

BAB IV

ANALISIS PELUANG PENERAPAN RESPONSIBILITY TO PROTECT (R2P) DI RAKHINE TERHADAP ROHINGYA

Bab ini memaparkan peran Responsibility to Protect melalui PBB dalam menyelesaikan krisis kemanusiaan di Rakhine terhadap Rohingya. Pada Sub-bab pertama akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai sikap pemerintah Myanmar yang dianggap “*Unwilling*” atau tidak adanya kesediaan untuk menyelesaikan konflik kemanusiaan di Rakhine. Pada sub-bab kedua dijelaskan mengenai langkah yang telah dilakukan PBB melalui badan-badan PBB diantaranya Dewan Keamanan PBB serta badan-badan bentukan dari Dewan HAM PBB seperti *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *Fact-Finding Mission*, kemudian adanya tanggapan dari organisasi internasional seperti OKI (Organisasi Konferensi Islam). Pada sub-bab ketiga merupakan bagian akhir yang akan dijabarkan mengenai analisis penerapan Responsibility to Protect melalui data-data yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya dalam upaya menyelesaikan krisis kemanusiaan terhadap Rohingya di Rakhine.

1.1 Rohingya dan Sikap Pemerintah Myanmar

Berdasarkan dokumen ICISS tahun 2001, menyatakan apabila suatu negara *Unable* (tidak dapat menyelesaikan permasalahan di negaranya) atau *Unwilling* (tidak adanya keinginan untuk menyelesaikan permasalahan di negaranya), maka disaat itulah konsep Responsibility to Protect dapat diterapkan. Peristiwa di Rakhine yang diawali dari adanya konflik komunal pada tahun 2012, yang kemudian berlanjut hingga Oktober 2016 ketika

adanya penyerangan dari kelompok militan Rohingya atau dikenal dengan ARSA (*Arakan Rohingya Salvation Army*), yang menyerang pos polisi diperbatasan Rakhine dengan menewaskan sembilan petugas polisi. Aksi tersebut mendapat tanggapan dari angkatan bersenjata militer Myanmar dengan melakukan serangan balasan yang dikenal dengan peristiwa *clearance operation* (Hunt, 2017). Peristiwa kekerasan pihak angkatan bersenjata Myanmar terus bergulir dan kembali terjadi pada agustus 2017. Menurut *UN News Services* peristiwa tersebut menyebabkan sebanyak kurang lebih 415.000 jiwa penduduk Rakhine mayoritas Rohingya yang menjadi korban kekerasan dan melarikan diri ke Bangladesh (COI, 2017).

Konflik yang terus meningkat di Myanmar seakan tiada henti dan orang-orang Rohingya yang menjadi korban terus meningkat. Meningkatnya kematian warga Rohingya dari peristiwa 2012 hingga 2017, salah satunya disebabkan karena terbatasnya akses bantuan kemanusiaan ke daerah konflik yang dilakukan dengan sengaja oleh angkatan bersenjata Myanmar. Tidak hanya membatasi bantuan kemanusiaan saja, pemerintah Myanmar juga membatasi pencarian informasi dari media asing, serta memblokir para pencari informasi dari pemantau hak asasi manusia (Fortify Rights, 2017). Ketidakpedulian Pemerintah Myanmar terhadap Rohingya tersebut dianggap sebagai *Unwilling* (tidak adanya keinginan untuk menyelesaikan permasalahan) dinegaranya.

Peristiwa *clearance operation* pada Oktober 2016, telah mengakibatkan sebanyak 3.000 masyarakat Rakhine yang mayoritas Rohingya menjadi pengungsi. Beberapa desa di Rakhine seperti di Buthidaung, Maungdaw dan Sittwe menyediakan penampungan

sementara untuk para korban. Kebutuhan para korban dipenampungan tersebut disediakan oleh pemerintah Rakhine, LSM lokal dan organisasi keagamaan yang ada di Rakhine. Walaupun sudah disediakan bantuan dari beberapa otoritas penting, tetapi tercatat sekitar 10.000 - 15.000 masyarakat Rakhine Utara yang didominasi oleh Rohingya yang mengungsi tidak menerima bantuan bahkan tidak dilindungi dan keselamatan mereka diabaikan begitu saja oleh pemerintah Myanmar (Human Rights Council , 2017)

Prihatin dengan situasi pengungsi Rohingya, organisasi internasional bidang kemanusiaan bersiap untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada para korban, tetapi tindakan tersebut dibatasi oleh otoritas Myanmar. Pemerintah Myanmar tidak mengizinkan beberapa badan kemanusiaan bentukan PBB seperti OHCHR (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*), OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), dan UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) serta organisasi-organisasi kemanusiaan seperti IOM (*Organization for Migration*) dan WFP (*World Food Programme*) yang beroperasi di Rakhine untuk memberi bantuan kemanusiaan dan membantu melaksanakan program pembangunan. Walaupun sudah ada beberapa organisasi kemanusiaan yang kemudianizinkan menyalurkan bantuan kemanusiaan seperti WFP (*World Food Programme*) atau program pangan dunia, tetapi bantuan internasional masih menghadapi pembatasan. Para otoritas Myanmar hanya memperbolehkan bantuan internasional menyalurkan bantuan dari dan melalui staff nasional yang telah disediakan oleh otoritas Myanmar (OCHA, 2016, p. 3)

Sejak peristiwa Oktober 2016, terbatasnya akses ke daerah-daerah yang terkena dampak dari aksi operasi pembalasan pasukan keamanan Myanmar seperti sulitnya

memperoleh informasi yang berhubungan dengan situasi di Rakhine Utara. Media Independen tidak diizinkan masuk bahkan Komite Informasi di Rakhine berada dibawah koordinator negara yang dikendalikan oleh Kementerian Pertahanan, sehingga pemberitaan dimedia massa, sama sekali tidak ada yang menginformasikan atau menyinggung peristiwa yang terjadi di Rakhine (Human Rights Council , 2017).

Upaya pembatasan juga dilakukan dengan menolak bahkan memblokir setiap langkah penyelidikan independen dari berbagai organisasi internasional bentukan badan HAM PBB. Salah satunya *Fact Finding Mission* yang dibentuk oleh Badan HAM pada 21 september 2017, yang tujuan utamanya adalah untuk mengunjungi Myanmar sekaligus mengadakan dialog dengan pemerintah Myanmar serta untuk melakukan penyelidikan terkait pelanggaran HAM yang terjadi di Rakhine, namun kemudian diawal Februari upaya penyelidikan pun ditolak oleh pasukan keamanan Myanmar (Reliefweb, 2018).

Beberapa pembuktian diatas mengenai sikap pemerintah Myanmar dalam kasus Rohingya dapat dianggap sebagai *Unwilling* (tidak adanya keinginan untuk menyelesaikan). Pada dasarnya tidak ada pembenaran bahwa “ketidakinginan atau *Unwilling*” dari suatu negara dalam menyelesaikan masalah didalam negaranya sendiri menjadi suatu pembenaran masuknya komunitas internasional dalam memberikan bantuan internasional. Namun kemudian, hal teresbut dapat dibenarkan dan dipertimbangkan ketika suatu negara menolak masuknya bantuan dan personel bantuan ke wilayahnya tanpa memberikan alasan yang sah.

Dengan catatan apabila suatu negara menolak untuk menerima bantuan internasional, jika negara tersebut mampu memberikan respon yang memadai dan efektif terhadap pelanggaran HAM atau ketika mereka telah menerima bantuan yang layak dan memadai di

tempat lain maka komunitas internasional tidak memiliki kewajiban untuk masuk dan memberikan bantuan kemanusiaan. Namun sebaliknya berdasarkan Hukum Internasional bahwa jika adanya suatu penawaran berdasarkan prinsip-prinsip kemanusiaan, ketidakberpihakan dan bersikap netral serta tidak ada sumber alternatif bantuan yang tersedia atau bahkan terjadi penolakan dalam suatu kondisi tertentu. Maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap HAM (Andrea de Guttry, 2012, p. 229). Hal inilah yang kemudian terjadi di Rakhine, ribuan para korban operasi pembersihan, terutama Rohingya yang tidak mendapatkan akses yang layak dari negaranya sendiri ditambah lagi ditempat pengungsian keselamatan Rohingya diabaikan begitu saja yang dibuktikan melalui pasukan keamanan Myanmar dengan sengaja menolak bantuan kemanusiaan yang bersumber dari organisasi-organisasi kemanusiaan.

