

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

#### **1.1.1 Rohingya dan Isu Pelanggaran HAM Internasional**

Rohingnya merupakan salah satu dari tujuh etnis minoritas Muslim di Myanmar yang mayoritas baragama Budha. Ketujuh etnis tersebut adalah Kayah, Karen, Chin, Kachin, Mon, Shan dan Rakhine yang tersebar di berbagai penjuru Myanmar khususnya di wilayah perbatasan. Namun, pada sebagian besar penduduk Rohingya terkonsentrasi di tiga kota dibagian utara, seperti Maungdaw, Buthidaung, dan Rathedaung. Orang Rohingnya berkomunikasi dengan menggunakan dialek Bengali seperti yang diucapkan di wilayah Chitagong, Bangladesh, yang terutama tercampur dengan pengaruh bahasa Urdu, Hindi, dan Arab, tetapi juga bahasa Barma dan Inggris (Amnesty International, 2004).

Muslim pertama yang menetap di wilayah Rakhine diyakini sebagai pelaut dan pedagang dari Arab pada Abad ke-8 dan ke-9. Pendatang ini datang ke Negara Arakan, sebuah kerajaan yang berada di tepi pantai yang merdeka, yang kemudian sekarang kita sebut dengan Myanmar di awal tahun 1430-an, dan masih sedikit penduduk Muslim yang tinggal ketika di Negara Bagian Arakan ditaklukan oleh kekaisaran Burma pada tahun 1748. Namun, pada gilirannya kekaisaran Burma ditaklukan oleh Inggris pada tahun 1824. Selama waktu pemerintahan Inggris di Burma sampai pada tahun 1948, kelompok Muslim lainnya datang dari

Bengal memasuki Burma dengan status sebagai buruh migran dan dalam perkiraan kurun waktu 40 tahun populasi Muslim di negara itu meningkat hingga tiga kali lipat (Blakemore, Tentang: Who are the Rohingya People?, 2019).

Gelombang peningkatan jumlah populasi tersebut melahirkan sebuah tegangan sosial, bahwa penduduk Burma melihat hal tersebut sebagai serangan terhadap sumber daya ekonomi. Sejak 2012, kekerasan yang dimulai di Rakhine Barat antara umat Budha sebagai bagian mayoritas dan umat Muslim sebagai bagian minoritas, kemudian menyebar hampir ke seluruh Myanmar. Menyusul serangkaian operasi militer di negara bagian Rakhine, dengan jumlah lebih dari 700.000 Muslim Rohingya telah melarikan diri ke Bangladesh (Gunasingham, 2019).

Yang memperburuk situasi mengerikan terhadap konflik di atas adalah adanya sebuah penolakan kewarganegaraan dari pemerintah Myanmar untuk masyarakat Rohingya yang berdasarkan pada Undang-Undang Kewarganegaraan tahun 1982 yang diskriminatif (Human Right Watch, 2017). Dengan dasar Undang-Undang Kewarganegaraan tersebut maka membuka peluang besar untuk (memfasilitasi) pelanggaran hak asasi manusia secara berkelanjutan diantaranya pembatasan pergerakan, pembatasan hak akses pelayanan kesehatan, pendidikan, mata pencaharian, dan tindakan penangkapan dan penahanan yang sewenang-wenang.

Media Publikasi Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN Kementerian Luar Negeri RI, *Masyarakat ASEAN*, edisi 8/Juni 2015 yang mengacu pada data

*United Nations High Commission on Refugees (UNHCR)*, per Februari 2015 menyebutkan bahwa telah ada sebanyak 792 pencari suaka dan pengungsi etnis Rohingya asal Myanmar yang berada di Aceh, Indonesia (Media Publikasi Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN Kementerian Luar Negeri RI, 2015). Tentu jumlah ini tidak sebanyak jika dibandingkan dengan Bangladesh. Sementara itu, laporan dari *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dalam *Global Trend: Forced Displacement in 2018* menyebutkan bahwa Bangladesh merupakan penampung dari gelombang besar pengungsi tahun 2018 yang hampir semuanya berasal dari Myanmar sejak tahun 2017 yang mencapai 906.600 di akhir tahun (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2019). Ini menjadi indikasi bahwa beban kemanusiaan yang ditanggung oleh penduduk Rohingnya merupakan permasalahan yang ekstrim sebab jumlah yang begitu besar dengan menyandang *stateless* juga membuat negara yang menampung mengalami kesulitan untuk memberikan pelayanan yang layak.

