplikan Hasil Survey Tim ITB-UNPAD untuk Penyusunan Renstra DPR RI 2010-2015," *Project Manajer-PMO RB Setjen DPR RI*, (3 September 2012).

Indonesia juga merupakan rumah bagi organisasi Islam dengan jumlah keanggotaan terbesar di dunia,<sup>31</sup> Nahdlatul Ulama (NU),<sup>32</sup> yang didirikan untuk mempertahankan kepercayaan Islam tradisional yang dipraktekkan oleh ulama-ulama konservatif sebagai reaksi terhadap meningkatnya pengaruh gerakan Islam modernis yang diusung oleh Muhammadiyah - organisasi Islam terbesar kedua di Indonesia setelah NU - yang telah terlebih dahulu terbentuk, yakni pada tahun 1912.

Dewi Fortuna Anwar, menyebutkan bahwa Muslim Indonesia adalah Muslim moderat, toleran, yang memiliki wawasan ke luar. Ia menyandarkan pendapat ini pada fakta bahwa walaupun mayoritas penduduk Indonesia adalah muslim, namun Indonesia bukan sebuah negara Islam dan tidak menempatkan Islam sebagai agama resmi negara.<sup>33</sup> Ia mempertegas pendapat tersebut dengan memperlihatkan bahwa, Indonesia, dalam upaya untuk mencapai titik temu antara mereka yang menginginkan berdirinya negara Islam dengan kelompok yang menentang gagasan tersebut, merumuskan sebuah ideologi yang diberi nama Pancasila - ideologi yang tidak sepenuhnya sekular dan tidak pula religius, dengan 'Ketuhanan Yang Maha Esa' sebagai poin pertama dari lima sila yang dikandungnya.<sup>34</sup> Pengejawantahan dari sila pertama ini yakni, negara menjamin kemerdekaan setiap warganya untuk memilih dan secara sadar memeluk agama atau kepercayaan sesuai dengan keyakinan masing-masing tanpa ada paksaan dan berusaha memaksakan keyakinan tersebut kepada orang lain,<sup>35</sup> karena agama, dalam konteks ini, adalah perkara transenden antara masing-masing individu dengan Tuhannya.

Faktor lain yang membuat Islam di Indonesia mengejutkan adalah mulusnya - jika kata 'sukses' terkesan berlebihan - peralihan menuju dan penerapan demokrasi dalam sistem politik negara pasca runtuhnya Orde Baru di bawah rezim Soeharto pada tahun 1998. Indonesia, sebagai negara dengan jumlah penduduk Muslim terbesar di dunia, juga merupakan negara demokratis ketiga terbesar di dunia setelah Amerika dan India. Hal yang menurut beberapa pemikir sulit untuk diwujudkan.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Dalam situs resminya, NU mengestimasi jumlah warga NU lebih dari 40 juta orang. Lihat dalam, <http://www.nu.or.id/a.public-m.static-s.detail-lang.id-ids.1-id.9-t.basis+pendukung-.php>. Diakses pada: 18 Desember 2012.

<sup>32</sup> Lihat dalam, salah satunya, Fox, James J, "Currents in Contemporary Islam in Indonesia," *Paper* dipaparkan dalam *Harvard Asia Vision 21*, (Cambridge, 29 April-1 Mei 2004), hlm. 4.

<sup>33</sup> Anwar, Dewi Fortuna, "Foreign Policy, Islam, and Democracy in Indonesia," Artikel dibacakan dalam Seminar *Understanding Indonesia 2006: Foreign Policy, Islam and Democracy*, (New Zealand, Mei 2006), hlm. 43.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Lihat dalam UUD 1945 Pasal 28 dan 29. Juga dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 22.

<sup>36</sup> Lihat, misalnya dalam, Mujani, Saiful, *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 13. Atau dalam, Lewis, Bernard, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, (London: Phoenix, 2004). Bandingkan dengan dua tulisan Samuel P. Huntington; *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, (India: Penguin Books, 1997) & *Gelombang Demokrasi*

Walaupun begitu, demokrasi pada akhirnya dapat dimanifestasikan dalam kehidupan politik Indonesia meskipun penilaian atas kinerjanya tidak berujung pada satu simpul yang sama. Larry Diamond yang mengkomparasikan pergerakan demokrasi Indonesia dengan penerapan demokrasi di negara-negara Asia Selatan dengan berpijak pada dimensi perilaku, sikap, dan komitmen konstitusional sebagai alat ukur, menemukan bahwa laju pertumbuhan demokrasi Indonesia adalah yang tercepat di antara negara-negara lain yang ditimbang.<sup>37</sup> Sementara Aspinall menemukan bahwa “demokrasi di Indonesia hanya bersifat artifisial di mana lingkaran oligarkis era Orde Baru masih dapat memanfaatkan negara untuk tujuan pribadi mereka.”<sup>38</sup> Penilaian yang lebih kritis menyebutkan bahwa, kemajuan demokrasi Indonesia berjalan timpang dan terhambat oleh maraknya korupsi dan lemahnya penegakan hukum.<sup>39</sup> Aung Kyaw Phyo menilai bahwa walaupun sistem politik telah bergeser dari otoritarian menuju demokrasi, namun demokrasi di Indonesia masih sangat muda. Dalam kondisi tersebut, dinamika politik cenderung belum stabil dan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi.<sup>40</sup> Beberapa lembaga juga mempublikasikan penilaiannya terhadap penerapan demokrasi di Indonesia. *Economist Intelligence Unit* pada tahun 2010 menempatkan Indonesia pada urutan ke-60 dalam kategori negara *flawed democracy* dengan skor total 6,53 (dalam skala 1-10).