1.2 Peran PBB mengatasi krisis kemanusiaan di Rakhine

Terlepas dari pendapat beberapa ahli hukum internasional yang memandang bahwa Responsibility to Protect tidak lebih dari sekadar slogan politik, tetapi merupakan sebuah prinsip yang dijadikan sebagai komitmen politik negara-negara untuk melindungi populasi mencegah dari tindakan *mass atrocities* seperti genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan (Bellamy, 2011). Dari perkembangan prinsip ini yang kemudian perlu dipertimbangkan bahwa R2P dapat memberikan solusi bagi permasalahan Rohingya di Rakhine. Ketika telah terjadi eksekusi terhadap suatu masyarakat, yang dapat dikategorikan sebagai aksi genosida, maka konsep Responsibility to Protect pun dapat diterapkan. Landasan penggunaan R2P dalam menyikapi permasalahan kemanusiaan

telah ada dalam Hukum Internasional, yang kemudian dilanjutkan dengan menggunakan mekanisme yang sah untuk melegitimasi penerapan Responsibility to Protect. Hingga saat ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) masih dianggap sebagai organisasi internasional yang dapat bertindak secara sah untuk merespons peristiwa-peristiwa yang mengancam perdamaian dan keamanan dunia.

Implementasi Responsibility to Protect melalui PBB dalam mencegah dan meminimalisir krisis kemanusiaan di Rakhine yaitu dengan memberikan bantuan kemanusiaan dan pencarian bukti pelanggaran HAM di Rakhine. Pelaksanaan PBB di Rakhine kemudian dilakukan oleh Dewan Keamanan PBB dan Dewan HAM PBB. Sejauh ini, yang telah dilakukan oleh Dewan Keamanan PBB yaitu mengeluarkan *Presidential Statement* pada November 2017 yang secara tegas mengutuk pelanggaran HAM di Rakhine terhadap ARSA dari peristiwa *clearance operation* pada Agustus 2017 lalu. Sedangkan Dewan HAM PBB telah mengirim Yanghee Lee *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan kemudian membentuk sebuah *Fact Finding Mission* atau misi pencari fakta yang tujuan utamanya adalah untuk menyelidiki serta mencari informasi dan fakta terkait pelanggaran HAM di Rakhine.

4.2.1 Dewan Keamanan PBB

Seperti yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya terkait peran penting Dewan Keamanan PBB dalam bab VII pasal 39 mengenai langkah koersif yang diambil Dewan Keamanan PBB apabila adanya tindakan yang dapat mengancam perdamaian dunia. Dalam

Bab 1 pasal 30 piagam PBB tahun 2005 pun menyatakan bahwa: “*endorsement of the responsibility to protect, states at the 2005 World Summit asserted that any robust action should be undertaken through the Security Council*” yang intinya bahwa adanya Responsibility to Protect yang dibentuk pada konferensi dunia tahun 2005, menekankan bahwa segala tindakan yang diambil harus dilakukan dan atas persetujuan Dewan Keamanan PBB (Pattison, 2010).

Menanggapi krisis kemanusiaan di Rakhine dan *clearance operation* yang dilakukan pasukan keamanan Myanmar terhadap Rohingya. Melalui Presiden Dewan Keamanan pada 06 November 2017 S/PRST/2017/22 mengeluarkan sebuah *Presidential Statement*, yang merupakan sebuah pernyataan yang dibuat oleh Presiden Dewan Keamanan, diadopsi pada pertemuan resmi dan dikeluarkan sebagai dokumen resmi. Inti dari pernyataan *President Statement* tersebut ialah Dewan Keamanan secara tegas mengutuk kekerasan sistematis yang terjadi di Rakhine, seperti pernyataan berikut:

“The Security Council strongly condemns the widespread violence that has taken place in Rakhine State, Myanmar, since 25 August, which has led to the mass displacement of more than 607,000 individuals, the vast majority belonging to the Rohingya community” (United Nations, 2017)

Pernyataan lainnya ialah mendesak pemerintah Myanmar menghentikan kekerasan terhadap Rohingya dengan melindungi populasi dan menghormati aturan perlindungan hak asasi manusia. Seperti pernyataan berikut:

“The Security Council stresses the primary responsibility of the Government of Myanmar to protect its population including through respect for the rule of law and the respect, promotion and protection of human rights” (United Nations, 2017)

Dalam *Presidential Statement* juga merekomendasikan bahwa pemerintah Myanmar dituntut untuk memastikan serta mendukung mekanisme pengembalian para pengungsi yang berada di Bangladesh untuk kembali ke Rakhine, pernyataan tersebut ialah:

The Security Council highly commends the efforts undertaken by the Government of Bangladesh, with the assistance of the United Nations, their partners and other non-governmental organisations, to provide safety, shelter, and humanitarian assistance to those who have fled the violence, encourages the Government of Bangladesh to continue to do so until those who have fled the violence can return voluntarily, and in conditions of safety and dignity to their homes in Myanmar, with due regard to the principle of non-refoulement, welcomes states' provision of support to Bangladesh, and encourages states able to do so to provide further financial and logistical support to Bangladesh, the United Nations, in particular to the United Nations's Rohingya Refugee Crisis Humanitarian Response Plan, and other humanitarian partners engaged in this effort (United Nations, 2017)

Serta mendesak pemerintah Myanmar untuk memberikan akses penuh dari lembaga-lembaga PBB serta semua mitra kemanusiaan, seperti pernyataan berikut:

“The Security Council notes the initial steps taken by the Government of Myanmar and humanitarian agencies to provide humanitarian assistance to individuals in Rakhine State, including through granting access to the World Food Programme, expresses its deep concern that humanitarian access remains severely limited and that humanitarian needs exceed the current levels of provision, and demands the Government of Myanmar to grant immediate, safe and unhindered access to United Nations agencies and their partners, as well as other domestic and international non-governmental organisations, to provide humanitarian assistance in Rakhine State, as well as to ensure the safety and security of humanitarian personnel (United Nations, 2017)

Dewan juga mendesak pemerintah Myanmar untuk segera mengimplementasikan secara penuh rekomendasi yang diberikan oleh Komisi Penasehat Negara Rakhine yang diketuai oleh mantan Sekjen PBB Kofi Annan (United Nations, 2017).

“The Security Council welcomes the Government of Myanmar's public commitment to implement the recommendations of the Advisory Commission on Rakhine State chaired by Dr Kofi Annan as well as the establishment of a ministerial-level committee to implement the recommendations, and urges all parts of the Government of Myanmar to work together to implement these recommendations swiftly and in full.

Pernyataan Dewan Keamanan PBB tersebut kemudian sempat mendapat respon dari Hau Do Suan yang merupakan seorang *Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary/ Permanent Representative of Myanmar to the United Nations* atau seorang Duta Besar dan Perwakilan Tetap Myanmar untuk PBB (United Nations, 2017). Hau Do Suan mengeluh terkait pernyataan *presidential statement* yang menurutnya tidak akan membantu menyelesaikan masalah karena menempatkan tekanan politik yang tidak semestinya pada Myanmar (Xinhua, 2017).

