

### **BAB III**

## **IMPLEMENTASI DOKTRIN *THE RESPONSIBILITY TO PROTECT* PADA KRISIS ROHINGYA**

Bagian ketiga akan menjelaskan konsep R2P yang dimulai dari sejarah, pilar-pilarnya, peran RtoP pada HAM Global, hingga posisinya didalam Hukum Internasional. Pada bagian selanjutnya akan memaparkan upaya komunitas internasional seperti PBB dalam menerapkan R2P pada krisis Myanmar.

#### **A. Doktrin *the Responsibility to Protect***

Kemunculan doktrin R2P menjadi titik balik yang krusial bagi perkembangan perlindungan HAM secara universal. Bagian ini akan menjelaskan konsep R2P yang dimulai dari sejarah kemunculan R2P, pilar-pilarnya, peran R2P pada perlindungan HAM global, hingga posisinya dalam hukum internasional. Selanjutnya juga akan memaparkan upaya komunitas internasional seperti PBB dalam menerapkan R2P pada krisis Myanmar, dan bagaimana komitmen Myanmar dalam perlindungan HAM.

##### **1. Definisi *the Responsibility to Protect***

Doktrin *the Responsibility to Protect* atau dikenal dengan R2P merupakan komitmen politik-global yang diadopsi oleh seluruh anggota Majelis Umum PBB pada World Summit 2005. Doktrin ini dimaksudkan untuk melindungi segenap hak-hak asasi manusia dari empat kategori kejahatan masa yaitu *Genocide, War Crimes, Ethnic Cleanshing, dan Crimes Against Humanity* (Global R2P, 2016). Prinsip R2P didasarkan pada asumsi bahwa konsep kedaulatan bukan hanya untuk memberi kontrol melalui aturan, melainkan juga memerlukan suatu kewajiban untuk melindungi semua populasi didalamnya dari kejahatan

masal (*Mass Atrocity Crimes*) dan pelanggaran Hak Asasi Manusia.

Definisi R2P diartikulasikan dari the 2005 World Summit Document Outcome pada paragraf 138-139 yaitu sebagai berikut:

*138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.*

*139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need*

*for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.* (UN, 2005).

Hasil pertemuan World Summit Outcome Document 2005 ini kemudian menjadi basis persetujuan antara negara-negara didunia mengenai konsep *Responsibility to Protect*. R2P kemudian diadopsi oleh Majelis Umum PBB sebagai resolusi 60/1 2005 (UNGA, 2005). Selanjutnya, Dewan Keamanan PBB kemudian menegaskan kembali konsep R2P pada resolusi 1674 (2006) tentang perlindungan terhadap masyarakat pada konflik bersenjata dan menegaskan kembali paragraf 138 dan 139 dari hasil pertemuan KTT dunia tentang kewajiban untuk melindungi populasi dari *genocide, war crimes, ethnic cleansing* dan *Crimes Against Humanity*.

*Responsibility to Protect* terdiri dari tiga pilar penting dan saling memperkuat. Sebagaimana diartikulasikan pada laporan ICISS pada 2001, dan tertulis pada artikel 138 dan 139 dari 2005 World Summit Outcome Document dan perjanjian antar pemerintah tentang prinsip-prinsip R2P.

Pillar I: *The protection responsibilities of the state,*

Pillar II: *International assistance and capacity-building,*

Pillar III: *Timely and decisive response* (UN,2005).

Dibawah pilar pertama, R2P menegaskan bahwa Negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi populasinya dari empat kejahatan *Atrocity Crimes* yang difokuskan oleh R2P. Kemudian Pilar kedua menegaskan tanggungjawab komunitas internasional melalui bantuan internasional dan *capacity building* untuk membantu populasi yang terancam, sebelum krisis terjadi/semakin parah. Pilar ketiga yaitu prinsip untuk bereaksi pada waktu yang tepat dan memberikan respon yang benar. Pilar ketiga merupakan suatu bentuk metode pencegahan ketika Negara gagal melindungi populasinya dari *mass atrocity crimes*.

Menurut laporan Sekretaris Jendral PBB 2012, ketiga pilar R2P bersifat saling membangun dan sama pentingnya. Seperti yang dipaparkan Kofi Annan dalam pidatonya: "*Without all three, the concept would be incomplete. All three pillars must be implemented in a manner fully consistent with the purposes, principles, and provisions of the Charter.*" (UNSG, 2012).

## 2. Konteks Kemunculan Doktrin *Responsibility to Protect*

Kemunculan konsep R2P diawali paska tragedi kemanusiaan yang terjadi di Rwanda dan Balkan pada 1990. Semenjak kejadian itu, komunitas internasional mulai secara serius membahas tentang bagaimana untuk bereaksi secara efektif ketika adanya pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang dilakukan secara sistematis.

Pertanyaan yang paling mendasar kemudian apakah negara memiliki kedaulatan mutlak atas kebijakan internalnya terlepas dari kondisi yang sedang terjadi terhadap penduduknya, atau apakah komunitas internasional memiliki hak untuk mengintervensi

negara berdaulat dengan tujuan kemanusiaan (Outreach Programme on the Rwanda Genocide and the United Nations, 2014).

