

## Politik Luar Negeri Indonesia dalam Kepemimpinan Retno Marsudi (Studi Kasus Konflik Rohingya 2016-2019)

Arifa Ichwani Putri<sup>1\*</sup>, Setyasih Harini<sup>2</sup>, Hasna Wijayati<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Slamet Riyadi Surakarta, Indonesia

\*Email Korespondensi: arifaichwaniputri@gmail.com

**Abstract:** *In 2014, Retno Marsudi was elected as Indonesia's first female Foreign Minister. During her leadership period, acts of violence against the Rohingya escalated in 2016 and 2017. The Minister of Foreign Affairs, Retno Marsudi, carried out her foreign policy to deal with the Rohingya problem. This study discusses Indonesia's foreign policy during 2016-2019 under Retno Marsudi's leadership. To answer Indonesia's foreign policy, the author uses decision-making theory that analyzes policy formulation to determine the direction of foreign policy as the basis for implementing Indonesia's foreign policy. The theory of women's political leadership is used to analyze the characteristics of Retno Marsudi's leadership in carrying out her foreign policy. The method used is a qualitative research method using sources of data and documents from official sources, books or journal articles, official websites, and credible and trusted online news sites. The results of this study found that Indonesia's foreign policy was carried out based on the Preamble to the 1945 Indonesian Constitution and the second principle of Pancasila which resulted in the direction of foreign policy by using a soft power base approach. Meanwhile, when carrying out her foreign policy as Minister of Foreign Affairs of Indonesia, Retno Marsudi demonstrated a transformational leadership style that was identical to the characteristics of women's leadership.*

**Keywords:** *decision making; foreign policy; Retno Marsudi; Rohingya; women's political leadership*

**Abstrak:** Pada tahun 2014, Retno Marsudi terpilih sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia perempuan pertama. Dalam periode kepemimpinannya, aksi kekerasan terhadap etnis Rohingya mengalami eskalasi di tahun 2016 dan 2017. Menteri luar negeri Retno Marsudi melaksanakan politik luar negerinya untuk menghadapi permasalahan Rohingya. Penelitian ini membahas politik luar negeri yang dilakukan Indonesia selama tahun 2016-2019 dalam kepemimpinan Retno Marsudi. Untuk menjawab kebijakan luar negeri Indonesia yang dilakukan, penulis menggunakan teori pengambilan keputusan yang menganalisis perumusan kebijakan untuk menentukan arah kebijakan luar negeri sebagai landasan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Kemudian teori kepemimpinan politik perempuan digunakan untuk menganalisis karakteristik kepemimpinan Retno Marsudi dalam menjalankan politik luar negerinya. Metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan menggunakan sumber data-data dan dokumen dari sumber resmi, buku atau jurnal artikel, website resmi, dan situs berita *online* yang kredibel dan terpercaya. Hasil penelitian ini ditemukan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia dilakukan berlandaskan Pembukaan UUD Indonesia 1945 dan sila kedua Pancasila yang menghasilkan arah kebijakan luar negeri dengan pendekatan menggunakan basis kekuatan *soft power*. Sementara saat menjalankan politik luar negerinya sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi menunjukkan gaya kepemimpinan transformasional yang identik dengan karakteristik kepemimpinan perempuan.

**Kata Kunci:** kepemimpinan politik perempuan; pengambilan keputusan; politik luar negeri; Retno Marsudi; Rohingya

### PENDAHULUAN

Retno Marsudi untuk pertama kalinya ditunjuk sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia perempuan pertama di Indonesia pada tahun 2014 (Prajuli & Yustikaningrum, 2019). Pemilihan ini merupakan hak prerogatif Presiden Joko Widodo sebagai salah satu kewenangannya untuk memilih dan memberhentikan menteri-menteri (Gunawan, 2018). Bagi Indonesia yang kental dengan budaya

patriarki sangat sulit menerima perubahan terkait kedudukan gender, terlebih banyak masyarakat beranggapan bahwa dunia politik adalah dunia yang maskulin dan lebih cocok jika kaum laki-laki yang mengisinya (Sakina & Siti, 2017). Di dunia politik internasional, sosialisasi gender dinilai penting bagi kepentingan sebuah negara (Prajuji & Yustikaningrum, 2019).

Setelah 69 tahun sejak awal kemerdekaan Indonesia posisi menteri luar negeri diisi oleh 17 laki-laki, akhirnya Indonesia mempunyai menteri luar negeri perempuan untuk pertama kalinya pada Oktober 2014. Kredibilitas dan kemampuan Retno Marsudi tidak perlu dipertanyakan jika melihat *track record* dalam karirnya di Kementerian Luar Negeri Indonesia antara lain: menjadi duta besar di beberapa negara; menjabat sebagai Direktur Direktorat Eropa Barat Kemenlu tahun 2003-2005 dan Direktur Direktorat Kerjasama Kawasan Amerika dan Eropa tahun 2008-2012; dan menjadi perempuan pertama yang menjabat duta besar Indonesia di Belanda pada tahun 2012 (Bachtiar, 2014).

Dalam pelaksanaan politik luar negerinya selama tahun 2014 hingga 2019, banyak isu dan konflik yang terjadi di dunia internasional. Retno Marsudi atas nama pemerintah Indonesia sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia menjalankan tugas diplomatiknya dalam beberapa isu dan konflik internasional. Salah satunya yaitu kasus etnis Rohingya di Myanmar yang kembali muncul pada tahun 2016. Presiden Joko Widodo mengirimkan bantuan dengan melaksanakan misi diplomatik untuk penyelesaian konflik di Myanmar melalui Kementerian Luar Negeri Indonesia. Sebagai menteri luar negeri, Retno Marsudi mewakili pemerintah Indonesia berupaya untuk membantu mengatasi tragedi kemanusiaan yang terjadi di wilayah negara bagian Rakhine (Ikhsani, 2019).

Tragedi kemanusiaan yang terjadi pada etnis Rohingya telah ada bertahun-tahun yang lalu dan secara resmi terjadi sejak tahun 1982 ketika pemerintah Myanmar mengeluarkan Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar yang menyatakan bahwa etnis minoritas Rohingya tidak diakui sebagai etnis yang ada di Myanmar (Ikhsani, 2019). Keberadaan masyarakat Rohingya yang tidak diakui keberadaannya oleh pemerintah Myanmar lantas membuat kesulitan untuk memiliki akses kesehatan, pendidikan, pekerjaan, kebebasan dalam menjalankan keyakinan beragama, dan penolakan dari pemerintah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat Rohingya. Bahkan ratusan ribu jiwa masyarakat Rohingya telah menjadi korban pembunuhan massal, penangkapan, pemerkosaan, kerja paksa, dan tragedi lainnya (Yumitro, 2017).

Indonesia merasa kasus ini merupakan masalah yang menyangkut hak asasi manusia dan kemanusiaan (Pattipeilhy & Windiani, 2020). Indonesia sendiri menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila dan jika dikaitkan dengan konflik Rohingya, konflik ini menyangkut nilai kemanusiaan yang tercantum dalam sila kedua Pancasila. Sehingga berdasarkan hal tersebut, Indonesia merasa perlu untuk ikut memberi pertolongan kepada warga Rohingya atas dasar kemanusiaan (Karina, 2020). Indonesia juga menilai bahwa aksi kekerasan yang terjadi adalah aksi genosida untuk memusnahkan etnis muslim Rohingya. Sehingga Indonesia merasakan adanya persamaan latar belakang agama dalam konflik yang menimpa warga Rohingya (Pattipeilhy & Windiani, 2020).

Akibat dari tindakan kekerasan yang dialami, banyak warga Rohingya yang akhirnya meninggalkan negara Myanmar untuk mengungsi dan menjadi imigran ke negara-negara tetangga. Pengungsi Rohingya tersebar di beberapa negara seperti Bangladesh, Thailand, Malaysia, dan Indonesia. Indonesia sendiri banyak menerima imigran dari etnis Rohingya. Makin banyaknya imigran yang masuk dan penduduk Indonesia sendiri sudah cukup padat, menyebabkan banyak masalah dan ancaman baru bagi Indonesia baik dalam hal ekonomi maupun keamanan (Azizah, 2017). Menjaga stabilitas kawasan di negara-negara ASEAN juga menjadi faktor mengapa Indonesia akhirnya ikut membantu menangani konflik ini karena konflik yang terjadi terjadi di Myanmar yang

masuk ke dalam kawasan Asia Tenggara dan berdampak di negara-negara sekitarnya (Sundari et al., 2021).

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini membahas mengenai bagaimana pelaksanaan politik luar negeri yang dilakukan oleh Indonesia terkait konflik etnis Rohingya yang kembali muncul di tahun 2016 dan 2017. Kepemimpinan Retno Marsudi sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia juga menjadi salah satu bahasan untuk melihat bagaimana karakteristik kepemimpinannya di mana Retno Marsudi merupakan menteri luar negeri perempuan pertama yang dimiliki Indonesia. Tujuan penelitian ini selain diketahui bagaimana pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam menangani konflik etnis Rohingya, juga diketahui bagaimana karakteristik kepemimpinan Retno Marsudi. Tahun penelitian 2016 hingga 2019 dipilih karena pada tahun 2016 dan 2017 konflik terjadi di Myanmar, dan di tahun 2016 hingga 2019 Indonesia melakukan politik luar negerinya untuk mengupayakan penyelesaian konflik tersebut. Dari sini dapat ditemukan rumusan masalah yaitu: “Bagaimana pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam menangani konflik etnis Rohingya di masa kepemimpinan Retno Marsudi sebagai menteri luar negeri perempuan pertama Indonesia di tahun 2016-2019?”.

Dalam tulisan ini digunakan teori pengambilan keputusan untuk menjadi dasar analisis politik luar negeri Indonesia dalam menangani konflik Rohingya. Teori pengambilan keputusan digunakan karena teori ini dianggap sebagai analisis politik luar negeri yang paling terkenal. Menurut Snyder, Bruck, dan Sapin dalam tulisan berjudul *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954) menyatakan bahwa analisis pembuatan keputusan perlu untuk dilakukan jika ingin mendapatkan perspektif untuk mempelajari kondisi, kejadian, dan pola interaksi yang berdasar pada perilaku negara. Teori ini dipandang sebagai teori perilaku organisasi yang berfokus pada kapasitas aktor, arus informasi dan komunikasi, serta motivasi berbagai aktor yang terlibat (Rosyidin, 2010). Tindakan internasional (politik luar negeri) dideskripsikan sebagai sekelompok keputusan yang dibuat oleh unit-unit politik domestik, dimana para pemimpin negara (baik individual maupun berkelompok) bertindak sebagai aktor utama dalam proses pengambilan keputusan tersebut dengan perspektif utama pada analisis birokrasi organisasi dengan prosedur kelembagaannya (Yani, 2017).