Terlepas dari kurang atau lebihnya penerapan demokrasi di Indonesia sebagaimana telah dijabarkan di atas. Bagaimanapun, diadopsinya demokrasi telah mendorong; pembuat kebijakan untuk lebih peka terhadap opini publik dan tekanan-tekanan masyarakat yang bersifat *bottom-up*;<sup>41</sup> juga mendorong terbentuknya partisipasi politik masyarakat yang lebih besar - dalam hal ini, partisipasi politik tidak lagi hanya terbatas pada keikutsertaan masyarakat dalam pemilihan umum, namun meluas hingga mempengaruhi arah kebijakan pemerintah.<sup>42</sup> Sejalan dengan itu, diterapkannya demokrasi menyebabkan kekuatan-kekuatan politik lain di luar struktur pembuat kebijakan memiliki peluang yang lebih besar untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah - yakni dengan mengubah arah kebijakan ke

---

*Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 1997), hlm. 89. Juga dalam, Fukuyama, Francis, *The End of History and The Last Man*, (New York: The Free Press, 1992), hlm. 217.

<sup>37</sup> “Indeks Demokrasi Asia 2011: Potret Indonesia,” laporan riset disampaikan dalam Seminar (De)Monopolisasi Demokrasi di Asia, diselenggarakan oleh FISIP UI, (25 November 2011), hlm. 3.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Phyo, Aung Kyaw, *Policy Outcomes in Indonesia Before and After Democratization*, (Martin School of Public Policy), hlm. 41.

<sup>41</sup> Lihat dalam, Murphy, Ann Marie, “Democratization and Indonesian Foreign Policy: Implications for the United States,” *Asia Policy*, Number 3, (Januari 2012), hlm. 98. Juga dalam, Iisgindarsah, “Indonesia’s Democratic Politics and Foreign Policy Making: A Case Study of Iranian Nuclear Issue,” *Rajaratnam School of International Studies Working Paper*, No. 236, (April 2012).

<sup>42</sup> Budiardjo, Miriam (Ed), *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982), hlm. 1.

haluan yang benar-benar baru atau hanya sekedar membentuk ulang dan memperhalus kebijakan-kebijakan yang sudah diterapkan - terutama jika suatu fenomena bersinggungan langsung dengan identitas, basis ideologis, dan nilai-nilai atau norma yang diyakini.

Beberapa contoh di mana identitas masyarakat - dan dengan demikian identitas negara - dapat mempengaruhi sebuah kebijakan yakni, tidak adanya hubungan diplomatik antara Indonesia dengan Israel. Dalam kasus ini, upaya yang coba disosialisasikan oleh pemerintah - rezim Abdurrahman Wahid khususnya - untuk membuka dan menjalin kerjasama ekonomi antara Indonesia dengan Israel dikecam keras oleh berbagai elemen masyarakat, ormas-ormas Islam, dan parlemen Indonesia. kecaman ini berujung pada kandasnya rencana kerjasama tersebut;<sup>43</sup> kasus pelecehan karikatur Nabi Muhammad oleh beberapa oknum di Denmark. Terkait hal ini - dan desakan populasi Muslim di Indonesia, pemerintah melalui Menteri Luar Negerinya - saat itu, Hassan Wirajuda - memanggil Duta Besar Denmark dan meminta negara tersebut untuk mengambil langkah korektif untuk meredakan kemarahan umat Islam, khususnya umat Islam di Indonesia;<sup>44</sup> pemerintah Indonesia yang memilih untuk abstain dalam resolusi *United Nations Security Council* (UNSC) No. 1803 Tahun 2008 mengenai sanksi tambahan bagi Iran setelah sebelumnya ikut menyetujui dan mendukung Resolusi UNSC No. 1747 Tahun 2007 mengenai pemberian sanksi terhadap Iran atas aktivitas pengayaan uraniumnya, Iisginarsah menemukan bahwa perubahan arah kebijakan Indonesia dipengaruhi sepenuhnya oleh tekanan politik domestik dan desakan masyarakat.<sup>45</sup>

## Identitas Indonesia Dalam Struktur Internasional

*“We are a proud nation who cherish our independence and national unity. We are the fourth most populous nation in the world. We are home to the world’s largest Muslim population. We are the world’s third largest democracy. We are also a country where democracy, Islam and modernity go hand-in-hand. We will stay our course with ASEAN as the cornerstone of our foreign policy. And our heart is always with the developing world, to which we belong. These are the things that define who we are and what we do in the community of nations.”*<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Barton, Greg & Rubenstein, Colin, “Indonesia and Israel: A Relationship in Waiting,” *Jewish Political Study Review* 17:1-2, (2005), hlm. 6.

<sup>44</sup> Lihat dalam, “departemen luar negeri panggil duta besar denmark berkaitan dengan kartun nabi,” tempo interaktif, oktober 2006.

<sup>45</sup> Iisginarsah, “Indonesia’s Democratic Politics and Foreign Policy Making: A Case Study of Iranian Nuclear Issue,” *Rajaratnam School of International Studies Working Paper*, No. 236, (April 2012), hlm. 22-23.

