



**Politea : Jurnal Pemikiran Politik Islam**  
**P-ISSN : 2621-0312**  
**E-ISSN : 2657-1560**  
**Vol. 6, No. 1 Tahun 2023**  
**DOI : [10.21043/politea.v6i1.20350](https://doi.org/10.21043/politea.v6i1.20350)**

---

## **Menggagas Diplomasi Demokrasi Muslim: Upaya Indonesia dalam Menghadapi Pelanggaran HAM di Myanmar**

**Herry Wahyudi**

Universitas Meritim Raja Ali Haji, Kepulauan Riau, Indonesia  
Email: [herrywahyudi@umrah.ac.id](mailto:herrywahyudi@umrah.ac.id)

**Nikodemus Niko**

Universitas Meritim Raja Ali Haji, Kepulauan Riau, Indonesia  
Email: [nikodemusn@umrah.ac.id](mailto:nikodemusn@umrah.ac.id)

### ***Abstract***

This research aims to analyze Indonesia's diplomacy as a majority Muslim democratic country in responding to human rights violations in Myanmar. The conflict in Myanmar, particularly concerning the treatment of the Muslim Rohingya minority, has raised international concerns. As a country with the largest Muslim population in the world and a strong democratic tradition, Indonesia plays a crucial role in responding to this situation. The research methodology employed in this study is the analysis of Indonesia's foreign policy towards Myanmar and human rights violations in that country. Data were obtained through document studies, including official government statements, political speeches, and relevant news sources. The research findings indicate that Indonesia has taken several steps in responding to human rights violations in Myanmar. The Indonesian government consistently condemns the acts of violence and human rights abuses occurring in Myanmar, including the treatment of the Rohingya. Indonesia has also utilized international forums, such as the United Nations (UN) and the Organization of Islamic Cooperation (OIC), to advocate for human rights in Myanmar. However, this research also reveals some challenges faced by Indonesia in conducting diplomacy related to Myanmar. The limited influence of Indonesia over the Myanmar government and disagreements among ASEAN member states pose constraints on Indonesia's efforts to respond to human rights violations in its neighboring country. In conclusion, Indonesia's diplomacy as a majority Muslim democratic country in responding to human rights violations in Myanmar has resulted in several constructive steps. However, the challenges encountered indicate that Indonesia's efforts still need improvement.

*Keywords: Conflict; Myanmar; Human Rights; Muslim; Democracy*

## **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis diplomasi Indonesia sebagai negara demokrasi mayoritas Muslim dalam merespon pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) di Myanmar. Konflik di Myanmar, khususnya terkait dengan perlakuan terhadap minoritas Muslim Rohingya, telah menimbulkan keprihatinan internasional. Sebagai negara yang memiliki populasi Muslim terbesar di dunia dan tradisi demokrasi yang kuat, Indonesia memiliki peran penting dalam merespon situasi ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kebijakan luar negeri Indonesia terkait dengan Myanmar dan pelanggaran HAM di negara tersebut. Data diperoleh melalui studi dokumen, termasuk pernyataan resmi pemerintah, pidato politik, dan sumber-sumber berita terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia telah mengambil beberapa langkah dalam merespon pelanggaran HAM di Myanmar. Pemerintah Indonesia secara konsisten mengutuk tindakan kekerasan dan pelanggaran HAM yang terjadi di Myanmar, termasuk perlakuan terhadap Rohingya. Indonesia juga telah menggunakan forum-forum internasional, seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan Organisasi Kerjasama Islam (OKI), untuk memperjuangkan hak-hak manusia di Myanmar. Namun, penelitian ini juga mengungkapkan beberapa tantangan yang dihadapi Indonesia dalam menjalankan diplomasi terkait dengan Myanmar. Terbatasnya pengaruh Indonesia terhadap pemerintah Myanmar dan ketidaksepakatan di antara negara-negara anggota ASEAN menjadi faktor pembatas dalam upaya Indonesia untuk merespon pelanggaran HAM di negara tetangga. Kesimpulannya, diplomasi Indonesia sebagai negara demokrasi mayoritas Muslim dalam merespon pelanggaran HAM di Myanmar telah menghasilkan beberapa langkah konstruktif. Namun, tantangan yang dihadapi menunjukkan bahwa upaya Indonesia masih perlu ditingkatkan.

Kata-kata kunci: Konflik, Myanmar, Hak Asasi Manusia, Muslim, Demokrasi

## **Pendahuluan**

Kehidupan manusia tidak lepas dari hak asasi manusia. Di manapun manusia berada, selalu ada hak-hak yang harus dipenuhi agar kehidupannya tetap baik dan bersifat berperikemanusiaan. Namun berbagai kejadian buruk (konflik, perang dan lain-lain) mencederai hak asasi manusia. Hal ini membuat manusia perlu untuk menetapkan suatu standar yang diharapkan dapat menjamin hak asasi manusia dapat dipenuhi. Sebagai contoh, *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal) muncul segera setelah terjadinya Perang Dunia II di tahun 1948.

Pasal pertama dalam *Universal Declaration of Human Rights* menyatakan bahwa semua manusia dilahirkan bebas dan setara dalam martabat dan hak-hak. Ini menunjukkan bahwa manusia, apapun kebangsaannya, jenis kelaminnya, etnisnya, agamanya, bahasanya; memiliki martabat dan hak asasi yang sama antara satu sama lain. Berdasarkan Konferensi Vienna tahun 1993 tentang Hak Asasi Manusia, negara berkewajiban untuk mengedepankan

dan melindungi segala bentuk hak dan kebebasan fundamental warganya, tanpa melihat sistem politik, ekonomi dan budayanya (Thrall, Stecula, & Sweet, 2014).

Deklarasi tersebut sayangnya saat ini belum sepenuhnya dijalankan oleh negara-negara di dunia. Berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia oleh berbagai pihak (termasuk negara) semakin meningkat setiap tahunnya. Pada rentang waktu 2014-2015, pelanggaran hak asasi manusia yang banyak disorot berupa diskriminasi terhadap kelompok tertentu, jender, hukuman mati, kekerasan terhadap perempuan dan kekerasan lainnya meningkat dibanding tahun-tahun sebelumnya (Human Rights Watch, 2016). Hal ini juga berlaku di Myanmar, di mana terjadi pelanggaran hak asasi manusia terhadap etnis Rohingya.

Sejak tahun 1970 etnis Rohingya menjadi etnis yang tidak mendapat tempat ditanah kelahirannya. Sejak tahun itulah pelanggaran HAM mulai teridentifikasi terhadap etnis Rohingya. Akibatnya, ratusan ribu etnis Rohingya mencari perlindungan ke negara lain, sebagian besar ke Bangladesh, namun ada juga yang mencoba menjadi “manusia perahu” untuk mencari perlindungan ke Indonesia, Malaysia, dan Thailand. Rohingya adalah etnis minoritas Muslim yang menempati negara bagian Rakhine di Myanmar. Jumlah etnis Rohingya yang menetap di negara bagian tersebut berjumlah 1 juta jiwa dengan menganut ajaran Islam Sunni (Fauzi, 2016). Jika dilihat dari latar belakang agama dan keyakinan, etnis Rohingya memang bertolak belakang dengan keberadaan Budha sebagai agama mayoritas di Myanmar. Tidak hanya berbeda dalam hal agama dan kepercayaan, etnis Rohingya juga memiliki perbedaan yang mencolok seperti budaya, ekonomi, etika, dan linguistik.

Perspektif sejarah juga menyumbang “*tipping point*” terhadap pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya. Latarbelakang sejarah yang “abu-abu” bahkan kontroversi kerap dijadikan oleh pemerintah Junta militer Myanmar untuk tidak mengakui Etnis Rohingya sebagai bagian dari beberapa etnis di Myanmar yang berjumlah 135 kelompok etnis. Pemahaman sejarah dari pihak Junta militer atau pemerintahan Myanmar kerap menyatakan bahwa etnis Rohingya merupakan imigran Bengali ilegal, namun sejarah yang bersumber dari kelompok etnis Rohingya itu sendiri menyatakan bahwa mereka telah tinggal di wilayah Rakhine selama berabad-abad. Kontradiksi sejarah ini diawali sejak abad ke 19 hingga awal abad ke 20 disaat wilayah Rakhine dan Bengal dikuasai oleh kolonial Inggris India, sementara itu sejarah Islam menyentuh etnis ini sudah dimulai sejak abad ke 15 disaat wilayah

tersebut dikuasai oleh kerajaan Arakan. Pemerintah Myanmar yang dahulu bernama Burma berhasil mencapai kemerdekaannya pada tahun 1989, dan sejak saat itu nama Burma berubah menjadi Myanmar dengan wilayah Rakhine masuk kedalam teritorial negara tersebut (Fauzi, 2016).

Pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya juga berlanjut hingga ketahap pemerintahan Myanmar. Tidak hanya ditindas secara fisik, namun etnis Rohingya juga diperlukan tidak adil di negara tersebut. Upaya diskriminasi yang ditunjukkan oleh pemerintah Myanmar dapat dilihat dari pemberian “kartu putih” terhadap kaum Muslim di Myanmar yang sebagian besar adalah etnis Rohingya. Pemberian kartu ini seolah menunjukkan bahwa etnis Rohingya tidak dianggap dan memiliki kewarganegaraan (*stateless*). Peristiwa tersebut berlangsung dari tahun 1990-an, dan baru dihapuskan setelah Presiden Thein Sein pada tahun 2015 atas desakan Partai Budha Nasionalis. Walaupun “kartu putih” sudah dihapuskan, namun diskriminasi masih melekat terhadap etnis Rohingya. Hal ini dapat dilihat dari kesenjangan dan batasan yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar terhadap Etnis Rohingya di aspek perkawinan, keluarga berencana, pendidikan, pilihan agama, dan kebebasan dalam bergerak.

