

BAB I

PENDAHULUAN

Etnis Rohingya yang bermukim di Negara Myanmar telah mengalami penderitaan berkepanjangan akibat tindakan diskriminatif Pemerintah Myanmar. Diterbitkannya UU Kewarganegaraan Myanmar tahun 1982 mengakibatkan etnis Rohingya tidak diakui sebagai warga negara Myanmar. Akibatnya, serangkaian hak-hak dasar seperti menerima pendidikan dan akses kesehatan tidak dapat mereka dapatkan. Selain mengalami diskriminasi, konflik komunal antara etnis Rohingya dan kaum Buddhis Rakhine pada tahun 2012 telah menambah penderitaan yang dialami etnis Rohingya.

ASEAN sebagai organisasi pemerintah internasional di regional Asia Tenggara memiliki kewajiban untuk berperan dalam penyelesaian permasalahan ini. Untuk ikut berperan, ASEAN diharuskan menaati berbagai prinsip-prinsip yang telah diciptakan organisasi ini. Prinsip-prinsip yang biasa dikenal dengan istilah *ASEAN Way* telah menjadi pedoman bagi ASEAN untuk menyelesaikan berbagai permasalahan secara damai di regional Asia Tenggara.

A. Latar Belakang Masalah

Untuk mengatasi berbagai permasalahan secara damai, ASEAN selalu menggunakan berbagai prinsip-prinsip yang terdapat pada *Treaty of Amity and Cooperation (TAC)*. Pada pertemuan ASEAN tahun 1976 di Bali, negara-negara anggota ASEAN menyetujui perjanjian ini, yang menyepakati (1) saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah, dan identitas nasional segala bangsa, (2) hak setiap negara untuk memimpin eksistensi negaranya bebas

dari campur tangan, subversi, ataupun paksaan dari pihak luar, (3) prinsip tidak campur tangan dalam hubungan internal satu dengan yang lainnya, (4) penyelesaian perbedaan atau sengketa dengan cara damai, (5) penolakan terhadap ancaman atau penggunaan kekerasan, (6) kerjasama efektif antar sesama negara anggota.¹ Prinsip-prinsip ini digunakan ASEAN sebagai cara khas untuk menyelesaikan permasalahan di kawasan Asia Tenggara. Cara khas ini juga disebut dengan *ASEAN Way*.

Pada intinya, *ASEAN Way* merupakan sebuah prinsip, identitas, serta karakter negara-negara Asia Tenggara yang mengedepankan prinsip non-intervensi dan konsensus sebagai dasar pemecahan masalah mereka. Prinsip non-intervensi adalah sebuah prinsip damai dan anti-kekerasan, menghargai dan menghormati kedaulatan masing-masing negara, serta memfokuskan diri pada pendekatan-pendekatan informal untuk menyelesaikan sengketa dan konflik yang terjadi, baik di level domestik, regional, maupun global. Alasan dibentuknya *ASEAN Way* juga sebagai pencegah adanya dominasi power dari salah satu pihak untuk bertidak sembarangan. Selain itu, *ASEAN Way* juga menggiatkan penggunaan dialog dan musyawarah sebagai jalan untuk menyelesaikan masalah.

Sementara itu, ASEAN kini tengah menghadapi persoalan panjang antara etnis Rohingya dan Negara Myanmar. Rohingya sebagai etnis minoritas di Myanmar telah

¹ Cipto, B. (2006). *Hubungan Internasional di Asia Tenggara: Teropong terhadap Dinamika, Realitas dan Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. p. 23

mengalami diskriminasi selama puluhan tahun. Pemerintah Myanmar melalui UU Kewarganegaraan Myanmar tahun 1982, tidak mengakui etnis Rohingya sebagai warga negara. Tindakan ini berdampak pada sulitnya etnis Rohingya untuk mendapatkan akses kesehatan, pendidikan dan perumahan yang layak.

Selain mendapatkan diskriminasi dari pemerintah Myanmar, pada tahun 2012 terjadi konflik antara etnis Rohingya yang merupakan mayoritas di wilayah Rakhine Utara dan umat Buddha nasionalis yang merupakan mayoritas di wilayah Rakhine selatan. Sebelum kerusuhan terjadi, terdapat kekhawatiran luas yang beredar di kalangan umat Buddha Rakhine bahwa mereka akan segera menjadi minoritas di wilayah Rakhine selatan maupun utara. Kekhawatiran ini diperparah dengan menyebarnya kabar bahwa telah terjadi perampokan, pemerkosaan dan pembunuhan yang dilakukan tiga pemuda muslim terhadap seorang gadis Buddha bernama Ma Thida Htwe.