<sup>46</sup> Pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam diskusi bersama The Indonesian Council on Public Affairs (ICWA), Jakarta, 19 Mei 2005, lihat dalam <http://www.presidentri.go.id/index.php/pidato/2005/05/19/332.html>.

Petikan pidato ini dengan gamblang mendefinisikan identitas Indonesia yang ditampilkan dalam interaksinya dengan negara lain dalam hubungan internasional. Pembangunan identitas Indonesia sebagai negara demokratis dengan penduduk Muslim terbesar di dunia juga dapat ditafsirkan dari pidato Sudjadnan Parnohadiningrat - pada saat itu menjabat sebagai Duta Besar Indonesia untuk Amerika - dalam kunjungannya ke University of Illinois pada tahun 2007.<sup>47</sup>

Bagaimanapun, penekanan terhadap Islam yang diindikasikan pidato di atas merupakan respon pemerintah terhadap faktor domestik dan internasional. Faktor domestik, sejalan dengan penjabaran sebelumnya, yakni populasi Muslim yang sangat besar di Indonesia dan diadopsinya demokrasi sebagai tatanan politik. Sedangkan faktor internasional, menurut Ann Marie Murphy, merupakan reaksi terhadap mencuatnya pengaruh agama dalam hubungan internasional setelah keruntuhan *World Trade Center* (WTC) pada 11 September 2001 dan deklarasi 'war on terror' Amerika.<sup>48</sup> Faktor-faktor tersebut mendorong presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk menetapkan dua sasaran berbeda dalam politik luar negeri Indonesia namun saling terkait satu sama lain. Pertama, Indonesia berupaya memainkan peranan yang lebih besar di dunia Muslim. Dalam pidato kenegaraannya mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2006 beserta Nota Keuangannya pada bulan Agustus 2005, SBY menegaskan bahwa, "Indonesia akan terus meningkatkan perannya dalam Organisasi Konferensi Islam (OKI), meneruskan dukungan bagi pembebasan Palestina, dan meningkatkan peranan yang lebih penting di dunia Islam."<sup>49</sup> Kedua, berusaha menjembatani jarak antara dunia Islam dan Barat.

Sebagai perwujudan dari upaya pemenuhan tujuan-tujuan tersebut, Indonesia terus berusaha mendorong penguatan nilai-nilai dan struktur institusional OKI agar lebih mampu menghadapi tantangan-tantangan di abad 21; ini berujung pada diadopsinya piagam yang disepakati dalam *11<sup>th</sup> Annual Islamic Summit* yang diselenggarakan di Dakar pada 13-14 Maret 2008 yang dirancang untuk: mempercepat proses pengambilan keputusan dalam organisasi tersebut, penyebaran prinsip-prinsip demokrasi, penerapan prinsip-prinsip *good governance* di tiap-tiap negara anggota.<sup>50</sup> Indonesia juga mendorong pembentukan

---

<sup>47</sup> Parnohadiningrat, Sudjanan, "Challenging Stereotypes: Indonesia as the World's Largest Majority Muslim Country," WSEC TV Ambassador Series Broadcast, (Springfield, Mei 2007).

<sup>48</sup> Murphy, Ann Marie, *op.cit.*, hlm. 96.

<sup>49</sup> Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia serta Keterangan Pemerintah tentang Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006 beserta Nota Keuangannya dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 16 Agustus 2005.

<sup>50</sup> Murphy, Ann Marie, *op.cit.*, hlm. 97.

*Independent Permanent Human Rights Commission (IPHRC)* dalam struktur OKI untuk memajukan hak asasi manusia di antara negara-negara OKI dan untuk memberi penegasan pada mereka yang pesimis bahwa pada dasarnya Islam dapat bersanding dengan demokrasi dan hak asasi manusia.<sup>51</sup>

### **Respon Masyarakat Indonesia**

Walaupun konflik etnis di Rakhine pada dasarnya tidak memberi dampak langsung apapun terhadap Indonesia, namun pemberitaan yang menyebutkan bahwa konflik berlangsung asimetris; cenderung mengarah pada upaya pembantaian Etnis Muslim Rohingya, pada akhirnya memancing kemarahan masyarakat Indonesia dan berbagai kelompok sosial politik domestik - dengan mengingat pre-kondisi domestik Indonesia seperti yang telah dijabarkan dalam sub-bab sebelumnya.

Hampir seragamnya konten media massa di Indonesia - baik nasional maupun daerah, baik cetak maupun elektronik (termasuk di dalamnya, internet dan jejaring sosial) - yang mewartakan konflik etnis yang terjadi di Rakhine serta intensitas pemberitaan yang tinggi, tidak bisa tidak, menjadi salah satu penyebab - dan dengan demikian, merupakan agen utama - yang mengawali konstruksi opini publik terkait isu tersebut - dengan mempertimbangkan bahwa salah satu fungsi utama media adalah sebagai sumber informasi. Penggunaan kata atau kalimat yang cenderung provokatif seperti ‘genosida Muslim’, ‘pembantaian umat Islam di Myanmar’, ‘pembersihan Etnis Rohingya’,<sup>52</sup> bagaimanapun akan diterima oleh masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam sebagai kekerasan terhadap umat Islam dan bermuara pada terbentuknya opini orang perorang menyangkut isu terkait dan secara kolektif ditransformasikan menjadi opini publik. Sedangkan pemberitaan mengenai kelambanan Pemerintah Indonesia sebagai representasi negara dengan jumlah penduduk Islam terbesar di dunia,<sup>53</sup> pada akhirnya mendorong masyarakat Indonesia mendesak pemerintahnya untuk mengambil sikap yang pantas sesuai dengan identitas yang disandang. Upaya pendesakan tersebut diejawantahkan dengan melakukan berbagai aksi demonstrasi.