Myanmar (dahulu Burma) telah mengalami transisi pemerintahan dari militer ke sipil sejak tahun 2011. Meski demikian, pelanggaran terhadap hak asasi manusia berupa diskriminasi terhadap minoritas Muslim Rohingya tidak menurun. Keadaan semakin buruk sejak tahun 2015. Sifat ultra-nasionalis Myanmar dimanfaatkan oleh Asosiasi Pelindung Ras dan Agama (*Ma Ba Tha*) yang dipimpin oleh biksu Budha berhasil mendesak parlemen untuk meloloskan hukum-hukum yang mendukung masyarakat Budha Myanmar. Hal ini berkebalikan dengan yang terjadi pada kaum minoritas, terutama suku Rohingya beragama Islam. Berbagai kekerasan terjadi berulang kali terhadap suku Rohingya, terutama setelah Ashin Wirathu (pemimpin gerakan 969 anti-Islam) mengobarkan semangat anti-Muslim di Myanmar (Human Rights Watch, 2016).

Pemerintah Myanmar tampil mendukung gerakan pembersihan etnis karena menganggap orang Rohingya merupakan non-pribumi di Myanmar. Konflik rasial telah terjadi sejak tahun 1930, ketika orang-orang Rohingya memihak ke Inggris sebagai penjajah Burma. Pemerintah Burma menganggap bahwa orang Rohingya merupakan pengungsi, yang

datang ke Burma untuk memenuhi kebutuhan hidup. Oleh karena itu, pemerintah Burma mengklaim mereka sebagai selain imigran dari Bengal akan tetapi juga dianggap sebagai *economic migrant* yang menjadi ancaman bagi keamanan dan sosio-ekonomi bagi Myanmar. ‘Ancaman’ yang dibawa etnis Rohingya membuat pemerintah Myanmar berusaha untuk mengeluarkan undang-undang kewarganegaraan (*Citizenship Law*) pada tahun 1982 (Hukil & Shaunik, 1978).

*Citizenship Law* tahun 1982 adalah landasan hukum yang menyebabkan etnis Rohingya dicabut kewarganegaraannya sebagai warga Myanmar. Junta militer pada saat itu mempropagandakan bahwa etnis Rohingya adalah kelompok pendatang. Anggapan tersebut melegitimasi perlakuan buruk terhadap orang-orang Rohingya. Meskipun dianggap bukan warga negara, mereka tetap harus tunduk pada hukum positif di Myanmar. Mereka harus memiliki izin untuk menikah dari negara, dibatasi memiliki 2 anak, kekurangan akses terhadap fasilitas kesehatan, makanan dan pendidikan. Mereka juga dipaksa untuk bekerja sebagai buruh kasar dan dikenakan larangan bepergian. Islam sebagai agama juga dipermasalahkan karena pemerintah Myanmar menetapkan Budha sebagai agama orang Myanmar sejati (Schabas, Prudhomme & Powderly, 2010).

Sejak tahun 2009, dunia internasional mulai serius mengupayakan penyelesaian konflik di Myanmar, walaupun terjadi penolakan lokal. Perwakilan PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) menghadapi rasa permusuhan warga Budha Rakhine, bahkan setelah Presiden Thein Sein mengizinkan agensi-agensis PBB mengakses daerah konflik tersebut. Di sisi lain, ASEAN menyediakan bantuan kemanusiaan bagi korban kejahatan kemanusiaan di Myanmar, dan menawarkan bekerja sama dengan Myanmar dan PBB, walaupun akhirnya ditolak. Organisasi Kerjasama Islam (OKI) mengecam perbuatan Myanmar dan mengancam untuk membawa masalah ini ke Majelis Umum PBB pada tahun 2012. Myanmar menyepakati untuk mengizinkan OKI menyediakan bantuan bagi etnis Rohingya, namun akhirnya kesepakatan tersebut batal karena adanya protes dari kelompok *Ma Bha Tha*. Selain itu, Uni Eropa, Amerika Serikat dan Kanada mencabut sanksi ekonomi dan menjanjikan investasi di Burma dengan syarat Burma harus mengakhiri kekerasan terhadap etnis Rohingya (Hukil & Shaunik, 1978).

Meskipun telah dilakukan berbagai upaya resolusi konflik oleh dunia internasional untuk menegakkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, nyatanya Burma masih melakukan kekerasan terhadap etnis Rohingya yang dipimpin oleh kelompok *Ma Ba Tha*. Menurut laporan Human Rights Watch (2016), kekerasan aparat pemerintah Burma terhadap etnis Rohingya meningkat dan akhirnya meningkatkan eksodus Rohingya melalui laut pada tahun 2015. Terdapat 94.000 orang Rohingya yang melakukan eksodus ke berbagai negara sekitar Asia Tenggara, seperti Malaysia, Thailand dan Indonesia. Kekerasan terus berulang hingga puncaknya pada tahun 2016, dimana terdapat banyak korban meninggal dan mengungsi di negara-negara lain (Siba & Qomari'ah, 2018).

Ketika jumlah korban pelanggaran HAM bertambah, maka disaat bersamaan jumlah pengungsi juga meningkat mencari perlindungan ke berbagai negara ASEAN dan Bangladesh. Indonesia merupakan negara yang menjadi tujuan transit bagi para pengungsi, termasuk pengungsi Rohingya. Sebagai negara demokrasi dan mayoritas Muslim terbesar, membuat Indonesia tidak bisa menutup mata dalam kasus pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya. Walaupun Indonesia tidak meratifikasi Konvensi pengungsi 1951 dan Protokol pengungsi 1967, Indonesia tetap menerima pengungsi dari etnis Rohingya atas dasar kemanusiaan. Namun hal ini tidak dapat didiamkan berlarut-larut, mengingat masalah ini menjadi krisis kemanusiaan yang tak berujung. Myanmar yang dikuasai oleh pemerintah Junta militer setidaknya sudah merasak angin demokrasi pada tahun 2015, saat Aung San Suu Kyi dan partainya terpilih menjadi partai pemenang di Myanmar, hal tersebut seharusnya mengindikasikan bahwa seharusnya masalah HAM Rohingya sudah dapat diselesaikan oleh Aung San Suu Kyi yang selama ini fokus terhadap masalah keadilan dan minoritas di Myanmar. Sejumlah paparan indikasi sebelumnya, mengantarkan suatu pemahaman bahwa Indonesia bisa memiliki peran penting dalam menyelesaikan masalah pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya.

Dalam konteks global yang kompleks, isu hak asasi manusia (HAM) telah menjadi perhatian dunia internasional. Keberadaan negara-negara yang menerapkan pelanggaran HAM menghadirkan tantangan serius bagi komunitas internasional dalam menangani masalah ini. Myanmar, sebagai salah satu negara dengan mayoritas penduduk Muslim, mengalami pelanggaran HAM yang sistematis dan meluas dalam beberapa tahun terakhir.

Sebagai negara demokrasi dengan mayoritas penduduk Muslim terbesar di dunia, Indonesia memiliki peran penting dalam merespon pelanggaran HAM di Myanmar. Dengan dasar nilai-nilai demokrasi, keadilan, dan kemanusiaan, Indonesia memiliki potensi untuk mendorong perubahan positif di Myanmar melalui upaya diplomasi yang efektif. Dengan demikian, penelitian ini memberikan sumbangan berarti dalam literatur tentang diplomasi kemanusiaan dan HAM. Serta memberikan perspektif yang berguna dalam mengatasi tantangan pelanggaran HAM di negara-negara dengan mayoritas Muslim.

Kondisi ASEAN yang menganut asas *non-interference* dalam menjalankan prinsip-prinsip ASEAN sebagai organisasi regional telah membuat isu HAM di Myanmar semakin jauh panggang dari api untuk diselesaikan. ASEAN yang juga dikepung oleh kekuatan besar lainnya, juga membuat tantangan sendiri dalam penyelesaian masalah ini. Kedekatan negara-negara ASEAN dengan *Major Powers* lainnya membuat posisi negara ASEAN dalam bertindak terhadap kasus ini tergantung pada indikator dependensi dan interdependensi. Negara-negara yang berdekatan dengan Myanmar secara geografis seperti; Thailand, Vietnam, Kamboja memiliki dependensi terhadap negara *Major Powers* seperti Tiongkok, bahkan Myanmar pun juga memiliki dependensi yang tinggi terhadap Tiongkok. Tiongkok yang cenderung tidak memosisikan HAM sebagai indikator Kerjasama antar negara, membuat kasus ini tidak menjadi pertimbangan utama, sehingga terkesan masalah HAM di Myanmar tidak menjadi masalah utama. Sedangkan negara ASEAN lainnya yang memiliki mayoritas masyarakat Muslim seperti; Indonesia, Malaysia, dan Brunei Darussalam punya keprihatinan yang cukup tinggi untuk menyelesaikan masalah ini, namun prinsip *non-interference* menjadi hambatan. Sehingga apa yang dilakukan oleh Indonesia ialah melakukan penyelesaian melalui skema diplomasi *two level games* dengan aktif menyelesaikan masalah HAM Myanmar dalam lingkup domestik Indonesia itu sendiri dengan menerima pengungsi Rohingnya, serta secara internasional tetap berupaya masuk ke Myanmar dengan pertimbangan pengamatan kondisi sirkulasi konflik dari Brahm. Indonesia bisa memanfaatkan diplomasi negara antar negara, maupun diplomasi kelompok masyarakat madani (*Civil Society Organizations*) yang ada di Indonesia.

Berdasarkan paparan diatas, dapat diambil suatu telaah bahwa pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingnya di Myanmar merupakan suatu titik lemah dalam penegakan nilai-

nilah HAM secara universal di dunia ini. Selain itu, keberadaan Indonesia sebagai pemimpian alamiah ASEAN dituntut dapat memberikan suatu gebrakan dalam penegakan HAM di ASEAN, khususnya di Myanmar. Hal ini disebabkan Indonesia memiliki pengalaman dalam menangani konflik etnis baik di lingkup dalam negeri maupun di lingkup internasional, khususnya ASEAN. Artikel ini akan menjawab pertanyaan ilmiah bagaimana respon Indonesia dalam konflik dan pelanggaran HAM di Myanmar?