### **1.1.2 Genosida Etnis Minoritas di Rakhine State**

Dengan mengacu pada laporan dari *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* dengan nomor A/HRC/42/50 dan *Detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* dengan nomor A/HRC/42/CRP.5 dari UN, menguatnya isu genosida atas etnis minoritas Muslim Rohingnya di Rakhine State, Myanmar terjadi pada 2017. Konflik ini adalah pergolakan yang terjadi pada Juni 2012 dan Oktober 2016 dengan dugaan pemicunya adalah pemerkosaan dan pembunuhan wanita Budhis Rakhine yang

dilakukan oleh pria Rohingya kemudian pembunuhan sepuluh Muslim sebagai aksi pembalasan yang berbuntut pada reaksi berantai, pembunuhan dan pembakaran rumah dari kedua pihak. Kelompok bersenjata Rohingya juga melakukan penyerangan di pos polisi (Joy, 2018). Tokoh Budhis yang berpengaruh U Wirathu mengunjungi daerah konflik tersebut dan menyampaikan retorika kebencian terhadap kelompok Muslim (Financial Times, 2018). Dalam lanskap globalisasi orang-orang Rohingya dipandang sebagai ancaman terhadap otonomi negara. Ada beragam faktor yang dapat mengancam otonomi negara diantaranya arus informasi, imigran yang tidak memiliki dokumen, gerakan sosial baru, perang, teroris, peredaran obat-obatan terlarang, uang (termasuk pencucian uang dan instrumen keuangan lainnya), dan perdagangan seks (Ritzer & Dean, *Globalization: A Basic Text*, 2015, hal. 114).

Retorika tersebut kemudian merangsang otoritas militer Myanmar untuk terlibat ‘mengendalikan kekerasan antar masyarakat’, namun pada kenyataannya aksi tersebut merupakan upaya lain sebagai bentuk diskriminasi etnis Rohingya. Menurut data pemerintah (kemungkinan tidak dilaporkan) bahwa kekerasan tersebut mengakibatkan korban jiwa meninggal sebanyak 192 orang, penghancuran 8.164 rumah, dan perpindahan lebih dari 140.000 orang (Barany, 2019). Sedangkan menurut pemerintah Bangladesh melalui menteri luar negeri, Abdul Momen menyebutkan bahwa lebih dari 24.000 orang terbunuh, 18.000 perempuan dieksploitasi dan diperkosa, 120.000 rumah hancur, dan 150.000 rumah dibakar di negara bagian Rakhine Myanmar, dan sekitar 1.000.000 orang Rohingya telah berlindung di negara tetangga Bangladesh (Islam M. S., 2019).

Berdasarkan laporan dari *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*<sup>1</sup>, 600.000 orang Rohingya yang masih tersisa di Myanmar menghadapi penganiayaan yang sistematis dan hidup di bawah ancaman genosida (United Nation Human Rights, 2019).

Pada 28 Agustus 2018, dalam *Security Council meeting on Myanmar*, Sekjen PBB, António Guterres' menyatakan bahwa keadaan darurat pengungsi dalam skala besar yang dimulai satu tahun lalu di Negara Bagian Rakhine, Myanmar, telah menjadi salah satu krisis kemanusiaan dan pelanggaran hak asasi manusia (genosida) terburuk di dunia (United Nation (UN), 2018).

Genosida merupakan kejahatan hukum internasional. Berdasarkan *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Genocide Convention)*<sup>2</sup> article II, genosida adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan cara (United Nation (UN), 2020):

---

<sup>1</sup> Detail dan data laporan ada di lampiran dengan dua dokumen sekaligus: (1) *Report of the independent international fact-finding mission* (A/HRC/42/50); (2) *Detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* (A/HRC/42/CRP.5), atau bisa diunduh melalui laman <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24991&LangID=E>

<sup>2</sup> Konvensi Genosida merupakan perjanjian tentang hak asasi manusia pertama yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 9 Desember 1948 yang menandakan komitmen komunitas internasional sebagai upaya tidak mengulangi potensi kekejaman seperti pada Perang Dunia II. Hal ini juga dipandang sebagai langkah penting menuju pengembangan HAM internasional dan hukum pidana internasional.

- a. Membunuh anggota kelompok;
- b. Mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok;
- c. Menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagian;
- d. Memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah di dalam kelompok;
- e. Memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu.<sup>3</sup>

Banyak faktor yang mempengaruhi terjadinya genosida atau kejahatan kemanusiaan secara masif. Setiap negara senantiasa mempunyai “aktor-aktor” penting dalam kaitannya dengan urusan-urusan dunia, dan kebijakan mereka dibentuk oleh masa lalu dengan cara mengejar kekuasaan dan kekayaan, tetapi juga dibentuk oleh preferensi-preferensi kultural, komonalitas-komonalitas serta perbedaan-perbedaan (Huntington, 2012). Meskipun mengalami kesulitan untuk menyelesaikan konflik kemanusiaan terhadap etnis Rohingya di Negara Bagian Rakhine, Myanmar, sebuah upaya harus tetap dilakukan untuk menekan konflik tersebut.

### **1.1.3 Junta Militer Pemerintah Myanmar dan Aung San Suu Kyi**

Selain situasi terkini di atas, pada akhir tahun 2017, diperkirakan sekitar 650.000 etnis Rohingya telah melarikan diri ke negara tetangga, Bangladesh, dan

---

<sup>3</sup> Definisi ini kemudian diadopsi dalam UU Pengadilan HAM di Indonesia dalam Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM). Bandingkan dengan Jurnal HAM Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Vol. 2 No. 2/November 2004 hlm. 4. [https://www.komnasham.go.id/files/1475133709\\$1\\$DVRF\\$.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/1475133709$1$DVRF$.pdf) (diakses pada 2 Maret 2020).

bergabung dengan sekitar 200.000 lebih yang telah dulu lolos dari gelombang diskriminasi dan kekerasan sebelumnya dalam beberapa tahun terakhir (Zoltan 2018).