Bentrokan antara etnis Rohingya dan umat nasionalis Buddha pun meletus, tercatat setidaknya 88 orang tewas dan puluhan ribu etnis Rohingya kehilangan tempat tinggalnya.

Insiden kembali terjadi kali ini antara pasukan militer negara Myanmar dengan kelompok pemberontak *Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) pada bulan Oktober 2016. Kelompok ARSA dilaporkan bertanggung jawab atas penyerangan tiga pos perbatasan Myanmar di sepanjang perbatasan Myanmar dengan Bangladesh. . Beberapa lusin senjata api dan kotak amunisi dicuri oleh penyerang dari pos perbatasan. Serangan tersebut mengakibatkan terbunuhnya sembilan petugas perbatasan dan empat tentara Myanmar terbunuh dua hari kemudian

Menyusul terjadinya peristiwa penyerangan pada bulan Oktober tersebut, militer Myanmar memulai operasi pembersihan di negara bagian Rakhine Utara. Pada operasi militer ini, puluhan warga dibunuh dan setidaknya 230 warga ditangkap. Kelompok-kelompok Hak Asasi Manusia memperkirakan angka kematian mencapai ratusan jiwa. Pihak militer juga memberlakukan jam malam dan memblokir bantuan makanan yang berasal dari *World Food Programme* (WFP). Beragam peristiwa kekerasan tersebut terus berlanjut hingga tahun 2017.

Berdasarkan keterangan dari *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), kekerasan yang terjadi di negara bagian Rakhine, Myanmar telah menyebabkan setidaknya 600.000 pengungsi etnis Rohingya telah melarikan diri melintasi perbatasan dari Myanmar ke Bangladesh. Pengungsi yang tiba di Bangladesh - kebanyakan wanita dan anak-anak - mengalami trauma, dan beberapa di antaranya menderita luka akibat tembakan, pecahan peluru, kebakaran dan ranjau darat. Selain menuju Bangladesh, ribuan pengungsi juga telah melarikan diri ke negara-negara Asia Tenggara.

Untuk mengatasi permasalahan kekerasan Hak Asasi Manusia (HAM) seperti yang terjadi pada konflik Rohingya di Myanmar, pada tahun 2012, ASEAN telah mengadopsi Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN. Deklarasi ini berisikan pengakuan terhadap semua hak sipil dan politik yang diatur dan berada pada *Universal Declaration of Human Rights*. Selain itu, deklarasi ini juga mengakui pentingnya peran *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR), sebagai institusi penanggung jawab utama bagi pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di ASEAN. Namun, adanya prinsip non-intervensi dalam *ASEAN Way* dan tertutup atau terisolasinya Myanmar sejak kediktatoran militer

tahun 1962 hingga tahun 2011 mengakibatkan negara-negara anggota ASEAN lainnya kesulitan untuk melakukan intervensi dan membantu menyelesaikan permasalahan domestik di Myanmar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan diatas, maka didapatkan pokok permasalahan sebagai berikut: “Bagaimana Usaha ASEAN dalam Menyelesaikan Konflik Rohingya dengan Menggunakan Prinsip *ASEAN Way*?”

C. Landasan Teoritik

1. Konsep Peran Organisasi Internasional

Organisasi internasional di dunia modern kini dibagi dalam *Intergovernmental Organizations (IGOs)* dan *Internasional Non Governmental Organizations (INGOs)*. Baik IGOs maupun INGOs memiliki karakteristik yang sama. *Pertama*, IGOs maupun INGOs merupakan organisasi permanen yang menjalankan suatu kesatuan fungsi. *Kedua*, keanggotaannya bersifat sukarela bagi pihak-pihak yang memenuhi syarat. *Ketiga*, terdapat instrumen pokok yang menjelaskan tentang tujuan, struktur, dan metode operasional. *Keempat*, terdapat badan yang menjadi perwakilan semua anggota. *Kelima*, adanya sekretariat permanen yang menjalankan kegiatan-kegiatan administratif, penelitian, dan fungsi informasi secara berkesinambungan. IGOs juga didirikan oleh traktat dan biasanya melindungi kedaulatan

negara, beroperasi pada level *consent*, rekomendasi, dan kerja sama dibandingkan melalui paksaan atau tekanan.²

