

BAB 2

SEJARAH SINGKAT MYANMAR, DISKRIMINASI TERHADAP ETNIS ROHINGYA DAN UNHCR SEBAGAI ORGANISASI INTERNASIONAL

2.1 Etnis-etnis di Myanmar selain Etnis Rohingya

2.1.1 Etnis Karen

Etnis Karen beralih menjadi pemeluk agama Kristen ketika misionaris Inggris dan Amerika Serikat aktif melakukan kristenisasi pada abad ke delapan belas. Etnis Karen sebagian besar menghuni bagian timur Myanmar dan berbicara dalam bahasa Tibeto-Burman. Sebelum Perang Dunia II, etnis Karen dan Inggris membentuk hubungan saling percaya.

Keinginan etnis Karen untuk merdeka merupakan hasil pendidikan Inggris dan peranan etnis Karen dalam pemerintahan Kolonial Inggris. Sengketa antara etnis Karen dengan Etnis Burman meningkat selama Perang Dunia II karena berada pada pihak yang berbeda dan saling bermusuhan.

Menjelang kemerdekaan Myanmar, The Karen National Union memaksa agar etnis Karen diberikan hak otonomi pada saat Myanmar merdeka. Setahun setelah kemerdekaan Myanmar etnis Karen memberontak untuk melepaskan diri dari Myanmar.¹

Dalam melakukan perlawanan terhadap pemerintah etnis Karen membentuk beberapa organisasi seperti Karen National United Front (KNUF). KNUF membentuk Karen National Liberation Army (KNLA). Disamping KNLA juga terdapat Karen People's Liberation Army (KPLA) yang dibentuk oleh Karen National Union (KNU).

2.1.2 Etnis Kachin

Etnis Kachin sebagian besar berdomisili di negara bagian Kachin dan sebagian lainnya berdiam di Cina dan India. Jumlah etnis kachin sekitar juta dan mayoritas etnis Kachin beragama Kristen dan berbicara bahasa Tiboto-

¹ N. Ganesan, "State-society Relations in Southeast Asia", dalam N. Ganesan and Kyaw Yin Hlaing (Ed.), *Myanmar State, Society and Ethnicity* (Singapore: Institute of Southeast Studies, 2007), hal. 171

Burman. Selama perang antara Inggris dan Burma, etnis Kachin berupaya mendapatkan status otonomi setelah kerajaan Burma dapat dikalahkan Inggris. Namun upaya tersebut gagal.

Sejak Myanmar merdeka pada tahun 1948 negara bagian Kachin menjadi bagian dari Myanmar. Etnis Kachin kemudian berjuang melawan pemerintah Myanmar untuk mendapatkan kemerdekaan atau otonomi. Etnis Kachin membentuk beberapa organisasi untuk memperjuangkan kepentingan etnis Kachin.

Pawngyawng National Defence Force (PNDF) dibentuk pada 15 November 1949 untuk berjuang bagi kemerdekaan Kachin. Kachin Independence Organisation/Army (KIO/KIA) didirikan pada 5 Februari 1961. Pada 11 Januari 1991 menandatangani perjanjian perdamaian dengan pemerintah Myanmar dan mengganti nama menjadi Kachin Democratic Army (KDA).

2.1.3 Etnis Shan

Etnis Shan umumnya mendiami lembah di sebelah Timur Myanmar. Jumlah etnis Shan sekitar 7% dari penduduk Myanmar. Etnis Shan beragama Budha Etnis Shan dan berbicara bahasa Thai. Sejarah etnis Shan terkait dengan etnis Kachin khususnya dalam kaitan perjuangan untuk mendapatkan status otonomi.

Sejak tahun 1950, etnis Shan berjuang melawan pemerintah Myanmar untuk mendapatkan kemerdekaan atau mendapat status otonomi. Organisasi yang dibentuk oleh etnis Shan antara lain Shan State Independence Army (SSIA) didirikan pada 24 April 1960 oleh mahasiswa Shan. Shan National United Front (SNUF) didirikan 16 Juli 1961 sebagai forum untuk menyatukan berbagai kelompok angkatan bersenjata Shan.

Shan United Revolutionary Army (SURA) didirikan pada 20 Januari 1969 dan aktif melakukan perlawanan di bagian tengah negara bagian Shan. SURA bergabung dengan Shan State Army dan membentuk Thailand Revolutionary Council/Army pada 1 April 1984.

2.1.4 Etnis Mon

Terdapat lebih kurang 1.3 juta etnis Mon di Myanmar pada 1993. Etnis Mon dipercaya telah bermukim di Myanmar sejak 1000 tahun. Etnis Mon hidup sebagai etnis yang merdeka secara politik dari Burma sampai dengan tahun 1757. Penghasilan etnis Mon berasal dari pertanian dan perikanan. Namun setelah kebijakan pemerintah Myanmar yang membolehkan nelayan Thailand beroperasi di wilayah penangkapan ikan tradisional nelayan Mon perekonomian etnis Mon mulai menjadi terganggu. Etnis Mon berbicara dalam dua bahasa yaitu bahasa Mon dan bahasa Burma.

Sebagian besar etnis Mon beragama Budha dan terlibat dalam perjuangan melawan pemerintah untuk mendapatkan kemerdekaan.² Angkatan bersenjata pertama etnis Mon dibentuk pada maret 1948 dengan nama Mon National Defence Organisation (MNDO) yang mencontoh model Karen National Defence Organisation. Mon People's Front (MPF) didirikan pada November 1952 menggantikan Mon United Front (MUF). Organisasi ini kemudian menyerahkan diri kepada pemerintah pada 19 Juli 1958.

2.2 Sejarah Singkat Kondisi Demografi Di Myanmar

Myanmar yang terletak di kawasan Asia Tenggara sebelumnya bernama Birma merdeka pada 4 Januari 1948, setelah berhasil meraih kemerdekaan dari Inggris. Sejak abad ke-16, negara-negara Eropa, di antaranya Inggris, Belanda, dan Perancis, telah berebut sumber alam Myanmar yang kaya. Setelah terjadinya dua perang besar antara rakyat Myanmar melawan para penjajah, pada pertengahan abad ke -19, Inggris menguasai Myanmar secara resmi dan menyatukan Myanmar dengan India.

Pada era Perang Dunia Kedua, Myanmar diduduki Jepang. Era pendudukan Jepang ini dimanfaatkan rakyat Myanmar untuk mengorganisir gerakan kemerdekaan mereka, dengan mendirikan Liga Rakyat Merdeka Anti-Fasis (AFPFL) di bawah pimpinan Aung San. Setelah Jepang kalah, Inggris kembali ke Myanmar, namun karena melihat AFPFL telah berpengaruh besar di

² Opt.cit, hal.171

tengah rakyat, akhirnya Inggris sepakat untuk menyerahkan kemerdekaan kepada Myanmar. Dalam pemilu pertama Myanmar tahun 1947, anggota AFPFL terpilih sebagai mayoritas anggota parlemen. Namun tak lama kemudian Aung San dibunuh oleh lawan politiknya. Pengganti Aung San sebagai ketua AFPFL adalah U Nu yang kemudian terpilih sebagai Perdana Menteri pertama Myanmar.

Bentuk pemerintahan Myanmar saat ini adalah Junta Militer dengan nama *The State Peace and Development Council* (SPDC). SPDC ini dipimpin oleh Jenderal Than Shwe yang juga merupakan kepala negara Myanmar sejak 23 April 1992 hingga sekarang, sedangkan Kepala pemerintahan dikepalai oleh Perdana Menteri Jenderal Thein Sein. Junta militer telah berkuasa di Myanmar selama empat puluh delapan tahun terhitung sejak terjadinya kudeta militer oleh Jenderal Ne Win terhadap pemerintahan sipil yang saat itu dipimpin oleh U Nu pada tahun 1962.

Semenjak berkuasanya junta militer, sudah banyak terjadi aksi demonstrasi dari rakyat Myanmar baik itu yang dimotori oleh para aktivis mahasiswa maupun tokoh agama yaitu biksu. Para demonstran mengecam kekuasaan militer di kursi pemerintahan yang seharusnya dijalankan oleh sipil. Aksi demonstrasi ini disikapi oleh pemerintah militer dengan tindak kekerasan dan tidak sedikit memakan korban.

Demonstrasi terbesar sepanjang sejarah berkuasanya militer di Myanmar terjadi pada 8 Agustus 1988. Demonstrasi ini dikenal dengan generasi 88 yang melibatkan banyak pelajar dan biksu sebagai bentuk perlawanan terhadap Ne Win dan menuntut sistem demokrasi. Perjuangan rakyat Myanmar melalui aksi demonstrasi ini berhasil membuat Jenderal Ne Win sebagai pemimpin junta militer mengundurkan diri, meskipun telah mengorbankan sekitar kurang lebih 3.000 orang meninggal akibat tindakan keras dari tentara pemerintah.

Pengunduran diri Jenderal Ne Win bukan berarti akhir dari kekuasaan Junta Militer, tetapi kekuasaan tersebut digantikan oleh Jenderal Saw Maung. Meskipun masih berlatar belakang militer, namun kebijakan jenderal Maung Maung lebih cenderung bersifat demokratis. Hal tersebut menjadi sebuah ancaman bagi kekuasaan junta militer di kursi pemerintahan, sehingga pada akhirnya terjadi kudeta untuk kedua kalinya oleh Jenderal Sung Maung pada 19 September 1988.

Junta militer dibawah kepemimpinan Jenderal Saw Maung berstatus sebagai *State Law and Order Restoration Council* (SLORC). Dibawah kepemimpinan Saw Maung, kebijakan yang dikeluarkan cenderung membawa perubahan bagi Myanmar, menjadi lebih terbuka dengan negara lain terutama dalam bidang ekonomi dan militer.

Namun pada 23 April 1992, Saw Maung mengundurkan diri dari jabatannya sebagai kepala negara sekaligus pemimpin SLORC dan memilih Jenderal Than Shwe sebagai penggantinya. Diawal kepemimpinannya, Jenderal Than Shwe merubah nama *State Law and Order Restoration Council* (SLORC), menjadi *State Peace and Development Council* (SPDC).

Junta militer di Myanmar dapat dikatakan sangat bersifat Rasial. Bagaimana tidak, kudeta yang dilakukan oleh militer didominasi oleh etnis Burma atau Bama yang juga merupakan etnis mayoritas di Myanmar. Itu berarti kekuasaan atas pemerintahan Myanmar dikuasai oleh satu etnis yaitu etnis Burma atau Bama. Hal tersebut pasti akan berdampak pada kebijakan junta militer yang lebih bersifat memihak dan menguntungkan etnis Bama. Kondisi inilah yang memicu terjadinya perlawanan dari rakyat Myanmar terhadap pemerintah militer terutama dari etnis non-Bama yang merasa tertindas dan adanya ketidakadilan.

Selama empat puluh delapan tahun berkuasanya junta militer di Myanmar, ada beberapa hal menarik terkait kebijakan-kebijakan junta militer terhadap Myanmar. Diantaranya perubahan nama Negara dari Burma menjadi Myanmar dan Pemindahan ibu kota negara ke Naypyidaw.

Seperti yang diketahui oleh semua orang bahwa Burma adalah salah satu negara yang berada dikawasan Asia Tenggara. Namun nama negara Burma tidak lagi terdapat di dalam daftar negara-negara kawasan Asia Tenggara. Terdapat nama lain yang menggantikan nama Burma, yaitu Myanmar. Perubahan nama negara dari Burma menjadi Myanmar dilakukan oleh pemerintahan junta militer dibawah kepemimpinan Jenderal Saw Maung pada tanggal 18 Juni 1989. Perubahan nama negara menjadi Myanmar ditujukan untuk menghilangkan kesan rasial yang melekat pada nama Burma.

Negara Myanmar juga merupakan anggota dari organisasi regional yaitu ASEAN. Berdasarkan data dari Deplu, 68% dari total penduduk negara ini adalah

etnis Burma atau Bama. Itu berarti nama Burma hanya mewakili etnis Bama dan terkesan negara ini adalah milik etnis Bama, sementara Burma merupakan negara dengan penduduk yang multi etnis, terdapat etnis minoritas lainnya. Maka dari itu perubahan nama tersebut bertujuan agar etnis non-Burma mempunyai rasa menjadi bagian dari negaranya. Etnis-etnis yang ada di Myanmar antara lain : Burma 68 %, Shan 9 %, Karen 7 %, Rakhine 4 %, China 3 %, India 2 %, lain-lain 7 %.³

Nama negara baru (Myanmar) diikuti dengan ibu kota negara baru yaitu Naypyidaw. Ibu kota negara baru ini bukan perubahan nama dari Yangon menjadi Naypyidaw namun terjadi pemindahan lokasi ibu kota. Pemindahan ibu kota negara ini dilakukan oleh junta militer pada 7 November 2005 ke Naypyidaw yang mempunyai arti “tempat tinggal para raja”. Naypyidaw adalah sebuah kota di distrik Mandalay yang terletak ditengah dari negara ini.

Diantara beberapa alasan terkait pemindahan ibu kota negara Myanmar, ada sebuah alasan klasik yaitu pemindahan tersebut dilakukan untuk mengikuti sebuah tradisi Myanmar pada masa dinasti yang gemar memindahkan ibu kota. Namun tentunya pemindahan ibu kota negara tersebut telah menghabiskan biaya yang cukup besar dan berpengaruh terhadap anggaran belanja negara.

Selain dua kebijakan diatas, ada hal lain yang menarik dari Myanmar yaitu nama negara bagian Myanmar yang mewakili nama sebuah etnis. Myanmar adalah sebuah negara federal yang memiliki 7 negara bagian diantaranya negara bagian Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Mon, Rakhine dan Shan. Jika melihat nama dari ke-7 negara bagian tersebut maka akan sama dengan nama-nama etnis yang ada di Myanmar seperti etnis Chin, Shan, Karen, Rakhine dan Mon. Hal ini menjadi sebuah keunikan yang dimiliki oleh Myanmar.