Pada laporan millennium tahun 2000, Secretary General PBB Kofi Annan kembali membahas tentang kegagalan Dewan Keamanan untuk bertindak secara tepat pada kasus kemanusiaan Rwanda dan Balkan (Yugoslavia). Serta mengedepankan tantangan kepada negara anggota tentang pentingnya kemanusiaan:

*“If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?”*

Merespon tantangan tersebut, pada Desember 2001 pemerintah Kanada membuat laporan melalui International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) dan pertama kali memunculkan istilah *“responsibility to protect”*. Laporan ini menjadi respon atas pertanyaan Kofi Annan tentang waktu yang tepat bagi komunitas internasional untuk mengintervensi dengan tujuan kemanusiaan.

Pada laporannya, ICISS menegaskan bahwa konsep kedaulatan tidak hanya memberikan hak negara untuk mengontrol kebijakan internalnya, tetapi juga mengklarifikasi kewajiban Negara dan kedaulatannya untuk melindungi rakyat didalam kedaulatan tersebut.

Laporan ini memaparkan suatu kondisi ketika negara gagal didalam melindungi rakyatnya, apakah karena faktor kurangnya kemampuan dan sumberdaya negara tersebut atau karena tidak adanya keinginan, maka kewajiban untuk melindungi rakyat tersebut berpindah ke komunitas internasional secara luas. (ICISS Report, 2001).

Kemudian pada 2004, laporan the High-level Panel on Threats, suatu badan yang dibentuk oleh Kofi

Annan, memperkenalkan norma-norma R2P. Laporan ini memaparkan tentang *collective international responsibility* oleh komunitas internasional melalui Dewan Keamanan PBB yang mengotorisasi intervensi militer sebagai pilihan terakhir. Hal ini berlaku pada kasus genosida dan kejahatan lainnya dengan skala pembunuhan yang besar. Termasuk *ethnic cleansing* dan pelanggaran serius dari hukum humaniter oleh pemerintah dimana pemerintah terbukti tidak sanggup atau tidak ingin untuk mencegah hal tersebut terjadi (High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004).

Satu tahun kemudian, pada 2005 melalui laporannya yang berjudul "*In Larger Freedom*" Sec-Gen Kofi Annan sangat menyetujui pendekatan yang dibuat oleh High-Level Panel mengenai bentuk-bentuk R2P. Dimulai dari jenis ancamannya, proporsionalitas dan metode intervensi hingga konsep *use of force* yang ditawarkan. Pada September 2005, di United Nations World Summit, semua negara anggota secara formal menerima kewajiban dari tiap negara untuk melindungi rakyatnya dari kejahatan *Genocide*, *War Crimes*, *Ethnic Cleanshing*, dan *Crimes Againt Humanity* yang kemudian diadopsi oleh Majelis Umum PBB sebagai resolusi 60/1 2005.

### 3. Ruang Lingkup dan Batasan *Responsibility to Protect*

Berdasarkan laporan dari International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), bahwa doktrin R2P memiliki cakupannya luas dalam implementasi prinsip-prinsipnya. Termasuk yang dituliskan oleh laporan ICISS mengenai implementasi R2P yaitu sebagai berikut: "*overwhelming natural or environmental catastrophes, where the state concerned is either unwilling or unable*

*to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened*". (ICISS Report, 2001).

Laporan tersebut menggambarkan bahwa R2P dimplementasikan ketika terjadinya suatu kejahatan kemanusiaan dengan skala yang masif disuatu negara dan negara tersebut gagal melindungi warga Negaranya. Baik karena faktor ketidakmampuan maupun karena tidak adanya keinginan negara untuk melindungi warganya. Ketika kondisi tersebut terjadi, maka tanggungjawab untuk melindungi (*the responsibility to protect*) berpindah dari negara ke komunitas internasional. Komunitas internasional dalam hal ini wajib untuk bertindak secara kolektif melindungi orang-orang yang terancam dari kejahatan serius karena kegagalan Negara untuk melindungi populasinya melalui mandat Dewan Keamanan PBB.

Pada World Summit 2005, pemimpin-pemimpin negara mengklasifikasikan *scope* kejahatan yang difokuskan *Responsibility to protect* menjadi empat jenis kejahatan yaitu: *genocide*, *War Crimes*, *Ethnic Cleanshing*, dan *Crimes Against Humanity* atau sering disebut sebagai '*atrocitiy crimes*' (UN World Summit. 2005). Fokus ruang lingkup ini diistilahkan oleh Kofi Anan sebagai lingkup yang sempit tetapi memiliki pendekatan yang dalam. Pengaplikasian R2P disempitkan hanya pada ke-empat jenis kejahatan tersebut, tetapi memiliki pendekatan mendalam untuk merespon tragedi kemanusiaan (Adams, 2012)

Secara praktik dan prinsip-prinsipnya, R2P Berbeda dengan *Humanitarian intervention* dalam beberapa hal. Pertama, *humanitarian intervention* hanya mengacu pada penggunaan militer (*use of force*). Sedangkan R2P memiliki banyak mekanisme non-koersif seperti diplomasi dan *confidence building measures* untuk memperkecil resiko *genocide*, *war crimes*, *ethnic cleanshing*, *crimes against humanity*

sebelum keempat kejahatan tersebut terjadi (Adams, 2012).