Penelitian ini didesain dalam bentuk penelitian yang termasuk kategori penelitian kualitatif dan jenis penelitiannya termasuk penelitian kepustakaan (*library research*). Menurut Denzin dan Lincoln (1992), penelitian kualitatif adalah sebuah bidang penelitian yang didalamnya memiliki hak-hak tersendiri. Menurut Straus dan Corbin (1997) penelitian kualitatif adalah penelitian yang temuan-temuannya tidak dapat diperoleh melalui prosedur-prosedur statistik atau dengan cara-cara pengukuran lain. Jenis penelitian kualitatif ini dapat melibatkan pendekatan yang lintas disiplin, lintas bidang kajian dan lintas masalah. Terdapat sebuah kompleksitas yang melingkupinya berupa hubungan saling keterkaitan dari berbagai istilah dan pengertian, serta konsep dan asumsi-asumsi.

Penetapan pilihan pada metode ini berdasarkan alasan bahwa sifat dan masalah yang diteliti memerlukan penelusuran lebih jauh tidak sebatas gejala-gejala yang terlihat. Metode ini dapat lebih luwes digunakan untuk mengungkap dan menganalisis sesuatu dibalik gejala-gejala yang hanya diketahui secara terbatas. Metode ini juga dapat digunakan untuk memperjelas rincian masalah yang rumit yang tidak dapat diungkap secara baik oleh metode kuantitatif. Metode ini memiliki sifat yang mampu memberi makna terhadap fenomena-fenomena sementara kuantitatif lebih cenderung berorientasi pada upaya pembuktian hipotesa.

Data pada penelitian ini bersumber pada data data sekunder. Data sekunder ini dapat berupa rujukan baik dari buku, naskah ilmiah, jurnal, dokumen-dokumen, dan publikasi-publikasi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder ini diperoleh melalui berbagai perpustakaan, lembaga-lembaga, dan perorangan yang menyediakan informasi dan data yang diperlukan. Penelitian ini akan menggunakan model analisis fenomenologi, yaitu deskripsi tentang fenomena atau gejala-gejala yang berkaitan dengan

masalah yang diteliti. Fenomena bisa berupa kejadian, situasi, pengalaman-pengalaman atau konsep-konsep.

## **Hasil dan Pembahasan**

### *Dilema Indonesia di ASEAN terhadap Pusaran Migrasi Rohingya*

Migrasi merupakan salah satu tantangan yang bisa mengancam NKRI setelah bahaya narkoba, hal itulah yang dipaparkan oleh Panglima TNI Republik Indonesia dalam pidatonya di beberapa acara di tanah air (Baiduri, 2017). Jika dikaitkan dengan permasalahan etnis Rohingya, memang masalah ini berada dalam perspektif yang berbeda. Status pengungsi yang diberikan kepada etnis Rohingya yang selama ini ditampung di beberapa negara-negara di ASEAN sangat berbeda dengan konsep migran, namun jika masalah pelanggaran HAM ini tidak bisa diselesaikan dari akarnya (negara Myanmar) itu sendiri, akan berdampak pada masalah migrasi global yang mengganggu stabilitas regional ASEAN.

ASEAN akan memasuki usia 50 tahun di tahun 2017, namun usia ASEAN yang sudah beranjak setengah abad ini masih belum bisa menyelesaikan beberapa permasalahan di regional ASEAN itu sendiri. Mulai dari masalah kesenjangan pembangunan, pengelolaan perdamaian kawasan, dan permasalahan sosial termasuk pelanggaran HAM yang dialami oleh etnis Rohingya di dalamnya.

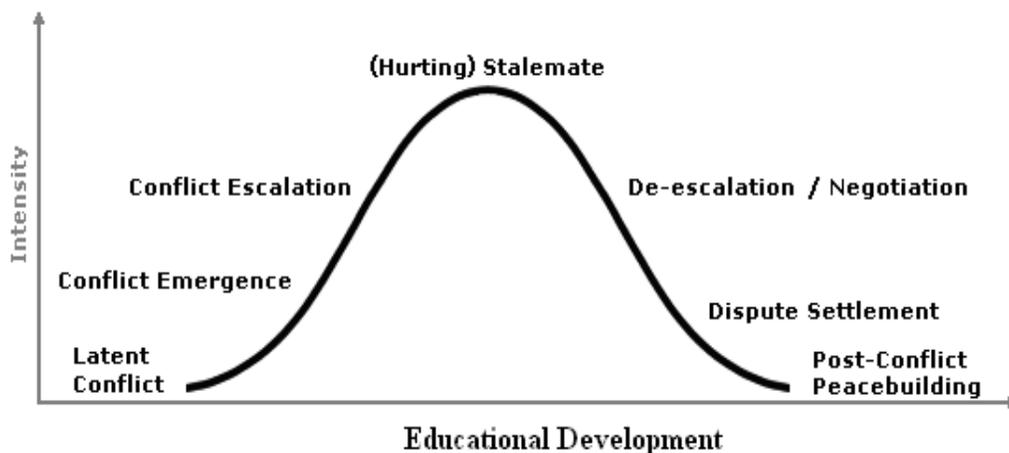
Muncul pertanyaan besar, mengapa konflik dan pelanggaran HAM yang menimpa etnis Rohingya di Myanmar tidak bisa diselesaikan oleh ASEAN? Hal ini dapat diawali dari komitmen ASEAN yang belum memiliki dokumen bersama untuk mendefinisikan “pengungsi” dan “pencari suaka” secara spesifik. Ketiadaan keseragaman komitmen politik di level individu negara anggota dalam menyikapi gelombang pengungsi baik dari negara-negara ASEAN itu sendiri maupun yang berasal dari luar regional ASEAN (Wahab, 2017).

Secara umum jumlah seluruh pengungsi dan pencari suaka di ASEAN pada tahun 2015 menurut data UNHCR, berjumlah 284.949 yang tersebar di Kamboja, Indonesia, Malaysia, Thailand dan Filipina, namun sampai saat ini dari jumlah yang signifikan banyak itu belum tercatat oleh ASEAN itu sendiri sebagai suatu lembaga (Wahab, 2017). Hal ini memperlihatkan bahwa ASEAN masih lemah dalam menangani masalah kemanusiaan, dan permasalahan itu belum disinggung dengan masalah konflik *latent* di Myanmar yang

mengorbankan etnis Rohingya. Jika mengurus masalah pengungsi dan pencari suaka saja ASEAN belum mampu, maka untuk menangani masalah pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya, ASEAN masih *jauh panggang dari api*.

Tantangan ASEAN selain tidak memiliki keseragaman politik di antara negara anggota individu negara ASEAN ialah konsep prinsip *Non interference* (non intervensi) yang diterapkan dalam berinteraksi dengan sesama negara anggota ASEAN dalam lingkup menjaga stabilitas regional. Sehingga disaat konsep ini dibeturkan dengan ketiadaan keseragaman politik tentang masalah “pengungsi” dan “pencari suaka” seolah kasus ini menjadi abu-abu. Disisi lain, Indonesia merupakan negara yang mayoritas Muslim, sehingga merasa terpanggil secara emosi untuk membantu pengungsi Rohingya secara kemanusiaan.

Merujuk pada teori konflik sosial Azar, Jureidine & McLaurin (1978) menyatakan bahwa konflik sosial bisa diselesaikan dengan cara membuat skema penyelesaian konflik jangka pendek (*short-term solutions*) dan penyelesaian konflik jangka panjang (*long-term solutions*). *Short-term solutions*, bisa seperti pelaksanaan negosiasi mendasar antara kedua belah pihak, memfasilitasi mediasi, dan melaksanakan workshop penyelesaian masalah. Kemudian, *Long-term solutions* mencakup pengelolaan etnis yang mendominasi, mengelola keadaan kritis, serta penilaian ulang kemampuan pemerintah dalam mengelola konflik. Dari pemaparan di atas, Indonesia bisa memanfaatkan skema penyelesaian konflik jangka pendek (*short-term solutions*) tentang pelaksanaan negosiasi dan memfasilitasi sebagai mediator dalam permasalahan tersebut. Adapun rujukan teori dalam penyelesaian konflik yang digunakan sebagai berikut:



**Gambar 1.** Conflict Stage (Brahm, 2017)

Peran Indonesia sangat efektif jika melibatkan mediasi yang diselenggarakan oleh pihak yang disepakati oleh pemerintah Myanmar, seperti keterlibatan Indonesia dalam menyoroti masalah Rohingya di Forum Menteri Luar Negeri ASEAN, serta keikutsertaan kelompok *civil society* keagamaan dari Indonesia yang ingin membangun bina damai disana. Namun dalam proses menjalankan skema penyelesaian konflik jangka pendek (*short-term solutions*) dan penyelesaian konflik jangka panjang (*long-term solutions*), perlu diperhatikan bahwa konflik memiliki beberapa tahapan yang setiap tahapan memiliki tantangan yang berbeda untuk ditaklukkan, dibawah ini dipaparkan tahapan konflik yang dapat diidentifikasi dengan masalah konflik dan pelanggaran HAM yang menimpa etnis Rohingya di Myanmar.

Posisi Strategis Indonesia	Strategi Penyelesaian Konflik
Indonesia dapat memanfaatkan komisi HAM yang bernaung dibawah organisasi ASEAN yakni AICHR ( <i>ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights</i> ) yang telah disetujui oleh kesepuluh negara ASEAN pada tahun 2003 sebagai jenjang untuk menjaga ASEAN Political Community yang dibentuk pada tahun 2015.	Menggerakkan kerjasama multilateral dengan pihak lain atas nama kemanusiaan ( <i>humanitarian</i> ), seperti <i>Tripartite Core Group</i> (TCG) yang melibatkan PBB, ASEAN, dan Myanmar.
Indonesia dapat juga memanfaatkan Forum Menteri Luar Negeri ASEAN yang memang sudah dijalankan oleh Indonesia dalam menanggapi masalah HAM Rohingya sejak 2008.	Melibatkan kelompok <i>civil society</i> keagamaan yang ada di Indonesia, seperti NU dan Muhammadiyah.