Pemerintahan Myanmar memberikan sebuah hak istimewa kepada beberapa etnis mayoritas yang ada di beberapa wilayah Myanmar untuk mendirikan sebuah negara bagian sendiri. Misalnya negara bagian Mon yang didirikan oleh etnis Mon yang juga merupakan etnis mayoritas disana, begitu pula dengan Negara Bagian Chin oleh etnis Chin, Kachin, Kayah dan Shan. Namun

³ ASEAN Selayang Pandang, Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Departemen Luar Neeri Republik Indonesia , 2007.

hak istimewa tersebut tidak berlaku bagi etnis Rohingya, dimana etnis ini merupakan etnis mayoritas di negara bagian Rakhine (dulu Arakan) namun hak tersebut diberikan kepada etnis minoritas Rakhin yang beragama Budha dengan jumlah penduduk kurang dari 10%, sehingga negara bagian ini bernama Rakhine bukan Rohang.

Myanmar telah tercatat di dalam sejarah sebagai negara pertama di Asia Tenggara yang pemerintahannya dikuasai oleh Junta Militer selama empat puluh delapan tahun. Entah kapan kekuasaan otoriter junta militer di Myanmar akan berakhir dan diganti oleh sebuah kehidupan demokratis untuk menciptakan kehidupan yang layak serta kesejahteraan bagi rakyat Myanmar.

Permasalahan etnis merupakan potensi timbulnya konflik sejak Myanmar merdeka pada tahun 1948.⁴ Munculnya konflik etnis berawal dari Perang Dunia II. Etnis Burman memandang Perang Dunia II sebagai perang kemerdekaan Myanmar sedangkan banyak etnis minoritas berada di pihak Inggris sehingga dianggap sebagai musuh. Etnis Burman berperang bersama Jepang dan membentuk *Burman Independence Army (BIA)*. Pemimpin BIA dilatih di Jepang. BIA kemudian menjadi cikal bakal gerakan kemerdekaan. Sementara itu, etnis minoritas adalah sekutu Inggris selama Perang Dunia II dan tetap loyal kepada Inggris setelah kemerdekaan Myanmar dengan alasan agama maupun kepentingan politik.⁵

Pada saat bangsa Burma lainnya merayakan kemerdekaan pada tahun 1948, Umat Islam Rohingya justru seakan dikucilkan dari kegembiraan itu. Hal ini ditandai dengan tidak diundangnya satu pun perwakilan Umat Islam Rohingya saat perjanjian penyatuan Burma yang di tanda tangani pada 12 September 1947 di Pinlong, negara bagian Shan antara Jenderal Rung San (*Ayah tokoh pro Demokrasi Aung San Su Kyi*) dan perwakilan dari berbagai etnis di Burma untuk bersama-sama merebut kemerdekaan dari Inggris dan kemudian membentuk negara federal Burma yang terdiri dari negara-negara bagian sesuai dengan komposisi etnis dan dengan hak untuk menggabungkan diri setelah 10

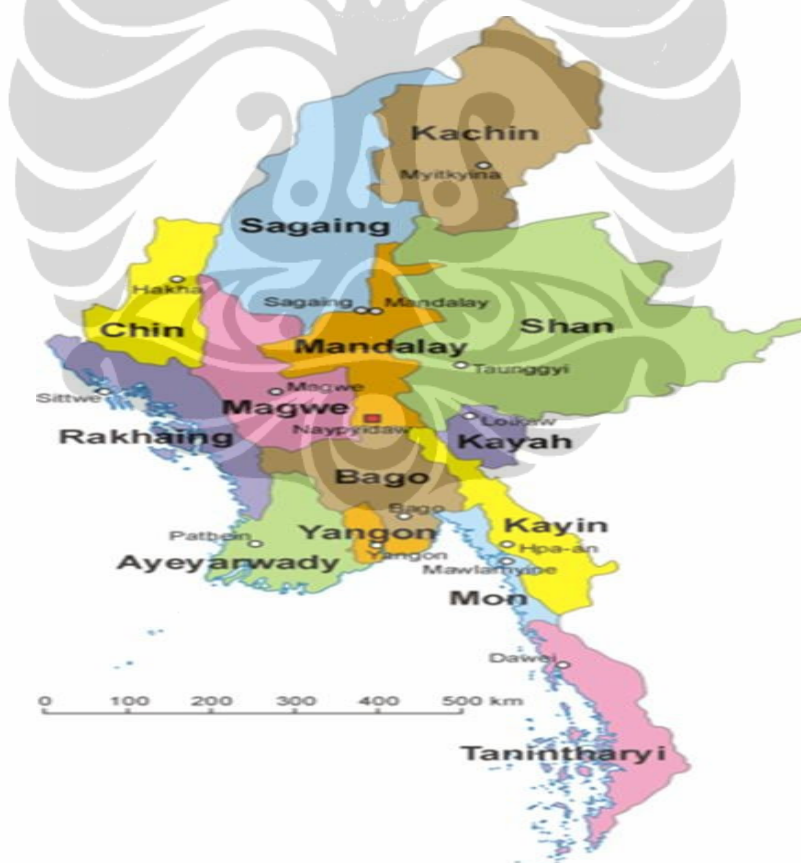
⁴ Myanmar sebelumnya dikenal dengan nama Burma, nama yang diberikan oleh Inggris sewaktu menjajah Myanmar.

⁵ David Levinson, *Ethnic Relations A Cross-Cultural Encyclopedia*, (Santa Barbara: ABC-CLIO Inc, 1994), hal. 169.

tahun, Etnis Rohingya sama sekali tidak dilibatkan dalam proses ini.

Berbeda dengan etnis lain yang berhak mendirikan negara bagian sendiri, etnis Rohingya kehilangan haknya, bahkan wilayahnya (Arakan) diserahkan kepada etnis Rakhin yang beragama Buddha, walaupun populasinya kurang dari 10 persen penduduk Arakan. Sejak saat itulah hak-hak etnis Rohingya berusaha dihilangkan oleh para politisi Buddha Burma. Bahkan semenjak junta militer menguasai Burma keadaan semakin memburuk. bukan saja hak-hak politik yang dikekang, tetapi juga dalam bidang sosial-budaya, hal ini ditandai dengan ditutupnya tempat-tempat belajar bahasa Rohingya pada tahun 1965 oleh junta.

Gambar 2.1
Peta Persebaran Etnis di Wilayah Myanmar⁶



⁶ <http://5starmyanmar.com/MyanmarStatesMap.jpg>

2.3 Periode Myanmar Sebelum Kemerdekaan

Selama periode penjajahan Inggris, kontrol politik terhadap Myanmar dilakukan melalui India. Myanmar diperintah sebagai provinsi India sampai tahun 1937. Setelah tahun 1937, Myanmar menjadi koloni yang diperintah secara terpisah dari India. Kemerdekaan dari Inggris diperoleh Myanmar pada tahun 1948. Selama masa penjajahan Inggris tidak terjadi pembentukan identitas tunggal pada penduduk Myanmar. Hal tersebut disebabkan wilayah Myanmar dibagi menjadi dua bagian yaitu kawasan dataran rendah dan dataran tinggi. Terhadap masing-masing kawasan diterapkan sistem pemerintahan yang berbeda.

Di kawasan dataran rendah, administrasi pemerintahan dikontrol langsung oleh Inggris sedangkan di kawasan dataran tinggi administrasi pemerintahan dilakukan oleh pemerintahan setempat melalui perjanjian dan traktat antara Inggris dengan penduduk setempat. Oleh karena itu, kawasan dataran tinggi relatif memiliki otonomi dalam bidang pemerintahan.

Inggris juga tidak membangun perekonomian dan administrasi pemerintahan Myanmar dengan baik sehingga pada saat Myanmar merdeka tidak ada bekal bagi pemerintah baru untuk menjadi pemerintah yang kuat dan bersatu. Setelah Myanmar merdeka banyak etnis minoritas yang membentuk angkatan bersenjata dan melakukan pemberontakan.

Pemberontakan etnis merupakan indikasi terdapatnya pemisahan dalam masyarakat Myanmar misalnya antara etnis Bamar yang merupakan mayoritas yang mendiami dataran rendah dengan etnis Karen, Shan dan Kachin yang diam di dataran tinggi.⁷ Dampak negatif variasi etnis di Myanmar menghasilkan suatu hal yang ironis khususnya peranan yang dimainkan oleh atau yang gagal dimainkan oleh masing-masing etnis pada tahap awal pembangunan masyarakat Myanmar.

Perbedaan yang terjadi di Myanmar bukan saja antara penduduk dataran tinggi dan rendah tetapi juga antara etnis yang berbeda dalam aksi politik dan sosial. Perlawanan yang dilakukan para pejuang kemerdekaan bukan saja terhadap penjajah Inggris tetapi juga terhadap kelompok etnis yang semasa penjajahan Inggris banyak mendapat keistimewaan. Berbeda dengan etnis lainnya, etnis

⁷ Opcit, Tin Maung, hal. 22.

Karen misalnya dibolehkan menjadi anggota angkatan bersenjata dan memegang jabatan di pemerintahan.

Gerakan kemerdekaan Burma memihak Jepang sedangkan penduduk yang mendiami pegunungan membentuk kelompok gerilya dan bersama-sama Inggris dan Amerika melawan Jepang.⁸ Ketika Inggris meninggalkan Myanmar masih timbul pertanyaan tentang bagaimana Myanmar akan diperintah, wilayah mana saja yang akan menjadi wilayah Myanmar dan keterlibatan apa yang akan didapatkan oleh masyarakat pada institusi pemerintah.

Masalah ini terus menjadi perdebatan selama beberapa dekade kedepan setelah Myanmar memperoleh kemerdekaan. Perdebatan tentang hal ini terus berlanjut dan partai-partai tumbuh secara terpecah dan dalam perjalannya masalah etnis mulai muncul dalam dialog didalam partai. Masalah etnis yang pada masala penjajahan bukan merupakan masalah karena seluruh etnis berada di bawah kekuasaan penjajah, pada era kemerdekaan muncul menjadi masalah.⁹

2.3 Periode Setelah Kemerdekaan

Setelah Perang Dunia Kedua selesai, proses politik di Myanmar mendapat kesempatan untuk menyelesaikan masalah antar etnis yang timbul selama perang. Pada 12 Febuari 1947, pemimpin gerakan kemerdekaan Burma, Aung San dan 23 perwakilan dari etnis Shan, Kachin dan Chin menandatangani *Panglong Agreement*. Perjanjian tersebut merupakan dokumen penting karena merupakan hubungan antara masyarakat di perbatasan dengan pemerintah pusat.

Tanggal penandatanganan perjanjian tersebut ditetapkan sebagai hari Liberal Nasional dan setiap tahun dirayakan. Perjanjian Panglong menetapkan bahwa penduduk minoritas dijanjikan otonomi, bahkan etnis Shan diberikan kewenangan untuk melepaskan diri dari Union of Burma setelah 10 tahun kemerdekaan Myanmar. Dengan demikian, pada tahun 1958 etnis Shan berhak melepaskan diri dari Burma apabila mereka tidak puas berada dalam federasi Myanmar. Hal yang sama juga diberikan kepada negara bagian Karenni. Panglong

⁸ Bertil Lintner, "Myanmar/Burma, dalam Collin Mackerras (Ed.), *Ethnicity in Asia*, (London: Routledge Curzon, 2003), hal. 81.

⁹ Rachel M. Safman, "*Minorities and State-building in Mainland Southeast Asia*", dalam N. Ganesan and Kyaw Yin Hlaing (Ed.), *Myanmar State, Society and Eethnicity* (Singapore: Institute of Southeast Studies, 2007), hal. 57.

Agreement dan juga Konstitusi 1947 kemudian menetapkan pembentukan negara bagian Kachin namun tidak diberikan hak untuk melepaskan diri dari Myanmar.¹⁰

Pada 19 Juli 1947, pemimpin perjuangan kemerdekaan Myanmar Aung San bersama dengan enam pemimpin lainnya dibunuh. U Nu kemudian diangkat sebagai pemimpin Myanmar baru yang kemudian menjadi Perdana menteri Pertama Myanmar. U Nu adalah seorang intelektual dan berbakat akan tetapi merupakan pemimpin yang lemah dalam melakukan manajemen pluralisme yang ada.

Pada saat awal kemerdekaan yang penuh dengan persoalan politik, ekonomi dan sosial, Myanmar membutuhkan seorang pemimpin kuat yang mampu mempersatukan seluruh lapisan masyarakat dan membentuk identitas tunggal Myanmar sebagai negara bangsa. Maka unit-unit bersenjata mulai melakukan perlawanan terhadap pemerintah.

Partai komunis Burma melakukan perang gerilya dan etnis minoritas Karen dan Mon mengangkat senjata dan meminta merdeka dari Myanmar. Langkah ini kemudian diikuti oleh etnis Shan. Pada 1961, etnis minoritas Kachin membentuk *Kachin Independence Army* (KIA) dan menguasai hampir seluruh negara bagian Kachin dan daerah-daerah yang berpenduduk Kachin di negara bagian Shan.

Pemerintah Myanmar mencoba mengatasi pemberontakan dengan pendekatan militer dan kampanye politik. Etnis minoritas diberi kedudukan di parlemen dan Sao Shwe Thaik yang berasal dari etnis Shan diberi kedudukan seremonial sebagai presiden Myanmar. Konstitusi pertama menjamin kebebasan berbicara, beragama, berkumpul.

Akan tetapi pendekatan militer untuk menghentikan pemberontakan mengakibatkan semakin besarnya kekuasaan militer. Pada tahun 1949, Jenderal Ne Win hanya memiliki 2000 tentara di bawah komandonya, pada tahun 1955 menjadi 40 ribu orang dan pada tahun 1962 menjadi 104.200 orang yang terdiri dari angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara. Militer juga memiliki perusahaan dagang, perkapalan, surat kabar, sekolah dan rumah sakit.

¹⁰ Bertil Litner, *Op.cit*, hal.181.

2.4 Periode Pemerintahan Junta Militer

Militer kemudian mengambil alih pemerintahan pada 2 Maret 1962. Sebulan sebelum pengambilalihan kekuasaan, U Nu mengadakan seminar nasional untuk membicarakan masa depan daerah perbatasan dan mencari penyelesaian politik krisis etnis yang berkepanjangan. Namun sebelum ada keputusan angkatan bersenjata Ne Win mengambil alih pemerintahan dan memenjarakan seluruh peserta seminar.