Dalam berbagai kajian mengenai politik luar negeri, tidak lepas dari model yang dibuat oleh Graham T Allison untuk pengambilan keputusan. Model yang disajikan oleh Allison memberikan bentuk dasar dalam melakukan analisis terkait politik luar negeri. Allison menjelaskan tiga model utama pengambilan kebijakan luar negeri, yaitu model I sebagai *Rational Policy Model*, model II sebagai *Organizational Processes Model* dan model III adalah *Bureaucratic Politics Model* (A. Setiawan & Sulastri, 2017). Dalam tulisan ini, penulis menggunakan Model Kebijakan Rasional (Model I) untuk menganalisis politik luar negeri yang telah dilakukan Indonesia. Model I didasarkan pada teori pilihan rasional yang memandang negara sebagai aktor dengan tujuan dan kesatuan untuk membuat pilihan yang konsisten dan memaksimalkan nilai dalam batasan tertentu sehingga keputusan kebijakan luar negeri dipahami sebagai solusi rasional untuk masalah strategis yang dihadapi negara (Akoto, 2014).

Kebijakan politik luar negeri yang dimiliki suatu negara terdapat dua elemen yang mendasar yaitu tujuan nasional dalam wujud kepentingan nasional (*national interest*) yang hendak dicapai dan instrumen dalam melaksanakan kepentingan nasional yang tercermin dari strategi diplomasi sebagai implementasi kebijakan politik luar negeri. Arah diplomasi dalam studi Hubungan Internasional (HI) makin berkembang mengikuti dinamika perubahan kekuatan geopolitik, struktur, sistem, dan

hubungan sosial dalam persaingan global dengan dua arah yang terkenal yaitu *hard power* dan *soft power* (Iqbal, 2018). *Soft power* menurut Joseph Nye bertumpu pada asumsi bahwa, ketika instrumen kekuasaan di dunia yang terglobalisasi berubah, maka strategi kebijakan juga harus berubah karena ancaman keamanan nasional beralih menjadi lebih rumit dari militer ke faktor ekonomi dan ekologis (Hassan, 2015). Nye menganggap budaya, nilai politik dan kebijakan luar negeri sebagai faktor utama *soft power* (Lin & Xiaonan, 2012). Namun Jonathan McClory memperluas tiga faktor ini menjadi lima faktor penting yaitu yaitu: pemerintah (nilai politik), budaya, diplomasi (kebijakan luar negeri), pendidikan, dan inovasi-bisnis (Iqbal, 2018). Pemerintah dikatakan sebagai suprastruktur politik dimana kepemimpinan terjadi (Yolanda S & Farida, 2019). Maka dari itu teori selanjutnya yang digunakan penulis berhubungan dengan teori pembuatan keputusan yang menghasilkan kebijakan luar negeri hingga terbentuk pelaksanaan politik luar negeri yang dilaksanakan oleh aktor pemerintah.

Teori kepemimpinan politik perempuan penulis gunakan untuk menganalisis bagaimana kepemimpinan Retno Marsudi sebagai bagian dari lembaga pemerintahan dalam pelaksanaan politik luar negerinya. Kepemimpinan politik mengacu pada pemimpin yang mempunyai tanggung jawab untuk mengelola urusan dan sumber daya entitas politik (Ogbeidi, 2012). Istilah kepemimpinan dalam kepemimpinan politik adalah seseorang yang memimpin (aktor) dengan memelopori perilaku sosial menggunakan segala atribut yang ada pada dirinya dengan cara mengarahkan, mengatur, mengorganisir atau mengendalikan usaha orang lain melalui prestise dan kekuasaan. Sedangkan istilah politik dalam arti kepemimpinan menunjukkan bahwa kepemimpinan terjadi di suprastruktur politik (lembaga pemerintah), dan terjadi di infrastruktur politik (partai politik dan organisasi masyarakat) (Yolanda S & Farida, 2019). Dalam teori kepemimpinan terdapat kepemimpinan transformasional yang sering dikaitkan dengan kepemimpinan perempuan karena kepemimpinan transformasional lebih cenderung mengadopsi gaya kepemimpinan yang demokratis atau partisipatif, berbagi informasi, dan meningkatkan harga diri pengikut (Silaya, 2016). Dalam hal ini, pemimpin transformasional dikarakteristikan sebagai basis kekuatan yang lebih lembut (*soft power*) (Pierro et al., 2013).

Burke & Collins (2001) melaporkan bahwa perempuan cenderung menunjukkan gaya kepemimpinan transformasional yang humanis dan interaktif daripada laki-laki. Gaya kepemimpinan ini erat kaitannya dengan tujuh keterampilan umum, yaitu (1) pendelegasian, (2) manajemen konflik, (3) pembinaan dan pengembangan, (4) organisasi pribadi dan manajemen waktu, (5) komunikasi, (6) kemampuan beradaptasi pribadi, dan (7) analisis masalah dan pengambilan keputusan (Parashakti, 2015). Dalam tulisan ini, penulis mengkarakteristikan kepemimpinan Retno Marsudi menggunakan analisis kepemimpinan transformasional yang identik dengan kepemimpinan perempuan. Keterampilan umum yang digunakan untuk analisis antara lain pendelegasian, manajemen konflik, pembinaan dan pengembangan, komunikasi, kemampuan beradaptasi pribadi, dan analisis masalah dan pengambilan keputusan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Dengan metode penelitian ini, peneliti mendeskripsikan bagaimana pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam menangani konflik etnis Rohingya dan bagaimana kepemimpinan Retno Marsudi dalam melaksanakan politik luar negeri tersebut. Sumber data yang digunakan adalah data-data dan dokumen yang berasal dari sumber resmi, buku atau jurnal artikel, serta ditambahkan pula sumber dari *website* resmi, situs berita *online* yang kredibel dan terpercaya sebagai penambah kelengkapan data. Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis dengan tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Batas penelitian yang

dipilih yaitu tahun 2016 hingga 2019. Pemilihan tahun ini dikarenakan pada tahun 2016 konflik Rohingya kembali muncul kemudian puncaknya di tahun 2017, dan setelah itu Indonesia aktif melakukan politik luar negerinya untuk membantu menangani konflik ini hingga tahun 2019.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Konflik Rohingya Tahun 2016-2017 dan Kepentingan Indonesia

Etnis Rohingya yang menjadi etnis minoritas di Myanmar sudah memperjuangkan identitasnya agar mendapat pengakuan sebagai kelompok etnis sejak Perang Dunia II dan mulai menerima tindakan diskriminatif sejak kemerdekaan Myanmar di tahun 1948 (Kusuma & Sitorus, 2019; Susanto, 2019). Diskriminasi ini didapat sebagai akibat dari pemerintah Myanmar yang dinilai lemah untuk memberikan perlindungan. Etnis Rohingya mendapat stigma buruk sebagai orang asing yang tidak mendapat pengakuan kewarganegaraan, sehingga menambah asumsi bahwa etnis Rohingya membahayakan dan mengancam stabilitas nasional (I. P. Setiawan & Suryanti, 2021). Negara, militer, dan umat Buddha Rakhine yang ultra-nasionalis mengklaim bahwa tidak ada etnis bernama 'Rohingya' di Myanmar dan bahwa Rohingya bukan orang Myanmar tetapi 'imigran Bengali ilegal' (Chowdhury, 2020). Walaupun pada kenyataannya Rohingya telah menetap di Rakhine sejak abad ke-16 (Alfajri, 2018).

Perlakuan diskriminatif ini diperparah dengan adanya Undang-Undang kewarganegaraan yang dikeluarkan pada tahun 1982 yang menyebut bahwa etnis Rohingya merupakan warga asing (*stateless*) sehingga mereka bukan warga negara Myanmar (Kusuma & Sitorus, 2019). Status tanpa kewarganegaraan ini otomatis menghilangkan hak-hak dasar sebagai warga negara dan tidak adanya jaminan hukum (I. P. Setiawan & Suryanti, 2021). Dampak dari perlakuan-perlakuan diskriminatif tersebut memberikan efek yang merugikan bagi etnis Rohingya, diantaranya: sedikitnya peluang mendapat pekerjaan, properti-properti yang disita, adanya kerja paksa, aksi pembunuhan, wanita-wanita etnis Rohingya mengalami pemerkosaan, dan banyaknya rumah dan tempat ibadah bagi etnis Rohingya yang dibakar (Kusuma & Sitorus, 2019).

Tindakan-tindakan kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar sudah berkali-kali menimpa etnis Rohingya. Diantaranya yaitu pada bulan Februari 1978 dan pada bulan Mei 1991 sampai Maret 1992 (Satria & Jamaan, 2013). Pada tahun 2001, beberapa penduduk Myanmar melakukan penyerangan terhadap masjid-masjid dan sekolah Islam, bahkan aparat keamanan juga turut berperan dalam penyerangan ini. Selain itu di tahun 2002, pemerintah Myanmar merobohkan masjid yang tidak berizin dan menutup sekolah Islam kemudian dijadikan kantor pemerintahan (Rachmawati, 2017). Lalu pada tahun 2012 terjadi lagi konflik dalam dua gelombang di bulan Juni dan Oktober. Konflik di tahun ini tercatat banyak orang yang meninggal dunia dan mengalami luka berat. Rumah-rumah juga banyak yang dihancurkan dan penduduk etnis Rohingya dipaksa untuk meninggalkan Myanmar (Satria & Jamaan, 2013). *Human Rights Watch* bahkan menggambarkan kekerasan terhadap Rohingya dapat dikategorikan sebagai “kampanye pembersihan etnis” (Alfajri, 2018).

Hingga pada Oktober 2016 muncul kembali konflik yang terjadi kepada etnis Rohingya. Konflik ini kembali muncul akibat dari terbentuknya kelompok yang bernama *Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA). ARSA mendeskripsikan dirinya sebagai pembela warga Rohingya terhadap kekerasan oleh militer Myanmar, dan menyatakan tidak memiliki hubungan dengan kelompok jihad transnasional. Kemunculan ARSA membuat khawatir para pemimpin desa Rohingya yang selama ini mendukung keterlibatan politik damai. Keadaan ini diperparah dengan keengganan pihak Myanmar

untuk melindungi warga Rohingya ketika ARSA mulai muncul, padahal hal tersebut diketahui oleh Myanmar. Terlambatnya penanganan masalah ARSA akhirnya makin memperkuat kemampuan ARSA untuk merekrut dan mengorganisir serangan pada tahun 2016 dan 2017 (Lee, 2021).

Aksi penyerangan pada tahun 2016, ARSA menargetkan pos polisi hingga menyebabkan korban sebanyak sembilan orang. Selain itu mereka juga melarikan diri dengan mengambil senjata dan amunisinya (Chamil, 2019). Kelompok ini dianggap pemerintah Myanmar sebagai tindakan terorisme sehingga membuat militer Myanmar melakukan serangan balasan yang disebut sebagai “*clearance operation*” di wilayah Rakhine, di mana aksi ini dapat dikatakan sebagai aksi genosida karena sasarannya adalah etnis Rohingya. Militer Myanmar melakukan kekerasan, pembunuhan, pemerkosaan, penangkapan, hingga perusakan properti para penduduk di Rakhine (Dewi, 2018). Kejadian ini juga membuat Myanmar melakukan tindakan yang keras dengan mendeportasi paksa sekitar 90.000 warga Rohingya ke Bangladesh (Lee, 2021). Bahkan militer Myanmar menutup akses bantuan kemanusiaan yang berdampak pada kehidupan warga etnis Rohingya (Chamil, 2019). Para warga yang terjebak dalam pusat wilayah banyak yang kelaparan dan terkena penyakit akibat dari penutupan akses bantuan kemanusiaan (Z. S. A. Putra, 2020).