**Tabel 1.** Mitigasi Upaya Diplomasi yang dapat dilakukan Indonesia Terkait Isu Rohingya (Diolah oleh Penulis, 2023)

Konflik etnis Rohingya merupakan konflik panjang yang tidak hanya berdampak secara horizontal, namun sudah berdampak secara vertikal. Konflik ini tidak lagi berlaku antara sesama etnis, namun sudah berlarut menjadi konflik antara etnis dan pemerintah yang berkuasa. Sehingga hal ini membuat tahapan konflik sudah pada titik kulminasi nya yakni pada tahapan *hurting stalemate*. Konflik sudah mengakibatkan kedua belah pihak yang berkonflik merugi, bahkan sudah menjalar menjadi ancaman stabilitas regional. Untuk itulah

diperlukan keahlian khusus bagi *peace builder* untuk melihat pada tahapan mana kondisi damai itu bisa dibentuk.

Peran Indonesia melalui peran pemerintah baik pada tataran nasional maupun internasional (kebijakan politik luar negeri) dinilai memiliki posisi yang sangat signifikan untuk memitigasikan masalah pelanggaran HAM di Myanmar. Tidak hanya itu peran *grassroot* (akar rumput) Indonesia, seperti kelompok *civil society* keagamaan (NU dan Muhammadiyah) dinilai memiliki emosi yang sama untuk bergerak menyelesaikan masalah ini atas dasar kemanusiaan, sehingga proses penyelesaian konflik bisa dilakukan oleh pemerintah Indonesia secara resmi maupun tidak resmi (melalui kelompok *civil society*) walaupun tingkatan konflik berada pada tahapan eskalasi (*hurting stalemate*).

Proses yang dilakukan Indonesia baik pada tataran pemerintah maupun akar rumput ini dinilai dapat berkontribusi dalam menurunkan tingkatan konflik dari eskalasi (*hurting stalemate*) ke tingkatan penyelesaian konflik (*dispute settlement*) tentunya dengan proses, posisi, serta pengalaman Indonesia dalam masalah konflik dan pelanggaran HAM tersebut.

### *Sejarah dan Perkembangan Etnis Rohingya*

Eksistensi etnis Rohingya pertama kali hadir di Myanmar sebagai masyarakat pendatang yang tinggal sebuah kerajaan independen di Arakan yang saat ini dikenal sebagai Rakhine State di Myanmar (Al-Mahmood, 2016) (Al-Mahmood, 2016). Etnis Rohingya memang bukanlah etnis asli Myanmar yang mayoritas saat ini. Etnis Rohingya merupakan pendatang dari Asia Selatan. Namun saat itu belum ada negara dan pemerintahan berbentuk negara bangsa Myanmar saat ini. Sama halnya dengan etnis Arab dan Cina di Indonesia sebelum dan sesudah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, ataupun seperti etnis Melayu-Jawa yang ada di Suriname, dan juga seperti etnis Melayu yang tersebar di berbagai penjuru Asia Tenggara.

Etnis Rohingya saat itu dapat tinggal dengan damai di Arakan. Kerajaan Arakan ini menjalin hubungan baik dengan Kerajaan Bengal lewat penyebaran Islam dan jalur perdagangan. Awal konflik mulai terjadi ketika Raja Kerajaan Burma, Bodawpaya menaklukkan Arakan dan ratusan ribu pengungsi melarikan diri ke Bengal (Al-Mahmood, 2016) (Al-Mahmood, 2016). Berikut ini penulis memaparkan lini waktu sejarah dan perkembangan etnis Rohingya di Myanmar.

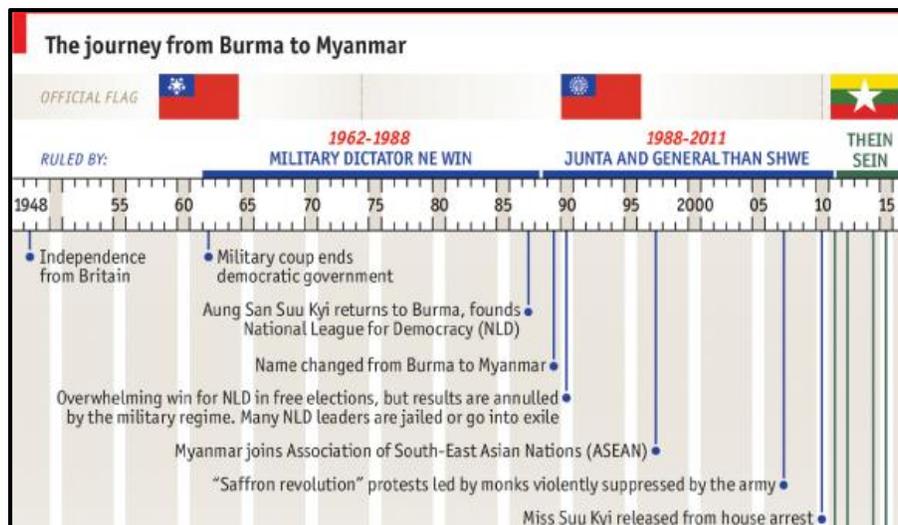
<b>Tahun</b>	<b>Peristiwa</b>
<b>Abad 8</b>	Rohingya, orang-orang asal Asia Selatan, tinggal di sebuah kerajaan independen di Arakan, sekarang dikenal sebagai negara bagian Rakhine di Myanmar modern
<b>Abad 9-14</b>	Rohingya berhubungan dengan Islam melalui pedagang Arab. Hubungan erat ditempa antara Arakan dan Bengal.
<b>1784</b>	Burma King Bodawpaya menaklukkan Arakan dan ratusan ribu pengungsi melarikan diri ke Bengal.
<b>1790</b>	Hiram Cox, seorang diplomat Inggris yang dikirim untuk membantu pengungsi, mendirikan kota Cox's Bazar di Bangladesh, di mana masih banyak Rohingya yang tinggal hari ini.
<b>1824-1942</b>	Inggris menguasai Burma - sekarang dikenal sebagai Myanmar - dan menjadikannya sebuah provinsi di Inggris India. Para pekerja bermigrasi ke Burma dari bagian lain dari Inggris India untuk proyek-proyek infrastruktur.
<b>1942</b>	Jepang menyerang Burma, mendorong Inggris keluar. Ketika Inggris mundur, nasionalis Burma menyerang komunitas Muslim yang mereka pikir mendapat keuntungan dari pemerintahan kolonial Inggris.
<b>1945</b>	Inggris membebaskan Birma dari pendudukan Jepang dengan bantuan nasionalis Burma yang dipimpin oleh pejuang Aung San dan Rohingya. Rohingya merasa dikhianati karena Inggris tidak memenuhi janji otonomi untuk Arakan.
<b>1948</b>	Ketegangan meningkat antara pemerintah Myanmar yang baru merdeka dan Rohingya, yang banyak di antaranya menginginkan Arakan untuk bergabung dengan Pakistan yang mayoritas Muslim. Pemerintah membalas dengan mengucilkan Rohingya, termasuk membebaskan pegawai negeri Rohingya.
<b>1950</b>	Beberapa Rohingya menolak pemerintah, yang dipimpin oleh kelompok bersenjata yang disebut Mujahid. Pemberontakan berangsur-angsur mereda.
<b>1962</b>	Jenderal Ne Win dan Partai Program Sosialis Burma merebut kekuasaan dan mengambil garis keras melawan Rohingya.
<b>1977</b>	Junta mulai Operasi Nagamin, atau Dragon King, yang mereka katakan ditujukan untuk menyaring penduduk untuk orang asing. Lebih dari 200.000 orang Rohingya melarikan diri ke Bangladesh, di tengah tuduhan pelanggaran tentara. Tentara membantah melakukan kesalahan.
<b>1978</b>	Bangladesh mengadakan kesepakatan yang diperantarai U.N. dengan Burma untuk repatriasi pengungsi, di mana sebagian besar Rohingya kembali.
<b>1982</b>	Undang-undang imigrasi baru mendefinisikan kembali orang-orang yang bermigrasi selama pemerintahan Inggris sebagai imigran ilegal. Pemerintah menerapkan ini pada semua Rohingya.
<b>1989</b>	Angkatan Darat mengubah nama Burma menjadi Myanmar.
<b>1991</b>	Lebih dari 250.000 pengungsi Rohingya melarikan diri dari apa yang mereka katakan sebagai kerja paksa, pemerkosaan dan penganiayaan agama di tangan tentara Myanmar. Tentara mengatakan bahwa pihaknya berusaha untuk membawa pesanan ke Rakhine.
<b>1992-1997</b>	Sekitar 230.000 Rohingya kembali ke Arakan, sekarang dikenal sebagai Rakhine, di bawah perjanjian repatriasi lainnya.
<b>2012</b>	Kerusuhan antara Rohingya dan Rakhine Budha menewaskan lebih dari 100 orang, kebanyakan Rohingya. Puluhan ribu orang dibawa ke Bangladesh. Hampir 150.000 orang dipaksa masuk kamp-kamp di Rakhine.
<b>2016</b>	Kelompok militan Rohingya Harkah al-Yaqin menyerang pos-pos penjagaan perbatasan, menewaskan sembilan tentara. Tentara membalas. Lebih dari 25.000 orang melarikan Rakhine

ke Bangladesh, membawa terbitan pembunuhan, pemerkosaan dan pembakaran. Pemerintah Aung San Suu Kyi membantah kekejaman tersebut.

**Tabel 2. Lini Waktu Sejarah Perkembangan Etnis Rohingya di Myanmar** (Al-Mahmood, 2016; Smith & Allsebrook, 1994)

Adalah Hiram Cox, seorang diplomat Inggris yang dikirim untuk membantu pengungsi, mendirikan kota Cox's Bazar di Bangladesh, di mana masih banyak Rohingya yang tinggal hari ini (Al-Mahmood, 2016). Kemudian, setelah Inggris menangkap Burma—sekarang dikenal sebagai Myanmar—dan menjadikannya sebuah provinsi di Inggris India, para pekerja bermigrasi ke Burma dari bagian lain dari Inggris India untuk proyek-proyek infrastruktur.

Pada tahun 1942 saat Perang Dunia ke-2 berlangsung, Jepang menyerang Burma, mendorong Inggris keluar. Ketika Inggris mundur, nasionalis Burma menyerang komunitas Muslim yang mereka pikir mendapat keuntungan dari pemerintahan kolonial Inggris. Kemudian setelah perang dunia berakhir, pada tahun 1945 Inggris membebaskan Birma dari pendudukan Jepang dengan bantuan nasionalis Burma yang dipimpin oleh Aung San dan Rohingya. Rohingya merasa dikhianati karena Inggris tidak memenuhi janji otonomi untuk Arakan. Disinilah konflik mulai terjadi.