Konstitusi Myanmar dibatalkan dan diganti dengan kekuasaan terpusat di bawah militer. Pengambilalihan kekuasaan ini kemudian diikuti dengan memberlakukan ideologi negara yang baru yaitu *Burmese way to Socialism* dan menasionalisasi seluruh perusahaan swasta. Peristiwa ini menyebabkan terjadi pelarian besar-besaran etnis India dan Cina yang memiliki perusahaan swasta tersebut. Surat kabar juga dinasionalisasi dan seluruhnya hanya boleh dalam bahasa Burma atau Inggris.¹¹

Struktur pemerintahan Myanmar yang baru dicantumkan dalam Konstitusi Bary yang disahkan pada tahun 1974. Myanmar tetap menjadi Negara Union tetapi hanya nama, karena terdapat tujuh divisi untuk wilayah yang didominasi etnis Burma – Rangoon, Tenasserin, Irrawaddy, Magwe, Mandalay, Pegu dan Sagaing dan tujuh negara bagian untuk etnis minoritas yaitu Negara bagian Mon, Karen, Karenni (Kayah), Shan, Kachin, Chin dan Arakan (Rakhine). Pada kenyataannya tidak ada perbedaan antara negara bagian (*state*) dan divisi dan militer memegang kekuasaan dengan tangan besi.

Sejak memperoleh kemerdekaan Myanmar dipimpin oleh *The Anti-Fascist People's Freedom League* (AFPL). Partai ini merupakan koalisi dari beberapa faksi. AFPL pada awalnya dibentuk untuk melawan pemerintah pendudukan Jepang dan setelah merdeka menguasai politik di Myanmar. Sebagai partai koalisi AFPL rawan perpecahan dan konflik kepentingan. Kondisi ini memuncak pada tahun 1958 dan menimbulkan perpecahan dan mendorong Myanmar ke arah perang saudara. Untuk mencegah perang saudara pihak militer melakukan kudeta.

¹¹ Bertil Litner, *Opt.cit*, hal.182

Kudeta ini merupakan intervensi militer pertama setelah kemerdekaan (1958-1960) dikenal dengan pemerintahan *caretaker*.

Pihak militer berjanji akan mengembalikan pemerintahan ke tangan sipil. Janji tersebut dipenuhi oleh pihak militer setelah diselenggarakannya pemilihan umum yang adil pada tahun 1960. Setelah pemilu pemerintahan dikembalikan ke tangan U Nu. Pemerintahan pada waktu itu bersifat autokratik. Pihak militer banyak menjabat jabatan-jabatan penting di pemerintahan dan menguasai bisnis. Terpilihnya U Nu dan kemenangan partainya tidak menciptakan suatu pemerintahan yang kuat. U Nu menetapkan Budha sebagai agama negara yang membuat etnis minoritas teragitasi. Penetapan Budha sebagai agama negara juga dianggap pihak militer sebagai ancaman terhadap keutuhan negara.¹²

Solusi damai dan langgengnya konflik etnis yang telah berlangsung lama merupakan tantangan besar yang dihadapi Myanmar. Sejak peristiwa tahun 1988, Myanmar masih menghadapi jalan buntu pada periode ketiga transisi sosial dan politiknya sejak kemerdekaan tahun 1948. Selama masa pemerintahan Ne Win Myanmar menjalankan kebijakan isolasi dari dunia luar.

Kehidupan ekonomi dan politik dapat diklasifikasikan menjadi dua yaitu Wilayah Kering (*Dry Zone*) yang terletak di dataran rendah dan didiami oleh mayoritas etnis Burman serta wilayah perbatasan yang dihuni etnis minoritas. Di kota-kota besar dan wilayah etnis Burman militer Ne Win mendukung upaya *Burma Socialist Program Party* (BSPP) untuk membangun sistem pemerintahan tunggal yang dimaksudkan agar kekuasaan pemerintah di Rangoon dapat menjangkau wilayah etnis minoritas. Sementara itu di kawasan pegunungan dan hutan serta wilayah perbatasan lebih dari dua puluh tentara oposisi mengontrol administrasi pemerintahan.

Di wilayah ini ideologi yang dianut adalah komunis atau federalis dengan model demokrasi barat yang longgar.¹³ Selama protes pro demokrasi tahun 1988 BSPP hampir tumbang, namun kelompok pendukung Ne Win pada bulan September 1988 mengambil alih kekuasaan dan membentuk *State Law and Order*

¹². David I. Steinberg, *A Void in Myanmar: Civil Society in Burma*, (Chiang Mai: Silkworm Books, 1999), hal.7.

¹³ Martin Smith, *Ethnic Conflict and the Challenge of Civil Society in Burma*, (Chiang Mai: Silkworm Books, 1999), hal.16.

Restoration Council (SLORC). SLORC kemudian melakukan restrukturisasi pemerintahan militer pada November 1997 dan menjadi *State and Peace Development Council* (SPDC). SLORC secara implisit menerapkan ideologi "satu bangsa, satu ras, satu agama" dalam menghadapi permasalahan dengan etnis dan agama minoritas.

Pada Agustus 1993, diterbitkan Undang-undang tentang Pembangunan Wilayah Perbatasan dan Ras Nasional (*Development of Border Areas and National Races Law*) yang tujuannya termasuk mempertahankan budaya, kebiasaan ras nasional. Salah satu tugas kementerian yang bertanggung jawab adalah menyusun program untuk mempromosikan dan menyebarkan agama Budha di wilayah pembangunan. SLORC juga memperbaiki dan mendirikan universitas misionaris Budha dan mengirim pendeta Budha untuk membantu militer di daerah-daerah etnis minoritas.

SLORC juga memperbaharui tradisi pengajaran agama Budha untuk sekolah dasar. Pada awal tahun 1997 semua sekolah dasar ditutup sehingga satu-satunya sarana pendidikan yang tersedia di banyak wilayah adalah sekolah dasar Budha. Anak-anak yang berasal dari agama lain dianjurkan untuk mengirimkan anak-anak mereka ke sekolah tersebut. Kebijakan ini merupakan alat pemerintah untuk melakukan pengawasan sosial.¹⁴

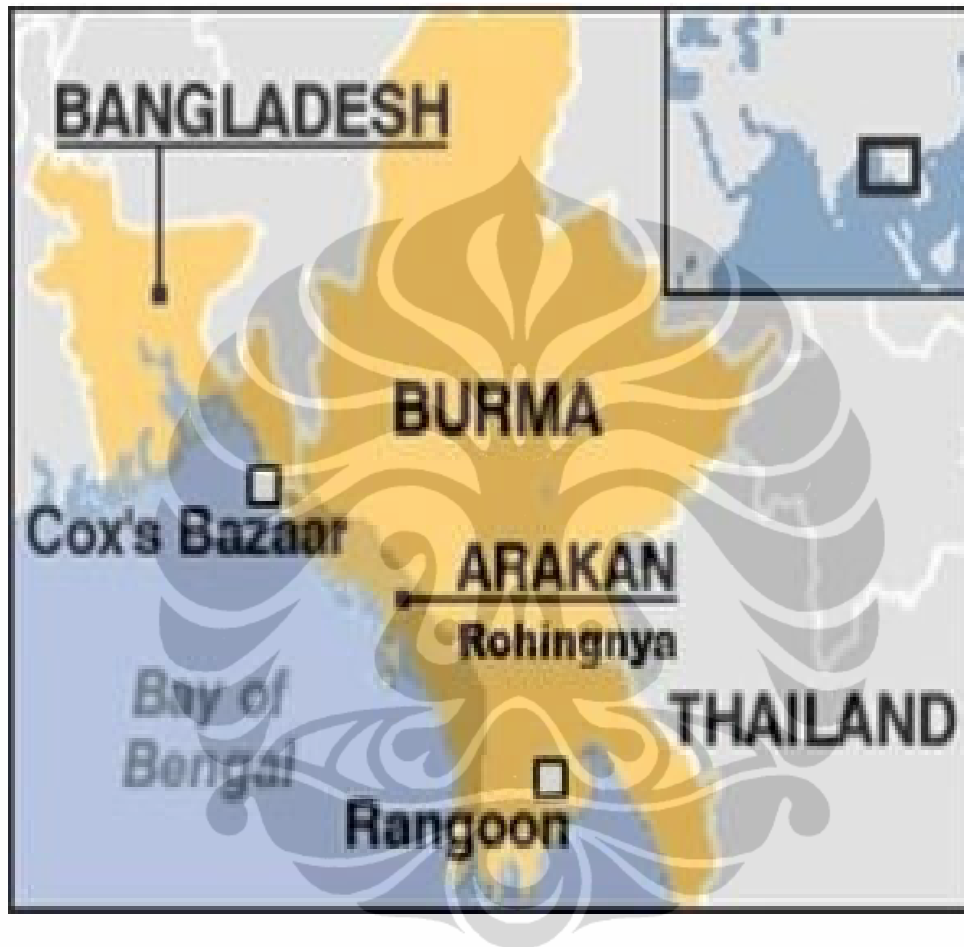
2.5 Kasus Etnis Rohingya

2.5.1 Asal Usul Etnis Rohingya

Etnis Rohingya merupakan salah satu kasus konflik terbesar dalam sejarah pemerintahan Myanmar, konflik Rohingya ini bermula terjadi antara etnis Rohingya dengan pemerintahan Junta Militer Myanmar. Pemerintahan Junta Militer tidak menganggap Etnis yang berada di wilayah Rakhine ini sebagai salah satu etnis yang berada di Myanmar. Dengan tidak diakuinya Rohingya sebagai salah satu etnis Myanmar dan mendapat tekanan dari pemerintah Junta Militer, etnis Rohingya mengungsi dengan melarikan diri dari tekanan pihak Junta Militer.

¹⁴ Zunetta Liddell, *No Room to Move: Legal Constraints on Civil Society in Burma*, (Chiang Mai: Silkworm Books, 1999), hal, 67.

Gambar 2.2

Peta Wilayah Etnis Rohingya¹⁵

Negara bagian Rakhaing (Rakhine, Arakan) merupakan kediaman penduduk Muslim terbesar di Myanmar. Etnis Rohingya berdiam di negara bagian Arakan sejak abad kesembilan. Laporan-laporan awal yang diterbitkan oleh Inggris tentang daerah ini menjelaskan bahwa penduduk yang mendiami wilayah Rakhine setengah Bengali dan setengah lagi Magh tetapi berbicara dialek Maghi yaitu dialek campuran antara Arakan, Bengali dan Urdu. Campuran bahasa ini menggambarkan kebudayaan masyarakat setempat yang merupakan kebudayaan

¹⁵ Peta wilayah etnis Rohingya, diakses dari : <http://ibrahimjr.wordpress.com/2009/04/peta-rohingya.jpg>

campuran. Terjadinya percampuran tersebut disebabkan mudahnya masuk dan keluar penduduk ke wilayah itu.

Setelah Inggris dapat menaklukan Myanmar banyak imigran Bengali yang beragama Islam maupun Hindu memasuki wilayah Arakan. Alasan terjadinya perpindahan ke Arakan adalah Inggris memerlukan sumber daya manusia untuk menjalankan roda pemerintahan dan menjadi pekerja untuk lahan perkebunan. Migrasi yang terjadi menyebabkan Inggris mengelompokkan Muslim di Arakan kedalam “Indian” dan “Penduduk yang dipercaya (*bonafide resident*).

Pemerintah Inggris menetapkan bahwa orang-orang yang berdiam di wilayah Bengali sebelum datang ke Arakan adalah penduduk yang terpercaya.¹⁶ Berdasarkan sejarah, terjadinya asimilasi antara Arakan dengan Bengal telah terjadi jauh sebelum Inggris menguasai Myanmar. Asimilasi dapat ditelusuri sampai pada masa sebelum penjajahan yaitu pada waktu wilayah tersebut menjadi bagian dari kerajaan Arakan yang beragama Buddha. Meskipun Arakan sekarang merupakan nama yang dilupakan oleh kebanyakan orang Bengali, Arakan memainkan peranan penting dalam perkembangan kesusasteraan Bengali.

Suatu hal yang penting dalam penelusuran ini adalah keseluruhan wilayah Bengali bagian timur khususnya distrik Chitagong, Sylhet, Noakhali dan Comilla termasuk Tripura yang berada di wilayah India merupakan wilayah penting bagi tradisi Islam Bengali. Raja-raja Arakan telah lama mengombinasikan gelar Muslim dan nama-nama Buddha.¹⁷

Dapat disimpulkan bahwa terisolasinya Arakan secara fisik dari Myanmar dan dekatnya Arakan dengan Bengal, terutama Chittagong merupakan dua faktor utama terjadinya migrasi penduduk Bengal ke Arakan. Asimilasi tersebut misalnya dapat ditemukan dari cerita dan drama. Dalam drama yang ditulis oleh Rabindranath Tagore Mukut, Dalia dan Rajarshi terlihat pesan yang

¹⁶ Swapna Bhattacharya, *Myth and History of Bengali Identity in Arakan*. In: *Maritime Frontier of Burma*, edited by Jos Gommans & Jacques Leider. Leiden: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (Royal Netherlands Academy of Arts, Amsterdam). 2002. hal. 199

¹⁷ *Ibid*, hal 200.

sangat jelas dari Tagore bahwa Bengal, Arakan dan Tripura memiliki kesamaan identitas budaya.¹⁸

2.6.2 Kebijakan Diskrimatif Pemerintah Junta Militer terhadap Etnis Rohingya

Sejak puluhan tahun lalu, ratusan ribu kaum Muslimin Rohingya melarikan diri ke Bangladesh disebabkan kekejaman pemerintahan Burma dan penganut Buddha terhadap mereka. Selain Bangladesh, mereka juga melarikan diri ke Pakistan, Arab Saudi, UAE, Thailand dan Malaysia untuk berlindung dan sebagian besar dari mereka masih berstatus pelarian hingga kini.

Penolakan Bangladesh dan negara lainnya termasuk membuat kaum muslim Rohingya dipaksa kembali ke Myanmar. Nasib mereka bertambah menderita, setelah tahun 1982 pemerintah junta Myanmar meloloskan satu undang-undang yang dinamakan *Burma Citizenship Law of 1982*. Undang-undang ini bersifat sentimen keagamaan dan penuh diskriminasi. Muslim Rohingya tidak diakui sebagai warganegara, malah diberi julukan pendatang di tanah air mereka sendiri. Setelah itu, keseluruhan hak mereka tidak diakui dan kaum Muslimin ditangkap secara besar-besaran, dipukul, disiksa dan dijadikan buruh paksa. Kaum Rohingya pun dilecehkan beramai-ramai dengan cara yang ganas.