Informasi terakhir yang disampaikan dalam *Presidential Statement* bahwa Dewan Keamanan PBB telah menilai langkah-langkah perbaikan situasi yang diambil oleh Myanmar, misalnya, penandatanganan MOU antara Myanmar dan Bangladesh tentang kembalinya pengungsi, serta keputusan pemerintah Myanmar untuk membentuk "*The Union Enterprise Mechanism for Humanitarian Assistance, Resettlement, and Development in Rakhine (UEHRD)*" (United Nations, 2017). Merupakan sebuah proyek yang dibentuk oleh Penasihat Negara Daw Aung San Suu Kyii, dengan tujuan untuk memberikan bantuan kemanusiaan, *repatriasi* (proses pengembalian pengungsi ke negara asalnya), *resettlement* (pemukiman kembali), rehabilitasi dan melakukan pengembangan berbagai sektor di Rakhine serta pembangunan berkelanjutan jangka panjang, tanpa menyebabkan konflik lebih lanjut antara masyarakat di Rakhine (Aung, 2017).

Dalam memastikan situasi kondusif kembalinya pengungsi ke Rakhine, pada April 2018 Dewan Keamanan PBB yang diwakili oleh 15 Dewan Keamanan Tidak Tetap PBB, melanjutkan misinya pergi selama 4 hari ke Bangladesh dan Myanmar. Tujuannya ialah

untuk mengunjungi dan melihat langsung penderitaan ratusan ribu pengungsi Rohingya yang telah melarikan diri melintasi perbatasan untuk menghindari kekerasan. Para Dewan Keamanan PBB juga mengadakan pertemuan dengan Konselor Negara Aung San Suu Kyi serta Jenderal Min Aung Hlaing, Panglima Angkatan Bersenjata Myanmar (United Nations, 2018)

Agenda pertemuan dan kunjungan tersebut pada intinya Dewan Keamanan PBB menyerukan kepada pemerintah Myanmar untuk mengakhiri penggunaan kekuatan militer yang berlebihan dan kekerasan antar-komunal di wilayah tersebut. Dewan Keamanan PBB juga meminta untuk menetapkan kondisi keamanan kembalinya para pengungsi serta adanya pengembalian yang aman, sukarela dan bermartabat bahkan meminta adanya akuntabilitas atas pelanggaran hak asasi manusia yang mendorong terjadinya eksodus.

Kunjungan Dewan Keamanan PBB pada April 2018 berjalan sebagaimana mestinya dan menurut Mansour Ayyad, dua Dewan Keamanan Tetap PBB yaitu Rusia dan China tidak menunjukkan adanya sebuah resistensi bahkan menurutnya kedua Dewan Keamanan tetap PBB ingin melihat solusi terbaik mengenai masalah HAM di Myanmar. Dari hasil pertemuan tersebut DK PBB bertekad untuk menemukan akhir dan solusi untuk krisis ini dan menunjukkan komitmen untuk menyelesaikannya sesegera mungkin (Nichols, 2018).

Penerapan Responsibility to Protect di Myanmar oleh PBB tidak terlepas dari keputusan yang dihasilkan oleh Dewan Keamanan PBB sebagai badan khusus yang paling bertanggung jawab dalam masalah yang berkaitan dengan Responsibility to Protect. Desakan

dari Dewan Keamanan PBB kepada pemerintah Myanmar hingga akhirnya 15 anggota Dewan Keamanan PBB turun langsung ke lapangan untuk menyaksikan penderitaan Rohingya di tempat pengungsian di Rakhine dan Bangladesh. Berdasarkan pilar ke II Responsibility to Protect bahwa komunitas internasional bertanggungjawab untuk membantu apabila suatu negara gagal dalam melindungi penduduknya. Pembuktian tersebut dilakukan langsung oleh Dewan Keamanan PBB untuk berusaha mencegah agar tindakan pelanggaran HAM yang sudah menuju ke arah genosida segera di hentikan dan Rohingya dapat kembali ke wilayah asalnya di Rakhine dengan aman dan selamat.

4. 2. 2 Dewan HAM PBB

Dalam bab III sudah dijelaskan bahwa Dewan Hak Asasi Manusia memiliki kontribusi yang besar dalam pelaksanaan Responsibility to Protect dalam melindungi masyarakat yang menjadi korban kejahatan massal dengan berbagai cara, baik secara langsung maupun tidak langsung. Tindakan yang dilakukan oleh Dewan HAM didasarkan pada pilar I dan II Responsibility to Protect dalam melindungi dan mempromosikan kesatuan yang lebih besar antara anggota komunitas internasional mengenai perlindungan terhadap kejahatan massal. Selain itu, Dewan HAM PBB juga mendirikan beberapa komisi penyelidikan untuk menyelidiki genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Dalam kasus kemanusiaan Rakhine, Dewan HAM PBB mengirim *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan membentuk *Fact-Finding Mission*.

4.2.2.1 *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*

Menanggapi krisis kemanusiaan di Myanmar terkhusus di Negara Bagian Rakhine yang meningkat sejak 9 Oktober 2016 hingga terulang kembali pada Agustus 2017. *Human Right Council* (HRC) atau Badan Hak Asasi manusia memanggil dan mengirim Yanghe Lee, seorang Pelapor Khusus mengenai situasi Hak Asasi Manusia di Myanmar untuk melakukan penelitian, pertemuan dan pengumpulan informasi di Rakhine Utara. Yanghe Lee melakukan perjalanan untuk mengumpulkan informasi yang kemudian dilaporkan ke Sekjen PBB dan dikirimkan ke UNGA (*United Nations General Assembly*) ketika krisis telah melewati ambang batas keseriusan. Mandat Pelapor Khusus mengenai situasi Hak Asasi Manusia di Myanmar pertama kali dibentuk pada tahun 1992 di bawah *the Commission on Human Rights Resolution 58* dan diperpanjang setiap tahun (ohchr, *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, 2014).

Setelah serangan 9 Oktober dan peluncuran operasi pembalasan, laporan mulai muncul semakin meningkat terkait pelanggaran Hak Asasi Manusia yang serius terhadap Rohingya. Berdasarkan laporan *Human Rights Council* sesi ke 34 *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, Lee melakukan perjalanan selama 11 hari yaitu pada 9 -20 Januari 2017 di Rakhine. Selama perjalanan di Rakhine, Lee mendapatkan akses ke 5 desa di Rakhine yang didominasi oleh Rohingya tiga diantaranya yaitu Maungdaw, Buthidaung, dan Sittwe yang diduga menderita tindakan pelanggaran HAM yang paling parah (Human Right Council, 2017, p. 14).

Berdasarkan informasi yang didapatkan Pelapor Khusus dan beberapa ahli PBB, secara terbuka menyatakan keprihatinan mengenai dugaan hukuman mati termasuk anak-anak, penangkapan sewenang-wenang, serta membakar rumah dan masjid sebagai bagian

dari operasi pembalasan. Meskipun kurangnya akses, pelapor khusus mendapatkan informasi dari citra dan analisis satelit serta dari wawancara dan kesaksian para korban sebanyak 200 orang yang telah melarikan diri dari Rakhine. Hasilnya menyajikan sejumlah fakta mengenai peristiwa 9 oktober 2016 terkait pelanggaran HAM yang terjadi secara luas sistematis yang mengarah ke aksi genosida (Human Rights Council , 2017, p. 15). Yanghe Lee meminta pasukan keamanan untuk selalu bertindak dalam parameter aturan hukum dan sesuai dengan hak asasi manusia. Lee juga mendesak pemerintah Myanmar untuk mengizinkan peningkatan akses kemanusiaan ke daerah yang menjadi korban operasi pembalasan.

Pelapor Khusus mengenai situasi hak asasi manusia di Myanmar kemudian memberikan kembali Laporan *Human Rights Council* sesi ke 37 pada 9 Maret 2018 yang diserahkan sesuai dengan resolusi Dewan Hak Asasi Manusia 34/24. Dalam laporan tersebut mencakup perkembangan di Myanmar dari laporan-laporan sebelumnya pada Maret 2017 (A / HRC / 34/67), laporan perkembangan lisan pada Juni 2017, dan kepada Majelis Umum pada bulan Oktober 2017 (A / 72/382) (Human Right Council , 2018, p. 1).

