

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dinamika sosial-politik internasional yang semakin kompleks ternyata tidak dapat dilepaskan dari konflik, baik konflik antar negara ataupun konflik internal yang terjadi di dalam negeri suatu negara. Terjadinya konflik domestik umumnya diakibatkan gesekan antara kelompok masyarakat dengan masyarakat lainnya, ataupun kelompok masyarakat dengan elit politik. Salah satu konflik yang mengemuka sejak tahun 2004 adalah konflik kekerasan di Myanmar melibatkan komunitas Muslim Rohingya. Kekerasan ini ternyata tidak bisa dilepaskan dari faktor historis.

Jika ditinjau dari aspek historis komunitas Muslim Rohingya sebenarnya merupakan kelompok etnis yang berasal dari Bangladesh sebuah negara kecil yang terletak di wilayah Asia Selatan yang berbatasan langsung dengan India dan Teluk Benggala. Kelompok ini diperkirakan telah ada sejak abad ke-VIII yang sebelumnya berasal dari wilayah Timur-Tengah, yaitu sebuah wilayah yang subur di sekitar Irak dan Iran. Etnis Rohingya berada pada masa keemasannya saat masa kepemimpinan Jallaludin Mohammad Shah dari Kesultanan Bengal di India, yang pada masa itu

kekuasaannya meliputi seluruh wilayah Asia Selatan, termasuk Bangladesh, Srilanka dan Pakistan.<sup>1</sup>

Pada tahun 1430-an, Kesultanan Bengal menjalankan ekspansi untuk memperluas wilayahnya dan berhasil menguasai kerajaan Mrauk U yang terdapat di wilayah Asia Tenggara (saat ini Myanmar). Pasca penaklukan kemudian terbentuklah Kerajaan Arakan yang berhasil menggeser dominasi Mrauk U. Hal ini tidak berlangsung lama karena 1785 kekaisaran Burma kembali menekan kerajaan Arakan yang akhirnya tumbang dan sekitar 3.500 orang Arakan kemudian menetap di wilayah Chitagong. Inilah yang menjadi cikal bakal keberadaan etnis Rohingnya di Myanmar.<sup>2</sup>

Keberadaan ekspansi Kesultanan Bengal di wilayah Asia Tenggara ternyata dipromotori oleh kejayaan Bangsa Turki Ottoman yang berhasil menguasai wilayah Asia dan sebagian Eropa. Disinilah kemudian bangsa-bangsa Islam lainnya di dunia berupaya mengembangkan hegemoninya di wilayah lain. Ini kemudian menjadi jalan bagi masyarakat di negara-negara Islam untuk mengembangkan pengaruhnya di berbagai wilayah dunia melalui jalur perdagangan, syiar dan sebagian diantaranya juga menjadi penduduk yang menetap di wilayah Asia Tenggara, termasuk di Myanmar.

---

<sup>1</sup> Moshe Yegar, *Between Integration and Secession : The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand and Western Burma*, Lexington Books, Lanham, 2002, hal.23.

<sup>2</sup> "Interview : History Behind Arakan State Conflict", <http://www.irrawaddy.org.>, diakses pada tanggal 28 September 2012.

Pada awal abad ke XIV terjadi migrasi besar-besaran dari wilayah Bangladesh oleh komunitas Rohingya karena bencana alam yang marak terjadi di wilayah ini, yaitu banjir besar yang berhasil menenggelamkan pemukiman etnis Rohingya sekaligus menghancurkan lahan pertanian di wilayah ini yang berujung pada terjadinya krisis pangan. Dalam kurun waktu setahun masyarakat Rohingya di wilayah Bangladesh dilanda ancaman kelaparan untuk itu beberapa diantaranya kemudian menjalankan migrasi besar-besaran (melalui jalur laut). Inilah yang menjadi faktor awal migrasi besar-besaran komunitas Rohingya ke wilayah Asia Tenggara (Myanmar). Keberadaan komunitas migran ini ternyata menimbulkan berbagai persoalan sosial di kemudian hari.<sup>3</sup>