Pemerintahan junta tidak mengakui semua sejarah penduduk Muslim Rohingya, bahasa mereka, kebudayaan, adat-istiadat dan segala hubungan mereka dengan Arakan, tanah tumpah darah mereka. Malah dengan undang-undang baru ini, kaum Rohingya tidak dibenarkan terlibat segala bentuk perdagangan.

Tidak hanya itu, pihak junta telah menyebarkan propaganda jahat dan segala informasi yang salah untuk memberikan citra buruk kaum Muslimin untuk mendapatkan dukungan penganut Buddha. Sejak diluluskan Burma Citizenship Law ini, anak-anak kaum Rohingya tidak berpeluang melanjutkan pendidikan mereka. Undang-undang ini telah menyebabkan mereka tidak dapat melanjutkan pendidikan, bahkan ada yang langsung tidak dapat sekolah (karena tekanan

¹⁸ *Ibid*, hal, 203.

ekonomi, penangkapan, penyiksaan dan lain-lain lagi). Hal ini menyebabkan sebagian mereka buta huruf.

Kaum perempuan Rohingya juga tidak dibenarkan memakai jilbab dan banyak yang dipaksa bekerja di barak-barak. Mereka juga sering diperkosa tanpa belas kasihan. Pemerintah junta sering merobohkan sekolah-sekolah dan masjid-masjid sesuka hati mereka. Kaum Rohingya tidak mempunyai hak dari segi pengobatan, baik di rumah sakit, maupun di klinik-klinik. Mereka pun terpaksa membayar dengan harga yang terlampau tinggi untuk biaya perawatan yang mereka dapatkan.

Etnis Rohingya juga tidak dibenarkan terlibat baik di dalam politik ataupun lembaga-lembaga sosial yang dilarang untuk memberi bantuan kepada mereka. Tidak cukup dengan ini, kaum Rohingya juga tidak dibenarkan menunaikan haji ataupun menyembelih kurban saat Idul Adha. Mereka juga sering dipaksa untuk meninggalkan nama muslim dan diganti dengan nama Budha.

Semenjak Myanmar menyerang Arakan pada 1784M, penduduk Rohingya telah dijadikan sasaran untuk dihapuskan dan dibunuh secara besar-besaran (*genocide*). Motif mereka adalah untuk menukar Arakan menjadi satu wilayah Buddha yang berpengaruh di Burma. Menyusul pemisahan Myanmar dari India-Inggris dan pengenalan *Home Rule* 1937, peluang mereka untuk menghapuskan umat Islam (Rohingya) pun terbuka luas.

Bagaimanapun, setelah junta militer Myanmar mulai berkuasa pada 1962, skenario politik di Myanmar berubah dengan drastik. Dengan kekuasaan dan kewenangan militer yang ada, penindasan besar-besaran terhadap kaum Rohingya terus meningkat berlipat kali ganda. Selama hampir empat dekade saja, lebih kurang 1.5 juta Muslim Rohingya dipaksa keluar dari tanah air mereka, sementara yang masih tinggal, hanya menghitung hari dengan penuh ketakutan dan penderitaan.

Pada tahun 1942, terjadi kekosongan pemerintahan saat pihak Inggris keluar dari Arakan. Pemerintah Myanmar mengambil kesempatan ini untuk memprovokasi penganut Buddha di Arakan. Akibatnya terjadilah kerusuhan besar yang menyebabkan 100,000 kaum Muslimin dibunuh dan ratusan ribu lagi telah melarikan diri ke Bengal Timur.

Pada tahun 1949, sekali lagi terjadi kerusuhan yang dicituskan oleh *Burma Territorial Forces* (BTF) yang melakukan keganasan dan pembunuhan ke atas ribuan Muslim dan ratusan tempat kediaman mereka dimusnahkan. Lebih kejam, melalui rencana 20-tahun Pembasmian Rohingya (*the 20-year Rohingya Extermination Plan*), Majelis Negeri Arakan (*Arakan State Council*) di bawah kontrol langsung Majelis Negara Burma (*State Council of Burma*) telah melancarkan kode operasi yang dinamakan Naga Min (*King Dragon Operation*). Ini merupakan operasi terbesar, terkejam dan mungkin yang terbaik pernah didokumentasikan pada tahun 1978. Operasi ini dimulai pada 6 Februari 1978 di sebuah perkampungan Muslim terbesar, Sakkipara di Akyab, yang telah membuat suatu gelombang kejutan ke seluruh kawasan dalam waktu yang singkat.

Berita mengenai penangkapan dan pembunuhan besar-besaran kaum Rohingya, baik itu lelaki dan wanita, muda dan tua, penyiksaan, pembunuhan dan pemerkosaan di Akyab ini telah meresahkan kaum Muslimin di Arakan Utara. Di bulan Maret 1978, operasi telah sampai ke Buthidaung dan Maungdaw. Ratusan Muslim lelaki dan wanita dijebloskan ke dalam penjara dan banyak yang disiksa dan dibunuh. Kaum wanita pula telah diperkosa seenaknya di pusat tahanan.

Ketakutan melihat kekejaman yang tidak berperikemanusiaan ini dan ditambah dengan nyawa, harta, kehormatan dan masa depan yang tidak menentu, membuat besar Muslim Rohingya lari meninggalkan kediaman masing-masing sampai ke perbatasan Burma-Bangladesh.

Sekali lagi pada 18 Juli 1991, kampanye pembasmian etnik muslim dilancarkan dengan nama kode *Pyi Thaya*. Terjadilah pembunuhan dan pemerkosaan kejam ke atas kaum Muslimin Rohingya, pemusnahan tempat tinggal mereka, termasuklah masjid-masjid. Keadaan ini sekali lagi memaksa Muslim Rohingya lari beramai-ramai meninggalkan kampung halaman mereka mencari perlindungan di Bangladesh. Akan tetapi, karena ada perjanjian Bangladesh-Myanmar, sebagian mereka telah dikembalikan ke Arakan. Sebagian lagi hidup dalam penampungan dan ketakutan.

Tahun 1999 saja, dilaporkan tidak kurang dari 20 operasi besar telah dilancarkan terhadap Muslim Rohingya oleh pemerintah junta. Laporan juga menyebutkan antara tahun 1992 hingga 1995, lebih dari 1,500 Muslim

(kebanyakannya pemuda) telah dibunuh, ribuan lagi telah ditangkap dan disiksa. Kaum Rohingya pun senantiasa menjadi korban pemerkosaan dan hidup dalam ketakutan. Masjid-masjid yang telah sekian lama ada dirobohkan dan diganti dengan pagoda-pagoda baru penganut Buddha. Yang lebih menyedihkan, semua pagoda itu dibangun dengan peluh dan keringat kaum Rohingya yang dipaksa bekerja keras dan disiksa untuk menyiapkannya.

Dalam waktu yang sama, pemerintah menciptakan suatu keadaan kelaparan di kawasan tersebut yang memaksa Muslim Rohingya keluar dari situ dan ada yang mati kelaparan. Dalam tahun 2001, kerusuhan terjadi lagi di Arakan di mana ratusan masjid dirobohkan dan 10 Muslim serta 2 orang penganut Buddha dilaporkan terbunuh. Kerusuhan ini meletus antara lain karena pemusnahan patung Buddha yang dijumpai di Lembah Bamiyan, Afghanistan oleh Taliban dan juga karena tersebarnya selebaran yang memfitnah kaum Muslimin yang dilakukan oleh penganut Buddha dan anggota-anggota *State Peace and Development Council (SPDC)* pimpinan Than Shwe (Ketua Tertinggi Junta).

SPDC memang terkenal dengan gerakan anti-Muslim yang sering mereka lancarkan di mana ulama dan guru-guru agama Muslim Rohingya sering menjadi korban kekejaman mereka, disamping wanita dan pemuda-pemuda Muslim. Kebanyakan dari pemimpin Muslim Rohingya sekarang ini sedang menjalani masa penjara yang lama atas dakwaan-dakwaan palsu yang diada-adakan terutamanya berkaitan kewarganegaraan. Selain kerusuhan dan pembunuhan, propaganda anti-Muslim merupakan satu perkara rutin yang dimainkan oleh media di negara Myanmar.

Pada tahun 2003, buku-buku dan pita-pita rakaman yang menghina Islam dan kaum Muslimin bisa didapati dengan mudah di seluruh Myanmar, malah ada yang dibagi-bagikan secara gratis. Pemerintah Burma percaya dapat menguasai Arakan selamanya jika Arakan berhasil diubah menjadi negeri Buddha sepenuhnya. Hasilnya, rakyat Burma dan penganut Buddha di Arakan khususnya yang telah diracun pemikiran mereka ini terus-terusan berusaha menghapuskan Islam dan kaum Muslimin Rohingya Arakan.

Pada tahun 2004, Muslim Rohingya telah dipaksa untuk mengamalkan ajaran Buddha dan dipaksa ikut upacara Buddha. Mereka dipaksa menyumbang

uang di dalam setiap acara Buddha yang sering dilakukan. Kawasan ibadah kaum Muslimin juga sering dicemari dengan dijadikan tempat mengubur mayat penganut Buddha.

Sementara kaum Muslimin dipaksa membayar biaya penguburan mayat saudara mereka yang meninggal. Arakan Utara dijadikan zone militer dengan berbagai kekejaman yang mereka lakukan atas kaum Muslimin. Muslim dieksploitasi menjadi buruh paksa untuk membangun asrama tentara, jalan, jembatan, tambak, pagoda, gudang, kolam dan sebagainya tanpa bayaran apa-apa. Kaum wanita pula mengalami ketakutan dengan peristiwa pemerkosaan yang sering terjadi di kawasan tersebut, baik oleh tentera atau pihak kontraktor yang ada.

Dalam suatu keamanan masyarakat, mensyaratkan adanya perlindungan terhadap kelompok masyarakat akan ancaman kehilangan hubungan tradisional dan nilai dan kekerasan etnis. Di Myanmar ancaman tersebut terdapat pada beberapa komunitas yang kurang terintegrasi. Komunitas muslim yang relatif besar di utara negara bagian Arakan, Myanmar Barat dan kelompok-kelompok kecil yang tersebar di berbagai tempat di Myanmar menghadapi ancaman kekerasan dari kelompok mayoritas yang beragama Budha.

Ancaman kekerasan terhadap etnis minoritas yang berbeda agama dengan etnis mayoritas yang beragama Budha adalah akibat kebijakan diskriminatif yang diterapkan pemerintah. Pemerintah militer Myanmar menerapkan kebijakan asimilasi secara paksa dan tidak mengakui etnis tersebut sebagai bagian dari bangsa Myanmar dan menyatakan bahwa etnis tersebut bukan warga negara Myanmar. Berdasarkan laporan *Amnesty* Internasional, bentuk-Bentuk Kekejaman Junta Militer Terhadap Muslimin Rohingya antara lain :¹⁹

1. Penolakan Pemberian Kewarganegaraan. Hal ini menyebabkan etnis Rohingya menjadi jadi bangsa tanpa kewarganegaraan. Walaupun mereka merupakan penduduk asli Arakan. Hal ini menyebabkan Junta memiliki pembenaran untuk mengusir etnis Rohingya dari tanah leluhurnya, akibatnya lebih dari setengah populasi Rohingya diusir atau mengungsi keluar dari Arakan.

¹⁹ Opcit, *Myanmar–The Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied*.

2. Pembatasan Untuk Berpindah, Etnis Rohingya yang tersisa di Myanmar saat ini menghadapi problem yang sangat pelik, berupa larangan berpergian bagi mereka dari satu desa ke desa lain. Untuk pergi keluar desa mereka harus mendapat izin dari otoritas lokal. yang tentu saja sangat sulit untuk dilakukan. Selain itu etnis Rohingya di Arakan utara telah dimasukkan ke dalam kamp konsentrasi yang tidak memungkinkan mereka untuk berpergian dan menjadikan mereka sebagai pekerja paksa.
3. Pembatasan Dalam Kegiatan Ekonomi, Tidak berhenti sampai di situ saja, pihak Junta juga menolak membrikan izin usaha bagi etnis Rohingya, sedangkan di sisi lain Junta menrapkan pajak yang sangat tinggi bagi etnis Rohingya yang mayoritasnya adalah petani dan nelayan. Akibatnya sebagian besar lahan pertanian, tambak dan properti milik etnis Rohingya saat ini telah di sita secara paksa, sebagai konsekuensi karena tidak bisa membayar pajak.
4. Pembatasan Dalam Bidang Pendidikan, Dalam bidang pendidikan hal yang sama juga diterapkan oleh junta. anak-anak etnis Rohingya dilarang masuk ke universitas yang ada di Myanmar dan pada saat yang bersamaan juga dilarang melanjutkan pendidikan tinggi keluar Myanmar.
5. Pembunuhan, Penahanan dan Penyiksaan, Pihak Junta telah melakukan kekejaman lainnya yaitu berupa pembunuhan etnis Rohingya, bahkan hal ini dilakukan secara acak dalam rangka pemusnahan etnis Rohingya. Selain itu penyiksaan dan penahanan secara ilegal dilakukan setiap hari di Arakan, ratusan etnis Rohingya hilang dan tidak diketahui nasibnya tiap tahunnya. Saat ini Arakan telah menjadi ladang pembantaian etnis Rohingya.
6. Pelecehan Terhadap Kaum Wanita dan Pembatasan Pernikahan. bukan hal yang asing lagi di Arakan ketika tentara tiba-tiba masuk ke dalam rumah etnis Rohingya pada tengah malam dan memperkosa kaum wanita di depan suami dan anak-anak mereka. Pengaduan terhadap perlakuan ini hanya akan berujung pada penahanan oleh polisi terhadap pelapor bahkan dalam banyak kasus sang pelapor malah disiksa dan dibunuh. Di sisi lain pihak junta juga mempersulit gadis-gadis Rohingya untuk menikah.