Secara garis besar dalam laporan tersebut bahwa Akuntabilitas atau pertanggungjawaban harus menjadi fokus utama dari upaya komunitas internasional untuk membawa perdamaian, stabilitas dan demokratisasi sebagai upaya jangka panjang di Myanmar. Para individu yang memberikan perintah ataupun yang melakukan pelanggaran langsung terhadap peristiwa kekerasan etnis dan agama pada tahun 2012 serta penyerangan pada 9 Oktober 2016 dan 25 Agustus 2017. Bahkan para pemimpin atau dalam hal ini pemerintah yang tidak melakukan apa pun untuk campur tangan, menghentikan, atau mengutuk tindakan-tindakan ini pun dituntut untuk bertanggung jawab.

Melalui pernyataan inilah kemudian Yanghee Lee pada pertemuan *Human Rights Council* sesi 37 pada 9 Maret 2018, memberikan rekomendasi terkait upaya pencegahan pelanggaran HAM di Rakhine dengan mendirikan sebuah struktur yang akan berbasis di Cox's Bazar, Bangladesh. Yanghe Lee menyatakan : *With regard to Rakhine State, establish under the auspices of the United Nations, a structure based in Cox's Bazar, Bangladesh supported by various necessary expertise for a duration of three years to investigate, document, collect, consolidate, map, and analyze evidence of human rights violations and abuses; and to maintain and prepare evidence in a master database to support and facilitate impartial, fair and independent international criminal proceedings in national or international courts or tribunals in accordance with international criminal law standards.*

Struktur tersebut merupakan sebuah mekanisme baru dalam penyelesaian konflik yang berada dibawah naungan PBB untuk menyelidiki, mendokumentasikan, mengumpulkan, mengkonsolidasi, memetakan, menganalisis dan mempertahankan bukti pelanggaran hak asasi manusia dan kesaksian dari pengungsi di Cox's Bazar (Human Right Council , 2018, p. 15). Selain itu, sebuah struktur rekomendasi Lee tidak hanya sebagai tanggungjawab komunitas internasional mengenai kekerasan dan penderitaan yang dialami Rohingya tetapi juga sebagai wujud refleksi diri oleh PBB mengenai pertanyaan "*could we have prevented this?*" sebuah peristiwa yang telah terjadi sejak tahun 2012 dan terus berlanjut hingga tahun 2017 (OHCHR, Statement by Ms. Yanghee Lee, Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar at the 37th session of the Human Rights Council, 2018). Lee percaya bahwa rekomendasi yang disampaikan sejalan dengan Sekretaris Jenderal PBB dan sebagai tinjauan komprehensif sistem PBB yang mempunyai prioritas utama dalam

memajukan upaya pencegahan terhadap adanya tindakan yang melanggar HAM. Terutama dalam mencegah kekerasan yang berlanjut dalam peristiwa serangan pada 9 Oktober 2016 dan 25 Agustus 2017 di Rakhine.

4.2.2.2 *Fact-Finding Mission*

Berdasarkan Resolusi (A/HRC/RES/34/22) pada Maret 2017, Presiden Dewan HAM memutuskan untuk membentuk sebuah misi independen dan objektif yang dikenal dengan *fact finding mission*. Komisi tersebut bertujuan untuk mencari dan menetapkan sebuah fakta atas dugaan terjadinya pelanggaran HAM dan penyalahgunaan wewenang oleh militer dan pasukan keamanan Myanmar di Rakhine (United Nations, 2017). Misi akan memeriksa tuduhan tentang penyiksaan, tindakan yang kejam dan tidak manusiawi, perampasan hak hidup secara sewenang-wenang, penghilangan paksa, pemerkosaan dan bentuk-bentuk kekerasan seksual lainnya, serta pemindahan paksa dan penahanan sewenang-wenang.

Duta Besar Joaquín Alexander Maza Martelli (El Salvador) sebagai Presiden Dewan Hak Asasi Manusia, memerintahkan Marzuki Darusman (Indonesia) mantan Jaksa Agung Indonesia sebagai anggota sekaligus ketua dari *fact finding mission* di Myanmar yang juga dianggotai oleh Mrs. Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) dan Mr. Christopher Dominic Sidoti (Australia). Misi tersebut akan dijadikan prioritas dalam menjangkau serta terlibat secara konstruktif dengan pemerintah dan lembaga-lembaga yang relevan. Harapan terbesar bentuk misi tersebut ialah pemerintah Myanmar memberikan akses tanpa batas ke wilayah-wilayah yang terkena dampak (OHCHR, 2017).

Pemerintah Myanmar telah menolak bahkan memblokir setiap upaya penyelidikan dari *Fact Finding Mission* tersebut. Meskipun demikian, Tim Pencari Fakta tidak kekurangan informasi yang kredibel dan data yang didapatkan pun dianggap sah karena berasal dari narasumber yang resmi. Tim pencari fakta mengumpulkan informasi dari serangkaian misi ke Bangladesh, Malaysia dan Thailand serta wawancara dengan lebih dari 600 korban dan saksi pelanggaran – pelanggaran HAM. Selain itu, para tim juga mengumpulkan serta menganalisis peristiwa yang terjadi melalui citra satelit, foto-foto dan berupa cuplikan video-video saat peristiwa kekerasan berlangsung (OCHR, 2018). Tim pencari fakta pun banyak mengadakan konsultasi dengan para ahli, aktivis, aktor dalam masyarakat sipil dan para diplomat. Semua data yang didapatkan baik yang berasal dari wawancara ataupun sumber informasi lainnya di verifikasi dengan teliti serta dianalisis secara hukum yang kemudian ditarik kesimpulan dan hasilnya akan dijadikan sebagai laporan akhir Misi Pencari Fakta.

Hasil investigasi *fact finding mission*, dalam laporan sementara di sesi ke-37 Dewan HAM PBB Marzuki Darusman melaporkan bahwa terdapat tindakan pelanggaran hak asasi manusia yang sudah terjadi sejak lama dan dilakukan secara sistematis (OCHR, 2018). Para pasukan keamanan Myanmar dianggap dengan sengaja melakukan tindakan brutal seperti penembakan, pemerkosaan dan bentuk kejahatan seksual lainnya, dan pembakaran property seperti rumah, toko dan tempat peribadatan bahkan dari pantauan satelit tercatat setidaknya terdapat 319 desa telah dimusnahkan sebagian atau seluruhnya yang kemudian mendorong kurang lebih 700.000 pengungsi Rohingya ke Bangladesh sejak Agustus 2017 (OCHR, 2018).

Harapan terbesar para *fact finding mission* sebelum mengumumkan hasil laporan akhir, secara tegas meminta kepada otoritas Myanmar untuk terlibat dengan Misi Pencarian Fakta dalam menetapkan fakta-fakta, yang menjadi landasan solusi penyelidikan tersebut. Misi Pencarian Fakta pun siap untuk mendengar cerita atau narasi serta menerima informasi yang ingin dibagikan oleh Pemerintah. Jika tidak memanfaatkan peluang ini, maka Misi Pencarian Fakta akan menarik kesimpulannya sendiri.

4.3 Tanggapan OKI (Organisasi Konferensi Islam) dan Komisi Penasihat Rakhine

4.3.1 Tanggapan OKI (Organisasi Konferensi Islam)

Konflik etnis di Rakhine antara masyarakat Budha Rakhine dengan Rohingya ditahun 2012 yang kemudian berlanjut pada 9 Oktober 2016 dan meningkat kembali pada 25 Agustus 2017 mengenai operasi pembalasan yang dilakukan oleh pasukan keamanan Myanmar yang menyebabkan ribuan Rohingya melarikan ke Bangladesh. Melihat hak muslim Rohingya terabaikan dan tidak mendapat tempat bagi Pemerintah Myanmar, membuat Organisasi Konferensi Islam (OKI) sebagai badan organisasi Internasional Islam turut menyuarakan aspirasinya demi melindungi serta memberikan resolusi agar pemerintah Myanmar menghentikan tindakan kekerasan yang ditujukan kepada Rohingya.