**Gambar 2. Lini Waktu Kerajaan Burma ke Myanmar** (*The Economist*, 2015)

Pada tahun 1948 ketegangan meningkat antara pemerintah Myanmar yang baru merdeka dan Rohingya, yang banyak di antaranya menginginkan Arakan untuk bergabung dengan Pakistan yang mayoritas Muslim. Pemerintah membalas dengan mengucilkan Rohingya, termasuk membebaskan pegawai negeri Rohingya. Beberapa Rohingya menolak pemerintah, yang dipimpin oleh kelompok bersenjata yang disebut Mujahid. Pemberontakan berangsur-angsur mereda. Jenderal Ne Win dan Partai Program Sosialis Burma merebut kekuasaan dan mengambil garis keras melawan Rohingya.

1962, Junta memulai Operasi Nagamin, atau Dragon King, yang mereka katakan ditujukan untuk menyaring penduduk untuk orang asing. Lebih dari 200.000 orang Rohingya melarikan diri ke Bangladesh, di tengah tuduhan pelanggaran tentara. Tentara membantah melakukan kesalahan.

Bangladesh mengadakan kesepakatan yang diperantarai PBB dengan Burma untuk repatriasi pengungsi, di mana sebagian besar Rohingya kembali. Kemudian pada tahun 1982, undang-undang imigrasi baru mendefinisikan kembali orang-orang yang bermigrasi selama pemerintahan Inggris sebagai imigran ilegal. Pemerintah menerapkan ini pada semua Rohingya.

Setelah Angkatan Darat mengubah nama Burma menjadi Myanmar, terjadi ketegangan sehingga membuat lebih dari 250.000 pengungsi Rohingya melarikan diri dari apa yang mereka katakan sebagai kerja paksa, pemerkosaan dan penganiayaan agama di tangan tentara Myanmar. Tentara mengatakan bahwa pihaknya berusaha untuk membawa pesanan ke Rakhine. 1992 sampai dengan 1997, sekitar 230.000 Rohingya kembali ke Arakan, sekarang dikenal sebagai Rakhine, di bawah perjanjian repatriasi lainnya.

Konflik ini terus fluktuatif sampai pada tahun 2012, terjadi kerusuhan antara Rohingya dan Rakhine Budha yang menewaskan lebih dari 100 orang, kebanyakan Rohingya. Puluhan ribu orang dibawa ke Bangladesh. Hampir 150.000 orang dipaksa masuk kamp-kamp di Rakhine. Lalu perkembangan terbaru pada tahun 2016, kelompok militan Rohingya Harakah al-Yaqin menyerang pos-pos penjagaan perbatasan, menewaskan sembilan tentara. Tentara membalas. Lebih dari 25.000 orang melarikan Rakhine ke Bangladesh, membawa terbitan pembunuhan, pemerkosaan dan pembakaran. Pemerintah Aung San Suu Kyi membantah kekejaman tersebut. Pada level ini, Rohingya telah berevolusi dari etnis yang tertindas

melahirkan kelompok pembebasan akibat tekanan represif yang diberikan oleh pemerintah Myanmar. Meski gerakan-gerakan pembebasan muncul, secara kapabilitas etnis mayoritas yang direpresentasikan oleh pemerintah Myanmar masih dapat dikatakan melakukan penindasan.

Setidaknya ada lima tingkat genosida yang terjadi di Myanmar. Berdasarkan publikasi dari International State Crime Initiative, London, menjelaskan bahwa lima tingkat itu antara lain *stigmatization, harassment, isolation, systematic weakening, dan mass annihilation*.

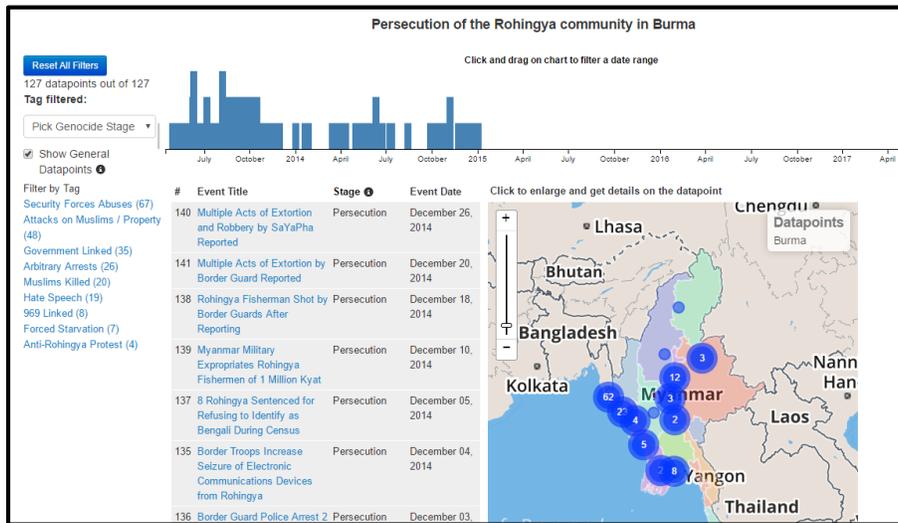
Five stages of genocide	
Stage	Rohingyas in Myanmar
1 Stigmatisation	Denied citizenship and not acknowledged as one of Myanmar's official ethnic groups; labelled "Bengalis"
2 Harassment	Job discrimination; religious persecution; attacks by state security
3 Isolation	In 2012 herded into camps; villages cut off
4 Systematic weakening	Identity cards removed so cannot vote; barred from travelling, leading to loss of livelihood
5 Mass annihilation	Has not yet occurred, but no one has been prosecuted for a killing spree against Rohingyas in 2012

Source: Penny Green, International State Crime Initiative at Queen Mary University of London

Economist.com

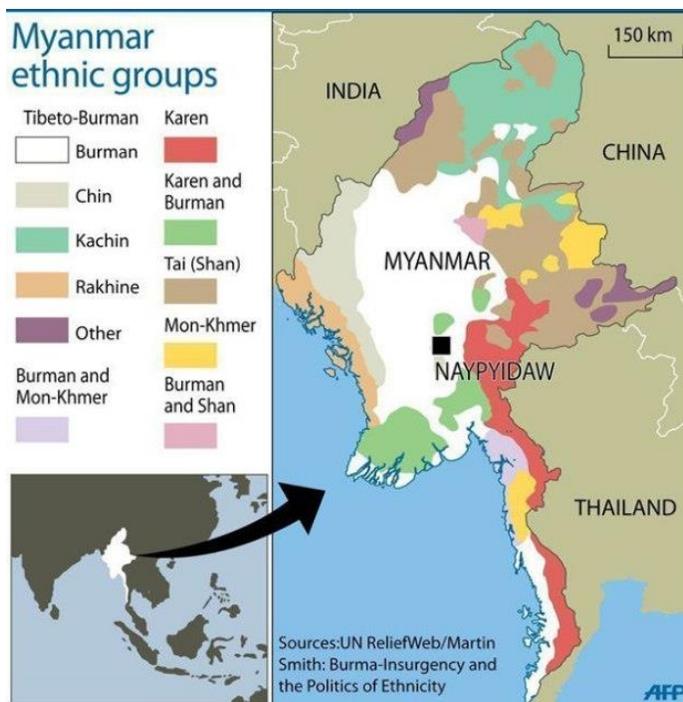
**Gambar 3.** Lima Tahapan Genosida di Myanmar (The Economist, 2015)

Berdasarkan lima tahapan ini, *The Sentinel Project for Genocide Prevention* membuat sebuah publikasi penelitian yang fokus pada eskalasi konflik yang terjadi di Myanmar dengan berbagai kategori genosida dan sejumlah kriteria penindasan seperti penindasan oleh aparat keamanan, serangan terhadap umat Muslim, penindasan yang berkaitan dengan pemerintah, *hate speech*, dan juga protes anti-Rohingya. Berikut ini adalah cuplikan penelitian tersebut.



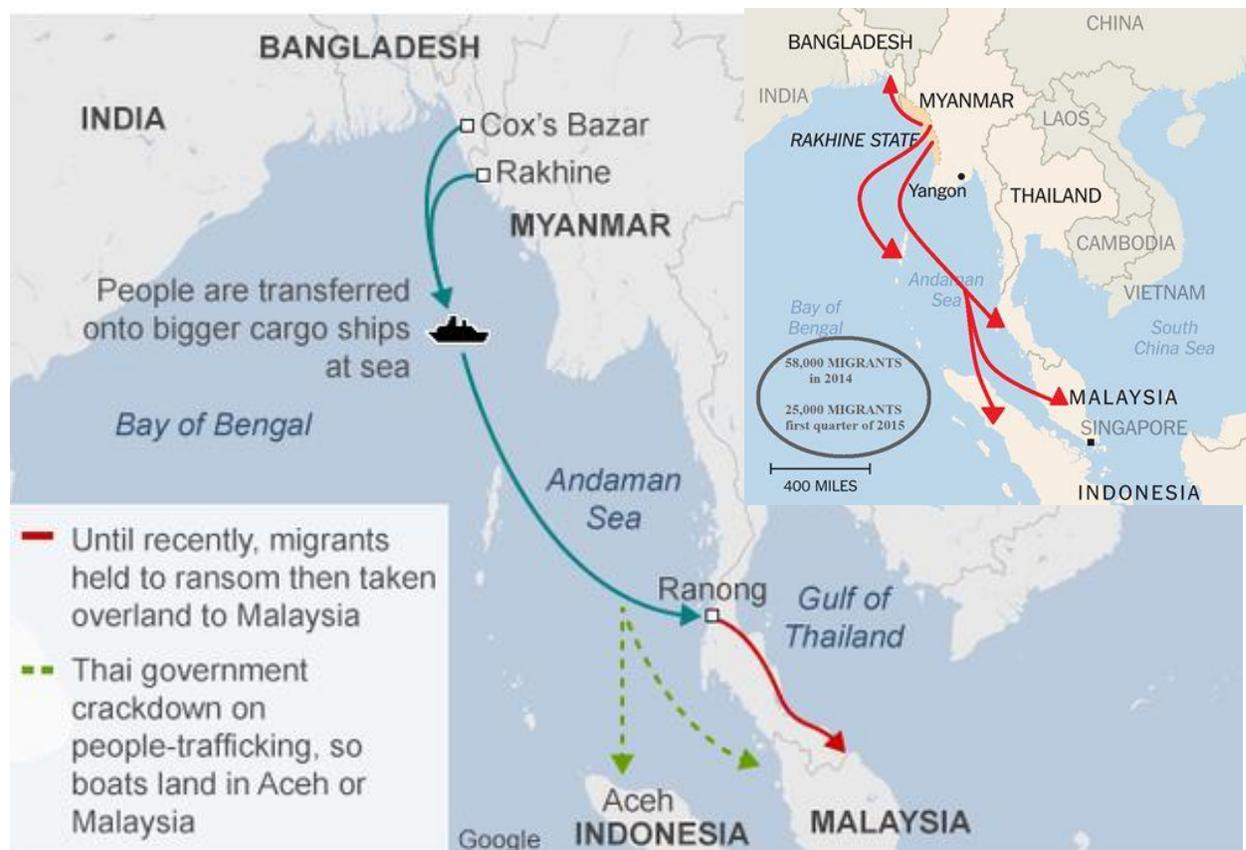
**Gambar 4.** Publikasi Data Eskalasi Konflik Rohingya di Myanmar (herokuapp, 2019)