Organisasi internasional tidak hanya sebagai tempat di mana keputusan untuk berkerja sama dapat dicapai. Namun juga sebagai alat administratif untuk mengubah kebijakan menjadi *action*. Fungsi lainnya adalah untuk menyediakan saluran-saluran komunikasi di antara pemerintahan sehingga saling mengakomodasi kepentingan masing-masing dapat tereksplorasi dan juga memudahkan akses bagi pemecahan permasalahan yang muncul.³

Sebagai suatu entitas yang berdaulat, negara berhak membawa pertikaiannya ke organisasi internasional atau menolaknya. Mereka boleh menerima keputusan atau patuh dengan semangat resolusi yang diputuskan secara mayoritas oleh negara atau boleh menolak untuk bekerja sama menjalankan suatu rekomendasi. Apabila negara harus ditekan, hal ini dilakukan oleh negara anggota lain.⁴

Karen Mingst memberikan jабaran yang luas mengenai fungsi dari organisasi internasional.⁵

Pada tingkat internasional, Organisasi internasional berperan dalam:

1. Memberikan kontribusi untuk terciptanya suasana kerja sama di antara negara/aktor. Dengan adanya Organisasi

² Sugito. (2016). Dalam *Organisasi Internasional: Aktor dan Instrumen dalam Hubungan Internasional* (hal. 8). Yogyakarta: The Phinisi Press.

³ *Ibid.*, (hal. 9)

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.* (hal. 12)

Internasional, diharapkan negara-negara dapat saling bersosialisasi secara reguler.

2. Menyediakan informasi dan pengawasan.
3. Memberi bantuan terhadap penyelesaian konflik.
4. Mengkoordinir aktivitas internasional mengenai permasalahan bersama.
5. Menyediakan arena untuk *bargaining* bagi negara-negara dalam menyelesaikan suatu masalah.
6. Membentuk rezim internasional.

Sedangkan bagi suatu negara, Organisasi Internasional berfungsi sebagai:

1. Instrumen bagi politik luar negeri.
2. Sebagai alat legitimasi politik luar negeri.
3. Memperoleh informasi yang berharga bagi suatu negara.
4. Membatasi perilaku suatu negara yaitu menjaga suatu negara untuk mengambil tindakan tertentu dan menghukum terhadap negara yang mengambil tindakan salah.

Penderitaan etnis Rohingya akibat serangkaian konflik di tahun 2012 antara umat Buddha Rakhine melawan muslim Rohingya di negara bagian Rakhine utara Myanmar membawa tekanan kepada ASEAN untuk ikut berperan dalam menangani isu ini. Isu ini akhirnya dibahas pada KTT ASEAN ke-21 tahun 2012 di Kamboja.

Untuk membantu meredakan krisis kemanusiaan dari konflik di Rakhine, ASEAN telah menawarkan bantuan dalam bentuk kerja sama bersama pemerintah Myanmar dan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Kerja sama antar tiga pihak ini pernah dilakukan dan efektif dalam pemberian bantuan kepada korban dari Topan Nargis di Myanmar pada

tahun 2008.⁶ Namun, tawaran ASEAN tersebut ditolak Myanmar dengan alasan bahwa konflik tersebut ialah urusan internal negara Myanmar, menurut Sekretaris Jendral ASEAN Surin Pitsuwan. Ia juga memperingatkan bahwa jika konflik ini tidak segera berakhir maka dapat meradikalisasi Muslim Rohingya dan dapat mengganggu kestabilan Asia Tenggara.

Pada KTT yang sama, Surin Pitsuwan juga berbicara langsung kepada perwakilan Myanmar dan Bangladesh. Baik Menteri Luar Negeri Myanmar Wunna Maung Lwin maupun Menteri Luar Negeri Bangladesh Dipu Moni menyetujui untuk tetap menginformasikan status dari etnis Rohingya pasca terjadinya konflik di daerah Rakhine, Myanmar.