Perseteruan yang melibatkan etnis Rohingya pertama kali terjadi pada dekade 1920-an, saat Birma (Myanmar) masih dibawah kekuasaan kolonialisasi Inggris (*British Rule*). Pada saat tersebut masyarakat mayoritas Birma yang beragama Budha Teravada menolak adanya upaya pembauran dengan komunitas minoritas Muslim, yaitu Bangsa Arab, Morish dan Mughal yang menjadi cikal bakal komunitas Rohingya secara turun-temurun yang kemudian berujung pada kerusuhan berdasar pada sentimen agama di Myanmar.<sup>4</sup>

Myanmar sendiri merupakan salah satu negara yang terletak di wilayah Asia Tenggara yang berbatasan dengan Bangladesh dan India di sebelah barat, Cina di sebelah timur dan di sebelah selatan negara ini berbatasan dengan Laos dan Thailand.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

Sejak tahun 1960-an negara ini dijalankan oleh junta militer yang memperoleh kekuasaan melalui kudeta militer. Ibu kota negara ini adalah Yangon (Rangoon), namun seiring dengan berkembangnya waktu untuk menjamin berlangsungnya kepemimpinan junta militer ibu kota kemudian dipindah ke Naypyidaw pada 7 November 2005.<sup>5</sup>

Dalam perkembangannya, ternyata terjadi berbagai bentuk kekerasan terhadap komunitas Rohingya. Sebagai contoh adalah bentrokan dan penyerangan umat Budha kepada umat Muslim Rohingya di wilayah Mandalay. Kasus ini mengakibatkan 3 orang terbunuh dan 100 biarawan diungsikan ke wilayah yang aman, selain itu beberapa Masjid dan bangunan milik komunitas Rohingya dirusak dan dibakar pada tahun 2008.<sup>6</sup>

Sampai dengan tahun 2012 konflik dan serangkaian kekerasan ini belum terselesaikan secara mendasar. Menurut UNHCR (*United Nation High Commissioner of Refugee*) aksi kekerasan terhadap kelompok Muslim Rohingya telah menyebabkan ratusan orang tewas, ratusan rumah dan tempat ibadah dibakar dan menyebabkan puluhan ribu orang mengungsi.<sup>7</sup> UNHCR juga menyatakan bahwa terdapat tren peningkatan kekerasan yang melibatkan etnis Rohingya karena pada tahun 2004

---

<sup>5</sup> "Burma : Government and Politics", The Book of Fact, <http://www.cia.gov>, diakses pada tanggal 28 September 2012.

<sup>6</sup> "Kekerasan Etnis Masih Melanda Myanmar", *Republika*, 19 November 2011.

<sup>7</sup> *Ibid.*

terdapat 28 kasus, tahun 2005 39 kasus, tahun 2006 48 kasus dan pada tahun-tahun selanjutnya diperkirakan akan terus meningkat.<sup>8</sup>

Kemudian jika ditinjau dari jumlah korban yang ditimbulkan maka krisis kemanusiaan etnis Rohingya dari tahun ke tahun juga menunjukkan tren peningkatan. Pada 2004 tercatat sekitar lebih dari 28 orang tewas dan puluhan lainnya luka-luka. Kemudian 2012 kekerasan masih sering terjadi dan menyebabkan sekitar 40 orang tewas, baik korban secara langsung pada saat pecahnya konflik ataupun korban tewas saat kelompok masyarakat Rohingya ini berupaya mengungsi melewati jalur perairan yang sangat berbahaya bagi perahu-perahu kecil.