Meskipun ada tuntutan dari dunia internasional untuk mengadili petinggi militer Myanmar untuk bertanggung jawab terhadap genosida orang-orang Rohingya namun mereka tetap bersikukuh melakukan pembelaan. Bagi otoritas Myanmar bahwa aktor di luar dari mereka tidak pernah benar-benar memahami realitas yang ada (Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2019).

Pemimpin *de facto* Aung San Suu Kyi juga melakukan pembelaan yang gigih terhadap pemerintah Myanmar. Peraih penghargaan The Nobel Peace Prize 1991 (The Nobel Prize, 2020) "*for her non-violent struggle for democracy and human rights*" juga melakukan perlawanan terhadap tuduhan *International Court of Justice* (ICJ) (International Court of Justice (ICJ), 2019). Di sisi lain, pada 11 November 2018 Amnesty Internasional mencabut penghargaan hak asasi kemanusiaan 2009 terhadap Aung San Suu Kyi. Organisasi ini merasa kecewa terhadap Aung San Suu Kyi yang tidak menggunakan otoritas politik dan moralnya untuk melindungi hak asasi manusia, keadilan atau kesetaraan atas konflik pelanggaran HAM Rohingya di Rakhine State (Amnesty International, 2018).

Keberanian pemimpin *de facto* Myanmar dalam membela otoritas Myanmar di ICJ mengungkap beberapa strategi diskursif yang akan penulis uraikan dalam pembahasan.

#### 1.1.4 Reaksi Dunia Internasional

Konflik kemanusiaan atas etnis Rohingya di Negara Bagian Rakhine, Myanmar mendapat sorotan tajam dari dunia internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Sekretaris Jenderal António Guterres' dalam *Security Council meeting on Myanmar* pada tanggal 28 Agustus 2018 menyatakan bahwa krisis kemanusiaan dan hak asasi manusia di Negara Bagian Rakhine, Myanmar merupakan yang terburuk di dunia. Kerja sama internasional yang efektif akan sangat penting untuk memastikan bahwa mekanisme yang akuntabilitas dan kredibel, transparansi, tidak memihak, dan independen, serta terpenuhi kewajiban-kewajiban Myanmar berdasarkan hukum internasional. Oleh alasan tersebut, maka Sekretaris Jenderal PBB mendesak Myanmar untuk membuka akses guna memberikan bantuan (United Nation (UN), 2018).

Selain PBB, Amerika Serikat dan *Organisation of Islamic Cooperation* atau Organisasi Kerja Sama Islam (OKI) juga telah mengeluarkan kecaman (Australian Institute of International Affairs, 2017). Amerika Serikat, melalui utusannya untuk PBB, Nikki Haley juga mendesak pemerintah Myanmar untuk menahan diri setelah laporan kejahatan kemanusiaan massal atas warga sipil Rohingnya di Negara Bagian Rakhine, Myanmar (Anadolu Agency, 2017). Haley juga menekankan bahwa negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara juga memiliki tanggung jawab untuk mematuhi hukum internasional. Meskipun

Amerika Serikat mendukung demokrasi namun juga mengecam serangan kelompok-kelompok militan di Negara Bagian Rakhine, Myanmar.

Uni Eropa memberikan pandangannya bahwa krisis Rohingya merupakan krisis hak asasi kemanusiaan dengan konsekuensi kemanusiaan yang serius dan membuat mereka menjadi salah satu populasi tanpa status terbesar di dunia (European Commission: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, 2018).

*The Independent Human Rights Commission (IPHRC)* dan *Organisation of Islamic Cooperation* telah mengecam secara keras atas pelanggaran HAM terhadap Muslim Rohingya di Negara Bagian Rakhine, Myanmar. IPHRC mengajak semua anggota OKI terutama negara-negara tetangga, untuk mendesak Myanmar menjunjung tinggi kewajibannya untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia terhadap minoritas Rohingya, serta turut menyurakan keprihatinan mereka di semua forum internasional (Arab News, 2017).

Vatican, meskipun tidak secara langsung menyebutkan nama Rohingya dalam pidato kunjungannya ke Myanmar pada 27-30 November 2017 dan 30 November – 2 Desember 2017 ke Bangladesh, Paus Fransiskus mengatakan bahwa masa depan Myanmar haruslah perdamaian, perdamaian yang didasarkan pada penghormatan terhadap martabat dan hak-hak setiap anggota masyarakat, penghormatan terhadap setiap kelompok etnis dan identitasnya (The New York Times, 2017).

*The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)* sebagai wadah sepuluh negara untuk kawasan Asia Tenggara juga merespon krisis kemanusiaan Rohingya yang terjadi di Rakhine State. Pada tanggal 18 Desember 2018, dalam *High-Level Coordinating Meeting* di Nay Pyi Taw, Myanmar, Sekretaris Jenderal ASEAN Dato Lim Jock Hoi, Wakil Sekretaris Jenderal untuk ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) atau Komunitas Sosial Budaya ASEAN Khung Phoak dan Direktur Eksekutif AHA Center Adelina Kamal mengadakan pertemuan dengan pejabat tinggi Kementerian Myanmar dan Rakhine State mengenai rencana repatriasi untuk para korban krisis kemanusiaan di Rakhine State (*The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)* , 2018). Pertemuan tersebut juga membahas rencana penilaian kebutuhan untuk mengidentifikasi kemungkinan kerja sama dalam upaya repatriasi yang meliputi kerangka acuan penilaian kebutuhan, program pengembangan kapasitas, serta koordinasi mengenai mekanisme dan sumber daya.