---

<sup>51</sup> Pidato Marty Natalegawa pada 13<sup>th</sup> Working Group Meeting on the Universal Periodic Review for Indonesia, (Jenewa, 23 Mei 2012). Dikutip dari, “Komitmen Indonesia terhadap Pemajuan dan Perlindungan HAM,” Tabloid Diplomasi, Juni 2012.

<sup>52</sup> Lihat, misalnya dalam, “PKS: Muslim Rohingya Korban Genosida Militer Myanmar,” Republika Online, 27 Juli 2012. Juga dalam, “Badan HAM PBB: Junta Militer Myanmar Terlibat Pembersihan Etnis Rohingya,” ANTARA, 28 Juli 2012.

<sup>53</sup> Lihat misalnya dalam, “Pelanggaran HAM Junta Militer Myanmar Terhadap Rohingya Permalukan Indonesia Sebagai Ketua ASEAN,” Republika, 1 Juli 2012.

Dengan fakta bahwa Indonesia merupakan negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia, maka, adalah sesuatu yang wajar apabila sebagian besar penduduk Indonesia merasa simpati atas apa yang menimpa Etnis Rohingya yang juga beragama Islam. Rasa simpati sebagai sesama Muslim tersebut kemudian diartikulasikan dengan melaksanakan berbagai aksi solidaritas dan aksi demonstrasi di hampir seluruh provinsi di Indonesia dengan tuntutan yang hampir seragam, yakni meminta pemerintah Indonesia untuk segera mengambil langkah efektif untuk menyelesaikan konflik tersebut dan melindungi Etnis Muslim Rohingya.<sup>54</sup>

Hizb ut-Tahrir Indonesia, salah satu organisasi Islam dengan jumlah anggota yang besar, selain melakukan aksi yang lebih terorganisir di beberapa daerah di Indonesia,<sup>55</sup> juga mempublikasikan 4 butir tuntutan dalam pernyataan sikap mereka yang secara umum berisi kutukan dan desakan terhadap pemerintah.<sup>56</sup> Sementara itu, Said Aqil Siroj dalam kapasitasnya sebagai Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), menghimbau pemerintah untuk memberi dukungan terhadap Muslim Rohingya di Myanmar dan secepatnya melayangkan surat protes ke pemerintah Myanmar terkait konflik tersebut.<sup>57</sup> Majelis Ulama Indonesia (MUI), di sisi lain, menyayangkan sikap pemerintah Myanmar yang - menurut mereka - seolah-olah membiarkan konflik ini berlangsung tidak seimbang.<sup>58</sup> Mereka juga menganggap pernyataan presiden Myanmar mengenai status kewarganegaraan Etnis Rohingya tidak pada tempatnya, serta mendesak pemerintah Indonesia untuk mengambil langkah-langkah strategis untuk menghentikan kekerasan terhadap etnis Muslim Rohingya.<sup>59</sup>

Tanggapan seragam juga dilontarkan oleh wakil-wakil Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang duduk di kursi Parlemen Indonesia. Namun, di samping mengutuk, menganjurkan pemberian suaka politik, dan meminta presiden Indonesia untuk membantu Muslim Rohingya memperjuangkan hak kemanusiaan dan politiknya, serta pengakuan identitas keagamaan mereka, mereka juga menyarankan agar Indonesia mengirim delegasi resmi sesegera mungkin untuk berperan aktif mengumpulkan informasi dan

---

<sup>54</sup> Lihat, misalnya dalam, "LSM dan mahasiswa galang aksi solidaritas Rohingya," Padang Media, 11 September 2012; "Aksi Solidaritas KAMMI Garut untuk Rohingya," 28 Agustus 2012.

<sup>55</sup> Lihat, misalnya dalam, "Aksi Solidaritas Bela Muslim Rohingya," Liputan 6, 3 Agustus, 2012. Atau dalam, "Aksi Solidaritas Rohingya," ANTARA, 5 Agustus 2012.

<sup>56</sup> Statement of Hizb ut-Tahrir Indonesia: Rally to Express Solidarity for Rohingya Muslims, 10 Oktober 2012.

<sup>57</sup> "PBNU Minta Pemerintah Dukung Muslim Rohingya," Nahdlatul Ulama Online, 26 Juli 2012. Lihat juga dalam, "PBNU Desak Presiden SBY Bantu Etnis Rohingya," Nahdlatul Ulama Online, 29 Juli 2012.

<sup>58</sup> "Muslim Rohingya Ditindas, Inilah Sikap MUI," REPUBLIKA Online, 25 Juli 2012.