Sulitnya penyelesaian masalah kekerasan terhadap etnis Rohingya ternyata dipengaruhi oleh berbagai faktor, bukan hanya dari sisi pemerintah Myanmar sendiri, namun juga dari masyarakat Myanmar sendiri yang gagal membangun solidaritas dan pluralisme antar etnis. Menurut Alondon Kitikacorn seorang analis sosial-politik Asia Tenggara dari Universitas Culaongkorn, Thailand menyatakan bahwa :

“...masalah Rohingnya terjadi bukan hanya karena gesekan antara masyarakat mayoritas dan minoritas di Myanmar, namun sikap pemerintah juga memberikan kontribusi secara serius, sehingga masalah ini tidak kunjung terselesaikan. Bagi kami apapun kebijakan junta militer Myanmar tetap akan sulit karena ini menyangkut aspek stabilitas nasional dan persepsi masyarakat Myanmar sendiri, sehingga popularitas pemerintah akan dipertaruhkan.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> “Kekerasan Etnis Terus Berlanjut, PBB Kirim Tim Monitoring ke Myanmar”, <http://www.antara.co.id>., diakses pada tanggal 10 Desember 2012.

<sup>9</sup> Alondon Kikicacorn, “The Analysis and Perspective of Rohingya Crisis in Burma”, <http://www.thetateless.com>., diakses pada tanggal 24 Maret 2013.

Kasus kekerasan yang menimpa etnis Rohingya tersebut kemudian menjadi sorotan masyarakat internasional. Disinilah keberadaan junta militer Myanmar sebagai *stakeholder*, sekaligus pembuat keputusan (*decision maker*) berupaya menangani masalah-masalah ini melalui penerapan kebijakan-kebijakan yang sistemik.

## **B. Pokok Permasalahan**

Melalui uraian latar belakang masalah di atas maka dapat ditarik pokok permasalahan, yaitu :

1. Kebijakan apa yang diambil oleh Pemerintah Myanmar terhadap etnis minoritas, khususnya Etnis Rohingya ?
2. Mengapa Pemerintah Myanmar mengambil kebijakan tersebut ?

## **C. Kerangka Teori**

Dalam menjawab pokok permasalahan dan menarik hipotesa, penulis menggunakan dua pendekatan yang relevan, yaitu konsep pembuatan kebijakan dan integrasi nasional. Pendekatan ini dipilih karena mampu menjawab berbagai dinamika dan persoalan mendasar tentang motivasi junta militer Myanmar dibalik tindakan kekerasan sistemik dan penokakan komunitas Muslim Rohingya di Myanmar sebagai etnis negara ini.

## 1. Konsep Pembuatan Kebijakan

Kebijakan merupakan bagian dari upaya pembuat keputusan (stakeholder) untuk mengatasi sebagai permasalahan yang berkembang secara terencana, terkoordinasi dan terstruktur. Keberadaan kebijakan juga memiliki peran penting sebagai payung hukum (regulasi) bagi aparatur suatu negara untuk menjalankan sebuah tindakan politik. Pada kelompok negara-negara dunia ketiga, kebijakan juga berperan penting sebagai haluan dari seorang rezim agar keberadaannya tidak terintervensi masalah-masalah yang bersifat non-teknis.<sup>10</sup>

Secara harfiah kebijakan adalah serangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi yang dimaksudkan sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran. Istilah kebijakan secara garis besar dapat diterapkan pemerintahan, organisasi, kelompok swasta ataupun individu.<sup>11</sup>

Pada definisi yang berbeda menyatakan bahwa menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, dalam buku *Labyrinths of Democracy*, kebijakan yaitu :<sup>12</sup>

*“...Kebijakan adalah sebuah keputusan tetap yang berlaku dalam suatu khalayak masyarakat yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari pemegang kekuasaan (stakeholder) yang membuat kebijakan itu sendiri dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu”.*

---

<sup>10</sup> David Campbell, *Introduction of International Policy*, London Basingstoke Publishing, London, 2006, hal.23.

<sup>11</sup> BN. Marbun, *Kamus Politik Edisi Baru*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hal.265.

<sup>12</sup> Catherin Athlaus and Peter Davis et, all, *The Australian Policy Handbook : Edisi Keempat*, Allen and Unwin Press, Sydney, 2007, hal.2.