*The 2nd High-Level Strategic Coordination Meeting*, merupakan pertemuan kedua pada tanggal 27 Mei 2019 yang dihadiri oleh Sekretaris Jenderal ASEAN Dato Lim Jock Hoi, Executive Director of the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance and Disaster Management (AHA Centre) Adelina Kamal dan delegasi masing-masing negara untuk ASEAN, serta pejabat tinggi kementerian Myanmar dan Rakhine State. Dalam pertemuan ini membahas rekomendasi dari *Preliminary Needs Assessment (PNA)* dan *Comprehensive Needs Assessment (CNA)* sebagai fasilitas repatriasi bagi para pengungsi di Rakhine State. ASEAN mengharapkan Myanmar untuk menerapkan langkah-

langkah praktis pada situasi di Rakhine (The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) , 2019).

Jika menarik fakta kebelakang, tepat pada tahun yang sama bahwa ASEAN mengadakan Konverensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN pada 10 – 14 November 2017 di Manila, Filipina, dan menghasilkan beberapa dokumen: *Chairman's Statement of the 31<sup>st</sup> ASEAN Summit* dengan tema “Partnering for Change, Engaging the World” dan *Chairman's Statement of the 20<sup>th</sup> ASEAN Plus Three Commemorative Summit* dengan tema serupa serta beberapa dokumen lainnya.<sup>4</sup> Ironisnya bahwa dokumen-dokumen tersebut di atas tidak memasukan konflik etnis Rohinganya ke dalam agendanya secara tegas.

Dalam konflik etnis Rohingya, Myanmar menutup semua akses terhadap dunia internasional. Namun Indonesia mendapatkan pengecualian dalam hal ini. Indonesia memiliki kelonggaran dalam akses bantuan kemanusiaan di Negara Bagian Rakhine. Hal tersebut didorong oleh hubungan yang terjaga dengan baik antara KBRI Yangon dengan Pemerintah Myanmar serta Pemerintah Daerah Rakhine State (Kedutaan Besar Republik Indonesia Yangon Myanmar, 2020). Pemerintah Indonesia melalui KBRI Yangon juga berperan aktif merespon pembangunan sebuah Rumah Sakit (RS) di Myaung Be, Rakhine State yang merupakan hasil kesepakatan antara Presiden Myanmar, Y.M. U Htin Kyaw dan Wakil Presiden RI, Jusuf Kalla di sela-sela pertemuan KTT ASEM (Asia-Europe Meeting) ke-11 di Ulanbator Mongolia pada Juli 2016 (Kedutaan Besar Republik

---

<sup>4</sup> Jumlah *Statement* yang dihasilkan dalam KTT ASEAN 2017 di Manila, Filipina sebanyak 24 *statement*. Selain itu ada 16 *Agreements and Declarations*.

Indonesia Yangon Myanmar, 2020). Meskipun Indonesia mendapatkan hak akses bantuan kemanusiaan untuk Rakhine State, namun pemerintah Indonesia tetap mendorong untuk segera diselesaikannya krisis kemanusiaan tersebut. Kita semua sangat prihatin dengan krisis kemanusiaan di Rakhine State dan juga paham akan kompleksitas masalah di Rakhine State, namun kita juga tidak dapat berdiam diri. Pernyataan ini disampaikan Presiden Joko Widodo ketika berbicara pada Pleno KTT ASEAN ke-31 yang diselenggarakan di Philippines International Convention Center Manila, Filipina pada hari Senin tanggal 13 November 2017 (Sekretariat Nasional ASEAN - Indonesia, 2017).

Di sisi lain, Indonesia yang merupakan populasi Muslim terbesar di dunia, dalam lanskap solidaritas, bersama dengan Malaysia juga mengecam aksi militer Myanmar yang telah melakukan diskriminasi terhadap kelompok Muslim Rohingya di Rakhine State, Myanmar (Ullah & Chatteraj, 2018).

Reaksi dunia internasional juga harus kita pahami dengan melihat bagaimana beberapa negara juga memposisikan dirinya untuk mendukung pergerakan pemerintah Myanmar. Pertama, China merupakan pendukung gigih kebijakan pemerintah Myanmar. Kedua, beberapa negara anggota ASEAN juga sedikit banyak – meskipun ada implikasi dengan mengedepankan prinsip non intervensi – juga mendukung kebijakan pemerintah Myanmar. Negara-negara anggota ASEAN yang menjalin kerja sama dengan pemerintah Myanmar adalah Singapura, dan Thailand..