Penggunaan *force* hanya dilakukan sebagai pilihan terakhir, ketika semua metode non-koersif telah gagal. Hal ini hanya akan dilakukan dibawah mandat Dewan Keamanan PBB. Konsep ini sangat berbeda dengan prinsip *humanitarian intervention*, yang secara prinsipnya memperbolehkan penggunaan militer tanpa otorisasi dari badan seperti Dewan Keamanan PBB (Adams, 2012).

Kedua, R2P berakar dari hukum internasional yang ada, terutama hukum yang berkaitan dengan kedaulatan, keamanan dan perdamaian, hak asasi manusia, dan konflik bersenjata (Bellamy, Davies & Glanville, 2010). Ketiga, ketika *humanitarian intervention* pada masa lampau dibenarkan dalam banyak situasi, R2P hanya fokus pada empat jenis kejahatan yang dikategorikan sebagai *mass atrocity crimes: genocide, war crimes, ethnic cleansing* dan *crimes against humanity*. Dimana tiga kejahatan pertama telah secara jelas di definisikan bentuk-bentuknya pada Statuta Roma, Mahkamah Internasional. Suatu badan hukum yang mendirikan International Criminal Court (ICC).

Terakhir, ketika *humanitarian intervention* bersandar pada ide-ide tentang “hak untuk mengintervensi”, R2P didasarkan pada “tanggungjawab untuk melindungi” (Adams, 2012). Walaupun sejatinya kedua konsep ini sepakat bahwa kedaulatan bukan merupakan suatu konsep yang absolut. Namun bagaimanapun, doktrin R2P berfokus pada kepentingan korban dengan tanggungjawab untuk melindungi populasi dari ancaman kejahatan serius, bukan berfokus pada motivasi kepentingan Negara. Disamping itu, R2P juga memperkenalkan cara pandang baru terhadap konsep kedaulatan. Kedaulatan bukan lagi dipandang seagai konsep untuk ‘mengatur’



melainkan untuk ‘melindungi’ masyarakat oleh negara maupun komunitas internasional.

#### 4. *Responsibility to Protect* dan Posisinya pada Hukum Internasional

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, R2P secara formal diadopsi pada tahun 2005 sebagai hasil dari *World Summit Outcome Document*. Pada saat itu, R2P diadopsi melalui Majelis Umum PBB yang berarti R2P tidak bersifat mengikat secara hukum terhadap negara-negara anggotanya dan sering disebut sebagai *Soft-law standards* yang berarti tidak mengikat (Kohler, 2017). Semenjak diadopsi oleh seluruh anggota Majelis Umum PBB pada 2005, seluruh negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi populasinya dari empat pelanggaran HAM yaitu *Genocide, War Crimes, Ethnic Cleanshing* dan *Crimes Against Humanity*.

Ban Ki-Moon pada laporannya yang berjudul *implementing the responsibility to protect 2009* mengekspresikan pendapatnya tentang prinsip R2P. Menurutnya, R2P merupakan prinsip yang sejalan dengan hukum internasional. Bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi populasinya dibawah hukum konvensional dan hukum kebiasaan internasional. Ia menggarisbawahi bahwa R2P memperkuat kewajiban hukum yang sejalan dengan piagam PBB (Kohler, 2017).

Gareth Evans, Wakil Ketua ICISS Lembaga perancang R2P sepakat dengan pendapat Ban Ki-Moon bahwa R2P bukan dibuat untuk menghasilkan hukum baru pada hubungan internasional. Menurutnya, R2P digambarkan sebagai suatu istilah moral dan politik baru pada norma internasional dengan standard dan kebiasaan yang baru (Evans, 2016).

a. Mandat Dewan Keamanan PBB dan  
*Responsibility to Protect*

Pada awal kemunculan R2P, Lembaga perancang R2P yaitu International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) melalui laporannya menyarankan agar organisasi regional memiliki hak dan mandat untuk mengizinkan intervensi militer. Namun negara-negara anggota PBB memilih bahwa Dewan Keamanan PBB ialah satu-satunya lembaga yang berhak untuk mengotorisasi intervensi militer (UN Resolution, 2005). Dalam hal ini berarti anggota tetap PBB memiliki posisi yang kuat untuk melakukan negosiasi dan dapat melakukan veto terhadap keputusan dari R2P (Bannon, 2006).

Diplomasi, bantuan kemanusiaan, dan tindakan-tindakan yang bersifat damai (sehubungan dengan bab IV dan VIII dari R2P), ialah langkah-langkah pertama yang harus dilakukan R2P. Langkah ini harus berdasarkan kesepakatan pada hasil Summit 2005 dan dilakukan dibawah mandat PBB (Kohler, 2017).