7. Kerusuhan anti Rohingya, pihak junta sengaja memicu kerusuhan di berbagai wilayah Arakan secara periodik dalam rangka menenyapkan etnis ini dari Myanmar, akibatnya ribuan etnis Rohingya tewas secara mengenaskan dan properti mereka juga hancur. Dengan cara ini pihak junta bisa melimpahkan tanggung jawabnya pada warga sipil Buddha yang telah dibayar oleh junta untuk membunuh etnis Rohingya

Akibat kebijakan tersebut ratusan ribu penduduk menjadi tidak memiliki kewarganegaraan sebgaiian besar adalah penduduk Muslim yang tinggal di negara bagian Arakan di barat Myanmar tersebut. Penduduk ini menamakan dirinya Rohingya. Banyak diantara etnis Rohingya berimigrasi dari Bangladesh selama lebih dari 150 tahun dan dipaksa melarikan diri ke Bangladesh dan dari Bangladesh dipaksa untuk kembali ke Myanmar. Sampai dengan tahun 2005 sekitar 20.000 pengungsi dari Myanmar masih tinggal di tenda pengungsi di Bangladesh.

Pemerintah Myanmar tidak mengakui etnis Rohingya sebagai kelompok etnis Myanmar dan cenderung menganggap mereka sebagai orang asing bukan sebagai penduduk asli. Malaysia telah memberikan suaka politik kepada lebih dari 10.000 etnis Rohingya. Perlakuan yang sama juga dialami oleh kelompok masyarakat Kristen di Myanmar.²⁰Sampai dengan kemerdekaan Myanmar, etnis Rohingya hidup secara harmonis dengan tetangganya yang beragama Budha. Setelah kemerdekaan Myanmar, kelompok Islam mujahid menguasai sebagian negara bagian Arakan.

Penguasaan oleh kelompok Islam tersebut mendapat perlawanan keras dari pemerintah dan kemudian berlanjut dengan tekanan yang diterapkan kepada seluruh penduduk Myanmar yang beragama Islam. Pada tahun 1978, kekerasan yang dilakukan pemerintah terhadap penduduk yang beragama Islam menyebabkan sekitar 200 ribu Muslim mengungsi ke Bangladesh. Pemerintah militer Myanmar melalui *State Peace and Development Council* (SPDC) menerapkan kebijakan Burmanisasi.

²⁰ Opcit, Tin maung Maung Than, , hal. 190.

SPDC berpendapat bahwa Burmanisasi tidak sama dengan komunalisasi karena etnis Burma adalah etnis mayoritas sedangkan budaya dan agama yang bukan berasal dari Myanmar adalah agama dan budaya asing. Penduduk Muslim dipandang sebagai orang asing karena mempraktekan cara hidup asing yang anti budaya Burma.

Menurut pemerintah, satu-satunya cara bagi penduduk yang bukan etnis Burma agar tidak dianggap sebagai pengkianat bangsa adalah dengan menerima budaya dan bahasa Burma. Pada dasarnya Myanmar adalah rumah bagi beragam etnis, akan tetapi SPDC memaksakan kebijakan adanya budaya nasional. Pemaksaan akan adanya budaya nasional Myanmar merupakan bantahan terhadap kenyataan bahwa Myanmar terdiri dari beragam budaya dan agama.

Konsep budaya nasional tersebut tidak hanya melupakan peranan Islam selama ratusan tahun di Arakan tetapi juga menghilangkan kontribusi Islam dalam masyarakat Myanmar. penduduk yang beragama Islam dipaksa untuk tidak menggunakan nama Islam. Penduduk yang tidak menggunakan nama Burma akan mengalami diskriminasi. Bahasa yang digunakan di Arakan selama berabad-abad seperti bahasa Bangla, Persia dan Urdu tidak boleh digunakan sehingga penduduk Arakan baik Rohingya maupun Rakhines kehilangan bahasanya.²¹

Kebijakan Burmanisasi yang dijalankan oleh pemerintah Myanmar tersebut menyebabkan banyak diantara pengungsi enggan kembali ke Myanmar sebagai reaksi atas perlakuan kejam pemerintah terhadap kelompok Islam. Kekejaman yang dilakukan pemerintah dengan tidak mengakui kewarganegaraan etnis Rohingya, tidak mengakui hak-hak ekonomi, mengubah nama-nama tempat bersejarah Islam dan menyatakan bahwa etnis Rohingya adalah etnis Bengali. Motivasi utama pemerintah melakukan penindasan terhadap etnis rohingya adalah untuk mencegah etnis Rohingya yang telah mengungsi kembali ke Myanmar.²²

Pemerintah militer Burma menyalahartikan ketentuan dalam *Burma Citizenship Law* 1982 dan mendeklarasikan bahwa berdasarkan undang-undang tersebut, etnis Rohingya bukan warga negara Myanmar. Pasal 3 *Burma Citizenship Law* menetapkan bahwa yang berhak menjadi warga negara Burma

²¹ “Cultural Problem of Muslim in Burma”, www.rohingya.org

²² David Levingson, *Op.cit*, hal.171.

adalah etnis yang telah berdiam di Burma sebelum tahun 1185 sampai dengan 1823.

Selanjutnya, Pasal 4 menetapkan bahwa *the Council of State* dapat menetapkan apakah suatu etnis tertentu adalah warga negara Burma atau bukan. Pemerintah Myanmar kemudian menggunakan undang-undang tersebut sebagai alat untuk mengisolasi dan mengasingkan etnis Rohingya untuk mendapatkan manfaat dan kemudahan sebagai warga negara.

Selanjutnya pemerintah mengelompokan etnis rohingya sebagai penduduk tanpa kewarganegaraan. Kartu Registrasi Nasional yang dimiliki oleh etnis Rohingya dibatalkan dan menggantinya dengan Kartu Registrasi Sementara yang dikenal dengan "kartu putih".²³ Disamping tidak mengakui etnis Rohingya sebagai warga negara Myanmar, pemerintah juga melakukan pembatasan-pembatasan kepada warga Rohingya sebagai berikut:

1. Sejak diciptakannya NaSaKa pada 1992, penguasa di bagian utara negara bagian Arakan menerbitkan peraturan bahwa setiap penduduk Rohinya harus meminta ijin kepada penguasa jika ingin melangsungkan perkawinan. Untuk mendapatkan ijin penduduk Rohingya diwajibkan membayar "pajak" dalam jumlah yang cukup besar. Dalam kasus-kasus tertentu dibutuhkan dua sampai tiga tahun untuk mendapatkan ijin melangsungkan perkawinan meski sudah membayar dalam jumlah yang besar. Kebijakan perijinan ini berdampak buruk terlebih bagi penduduk miskin yang tidak mampu menyediakan uang. Seringkali untuk melakukan perkawinan mereka terpaksa melarikan diri ke Bangladesh. Namun setelah berada di Bangladesh sangat sulit untuk dapat kembali ke Myanmar.
2. Ketentuan ijin untuk melangsungkan perkawinan ini tidak berlaku bagi penduduk yang beragama Buddha dan penduduk minoritas lainnya. Penduduk Rohingya juga dipersyaratkan untuk mendapat ijin jika ingin melakukan perjalanan ke desa-desa sekitar Arakan untuk mengunjungi keluarga. Perjalanan ke Rangoon hampir tidak mungkin bagi penduduk Rohingya. Sulitnya melakukan perjalanan ini menyebabkan sulit bagi

²³ "Burmese Rohingya Community in Australia", www.brca-us.blogspot.com.

penduduk Rohingya untuk bersatu kembali dengan keluarga yang oleh sesuatu sebab menjadi terpisah.²⁴

3. Pemerintah militer Myanmar juga merampas tanah-tanah milih penduduk Rohingya termasuk tanah pertanian, tanah wakaf dan tanah milik swasta lainnya. Banyak penduduk Rohingya yang dipaksa meninggalkan desanya dan di relokasi ke daerah pedalaman. Tanah rampasan tersebut kemudian diberikan kepada pendatang yang beragama Budha. Jumlah pos-pos militer di wilayah Rohingya juga terus ditambah.
4. Pembangunan pos militer tersebut mempekerjakan penduduk Rohingya namun tanpa diberikan upah. Tekanan yang dilakukan pemerintah ini menyebabkan banyak penduduk Rohingya yang mengungsi ke Banglades dan tempat-tempat lain. Tekanan yang dilakukan oleh pemerintah militer Myanmar tersebut mendapat perlawanan dari penduduk Muslim dengan membentuk gerakan-gerakan perlawanan. Gerakan separatis Muslim dipusatkan pada *Rohingya Patriotik Front*, *Rohingya Solidarity Organisation*, *Arakan Liberalitation Organization* dan *Arakan Rohingya Islamic Front*. Bersama-sama kelompok-kelompok ini mendirikan kelompok multi etnis untuk melawan pemeritahan militer Myanmar.

Setelah tiga puluh tahun di bawah pemerintahan militer pada tahun 1988 terjadi demonstrasi besar yang mengakibatkan ribuan demonstran terbunuh. Hasil dari demonstrasi besar tersebut adalah munculnya tekanan dunia internasional yang memaksa pemerintah mengadakan pemilihan umum pada Mei 1990.

Pemilihan umum tersebut dimenangkan oleh *National League for Democracy* yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi. Pemerintah militer menolak menyerahkan kekuasaan kepada pemenang pemilihan umum. Sampai dengan 1993 perang saudara di Myanmar telah menyebabkan lebih dari 330 ribu pengungsi. 245 ribu pengungsi Muslim di Banglades, 72 ribu kelompok etnis berada di Thailand dan 20 ribu etnis Kachin di Cina.

Kelompok etnis minoritas berjuang untuk mendapat kemerdekaan atau otonomi yang lebih luas dalam sistem federal yang demokratis.²⁵ Sekarang ini

²⁴ *Ibid.*

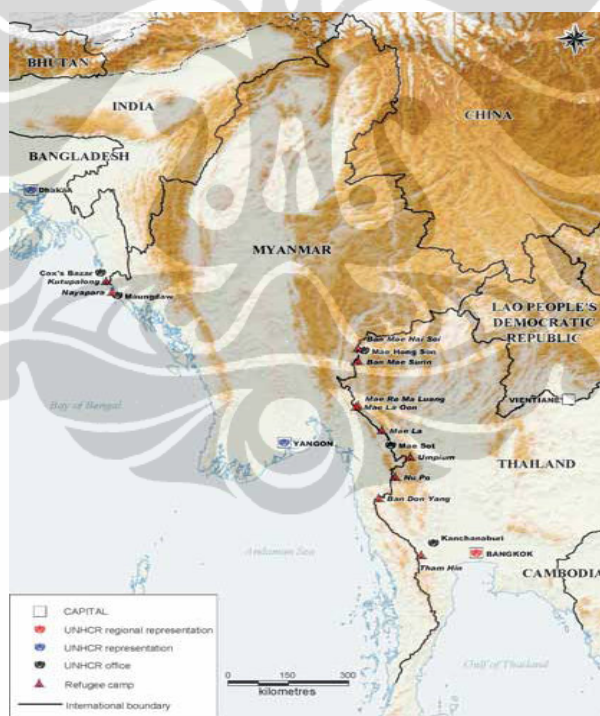
²⁵ David Levingson, *Op.cit*, hal.172

Bangladesh menerima pengungsi Rohingya sebanyak 28.000 jiwa yang tercatat sedangkan yang tidak tercatat sekitar 200.000 sampai dengan 300,000 jiwa.

Kehadiran pengungsi tersebut berdampak buruk bagi lingkungan karena untuk bertahan hidup para pengungsi menebang hutan. Thailand juga menghadapi masalah yang sama karena terbatasnya sumber daya yang dimiliki Thailand untuk menerima pengungsi. Disamping kurangnya sumber daya kehadiran pengungsi Rohingya juga menimbulkan masalah keamanan bagi Thailand yang juga menghadapi masalah etnis di bagian Selatan Thailand.²⁶

Gambar 2.3

Peta persebaran pengungsi Rohingya :



²⁶.The Nation, Is Asean prepared to pressure Burma over the Rohingya refugees?, diakses dari : <https://democracyforburma.wordpress.com/.../is-asean-prepared-to-pressure-burma-over-the-rohingya-refugees/>,

2.6 UNHCR Sebagai Organisasi Yang Menangani Masalah Pengungsi

Setiap hari, di suatu tempat didunia ini banyak orang-orang menjadi pengungsi. Mereka lari dari negaranya karena kelangsungan hidup mereka terancam bahaya. Jika mereka tetap tinggal, mereka terancam mendapat perlakuan buruk karena sukunya, agamanya, kebangsaan atau karean masalah politik. Dalam pelariannya, para pengungsi banyak yang telah mengalami penyiksaan, dianiaya secara fisik atau dipenjarakan. Mereka telah mengalami hal-hal yang tak seorang pun boleh mengalaminya.

Kamp pengungsi menjadi tempat tinggal sementara, sambil menunggu waktu untuk mereka dan keluarganya untuk kembali ke negaranya atau negara ke tiga untuk mereka tinggal. mereka membutuhkan tempat berlindung, makanan, air bersih, perawatan kesehatan dasar dan pendidikan. Para pengungsi berhak memperoleh kebutuhan dasar ini dan UNHCR beserta mitra kerjanya sungguh-sungguh berupaya agar mereka memperolehnya.

Dalam kasus pengungsi Rohingya, konflik yang terjadi merupakan konflik internal Myanmar, namun kemudian menjadi isu internasional ketika permasalahan ini melibatkan negara-negara lain. Dalam konflik di Myanmar, ada kepentingan dari etnis Rohingya untuk diakui oleh pemerintah. Selama ini mereka tidak dianggap oleh pemerintah junta militer. Tidak ada keinginan atau kepentingan etnis Rohingya ini untuk memisahkan diri dari Myanmar, mereka hanya ingin pengakuan dan mendapat penghidupan yang layak sebagai warga negara Myanmar, dan sama dengan warga negara lainnya.

Organisasi Internasional (OI) tidak hanya berkutat dengan isu *high politic*, namun juga isu ekonomi dan sosial. Sifat dari aktifitas OI juga melintasi batas wilayah kenegaraan hingga dalam pengertian tradisional sering disamakan dengan institusi formal yang beranggotakan Negara, lebih tepatnya individu-individu yang dalam pemerintahan dapat mewakili suara sebuah bangsa dalam organisasi, disebut *Intergovernmental Organization* (IGO). Spesifikasi terhadap OI terbagi dalam beberapa kategori/klasifikasi.