Untuk yang pertama, China adalah negara yang paling gigih mendukung Myanmar ketika sanksi dari komunitas internasional dijatuhkan kepada Myanmar atas tuduhan pelanggaran hak asasi manusia. Myanmar meminta dukungan China untuk memastikan kelangsungan hidupnya. Bukan tanpa alasan China mendukung pemerintah Myanmar, karena China mempunyai kepentingan tersendiri. China membangun pelabuhan di Myanmar, yang secara strategis penting bagi China untuk jalur transaksi di Samudera Hindia. Pembangunan pelabuhan ini adalah salah satu dari mega proyek China, *Belt and Road Initiative* (BRI) (Tsong-yen Chen, 2019).

Kedua, sebagai sesama anggota ASEAN, Singapura juga menjalin kerja sama dengan Myanmar. Di antara 49 negara yang berinvestasi di Myanmar, Singapura merupakan investor terbesar untuk Myanmar, setelah menyalurkan lebih dari 22 miliar US Dolar ke 312 proyek investasi sejak 1988 (MyanmarTimes, 2019). Negara anggota ASEAN yang lainnya, Thailand, meskipun memiliki pengalaman sejarah yang kurang baik dengan Myanmar, namun dalam beberapa dekade terakhir Myanmar dan Thailand telah melakukan konstruksi kerja sama. Kedua pemerintah meningkatkan nilai perdagangan antara Thailand dan Myanmar yang diproyeksikan mencapai sekitar 12 miliar US Dolar pada 2026 (Bangkok Post, 2018). Selain itu, kedua pemerintahan tersebut juga memperkuat kerja sama keamanan dan ekonomi (The Nation Thailand, 2018).

Kerja sama-kerja sama antar anggota ASEAN dengan Myanmar tentu saja akan mempertahankan status moral demi menjaga hubungan tersebut. Dengan demikian kondisi seperti ini sedikit banyak juga akan menjadi pengaruh bagi

komunitas politik ASEAN untuk lebih menjauhkan diri terhadap perkembangan pelanggaran HAM yang terjadi di Rakhine State, Myanmar. Kondisi seperti ini menunjukkan bahwa ASEAN memiliki wewenang tidak lebih dari kepentingan-kepentingan nasional dan kedaulatan masing-masing negara anggotanya.

### **1.1.5 Identifikasi Diskursus**

*Association of Southeast Asian Nation* (ASEAN) atau Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara adalah sebuah organisasi kawasan yang menjadi wadah kerja sama 10 (sepuluh) negara di Asia Tenggara pun tak cukup mampu untuk terlibat secara serius menyelesaikan konflik yang terjadi di dalam anggotanya sendiri, yaitu konflik etnis Rohingnya. Perdebatan status konflik dan upaya penyelesaian yang muncul ke ruang publik menjadi sebuah diskursus yang melelahkan. Lalu kemudian variabel-variabel konflik yang muncul bukan lagi merupakan konflik yang sederhana yang tampak seperti persoalan perbedaan etnis semata. Namun, permasalahan yang sebenarnya jauh lebih kompleks. Bahwa, tegangan yang terjadi terletak pada perebedaan etnis yang mengakar kuat, rasa identitas nasional yang kuat diantara masing-masing kelompok yang berbeda, perasaan termarginalisasi dari kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya karena statusnya sebagai warga negara dalam posisi mengambang.

Berdasarkan dua dokumen hasil KTT ASEAN pada 10 – 14 November 2017 di Manila, Filipina, penulis akan masuk ke dalam sebuah identifikasi diskursus. Bahwa mulai dari 2016 konflik krisis kemanusiaan yang terjadi di Rohingnya sampai pada eskalasi yang terus naik di tahun 2017 ASEAN tidak secara tegas untuk menyentuh langsung dan meredam konflik tersebut. Bahkan

KTT ASEAN pada tahun yang sama cenderung menghindari kata Rohingnya. Jika demikian, “*Partnering for Change, Engaging the World*” hendaknya dibedah lagi dalam pemaknaan yang relevan. Hal ini dilakukan untuk menyelidiki kemungkinan para aktor yang terlibat dengan tegangan kondisi konflik etnis Rohingya terjebak dalam sistem. Untuk itulah diperlukan upaya memaknai kembali dunia kehidupan (*lifeworld/lebenswelt*) yang tertanam dalam pengetahuan sebagai reflektif para aktor, untuk kemudian kita gunakan dan kembangkan dalam tindakan komunikatif yang bertujuan untuk konsensus potensial.

Untuk menganalisis jebakan sistem di atas, penulis, melalui dokumen keluaran KTT ASEAN 2017 dan pernyataan pembelaan Aung San Su Kyi dalam ICJ serta realitas yang muncul, akan menganalisis dalam beberapa aspek, diantaranya: (a) melalui ilmu pengetahuan, apakah hal ini berkontribusi dalam menciptakan sistem, (b) kemudian aspek birokrasi, penulis merasa perlu untuk mengidentifikasi birokrasi dalam kaitannya dengan sistem di atas, (c) kemudian yang terakhir, penulis akan mengidentifikasi dari aspek komersialisasi. Untuk mendapatkan gambaran yang jelas, penulis menyajikan tersendiri pada bab teori dan konsep tentang bagaimana konsep etika diskursus akan kita gunakan untuk menganalisis diskursus yang ada pada ruang publik dalam kaitannya dengan krisis kemanusiaan di Rakhine State.