OKI telah melakukan berbagai upaya dalam menanggapi krisis kemanusiaan terhadap Rohingya di Rakhine. Salah satunya pada juli 2015, OKI mengadopsi proposal Pakistan untuk

menyelesaikan krisis yang diteruskan ke organisasi. Inti dari proposal tersebut ialah mengutuk pelanggaran hak asasi manusia di Myanmar, menyerukan Myanmar untuk memastikan keamanan dan perlindungan rakyatnya tanpa diskriminasi rasial, dan mendesak Myanmar untuk memukimkan kembali semua orang yang terlantar di rumah mereka masing-masing. Adopsi UNHCR pada proposal OIC, berjudul 'Situasi Hak Asasi Manusia Muslim Rohingya dan Minoritas Lain di Myanmar', adalah representasi dari oposisi kuat komunitas internasional terhadap pelanggaran hak asasi manusia di Rohingya (Jati, 2017, p. 26)

Upaya lainnya yaitu di tunjukkan pada Pertemuan Koordinasi Tahunan OKI, yang dihadiri oleh Para Menteri Luar Negeri dalam *Organization of Islamic Cooperation Contact Group on Rohingya*, yang diadakan di New York di bawah Pimpinan Sekretaris Jenderal Yousef A. Al-Othaimeen pada 19 September 2017. Pada pertemuan tersebut, OKI mengungkapkan keprihatinan mendalam atas tindakan brutal dan sistematis yang dilakukan oleh pasukan keamanan Myanmar Rohingya di Rakhine. Inti dari pertemuan tersebut OKI menegaskan dan meminta kesediaannya bagi para negara untuk bekerja sama dengan Pemerintah Myanmar dalam upaya untuk meningkatkan kondisi kemanusiaan dan sosial di Rakhine dan menekankan pentingnya mencari solusi untuk status kewarganegaraan minoritas Muslim Rohingya. Oleh karena itu, pertemuan tersebut meminta semua negara anggota untuk mempertimbangkan membatasi hubungan ekonomi dengan Myanmar, sehubungan dengan pengembalian pengungsi yang aman dan bermartabat (OIC, 2017).

4.3.2 Komisi Penasehat Kofi Annan

Mantan Sekjen PBB, Kofi Annan ditunjuk oleh Daw Aung San Suu Kyii sebagai ketua dalam sebuah *Advisory Commission on Rakhine State* pada tahun September 2016.

Mandat *Advisory Commission on Rakhine State* adalah memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Myanmar tentang langkah-langkah untuk mencari solusi jangka panjang terhadap ketidakstabilan dan ketidakamanan yang terus merusak prospek Rakhine serta untuk menangani luka mendalam yang dirasakan oleh para Budha dan Muslim di wilayah tersebut (Kofi Annan Foundation, 2016). Demi terwujudnya tujuan Rakhine yang damai, komisi tersebut berkonsultasi secara luas, dengan para pemimpin politik dan agama, organisasi masyarakat sipil dan komunitas di seluruh Rakhine State serta dengan Panglima Besar, anggota parlemen, dan Komite Sentral untuk Implementasi Perdamaian, Stabilitas, dan Pembangunan di Rakhine.

Dalam laporan akhir yang berjudul "*Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future For the People of Rakhine*", menghasilkan 17 tema yang masing-masing berisikan rekomendasi dengan total 88 langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah Myanmar (Annan, 2017). Secara garis besar poin terpenting dari rekomendasi yang diajukan Kofi Annan untuk situasi di Rakhine, yaitu : mengatasi tantangan politik, sosio-ekonomi dan kemanusiaan yang saat ini dihadapi negara Rakhine melalui upaya berkelanjutan dan terkoordinasi oleh otoritas sipil dan militer serta dengan tingkat lokal, memastikan akses kemanusiaan penuh, menyerukan kepada pemerintah untuk memastikan kebebasan bergerak bagi semua orang tanpa memandang agama, etnis atau status kewarganegaraan, mendesak pemerintah Myanmar serta pihak independen dari lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk segera memverifikasi proses Kewarganegaraan serta meminta masyarakat yang bersangkutan untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam prosesnya, dan yang paling penting ialah meningkatkan dialog dan rekonsiliasi antar-komunal untuk mengurangi

ketegangan antara komunitas-komunitas di Rakhine, serta memperkuat kerja sama antara masyarakat local, Negara dan Pemerintah Pusat (Annan, 2017)

Beberapa rekomendasi diatas dianggap paling penting untuk diterapkan pemerintah Myanmar. Rekomendasi yang disajikan dalam komisi penasihat Rakhine berisikan tanggapan yang dikolaborasikan dengan menggabungkan pendekatan politik, pembangunan, keamanan dan hak asasi manusia untuk membahas akar penyebab kekerasan dan mengurangi ketegangan antar-komunal. Sebagai penutup dalam penyampaian laporannya, Kofi Annan meminta masyarakat internasional dan Pemerintah untuk menghilangkan ketegangan agar terwujud saling percaya dan kerjasama dalam mewujudkan dan membantu perkembangan Rakhine.

4.4 Respon Pemerintah Myanmar

Hasil laporan Komisi Penasihan Rakine dibawah pimpinan Kofi Annan menjadi suatu harapan besar agar pemerintah Myamar melaksanakan semua rekomendasi yang telah disampaikan. Pemerintah Myanmar telah menanggapi rekomendasi dari laporan akhir Komisi Penasihat yang mengatakan bahwa mereka yakin pada komisi Anan mampu menyelesaikan masalah di Rakhine, sehingga mereka akan segera merancang konsep untuk mengimplementasikan rekomendasi tersebut. Sebagai langkah awal, pemerintah mengatakan akan membentuk komite baru yang dipimpin menteri, didukung oleh dewan penasehat baru di negara bagian Rakhine yang melibatkan pakar internasional dan warga setempat, untuk mengawasi dan melaporkan secara teratur tentang kemajuan implementasi rekomendasi.

Dari beberapa rekomendasi Anan, pemerintah Myanmar telah melakukan sejumlah rekomendasi berkaitan dengan akses perawatan kesehatan, penciptaan kesempatan kerja dan

pembangunan infrastruktur telah dilaksanakan sesuai dengan laporan sementara komisi bulan Agustus, dalam mempromosikan kerukunan beragama dan hubungan antar komunal diwilayah tersebut.

Alasan utama pemerintah Myanmar lebih menjalankan rekomendasi dari Kofi Anan dan mengabaikan rekomendasi PBB ialah karena pada masa penyelidikan pemerintah tidak mengamanatkan Komisi Penasihat untuk menyelidiki dan mendokumentasikan pelanggaran hak asasi manusia tetapi lebih kepada untuk mempertimbangkan masalah kemanusiaan dan pembangunan, akses layanan dasar, jaminan hak-hak dasar, dan keamanan rakyat Rakhine. Bukti nyatanya ketika Annan tengah diwawancarai oleh seorang wartawan terkait adanya aksi genosida di Rakhine, secara lugas Anan menyatakan "*Genocide is a very serious charge that requires legal review and judicial determination. It is not a charge that should be thrown around loosely* (Myint, 2017).

Jawaban Annan sangat membantu Suu Kyii karena secara tidak langsung menolak adanya tindakan genosida dan pembersihan etnis di Rakhine. Disisi lain jawaban Anan sangat kontras dengan yang dituduhkan oleh masyarakat internasional, yang menyatakan adanya tindakan pembersihan etnis di Rakhine. Hal inilah yang kemudian dinyatakan oleh Zaw Htay seorang juru bicara Myanmar bahwa "*Whenever there is an accusation from the international community, we say we are taking action in line with the recommendations of the Kofi Annan commission. The commission is serving as a shield for us*" Setiap kali ada tuduhan dari masyarakat internasional, kami mengatakan kami mengambil tindakan sesuai dengan rekomendasi dari komisi Kofi Annan (Reliefweb, 2017).