<sup>59</sup> *Ibid.* lihat juga dalam, "MUI Datangi Menlu Minta Penjelasan Kontribusi Pemerintah untuk Rohingya," Arrahmah, 3 Agustus, 2012.

memaksimalkan upaya penyelesaian konflik.<sup>60</sup> Pramono Anung, selaku Wakil Ketua DPR RI juga mendesak pemerintah untuk secepatnya mengambil sikap politik terkait kekerasan yang dialami oleh Etnis Rohingya di Myanmar.<sup>61</sup> Ketua DPR RI sendiri, Marzuki Ali, mendesak pemerintah untuk “proaktif memberikan teguran yang keras kepada Myanmar dan mendesak negara tersebut untuk menyelesaikan konflik etnis yang ada dengan memberikan hak hidup dan kewarganegaraan terhadap Etnis Rohingya seperti warga lainnya.”<sup>62</sup>

### **Indonesia dan penyelesaian konflik Rakhine**

Hampir meratanya desakan masyarakat Indonesia kepada pemerintah agar mengambil sikap yang tegas terkait konflik yang melibatkan Etnis Rohingya di Negara Bagian Rakhine, Myanmar, pada akhirnya berujung pada pidato yang dipublikasikan melalui beberapa media besar nasional dan dapat dianggap sebagai jawaban resmi pemerintah yang langsung disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam kapasitasnya sebagai Presiden Indonesia. Satu hari sebelum pidato tersebut, Presiden SBY juga telah mengirimkan surat tertulis langsung kepada Presiden Myanmar, Thein Sein, yang “mengungkapkan harapan Indonesia kepada pemerintah Myanmar untuk menyelesaikan permasalahan atas Etnis Rohingya ini dengan sebaik-baiknya.”<sup>63</sup> Berikut kutipan pidato presiden tersebut:

*“...menyangkut Etnis Rohingya ini. Pemerintah juga memiliki keprihatinan. Dan Pemerintah bukan hanya berprihatin, tetapi Pemerintah telah, sedang, dan akan terus melakukan upaya, baik diplomasi maupun upaya lain, yang berkaitan dengan isu kemanusiaan atas Etnis Rohingya yang ada di Myanmar tersebut...untuk menjadi pengetahuan masyarakat luas, saya ingin menyampaikan apa saja yang dilakukan oleh Indonesia, utamanya Pemerintah Indonesia. Pemerintah secara baik multilateral dan regional aktif untuk ikut membahas permasalahan yang berkaitan dengan etnis Rohingya ini, baik di PBB, di ASEAN maupun forum-forum yang lain. Secara bilateral, kita juga aktif menjalin diplomasi dan kerja sama.”<sup>64</sup>*

<sup>60</sup> Lihat dalam, misalnya, “PKS: Muslim Rohingya Korban Genosida Myanmar,” REPUBLIKA Online, 27 Juli 2012.

<sup>61</sup> “Pramono Anung Desak Pemerintah Segera Bertindak Membantu Muslim Rohingya,” Arrahmah, 1 Agustus 2012.

<sup>62</sup> “Pembantaian Muslim Rohingya Bentuk Pelanggaran HAM Berat,” *Bulletin Parlemenaria* Edisi 735, (Agustus 2012), hlm. 10.

<sup>63</sup> *ibid.*

<sup>64</sup> Transkrip Keterangan Pers Presiden Republik Indonesia mengenai Permasalahan Etnis Rohingya, Myanmar. Puri Cikeas Indah, Bogor, 4 Agustus 2012.

Bagaimanapun, dari pidato di atas, tersirat bahwa Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa langkah konkrit untuk membantu pemerintah Myanmar melewati - jika tidak bisa disebut menyelesaikan - konflik tersebut. Upaya itu sendiri ditempuh dalam berbagai tingkatan: diplomasi bilateral, regional, dan multilateral. Di tingkat bilateral, Indonesia melalui Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa menempuh jalur diplomasi untuk mendorong rekonsiliasi nasional dan penyelesaian konflik di Myanmar yang melibatkan Etnis Rohingya dengan menemui Menteri Luar Negeri Myanmar, Wunna Maung Lwin, pada tanggal 7 Agustus 2012 di Myanmar. Dalam pertemuan tersebut, Marty menganjurkan agar Myanmar membuka dan memberi akses bagi bantuan kemanusiaan dan OKI untuk meninjau situasi faktual pasca konflik di Negara Bagian Rakhine. Anjuran ini ditindak lanjuti oleh Pemerintah Myanmar dengan membuka tapal batasnya bagi bantuan-bantuan asing dan OKI.<sup>65</sup> Sebagaimana tercermin dalam paparan Marty Natalegawa pada rapat kerja antara Komisi I DPR RI dengan Menteri Luar Negeri pada tanggal 10 Oktober 2012, sebagai berikut:

*“Terkait dengan upaya penyelesaian konflik di wilayah Rakhine State, dengan berbagai upaya yang telah dilakukan termasuk oleh Indonesia, Pemerintah Myanmar telah membuka akses kemanusiaan untuk membantu penduduk di wilayah tersebut termasuk etnis Rohingya...  
...Atas usul Indonesia, OKI juga telah diberikan akses untuk meninjau secara langsung perkembangan pasca konflik dan memberikan bantuan nyata terhadap etnis Rohingya.”<sup>66</sup>*

Sebagai bentuk komitmennya, lebih lanjut Indonesia juga memberikan bantuan *capacity building*, termasuk di dalamnya *sharing* dan bertukar pandangan serta pelatihan bagi beberapa elemen masyarakat sipil di Myanmar, antara lain; Komnas HAM, Komisi Pemilihan Umum, Penasehat Presiden dan Lembaga Swadaya di Myanmar dalam melanjutkan proses transformasi politik dalam rangka demokratisasi dan rekonsiliasi nasionalnya.<sup>67</sup> Langkah berikutnya, Kementerian Luar Negeri Indonesia juga tengah menyusun ‘*Blue Book*’ 2013-2015 yang akan menjadi panduan pelaksanaan program

---

<sup>65</sup> Lihat misalnya dalam, “Myanmar may Allow Rakhine Probe,” JakartaGlobe, 8 Agustus 2012.