Berikut ini adalah klasifikasi IGO :²⁷

1. Berdasarkan keanggotaan :
 - 1) *Universal Membership* : IGO yang memiliki *open-door policy* seperti PBB yang sesuai dengan Bab II, Pasal 4 (1) Piagam PBB mempersilahkan negara-negara yang mengusung perdamaian dunia untuk menjadi anggota organisasi tersebut.
 - 2) *Limited Membership* : sebuah kriteria objektif dijadikan sebuah dasar dalam membangun batasan atas partisipator yang dapat terlibat dalam sebuah IGO. Contohnya adalah Liga Arab (terbatas pada negara-negara berbahasa Arab) dan *North American Treaty Organization* (NATO; aliansi keamanan berdasarkan pertimbangan geopolitik dan militer).
2. Berdasarkan *Purpose*:
 - 1) *Multi or General Purpose Organization* : IGO yang memiliki kapabilitas untuk menangani lebih dari satu bahkan seluruh isu internasional (politik, ekonomi, sosial, dan keamanan) dalam satu kawasan geografis yang mempengaruhi anggotanya. Contohnya : *Organization of African Unity* (OAU).
 - 2) *Narrow Mandated IGOs* : IGO yang deskripsi pekerjaannya terfokus pada satu isu internasional tertentu dengan keahlian tinggi dalam menganalisa isu, baik itu militer, ekonomi, atau sosial. Contohnya adalah ANZUS (*Australian, New Zealand, and US alliance*); ILO (*International Labour Organization*); WHO (*World Health Organization*); dan lainnya.

Berdasarkan kategori di atas, maka UNHCR masuk ke dalam kategori OI dengan keanggotaan universal dan mandat khusus. Dari kategorisasi tersebut, dapat dilihat bahwa UNHCR adalah sebuah OI dengan lebih dari satu atau dua negara sebagai anggotanya yang memiliki satu visi yang sama dan memfokuskan tugasnya, yaitu untuk menangani permasalahan pengungsi dunia. Para anggota merupakan representatif dari negaranya yang tidak terikat dengan kondisi politik

²⁷ Schmitz, Hans Peter, dan Sikkink, Kathryn, "International Human Right", dalam Walter Carlsnaes, Thomas Risse, dan Beth A. Simmons, *Handbook of International Relation*, (London: SAGE Publication, 2002), hal. 2.

negaranya, sehingga UNHCR dan aktivitas yang dijalankannya dapat bersifat non-politis, dan sepenuhnya berkonsentrasi pada tugas-tugas kemanusiaan.

UNHCR merupakan organisasi internasional yang memberikan perlindungan dan penanganan terhadap pengungsi. Definisi organisasi internasional itu sendiri menurut May Rudi adalah :

“Pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan atau diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara pemerintah dengan pemerintah, maupun antara sesama kelompok non-pemerintah pada negara yang berbeda”.²⁸

Setiap organisasi internasional dibentuk untuk melaksanakan peran-peran dan fungsi-fungsi sesuai dengan tujuan pendirian organisasi internasional. Peran organisasi internasional adalah sebagai berikut :

1. wadah atau forum untuk menggalang kerjasama serta untuk mencegah atau mengurangi intensitas konflik (sesama anggota).
2. sebagai sarana untuk perundingan dan menghasilkan keputusan bersama yang saling menguntungkan.
3. sebagai lembaga yang mandiri untuk melaksanakan kegiatan yang diperlukan.

Sedangkan fungsi organisasi internasional :

1. tempat berhimpun bagi negara-negara anggota, baik itu antar negara/pemerintah (IGO) maupun lembaga swadaya masyarakat (INGO).
2. untuk menyusun atau merumuskan agenda bersama yang menyangkut kepentingan bersama semua anggota dan memprakarsai berlangsungnya perundingan untuk menghasilkan perjanjian-perjanjian internasional.
3. untuk menyusun dan menghasilkan kesepakatan mengenai aturan/norma atau rejim-rejim internasional.

²⁸ May Rudy, T. *Administrasi dan Organisasi Internasional*, Refika Aditama, 1998, hal 3

4. penyediaan saluran untuk berkomunikasi diantara sesama anggota (adakalanya juga dengan negara lain yang bukan anggota dan bias dengan organisasi internasional lainnya)
5. penyebarluasan informasi yang bisa dimanfaatkan sesama anggota.²⁹

UNHCR sebagai organ PBB yang berugas dalam penanganan pengungsi didirikan oleh Majelis Umum PBB pada 1 Januari 1951. Dalam kerangka PBB, UNHCR menggantikan posisi *United Nation Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) yang beroperasi sejak 1943-1947, dan setelah itu *International Refugee Organization* (IRO) yang berdiri sejak 1947-1952.³⁰ Organisasi ini juga merupakan bagian integral dari PBB dimana Komisi Tinggi UNHCR dinominasikan oleh Sekretaris Jendral dan dipilih oleh Majelis Umum.³¹

Majelis Umum PBB itu sendiri didirikan dibawah Piagam PBB pada tahun 1945, dan memainkan peranan sentral sebagai pimpinan sebuah forum diskusi multilateral yang berfungsi sebagai pembuat kebijakan atas penanganan isu-isu internasional. Salah satu kewenangan Majelis Umum yang dipetakan oleh Piagam PBB yang berhubungan dengan pengungsi adalah “mendiskusikan, dalam pengecualian yang sama (kecuali sebuah konflik atau situasi tengah didiskusikan oleh Badan Keamanan), dan membuat rekomendasi terhadap pertanyaan apapun dalam lingkup piagam, atau mempengaruhi kekuasaan dan fungsi-fungsi organ lain dalam PBB”.

Fungsi tersebutlah yang secara langsung berkorelasi dengan pembahasan mengenai fungsi dan kewenangan UNHCR dalam penanganan isu pengungsi di seluruh dunia. Dalam persidangan yang dimulai sejak bulan September hingga Desember setiap tahunnya, setiap kasus yang telah ditangani UNHCR berikut pelaporan pendanaan dan pelaksanaannya dibahas dan dianalisa. Selain itu, pada tahun-tahun pertama berdirinya hingga tahun 1956, setiap kasus baru yang hendak ditangani UNHCR harus melalui permohonan persetujuan dari Majelis Umum yang hanya dapat diajukan pada setiap pertemuan tahunan.

²⁹ Ibid, hal 27

³⁰ *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, diakses dari http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1954/refugees-history.html

³¹ *Functions and Power of the General Assembly*, diakses dari <http://www.un.org/ga/about/background.shtml>

Pada masa-masa itu proses birokrasi menjadi hambatan bagi UNHCR dalam menjalankan fungsinya ketika terjadi krisis-krisis yang bersifat mendadak dan darurat. Peristiwa yang memperlihatkan adanya hambatan bagi penanganan langsung oleh UNHCR ialah lahirnya pengungsi Hungaria. Peristiwa pemberontakan revolusi di Hungaria yang dua minggu kemudian mendapat intervensi dari Rusia telah menghasilkan 200.000 jiwa pengungsi, dan membutuhkan penanganan darurat.³²

Dibutuhkannya otorisasi dari Majelis Umum untuk beroperasi di suatu Negara tentunya sangat menghambat proses penyaluran bantuan dan pencarian solusi oleh UNHCR bagi krisis pengungsi darurat sebagaimana yang terjadi dalam peristiwa Hungaria. Berdasarkan peristiwa tersebutlah, pada akhirnya Majelis Umum melahirkan Resolusi tahun 1956, nomor 1129 pada sesi kesebelasnya.³³

Poin ke-4 dalam Resolusi No. 1129 tersebut secara langsung mengalihkan kewenangan penentuan dalam penanganan suatu isu pengungsi oleh Majelis Umum, dari Sekretaris Jendral kepada Komisi Tinggi UNHCR dengan berbagai perencanaan dan estimasi pendanaan yang disusun oleh Komite Eksekutif dalam tubuh keorganisasian UNHCR. Lahirnya resolusi tersebut sangat membantu UNHCR untuk dapat langsung menjalankan perannya di tahun-tahun berikut ketika menangani krisis pengungsi, seperti yang terjadi dalam kasus pengungsi Rohingya.

UNHCR merupakan badan khusus dari PBB yang memiliki mandat dalam perlindungan terhadap pengungsi. Statuta UNHCR tahun 1950 dan Konvensi Jenewa mengenai Status Pengungsi tahun 1951 hingga kini telah menjadi dasar kepedulian komunitas internasional terhadap isu pengungsi. Konvensi ini merupakan perjanjian internasional yang pertama yang mencakup berbagai aspek terpenting dari kehidupan seorang pengungsi. Konvensi tersebut menegaskan bahwa pengungsi berhak, sebagai standar minimum, memperoleh standar perlakuan yang sama yang dinikmati oleh warganegara asing lainnya di negar tertentu dan dalam banyak kasus, juga perlakuan yang sama dengan warganegara

³² *Hungarian Refugee Crisis*, diakses dari http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/photos?set=hungary_1956

³³ *Question Considered by the Second Emergency Special of the General Assembly from 4 to 10 November 1956 (item 67)*, dikases dari <http://daccess-ods.un.org/TMP/9923754.html>.

setempat. Konvensi ini merupakan pengakuan internasional akan cakupan dari masalah pengungsi, pentingnya berbagi beban dalam upaya mengatasi krisis, dan juga membantu mempromosikan solidaritas dan kerjasama internasional.

Konvensi 1951 juga memberikan dasar pendefinisian pengungsi serta menjabarkan status hukum seorang pengungsi, termasuk hak dan kewajibannya. Ketentuan dalam Pasal 33 menyatakan bahwa pengungsi tidak dapat dikembalikan/dipulangkan ke negara di mana ia takut mendapat penganiayaan (*non refoulement*). Walaupun begitu perlindungan ini tidak dapat diberikan kepada seseorang yang terbukti merupakan ancaman bagi keamanan negara suka atau yang telah didakwa melakukan kejahatan non-politik yang serius di luar negara suka.

Sedangkan yang terkandung dalam Protokol 1967 adalah menyingkirkan klausul geografis dan batasan waktu yang tertulis dalam Konvensi, yang penerapannya terbatas pada orang-orang yang menjadi pengungsi karena peristiwa-peristiwa yang terjadi di Eropa sebelum tanggal 1 Januari 1951.

Dalam hubungannya dengan UNHCR, organisasi tersebut merupakan penjaga dari Konvensi dan Protokolnya. Negara-negara peserta diharap untuk bekerjasama dengan UNHCR untuk menjamin agar hak pengungsi, seperti yang dijabarkan dalam Konvensi dapat dihormati dan dilindungi. Oleh karena itu, kesertaan negara-negara dalam Konvensi dan Protokol adalah sangat penting, karena :³⁴

1. Menunjukkan komitmen negara untuk memperlakukan pengungsi sesuai standar hukum dan kemanusiaan yang diakui internasional;
2. Memperbesar kemungkinan pengungsi memperoleh keselamatan;
3. Membantu menghindari pertikaian antar negara mengenai masalah pengungsi. Jika suatu negara telah menjadi peserta Konvensi, tindakannya untuk memberikan suka harus dipahami sebagai tindakan damai, tindakan kemanusiaan dan hukum sebagai tindakan permusuhan;
4. Menunjukkan kemauan negara untuk berbagi beban untuk melindungi pengungsi;

³⁴ UNHCR, *Penandatanganan dapat Membuat Seluruh Perbedaan*, Divisi Perlindungan Internasional, 2009, hal. 11.

5. Membantu UNHCR memobilisasi dukungan internasional untuk perlindungan pengungsi.

UNHCR sebagai rejim pengungsi internasional terbukti berkembang dan meluasnya mandat yang diterima sebagai agensi terdepan dalam penanganan krisis pengungsi.³⁵ Dengan adanya Protokol tanggal 31 Januari 1967 tentang Status Pengungsi, maka kasus pengungsi-pengungsi di kawasan Afrika dan Asia turut mendapat kesempatan untuk memperoleh perlindungan UNHCR. Terlepas dari kuantitas, maupun signifikansinya dalam politik internasional, kasus pengungsi Myanmar etnis Rohingya sudah sepatutnya mendapat perhatian dan bantuan komunitas internasional, berdasarkan pendekatan kemanusiaan.

Pemberian bantuan bagi populasi pengungsi UNHCR dibagi dalam lima bentuk bantuan, yaitu :

1. pemberian bantuan darurat yang melibatkan pergerakan pengungsi dalam jumlah besar.
2. Program-program regular dalam bidang-bidang yang sifatnya berupa penyediaan kebutuhan primer seperti pendidikan, kesehatan, dan perlindungan.
3. Mendorong kemandirian para pengungsi dan mengusahakan integrasi di Negara-negara penerima.
4. Repatriasi ke negara asal para pengungsi secara sukarela.
5. Penempatan di negara ketiga untuk para pengungsi yang tidak dapat kembali ke tempat asalnya dan bagi pengungsi yang menghadapi masalah perlindungan di negara tempat mereka pertama kali meminta perlindungan.

Pelaksanaan pemberian bantuan-bantuan ini berjalan secara bertahap, disesuaikan dengan perkembangan kasus yang ditangani oleh UNHCR, baik dari keterbukaan pemerintah negara-negara yang bersangkutan, kenyataan di lapangan, serta dari segi ketersediaan dana dalam anggaran permanen, maupun kontribusi-kontribusi tidak mengikat dari NGO maupun negara-negara donor.

³⁵ Zetter, Roger, *International Perspective on Refugee Assistance*, dalam Alastair Ager (ed.) *Refugees: Perspective on the experience of Forced Migration*, Continuum Publications, New York: 1999, hal. 57.

2.8 Instrumen Internasional Lainnya

Selain Konvensi tentang Kedudukan Pengungsi tahun 1951 dan Protokol tentang Kedudukan Pengungsi tahun 1957, beberapa konvensi dan deklarasi lain di antaranya disebutkan di bawah berisi ketentuan-ketentuan yang relevan dengan pengungsi., antara lain :

- a. Konvensi Jenewa Keempat 1949 mengenai Perlindungan bagi Orang Sipil pada Waktu Perang;

Pasal 44 Konvensi ini, yang dimaksudkan untuk melindungi korban-korban sipil, berkenaan dengan pengungsi dan orang-orang yang dipindahkan di dalam negeri. Pasal 77 dari Protokol Tambahan 1977 menyatakan bahwa pengungsi dan orang-orang tanpa kewarganegaraan harus menjadi orang-orang yang dilindungi berdasarkan bagian I dan III dari Konvensi Jenewa Ke-4.