Suu Kyi pun menjelaskan bahwa pemerintahannya tidak akan bekerja sama dengan Misi bentukan PBB bahkan adanya ancaman untuk memblokir semua media termasuk dengan menolak usulan PBB untuk mengirim misi pencari fakta internasional ke negara itu untuk menyelidiki pelanggaran HAM. Hal tersebut dibuktikan ketika adanya sebuah resolusi dewan HAM untuk membentuk misi pencari fakta di Rakhine, Pemerintah Myanmar memisahkan diri dari resolusi tersebut. Ketegangan antara pemerintah Myanmar dan komunitas internasional tersebut membuat situasi menjadi semakin buruk. Annan berpendapat bahwa hal itu seharusnya tidak menjadi kebuntuan, menunjukkan kemungkinan untuk membangun jembatan untuk saling percaya dan kerjasama (President Office, 2017)

4.5 Analysis Penerapan Responsibility to Protect (R2P) dalam Krisis Kemanusiaan terhadap Rohingya di Rakhine

Penghormatan HAM sebagai Hak Universal yang dimiliki oleh setiap Individu sangat dijunjung tinggi. Pembuktian tersebut tercantum dalam piagam PBB yang mewajibkan setiap anggotanya untuk mempromosikan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan menegaskan sebuah kebebasan fundamental untuk semua serta mengakui doktrin non-intervensi.

Piagam PBB bab 1, pasal 2 paragraf 7 berbunyi:

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII (UN, 2011)

Intinya bahwa “tidak ada dalam Piagam PBB yang mengesahkan bahwa PBB termasuk negara-negara lain untuk ikut campur dalam hal-hal yang pada dasarnya berada dalam yurisdiksi domestik negara manapun. Pendekatan tradisional percaya bahwa Hak Asasi Manusia sebagai masalah yang secara eksklusif berada dalam yurisdiksi domestik negara-negara berdaulat.

Menanggapi pernyataan tersebut muncul sebuah kritik bahwa adanya pembenaran mengenai tanggungjawab sebuah komunitas internasional apabila sebuah negara dianggap gagal dalam melindungi populasinya. Doktrin ini yang kemudian pada KTT PBB tahun 2005 dikenal dengan istilah R2P atau Responsibility to Protect. Tidak jarang bahwa R2P cenderung disamakan dengan *humanitarian intervention* atau intervensi militer, padahal kedua konsep tersebut berbeda. R2P sebagai doktrin atau konsep yang lebih mengutamakan konsep pencegahan, sebelum konflik yang terjadi semakin luas (Evans, 2008, p. 56).

4.5.1 Penerapan Responsibility to Protect di Rakhine

Mengingat kekerasan komunal yang terjadi pada tahun 2012 antara Rohingya dan etnis Budha di Rakhine yang kemudian berlanjut pada peristiwa serangan ARSA ke pos polisi diperbatasan Rakhine pada Oktober 2016 dan Agustus 2017 hingga adanya operasi pembersihan yang kemudian menyebabkan kurang lebih 600.000 Rohingya melarikan diri ke Bangladesh. Pemerintah Myanmar serta pasukan keamanan Myanmar yang seharusnya berkewajiban melindungi warga negaranya, kini dianggap sebagai ancaman bagi rakyatnya sendiri. Tindakan kekerasan yang dilakukan oleh otoritas Myanmar inilah yang kemudian menyebabkan krisis kemanusiaan di Rakhine. Seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa sikap pemerintah yang menunjukkan “unwilling” tidak adanya keinginan

untuk menyelesaikan permasalahan tersebut menjadi doktrin utama diterapkannya R2P di Rakhine.

Dalam bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa PBB hingga saat ini masih menjadi salah satu komunitas internasional yang diakui dalam memegang teguh untuk menjalankan prinsip R2P. Dalam kasus krisis kemanusiaan Rohingya di Rakhine, PBB dianggap telah banyak memainkan peran dalam meminimalisir atau bahkan telah berusaha secara efektif dalam mencegah kekerasan yang terus berlanjut dari pasukan keamanan dan warga Rakhine terhadap Rohingya. Sejauh ini, penerapan R2P dalam penyelesaian krisis kemanusiaan terhadap Rohingya di Rakhine terlihat dari adanya upaya-upaya PBB melalui Dewan Keamanan berupa dikeluarkannya sebuah *Presidential Statement* dan badan-badan bentukan Dewan Hak Asasi Manusia yaitu *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *Fact Finding mission*. Upaya yang dilakukan kedua Dewan PBB tersebut termasuk dalam langkah Responsibility to Prevent. Telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa dalam langkah pencegahan terdapat ataupun melalui 3 unsur diantaranya *early warning system* atau peringatan dini, *root causes of conflict* dan *direct prevention*.

Apabila dilihat dalam alur penerapan Responsibility to Protect di Rakhine bahwa *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *Fact Finding mission* dibentuk sebagai langkah *early warning* atau peringatan dini, terkait adanya laporan terkait dugaan adanya tindak pelanggaran HAM yang mengarah ke aksi genosida terhadap Rohingya di Rakhine. Kedua lembaga tersebut ditunjuk atas dasar kesepakatan Dewan Hak Asasi Manusia PBB yang bertujuan untuk menyelidiki dugaan pelanggaran hak asasi

manusia oleh pasukan keamanan di komunitas Muslim Rohingya di bagian utara negara bagian.

Setelah kedua badan bentukan Dewan Hak Asasi Manusia terbentuk, kemudian ditugaskan untuk mencari dan menyelidiki akar penyebab konflik atau krisis kemanusiaan terhadap Rohingya yang terjadi di Rakhine. Awalnya penyelidikan yang dilakukan oleh Yanghe Lee berjalan sebagaimana mestinya, yang dibuktikan dengan diberikannya akses oleh pihak otoritas Myanmar ke 5 desa di Rakhine yang didominasi oleh Rohingya tiga diantaranya yaitu Maungdaw, Buthidaung, dan Sittwe selama 11 hari pada 9 – 10 Januari 2017. Namun kemudian, setelah mendapatkan bukti Yanghee Lee melaporkan bahwa terjadi tindak pelanggaran Hak Asasi Manusia terhadap Rohingya di Rakhine.

Pernyataan tersebut dibuktikan dengan meluasnya penggunaan pidato kebencian terhadap Rohingya dan komunitas lainnya, yang menjadikannya sebagai hasutan untuk permusuhan dan terjadinya kekerasan (Security Council, 2017). Lee juga menyatakan keprihatinan mengenai dugaan hukuman mati termasuk anak-anak, penangkapan sewenang-wenang, serta membakar rumah dan masjid sebagai bagian dari operasi pembalasan yang dilakukan oleh militer Myanmar. Pihak otoritas Myanmar merasa bahwa laporan Yanghee Lee tidak netral dan berpihak karena tidak sesuai dengan apa yang terjadi sebenarnya di Rakhine. Setelah melalui upaya penyelidikan bahwa banyak faktor yang dapat dijadikan sebagai akar atau penyebab utama terjadinya krisis kemanusiaan terhadap Rohingya di Rakhine. Namun salah satu akar utamanya karena tidak diakuinya Rohingya sebagai warga negara Myanmar dan Rohingya dianggap sebagai *illegal migrant* yang dianggap mampu

mengancam kesatuan Myanmar. Pernyataan tersebut dipertegas dalam *Burma Citizenship Law* tahun 1982, Chapter II pasal 3 dan 4 mengenai *Citizenship*.