Fokus objek penelitian ini adalah operasi diskursus pada sistem yang aktif dalam konflik kemanusiaan di Rakhine State, Myanmar. Dengan demikian kita perlu untuk mengetahui pengertian diskursus dalam penelitian ini sekaligus

memahami secara singkat bagaimana diskursus menjadi instrumen analisis dalam hubungan internasional. Namun sebelum memahami diskursus yang beroperasi dalam penelitian ini, penulis merasa perlu untuk memberikan argumentasi bahwa disiplin ilmu hubungan internasional memiliki dua realitas. Pertama, bahwa disiplin hubungan internasional juga mengadopsi pendekatan ilmu alam, dalam hal bahwa realitas itu secara objektif berada di luar peneliti. Dengan alasan inilah, maka peneliti tidak begitu saja menggodok penelitian ini melalui tungku post-positivis atau post-strukturalis. Peneliti juga sedikit banyak meminjam ide dari pemikiran postivis.

Kedua, bahwa realitas hubungan internasional juga merupakan konstruksi yang dikendarai oleh diskursus. Dengan demikian kita ketahui bahwa diskursus juga merupakan bagian yang turut menyumbang dalam disiplin ilmu hubungan internasional. Diskursus merupakan penggunaan ide atau gagasan wacana yang menentang klaim doktrin politik melalui bahasa (perjanjian dan piagam internasional, misalnya) karena menimbulkan ketimpangan berbagai aspek.

David Campbell dalam *International Relations: Theories and Approaches* karya Robert Jackson dan Georg Sørensen berpendapat bahwa suatu kebijakan luar negeri bukan merupakan suatu bentuk kegiatan hubungan tertentu antar negara, ia adalah proses berkelanjutan yang menghasilkan batas identitas, ia merupakan permainan kekuasaan berkelanjutan yang ada diberbagi tingkat masyarakat (Jackson R. &, 2013, hal. 237). Untuk itu, diskursus hadir untuk menetapkan batas-batas tersebut.

Namun demikian, operasi diskursus harus rasional. Para aktor yang terlibat dalam diskursus harus memiliki kesadaran moral (*moral feeling*) sebagai upaya menghasilkan konsensus potensial. Empati, tanggung jawab, pengertian, dan kepedulian harus ada sebagai kompetensi diskursif. Dalam hal ini diskursus menjadi sebuah etika sebagai “*eine ideale Sprechsituation*”, sebuah realitas komunikasi yang ideal.

Penelitian ini bergerak dalam kerangka post-strukturalis oleh sebab itu analisis diskursus post-strukturalis telah tepat untuk memahami perdebatan pelanggaran HAM Rohingya di Myanmar. Dalam kerangka ini, perumusan kebijakan luar negeri menjadi bukan sekadar tentang meletakkan tindakan konkret yaitu sebuah ‘kebijakan dihubungkan secara performatif’ dengan nilai identitas. Penerapan analisis diskursus menghadirkan satu jalan ke depan yang memungkinkan untuk analisis post-strukturalis; tetapi post-strukturalis akan tetap berhati-hati untuk tidak mendukung satu teori melebihi teori lainnya (Jackson & Sorensen, 2016, hal. 416).

Isu pelanggaran HAM Rohingya yang dibahas melalui tindakan konkret yang disusun melalui nilai dan norma yang ada harus dilengkapi dengan klaim argumentasi yang relevan, melalui situasi-situasi tindakan yang tak terduga; dan prinsip-prinsip moral pada interpretasi ke dalam tindakan pada sumber-sumber motivasi pelengkap yang mengambil titik tolak pada struktur identitas yang merupakan hasil sosialisasi ke dalam bentuk kehidupan sosial yang sesuai (Habermas J. , 2001, hal. xxvii).

Dalam pengertian inilah penulis memberikan pengantar dalam penelitian ini untuk dapat masuk ke dalam pembahasan dalam lingkungan etika diskursus.

Setelah mengidentifikasi permasalahan yang ada, dengan mengkritisi statement para pemimpin ASEAN yang tertuang dalam *ASEAN Chairman's Statement On The Humanitarian Situation In Rakhine State*, penulis hendak memberikan penjelasan terminologi apa yang menjadi pembahasan penelitian ini. Upaya ini penulis lakukan agar tujuan dari penelitian ini tepat sasaran dalam konteksnya.

Dengan melihat kebijakan ASEAN dari kaca mata etika diskursus, penulis hendak masuk dalam konteks telanjang tanpa adanya “jubah kemanusiaan” layaknya pahlawan bagi keadilan hak asasi manusia etnis Rohingya yang menutupi tindakan para aktor yang terlibat. Untuk itu penulis hendak menguraikan beberapa aspek yang memperkuat identitas persoalan-persoalan yang ada di *instrumental rationality*.

Pertama, pengaruh ilmu pengetahuan atau saintifikasi, yang dengan penelidikan secara hati-hati kemudian akan terlihat bagaimana hal ini sangat berpengaruh dalam salah satu aspek pengendali sistem sosial. Pemerintah Myanmar telah memberikan batasan hak politik dan sosial bagi etnis minoritas Rohingya. Dengan demikian pupus sudah harapan bagi orang-orang Rohingya untuk mendapatkan akses pendidikan formal. Keteringgalan akses pendidikan ini akan menyebabkan mandulnya penguasaan ilmu pengetahuan dan luasnya wawasan terhadapnya. Dengan cara seperti ini, orang-orang Rohingya tidak

mungkin mampu mengimbangi penggunaan teknologi mutakhir dalam pengolahan dan pendayagunaan sumber daya alam yang tersedia. Tersisih.