Setahun kemudian pada tahun 2017, ARSA kembali melancarkan serangan ke militer Myanmar. Targetnya adalah beberapa pos polisi dan sebuah pangkalan militer Myanmar yang ada di kawasan Rakhine. Aksi penyerangan ini terlihat lebih besar dibandingkan penyerangan ARSA setahun yang lalu (Dewi, 2018). Kemudian aksi tersebut dibalas lagi dengan kekerasan oleh militer Myanmar dan masyarakat Buddha. Seharusnya militer Myanmar melakukan penyerangan terhadap ARSA sebagai tersangka utama dalam penyerangan, namun Myanmar menargetkan wilayah Rakhine bagian utara secara keseluruhan yang mayoritas penduduknya adalah etnis Rohingya (Z. S. A. Putra, 2020). Aksi pembalasan tersebut dilakukan dengan membakar rumah-rumah di perkampungan penduduk etnis Rohingya bahkan hingga pemerkosaan dan pembunuhan (Chamil, 2019). Dunia internasional banyak yang mengutuk aksi kekejaman dan kekerasan ini, bahkan *United Nations* (Perserikatan Bangsa-Bangsa/PBB) melihat aksi ini sebagai bentuk pembersihan etnis yang melanggar hak asasi manusia (Z. S. A. Putra, 2020).

Karena banyak mendapat perlakuan tidak menyenangkan dan adanya aksi kekerasan dari pemerintah dan warga Myanmar, banyak etnis Rohingya yang kemudian mencari suaka dengan mengungsi ke negara-negara di sekitar Myanmar (I. P. Setiawan & Suryanti, 2021). Puncaknya pada tahun 2017, hanya dalam jangka waktu 1 bulan dari Agustus hingga September jumlah pengungsi etnis Rohingya mencapai 123.000 orang (Kusuma & Sitorus, 2019). UNHCR mencatat di bulan Oktober 2016 jumlah pengungsi dan pencari suaka Rohingya yang ada di Indonesia berjumlah 956 orang (*UNHCR Factsheet-INDONESIA*, 2016). Sementara di tahun 2017 terdapat sekitar 959 warga Rohingya yang menetap di Indonesia menyebar di beberapa wilayah seperti Makassar, Aceh, Medan, hingga Jakarta (Y. D. Putra, 2017).

Landasan utama Indonesia dalam mempertimbangkan untuk ikut menyelesaikan kasus ini adalah landasan ideologi Indonesia dalam sila kedua Pancasila yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab” (Karina, 2020). Indonesia merasa kasus ini menjadi masalah yang penting untuk diselesaikan karena menyangkut hak asasi manusia dan kemanusiaan. Indonesia menilai bahwa aksi kekerasan yang terjadi di Rakhine adalah aksi genosida untuk memusnahkan etnis muslim Rohingya. Indonesia yang juga merupakan negara dengan mayoritas penduduk beragama Islam ikut merasakan simpati terhadap kekerasan yang terjadi, bahkan masyarakat Indonesia turut mendesak pemerintah Indonesia membantu permasalahan di Rohingya (Pattipeilhy & Windiani, 2020). Selain itu untuk

mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan dan perdamaian, Indonesia memiliki landasan konstitusional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 4 "...ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..." (Kusuma & Sitorus, 2019).

Isu etnis Rohingya yang semula menjadi masalah domestik Myanmar, akhirnya menjadi isu internasional ketika Rohingya terdampar dan mengungsi ke negara lain. Hal ini dapat mengganggu keamanan kawasan dan mengganggu negara-negara yang dekat atau berbatasan dengan Myanmar, seperti Bangladesh, Thailand, Malaysia, dan Indonesia (Tangdialla et al., 2019). Penyebaran pengungsi etnis Rohingya juga dapat mengganggu stabilitas negara-negara tujuan pengungsi etnis Rohingya, termasuk Indonesia (I. P. Setiawan & Suryanti, 2021). Masalah pengungsi Rohingya merupakan masalah bersama karena pengungsi Rohingya menjadi beban dan menjadi masalah baru di negara tempat pengungsi Rohingya terdampar (Tangdialla et al., 2019). Menjaga stabilitas kawasan di negara-negara ASEAN juga menjadi faktor mengapa Indonesia akhirnya ikut membantu menangani konflik ini (Sundari et al., 2021). Jika masalah pengungsi ini tidak bisa diselesaikan, dapat mengganggu stabilitas di kawasan negara-negara ASEAN dan dapat mengganggu hubungan kerjasama yang sudah terbangun di antara negara-negara ASEAN (Rachmawati, 2017).

Dari alasan-alasan di atas, dapat dilihat bahwa faktor-faktor yang melandasi kepentingan Indonesia di konflik Rohingya antara lain (1) faktor internal: bentuk implementasi dalam mewujudkan perdamaian dunia sesuai dalam Pembukaan UUD 1945 dan sila kedua Pancasila mengenai kemanusiaan, dan persamaan latar belakang dan agama mayoritas penduduk Indonesia, serta (2) faktor eksternal: menjaga stabilitas kawasan ASEAN.

### **Politik Luar Negeri Indonesia dalam Konflik Etnis Rohingya**

#### **a. Pertemuan Bilateral Indonesia-Myanmar.**

Pasca konflik tahun 2016, Retno Marsudi mendelegasikan KBRI di Myanmar untuk memberikan informasi terkait situasi setelah penyerangan. Setelah itu pada Desember 2016 setelah konflik yang terjadi di Oktober 2016, Retno Marsudi mengunjungi Myanmar dan bertemu dengan Aung San Suu Kyi yang menjabat sebagai pimpinan *National League for Democracy* (NLD). Kunjungan Retno Marsudi bertujuan untuk mengumpulkan informasi agar mengetahui kondisi terkini bagaimana situasi kemanusiaan dan keamanan di wilayah Rakhine (Azizah, 2017). Retno Marsudi memberi saran agar Indonesia dan Myanmar dapat menjalankan dialog antar agama agar dapat saling membina dan bertukar pengetahuan mengenai hidup toleransi dalam masyarakat yang majemuk. Selain itu, Retno Marsudi juga mengusulkan agar Myanmar menjadi tuan rumah untuk menyelenggarakan pertemuan dengan ASEAN agar solidaritas dan persatuan tetap terjalin kuat (Chamil, 2019).

Setelah aksi kekerasan di tahun 2017, Myanmar sangat tertutup untuk memberikan akses kepada dunia internasional. Hal ini membuat sulitnya menjangkau pihak Myanmar agar mencari solusi dalam penyelesaian isu Rohingya. Dari negara-negara ASEAN juga dipersulit dengan adanya prinsip non-intervensi yang tidak bisa ikut campur dalam urusan dalam negaranya masing-masing. Pada Agustus 2017, Indonesia berhasil membuka dialog dengan Myanmar untuk upaya membangun komunikasi dengan berbagai pihak yang terlibat dalam konflik di Rakhine (I. P. Setiawan & Suryanti, 2021). Komunikasi dilakukan melalui telepon antara Retno Marsudi dan pihak Myanmar yang diwakili oleh Thuang Tun sebagai ketua *National Security Advisor* (NSA) (Albayumi et al., 2018). Indonesia berhasil menjadi satu-satunya negara yang diberikan akses oleh pemerintah Myanmar untuk melakukan dialog (Ikhsani, 2019).

Menindaklanjuti komunikasi dengan pihak Myanmar, Retno Marsudi akhirnya melakukan kunjungan ke Myanmar pada September 2017. Pertemuan Retno Marsudi dan Aung San Suu Kyi membahas mengenai desakan dari Indonesia untuk pemerintah Myanmar agar menghentikan kekerasan terhadap etnis Rohingya. Selain itu juga Indonesia meminta agar Myanmar mau untuk membuka akses agar Indonesia dan ASEAN dapat memberikan bantuan kemanusiaan di Rakhine (I. P. Setiawan & Suryanti, 2021). Apresiasi diberikan kepada Indonesia dari dunia internasional atas keberhasilannya menjadi negara pertama yang mengunjungi Myanmar setelah terjadinya konflik (Albayumi et al., 2018). Komunikasi pertama setelah terjadinya konflik yang dilakukan oleh Retno Marsudi dapat dianalisis sebagai bagian dari pencarian informasi yang akurat untuk mengetahui kondisi dan situasi yang sebenarnya terjadi di Myanmar sehingga dapat diketahui bagaimana langkah selanjutnya terkait pengambilan kebijakan luar negeri.

Dalam pertemuan ini, Indonesia mengusulkan formula 4+1 yang berisi prinsip-prinsip yang sebaiknya dilakukan oleh Myanmar untuk menghadapi situasi konflik, yaitu: (1) mengembalikan stabilitas dan keamanan; (2) menahan diri secara maksimal dan tidak menggunakan kekerasan; (3) perlindungan kepada semua orang yang berada di Rakhine tanpa memandang suku dan agama; dan (4) pentingnya segera dibuka akses untuk bantuan kemanusiaan. Satu poin tambahan yaitu agar Myanmar segera mengimplementasikan rekomendasi Laporan Komisi Penasehat untuk Rakhine yang dipimpin oleh Kofi Annan (Kusuma & Sitorus, 2019). Poin pertama hingga ketiga lebih ditekankan kepada Panglima Militer Myanmar yang bertugas sebagai penanggung jawab stabilitas dan keamanan di Myanmar. Sedangkan pada poin keempat, Indonesia lebih menekankan bagaimana mekanisme untuk penyaluran bantuan yang diberikan kepada para korban konflik (Albayumi et al., 2018). Jika melihat usulan formula 4+1 yang diberikan oleh Retno Marsudi, Retno Marsudi terlihat dapat menganalisis masalah dan menemukan keputusan formula 4+1 sebagai solusi alternatif bagi pihak Myanmar terkait bagaimana prinsip-prinsip yang harus dilakukan untuk meredakan konflik dan menemukan penyelesaian. Agenda Retno Marsudi kepada pihak Myanmar juga terlihat bahwa Retno Marsudi hanya ingin menjamin keselamatan dan menolong korban-korban yang terdampak oleh konflik serta mengupayakan keamanan di kawasan Rakhine.

#### **b. Pertemuan Bilateral Indonesia-Bangladesh**

Pada tahun 2016 Retno Marsudi bertemu dengan Perdana Menteri Bangladesh Sheikh Hasina untuk membahas masalah Rohingya. Menurut Retno Marsudi, Bangladesh memainkan peran penting untuk membantu memecahkan masalah pengungsi Rohingya (Alfajri, 2018). Upaya dialog yang dilakukan Retno Marsudi dilakukan untuk membangun komunikasi dengan pihak-pihak yang terkait dalam penyelesaian konflik Rohingya, termasuk Bangladesh (Pujayanti, 2018). Rohingya secara historis berasal dari Bangladesh sebelum bermigrasi dan menetap di Myanmar. Dari 2012 hingga 2017, banyak gelombang imigran Rohingya kembali ke Bangladesh karena penganiayaan yang dilakukan militer Myanmar dan untuk menghindari pembunuhan massal. Untuk itu Retno Marsudi menjelaskan bahwa sangat penting bagi Bangladesh agar menjaga hubungan baik dengan Myanmar karena hubungan yang baik merupakan landasan yang dibutuhkan untuk mendapatkan kepercayaan dari satu sama lain (Alfajri, 2018).