- b. Konvensi 1954;

Sehubungan dengan Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan; merumuskan istilah “orang-orang tanpa kewarganegaraan” sebagai orang yang tidak dianggap sebagai warganegara dari suatu negara menurut hukum yang berlaku di wilayah tersebut. Lebih jauh hal ini menentukan standar-standar bagi perlakuan yang akan diberikan pada orang-orang tanpa kewarganegaraan.

- c. Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Orang Tanpa Kewarganegaraan;

Negara Pihak Konvensi ini setuju untuk menjamin kewarganegaraan seseorang yang lahir di dalam wilayahnya, karena jika tidak, orang itu tidak akan mempunyai kewarganegaraan. Negara tersebut juga setuju, dalam situasi seperti ini, untuk tidak mencabut kewarganegaraan seseorang apabila pencabutan itu menjadikannya tanpa kewarganegaraan. Konvensi menegaskan bahwa orang-orang atau kelompok-kelompok tidak boleh dicabut kewarganegaraannya karena alasan ras, suku, agama atau politik.

d. Deklarasi PBB tentang Wilayah Suaka (1967);

Deklarasi Majelis Umum PBB ini mencantumkan sejumlah prinsip-prinsip dasar mengenai wilayah suaka. Dinyatakan bahwa sesungguhnya pemberian wilayah suaka “merupakan kegiatan damai dan manusiawi, dan karenanya ia tidak boleh dianggap sebagai suatu sikap yang tidak bersahabat oleh setiap Negara lainnya.” Deklarasi ini menjunjung tinggi prinsip-prinsip dasar kemanusiaan untuk tidak memulangkan kembali dan mengingatkan pasal 13 dan 14 DUHAM yang secara berturut-turut menyerukan, hak untuk meninggalkan setiap negara dan kembali ke negara seseorang dan hak untuk mencari dan menikmati suaka.

Dalam hukum internasional, perbedaan antara *refugee* (pengungsi lintas batas) dan IDP (pengungsi internal) mempunyai sejumlah implikasi. Refugee (Pengungsi Lintas Batas) menurut Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi, pengungsi lintas batas adalah seseorang yang oleh karena rasa takut yang wajar akan kemungkinan dianiaya berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada suatu kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, berada di luar negeri kebangsaannya, dan tidak bisa atau, karena rasa takut itu, tidak berkehendak berada di dalam perlindungan negeri tersebut.

Sedangkan *Internally Displaced Person* (Pengungsi Internal) ialah orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindarkan diri dari, dampak-dampak konflik bersenjata, situasisituasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.³⁶

³⁶ UNHCR, prinsip-prinsip panduan bagi pengungsian internal, OCHA, kantor perserikatan bangsa-bangsa untuk koordinasi urusan kemanusiaan

2.9 Hak Asasi Manusia Dan Pengungsi

Keberadaan pengungsi tidak terlepas dari adanya konsepsi dasar dalam tataranan internasional mengenai hak asasi manusia (HAM). Pengungsi merupakan dampak dari adanya pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Konsekuensi kemanusiaan tersebut dalam pembahasan ini, dan sebagaimana pada kasus pengungsi pada umumnya, tercermin pada perampasan hak kewarganegaraan, kepemilikan atas property, pendidikan, hak menyuarakan pendapat, dan kebutuhan dasar kemanusiaan lainnya.

Hal tersebut mengakibatkan terjadinya arus pengungsi yang mencari perlindungan di luar wilayah negaranya karena takut akan ancaman persekusi. Pembahasan krisis pengungsi Rohingya sangat lekat dengan konsepsi HAM, karena aliran pengungsi itu sendiri lahir akibat beragam perampasan hak etnis Rohingya oleh pemerintah Myanmar.

Pencari suaka dan para pengungsi mempunyai hak atas semua hak dan kebebasan dasar seperti disebutkan dalam instrumen hak asasi manusia internasional. Dengan demikian maka perlindungan bagi pengungsi harus dilihat dalam konteks perlindungan hak asasi manusia yang lebih luas. Setelah Perang Dunia Kedua, dengan diciptakannya dua organisasi berbeda masing-masing untuk menangani hak asasi manusia dan pengungsi oleh Negara-negara, tidak berarti bahwa masalah-masalah ini tidak saling berhubungan.

Berdasarkan Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967, seseorang disebut pengungsi ketika ia memiliki dasar dan ketakutan yang beralasan akan menjadi korban penyiksaan atas dasar ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, ataupun karena opini politiknya, dimana ia kemudian berada di luar negara asalnya dan tak dapat ataupun tak ingin kembali ke negeri asalnya karena alasan akan menjadi korban penyiksaan (persecution).

Semenjak pembentukannya, PBB telah bekerja untuk melindungi para pengungsi di seluruh dunia. Pada 1951, saat Kantor Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (UNHCR) didirikan, diperkirakan satu juta pengungsi berada di dalam mandat *United Nation High Commissioner on Refugees* (UNHCR).

Pada 1951 hampir seluruh pengungsi adalah orang Eropa. Saat ini sebagian besar pengungsi berasal dari Asia dan Afrika. Tidak seperti dahulu, pergerakan pengungsi saat ini lebih banyak terjadi dalam bentuk eksodus massal daripada pelarian secara individual.

Penyebab terjadinya eksodus juga telah berlipat ganda, dan sekarang termasuk karena bencana alam atau ekologi dan kemiskinan yang amat sangat. Akibatnya, banyak pengungsi saat ini yang tidak sesuai dengan definisi dalam Konvensi sehubungan dengan Kedudukan Pengungsi. Hal ini menyangkut korban-korban pengejaran (*persecution*) karena alasan ras, agama, kewarganegaraan, anggota dari kelompok sosial atau pandangan politik tertentu.

Sistem PBB juga sangat memperhatikan meningkatnya jumlah pemindahan di dalam negeri secara massal pada tahun-tahun terakhir. “Pemindahan di dalam negeri” adalah kondisi di mana orang-orang dipaksa untuk meninggalkan kediaman mereka tetapi tetap dalam wilayah negara mereka sendiri. Oleh karena masih berada di dalam wilayah negara mereka sendiri, orang-orang ini tidak termasuk dalam sistem perlindungan untuk pengungsi saat ini. Hampir semua orang yang termasuk dalam kategori orang yang dipindahkan di dalam negeri adalah penduduk negara berkembang, dan sebagian besar terdiri dari perempuan dan anak-anak.

Situasi pengungsi telah menjadi contoh klasik sifat saling-ketergantungan masyarakat internasional. Telah sangat terbukti bagaimana persoalan pengungsi satu negara dapat membawa akibat langsung terhadap negara lainnya. Hal ini juga merupakan contoh saling ketergantungan antara masalah itu.

Ada hubungan yang jelas antara persoalan pengungsi dan masalah hak asasi manusia. Pelanggaran-pelanggaran terhadap hak asasi manusia bukan hanya sebagian diantara penyebab utama eksodus massal, tetapi juga menghilangkan adanya pilihan pemulangan secara sukarela selama hal tersebut terjadi. Pelanggaran terhadap hak kelompok minoritas dan pertikaian antar suku makin banyak menjadi sumber eksodus massal dan pemindahan di dalam negeri.

Pengabaian hak minimum pada pengungsi dan orang-orang yang dipindahkan di dalam negeri merupakan dimensi lain dari hubungan antara kedua masalah tersebut. Selama dalam proses mencari suaka, jumlah orang-orang yang

menghadapi upaya-upaya pembatasan, yang menyebabkan mereka tidak mempunyai akses pada wilayah yang aman, semakin bertambah. Pada sejumlah contoh, pencari suaka dan pengungsi ditahan dan dikembalikan dengan paksa ke daerah di mana jiwa, kemerdekaan dan keamanan mereka terancam. Beberapa di antara mereka diserang oleh kelompok bersenjata, atau dimasukkan menjadi anggota angkatan bersenjata dan dipaksa berperang untuk salah satu pihak atau pihak lainnya dalam pertikaian sipil. pencari suaka dan pengungsi juga menjadi korban serbuan berdasarkan ras.

Para pengungsi mempunyai hak yang harus dihormati sebelum, selama dan setelah proses pencarian suaka. Penghormatan terhadap hak asasi manusia merupakan syarat yang penting untuk mencegah dan menyelesaikan masalah arus pengungsi saat ini.

Pengertian 'pengungsi' amat berbeda dengan imigran. Imigran adalah mereka yang berpindah ke luar negaranya karena pilihan sendiri dan lebih karena alasan ekonomi, ataupun karena ingin mencari penghasilan yang lebih baik. Sebaliknya, 'pengungsi' adalah mereka yang "terpaksa" pindah dari negerinya karena alasan yang kuat akan menjadi korban penyiksaan dan ketidakamanan.

Bagan 2.1

Tipologi Migran dalam Migrasi Internasional³⁷

Tipe Migran	Definisi
1. Settlers (Pemukim)	Mereka yang memasuki suatu negara dengan maksud ingin tinggal secara permanen di negara yang dituju.
2. Pekerja Kontrak	Mereka yang memiliki izin masuk kondisional sesuai dengan kesepakatan dengan majikan, dan lamanya tinggal ditentukan dengan kontrak.
3. Profesional	Mereka dengan latar belakang pendidikan dan pelatihan yang tinggi, yang berasal dari perusahaan-perusahaan yang sudah mapan yang berpindah dari satu negara ke negara lain (transnasional).
4. Imigran Illegal	Mereka yang bekerja secara ilegal di negara yang dituju. Biasanya para imigran ini sudah kadaluarsa izin tinggalnya, menggunakan visa wisata/turis, dan masuk melalui proses penyelundupan (<i>people smuggling</i>).
5. Pengungsi dan Pencari Suaka	Mereka yang telah meninggalkan negara asal mereka untuk lari dari ancaman bahaya baik konflik, penganiayaan, maupun bencana alam. Apabila klaim perlindungan telah dipenuhi oleh negara yang dituju, maka status mereka berubah menjadi pengungsi (<i>refugees</i>).

³⁷ David T. Graham, "Human Movement and Human Security", dalam David T. Graham dan Nana K. Poku(eds.), *Migration, Globalization and Human Security*, (London and New York: Routledge Research in Population and Migration, 2000), hal. 189-190.

Dari definisi-definisi yang telah diberikan dalam tabel diatas, maka masalah Pengungsi Rohingya tersebut masuk ke dalam tipe migran pengungsi sebagai bahasan dalam penelitian ini. Besarnya jumlah pengungsi di dunia menimbulkan adanya kebutuhan atas sebuah bentuk perlindungan, demi menghindarkannya dari krisis yang berkepanjangan, yang terinstitusionalisasi yakni melalui UNHCR.

Sementara itu, pengertian mengenai pencari suaka (*asylum seekers*) adalah orang-orang yang terusir dari negerinya dan mencari suaka (*asylum*) ke negeri lain dan dimana ia belum mendapatkan keputusan tentang 'status pengungsi' (*refugee status*)—nya. Pencari suaka adalah mereka yang belum mengajukan permohonan ataupun sedang menunggu hasil keputusan mengenai 'status pengungsi'—nya dari suatu negara.

Stateless Persons alias 'orang tanpa kewarganegaraan' adalah seseorang yang tak diakui sebagai warga negara oleh yurisdiksi hukum suatu negara. Stateless persons adalah juga memenuhi kualifikasi untuk disebut sebagai pengungsi. Seseorang bisa menjadi warga tanpa kewarganegaraan karena adanya sejumlah ketentuan negara, politik, hukum, teknis aturan administrasi atau kelalaian yang mencakup hal-hal sebagai berikut :³⁸

1. Pemandahan wilayah atau kekuasaan yang merubah status kewarganegaraan beberapa penduduk dari negara terdahulu, sehingga mereka kini menjadi tanpa kewarganegaraan;
2. Pencabutan kewarganegaraan individu atau sekelompok orang secara semena-mena oleh suatu pemerintahan;
3. Kesalahan administrasi, kesalahpahaman atau konflik hukum, misalnya jika seorang anak lahir di negara yang memberikan kewarganegaraan hanya berdasarkan keturunan saja, padahal hukum di negara kewarganegaraan orangtuanya memberikan kewarganegaraan berdasarkan kelahiran di wilayahnya;
4. Masalah administrasi atau prosedur seperti biaya mahal, tenggang waktu yang tak masuk akal, kurangnya keperluan untuk selalu meninjau kembali

³⁸ UNHCR, *Orang Tanpa Kewarganegaraan Diseluruh Dunia*, 2005, hal. 8-9.

segala prosedur dan kelalaian untuk memberitahukan penduduk mengenai keharusan melakukan registrasi atau kewajiban-kewajiban lainnya;

5. Pelepasan kewarganegaraan oleh seorang warga sebelum memperoleh kewarganegaraan lainnya;
6. Kewarganegaraan mungkin berubah secara otomatis karena menikah atau perceraian antara pasangan yang berasal dari dua negara berbeda;
7. Kelalaian mendaftarkan kelahiran anak, sehingga tidak ada bukti di mana atau oleh siapa mereka dilahirkan;
8. Lahir dari orang tua yang tanpa kearganegaraan.

Berdasarkan pengertian diatas, status pengungsi Rohingya adalah orang-orang tanpa kewarganegaraan (*stateless persons*) sekaligus pencari suaka (*asylum seekers*). Namun tidak jelas apakah kemudian suatu negara akan memberikan kepada mereka status sebagai ‘pengungsi’ (*refugees*) atau tidak.

Tugas dari PBB dalam bidang hak asasi manusia dan tugas Komisi Tinggi untuk Pengungsi sangatlah berhubungan dengan erat, dalam arti bahwa keduanya mempunyai tujuan yang sama yakni menjaga martabat manusia. Program hak asasi manusia PBB ditujukan untuk menangani masalah hak perorangan dalam suatu wilayah Negara. Organisasi pengungsi didirikan dalam rangka mengembalikan hak minimum kepada orang-orang yang telah meninggalkan negara asalnya.