Kedua, persoalan birokrasi. Dengan mendasarkan pada Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar 1982, pemerintah Myanmar merasa berhak untuk tidak memberikan hak akses publik terhadap orang-orang Rohingya. Bagi otoritas Myanmar orang-orang Rohingya, berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan tersebut, tidak dianggap sebagai warga negara. Oleh karenanya otoritas Myanmar menjadikan nilai tersebut sebagai motivasi untuk menekan orang-orang Rohingya.

Ketiga, orang-orang Rohingya berhadapan dengan mekanisme pasar yang sulit untuk diimbangi. Komersialisasi. Poin pertama, selain tersisih dalam penggunaan teknologi berhadapan dengan pengolahan dan pendayagunaan sumber daya alam, dengan bekal pendidikan yang sangat rendah, orang-orang Rohingya tidak akan mampu untuk memenuhi kualifikasi dunia kerja. Poin kedua, menghimpit orang-orang Rohingya untuk dengan leluasa mengekspresikan kehidupannya dengan jeratan birokrasi oleh otoritas Myanmar.

Keduanya telah menjadi benang pemintal dan mengikat kaki-tangan bagi pergerakan orang-orang Rohingya. Mereka semakin terjerumus dalam kubangan kemiskinan. Kondisi demikian mustahil bagi mereka untuk mengimbangi mekanisme pasar yang diatur oleh otoritas Myanmar dan bayang-bayang kapitalisme global.

Uraian dari ketiga aspek di atas merupakan prakondisi bagi sistem sosial yang melahirkan krisis sosial bagi orang-orang Rohingya. Prakondisi ini menjadi semakin solid dalam *instrumental rationality* sebagai pengendali sistem masyarakat (*society's steering system*) yang dikontrol melalui ekonomi dan negara. Bagi Michel Foucault ini merupakan *the constitution of human subject* sebagai efek dari *the operation of power*.

Pada identifikasi masalah telah diketahui bagaimana melihat pemaknaan diproduksi melalui analisis wacana kritis yang ada dalam dokumen keluaran KTT ASEAN: *ASEAN Chairman's Statement On The Humanitarian Situation In Rakhine State*. identifikasi tersebut sekaligus memberikan gambaran fiksasi identitas, pembentukan identitas dengan mengganti kata "Rohingya" menjadi "masyarakat yang terkena dampak". Namun, dengan pengamatan yang jeli, kita akan menemukan ada poin penting lainnya, yaitu dampak yang telah memapankan hubungan sosial dan implikasi luaran politik dan etika.

Meskipun ASEAN mengumandangkan kerja sama yang berorientasi pada rakyat (*people-oriented, people centered*), namun, terhadap pisau analisis *instrumental rationality* komunitas ini menutup telinga. Nilai "orientasi pada rakyat" tampaknya didesain sedemikian rupa yang membuat para pemimpin ASEAN tidak perlu takut akan konsekuensinya karena mereka tidak mungkin dievaluasi oleh siapapun termasuk rakyatnya.

Melalui *ASEAN Political-Security Community (APSC)* komunitas ini telah melahirkan wajah baru: *ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights*

(AICHR) yang bertujuan untuk menciptakan iklim damai dalam lingkup regional maupun global. Namun, lembaga ini juga tidak memiliki kompetensi yang memadai. Sebabnya, AICHR diisi oleh “wakil” masing-masing pemerintah (*representatives of governments*) dan bukan “komisioner” dengan limitasi ruang gerak yang melekat pada atributnya.

Kemudian, dengan pendekatan etika diskursus dalam tindakan komunikatif, penulis hendak menganalisis “prinsip-organisasi” [*Organizationsprinzip*], sebuah prinsip yang dapat menghilangkan batasan-batasan selama proses pemilahan kemungkinan-kemungkinan untuk melakukan perombakan atas kondisi-kondisi sosial (Habermas J. , *Legitimation Crisis*, 1988, hal. 7). Bagi Habermas, prinsip organisasi mendeterminasi:

1. Mekanisme belajar yang di atasnya perkembangan-perkembangan kekuatan produksi bertumpu;
2. Mendeterminasi jangkauan variasi bagi sistem-sistem interpretasi untuk mempertahankan identitasnya;
3. Membenahi batasan-batasan institusional demi perluasan kemungkinan kemampuan pengendalian (Habermas J. , *Legitimation Crisis*, 1988, hal. 7-8).

## 1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

Penelitian ini bergerak dalam lingkungan diskursus, artinya diskursus menjadi objek penelitian ini. Ide ini bekerja dalam sistem yang telah dikonstruksi sedemikian rupa baik melalui kebijakan luar negeri, kapitalisme global, instrumen

negara seperti Undang-Undang atau dogmatisasi yang mengekang kebebasan sipil demi tujuannya sendiri.