Diana Amneus, peneliti dan dosen hukum internasional di Stockholm University, membahas tentang R2P pada tesis doktoralnya. Ia memaparkan bahwa dengan alasan natural, negara secara individu dapat melakukan bantuan kemanusiaan dan langkah-langkah damai selama itu tidak melanggar hukum internasional (Amneus, 2008). Amneus menginterpretasi bahwa negara didalam melancarkan tindakan militer untuk melindungi harus melalui Dewan Keamanan PBB bukan merupakan suatu kewajiban.

Negara bagaimanapun juga dapat menggunakan tindakan *forcing* untuk melindungi, tetapi dilaksanakan secara kolektif dan dapat dilakukan melalui PBB. Sehingga menurutnya, DK PBB memiliki hak legal untuk melindungi menggunakan aksi militer,

tetapi itu bukan suatu kewajiban hukum pada semua kasus (Amneus, 2008). Ia menambahkan, bahwa mandate dari DK PBB pada setiap kasus R2P merupakan suatu hal yang kontroversial ketika keputusan tentang R2P telah dibuat. Persepsi Amneus bahwa mandate dari DK PBB merupakan persepsi yang mainstream (Amneus,2008).

Sementara itu, Harold Hongju Koh, Professor hukum internasional, memiliki pandangan yang berbeda dengan Amneus. Dalam artikelnya yang berjudul *The War Powers and Humanitarian Interventions*, ia mengacu pada situasi KOSOVO ketika NATO mengintervensi tanpa adanya persetujuan dari PBB. Ia percaya bahwa “dalam kondisi yang sangat buruk, negara dapat secara hukum menggunakan *force* untuk tujuan kemanusiaan, walaupun tanpa adanya persetujuan dari resolusi Dewan Keamanan PBB” (Koh, 2016).

Pada Februari 2011, Dewan Keamanan mengadopsi resolusi 1970 karena kekerasan yang terjadi di Libya. Sejak Muammar al-Gaddafi memimpin Libya, dilaporkan adanya pelanggaran hak-hak asasi manusia yang dilakukan secara masif dan sistematis. Protes yang dilakukan terhadap rezim pada awal 2011 mendapat respon kekerasan dari pemerintahan Gaddafi (Payandeh, 2012).

Kekerasan yang terjadi terhadap populasi Libya terbukti dilakukan oleh pemerintah tinggi Libya pada saat itu. Dewan Keamanan kemudian memperingatkan otoritas Libya akan *Responsibility to Protect* dan segera menghentikan kekerasan terhadap populasinya (Kohler, 2017). Ketika rezim Gaddafi gagal untuk memenuhi tuntutan Dewan Keamanan tentang Resolusi 1970 mengenai tanggungjawab untuk melindungi populasinya dan menghentikan kekerasan sistematis, maka kemudian Dewan Keamanan PBB

mengizinkan penggunaan *force* dengan tujuan untuk melindungi kemanusiaan dibawah resolusi 1973.

Resolusi ini dilakukan tanpa persetujuan negara yang bersangkutan (Libya) dan pertama kalinya dilakukan dalam sejarah (Bellamy & Dune, 2016). Walaupun resolusi yang mengizinkan penggunaan *force* diadopsi secara unanimous, Rusia dan China pada saat itu abstain pada voting resolusi 1973 (Kohler, 2017).

Selain Libya, R2P juga memiliki peran pada konflik Suriah. Protes terhadap rezim Bashar al-Assad dimulai pada Februari 2011. Pada saat itu, rezim Assad membalas serangan yang sangat brutal terhadap protes demonstrasi. Dampaknya, ribuan orang terbunuh. Kemudian anggota Dewan Keamanan PBB bereaksi dan banyak negara-negara anggota juga terlibat untuk mengambil tindakan terhadap pemerintah Suriah atas apa yang terjadi terhadap populasinya. Berbeda dengan Rusia, pada saat itu Rusia berpendapat bahwa kedaulatan Suriah harus di hormati (Kohler, 2017).

Pada akhir Mei 2011, sebuah draf resolusi diadopsi oleh Prancis, Jerman, Portugal dan Inggris. Draft resolusi dengan tujuan untuk memperingatkan pemerintah Suriah akan *responsibility to protect* yang sudah mereka sepakati terhadap populasinya. Serta memperingatkan pemerintah untuk bekerjasama dengan tim pencari fakta Dewan Hak Asasi Manusia PBB. Namun pemerintah Suriah menolak. (Kohler, 2017).

## B. Implementasi *Responsibility to Protect* pada Krisis Rohingya

Melalui *United Nations on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect* dijelaskan bahwa, suatu kejahatan dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*Crimes Against*

*Humanity*) ialah ketika bentuk-bentuk pelanggaran sebagaimana disebutkan dalam artikel 7 Statuta Roma International Criminal Court dilakukan secara luas dan sistematis terhadap populasi masyarakat. Pemerkosaan, penyiksaan, kekerasan seksual, pembunuhan, pembantaian masal adalah contoh kejahatan yang terdaftar dalam artikel tersebut. Kejahatan terhadap kemanusiaan telah diatur secara tegas berdasarkan hukum internasional menurut PBB dan berlaku terhadap semua negara, termasuk Myanmar. Walaupun dalam hal ini Myanmar tidak meratifikasi Rome Statute dan bukan merupakan anggota dari ICC (ICC, 2012).

*Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing,* dan *Crimes Against Humanity* atau disebut sebagai *Mass Atrocity Crimes* merupakan empat jenis kejahatan kemanusiaan yang diakui dan menjadi *concern* utama doktrin *Responsibility to Protect*. Dilihat dari apa yang terjadi terhadap etnis Rohingya, Myanmar diduga telah melakukan 2 dari 4 kejahatan tersebut yaitu Genosida dan pembantaian etnis (OHCHR, 2017). Dilihat dari definisinya, genosida dijelaskan pada artikel 2(a) sampai (e) *United Nations Convention of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* dimana Myanmar juga meratifikasi konvensi ini. Berdasarkan artikel tersebut, genosida ialah suatu tindakan yang ditujukan untuk memusnahkan/menghancurkan secara menyeluruh, suatu negara, etnis, ras atau suatu kelompok agama.

Walaupun Myanmar tidak meratifikasi Statuta Roma dan bukan merupakan negara yang mengakui *International Court of Crime*, Myanmar tetap terikat dengan prinsip ini karena berdasarkan Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*), suatu kejahatan terlarang dibawah hukum internasional diatur dan ditetapkan sebagai hukum adat internasional atau *customary international law*, sehingga berlaku untuk semua Negara.

Sementara, *Ethnic Cleanshing* belum diakui sebagai suatu kejahatan independent dibawah hukum internasional. Kegiatan yang mengarah kepada suatu tindakan pembantaian etnis, mengacu pada pelanggaran terhadap hukum humaniter internasional yang terjadi di Yugoslavia. Definisi *ethnic cleanshing* dapat ditemukan pada laporan-laporan kasus kemanusiaan di Yugoslavia, yaitu “*rendering an area ethnically homogeneous by using force or intimidation to remove persons of given groups from the area.*” atau membersihkan suatu area yang terdiri dari banyak etnis dengan menggunakan cara-cara paksa atau intimidasi untuk menghapus beberapa kelompok atau orang dari area tersebut (UN, 2012).

Apabila mengacu kepada definisi dari dua kejahatan tersebut yaitu genosida dan pembantaian etnis, maka otoritas Myanmar diduga telah melakukan pembantaian dan pengusiran etnis yang dilakukan secara sistemis. Pada tahun 2017, lebih dari 700.000 atau sekitar 70% populasi Rohingya telah meninggalkan Myanmar karena konflik dan kekerasan yang terjadi (Al Jazeera, 2017).

Oleh karena itu, berdasarkan *scope* kajian dari R2P yang mengawasi empat kejahatan kemanusiaan, yang mana dua dari kejahatan tersebut diduga telah dilakukan Myanmar yaitu genosida dan pembantaian etnis, maka sudah sepantasnya R2P menjadi instrument hukum komunitas internasional untuk melindungi etnis Rohingya. Hal ini dilakukan dengan segala metode yang telah disepakati pada World Summit 2005 tentang R2P oleh negara-negara anggota PBB.

Pada kerangka PBB, Myanmar merupakan pihak yang mengakui sekaligus menjadi anggota *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide and the Convention on Rights of the Child*. Myanmar juga terdaftar sebagai *signatory* dari *International Covenant on Economic, Social and*

*Cultural Rights* yang berarti bahwa pemerintah Myanmar diwajibkan untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan objek dan tujuan dari seluruh isi *treaties* yang telah disebutkan diatas.

Kewajiban dari perjanjian perjanjian yang diratifikasi Myanmar pada PBB diatas, banyak mengadopsi dari tafsiran hukum adat internasional. Didalamnya termasuk kewajiban perlindungan HAM seperti yang digambarkan pada Universal Declaration on Human Rights (UDHR) (UNGA, 2016). Artikel No 2 UDHR menegaskan bahwa seluruh negara harus melindungi seluruh hak asasi manusia, tanpa adanya pengecualian. Termasuk ras, warna kulit, gender dan sex, bahasa, agama, opini politik dan lainnya, asal kewarganegaraan dan status sosial, properti, kelahiran dan status lainnya.

Kemudian pada piagam PBB pasal 6 dan 8 1945, PBB mempunyai tanggung jawab untuk melindungi populasi dari genosida dan kejahatan kemanusiaan lain misalnya seperti apa yang disebutkan pada artikel No 2 UDHR. Secara kelembagaan, sejauh ini PBB dalam krisis Rohingya telah mengeluarkan dua kali resolusi. Pertama, resolusi Dewan Keamanan PBB bernomor S/2007/14 pada 12 Januari 2007. Kedua, resolusi Dewan HAM PBB tentang tim pencari fakta (*Fact Finding Mission*) atas konflik Rakhine pada 26 Maret 2017 lalu (Ridhoi: 2017).