Pasca konflik di tahun 2017, pengungsi Rohingya menuju ke Bangladesh. Namun Bangladesh enggan untuk menerima pengungsi baru dan memilih untuk menutup pintu perbatasannya karena sudah terlalu banyak menerima pengungsi Rohingya sejak tahun 1990-an (Rosyid, 2019). Salah satu penyebabnya adalah Bangladesh merupakan negara berpenghasilan menengah dengan sumber daya yang terbatas sehingga menyebabkan Bangladesh semakin lama kehilangan kemampuannya untuk

mengelola kamp pengungsi terbesar di dunia (Mallick, 2020). Terlebih di tahun 2008 negara-negara *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) ikut terdampak krisis keuangan global yang menyebabkan perekonomian kawasan mengalami keterlambatan pertumbuhan ekonomi (Setyawati, 2018).

Maka dari itu Indonesia merasa perlu untuk menjalin komunikasi untuk mendengarkan apa yang menjadi hambatan bagi Bangladesh sehingga dapat membantu Bangladesh terkait masalah pengungsi. Indonesia menjalin komunikasi dengan Bangladesh via telepon yang langsung berhubungan dengan Menteri Luar Negeri Bangladesh Abul Hassan Mahmud Ali. Retno Marsudi dan Abul Hassan membicarakan mengenai konflik yang terjadi dan krisis pengungsi Rohingya. Selain itu Retno juga meminta Bangladesh melakukan dialog dengan Myanmar untuk membicarakan solusi terkait krisis pengungsi Rohingya (Albayumi et al., 2018). Hubungan Myanmar-Bangladesh memang sudah berselisih karena adanya ketegangan terhadap perbatasan Myanmar dan Bangladesh dan akan makin memperparah hubungan apabila masalah pengungsi tidak dikomunikasikan (Mallick, 2020).

Tindakan lanjutan dari Retno Marsudi yaitu mengunjungi Bangladesh pada September 2017 setelah sebelumnya mengunjungi Myanmar. Dalam kunjungannya, Retno Marsudi membicarakan bagaimana situasi dan kondisi pengungsi Rohingya serta rencana Indonesia untuk memberikan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi Rohingya yang ada di Bangladesh. Retno Marsudi juga menyampaikan perlunya komunikasi antara Myanmar dan Bangladesh terkait masalah pengungsi. Perlunya dialog antara Myanmar dan Bangladesh juga sebagai upaya mencari bagaimana solusi permanen yang dilakukan untuk mengatasi masalah pengungsi. Bahkan Retno Marsudi juga bersedia untuk menjadi mediator antara Myanmar dan Bangladesh demi kelancaran proses negosiasi (Albayumi et al., 2018).

Selain itu, Retno Marsudi juga memanfaatkan waktu di Bangladesh untuk bertemu dengan perwakilan Komisi Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi (*United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR*) di Bangladesh dan Organisasi Internasional untuk Migrasi (*International Organization for Migration/IOM*) di Bangladesh. Retno Marsudi menyampaikan tujuannya untuk ikut membantu Bangladesh dalam permasalahan pengungsi dan tujuan ini diterima dengan baik. Pemerintah Bangladesh dapat membuat kamp baru untuk 200.000 hingga 350.000 pengungsi Rohingya di lahan seluas 2.000 ha agar pengungsi dapat difasilitasi dengan baik (Rosyid, 2019). Tujuan strategis Indonesia adalah untuk mengedepankan perdamaian dan kemanusiaan, dan Indonesia telah melakukannya dengan membantu Bangladesh terkait permasalahan pengungsi Rohingya dengan memberikan dan menyalurkan bantuan kemanusiaan.

### **c. Pembentukan Aliansi Kemanusiaan Indonesia untuk Myanmar (AKIM).**

Akibat dari pemerintah Myanmar yang menutup diri dari dunia internasional, maka tidak ada bantuan kemanusiaan yang bisa dikirimkan untuk etnis Rohingya dan korban yang terdampak konflik. Namun setelah berdialog dengan pihak Myanmar melalui kunjungan pada September 2017, akhirnya Indonesia berhasil membuka jalan untuk menyalurkan bantuan kemanusiaan kepada para korban konflik. Indonesia mendirikan sebuah aliansi namun dari pihak Myanmar memberikan syarat harus ada lembaga kemasyarakatan Myanmar yang diikutsertakan untuk bekerja sama. Akhirnya dibentuklah AKIM oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia yang terdiri dari 11 LSM Indonesia di bidang kemanusiaan dan bekerja sama dengan LSM yang ada di Myanmar (Kusuma & Sitorus, 2019). AKIM sendiri memprioritaskan bantuannya pada kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan teknis (Sundari et al., 2021).

Program yang dijalankan AKIM diberi nama *Humanitarian Assistance for Sustainable Community* (HASCO) dan diresmikan langsung oleh Retno Marsudi. Program ini membantu di bidang pengembangan kapasitas masyarakat, penyaluran tenaga ahli, penghidupan masyarakat, dan pemulihan (Ikhsani, 2019). Strategi Indonesia dengan penyaluran bantuan untuk korban etnis Rohingya dilakukan sesuai dengan arahan Kofi Annan yang menyebutkan bahwa isu-isu kemanusiaan harus diberikan dengan bantuan yang bersifat partisipatif dan inklusif. Penggabungan 11 LSM Indonesia dilakukan Indonesia sebagai strategi untuk menciptakan bantuan yang bersifat partisipatif dan inklusif, sehingga dapat meningkatkan kesadaran bagi masyarakat mengenai konsep keamanan manusia (Kusuma & Sitorus, 2019).

Bantuan yang diberikan kepada etnis Rohingya mencapai sekitar 74 ton berupa sembako, selimut, tempat penampungan air, dan tenda. Pembentukan AKIM membuat organisasi-organisasi masyarakat yang ada di Indonesia menjadi tergerak untuk mengirimkan bantuan kepada etnis Rohingya yang terdampak konflik. Kementerian Kesehatan RI juga mengirimkan bantuan berupa satu ton obat-obatan kepada para pengungsi Rohingya yang tinggal di perbatasan Bangladesh-Myanmar. Bukti bahwa Indonesia juga bekerja sama dengan masyarakat dalam memberikan bantuan kemanusiaan terlihat dari keterlibatan Aksi Cepat Tanggap (ACT) dan Dompot Dhuafa. Dalam salah satu aksinya ACT mengirimkan 2000 ton beras ke kawasan pengungsian Rohingya sebagai bukti pentingnya NGO dalam aksi kemanusiaan. Selain LSM, ormas Islam seperti Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah juga turut serta membantu warga Rohingya di pengungsian (A. Setiawan & Hamka, 2020). Pembentukan AKIM dapat dilihat sebagai bukti keberhasilan pemilihan keputusan dalam perumusan kebijakan luar negeri dengan kepemimpinan yang tepat. Analisis masalah dan pengambilan keputusan yang dibuat oleh Retno Marsudi dengan mendirikan AKIM menjadi solusi bagi para pengungsi dan korban yang terdampak oleh konflik. Selain itu tujuan strategis Indonesia yang berfokus pada kemanusiaan dapat terpenuhi sesuai dengan arah kebijakan luar negeri yang digunakan oleh Indonesia.

#### **d. Pembangunan Fasilitas Umum di Rakhine State**

Pada 2016 saat menghadiri *KTT Asia Europe Meeting* (ASEM), Wakil Presiden RI Jusuf Kalla dan Presiden Myanmar Y.M. U Htin Kyaw melakukan kesepakatan mengenai pembangunan rumah sakit di Rakhine State. Hingga akhirnya pembangunan rumah sakit dapat direalisasikan oleh Indonesia yang berperan aktif melalui KBRI Yangon sebagai delegasi. Setelah mendapatkan perizinan dari otoritas Myanmar, pembangunan rumah sakit ini segera dilaksanakan bekerjasama dengan *LSM Medical Emergency Rescue Committee* (MER-C) Indonesia dan berlokasi di Myaung Bwe, Rakhine State. Biaya dari pembangunan rumah sakit di Rakhine State atas kerja sama pemerintah Indonesia dengan Palang Merah Indonesia, umat Muslim dan Buddha di Indonesia serta donatur swasta dengan total pembangunan sekitar USD 1,8 juta. KBRI Yangon selalu berkoordinasi dengan pemerintah Myanmar, pemerintah daerah Rakhine, dan MER-C Indonesia agar pembangunan tetap berjalan. Pembangunan ini bertujuan sebagai bantuan kemanusiaan dari pemerintah Indonesia untuk menyediakan fasilitas kesehatan di Rakhine State yang bersifat inklusif dan dapat digunakan oleh seluruh masyarakat tanpa melihat suku, ras, ataupun agama (Ikhsani, 2019).

Selain rumah sakit, Indonesia juga turut mendirikan sekolah-sekolah di Rakhine State. Retno Marsudi meresmikan dua sekolah yang masing-masing berada di Hla Ma Chae dan Thet Kay Pyin Ywar Ma. Pembangunan sekolah ini berhasil dilakukan atas bantuan dana yang telah dikumpulkan oleh Lembaga Kemanusiaan Pos Keadilan Peduli Ummah (PKPU). Kemudian pada Oktober 2017, Lembaga Kemanusiaan PKPU kembali mendirikan dua sekolah di kawasan Rakhine. Selain Lembaga

Kemanusiaan PKPU, Rumah Zakat juga turut membantu mendirikan dua sekolah di kawasan Rakhine. Pembangunan sekolah ini merupakan salah satu upaya Indonesia agar anak-anak di Rakhine mendapatkan akses pendidikan yang layak sesuai dengan haknya. Upaya pembangunan sekolah ini juga merupakan bentuk nyata Indonesia dalam usaha untuk membantu permasalahan yang ada di Myanmar (Ikhsani, 2019). Pembangunan fasilitas umum di Rakhine State menjadi contoh lain Indonesia dalam memaksimalkan tujuan strategisnya yang berfokus pada kemanusiaan.

#### **e. Dialog Lintas Agama**

Indonesia bersedia untuk menjadi fasilitator dalam pertemuan komunitas-komunitas agama. *The 1st Indonesia-Myanmar Interfaith Dialogue (IMID)* dibuat atas kesepakatan dari pertemuan bilateral antara Retno Marsudi dan Aung San Suu Kyi pada tahun 2016. IMID mengusung tema *The Role of Leaders in Promoting Tolerance, Mutual Understanding and Harmony in Social Development* dengan pembahasan mengenai bagaimana mengedepankan pluralisme dan toleransi untuk menjadi landasan bagi para pemimpin agama serta masyarakat di Indonesia dan Myanmar agar dapat membina hubungan baik, menghilangkan anggapan buruk, dan menciptakan keadaan yang mendukung agar terciptanya perdamaian antar agama dan budaya (Pujayanti, 2018).

IMID pertama kali diselenggarakan di Jakarta dan Yogyakarta pada 21-24 Mei 2017 yang dihadiri oleh kurang lebih 20 delegasi Myanmar dan Indonesia, serta peserta lainnya antara lain: para Biku dari Sekolah Tinggi Ilmu Agama Buddha Smarattungga Boyolali; Kantor Wilayah Kementerian Agama Yogyakarta; serta para pejabat Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Agama Republik Indonesia (Pujayanti, 2018). Inisiatif IMID oleh Retno Marsudi menunjukkan keterampilannya dalam manajemen konflik, bagaimana menangani masalah dengan cara yang konstruktif. Pelaksanaan IMID dilakukan melalui pendekatan komunikasi agar dapat membangun relasi.