Diskursus dalam hubungan internasional memberi bidikannya pada wacana “normal-universal” yang mendominasi arus utama wacana hubungan internasional. Entitas ini memberikan kritik dalam disiplin ilmu hubungan internasional yang memaklumkan realitas yang sudah mapan yang secara objektif di luar dari peneliti. Maka, tugas peneliti sebagai orang yang berada di luar realitas itu adalah berpikir di luar wacana politik di mana representasi, perilaku dan resolusi konflik dicari (Campbell D. , *National Deconstruction: Violence, Identity, and Justice in Bosnia*, 1998, hal. 15).

Meskipun diskursus merupakan kerangka pendekatan masalah yang abstrak dalam disiplin ilmu hubungan internasional, yang hidup dalam tubuh post-strukturalis, namun bukan lantas post-strukturalis mengabaikan teori lain. Dalam penelitian ini, peneliti juga meminjam sedikit banyak sumbangsih dari pemikiran postivist. Penulis berkeyakinan bahwa dengan tidak mengabaikan sepenuhnya peran postivis, maka analisis konflik etnis Rohingya dalam penelitian ini menjadi semakin dalam.

Diskursus akan peneliti gunakan untuk membedah tubuh sistem yang menganggangi martabat kemanusiaan, dalam hal ini kita bicara tentang konflik pelanggaran HAM yang dialami orang-orang Rohingya. Sistem ini bermanuver dengan menggunakan berbagai elemen instrumental yang mendistorsi dan memblokir upaya komunikasi ideal. Kapitalisme global yang dimotori China,

misalnya, telah mengendalikan Myanmar untuk mengkondisikan sistem sosial di internalnya. ASEAN, melalui KTT-nya telah mendesepsi diskursus pelanggaran HAM Rohingya.

Jika sudah sedemikian ketatnya, tentu bukan tugas mudah untuk merobohkan sistem yang mendominasi wacana ruang publik. Etika diskursus melalui cara kerjanya akan berupaya melumpuhkan tulang kaki sistem-sistem yang kebal terhadap kritik dan perubahan dalam disiplin ilmu hubungan interasional.

Persoalan tanggung jawab dan keputusan memang menjadi salah satu problem dalam studi Hubungan Internasional. Namun bagi Derrida bahwa pikiran kita tidak bisa bekerja atas dasar dari pengandaian-pengandaian (Zehfuss, 2009) .

Ada beragam jenis transisi yang bervariasi sehingga tidak mungkin penulis dapat mengembangkan teori tunggal yang bisa digunakan untuk setiap kasus. Namun, ketika tegangan politik tidak memiliki batas-batas demakarsi dan etika, seperti dalam konflik etnis Rohingya, maka diperlukan beberapa pendekatan yang dapat diterima.

Untuk mengembangkan sebuah pendekatan, kiranya perlu untuk menyusun pertanyaan berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang sudah didiskusikan di awal, diantaranya:

1. Bagaimana hakikat dari etika diskursus yang mendasari kebijakan ASEAN, pemerintahan Myanmar, dan mitra ekonominya (China) dalam menyikapi isu HAM etnis Rohingya?

2. Berdasarkan analisis etika diskursus di atas, rekomendasi apa yang bisa diberikan demi menjamin prinsip keadilan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian sebagai upaya menyingkap makna substantif suatu fenomena, penelitian fenomenologi ini berusaha mengartikulasikan “esensi” makna dalam pengalaman kehidupan aktor Hubungan Internasional dalam konflik etnis Rohingya. Dengan menggunakan pendekatan tindakan komunikatif, penulis hendak memaknai kembali gagasan apa yang muncul dari kebijakan ASEAN terhadap konflik etnis Rohingya.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah, dan tujuan penelitian serta minimnya literatur yang menghadirkan tema dalam satu warna ke ruang publik, penelitian dengan tema etika diskursus dalam tindakan komunikatif terhadap konflik etnis Rohingya diharapkan berguna sebagai landasan untuk meneliti realitas sosial yang lebih luas dan dalam dengan studi kasus yang berbeda.

### **1.5 Struktur Laporan Penelitian**

Struktur laporan penelitian ini ditujukan untuk mempermudah

penjelasan dan pemahaman tentang permasalahan yang sedang diteliti. Hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran luas dari setiap bab yang akan dibahas.

- BAB I** : PENDAHULUAN. Bab ini terdiri dari latar belakang masalah dan beberapa sub bab yang membahas landasan permasalahan yang hendak dikaji secara koheren, identifikasi dan rumusan masalah, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian.
- BAB II** : KERANGKA BERPIKIR. Pada bab ini terdiri dari kerangka berpikir yang kemudian diturunkan lagi ke dalam kajian pustaka yang digunakan sebagai literatur dan sumber landasan penyusunan penelitian, kemudian teori dan konsep terkait dengan penelitian.
- BAB III** : METODOLOGI PENELITIAN. Bab ini menjelaskan metodologi penelitian yang digunakan mencakup pendekatan penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.
- BAB IV** : HASIL PENELITIAN. Pada bab ini penulis akan menjelaskan hasil dari rumusan masalah penelitian.
- BAB V** : SIMPULAN DAN SARAN. Bab ini berisi tentang simpulan penelitian dan saran untuk permasalahan dalam penelitian ini.
- 