Resolusi bernomor S/2007/14 gagal diadopsi DK PBB karena mendapat veto dari Cina dan Russia. Terdapat beberapa substansi dari resolusi tersebut yaitu: mengenai peringatan kepada pemerintah Myanmar untuk melepaskan tahanan politiknya termasuk Aung San Suu Kyi, membangun dialog untuk menghentikan kekerasan militer dan pelanggaran HAM terhadap etnis minoritas, melibatkan ASEAN didalam proses transisi demokrasi, hingga peringatan untuk memberi akses bantuan kemanusiaan Komunitas

Internasional seperti WHO, IHO, ILO, UNICEF, WFP, UNAIDS dan sebagainya untuk masuk ke Myanmar (UNSC, 2007).

Ini pertama kalinya dalam sejarah DK PBB, terdapat multiple Veto pada satu resolusi. Hal ini dilakukan oleh Cina dan Rusia karena menurutnya, apa yang terjadi di Myanmar merupakan masalah internal pemerintah Myanmar. Keterlibatan PBB hanya akan memperburuk suasana karena kompleksitas dari kepentingan nasional yang berbeda. Perwakilan Cina di PBB menjelaskan, bahwa apa yang terjadi di Myanmar merupakan isu domestik Myanmar sebagai negara bardaulat, dan permasalahan ini tidak memberikan ancaman kepada dunia internasional (UN Press, 2007).

Sementara itu, resolusi kedua tentang tim pencari fakta (*fact finding mission*) yang dibuat paska kerusuhan diawal tahun 2017 yang menurut Amnesti Internasional sekitar 700.000 orang Rohingya mengungsi ke Bangladesh. Pada dasarnya, PBB telah memiliki *Special Rapporteur* (SC) untuk memeriksa dan membahas situasi kemanusiaan di Myanmar. Pada laporan tahunan nya, UN High Comissioner for Human Rights dan the Office of the High Comissioner and the Secretary General, mengatakan bahwa apa yang terjadi di Myanmar sangat rumit.

Pada resolusi 1992/58 Komisi HAM memutuskan untuk membentuk *Special Rapporteur* untuk melaksanakan kontak langsung dengan pemerintah dan rakyat Myanmar. Alasannya ialah untuk mengawasi situasi HAM di Myanmar dari dalam negara tersebut. Komisi HAM PBB memperingatkan pemerintah Myanmar untuk memastikan akses bebas masuk kepada SC untuk bertemu dengan siapapun dinegara itu melalui mandat (UNHCR, Resolution 1992/58).

Hingga tahun 2013, SC dari PBB diberikan akses masuk oleh pemerintah Myanmar secara bebas.



Namun paska 2013, Reporter dari non-pemerintah mulai dilarang oleh pemerintah Myanmar dan bantuan-bantuan komunitas internasional mulai dilarang masuk serta diawasi (Kohler, 2017).

Pada Maret 2017, United Nations Human Rights Council (UNHRC) mendirikan suatu badan Independent International Fact-Finding Mission (tim pencari fakta) mengenai pelanggaran HAM oleh militer di Myanmar. Tim FFM dibentuk melalui resolusi A/HRC/RES/34/22 yang terdiri dari tiga orang yaitu Marzuki Darusman (Indonesia) sebagai ketua, Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) anggota, Christopher Dominic Sidoti (Australia) anggota (UNHRC Press, 2017).

Pada 18 September 2018, tim pencari fakta merilis 440 halaman mengenai temuan-temuan selama 15 bulan memeriksa dan mengawasi keadaan di tiga negara bagian Myanmar. Laporan ini juga memberikan banyak rekomendasi, termasuk kepada PBB dan komunitas internasional dan kepada pemerintah Myanmar. Laporan ini secara berulang menyebutkan agar badan yang berwenang melakukan investigasi dan persekusi terhadap komandan militer Myanmar, Senior General Min Aung Hlaing, dan pimpinan militer lainnya atas *genocide, crimes against humanity*, dan *war crimes* (UNHRC, 2018).

Dalam laporan tersebut, Marzuki Darusman menegaskan bahwa “*Peace will not be achieved while the Tatmadaw remains above the law*”, Tatmadaw ialah militer Myanmar, yang menurut Marzuki merupakan hambatan terbesar Myanmar untuk berkembang menjadi negara demokrasi modern. Menurut Marzuki, Commander-in-Chief Tatmadaw, Min Aung Hlaing, dan seluruh pimpinan militer lainnya harus digantikan dan harus diadakan restrukturisasi kepemimpinan militer agar Tatmadaw berada dibawah kontrol masyarakat sipil (UNHRC Press, 2018).

Laporan lengkap tim pencari fakta mengindikasikan adanya pola yang sangat jelas akan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh militer secara sistemis. Marzuki mengarahkan seluruh kekerasan yang terjadi terhadap Rohingya, dilakukan melalui rencana militer Tatmadaw. Ini terindikasi dari hasil kutipan laporan sebagai berikut:

*“During their operations the Tatmadaw has systematically targeted civilians, including women and children, committed sexual violence, voiced and promoted exclusionary and discriminatory rhetoric against minorities, and established a climate of impunity for its soldiers,” said Marzuki Darusman. “The full findings we are releasing today show why, in our report to the Human Rights Council, we insist that the perpetrators of the gross human rights violations and international crimes, committed in Rakhine, Kachin and Shan States must not go unpunished. They also show why the top generals should be investigated and prosecuted for genocide in Rakhine State. I have never been confronted by crimes as horrendous and on such a scale as these.”*

Laporan ini menggambarkan detail penemuan mengenai kekerasan ekstrim yang disebut sebagai *‘clearance operations’* oleh Tatmadaw. Dalam laporan tersebut, dijelaskan secara detil tentang bagaimana Tatmadaw membunuh ribuan Rohingya, memperkosa, dan membakar ratusan desa (UNHRC, 2018).