Hasil yang didapat dari pertemuan tersebut yaitu: penyerahan beasiswa pendidikan untuk tahun 2018 di Sekolah Tinggi Ilmu Agama Buddha Smarattungga Boyolali dan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta bagi para pemuka agama Buddha di Myanmar; pemberian beasiswa tambahan bagi 1 jumlah peserta Myanmar pada Beasiswa Seni dan Budaya Indonesia (BSBI) dan Beasiswa Darmasiswa; serta penyelenggaraan Indonesia-Myanmar *Youth Camp for Future Faith Leaders* di tahun 2018 yang berfokus dalam hubungan lintas agama (Ikhsani, 2019).

Salah satu alasan Indonesia bersedia mengadakan dialog lintas agama adalah karena Indonesia sendiri merupakan negara yang majemuk dengan beragam agama, ras, etnis, dan budaya. Dengan beragam perbedaan dan tantangan, masyarakat Indonesia mampu untuk hidup berdampingan dengan penuh toleransi, sehingga dari dialog ini baik Myanmar maupun Indonesia dapat bersama-sama belajar untuk menghadapi perbedaan (Pujayanti, 2018). Keuntungan Indonesia yang memiliki persamaan latar belakang dengan Myanmar dapat menjadi keunggulan Indonesia untuk merumuskan kebijakan luar negeri yang netral. Dapat dikatakan netral karena dalam dialog tersebut selain masyarakat Muslim, Indonesia juga mengikutsertakan masyarakat Buddha sehingga dialog ini dapat merata untuk semua pihak. Pemberian beasiswa juga dapat dilihat sebagai upaya untuk memberi pengetahuan kepada pelajar dari Myanmar agar mengetahui bagaimana hidup di Indonesia yang beragam akan budaya dan agama, namun dapat hidup berdampingan secara damai.

#### **f. Diplomasi Konferensi Indonesia**

Diplomasi konferensi dapat didefinisikan sebagai bagian dari tata kelola relasi antara pemerintah, organisasi-organisasi pemerintah serta non-pemerintah yang diselenggarakan dalam suatu konferensi internasional. Praktik diplomasi ini dilakukan sebagai bentuk sarana diskusi dan negoisasi

terkait isu-isu dan permasalahan global yang membutuhkan aturan agar dapat terselesaikan baik dengan perjanjian internasional ataupun rekomendasi kebijakan untuk suatu negara (Natasha et al., 2021). Pada konflik Rohingya, Indonesia melakukan diplomasi konferensi dengan menyinggung permasalahan isu etnis Rohingya di beberapa forum atau konferensi internasional.

Beberapa contohnya yaitu pada tahun 2017 ketika dilaksanakan KTM Luar Biasa *Organization of Islamic Cooperation/OIC* (Organisasi Kerja Sama Islam/OKI), Retno Marsudi meminta OKI untuk mengembangkan pendekatannya terhadap krisis Rohingya dan mengambil langkah-langkah konstruktif dan inklusif. Indonesia mengusulkan agar OKI fokus pada bantuan kemanusiaan untuk Rakhine State, melakukan pendekatan konstruktif dengan pemerintah Myanmar, bekerjasama dengan ASEAN dan *Islamic Development Bank* (IDB). Indonesia kemudian mengkritik OKI karena terus-menerus membuat pernyataan kasar tanpa mengambil tindakan nyata dalam menangani kasus minoritas Rohingya di Myanmar (Smith & Williams, 2021). Penggunaan *megaphone diplomacy* yang dilakukan oleh OKI dinilai tidak efektif karena membuat Myanmar merasa diintervensi mengenai penanganan masalah domestiknya dengan penggunaan diplomasi ini (Zulfani, 2019).

Setelah KTT OKI, Indonesia menghadiri Sidang Umum PBB pada September 2017. Indonesia dan OKI membawa kasus kekerasan terhadap etnis Rohingya yang terjadi pada Agustus 2017 ke dalam sidang umum. Hingga akhirnya pada sidang umum lanjutan di bulan Desember 2017, PBB mendesak Myanmar untuk menghentikan serangan militer kepada penduduk di Rakhine State. Lalu OKI mengajukan resolusi atas kejadian ini yang berisi: desakan untuk Myanmar agar membuka akses bantuan kemanusiaan; memastikan keamanan proses repatriasi pengungsi Rohingya ke Myanmar; dan memberikan hak kewarganegaraan bagi etnis Rohingya. Walaupun ada 122 negara yang mendukung, namun resolusi ini gagal tercapai karena China dan Rusia sebagai pemegang hak veto menolak resolusi ini (Albayumi et al., 2018).

Pada KTT ASEAN ke-31 di Manila, Filipina, Indonesia mengangkat isu Rohingya dalam konferensi tersebut. Indonesia mengingatkan bahwa penting bagi ASEAN untuk dapat mengatasi permasalahan di kawasan sehingga tidak ada negara yang tertinggal dari negara lain dan negara-negara di Asia Tenggara dapat maju bersama-sama. Indonesia berpendapat bahwa permasalahan di Rohingya tidak hanya menyangkut permasalahan etnis namun juga menyangkut hak-hak dasar manusia serta keamanan di kawasan. Agar tidak terdengar sensitif dan menyinggung pihak Myanmar, Retno Marsudi tidak menggunakan istilah Rohingya namun menggunakan istilah Rakhine State. Indonesia menghormati Myanmar sebagai negara yang berdaulat dan menghormati proses yang dilakukan Myanmar dalam mengatasi persoalan yang ada di negaranya. Indonesia tetap menyikapi permasalahan ini secara objektif dan sangat berhati-hati saat menyinggung permasalahan Rohingya di konferensi internasional (Azizah, 2017). Indonesia yang menjadi pelopor dalam mengatasi permasalahan di Rakhine meminta agar negara-negara ASEAN yang lain ikut turun tangan untuk memberikan bantuan kemanusiaan (Albayumi et al., 2018). Dalam hal ini, Retno Marsudi memiliki kemampuan beradaptasi yang baik agar tidak terlihat memihak salah satunya dan tetap menjaga sensitivitas Myanmar.

Presiden Joko Widodo bersama dengan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi menghadiri KTT ASEAN ke-35 di Bangkok. Beberapa fokus isu dibahas dalam pertemuan tersebut salah satunya isu politik dan keamanan. Indonesia kembali menyinggung permasalahan Rohingya dalam konferensi. Presiden Joko Widodo menekankan kesiapan Indonesia untuk berperan aktif dalam penyelesaian kasus Rohingya dan terus berdialog dengan Myanmar agar dapat menghentikan aksi kekerasan

(Natasha et al., 2021). Dalam konferensi ini, disepakati bahwa ASEAN membantu proses repatriasi dengan membantuk satuan gugus tugas *ad-hoc* yang bekerja di bawah Sekretariat Jenderal ASEAN. Satgas ini yang mengawasi jalannya penilaian kebutuhan awal (*preliminary needs assessment/PNA*) untuk laporan ASEAN *Coordinating Centre for Humanitarian Assistance (AHA Centre)* dan ASEAN-*Emergency Response and Assessment Team (ASEAN-ERAT)* (Pradityo, 2020). UNHCR dan IOM mendukung Indonesia dengan bekerjasama untuk memastikan kesejahteraan pengungsi yang telah diselamatkan. *The Southeast Asian Humanitarian Committee (SEAHUM)* juga turun tangan dengan membantu tim *United Nations Fact-Finding Mission on Myanmar (UN FFMM)* untuk menyelidiki atas kasus kekerasan yang terjadi di Rakhine State dan berperan dalam pengorganisasian bantuan kemanusiaan untuk para etnis Rohingya. Selain dukungan dari organisasi-organisasi internasional, Indonesia juga mendapatkan dukungan dana dari yayasan-yayasan LSM antara lain KontraS, Imparsial, dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) (Natasha et al., 2021).

### **Analisis Politik Luar Negeri Indonesia**

Sejak zaman kemerdekaan, Indonesia diketahui selalu mengedepankan prinsip kebijakan politik luar negeri bebas-aktif dengan fokus utama menciptakan perdamaian dunia (Mumtazinur, 2020). Politik luar negeri bebas-aktif masih dianggap relevan dan mampu diterapkan dalam perkembangan zaman yang dinamis. Prinsip bebas-aktif dapat menjadi jalan bagi Indonesia untuk mewujudkan kepentingan nasional dengan jalur diplomasi tanpa berpihak pada negara atau kubu tertentu sehingga tetap dapat menciptakan perdamaian dunia sebagai kepentingan nasional. Keberadaan prinsip kebijakan luar negeri ini dapat menunjukkan bagaimana tindakan yang dilaksanakan oleh Indonesia dalam melakukan diplomasi terkait konflik Rohingya (Matthew, 2020). Pada konflik etnis Rohingya, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dianalisis untuk menemukan kebijakan luar negeri yang menjadi arah pelaksanaan politik luar negeri.

Indonesia merasa perlu untuk membantu menyelesaikan konflik etnis Rohingya karena beberapa faktor yang melandasi kepentingan Indonesia, yaitu (1) faktor internal: bentuk implementasi dalam mewujudkan perdamaian dunia sesuai dalam Pembukaan UUD 1945 dan sila kedua Pancasila mengenai kemanusiaan, dan persamaan latar belakang dan agama mayoritas penduduk Indonesia, serta (2) faktor eksternal: menjaga stabilitas kawasan ASEAN. Fokus utama kepentingan Indonesia dalam konflik etnis Rohingya adalah kemanusiaan dan perdamaian. Sementara konflik yang terjadi masih dalam wilayah Asia Tenggara dimana Indonesia adalah anggota dari ASEAN. ASEAN dalam awal kembali munculnya kekerasan di Rakhine State tidak mampu memberikan bantuan dan solusi nyata karena terhalang oleh ASEAN *Way (non-interference principle/prinsip non intervensi)* (Sundari et al., 2021). Sebagai salah satu anggota ASEAN, Indonesia merasa perlu untuk tetap menjaga perdamaian di kawasan Asia Tenggara dengan tetap menghormati prinsip non intervensi. Sehingga dapat dikatakan prinsip Indonesia adalah tetap membantu krisis kemanusiaan yang ada di Rakhine, namun juga memprioritaskan kepentingan nasional Indonesia untuk mewujudkan perdamaian dunia.

Untuk mengetahui informasi ataupun situasi dan kondisi akurat yang terjadi di Rakhine, pemerintah Indonesia memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk mendapat informasi. Retno Marsudi sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia menanyakan langsung kepada KBRI yang ada di Yangon untuk memberi informasi kondisi pasca konflik. Retno Marsudi juga menghubungi pemerintah Myanmar yang kemudian diberikan akses untuk dapat mengunjungi Myanmar secara langsung. Pencarian informasi juga dilakukan ke Bangladesh untuk mengetahui bagaimana situasi dan kondisi pengungsi yang ada di Bangladesh. Diketahui bahwa aksi kekerasan terjadi di Rakhine yang

mayoritas penduduknya adalah etnis muslim Rohingya. Akibatnya banyak penduduk yang keluar negara untuk mencari suaka dengan Bangladesh sebagai tujuan utama. Sehingga informasi yang didapatkan adalah konflik dan aksi kekerasan serta diskriminasi yang menimpa etnis muslim Rohingya hingga akhirnya menimbulkan krisis kemanusiaan.