Perlu diketahui bahwa di Myanmar setidaknya terdapat sebelas etnis. Etnis Burma adalah etnis yang paling mayoritas sedangkan Rakhine merupakan etnis Rohingya yang menjadi minoritas dan hidup di pinggiran Barat Myanmar tempat pelanggaran HAM tersebut terjadi. Perhatikan diagram berikut ini.



**Gambar 5.** Sebaran etnis-etnis yang ada di Myanmar (Smith & Allsebrook, 1994)

Penindasan yang terjadi di Myanmar mengakibatkan banyak etnis Rohingya yang melarikan diri keluar dari Myanmar karena mereka tidak diterima di Myanmar maupun juga di Bangladesh sendiri. Ada yang lari ke Indonesia melewati jalur laut ke Aceh dan ada juga yang lari ke Malaysia. Bahkan masih ada yang terlunta-lunta menjadi manusia perahu tanpa kejelasan dari manapun. Perhatikan gambar berikut ini.



**Gambar 6.** Rute Penyelundupan Etnis Rohingya yang Melarikan diri dari Pemerintah Myanmar (Bonasir, 2015)

Sekitar seribu enam ratus etnis Rohingya dan Bangladesh mengungsi dari Myanmar ke Malaysia dan Indonesia. Delapan ribu orang mengungsi ke Selat Malaka, sekitar seribu orang ke Langkawi, dan enam ratus orang pengungsi datang ke Aceh. Yang memprihatinkan adalah kondisi para migran yang ada di Selat Malaka dikabarkan masih ditampung di sebuah kapal besar di sekitar laut internasional tanpa kejelasan dan tidak menyentuh pantai sama sekali (Aljazeera, 2015).

## DESPERATE JOURNEYS: The Rohingya People

### Rohingya and Bangladeshi migrants have landed in Malaysia and Indonesia

About 1,600 Rohingya and Bangladeshi migrants from Myanmar have landed in Malaysia and Indonesia over the past two days, apparently after human traffickers abandoned their virtual prison ships and left them to fend for themselves, officials said on May 11.

**"WE HAD NOTHING TO EAT"**

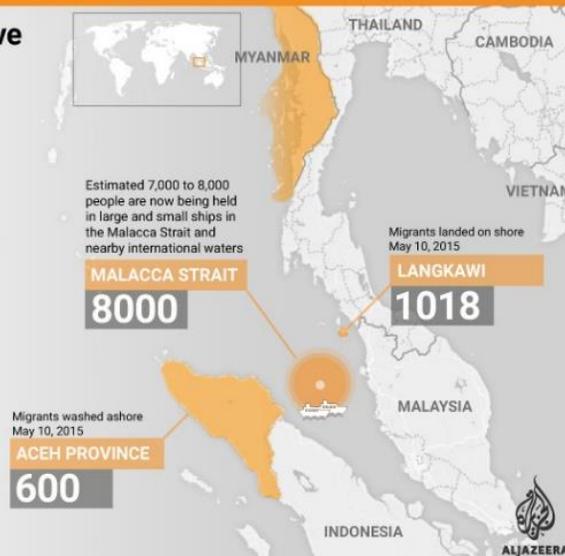
- Rashid Ahmed, 43-year-old Rohingya man who was on one of the boats

### Who are the Rohingya people?

The Rohingya are an ethnic community who live in Myanmar's western Rakhine state. A Muslim people, the Rohingya have for decades suffered from state-sanctioned discrimination in Buddhist-majority Myanmar, which considers them illegal settlers from Bangladesh.



Source: Al Jazeera & agencies



**Gambar 7.** Persebaran pengungsi Etnis Rohingya ke daerah-daerah Asia Tenggara (Aljazeera, 2015)

### *Indonesia dalam Declaration of Human Rights: Diantara Pusaran Arus Migrasi Rohingya*

Indonesia secara geografis berada di antara benua Asia dan Australia, serta Samudra Hindia dan Pasifik, Indonesia berada di persilangan dunia. Hal tersebut menjadikan Indonesia sebagai daerah strategis untuk pergerakan dan transit bagi para migran asal Asia yang hendak menuju ke Australia. Pada tahun 2015, sekitar 900 orang etnis Rohingya berlabuh di Aceh bersama dengan 900 etnis Bangladesh lainnya. Selain di Aceh, pengungsi juga berlabuh di Makassar dan Medan (Siba & Qomari'ah, 2018) (Raufina, 2013).

Meskipun Indonesia sering menjadi tujuan transit bagi para pengungsi dan pencari suaka, belum ada landasan legal bagi Indonesia untuk menangani pengungsi dan pencari suaka tersebut baik dalam bentuk undang-undang maupun konvensi. Hal ini menjadikan Indonesia tidak berhak untuk menentukan status pengungsi kepada orang-orang yang transit tersebut, sehingga pengaturan masalah pengungsi dilakukan oleh *United Nations High Commissioner of Refugees* (UNHCR). Penanganan oleh UNHCR ini dilandaskan pada Konvensi 1951 (Sultoni, 2014).

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi (*Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees 1951*) merupakan dokumen landasan legal yang menjelaskan tentang pengungsi dan menekankan tentang hak-hak mereka, serta kewajiban negara untuk melindungi mereka (Brief, 2021) (UNHCR, 1951). Pasal 1(A) ayat (2) Konvensi 1951 menjelaskan bahwa pengungsi merupakan seseorang yang karena rasa takut dan persekusi, telah memutuskan hubungan dengan negara asalnya secara terpaksa. Rasa takut tersebut disebabkan oleh berbagai hal. Penganiayaan berdasarkan ras, agama, keagamaan, keanggotaan kelompok sosial dan afiliasi politik tertentu menyebabkan mereka berada di luar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut. Negara-negara yang meratifikasi Konvensi 1951 wajib memenuhi hak-hak pengungsi (Sultoni, 2014), diantaranya:

1. hak untuk kebebasan beragama (pasal 4)
2. hak untuk mendapat pelayanan hukum (pasal 16)
3. hak untuk bekerja (pasal 17)
4. hak untuk memiliki rumah (pasal 21)
5. hak untuk mendapat pendidikan
6. hak untuk mendapat bantuan umum (pasal 23)
7. Hak pengecualian dari hukuman atas penyusupan secara ilegal ke negara anggota konvensi (pasal 31)
8. hak untuk tidak mengalami pengusiran kecuali karena alasan tertentu (pasal 32)
9. hak untuk tidak dipulangkan paksa karena alasan ketakutan menerima penganiayaan di negara asal (pasal 33)

Indonesia sebagai negara yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 tidak memiliki kewajiban untuk memberikan hak-hak pengungsi tersebut. Meskipun demikian, Indonesia telah menyatakan dukungan penuh terhadap prinsip-prinsip fundamental hak asasi manusia dalam Piagam PBB dan menjadikan *1948 Universal Human Rights Declaration* sebagai standar pencapaian universal bagi semua rakyat dan bangsa (Nations, 2015) (Jatyputri, 2015). Prinsip *non-refoulement* mendasari kebijakan Indonesia untuk menerima para pengungsi dan memberi tempat untuk proses *resettlement* ke negara ketiga. Pelaksanaan proses-proses

tersebut melibatkan kerja sama intensif antar Indonesia dan UNHCR dan lembaga internasional lainnya.

Pemerintah Indonesia menilai ketentuan dan beberapa hak pengungsi yang tertera dalam Konvensi 1951 masih berat untuk dilaksanakan, seperti pasal 17 tentang hak bekerja dan pasal 21 tentang hak memiliki rumah. Hal ini menyebabkan pemerintah Indonesia enggan untuk meratifikasi konvensi tersebut (Sultoni, 2014). Untuk mengatur masalah pengungsian, Indonesia sebenarnya telah memiliki landasan hukum yang dianggap sesuai, baik dari internasional maupun nasional.

Pada tingkat nasional, Indonesia memiliki beberapa landasan hukum sendiri dalam menangani masalah pengungsi. Sebagai contoh, pemerintah mengeluarkan dekrit (Dekrit Presiden) yang memberikan kebebasan bagi pengungsi mendapatkan pendidikan dan pekerjaan (Varagur, 2017). Selain dekrit presiden, Indonesia menggunakan beberapa landasan hukum lain dalam menangani masalah pengungsi.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi menyatakan bahwa pemerintah Indonesia perlu segera mengupayakan penanganan pengungsi secara cepat, tepat, terpadu dan terkoordinasi melalui kegiatan pencegahan, penyelamatan, rehabilitasi dan rekonstruksi, apapun alasan dan latar belakang terjadinya pengungsian. Kepres tersebut membuat pengungsi berada di bawah perlindungan hukum dan penghidupan yang layak bagi pengungsi tanpa memandang latar belakang mereka. Meskipun demikian, sampai saat ini, kejelasan status dan penanganan pengungsi masih belum spesifik dalam hukum Indonesia.