Laporan itu menambahkan, bahwa apa yang terjadi di Myanmar bukan hanya dugaan dua kejahatan kemanusiaan yaitu genosida dan pembantaian etnis, tetapi juga *Crimes Against Humanity* seperti yang tercantum pada artikel yang menjelaskan focus *atrocitiy crimes* R2P pada 2005.

## 1. Komitmen Politik Myanmar dalam Mengadopsi Nilai Doktrin *Responsibility to Protect*

Semenjak kemerdekaannya pada tahun 1947, Myanmar dikuasai oleh Junta Militer yang represif selama lima dekade. Pada periode tersebut terjadi konflik berkepanjangan di banyak wilayah. Myanmar sebagai negara berdaulat, pada saat itu mengimplementasikan sistem dan nilai yang sangat berkebalikan dengan nilai-nilai demokrasi. Pelanggaran HAM masif oleh otoritas, hingga Myanmar dikucilkan oleh dunia Internasional.

Setelah beberapa aksi demonstrasi massal yang menginginkan transisi politik Myanmar, akhirnya pada tahun 2011 Myanmar mencoba bangkit. Junta militer secara resmi dibubarkan dan digantikan oleh partai Union Solidarity Development Party (USDP), setelah dinyatakan menang pemilu atas pihak oposisi (Militer) setelah 20 tahun (BBC, 2015)

Ini merupakan langkah pertama pemerintah Myanmar dalam proses transisi untuk menjadi lebih demokratis. Setelah memegang kekuasaan, Myanmar yang dipimpin oleh Thein Sein dengan partai USDP mulai menjalankan agenda demokratisasi nya. Dimulai dengan melepaskan tahanan politik korban rezim militer, ditunjuk sebagai pimpinan sidang ASEAN pada November 2011, bertemu dengan sekretaris Amerika Serikat Hillary Clinton untuk melakukan dialog dan meningkatkan kerjasama apabila reformasi demokrasi terus berlanjut, hingga presiden Thein Sein secara formal menandatangani kesepakatan hukum tentang demonstrasi yang damai dan dilindungi secara hukum (BBC, 2017).

Upaya-upaya tersebut merupakan agenda demokratisasi yang dilakukan Myanmar pasca menumbangkan rezim militer. Akan tetapi, sejatinya demokrasi bukan hanya sebagai suatu sistem dan

agenda pemerintahan, tetapi juga sebagai nilai-nilai yang dianut dalam berkehidupan bernegara. Nilai-nilai demokrasi sudah seharusnya melindungi dan berpihak pada hak-hak fundamental masyarakatnya, melindungi kepentingan masyarakatnya, menjamin kebebasan personal, dan melindungi segenap masyarakatnya dari ancaman baik internal maupun eksternal.

Nilai-nilai yang berpihak pada kemaslahatan masyarakat tersebut juga tercantum pada tujuan doktrin *Responsibility to Protect*. Suatu doktrin yang disepakati secara *unanimous* atau disepakati semua pihak dibawah Majelis Umum PBB, termasuk Myanmar pada World Summit 2005.

Sebagai negara berdaulat, sejatinya Myanmar memiliki komitmen politik untuk mengutamakan perlindungan HAM. Selain doktrin *The Responsibility to Protect*, secara formal Myanmar tercatat sebagai negara anggota yang menyepakati perjanjian-perjanjian tentang perlindungan HAM. Seperti *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* dan *Convention on Rights of the Child*. Myanmar juga merupakan *signatory the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang berarti otoritas Myanmar harus bersih dari segala tindakan yang bertentangan dari objek dan tujuan konvensi tersebut.

Seluruh konvensi dan perjanjian diatas, dilengkapi dengan hukum-hukum adat internasional yang diadopsi oleh PBB, dalam hal ini termasuk hak-hak yang digambarkan pada *Universal Declaration on Human Rights* (UDHR) tentang perlindungan HAM (Cyrer, Robert & Hervey, 2011). Artikel 2 UDHR menetapkan bahwa seluruh negara harus melindungi hak-hak asasi manusia secara keseluruhan, tanpa membeda-bedakan ras, warna kulit, seks, bahasa, agama, politik, asal negara dan sosial, properti, kelahiran dan status-status lainnya.