<sup>66</sup> Paparan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia dalam Rapat Kerja antara Komisi I DPR RI dengan Menteri Luar Negeri, 10 Oktober 2012.

<sup>67</sup> *Ibid.* lihat juga dalam, “Terima Delegasi Myanmar, Menlu Bahas Kebutuhan Demokrasi dan Penyelesaian Konflik,” Pusat Berita dan Agenda Kemlu, 17 September 2012.

peningkatan kapasitas sesuai kebutuhan Myanmar di empat bidang, yakni: demokratisasi, rekonsiliasi nasional, *good governance*, dan HAM, serta pembangunan sosial ekonomi.<sup>68</sup>

Di ranah regional, atas usul dan inisiatif Marty Natalegawa, Menteri Luar Negeri ASEAN pada tanggal 17 Agustus 2012 telah menyepakati pernyataan bersama ASEAN dalam menyikapi perkembangan terakhir di Negara Bagian Rakhine, Myanmar. Pernyataan bersama tersebut disepakati setelah Menteri Luar Negeri RI berkomunikasi secara intensif dengan Menteri Luar Negeri Myanmar sebelumnya di Myanmar. Pernyataan tersebut terangkum dalam 4 poin.<sup>69</sup> Secara garis besar, dalam pernyataan tersebut, Menteri Luar Negeri ASEAN mendukung berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Myanmar untuk mengembalikan situasi yang kondusif khususnya mengatasi situasi kemanusiaan di Rakhine, Myanmar. Negara ASEAN senantiasa siap atas permintaan pemerintah Myanmar untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada Myanmar untuk mengatasi situasi di Rakhine.<sup>70</sup>

Indonesia juga turut mengangkat wacana mengenai etnis rohingya melalui kerangka multilateral. Ini dapat dilihat dalam upaya Marty Natalegawa yang mendorong OKI untuk tetapkan agenda dan langkah konkrit guna menyelesaikan permasalahan umat secara umum, dan menempuh tindakan-tindakan konstruktif terhadap Etnis Rohingya secara khusus saat berlangsungnya Pertemuan ke-4 Konferensi Tingkat Tinggi Luar Biasa OKI di Mekkah pada bulan Agustus 2012. Dalam konteks ini, terkait dengan kesepakatan yang dihasilkan dalam diplomasi bilateral antara Menteri Luar Negeri Myanmar dan Menteri Luar Negeri Indonesia mengenai dibukanya akses oleh pemerintah Myanmar bagi OKI untuk meninjau langsung kondisi Etnis Rohingya; Marty Natalegawa meminta OKI untuk melakukan kunjungan ke Myanmar, terutama sekali Rakhine agar dapat memahami situasi sebenarnya, khususnya kebutuhan bantuan kemanusiaan yang diperlukan oleh Etnis Muslim Rohingya.<sup>71</sup>

Sebagai tanggapan atas dorongan ini, negara-negara anggota OKI kemudian menyatakan sikap; mengutuk kekerasan yang terjadi di Rakhine yang melibatkan Etnis Rohingya. Lebih jauh, OKI memutuskan untuk; mengirimkan delegasi untuk memantau

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Statement of ASEAN Foreign Ministers on the Recent Developments in the Rakhine State, Myanmar, Phnom Penh, Kamboja, 17 Agustus 2012.

<sup>70</sup> "RI Dorong Penyelesaian Permasalahan Konflik Etnis di Rakhine, Myanmar," Pusat Berita dan Agenda Kemlu, 8 Agustus 2012.

<sup>71</sup> Pidato Marty Natalegawa dalam Pertemuan ke-4 Konferensi Tingkat Tinggi Luar Biasa OKI, Mekkah 14-15 Agustus 2012.

langsung kondisi faktual di Rakhine; memberikan bantuan dana untuk mendukung proses demokratisasi di Myanmar.<sup>72</sup>

## **Kesimpulan**

Agama memiliki pengaruh dalam politik luar negeri Indonesia di isu-isu tertentu; isu-isu eksternal yang berhubungan dengan Islam, terutama yang mendiskreditkan, baik nilai maupun entitas yang berafiliasi dengannya. Hal ini menjadi mungkin dikarenakan nilai dan norma Islam yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia menggariskan persepsi mereka atas realita. Terkait isu-isu yang disinggung sebelumnya, masyarakat cenderung menjadi reaktif, dan hal tersebut menggiring dan mengkonvergensi persepsi individu menjadi persepsi kolektif, yang berujung pada desakan kepada Pemerintah Indonesia untuk mengambil sikap.

Dominasi Islam secara kuantitas di Indonesia, bagaimanapun, membentuk salah satu identitas sosial Indonesia, yakni; sebagai ‘negara dengan penduduk Muslim terbesar di dunia’. Di ranah internasional - dengan memperhatikan struktur nilai dan norma internasional, identitas tersebut mengkonstitusikan kepentingan Indonesia untuk memainkan peran yang lebih besar di dunia Islam dan menjadi jembatan penghubung Islam-Barat. Dalam konteks ini, peran Indonesia dalam upaya penyelesaian konflik di Rakhine yang melibatkan Etnis Rohingya merupakan dampak langsung dari tekanan domestik dan merupakan bentuk pengejawantahan dari kepentingan yang digariskan berdasar pada; identitas dan definisi atas *Self* dan *Others*.