Peran selanjutnya ialah ketika terjadi pemblokiran bantuan dari luar negeri oleh militer Myanmar yang diakibatkan oleh insiden antara pasukan militer negara Myanmar dengan kelompok pemberontak *Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) pada bulan Oktober 2016. Akibat ketegangan ini Myanmar memulai operasi pembersihan di negara bagian Rakhine Utara. Pihak militer juga memberlakukan jam malam serta memblokir bantuan yang berasal dari luar negeri.

Isu ini langsung didiskusikan dalam pertemuan antar Menteri Luar Negeri ASEAN di Yangon pada tanggal 19 Desember 2016.⁷ Dalam pertemuan ini, Daw Aung San Suu

⁶ Kassim, Y. R. (2012, November 6). *Plight of the Rohingya: ASEAN Credibility Again at Stake*. Diambil kembali dari ReliefWeb: <https://reliefweb.int/report/myanmar/plight-rohingya-asean-credibility-again-stake>

⁷ Gerin, R. (2016, December 19). *Aung San Suu Kyi Discusses Rakhine Crisis With ASEAN Foreign Ministers*. Diambil kembali dari Radio Free Asia: <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/aung-san-suu-kyi->

Kyi yang mewakili Penasihat Negara dan Menteri Luar Negeri Myanmar memberikan informasi terkini mengenai keadaan di negara bagian Rakhine. Selanjutnya juga menjelaskan upaya yang tengah dilakukan oleh Pemerintahan Myanmar dalam mengatasi keadaan tersebut.

Dalam pertemuan antar Menteri Luar Negeri ASEAN ini, Menteri Luar Negeri Malaysia memberikan kritik mengenai penanganan pemerintah Myanmar atas pelarangan kelompok-kelompok kemanusiaan memasuki Rakhine utara untuk memberikan bantuan. Menlu Malaysia juga meminta Myanmar untuk menegakkan Hak Asasi Manusia terhadap semua orang yang tinggal di negara tersebut.

Kritik yang sama juga disampaikan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia Retno L.P. Marsudi. Ia kembali mengingatkan bahwa perlindungan HAM dan penghormatan terhadap semua masyarakat, termasuk komunitas Muslim di negara bagian Rakhine, harus dilakukan dengan menggunakan pendekatan inklusif.

Akhir dari pertemuan ini menghasilkan keputusan bahwa Myanmar sepakat untuk memberikan "akses kemanusiaan yang diperlukan" ke Negara Bagian Rakhine yang bermasalah.⁸

discusses-rakhine-crisis-with-asean-foreign-ministers-12192016145727.html

⁸ Cochrane, L. (2016, December 19). *ASEAN meeting on Rohingya 'genocide' ends with humanitarian access promise*. Diambil kembali dari ABC News: <http://www.abc.net.au/news/2016-12-20/asean-meeting-on-rohingyas-secures-humanitarian-access-promise/8133666#>

2. Konsep ASEAN Way

ASEAN Way merupakan prinsip-prinsip khusus negara-negara anggota ASEAN dalam upaya penyelesaian masalah. Prinsip-prinsip tersebut tertuang pada *Treaty of Amity and Cooperation (TAC)* tahun 1976 yaitu :

1. *Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity by the following fundamental principles*
2. *The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversive or coercion*
3. *Non-Interference in the internal affairs of one another ;*
4. *Settlement of differences of disputes by peaceful means*
5. *Renunciation of the threat or use of force*
6. *Effective cooperation among themselves.*

Menurut Kao Kim Hourn, terdapat setidaknya lima prinsip tidak tertulis dalam mekanisme hubungan antar negara ASEAN yaitu (1) Berpegang kepada peraturan-peraturan dasar yang tercantun dalam berbagai traktat, deklarasi dan komunike ASEAN, (2) Prinsip menahan diri (*self restrain*) dan mendorong negara anggota lain yang bersengketa untuk menurunkan ketegangan dengan mengutamakan kestabilan kawasan, (3) Prinsip musyawarah dan mufakat, (4) Mediasi pihak ketika dalam manajemen konflik dan (5) Menyepakati ketidaksepakatan dengan menunda agenda yang gagal disepakati sehingga situasi untuk mendiskusikannya kembali memungkinkan.⁹

Mely Calbero menjabarkan dua metode yang digunakan ASEAN dalam penyelesaian konflik. Metode pertama ialah penyelesaian konflik melalui jalur institusional yang formal.

⁹ Chandrawati, N. (2006). *ASEAN Regional Forum dan Kontribusinya terhadap. Ketahanan Nasional Indonesia di bidang pertahanan dan keamanan. Periode 1994-2006*, 27.