Konflik etnis Rohingya sendiri mengarah pada krisis kemanusiaan, sehingga Indonesia harus berhati-hati dalam memutuskan kebijakan yang akan digunakan karena konflik etnis Rohingya termasuk isu yang sensitif. Pemerintah Indonesia dihadapkan pada pilihan untuk menggunakan pendekatan *hard power* atau *soft power*. Pendekatan *hard power* melalui *megaphone diplomacy* dilakukan oleh Malaysia dan PBB. Malaysia mengecam konflik yang terjadi mengaitkan dengan masalah agama, dan PBB menyampaikan kecaman melalui media yang menyudutkan pemerintah Myanmar (Zulfani, 2019). Sebagai negara yang berdaulat, Myanmar merasa otoritas dan kewenangannya sebagai sebuah negara diintervensi. Alasan inilah yang membuat Myanmar menutup diri dari dunia internasional dan menutup akses bantuan kemanusiaan. Sehingga hal ini menjadi pertimbangan Indonesia untuk tidak menggunakan pendekatan *hard power* karena dampaknya adalah makin sulit jalan Indonesia untuk bisa membantu permasalahan etnis Rohingya.

Indonesia memilih menggunakan pendekatan *soft power* yang berkebalikan dengan *hard power*. Pemilihan *soft power* sesuai dengan kepentingan nasional yang ingin mewujudkan perdamaian dunia dan mengutamakan kemanusiaan yang adil dan beradab. Maka dari itu Indonesia menghindari pendekatan *hard power* yang cenderung menggunakan kekerasan, ancaman, atau kecaman dan menghindari penggunaan *megaphone diplomacy*. Menghindari penggunaan *hard power* sebagai pendekatan diplomasi dengan pertimbangan bahwa *hard power* tidak mampu mewujudkan kepentingan nasional Indonesia serta membuat citra buruk bagi negara yang ingin mewujudkan perdamaian namun melakukan pendekatan dengan ancaman. Retno Marsudi sendiri menyampaikan bahwa pendekatan konstruktif yang diprioritaskan agar aspek kemanusiaan dapat segera ditangani dan rencana jangka panjang dapat disusun secara berkelanjutan (Perbawani, 2018). Sehingga dapat disimpulkan bahwa Indonesia menggunakan kebijakan luar negeri dengan pendekatan yang menggunakan kekuatan *soft power* dan bersifat *quiet* melalui *humanitarian diplomacy*/diplomasi kemanusiaan.

Indonesia memilih pendekatan dengan kekuatan *soft power* dengan maksud untuk menghindari penggunaan kekerasan, ancaman, dan kecaman terhadap pemerintah Myanmar. Dengan pendekatan yang bersifat *quiet*, Indonesia menerapkannya melalui tindakan yang cenderung diam, menunggu dengan sabar pemerintah Myanmar berubah pikiran, dan menghindari pengenaan sanksi atau pengusiran dari ASEAN (Rosyidin et al., 2021). Sementara fokus utama pelaksanaannya yaitu *humanitarian diplomacy* atau diplomasi kemanusiaan yang dijelaskan dengan melakukan negosiasi dan advokasi yang bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kemanusiaan (Permata et al., 2019).

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan analisis pengambilan keputusan Indonesia terkait konflik etnis Rohingya menggunakan Model Kebijakan Rasional. Kebijakan luar negeri Indonesia didasarkan pada kepentingan nasional Indonesia sebagai penentu kebijakan dengan pemerintah Indonesia sebagai aktor utama dalam pengambilan keputusan. Proses keputusan dilakukan dengan melihat kondisi yang terjadi adalah menyangkut masalah krisis kemanusiaan. Sehingga pertimbangannya adalah dengan menghindari penggunaan pendekatan *hard power* yang dinilai mengintervensi kedaulatan negara Myanmar dan lebih menggunakan pendekatan *soft power*. Hasil akhirnya demi memaksimalkan tujuan strategis Indonesia yang berfokus pada kemanusiaan, Indonesia

mengambil arah kebijakan yang menggunakan pendekatan dengan kekuatan *soft power* dan bersifat *quiet* melalui *humanitarian diplomacy*.

Penggunaan pendekatan ini menghasilkan hasil yang positif yaitu Indonesia menjadi negara pertama yang diterima diplomasinya oleh Myanmar pasca konflik, dan akhirnya membuat Myanmar membuka kembali akses bantuan kemanusiaan untuk warga etnis Rohingya (Ikhsani, 2019). Bahkan Sekretaris Jenderal PBB Antonio Guterres mengakui keberhasilan diplomasi Indonesia yang berhasil membuka akses bantuan kemanusiaan (Zulfani, 2019). Jika dianalisis, Indonesia melakukan diplomasi yang sesuai dengan budaya yang ada di kawasan ASEAN yaitu prinsip untuk tidak mengintervensi urusan domestik masing-masing negara.

Selain itu dalam kunjungan yang dilakukan Retno Marsudi, tujuan utama Indonesia adalah bantuan kemanusiaan. Retno Marsudi meyakinkan Myanmar bahwa tidak ada agenda lain selain untuk membantu para korban. Saat banyak pihak yang mendesak Indonesia untuk memutus hubungan dengan Myanmar, Indonesia justru tetap mempertahankan hubungan diplomatik yang sudah terjalin lama dengan Myanmar (Hamzah, 2018). Indonesia menilai jika hal ini dilakukan, maka Myanmar tidak lagi melihat Indonesia sebagai negara yang netral dan objektif. Pemutusan hubungan diplomatik dapat berdampak pada terhambatnya komunikasi dengan Myanmar karena tidak adanya kepercayaan dari Myanmar. Sehingga pada akhirnya membuat Indonesia sulit untuk membantu permasalahan Rohingya akibat komunikasi yang terhambat.

### **Analisis Kepemimpinan Retno Marsudi**

Dalam melaksanakan politik luar negerinya, kepemimpinan Retno Marsudi dianalisis menggunakan teori kepemimpinan politik perempuan dengan melihat karakteristik-karakteristik yang ada pada perempuan. Karakteristik kepemimpinan perempuan juga sering dikaitkan dengan gaya kepemimpinan transformasional karena lebih banyak perempuan yang mengadopsi gaya ini daripada laki-laki (Parashakti, 2015). Karakteristik yang paling terlihat dalam kepemimpinan Retno Marsudi yaitu bagaimana Retno Marsudi selalu mengutamakan komunikasi untuk membangun relasi. Terlihat saat menjalin komunikasi dengan pihak-pihak terkait seperti Myanmar dan Bangladesh. Retno Marsudi berhasil membuat Myanmar membuka akses bantuannya, dan berhasil membuat Bangladesh untuk membuka kembali perbatasan negaranya agar pengungsi Rohingya dapat masuk. Bahkan Retno Marsudi mendorong kedua pihak agar dapat berdialog membahas mengenai repatriasi penduduk Rohingya, dan kesanggupan Indonesia apabila dibutuhkan sebagai mediator.

Komunikasi juga dilakukan ketika Menteri Luar Negeri Turki Mevlut Cavusoglu yang saat itu menjabat sebagai Ketua OKI menghubungi Retno Marsudi untuk menanyakan kondisi yang terjadi di Rakhine (Albayumi et al., 2018). Retno Marsudi bersedia untuk membagikan informasi yang diketahui kepada Mevlut Cavusoglu dan menggunakan kesempatan itu untuk mendiskusikan mengenai solusi agar krisis kemanusiaan dapat terselesaikan. Karakteristik kepemimpinan perempuan memperlihatkan karakter yang partisipatif dan berbagi informasi. Retno Marsudi menunjukkan sisi partisipatifnya dengan ikut aktif mengambil bagian dalam penyelesaian konflik yang terjadi. Kemudian Retno Marsudi juga membangun relasi melalui komunikasi dengan cara menyelenggarakan dialog lintas agama IMID. Relasi dibangun antara masyarakat Islam dan Buddha baik yang ada di Indonesia maupun Myanmar.

Penyelenggaraan IMID juga dapat dinilai sebagai keterampilan Retno Marsudi dalam manajemen konflik, salah satu dari tujuh keterampilan umum kepemimpinan transformasional. Retno Marsudi mampu untuk menangani masalah antar kelompok dengan cara yang konstruktif. Dengan

mengumpulkan pihak yang terkait dalam dialog lintas agama, Retno Marsudi membuat IMID sebagai wadah untuk berkomunikasi dan bertukar pengetahuan mengenai hidup yang majemuk. IMID mengutamakan toleransi dan pluralisme agar masyarakat dapat hidup berdampingan secara damai walaupun memiliki latar belakang agama, suku, ras, dan budaya yang berbeda. IMID juga memberikan beasiswa bagi pelajar untuk bersekolah di Indonesia dan belajar untuk hidup berdampingan dengan agama dan suku lain namun tetap dapat menciptakan lingkungan yang damai.

Manajemen konflik Retno Marsudi juga terlihat saat melakukan diplomasi konferensi dalam forum internasional. Retno Marsudi berupaya untuk terus menyinggung masalah Rohingya dalam forum internasional agar ditemukan solusi yang permanen. Retno Marsudi mengusulkan agar OKI melakukan langkah konstruktif dengan fokus pada bantuan kemanusiaan untuk Rakhine, melakukan pendekatan konstruktif dengan pemerintah Myanmar, bekerjasama dengan ASEAN, dan berhenti untuk membuat pernyataan yang menyudutkan Myanmar. Selain itu Retno juga membawa kasus ini ke PBB dengan mengajukan resolusi yang bersifat konstruktif bagi etnis Rohingya walaupun resolusi yang diajukan ditolak. Namun apa yang dilakukan Retno Marsudi mampu membuat dunia internasional sadar akan krisis kemanusiaan yang terjadi dan akhirnya dalam KTT ASEAN di tahun 2019, ASEAN memutuskan untuk berperan dengan membantu proses repatriasi warga Rohingya yang ada di luar negara Myanmar.

Retno Marsudi dalam setiap diplomasi yang dilakukan terkait konflik Rohingya banyak menunjukkan sisi humanisnya. Retno Marsudi mengatakan bahwa Indonesia menonjolkan dua tipe diplomasi yaitu diplomasi kemanusiaan dan diplomasi perdamaian (Kusuma & Sitorus, 2019). Hal ini terlihat ketika Retno Marsudi selalu mengutamakan bantuan kemanusiaan untuk para korban yang terdampak. Retno Marsudi mendirikan AKIM sebagai sarana penyaluran bantuan kemanusiaan bagi para korban. Bantuan kepada warga Rohingya disesuaikan dengan rekomendasi Kofi Annan yang menyebutkan bahwa isu kemanusiaan harus diselesaikan dengan bantuan yang bersifat partisipatif dan inklusif.