Berdasarkan pasal 14 (1) Deklarasi HAM Universal 1948, setiap orang memiliki hak untuk mencari dan menikmati suaka dari negara lain karena takut akan penyiksaan (*well founded fear from persecution*). Setiap pencari suaka-pun memiliki hak untuk tidak diusir atau dikembalikan secara paksa apabila mereka telah tiba di suatu negara dengan cara yang tidak lazim. Prinsip ini kemudian dikenal sebagai *non refoulement*.

Pasal 33 (1) Konvensi tentang Status Pengungsi 1951 menyebutkan bahwa negara-negara peserta Konvensi ini tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pengungsi dalam bentuk apapun ke luar wilayahnya dimana keselamatan dan kebebasan mereka terancam karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial ataupun opini politik tertentu.

Prinsip *non refoulement* ini tidak hanya terdapat pada Konvensi 1951, namun juga tercantum secara implisit maupun eksplisit pada Konvensi Anti Penyiksaan (Convention Against Torture) pasal 3, Konvensi Jenewa IV (Fourth Geneva Convention) tahun 1949 pada pasal 45 paragraf 4, pada Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) tahun 1966 pasal 13, dan instrumen-instrumen HAM lainnya.

Lebih dari itu, prinsip inipun telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional (*international customary law*). Dalam arti, negara yang belum menjadi pihak (*state parties*), alias belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 pun harus menghormati prinsip *non refoulement* ini.

Konsep perlindungan internasional yang sekarang telah berkembang secara bertahap, saat ini ia mengimplikasikan serangkaian tanggapan hukum dan kelembagaan. Dua fungsi utama Komisi Tinggi untuk Pengungsi adalah melindungi pengungsi dan mencari solusi yang tahan lama terhadap persoalan-persoalan yang mereka hadapi.

Pada pelaksanaannya, tugas dari perlindungan internasional termasuk pencegahan pemulangan kembali, bantuan dalam memproses pencarian suaka, bantuan dan nasihat hukum, pemajuan penyelenggaraan keamanan fisik bagi pengungsi, pemajuan dan membantu pemulangan kembali secara sukarela, dan membantu para pengungsi untuk bermukim kembali (pasal 8 Statuta UNHCR).

Dengan demikian, fungsi perlindungan internasional mempunyai landasan hukum, dan pelaksanaannya dikuasakan kepada Komisi Tinggi. Hak atas perlindungan, walaupun tidak dijelaskan sebagai hak yang terpisah, secara implisit terkandung dalam Konvensi 1951 dan ketentuan-ketentuan dasarnya, khususnya prinsip untuk tidak memulangkan kembali (*non-refoulement*).

Di samping itu, sejumlah hak asasi manusia yang diakui secara universal dapat langsung diterapkan pada pengungsi. Hal ini termasuk hak untuk hidup, perlindungan dari penyiksaan dan perlakuan buruk, hak atas kewarganegaraan, hak untuk bebas bergerak, hak untuk meninggalkan setiap negara, dan hak untuk tidak dipulangkan secara paksa.³⁹

³⁹ UNHCR, Prinsip-prinsip Panduan bagi Pengungsian Internal, hal 8

Hak ini dikuatkan di antara hak sipil, politik, sosial, ekonomi dan budaya lainnya, bagi semua orang, warga negara atau bukan warga negara, di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang bersama-sama membentuk Ketentuan Internasional tentang Hak Asasi Manusia.

- a. “Tidak seorangpun dapat menjadi sasaran penangkapan yang sewenang-wenang, penahanan atau pengasingan” (Pasal 9 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM));
- b. “Setiap orang mempunyai hak untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain akibat pengejaran” (Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM));
- c. “Setiap orang mempunyai hak atas suatu kewarganegaraan” (Pasal 15 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM));
- d. “Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan bergerak, dan tinggal di dalam batas wilayah setiap Negara”. Setiap orang mempunyai hak untuk meninggalkan setiap Negara, termasuk Negaranya sendiri, dan untuk kembali ke Negaranya.” (Pasal 13 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan pasal 12 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik).

Tidak semua hak yang penting bagi pengungsi disebutkan secara khusus dalam Ketentuan Internasional tentang Hak Asasi Manusia. Elemen inti dari perlindungan internasional adalah hak untuk tidak dipulangkan secara paksa atau ditinggalkan pada situasi yang dapat mengancam jiwa atau kemerdekaan seseorang. Inilah prinsip tidak memulangkan kembali yang tercantum dalam pasal 33 konvensi 1951.

Prinsip tidak memulangkan kembali ini mendapat penegasan lebih lanjut dalam pasal 3 Konvensi PBB menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan lainnya, yang menyatakan bahwa :

Ayat (1), “tidak satupun negara pihak boleh membuang, mengembalikan (memulangkan kembali) atau mengekstradisi seseorang ke

negara lain di mana terdapat alasan kuat untuk mempercayai bahwa orang tersebut akan berada dalam keadaan bahaya menjadi sasaran penyiksaan”

Ayat (2), “untuk menentukan apakah terdapat alasan-alasan tersebut atau tidak, instansi yang berwenang memperhatikan semua pertimbangan-pertimbangan yang relevan termasuk, apabila mungkin, adanya pola tetap pelanggaran hak asasi manusia yang sangat serius, mencolok dan terjadi secara besar-besaran”.

Sejalan dengan konsep dari DUHAM terhadap pelanggaran HAM yang menjadi penyebab lahirnya aliran pengungsi Rohingya. Schmitz dan Sikkink memberi spesifikasi terhadap faktor-faktor penyebab terjadinya pelanggaran HAM, serta mengidentifikasi penyebab terjadinya pelanggaran HAM ke dalam tiga kategori utama, yaitu :⁴⁰

1. *Political Explanation* : tipe rezim, serta ancaman yang nyata atau disadari terhadap rezim menjadi fokus utama, contohnya peran sipil maupun internasional, gerakan separatis, dan aksi terorisme.
2. *Economic Explanation* : situasi perkembangan ekonomi, ketidaksetaraan material, maupun globalisasi perdagangan dan keuangan ditekankan sebagai penyebab utama terjadinya pelanggaran HAM.
3. *Cultural, Ideological, and Psychological Explanation* : adanya pola-pola perasaan kebencian, atau pembalasan dendam yang mendalam pada struktur masyarakat dalam peristiwa-peristiwa kekerasan, adanya tekanan atau predisposisi untuk melakukan pelanggaran HAM oleh pihak-pihak yang berkuasa, serta adanya ideology tertentu yang mendukung praktek pelanggaran HAM.

Dari ketiga faktor penyebab terjadinya pelanggaran HAM di atas, maka yang dapat ditemukan dalam kaitannya sebagai latar belakang terjadinya arus pengungsi Rohingya adalah faktor ketiga, yaitu penjelasan kultural, ideologi, dan psikologis. Adanya diskriminasi etnis yang dilakukan oleh pemerintah junta militer Myanmar, pada akhirnya menimbulkan pelanggaran-pelanggaran HAM yang menyebabkan etnis Rohingya tersebut melarikan diri demi keselamatannya.

⁴⁰ Schmitz, Hans Peter, dan Sikkink, Kathryn, *Opcit*, hal. 518.

Diskriminasi terhadap warga negara atau manusia merupakan perbuatan yang melanggar hak asasi manusia, karena setiap manusia memiliki hak dasar yang diperoleh sejak lahir. Dunia internasional telah menetapkan berbagai peraturan mengenai pencegahan terhadap perlakuan diskriminasi, antara lain:

- a. *United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,*
- b. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,*
- c. *International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid,*
- d. *International Convention against Apartheid in Sports,*
- e. *Discrimination (Employment and Occupation) Convention,*
- f. *Convention against Discrimination in Education,*
- g. *Protocol Instituting a Conciliation and Good Offices Commission to be responsible for seeking a settlement of any disputes which may arise between States Parties to the Convention against Discrimination in Education,*
- h. *Equal Remuneration Convention,*
- i. *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination based on Religion or Belief,*
- j. *Declaration on Fundamental Principles concerning the Contribution to the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racism, Apartheid and Incitement to War,*
- k. *Declaration on Race and Racial Prejudice,*
- l. *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, dan lain sebagainya.⁴¹*

⁴¹ Opcit, Achmad Romsan, hal. 116.

Pada beberapa kasus, standar perlakuan minimum terhadap pencari suaka tidak dihormati. Prosedur penentuan pengungsi yang tidak sesuai, dan pemulangan kembali di pelabuhan udara dan wilayah perbatasan, menyebabkan masalah besar bagi sejumlah pencari suaka. Terkadang, pemulangan kembali dilakukan dalam bentuk yang tidak manusiawi seperti pemulangan dengan paksa terhadap pencari suaka ke negara asalnya di mana jiwa, kemerdekaan dan keamanan mereka dapat terancam.

Bahkan perahu pencari suaka pernah didorong kembali ke laut supaya mereka mati karena kelaparan atau menjadi sasaran yang mudah bagi ikan hiu atau perompak, ketika mereka mencoba mendarat pada suatu pantai. Mereka dinaikkan kembali ke perahu yang mesinnya sudah dicabut, ditarik ke laut dan dibiarkan hanyut terbawa arus.⁴²

Menteri Luar Negeri Bangladesh, Dipu Moni mengatakan arus pengungsi Rohingya Muslim ke tetangga-tetangga Myanmar tidak akan berhenti kecuali Myanmar menyelesaikan masalah-masalah yang memaksa etnis Rohingya meninggalkan tanah tumpah darah mereka. Menurut Dipu Moni masalah Rohingya telah berlarut-larut lebih dari 30 tahun dan Myanmar harus melakukan tindakan-tindakan untuk menyelesaikannya. Masalah Rohingya telah dikemukakan secara jelas oleh negara-negara yang terkena dampak pengungsi Rohingya dan meminta agar Myanmar melakukan tindakan yang diperlukan untuk memelihara rakyat mereka dalam wilayahnya.⁴³

2.9 Pengingkaran terhadap Hak Pencari Suaka

Sejak 1980, baik Majelis Umum PBB maupun Komisi Hak Asasi Manusia telah memusatkan perhatian pada cara-cara untuk mencegah eksodus massal. Eksodus massal tidak hanya menyebabkan penderitaan dan kesengsaraan, tetapi juga menambah beratnya beban terhadap masyarakat internasional. Dalam rangka mengubah sifat alami dari persoalan pengungsi, tiga solusi tradisional yaitu

⁴² Press briefing Deplu, diakses dari http://www.deplu.go.id/_layouts/mobile/PortalDetail-PersBriefingLike.aspx?l=id&ItemId=7645a00a-8f69-426d-9921-6598c7361466

⁴³ Republika Newsroom, "Myanmar Harus Selesaikan Masalah Rohingya", 29 Mei 2009

pemulangan sukarela, penampungan lokal dan transmigrasi lokal tetap dapat digunakan, tetapi ditambah dengan pendekatan-pendekatan lainnya.

Banyak dan kompleksnya asal-usul eksodus massal dapat diidentifikasi telah terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang menyebabkan terjadinya eksodus massal tersebut. Apabila tidak dikendalikan, persoalan-persoalan ini akan makin menjadi ancaman terhadap perdamaian dan stabilitas di seluruh dunia”

Pencegahan menuntut penanganan terhadap akar permasalahan yang menyebabkan terjadinya gelombang pengungsi. Saat ini perhatian telah lebih ditingkatkan pada kondisi politik dan ekonomi dari negara asal pengungsi, termasuk pertikaian internal dan eksternal, pelanggaran terhadap hak asasi manusia, dan tingkat pelaksanaan pembangunan dan ekonomi. Semua masalah ini saling berhubungan.

Negara-negara telah berulang kali menegaskan bahwa hak asasi manusia bersifat saling tergantung dan tidak hanya termasuk hak sipil dan politik, tetapi termasuk juga hak ekonomi, sosial dan budaya. Penghormatan terhadap semua hak tersebut merupakan kondisi yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan pembangunan manusia dan menjaga martabat manusia.

Saat ini masyarakat internasional telah mengakui bahwa pelanggaran hak asasi manusia merupakan sebab utama dari eksodus massal. Sementara terus dilakukan usaha-usaha untuk memberi bantuan pada sumber permasalahan, perhatian beralih pada kesulitan yang dihadapi pencari suaka setelah mereka meninggalkan negara asalnya. Tiga masalah dalam hal ini telah menimbulkan keperhatian, yaitu:

- a. Pertama, kecenderungan untuk menutup pintu terhadap pencari suaka.
- b. Kedua, sehubungan dengan pelanggaran terhadap hak minimum pencari suaka selama proses permohonan suaka dan juga setelah seseorang diakui berstatus pengungsi. Tidak adanya toleransi, adanya rasialisme, xenophobia (ketakutan pada orang asing), agresi, ketegangan dan pertikaian nasional dan etnis telah meningkat di sejumlah tempat dan mempengaruhi banyak kelompok, khususnya pencari suaka dan pengungsi.

- c. Ketiga adalah terus berlangsungnya pelanggaran terhadap hak asasi manusia di Negara asal, dan adanya kebutuhan untuk mengatasi masalah pelanggaran tersebut sebelum pengungsi dapat dipulangkan.

Persoalan pencari suaka tidak selesai pada saat mereka akhirnya dapat menyeberangi perbatasan dan melampaui tahap pertama pencarian suaka, yang seperti disebutkan di atas, sering termasuk periode penahanan dan/atau proses interogasi. Ketika permohonan suaka mereka sedang diproses dan bahkan setelah status mereka sebagai pengungsi telah ditentukan, mereka mungkin saja menghadapi sejumlah pembatasan dan halangan.

Dalam beberapa contoh, pengungsi dibatasi dalam suatu kamp, dan akses pada pengadilan dan bantuan hukum ditolak. Lebih jauh lagi, pengungsi mungkin tidak dapat memperoleh pekerjaan, memiliki usaha atau membeli tanah. Kenyataannya, pada banyak kasus di mana pengungsi tidak dipulangkan dengan paksa, mereka mungkin merasa dipaksa pergi karena buruknya keadaan hidup mereka di negara tuan rumah.