Penanganan pengungsi lintas negara, termasuk Rohingya, saat ini diletakkan di bawah wewenang Imigrasi sebagai institusi pemerintah yang mengawasi lalu lintas masuk dan keluar dari wilayah Indonesia (Rachmah & Pestalozzi, 2016). Direktorat Jenderal Imigrasi telah beberapa kali menerbitkan peraturan Dirjen Imigrasi tentang pengungsi dan pencari suaka sesuai dengan fungsi dan wewenang Imigrasi. Pada perkembangannya, berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Nomor KEP-10/MENKO/POLHUKAM/1/2013 dan SK P2MP2S, dibentuklah Desk Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari Suaka (P2MP2S). Desk tersebut melibatkan 11 Kementerian/Lembaga terkait yaitu: Kementerian Koordinatif Politik, Hukum dan

Keamanan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Keuangan, Kementerian Perhubungan, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung, Badan Intelijen Nasional, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Badan *Search and Rescue* Nasional.

Masing-masing kementerian dan lembaga terkait bertugas sesuai wewenangnya masing-masing, dipadankan dengan tugas pokok dan fungsinya. Dengan adanya desk tersebut, maka target tugas dan wewenang kementerian dan lembaga terkait diperluas dengan memasukkan pengungsi dan pencari suaka dalam tugas pokok dan fungsinya. Ketiadaan struktur desk di daerah membuat desk mendorong pemerintah daerah untuk membentuk satuan tugas penanganan pengungsi masing-masing. Kerja sama antara desk dan pemerintah daerah menciptakan Tim PORA, sesuai mandat UU Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 untuk mengawasi dan menangani orang asing yang ada di wilayah Indonesia termasuk di dalamnya pengungsi dan pencari suaka (Rachmah & Pestalozzi, 2016).

Menurut laporan dari SUAKA tahun 2016, Makassar, Aceh dan Medan merupakan tujuan berlabuh pengungsi Rohingya. Pemerintah daerah masing-masing melakukan tindakan berdasarkan kewenangan mereka terhadap penanganan pengungsi pencari suaka karena ketiadaan hukum yang jelas dari pemerintah pusat. Laporan tersebut menyatakan bahwa pemerintah Makassar menjalankan peran positif dalam menangani pencari suaka.

Terdapat sekitar 2041 pengungsi pada tahun 2016 di Makassar. Jumlah yang cukup tinggi ini salah satunya disebabkan oleh kebijakan Walikota Makassar, yaitu mengeluarkan ijin tinggal di Makassar bagi para pengungsi dan pencari suaka. Agar penanganan lebih maksimal dan wewenang walikota lebih terarah, Walikota Makassar dan *International Organization of Migration* (IOM) menandatangani Nota Kesepahaman pada tanggal 23 September 2015 (Rachmah & Pestalozzi, 2016).

Nota kesepahaman tersebut berisi dasar hukum untuk mengakomodir kebutuhan pendanaan yang tidak dapat dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk menangani pengungsi dan pencari suaka, serta menanggulangi ketiadaan arahan dari pemerintah pusat tentang bagaimana menangani pengungsi dan pencari suaka kepada pemerintah Kota Makassar. Pendanaan kegiatan yang berkaitan dengan pengungsi dibebankan kepada IOM karena pemerintah Kota Makassar tidak mengalokasikan dana untuk hal tersebut. Selain itu, nota

kesepahaman tersebut juga menjadi dasar penyusunan cetak biru penanganan pengungsi dimana berbagai departemen pemerintah ikut terlibat.

Kendali penanganan pengungsi Rohingya di Aceh dipegang oleh Satuan Tugas (satgas), yang berasal dari pemerintah maupun LSM yang ada di Aceh. Satgas diciptakan setelah adanya dorongan dari desk P2MP2S untuk mengisi kekosongan hukum tentang penanganan pengungsi lintas batas di Indonesia, salah satunya di Aceh. Satgas yang tersebar di berbagai wilayah Aceh bekerja berdasarkan SK yang diterbitkan oleh Walikota atau Bupati. Satgas-satgas tersebut biasanya diketuai oleh Imigrasi dan masing-masing instansi kota mengirimkan anggotanya kepada satgas untuk bekerja sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Meskipun demikian, penanganan pengungsi Rohingya di Aceh lebih banyak dilakukan oleh rakyat setempat dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM). Rakyat Aceh, khususnya warga yang tinggal di dekat laut, banyak menolong pengungsi Rohingya ketika berada di perairan Aceh. Bulan Mei 2015, pengungsi Rohingya yang terkatung-katung di laut Aceh diselamatkan oleh puluhan nelayan Aceh yang berada di sekitarnya. Salah seorang nelayan menyatakan bahwa penyelamatan para pengungsi merupakan hak dan kewajiban mereka untuk menyelamatkan sesama manusia, dan tidak ada yang bisa melarangnya. Setelah itu, para nelayan warga Aceh tersebut memberi bantuan berupa makanan, pakaian dan tempat tinggal sementara (Missbach, 2016). Respon warga Aceh lebih cepat daripada respon pemerintah karena ketiadaan dasar hukum untuk menolong para pengungsi tersebut.

Lokasi Penanganan Pengungsi	Nama LSM	Program	Manfaat/Akibat
<b>Aceh</b>	LSM Dompet Dhuafa dan LSM Medicine Sans Frontier	Pembangunan gedung sekolah di Timbang Langsa, pelaksanaan proses belajar mengajar dilaksanakan oleh Dompet Dhuafa; Medicin Sans Frontier memberikan penanganan konsultasi psikologis klinik bagi pribadi dan kelompok di <i>shelter</i> Bayeun dan Langsa.	LSM-LSM yang ada di Aceh lebih sigap daripada pemerintah Aceh dalam menangani pengungsi karena tidak ada aturan hukum yang dapat membahayakan eksistensinya. Kerja-kerja LSM ini menyebabkan kondisi tanggap darurat pengungsi Rohingya dapat diatasi lebih cepat., serta banyak LSM lain dengan berbagai kegiatan berbeda. Kegiatan-kegiatan LSM turut menjangkau masyarakat sekitar non-pengungsi, sehingga mampu mendekatkan warga sekitar dengan para pengungsi.
<b>Medan</b>	Tim Pengawasan Orang Asing (PORA) bekerjasama dengan UNHCR dan IOM (Semua fungsi pengawasan berada di Imigrasi)	Peran Medan yang paling menonjol adalah sebagai tempat transit terakhir bagi pengungsi Rohingya di Aceh sebelum diberangkatkan ke negara penampung, seperti Amerika Serikat dan Kanada.	Penanganan di Medan tidak seoptimal di Aceh. Hal ini karena pemerintah setempat maupun LSM yang ada di Medan tidak terlalu peduli pada masalah pengungsi ini. Apabila dalam waktu 6 bulan setelah diwawancara oleh perwakilan calon negara penampung belum ada respon, maka pemerintah Medan akan mengembalikan para pengungsi tersebut ke Aceh.

**Tabel 3.** Penanganan Pengungsi Rohingya di Indonesia (Rachmah & Pestalozzi, 2016 & Muhandiansyah, 2017)

Pengungsi Rohingya di Indonesia dipenuhi kebutuhan dasarnya oleh pemerintah Indonesia yang bekerja sama dengan IOM. Kebutuhan berupa pakaian, makanan dan tempat tinggal telah diberikan agar para pengungsi mampu bertahan hidup. Para pengungsi dan pencari suaka di Indonesia sebagian besar ditempatkan di *shelter* atau *community housing*. Sisanya ditempatkan di fasilitas/rumah detensi imigrasi, dan lainnya merupakan pengungsi mandiri.

Kebutuhan para pengungsi yang beragam dipenuhi oleh IOM melalui pemberian sejumlah uang. Kebutuhan seperti makanan, transportasi rumah sakit atau puskesmas dan lainnya harus dipenuhi sendiri oleh penerima uang tersebut. IOM sesuai persetujuan pemerintah Indonesia diperbolehkan untuk memberi tunjangan rata-rata sejumlah Rp1.250.000/bulan untuk dewasa dan Rp500.000/bulan untuk anak-anak di bawah 18 tahun.

Pemberian bantuan juga bervariasi sesuai dengan penempatan pengungsi. Sebagai contoh, para pengungsi di Aceh ditempatkan di *camp* dan diberikan bantuan secara langsung,

bukan sejumlah uang. Hal ini ditunjukkan dengan adanya makanan dari dapur umum secara rutin, klinik kesehatan, fasilitas ambulans ataupun dokter kunjungan, air bersih, toilet umum dan bilik untuk ditinggali. Semua itu diterapkan karena Aceh dianggap sebagai tempat singgah sebelum dipindahkan ke tempat lain. Di Medan dan Makassar, umumnya bantuan uang lebih banyak diterapkan, walaupun ada beberapa tempat tertentu yang diberikan bantuan secara langsung.

Pemerintah Indonesia juga memenuhi hak atas kesehatan dan pendidikan para pengungsi Rohingya. Para pengungsi dijamin pelayanan kesehatannya oleh pemerintah di rumah-rumah sakit dan puskesmas-puskesmas yang bekerja sama dengan IOM. Selain itu, tersedia juga penyuluhan masalah kesehatan reproduksi dan kesehatan ibu hamil. Hak atas pendidikan dipenuhi oleh IOM bekerja sama dengan lembaga swasta penyedia layanan kursus bahasa Inggris di Indonesia sebagai persiapan sebelum menuju negara penampung bagi para pengungsi. Selain itu, di tiap *shelter* di Makassar diadakan kursus selain bahasa Inggris, seperti kursus mekanik, pelatihan supir ekskavator dan pelatihan montir listrik. Ada juga upaya beberapa pengungsi yang ingin agar anaknya bersekolah di sekolah formal, dan beberapa upaya membuah hasil (Rachmah & Pestalozzi, 2016).