Retno Marsudi juga memperlihatkan keterampilan kepemimpinan transformasionalnya dengan pendelegasiannya dalam penyaluran bantuan ketika mendirikan fasilitas umum di Rakhine. Pembangunan fasilitas umum di Rakhine didelegasikan kepada KBRI Yangon untuk mendapatkan perizinan agar bantuan tersebut dapat segera direalisasikan. Contoh lainnya adalah ketika Retno Marsudi mendelegasikan KBRI di Myanmar ketika konflik muncul kembali di tahun 2016. Retno Marsudi menugaskan KBRI untuk mencari dan melaporkan informasi terkait konflik yang terjadi agar pemerintah Indonesia mengetahui apa yang sebenarnya terjadi.

Dalam diplomasi konferensinya, Retno Marsudi selalu menyinggung konflik di Myanmar bukan dengan sebutan "Rohingya" namun dengan sebutan "Rakhine State". Hal ini dapat dilihat sebagai kemampuan adaptasi dalam menyikapi konflik di Myanmar. Retno Marsudi melakukan hal ini agar dunia internasional dapat melihat bahwa konflik yang terjadi bukan hanya sekadar konflik agama, namun sudah menimbulkan adanya krisis kemanusiaan. Selain itu Retno Marsudi melakukannya dengan alasan agar tidak menyinggung pihak Myanmar. Retno Marsudi memberikan pandangan bahwa Indonesia objektif dalam menyikapi konflik yang terjadi dan tidak memihak di pihak manapun karena tujuan utama Indonesia adalah untuk menangani krisis kemanusiaan.

Kemampuan adaptasi ini juga terlihat ketika Retno Marsudi memilih untuk menggunakan *non-megaphone diplomacy*, tidak seperti Malaysia dan PBB yang melakukan pendekatan dengan *megaphone diplomacy* yang berisi kecaman dan tuduhan (Zulfani, 2019). Politik luar negeri yang dilakukan Retno Marsudi terhadap Myanmar cenderung diam, menunggu dengan sabar pemerintah

Myanmar berubah pikiran, dan menghindari pengenaan sanksi atau pengusiran dari ASEAN (Rosyidin et al., 2021). Terlihat bahwa Retno Marsudi lebih bertindak pasif, namun jika dianalisis lebih lanjut Retno Marsudi melakukan hal ini untuk menghargai kedaulatan Myanmar. Retno Marsudi menghormati prinsip non intervensi dan menghargai Myanmar sebagai sebuah negara yang berdaulat agar pemerintah Myanmar dapat memutuskan keputusannya sendiri sebagai negara yang berdaulat. Pendekatan ini terbukti efektif dengan Indonesia sebagai satu-satunya negara yang diberikan akses untuk berdialog dan mengunjungi Myanmar.

Pendekatan-pendekatan yang dilakukan Retno Marsudi tidak pernah bersifat reaktif atau konfrontatif (Zulfani, 2019). Retno Marsudi menunjukkan keterampilannya untuk menganalisis masalah yang kemudian menghasilkan keputusan berdasarkan analisis terhadap masalah yang dihadapi. Karena konteks dalam konflik Rohingya adalah kemanusiaan dan mengupayakan perdamaian, Retno Marsudi menghindari pendekatan *hard power*. Penggunaan *hard power* dihindari dalam penanganan konflik Rohingya karena tindakan kekerasan dan angkat senjata sulit mencapai kepentingan nasional Indonesia dalam upaya mewujudkan perdamaian dan stabilitas regional. Selain itu disaat banyak pihak yang mendesak Indonesia untuk memutus hubungan dengan Myanmar, Indonesia justru tetap mempertahankan hubungan diplomatik yang sudah terjalin lama dengan Myanmar (Hamzah, 2018). Hal ini dilakukan dengan pemikiran bahwa pemutusan hubungan diplomatik dapat membuat komunikasi dengan Myanmar terhambat dan menurunkan kepercayaan Myanmar kepada Indonesia yang mempunyai niat untuk membantu permasalahan Rohingya.

Dari analisis masalah tersebut, Retno Marsudi menghasilkan keputusan yang mementingkan stabilitas dan keamanan dalam negeri Myanmar sebagai kunci penyelesaian permasalahan di Rakhine karena masalah yang dihadapi adalah krisis kemanusiaan (Rosyidin et al., 2021). Dapat terlihat bahwa pengambilan keputusan yang dilakukan Retno Marsudi yaitu dengan mengutamakan pendekatan diplomasi kemanusiaan yang "*soft power*" dan "*quiet*", serta tetap bersikap netral dan objektif. Salah satu contohnya adalah penerapan *non-megaphone diplomacy* yang membuat Myanmar bersedia membuka akses dialog dengan Indonesia. Dalam dialog tersebut Retno Marsudi menyampaikan masukan formula 4+1 yang berisi prinsip-prinsip yang harus dilaksanakan oleh militer Myanmar dengan tetap mementingkan keselamatan warganya, namun disampaikan dengan bersikap objektif dan tidak menyinggung Myanmar. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengambilan keputusan terkait pendekatan politik luar negeri yang dilakukan Retno Marsudi terhadap Myanmar sudah dirasa tepat.

Gaya kepemimpinan Retno Marsudi yang humanis, proaktif, dan partisipatif membuat banyak pihak yang sadar akan konflik ini dan ikut membantu permasalahan Rohingya, terutama dalam masalah pengungsi (Azizah, 2017). Indonesia yang secara aktif menyinggung konflik Rohingya di forum-forum regional maupun internasional membuat banyak negara, organisasi internasional, dan LSM turut memberikan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi Rohingya yang terdampak konflik (Azizah, 2017). Atas komitmen kuat Retno Marsudi terhadap kemanusiaan dan memajukan perdamaian dunia, Retno Marsudi mendapatkan Penghargaan Hamengku Buwono IX di tahun 2017. Penghargaan HB merupakan penghargaan kepada warga negara Indonesia yang berprestasi dan berjasa yang mengedepankan cita-cita dan perjuangan mendiang Raja Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Pemberian penghargaan ini diberikan atas pengabdianya terhadap kemanusiaan, diplomasi kedaulatan Indonesia, dan perlindungan WNI di luar negeri. Sultan Keraton Yogyakarta saat itu, Sri Sultan Hamengku Buwono X, mengatakan Retno Marsudi adalah sosok yang memiliki komitmen kuat terhadap kemanusiaan dan mengedepankan perdamaian dunia (Marwati, 2017).

## KESIMPULAN

Kepemimpinan Retno Marsudi sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia berpengaruh dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Retno Marsudi dalam kepemimpinannya sebagai seorang perempuan menunjukkan sifat-sifat yang komunikatif, partisipatif, humanis, dan berbagi informasi yang sering diidentikkan dengan gaya kepemimpinan transformasional. Retno Marsudi juga menunjukkan beberapa keterampilan umum dalam kepemimpinan transformasional antara lain: pendelegasian KBRI di Myanmar untuk mencari informasi dan perizinan pendirian fasilitas umum; manajemen konflik saat melakukan diplomasi konferensi dan menyelenggarakan IMID; pembinaan dan pengembangan yang memotivasi pengikutnya; mengandalkan komunikasi dalam setiap hubungan dengan berbagai pihak; kemampuan beradaptasi pribadi dengan bersikap netral, objektif, tidak reaktif maupun konfrontatif; dan analisis masalah dan pengambilan keputusan yang dirasa tepat sesuai dengan kondisi. Politik luar negeri Indonesia dalam menangani konflik etnis Rohingya dilakukan dengan berlandaskan kepentingan nasional Indonesia sesuai dalam Pembukaan UUD 1945 dan sila kedua Pancasila mengenai kemanusiaan, dan persamaan latar belakang dan agama mayoritas penduduk Indonesia, serta untuk menjaga stabilitas kawasan ASEAN. Pemerintah Indonesia sebagai aktor utama dalam menjalankan politik luar negeri menggunakan kebijakan berbasis kekuatan *soft power* dengan pertimbangan bahwa kondisi yang ditangani adalah menyangkut masalah krisis kemanusiaan di Rakhine. Sehingga arah politik luar negeri Indonesia dilakukan dengan pendekatan yang menggunakan kekuatan *soft power* dan bersifat *quiet* melalui *humanitarian diplomacy*/diplomasi kemanusiaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akoto, W. (2014). *Paradigms of Foreign Policy and Political Decision Making: A Critical Review of Three Seminal Works* (Issue April).
- Albayumi, F., Hadi, N. M., & Susilo, D. (2018). Diplomasi Indonesia dalam Menyelesaikan Krisis Pengungsi Rohingya Tahun 2017. *Nation State Journal of International Studies*, 1(2), 114–131. <https://doi.org/10.24076/NSJIS.2018v1i2.121>
- Alfajri, A. (2018). Democracy and Indonesia's Foreign Policy (Case Study: Rohingya Crisis 2012-2017). *Proceedings of the Third International Conference on Social and Political Sciences (ICSPS 2017)*, 129, 66–69. <https://doi.org/10.2991/icspss-17.2018.15>
- Azizah, I. N. (2017). Peranan Indonesia Dalam Membantu Penanganan Masalah Etnis Rohingya Di Myanmar (2014-2017). *Global Political Studies Journal*, 1(2), 162–180. <https://doi.org/10.34010/gpsjournal.v1i2.2022>
- Bachtiar, F. (2014). *Menteri Luar Negeri Perempuan Pertama Kita*. Hubungan Internasional Universitas Hasanuddin. <https://web.unhas.ac.id/hubunganinternasional/index.php/21-berita/17-menteri-luar-negeri-perempuan-pertama-kita-oleh-farahdiba-bachtiar>
- Burke, S., & Collins, K. M. (2001). Gender differences in leadership styles and management skills. *Women in Management Review*, 16(5), 244–257. <https://doi.org/10.1108/09649420110395728>
- Chamil, A. Y. (2019). *Kebijakan Indonesia Dalam Membantu Penyelesaian Konflik Etnis Rohingya-Myanmar Tahun 2016-2018* [UIN Syarif Hidayatullah Jakarta]. [http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/46370/2/ANDIKA\\_YULIANTO-FISIP.pdf](http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/46370/2/ANDIKA_YULIANTO-FISIP.pdf)
- Chowdhury, A. R. (2020). An 'un-imagined community': the entangled genealogy of an exclusivist