Pada *Convention on the Rights of Child* yang mana Myanmar merupakan anggota konvensi ini, di artikel 30 disebutkan bahwa anak berhak untuk menjadi minoritas, menikmati kebudayaan mereka sendiri, mempraktikkan agamanya dan menggunakan bahasa mereka. Sementara itu, Pelanggaran sistematis dari hak-hak yang sudah disebutkan diatas, berulang kali terjadi pada proses migrasi Rohingya dari Rakhine ke Thailand dan Malaysia juga Bangladesh (UNHCR, 2015).

Secara formal, otoritas Myanmar memiliki komitmen politik untuk melindungi HAM melalui perjanjian-perjanjian internasional yang Myanmar sepakati. Akan tetapi pada praktiknya, Myanmar juga pada saat yang bersamaan melanggar isi-isi dari komitmen yang telah mereka sepakati secara formal, terbukti dengan apa yang terjadi terhadap Rohingya.

Pada kasus Rohingya, Myanmar menyepakati eksistensi dari doktrin *Responsibility to Protect* untuk melindungi masyarakatnya dari ancaman *Atrocity Crimes* pada 2005. Hal ini berarti Myanmar juga menyepakati seluruh pilar-pilar dan isi dari R2P itu sendiri, termasuk memberikan akses dunia internasional untuk memberikan bantuan kemanusiaan guna menghentikan krisis kemanusiaan.

Namun yang terjadi pada kasus Rohingya, Myanmar seringkali mempersulit akses bantuan internasional terhadap orang-orang di Rakhine. Semenjak dikeluarkannya resolusi 1992/58 tentang *special rapporteur* mengenai kondisi HAM di Myanmar, PBB mendapatkan laporan tahunan khusus mengenai situasi kemanusiaan di Myanmar (Quintana, 2013). Namun pada desember 2017, pemerintah Myanmar melarang *Special Rapporteur* untuk melakukan kunjungan ke Myanmar.

Sejak Mei 2016, pemerintah Myanmar telah melarang akses internasional ke area yang tidak

dikontrol oleh pemerintah Myanmar. Sejak Desember 2017 tidak ada lagi akses yang diberikan baik ke daerah yang dikontrol pemerintah maupun tidak. Dari laporan Dewan Keamanan pada September 2017, pimpinan pertemuan, Mr. Alemu, mengekspresikan kekecewaannya pada fakta bahwa PBB dan partner Non-pemerintah sudah tidak lagi diberikan akses dan jaminan masuk terhadap komunitas yang terkena dampak krisis kemanusiaan di Myanmar. Representasi dari United Kingdom, Mr. Allen mengatakan:

*“They can choose to end the violence, protect civilians and defend human rights. They can choose to allow humanitarian access, including by the United Nations. (...) But should they fail to do so, they will find themselves on the wrong side of history, and the Council must then be ready to take further action.”* (UNSC, 2017).

Kanselor Myanmar, Aung San Suu Kyi pada interviewnya dengan BBC, dimana ia ditanyakan tentang situasi Muslim Rohingya di Myanmar, Ia menyangkal pembantaian etnis. Suu Kyi memaparkan bahwa istilah *“Ethnical Cleanshing”* sangat berlebihan dan menggambarkan situasi yang *chaotic* (BBC News, 2018). Suu Kyi menggarisbawahi bahwa berdasarkan konstitusi Myanmar, bidang-bidang kemiliteran merupakan urusan militer. Suu Kyi menjelaskan bahwa masalah ini terjadi karena keputusan-keputusan untuk bertindak berada ditangan militer, seperti yang tercantum pada konstitusi Myanmar.

Pada interview tersebut, Suu Kyi mengomentari serangan pada pertengahan 2017, dan mengatakan bahwa pemerintah semenjak saat itu telah melakukan semua upaya untuk mengembalikan stabilitas dan keamanan untuk meningkatkan harmoni antara Muslim dan komunitas *Rakhine*. Suu Kyi mengklaim bahwa tidak ada operasi pembersihan

(*Clearance Operations*) sejak 5 September 2017 (BBC News, 2017).

Pada faktanya dilapangan, kekerasan sistematis yang dialami oleh etnis muslim Rohingya terus terjadi. Lebih dari 720.000 etnis Rohingya telah meninggalkan Myanmar sejak 2017, dan terdapat beberapa bukti yang menunjukkan bahwa pemukiman-pemukiman etnis Rohingya dibakar berdasarkan citra satelit Amnesti Internasional.

Myanmar, pada beberapa konvensi dan perjanjian internasional sejatinya telah berkomitmen atas perlindungan Hak Asasi Manusia, termasuk R2P itu sendiri. Sejatinya, seluruh negara anggota PBB harus taat kepada perlindungan HAM karena perihal ini tercantum pada piagam PBB itu sendiri. Namun pada praktiknya, komitmen politik yang telah disepakati Myanmar untuk melindungi HAM termasuk dalam mengimplementasikan R2P masih berjalan pincang. Banyak penolakan-penolakan proses implementasi R2P yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar terhadap komunitas Internasional. Seperti Menolak memberi akses komunitas internasional untuk melakukan pengawasan guna memberi assessment terhadap kasus Rohingya yang mengalami deadlock, hingga upaya-upaya menghindari tuduhan kejahatan yang telah dilakukan otoritas pemerintah terhadap Rohingya.