Dari penjabaran tersebut, dapat dilihat bahwa Indonesia tetap memperlakukan pengungsi dengan baik sesuai dengan *Universal Declaration of Human Rights*, meskipun Indonesia tidak meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi karena adanya ketentuan dan hak-hak pengungsi yang dinilai memberatkan pemerintah Indonesia. Indonesia telah menjalankan prinsip-prinsip yang ada dalam Konvensi 1951 tentang Pengungsi, seperti *non-refoulement* (tidak memulangkan), *non-expulsion* (tidak mengusir), *non-discrimination* (tidak membedakan) dan tidak melakukan tindak pidana bagi para pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia.

## **Kesimpulan**

Persoalan Rohingya mendapatkan perhatian serius dari publik Indonesia. Hal utama yang menjadi penyebab mengapa masyarakat Indonesia memberikan perhatian yang cukup tinggi terhadap dinamika yang terjadi pada etnis Rohingya adalah solidaritas persaudaraan sesama muslim. Meskipun terdapat argumen yang menyatakan bahwa persoalan yang terjadi pada etnis Rohingya merupakan “persoalan politik yang berakar pada tatanan nasional

Myanmar” yang tidak mengakui Rohingya sebagai etnis pribumi sekaligus warga negara Myanmar (Aziz, 2010). Sehingga penggunaan dimensi agama dalam persoalan ini menjadi tidak relevan dan dianggap berbahaya karena dianggap dapat menimbulkan persoalan lain seperti ekstrimisme atas nama agama. Namun pada sisi lain kita juga tidak dapat mengingkari bahwa diskriminasi dan penindasan yang dialami oleh etnis Rohingya salah satu penyebab utamanya adalah identitas muslim yang melekat pada diri mereka.

Perhatian publik Indonesia terhadap persoalan ini dan juga desakan kepada pemerintah untuk terlibat aktif dalam menemukan solusi ataupun memberikan tekanan-tekanan diplomatik terhadap Myanmar sebagai anggota ASEAN merupakan hal yang normal dalam negara yang menganut paham demokrasi dalam sistem politiknya. Sejak Era Reformasi bergulir pada 1998, opini dan persepsi publik menjadi salah satu elemen penting bagi pemerintah dalam menyusun perumusan kebijakan publik baik domestik dan luar negeri. Bahkan pada beberapa kasus, elemen-elemen dari *civil society* juga terlibat aktif dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia.

Indonesia menganggap Asia Tenggara (ASEAN) sebagai lingkungan strategis yang pertama. Isu-isu yang membawa implikasi terhadap stabilitas ASEAN menjadi salah satu prioritas kebijakan luar negeri Indonesia mengingat instabilitas ASEAN juga akan membawa dampak terhadap kondisi domestik Indonesia. Indonesia dianggap sebagai *primus inter pares* diantara anggota ASEAN dan sangat diharapkan peran aktifnya dalam mengatasi isu-isu regional. Hal ini disebabkan Indonesia selalu hadir dengan ide-ide dan berbagai inisiatif diplomasi dalam memecahkan dan meredakan persoalan regional seperti konflik Laut Tiongkok Selatan, konflik Thailand dan Kambaja terkait sengketa perbatasan, dan peran aktif Indonesia dalam mendorong proses demokratisasi pemerintahan junta militer di Myanmar (The Jakarta Globe, 2015).

Isu Rohingya menjadi tantangan bagi Indonesia dan juga ASEAN. Bagi ASEAN, isu ini menunjukkan prinsip non-intervensi yang tidak efektif dalam memecahkan masalah regional. Konteks hubungan internasional kontemporer sangat berbeda dibandingkan dengan era perang dingin. Penggunaan prinsip non-intervensi oleh ASEAN menjadi tidak relevan dalam menghadapi kompleksitas isu-isu kontemporer. Kegagalan ASEAN dalam mengatasi isu Rohingya juga akan berakibat pada efektifitas ASEAN dalam mengatasi isu-isu lainnya

seperti konflik Laut Tiongkok Selatan yang melibatkan empat negara ASEAN dan Tiongkok (Nau & Sahertian, 2021). Demikian halnya dengan Indonesia, keberhasilan Indonesia dalam menangani isu Rohingya akan semakin memperkuat posisi Indonesia sebagai *natural leader* untuk ASEAN.

## Referensi

- Aljazeera. (2015). Indonesia to Turn Back Rohingya Boats. Diakses dari: <https://www.aljazeera.com/news/2015/5/12/indonesia-to-turn-back-rohingya-boats#:~:text=Indonesian%20military%20has%20told%20Al,wass%20turned%20away%20towards%20Malaysia.>
- Al-Mahmood, S. Z. (2016). Timeline: A Short History of Myanmar's Rohingya Minority - India Real Time - WSJ. *Wall Street Journal*, 1. Retrieved from <https://blogs.wsj.com/indiarealtime/2016/12/23/timeline-a-short-history-of-myanmars-rohingya-minority/>
- Azar, E. E., Jureidini, P., & Mclaurin, R. (1978). Protracted Social Conflict; Theory and Practice in the Middle East. *Journal of Palestine Studies*, 8(1), 41–60. <https://doi.org/10.2307/2536101>
- Azis, A. (2015). Rohingya crisis: Redux. <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/20/rohingya-crisis-redux.html>
- Baiduri, M.C.N. I. (2017). Panglima TNI: Jangan Jadikan Indonesia Ajang Konflik Agama diakses dari: <https://nasional.tempo.co/read/news/2017/05/31/078880422/panglima-tni-jangan-jadikan-indonesia-ajang-konflik-agama>
- Bonasir, R. (2015). Mengapa Orang-orang Rohingya Melarikan diri dari Myanmar. Diakses dari: [https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150522\\_dunia\\_myanmar\\_exodus](https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150522_dunia_myanmar_exodus)
- Brahm, E. (2017). Conflict Stages. Diakses dari: <http://www.beyondintractability.org/essay/conflict-stages>
- Brief, T. (2021). *Rohingya Crisis*. 836–836. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-95714-2\\_300222](https://doi.org/10.1007/978-3-319-95714-2_300222)
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2011). *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publication International.
- Fauzi, I. (2016). *Muslim Rohingya dan Krisis yang Tak Berhujung*. Diakses dari: <https://pssat.ugm.ac.id/id/muslim-rohingya-dan-krisis-yang-tak-berujung/>
- Hukil, R., & Shaunik, N. (1978). The Rohingyas of Myanmar The Rohingyas of Myanmar The Rohingyas of Myanmar. *Institute of Peace and Conflict Studies*, 1–8.

- Human Rights Watch. (2016). *World Report 2016: Events of 2015*. Bristol, UK: Policy Press. <https://doi.org/10.56687/9781447325512>
- Schabas, W. A., Prudhomme, N., & Powderly, J. (2010). Crimes against humanity in Western Burma: the situation of the Rohingyas. Irish Centre for Human Rights. Retrieved from <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>
- Missbach, A. (2016). Rohingya Refugees in Aceh, Indonesia: Hostile Hospitality. *Middle East Institute*, 1–7. Retrieved from [https://www.mei.edu/publications/rohingya-refugees-aceh-indonesia-hostile-hospitality#\\_ftnref2](https://www.mei.edu/publications/rohingya-refugees-aceh-indonesia-hostile-hospitality#_ftnref2)
- Nations, S. A. (2015). *Editorial : Indonesia Must Take Lead in Refugee Issue Ganjar Groomed by Jokowi for Next President : PDI-P NBA Finals : Nuggets Beat Heat 109-94 in Pluang Launches More than 500 US Stocks , PLN to Pay Rp 2T in Dividends , Rp 35T in Tax after Record-Breakin.* (1), 6–8.
- Nau, N. U. W., & Sahertian, J. (2021). Efektivitas Pembentukan Asean Institute for Peace and Reconciliation Dalam Menangani Konflik Di Kawasan Asia Tenggara. *Frequency of International Relations (FETRIAN)*, 3(1), 1–32. <https://doi.org/10.25077/fetrian.3.1.1-33.2021>
- Rachmah, R. A., & Pestalozzi, Z. E. (2016). Hidup Yang Terabaikan; Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya Di Indonesia. *Edited by Idaman Andarmosoko. Edisi Pert. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta.*
- Sandi, K., Kata, L., Klik, S., Sandi, U. K., & Minahasa, T. (n.d.). *Panglima TNI : Jangan Jadikan Indonesia Ajang Konflik Agama.* 1–14.
- Schabas, W. A., Prudhomme, N., & Powderly, J. (2010). *Crimes against humanity in Western Burma: the situation of the Rohingyas.* Galway: NUI Galway.
- Siba, M. A. M., & Qomari'ah, A. N. (2018). Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Konflik Rohingya. *Jurnal Islamic Word and Politics*, 2(2), 368–385. Retrieved from <https://journal.umy.ac.id/index.php/jiwp/article/view/5826>
- Smith, M., & Allsebrook. (1994). Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights. In *Human Rights Series*.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1997). *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif Prosedur, Teknik, dan Teori.* Surabaya: Bina Ilmu Offset.
- Sultoni, Y. (2014). *Alasan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 Tentang Pengungsi dan Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Indonesia* (Undergraduate Thesis, Brawijaya University).
- The Economist. (2015). The Most Persecuted People on Earth. Diakses dari: <http://www.economist.com/news/asia/21654124-myanmars-muslim-minority-have-been-attacked-impunity-stripped-vote-and-driven>
- Thrall, A. T., Stecula, D., & Sweet, D. (2014). May We Have Your Attention Please? Human-

Rights NGOs and the Problem of Global Communication. *International Journal of Press/Politics*, 19(2), 135–159. <https://doi.org/10.1177/1940161213519132>

UNHCR. (2017). The 1951 Refugee Convention. Diakses dari: <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

Varagur, K. (2017). Indonesia Breaks Silence on Refugees with Presidential Decree. Diakses dari: <https://www.voanews.com/a/indonesia-breaks-silence-on-refugees-with-presidential-decree/3696079.html>

Wahab, A. A. (2017). The Future of Forced Migrants in ASEAN. *Heinrich Boll Stiftung South East Asia*, 1–8.