- nationalism in Myanmar and the Rohingya refugee crisis. *Social Identities*, 26(5), 590–607.  
<https://doi.org/10.1080/13504630.2020.1782731>
- Dewi, O. M. (2018). Analisis Penerapan Responsibility to Protect (R2P) dalam Penyelesaian Krisis Kemanusiaan di Rakhine: Studi Kasus Rohingya (2012-2017) [Universitas Islam Indonesia]. In *Universitas Islam Indonesia*. <http://ieeauthorcenter.ieee.org/wp-content/uploads/IEEE-Reference-Guide.pdf%0Ahttp://wwwlib.murdoch.edu.au/find/citation/ieee.html%0Ahttps://doi.org/10.1016/j.cie.2019.07.022%0Ahttps://github.com/ethereum/wiki/wiki/White-Paper%0Ahttps://tore.tuhh.de/hand>
- Gunawan, W. (2018). Kekuasaan Dan Mekanisme Pengangkatan Menteri Pada Sistem Presidensiil Di Indonesia. *Jurist-Diction*, 1(1), 343. <https://doi.org/10.20473/jd.v1i1.9749>
- Hamzah, A. (2018). Pengaruh Diplomasi Kemanusiaan Indonesia Terhadap Krisis Kemanusiaan Rohingya di Myanmar. In *Universitas Hasanuddin Makassar*. Universitas Hasanuddin Makassar.
- Hassan, M. (2015). *Developmental Diplomacy in a Globalised World : The Imperatives of Soft Power in Nigeria's External Relations under the Transformation Agenda of President Goodluck Jonathan*. 28, 5–13.
- Ikhsani, M. (2019). Diplomasi Kemanusiaan Indonesia Terhadap Myanmar Di Bawah Prinsip Non-Intervensi Asean. *Jurnal Demokrasi & Otonomi Daerah*, 17(2), 123–130.
- Iqbal, M. (2018). Diplomasi Digital: Strategi dan Aktor Baru dalam Kebijakan Politik Luar Negeri. *Seminar Nasional Ilmu Komunikasi Politik 2018*, 40–53.
- Karina, M. E. (2020). Analisa Perbandingan Kebijakan Malaysia Dan Indonesia Terhadap Pengungsi Rohingya. *Padjadjaran Journal of International Relations*, 2(2), 158.  
<https://doi.org/10.24198/padjir.v2i2.26770>
- Kusuma, A. J., & Sitorus, F. E. M. (2019). Strategi Diplomasi Kemanusiaan Pemerintah Indonesia Dalam Kasus Krisis Kemanusiaan Yang Dialami Etnis Rohingya Di Myanmar Tahun 2017. *Mandala: Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, 2(2), 151–168.  
<https://doi.org/10.33822/jm.v2i2.1322>
- Lee, R. (2021). Myanmar's Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA): An Analysis of a New Muslim Militant Group and its Strategic Communications. *Perspectives on Terrorism*, 15(6), 61–75.
- Lin, L., & Xiaonan, H. (2012). The Application and Revelation of Joseph Nye's Soft Power Theory. *Studies in Sociology of Science*, 3(2), 48–52.  
<https://doi.org/10.3968/j.sss.1923018420120302.9Z0210>
- Mallick, A. H. (2020). Rohingya Refugee Repatriation from Bangladesh: A Far Cry from Reality. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 7(2), 202–226.  
<https://doi.org/10.1177/2347797020938983>
- Marwati. (2017). *Foreign Minister Retno Marsudi: Conduct Diplomacy with Heart*. Universitas Gadjah Mada.
- Matthew, G. (2020). Kepentingan Nasional Indonesia dan Diplomasi ala Indonesia Dalam Penyelesaian Konflik Rohingya. *Jurnal Hubungan Internasional*, 13(1), 39–52.

<https://doi.org/10.20473/jhi.v13i1.17655>

- Mumtaznur. (2020). Pengaruh Bantuan Kemanusiaan Aceh bagi Pengungsi Rohingnya Terhadap Upaya Diplomasi Kemanusiaan. *Media Syari'ah*, 22(1), 16.  
<https://doi.org/10.22373/jms.v22i1.6825>
- Natasha, C., Daffi Fauzan, M. W., Rhea, G. H., Mutiara Tresna Putri, P., Lulu, I., & Yasmeen, E. P. (2021). Diplomasi Konferensi Indonesia Terkait Konflik Etnis Rohingnya di Myanmar. *Jurnal Sentris, 2021: Jurnal Sentris Edisi Khusus Diplomasi*, 173–187.  
<https://kontras.org/2017/11/27/ktt-asean-gagal-menjawab-krisis-rohingya->
- Ogbeidi, M. M. (2012). Political Leadership and Curruption in Nigeria since 1960: A Socio-economic Analysis. *Journal of Nigeria Stusies*, 1(2), 1–25.
- Parashakti, R. D. (2015). Perbedaan Gaya Kepemimpinan dalam Perspektif Maskulin dan Feminin. *Jurnal Ilmiah Manajemen Dan Bisnis*, 1(1), 92–101.
- Pattipeilhy, S. C. H., & Windiani, R. (2020). The Rohingya Crisis and International Displaced Aggression in Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, 16(2), 243–257.  
<https://doi.org/10.26593/jihi.v16i2.3306.243-257>
- Perbawani, F. C. L. (2018). Indonesia's Humanitarian Diplomacy under Jokowi's Era: Non-megaphone Diplomacy? *Proceedings of Airlangga Conference on International Relations*, 250–257. <https://doi.org/10.5220/0010275702500257>
- Permata, I. M., D, N. H., & Sinulingga, A. A. (2019). Humanitarian Diplomacy: Indonesia's Response Toward Rohingya Humanitarian Crisis. *Journal of Diplomacy and International Studies*, 1(1), 1–12.
- Pierro, A., Raven, B. H., Amato, C., & Bélanger, J. J. (2013). Bases of social power, leadership styles, and organizational commitment. *International Journal of Psychology*, 48(6), 1122–1134.  
<https://doi.org/10.1080/00207594.2012.733398>
- Pradityo, R. (2020). Indonesia di Antara Masalah Etnis Rohingya dan Etnis Uighur, 2014-2019. *Indonesian Perspective*, 5(2), 138–158. <https://doi.org/10.14710/ip.v5i2.33958>
- Prajuli, W. A., & Yustikaningrum, R. V. (2019). *Gender Awareness and Equality in Indonesian Foreign Policy*. Kyoto Review of Southeast Asia. <https://kyotoreview.org/trendsetters/gender-awareness-and-equality-in-indonesian-foreign-policy/>
- Pujayanti, A. (2018). Interfaith Dialogue Soft Power Diplomasi Indonesia dalam Isu Rohingya (Interfaith Dialogue Indonesian Soft Power Diplomacy on Rohingya Issues). *Jurnal Kajian*, 23(4), 295–309.
- Putra, Y. D. (2017). *Masalah Pengungsi Rohingya di Indonesia Telah Dipetakan, Ini Uraiannya!* Okezone Nasional. <https://nasional.okezone.com/read/2017/09/04/337/1769032/masalah-pengungsi-rohingya-di-indonesia-telah-dipetakan-ini-uraiannya>
- Putra, Z. S. A. (2020). *Evaluasi Kritis Terhadap Arrangement Myanmar-Bangladesh Tahun 2017 Tentang Repatriasi Suku Rohingya dalam Perspektif Hukum Pengungsi Internasional*. Universitas Islam Indonesia.
- Rachmawati, T. (2017). Menakar Stabilitas Hegemoni Bagi Penyelesaian Konflik Rohingya. *Daulyah Journal of Islamic and International Affairs*, 2(1), 97.  
<https://doi.org/10.21111/daulyah.v2i1.810>

- Rosyid, M. (2019). Peran Indonesia dalam Menangani Etnis Muslim Rohingya di Myanmar. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(3), 613. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no3.2190>
- Rosyidin, M. (2010). Integrasi Struktur dan Unit: Teori Politik Luar Negeri dalam Perspektif Realisme Neoklasik. *Global: Jurnal Politik Internasional*, 10(2), 150–163. <https://doi.org/10.7454/global.v10i2.278>
- Rosyidin, M., Akhmad, A., & Dir, B. (2021). Why states do not impose sanctions : regional norms and Indonesia's diplomatic approach towards Myanmar on the Rohingya issue. *International Politics*, October, 738–756. <https://doi.org/10.1057/s41311-020-00264-2>
- Sakina, A. I., & Siti, D. H. (2017). Menyoroti Budaya Patriarki di Indonesia. *Social Work Journal*, 7(1), 129. <http://www.jurnalperempuan.org/blog2/-akar->
- Satria, N., & Jamaan, A. (2013). Islam dan Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Peran Indonesia dalam Konflik di Rakhine, Myanmar. *Jurnal Transnasional*, 5(1), 1–15.
- Setiawan, A., & Hamka, H. (2020). Role of Indonesian Humanitarian Diplomacy toward Rohingya Crisis in Myanmar. *Proceedings of the 2nd International Conference on Social Sciences, ICSS 2019, 5-6 November 2019, Jakarta, Indonesia*. <https://doi.org/10.4108/eai.5-11-2019.2292481>
- Setiawan, A., & Sulastri, E. (2017). *Pengantar Studi Politik Luar Negeri*. UMJ Press.
- Setiawan, I. P., & Suryanti, M. S. D. (2021). Keterlibatan Asean dalam Menangani Konflik Myanmar (Studi Kasus: Konflik Etnis Rohingya 2017-2019). *POLITICOS: Jurnal Politik Dan Pemerintahan*, 1(2), 83–97. <https://doi.org/10.22225/politicos.1.2.2021.83-97>
- Setyawati, I. (2018). Global financial crisis 2008 and its vulnerability in SAARC countries. *Business and Economic Horizons*, 14(4), 766–776. <https://doi.org/10.15208/beh.2018.53>
- Silaya, M. A. (2016). Perbedaan persepsi karyawan berdasarkan jenis kelamin terhadap tipe kepemimpinan transaksional dan transformasional (studi pada PT Indofood sukses makmur semarang). *Bisnis & Manajemen*, 2(2), 149–158.
- Smith, C. Q., & Williams, S. G. (2021). Why Indonesia Adopted ‘Quiet Diplomacy’ over R2P in the Rohingya Crisis: The Roles of Islamic Humanitarianism, Civil–Military Relations, and asean. *Global Responsibility to Protect*, 13(2–3), 158–185. <https://doi.org/10.1163/1875-984X-13020004>
- Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton University, Organizational Behavior Section.
- Sundari, R., Prayuda, R., & Sary, D. V. (2021). Upaya Diplomasi Pemerintah Indonesia dalam Mediasi Konflik Kemanusiaan di Myanmar. *Jurnal Niara*, 14(1), 177–187. <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-42351386>
- Susanto, N. (2019). Pengaruh Konflik Pemerintah Sipil dan Militer Myanmar terhadap Kebijakan Myanmar dalam Penanganan Kasus Rohingya tahun 2015-2019. *Journal of International Relations*, 5(4), 696–706.
- Tangdialla, A. J., Saputra, A. A., Maruhawa, O. M., & Alkadrie, S. D. N. (2019). Rohingya Crisis: ASEAN's Responses Analysis in the Liberalism Theory. *Sociae Polites*, 20(2), 192–204. <https://doi.org/10.33541/sp.v20i2.2413>
- UNHCR Factsheet-INDONESIA (Issue October). (2016).

Yani, Y. M. (2017). Perspektif-Perspektif Politik Luar Negeri : Teori dan Praksis. *Dipetik Juli*, 10, 1–16.

Yolanda S, C., & Farida, N. (2019). Kepemimpinan Politik Negara Federal vs Kesatuan (Studi pada Sistem Politik Negara Federal dan Kesatuan). *Jurnal Kepemimpinan*, 1–8.  
<http://blog.ub.ac.id/christinayolandas/files/2019/12/Jurnal-Kepemimpinan-Christina-Yolanda-S-AP-FIA-UB-2019.pdf>

Yumitro, G. (2017). Respon Dunia Internasional Terhadap Tragedi Kemanusiaan Rohingya. *Jurnal Sospol*, 3(2), 81–100.

Zulfani, A. (2019). *Alasan Myanmar Menerima Diplomasi Indonesia Terkait Konflik Rohingya Periode 2015-2017* [UIN Syarif Hidayatullah Jakarta].  
<http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/49439>