Bagaimanapun, demokratisasi di Indonesia pasca perubahan rezim pada tahun 1998 memiliki pengaruh signifikan. Ia membuka ruang yang lebih besar bagi media, opini, dan partisipasi publik untuk mempengaruhi proses perumusan kebijakan.

---

<sup>72</sup> “Islamic Body to take Rohingya Issue to United Nations,” *Democratic Voice of Burma*, 16 Agustus 2012.

## REFERENSI

### Buku:

- Andrew Bradley Phillips, dalam, Griffiths, Martin (Ed). *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*, (New York: Routledge, 2007).
- Budiardjo, Miriam (Ed), *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982).
- Fox, Jonathan and Sandler, Shmuel, *Bringing Religion Into International Relations*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004).
- Fukuyama, Francis, *The End of History and The Last Man*, (New York: The Free Press, 1992).
- Gall, Timothy L. & Hobby, Jeneen M (Eds), *Worldmark Encyclopedia of the Nations, Volume 4 - 12<sup>th</sup> Edition*, (Farmington Hills: Thomson Gale, 2007), 237.
- Lewis, Bernard, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, (London: Phoenix, 2004).
- Mujani, Saiful, *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007).
- Reus-smit, Christian. "Constructivism," *Theories of International Relations - 3<sup>rd</sup> Edition*, (New York: Palgrave Macmillan, 2005).
- Robbers, Gerhard (Ed), *Encyclopedia of Constitutions*, (New York: Facts on File, Inc., 2007).
- Samuel P. Huntington; *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, (India: Penguin Books, 1997) & *Gelombang Demokrasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 1997).
- Schlager, Neil & Weisblatt, Jayne (Eds), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties - 4<sup>th</sup> Edition*, (New York: Facts on File, Inc., 2006).
- Seekins, Donald. M., *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)* (Toronto: Scarecrow Press, Inc., 2006).
- Smith, Matthew. F, *The Government Could Have Stopped This: Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State* (USA: Human Right Watch, 2012).
- Steinberg, David I., *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, (New York: Oxford University Press, 2010).
- Webber, Mark & Smith, Michael (Ed). *Foreign Policy in a Transformed World*, (Harlow: Pearson Education Limited, 2002).

### Jurnal & Tesis:

- Anwar, Dewi Fortuna, "Foreign Policy, Islam, and Democracy in Indonesia," Artikel dibacakan dalam Seminar *Understanding Indonesia 2006: Foreign Policy, Islam and Democracy*, (New Zealand, Mei 2006).
- Barton, Greg & Rubenstein, Colin, "Indonesia and Israel: A Relationship in Waiting," *Jewish Political Study Review* 17:1-2, (2005).
- Brinham, Natalie, "The Conveniently Forgotten Human Rights of the Rohingya," *FMR* 41.
- Buehler, Michael, "Islam and Democracy in Indonesia," *Insight Turkey* Vol. 11 No. 4, (2009).
- Ekeh, Chizom, "Minorities in Burma," *Minority Rights Group International*, (Oktober, 2007).
- Fox, James J, "Currents in Contemporary Islam in Indonesia," Paper dipaparkan dalam *Harvard Asia Vision* 21, (Cambridge, 29 April-1 Mei 2004).
- Iisgindarsah, "Indonesia's Democratic Politics and Foreign Policy Making: A Case Study of Iranian Nuclear Issue," *Rajaratnam School of International Studies Working Paper*, No. 236, (April 2012).
- Lewa, Chris, "Burma's Displaced People: Asia's New Boat People," *FMR* 30.
- Murphy, Ann Marie, "Democratization and Indonesian Foreign Policy: Implications for the United States," *Asia Policy*, Number 3, (Januari 2012).
- Parnohadinigrat, Sudjanan, "Challenging Stereotypes: Indonesia as the World's Largest Majority Muslim Country," WSEC TV Ambassador Series Broadcast, (Springfield, Mei 2007).
- Sakhong, Lian H., "The Dynamics of Sixty Years of Ethnic Armed Conflict in Burma," *Burma Centre for Ethnic Studies: Peace and Reconciliation Analysis Paper*, No. 1, (Januari 2012).
- Smith, Martin., "Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy, and Human Rights," *Anti-Slavery International's Series* No. 8, 1994.