Salah satu usaha ASEAN menyediakan metode penyelesaian konflik melalui jalur formal ialah dengan diciptakannya *Treaty of Amity and Cooperation*. Metode kedua ialah melalui jalur informal. Metode jenis ini dilakukan negara anggota ASEAN melalui cara-cara *conflict avoidance* (menghindari konflik), diplomasi bilateral, dan terakhir yang sangat khas dari ASEAN adalah musyawarah untuk mufakat.¹⁰ Mufakat dapat dihasilkan setelah melalui proses musyawarah di mana mayoritas maupun minoritas saling mendekati satu sama lain dengan menggunakan sudut pandang masing-masing. Penggunaan proses ini penting karena negara minoritas dapat bersuara secara terbuka tanpa merasa didominasi dari pandangan negara mayoritas. Dengan cara ini, semua negara memiliki suara yang setara, tanpa memandang ukuran atau kekuatan ekonominya.¹¹

Sebelum masalah dibahas melalui pertemuan yang formal, banyak persiapan yang biasa dilakukan negara-negara ASEAN untuk mengetahui reaksi negara yang dituju atas proposal yang akan diajukan. Persiapan ini dilakukan agar proposal tersebut dapat diperbaiki ulang sebelum diajukan secara resmi. Persiapan-persiapan ini dapat berbentuk pertemuan biasa, bermain golf, bernyanyi di karaoke, hingga makan durian bersama. Pertemuan informal ini dapat mendekatkan birokrat ASEAN satu sama lain, dan juga dapat

¹⁰ Simbolon, K. (2016). Efektifitas ASEAN Way Sebagai Mekanisme Penyelesaian Konflik di Asia Tenggara. Studi Kasus: Konflik Preah Vihear dan Konflik Muslim Rohingya. (hal. 9)

¹¹ CABALLERO-ANTHONY, M. (1998). Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience. *Contemporary Southeast Asia*, 20(1), (Hal. 59). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25798408>

mengembangkan kepekaan terhadap masalah politik, ekonomi dan keamanan.¹²

D. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang dan landasan teoritik di atas dijelaskan bahwa telah terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia terhadap etnis Rohingya di negara bagian Rakhine, Myanmar. Diperlukan usaha ASEAN untuk mencegah atau menghentikan pelanggaran HAM tersebut, selain melalui pendekatan formal, juga melalui pendekatan informal sesuai dengan prinsip-prinsip ASEAN dalam *ASEAN Way*.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana upaya-upaya yang dilakukan oleh ASEAN untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di negara bagian Rakhine, Myanmar dengan menggunakan prinsip *ASEAN Way*.

F. Batasan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan adalah peran ASEAN dalam penyelesaian konflik Rohingya dengan penggunaan *ASEAN Way*. Dimulai sejak tahun 2012 ketika terjadi kerusuhan antar etnis di negara bagian Rakhine. Hingga pada tahun 2016 saat terjadi konflik antara etnis Rohingya dan militer Myanmar (*Tatmadaw*).

¹² *Ibid*

G. Metode Penelitian

1. Metode Analisis

Metode yang digunakan ialah metode deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh dari penelitian dikumpulkan, diseleksi, dikategorisasi untuk kemudian dipaparkan secara deskriptif untuk memberikan gambaran fakta yang ada untuk menjawab pertanyaan yang ada pada rumusan masalah.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan metode pengumpulan data dengan studi. Studi dokumen didapatkan dari:

1. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari buku, jurnal, laporan penelitian, dan riset.
2. Penelusuran melalui internet yaitu untuk mendapatkan data dan berbagai informasi terkait dengan penelitian.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dibutuhkan sebagai syarat mutlak dari suatu penelitian ilmiah, maka dari itu penulis membuat sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I berisi alasan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesis, batasan penelitian dan metode penelitian.

BAB II akan membahas sejarah konflik dari etnis Rohingya di Myanmar.

BAB III akan membahas mengenai dinamika politik ASEAN dalam konflik regional.

BAB IV akan membahas mengenai usaha-usaha ASEAN dalam penyelesaian konflik Rohingya dengan menggunakan *ASEAN Way*.

BAB V akan berisi rangkuman serta kesimpulan dari bab-bab yang telah dibahas dan penutup skripsi.