Berdasarkan laporan ICISS tahun 2001, bahwa upaya pencegahan terbagi menjadi 2 yaitu pencegahan *structural* dan *direct* (langsung). Upaya pencegahan yang dilakukan badan bentukan PBB tersebut lebih mengarah ke *direct prevention* atau langsung melalui dimensi politik. Ciri utamanya ialah ditandai dengan keterlibatan secara langsung oleh Sekretaris Jenderal PBB, serta misi pencari fakta, pembentukan komisi dari orang-orang atau kelompok terkemuka, adanya dialog dan mediasi untuk menyelesaikan konflik atau masalah, serta berupa seruan internasional. Pernyataan tersebut menjadi bagian terpenting bahwa dengan adanya *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *Fact Finding mission* dapat dijadikan sebagai upaya untuk mencegah agar krisis kemanusiaan di Rakhine yang mengakibatkan ribuan masyarakat Rakhine mayoritas Rohingya tidak terus meluas. Jelas bahwa proses kerja kedua lembaga tersebut ialah menyelidiki tindak pelanggaran HAM, secara tidak langsung akan memberikan arahan serta rekomendasi yang tepat agar konflik bias terselesaikan dengan segera.

Selain *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *Fact Finding mission*, pernyataan Dewan Keamanan berupa sebuah *Presidential Statement* juga dianggap sebagai langkah R2P dalam upaya pencegahan langsung melalui dimensi politik karena berisikan seruan dan kecaman-kecaman serta tekanan secara diplomatik kepada pemerintah Myanmar. Dalam penjelasan bab IV poin B.1 telah dijelaskan secara detail mengenai isi dari *presidential statement* yang intinya mengutuk serangan 25 Agustus dan kekerasan yang meluas, menyerukan kepada pemerintah untuk memastikan tidak ada

penggunaan kekuatan militer secara berlebihan di Rakhine, dan menekankan pentingnya akses kemanusiaan dan adanya proses pengembalian para pengungsi secara sukarela dan bermartabat serta menyerukan kepada pemerintah untuk mengatasi akar penyebab krisis di Rakhine dan menyambut komitmen pemerintah untuk mengimplementasikan rekomendasi dari Komisi Penasihat di Rakhine.

Dari data yang sudah didapatkan pada bab-bab sebelumnya dapat dinyatakan bahwa sejauh ini peluang penerapan Responsibility to Protect dalam krisis kemanusiaan di Rakhine baru mencapai tahap Responsibility to Prevent. Hal tersebut dibuktikan bahwa selama proses pengimplementasian Responsibility to Protect, PBB mengutamakan langkah pencegahan yang ditandai dengan adanya *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *Fact Finding mission* yang merupakan bentukan dari Dewan HAM PBB, serta adanya *Presidential Statement* yang merupakan seruan dan kecaman internasional sebagai langkah satu langkah yang saat ini baru dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB untuk mengutuk tindakan pasukan militer Myanmar terhadap Rohingya, yang bertujuan sebagai langkah pencegahan agar konflik dapat diselesaikan dengan segera.

Hingga saat ini, belum ada tanda-tanda akan di lakukannya langkah Responsibility to react sebagai langkah selanjutnya apabila langkah pencegahan telah gagal dan dalam kasus yang ekstrem maka proses berikutnya diperbolehkan untuk melakukan inervensi militer. Walaupun pada nyatanya banyak pihak seperti organisasi internasional yang berbasis kemanusiaan seperti *Amesty Internasional*, *Human Right Watch* dan sebagainya yang mendesak Dewan Keamanan untuk melakukan aksi militer kepada Myanmar atas aksi kekejamannya kepada Rohingya. Bahkan mendesak Dewan Keamanan untuk

memberlakukan embargo senjata terhadap militer Myanmar dan sanksi yang ditargetkan terhadap perwira militer Myanmar yang bertanggung jawab atas kejahatan terhadap kemanusiaan dan pelanggaran hak asasi manusia serius lainnya serta mendesak Dewan Keamanan untuk mengeksplorasi semua jalan untuk keadilan dan akuntabilitas, termasuk melalui pengadilan internasional (Human Right Watch, 2017).

Namun, aksi tersebut akan sangat minim terjadi mengingat kedua anggota tetap Dewan Keamanan PBB yaitu Rusia dan China akan menolak resolusi Dewan Keamanan PBB dengan mengeluarkan hak veto. Disisi lain, akan terdapat pertentangan dari negara-negara lain, karena aksi militer tersebut tidak menyelesaikan konflik tetapi akan membuat situasi semakin rumit untuk diselesaikan. Alasan tersebutlah yang kemudian hingga saat ini peran ataupun langkah yang dapat dilakukan oleh Dewan Keamanan PBB yaitu dengan mengeluarkan *Presidential Statement* sebagai seruan kepada pihak Myanmar untuk segera menghentikan dan menyelesaikan konflik dengan mengutuk keras aksi kekejamannya kepada kelompok bersenjata Rohingya.

Upaya diplomatik dan desakan Dewan Keamanan PBB tersebut tidak direspon oleh otoritas Myanmar, sehingga pada akhir April 2018 15 anggota Dewan Keamanan PBB mengunjungi Myanmar dan Bangladesh khususnya ditempat pengungsian. Dalam pertemuan tersebut Dewan Keamanan PBB kembali melakukan upaya diplomatik dengan beberapa petinggi Myanmar termasuk Sung San Suu Kyi sebagai wujud tekanan secara diplomatik kepada pemerintah Myanmar dalam rangka pencegahan agar konflik tidak terus meluas.

4.5.2 Efektivitas dan Hambatan Penerapan R2P di Rakhine

Fakta yang menunjukkan bahwa tindakan kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar kepada Rohingya akar penyebabnya ialah konstitusi 1982. Secara tegas tidak mengakui Rohingya sebagai bagian dari 135 etnis yang diakui oleh pemerintah Myanmar. Hal inilah yang kemudian menjadi tantangan penerapan R2P di Rakhine. Beberapa rekomendasi telah dilakukan bahkan kritik dan kecaman dari berbagai organisasi internasional seperti OKI, ASEAN, EU dan sebagainya termasuk komisi penasihat Rakhine Kofi Annan mendesak Pemerintah Myanmar untuk segera mereformasi konstitusi 1982 yang memasukkan dan mengakui Rohingya sebagai warga negaranya. Namun, hingga detik ini belum ada tindakan bahkan respon dari Myanmar untuk melakukan upaya tersebut.

Meskipun rencana pemerintah untuk melakukan beberapa program untuk mengatasi dampak kekerasan yang terjadi pada tahun 2012, 2016 hingga 2017, namun upaya untuk mencegah kekerasan masih terus terjadi, langkah-langkah perbaikan tidak mungkin dapat dipertahankan tanpa solusi politik. Myanmar pada tahun 2008 juga pernah mengalami krisis kemanusiaan yang terjadi akibat adanya bencana *cyclone nargis*. Bencana dahsyat tersebut telah mengakibatkan ribuan korban dan korban yang selamat kekurangan akses penghidupan. Organisasi internasional bertanggungjawab dengan memberikan bantuan kemanusiaan berupa obat-obatan, tenaga medis dan makanan, namun semua bantuan tersebut di tolak dan diblokir oleh pasukan Myanmar. Tindakan tersebut akhirnya Dewan Keamanan PBB melakukan resolusi untuk melakukan intervensi militer karena tindakan tersebut dianggap sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Namun kemudian resolusi tersebut ditentang oleh China dan Rusia atas dasar bahwa intervensi militer akan semakin memperburuk keadaan.

Berdasarkan data-data pada bab sebelumnya, bahwa penerapan R2P melalui Dewan Keamanan, Dewan HAM serta badan-badan bentukan PBB seperti *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *Fact-Finding Mission* dalam krisis kemanusiaan di Rakhine dapat dikatakan efektif. Untuk kasus Rohingya di Rakhine, PBB telah menyalurkan bantuan kemanusiaan untuk para pengungsi baik yang berada di Rakhine ataupun di Bangladesh, melalui badan-badan khusus, seperti *World Health Organization (WHO)*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, *Office of Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* dan lainnya (Saing 1990, h. 248). Namun, dalam krisis kemanusiaan di Rakhine R2P melalui PBB belum sepenuhnya berhasil dan kurang maksimal dalam mendesak pemerintah Myanmar untuk menyelesaikan akar penyebab masalah yang terkait masalah kewarganegaraan Rohingya karena dalam proses pelaksanaannya pihak komunitas internasional menemui banyak hambatan.