### Laporan & Keterangan Resmi:

- Data Sensus Penduduk Badan Pusat Statistik, 2010.
- Kemlu RI, *Bantuan Kemanusiaan RI Diserahkan di Rafah Mesir*, 1 Oktober 2009.
- Kemlu RI, *RI Dukung Palestina Soal Resolusi Dewan Keamanan*, 28 September 2012.
- Lihat dalam, Kemlu RI, *Indonesia dan Perdamaian Filipina-MNLF*, 3 Juli 2012. Juga dalam, Kemlu RI, *Indonesia Kawal Proses Perdamaian di Filipina Selatan*, 27 Juni 2012.
- Lihat misalnya dalam, "Pelanggaran HAM Junta Militer Myanmar Terhadap Rohingya Permalukan Indonesia Sebagai Ketua ASEAN," *Republika*, 1 Juli 2012.
- Paparan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia dalam Rapat Kerja antara Komisi I DPR RI dengan Menteri Luar Negeri, 10 Oktober 2012.
- Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia serta Keterangan Pemerintah tentang Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006 beserta Nota Keuangannya dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 16 Agustus 2005.
- Pidato Marty Natalegawa dalam Pertemuan ke-4 Konferensi Tingkat Tinggi Luar Biasa OKI, Mekkah 14-15 Agustus 2012.
- Pidato Marty Natalegawa pada 13<sup>th</sup> Working Group Meeting on the Universal Periodic Review for Indonesia, (Jenewa, 23 Mei 2012). Dikutip dari, "Komitmen Indonesia terhadap Pemajuan dan Perlindungan HAM," *Tabloid Diplomasi*, Juni 2012.
- Pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam diskusi bersama The Indonesian Council on Public Affairs (ICWA), Jakarta, 19 Mei 2005, lihat dalam <http://www.presidentri.go.id/index.php/pidato/2005/05/19/332.html>.

- Statement of ASEAN Foreign Ministers on the Recent Developments in the Rakhine State, Myanmar, Phnom Penh, Kamboja, 17 Agustus 2012.
- Statement of Hizb ut-Tahrir Indonesia: Rally to Express Solidarity for Rohingya Muslims, 10 Oktober 2012.
- Transkrip Keterangan Pers Presiden Republik Indonesia mengenai Permasalahan Etnis Rohingya, Myanmar. Puri Cikeas Indah, Bogor, 4 Agustus 2012.
- “Aksi Solidaritas Bela Muslim Rohingya,” *Liputan 6*, 3 Agustus, 2012. Atau dalam, “Aksi Solidaritas Rohingya,” ANTARA, 5 Agustus 2012.
- “Ayatollah Kashani: Membantai Rohingya Berarti Melawan Islam,” ANTARANEWS.com, 28 Juli 2012.
- “China: Refugees Forcibly Returned to Burma - Thousands of Kachin at Risk from Conflict, Abuses, Aid Shortages,” *Human Right Watch Report*, 24 Agustus 2012.
- “Cuplikan Hasil Survey Tim ITB-UNPAD untuk Penyusunan Renstra DPR RI 2010-2015,” *Project Manajer-PMO RB Setjen DPR RI*, (3 September 2012).
- “departemen luar negeri panggil duta besar denmark berkaitan dengan kartun nabi,” *tempo interaktif*, oktober 2006.
- “Indeks Demokrasi Asia 2011: Potret Indonesia,” laporan riset disampaikan dalam Seminar (De) Monopolisasi Demokrasi di Asia, diselenggarakan oleh FISIP UI, (25 November 2011).
- “Muslim Rohingya Ditindas, Inilah Sikap MUI,” REPUBLIKA Online, 25 Juli 2012.
- “Muslim Rohingya Masih Trauma,” KOMPAS.com, 2 Juli 2012.
- “Myanmar may Allow Rakhine Probe,” *Jakarta Globe*, 8 Agustus 2012.
- “Myanmar: Storms Cloud on the Horizon,” *International Crisis Group Asia Report*, No. 238, 12 November 2012, hlm. 1.
- “PBNU Minta Pemerintah Dukung Muslim Rohingya,” *Nahdlatul Ulama Online*, 26 Juli 2012. Lihat juga dalam, “PBNU Desak Presiden SBY Bantu Etnis Rohingya,” *Nahdlatul Ulama Online*, 29 Juli 2012.
- “Pembantaian Muslim Rohingya Bentuk Pelanggaran HAM Berat,” *Bulletin Parleментарia* Edisi 735, (Agustus 2012).
- “PKS: Muslim Rohingya Korban Genosida Militer Myanmar,” *Republika Online*, 27 Juli 2012. Juga dalam, “Badan HAM PBB: Junta Militer Myanmar Terlibat Pembersihan Etnis Rohingya,” ANTARA, 28 Juli 2012.
- “PKS: Muslim Rohingya Korban Genosida Myanmar,” *REPUBLIKA Online*, 27 Juli 2012.
- “Pramono Anung Desak Pemerintah Segera Bertindak Membantu Muslim Rohingya,” *Arrahmah*, 1 Agustus 2012.
- “Ratusan Pengungsi Rohingya Menyebar di Indonesia,” *Metrotvnews.com*, 5 Agustus 2012 (diakses pada: 7 September 2012).
- “RI Dorong Penyelesaian Permasalahan Konflik Etnis di Rakhine, Myanmar,” *Pusat Berita dan Agenda Kemlu*, 8 Agustus 2012.
- “Sekjen ASEAN Meminta Penjelasan Myanmar atas Pelanggaran HAM Terhadap Etnis Muslim Rohingya,” ANTARA, 31 Juli 2012.
- “Sekjen ASEAN Meminta Penjelasan Myanmar atas Pelanggaran HAM Terhadap Etnis Muslim Rohingya,” ANTARA, 28 Juli 2012.
- “Terima Delegasi Myanmar, Menlu Bahas Kebutuhan Demokrasi dan Penyelesaian Konflik,” *Pusat Berita dan Agenda Kemlu*, 17 September 2012.
- “Tiga Rekomendasi OKI Untuk Rohingya,” *Aceh Barat News*, 4 Agustus 2012.