Hambatan tersebut muncul dari pihak otoritas Myanmar itu sendiri, Aung san Suu Kyii yang saat ini menjabat sebagai penasihat negara dan menjadikannya sebagai pemimpin *de facto* pemerintahan sipil Myanmar dianggap acuh dan seolah diam bahkan sikap Suu Kyii menggambarkan bahwa penindasan yang dilakukan oleh militer Myanmar di Rakhine dianggap sebagai sebuah aksi yang dibenarkan karena membela dan melindungi negara terhadap serangan teroris (ARSA) (Saad, 2018). Dari data yang telah didapatkan dalam bab sebelumnya bahwa sikap Suu Kyi menunjukkan tidak adanya kemauan politik dalam mengatasi krisis kemanusiaan di Rakhine serta dianggap gagal dalam mencegah dan menyelesaikan tindak kekerasan bahkan gagal dalam menjamin perlindungan Rohingya. Tidak hanya itu, Suu Kyi juga dianggap tidak mampu mengontrol serta tidak memiliki

kekuatan yang cukup untuk memindahkan militer di bawah kendali sipil (Saad, 2018). Tidak adanya langkah politik dalam penyelesaian krisis kemanusiaan di Rakhine dijadikan sebagai salah satu hambatan terbesar dalam pelaksanaan R2P di Rakhine. Hal tersebut dikarenakan langkah politiklah sebagai otoritas utama di Myanmar dan yang akan mempengaruhi faktor dan langkah lainnya.

Hambatan lainnya terlihat ketika otoritas Myanmar mempersulit upaya penyelidikan yang dilakukan PBB. Dibuktikan ketika telah dikirimnya Yanghe Lee sebagai *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* dan *fact finding mission* seperti Marzuki Darusman, Mrs. Radhika Coomaraswamy dan Mr. Christopher Dominic Sidoti, namun kedatangannya tidak disambut bahkan ditolak dan diblokir oleh pemerintah Myanmar. Kyaw Tin sebagai Wakil Menteri Luar Negeri Myanmar, menyatakan bahwa “*Daw Aung San Suu Kyi said we would not coordinate with the U.N. fact-finding mission as we have disassociated ourselves from the resolution because we do not think that the resolution is in keeping with what is actually happening on the ground*” (Eckert, 2017). Pernyataan tersebut secara tegas bahwa Myanmar menolak kedatangan Misi Pencari Fakta di Rakhine dengan alasan bahwa laporan yang disampaikan tidak berdasarkan fakta dilapangan. Walaupun terjadi penolakan tidak menjadikan pihak tersebut tidak mendapatkan data yang akurat. Para tim pencari fakta tetap melakukan penyelidikan melalui cuplikan video satellite dan juga wawancara dengan para korban pengungsi.

Menghindari kecaman yang berlebih dari pihak internasional atas sikap otoritas Myanmar yang melakukan penolakan dan pemblokiran terhadap *Special Rapporteur on the*

situation of human rights in Myanmar dan *fact finding mission*, Aung San Suu Kyi kemudian menugaskan Kofi Annan untuk memimpin penyelidikan sebelumnya pada tahun 2016. Terlepas dari kenyataan bahwa mandat komisi tersebut tidak termasuk menyelidiki tuduhan pelanggaran hak asasi manusia, komisi tersebut hanya mengeluarkan rekomendasi tentang cara mengatasi krisis kemanusiaan yang terjadi di Rakhine.

Selain karena tidak adanya kemauan politik dari pihak otoritas Myanmar, hambatan lain dalam penerapan R2P di Rakhine ialah adanya pengaruh ekonomi dari kedua negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB yaitu Rusia dan China. Dalam hubungan ekonomi kedua negara tersebut memiliki kepentingan pribadi di Myanmar, sehingga setiap kali diadakan resolusi untuk memberikan sanksi hukum atas kekerasan terhadap Rohingya, selalu akan ada pertentangan dan penggunaan hak veto dari Rusia dan China. Seperti halnya sebelum adanya *Presidential Statement* yang dikeluarkan Dewan Keamanan PBB pada 6 Nvember 2017, awalnya anggota Dewan Keamanan PBB yang lain seperti Inggris dan Perancis menginginkan membuat sebuah resolusi mengenai situasi HAM di Rakhine. Namun, diawal pembuatan rancangan resolusi China menegaskan bahwa resolusi tidak akan diterima tetapi akhirnya menyetujui adanya *Presidential Statement*. Rusia, yang telah mendukung China dalam masalah ini, tidak melakukan perlawanan apa pun setelah China membuka dan menyetujui *Presidential Statement* tersebut. Akhirnya pada 6 November Dewan Keamanan mengadopsi sebuah *Presidential Statement* tentang situasi di Myanmar (Security Council, 2017). Situasi tersebut yang membuat sejauh ini, Dewan Keamanan PBB belum mampu dan akan cukup sulit untuk mengambil sebuah sanksi hukum tertentu yang

ditujukan untuk otoritas Myanmar dan para Militer Myanmar. Meskipun kecaman terhadap pemerintah dan militer Myanmar terus bergulir, tetapi tidak adanya sanksi hukum yang tepat untuk otoritas Myanmar maka aksi pelanggaran hak asasi manusia skala besar di Rakhine akan terus meningkat.

Dari beberapa pernyataan diatas, tentu sangat mempengaruhi proses penerapan Responsibility to Protect dalam menyelesaikan krisis kemanusiaan di Rakhine. R2P akan efektif berhasil diterapkan terutama dalam langkah pencegahan secara langsung apabila negara tersebut mengizinkan pihak eksternal untuk melakukan penyelidikan ke wilayahnya atau bahkan ikut melakukan kerjasama dengan pihak eksternal agar menemukan solusi terbaik dari konflik tersebut. Namun, upaya internasional untuk membangun mekanisme pertanggungjawaban, dan untuk membentuk komisi penyelidikan yang diamanatkan oleh Dewan Hak Asasi Manusia PBB dapat terbukti sulit untuk direalisasikan, tetapi para komunitas internasional akan tetap menunjukkan kekhawatiran masyarakat internasional sehubungan dengan pelanggaran hak asasi manusia di Rakhine.

Pada dasarnya pemerintah Myanmar tidak mengizinkan pihak eksternal masuk ke negaranya karena, Myanmar merasa adalah sebuah negara yang berdaulat yang mempunyai hak untuk mengatur apa yang terbaik untuk masyarakatnya. Namun disisi lain, dari hasil penyelidikan dan rekaman satelite video dan hasil wawancara dengan masyarakat Rakhine terkhusus Rohingya yang melarikan diri ke Bangladesh. Myanmar dianggap telah melakukan kekerasan yang mengarah kearah genosida yang artinya gagal dalam melindungi warga negaranya sendiri.

Hal inilah yang menjadi alasan utama diterapkannya R2P, berdasarkan pilar 2 bahwa komitmen komunitas internasional untuk memberikan bantuan kepada negara-negara dalam peningkatan kapasitas untuk melindungi warga Negara atau populasinya dari kejahatan terhadap kemanusiaan (*mass atrocities*) dan membantu upaya perlindungan tersebut, difokuskan pada masa sebelum krisis terjadi dan pada saat konflik terjadi.

Ketidakstabilan politik di Myanmar dan perlakuan diskriminasi serta tindakan kekerasan di Rakhine yang menyebabkan krisis kemanusiaan akan segera memasuki fase kemajuan yang lebih baik apabila antara Komisi Penasehat Kofi Annan, *Fact Finding Mission, Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, serta masyarakat sipil Myanmar sendiri terutama masyarakat Rakhine dan pemerintah Myanmar bahkan militer Myanmar melakukan kerjasama untuk menyelesaikan konflik. Maka peluang untuk membuat kemajuan nyata dalam mengakhiri dan menanggulangi kekerasan otoritas Myanmar terhadap Rohingya akan segera terwujud.