Dalam perkembangannya kebijakan bidang sosial ternyata dapat berubah, berkembang atau justru mengalami kegagalan. Kesemuanya bergantung pada tiga faktor utama, yaitu :<sup>13</sup>

- a. *pertama*, kredibilitas dan kemampuan pembuat kebijakan.
- b. *kedua*, frekuensi masalah yang terjadi.
- c. *ketiga*, dukungan dari luar garis birokrasi.

Kemudian dalam menangani berbagai permasalahan yang terjadi, seorang pembuat kebijakan harus mencoba, mengaplikasikan dan mengevaluasi karena berbagai masalah keamanan juga ikut berkembang mengiringi kebijakan-kebijakan yang dijalankan tersebut.<sup>14</sup> Munculnya friksi antara pemerintah-masyarakat dan kelompok Rohingya di Myanmar sebenarnya merupakan konskuensi yang terbentuk karena kegagalan akulturasi dan identitas nasional. Secara faktual terdapat berbagai perbedaan karakter dan orientasi antara kondisi Myanmar dengan kelompok Muslim Rohingya yang kemudian berdampak pada pembuatan kebijakan-kebijakan dari pemerintah Myanmar yang cenderung mendeskreditkan kelompok Rohingya.

Kebijakan-kebijakan yang dijalankan oleh rezim junta militer Myanmar dalam menanggapi kelompok Rohingya merupakan bagian dalam menciptakan pola konsosiasional. Artinya junta militer sebagai *stakeholder* harus memutuskan kebijakan-kebijakan yang dilematis karena di satu sisi rezim harus memutuskan sebuah kebijakan yang ideal yang harus mengakomodasi kepentingan semua pihak,

---

<sup>13</sup> Barry Buzan and Jaap de Wilde, *Security : A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, London, 1998, hal.34.

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 35.



namun di sisi lain masyarakat mayoritas Myanmar yang beragama Budha cenderung menjalankan bentuk-bentuk intoleransi kepada masyarakat Rohingya yang merupakan etnis pendatang sekaligus etnis minoritas di negara ini.

Dengan demikian maka jika dikaitkan dengan konsep pembuatan kebijakan maka keputusan rezim junta militer dalam menjalankan kebijakan yang diskriminatif ternyata tidak lepas dari pertimbangan tiga instrumen di atas. Dalam kondisi politik pemerintahan yang tidak sepenuhnya demokratis atau dengan terdapat pola otoritarianisme yang begitu besar di Myanmar sebagai faktor yang berkaitan dengan kredibilitas dan kemampuan pembuat kebijakan maka kebijakan diskriminatif kemudian dipandang sebagai keputusan yang ideal.

Kemudian jika dikaitkan dengan frekuensi masalah yang terjadi, serta dukungan dari luar garis birokrasi maka masalah yang muncul terkait dengan keberadaan etnis Rohingya di Myanmar ternyata tidak hanya terjadi dalam kurun waktu satu atau dua tahun terakhir. Masalah ini telah ada sejak lama, bahkan telah menjadi bagian dari sejarah moderen Myanmar dan disinilah rezim junta militer memutuskan kebijakan diskriminatif dengan tujuan untuk menjaga stabilitas sosial dari munculnya konflik horisontal di negara ini.

## **2. Teori Integrasi Nasional**

Secara harfiah integrasi nasional terdiri dari dua kata, yaitu integrasi yang berarti pembauran atau penyatuan sehingga menjadi sebuah kesatuan yang utuh, sedangkan nasional berarti kebangsaan meliputi sebuah bangsa yang menjadi titik

pangkal dari identitas nasional. Pada hakikatnya identitas nasional merupakan "manifestasi nilai-nilai budaya yang tumbuh dan berkembang dalam aspek kehidupan suatu nation (bangsa) dengan ciri-ciri khas, dan dengan ciri-ciri yang khas tadi suatu bangsa berbeda dengan bangsa lain dalam hidup dan kehidupannya".<sup>15</sup>

Dalam identitas nasional terdapat unsur-unsur penting yang berperan membentuk identitas nasional itu sendiri, masing-masing yaitu :<sup>16</sup>

- a. Suku Bangsa, yaitu golongan sosial yang khusus yang bersifat askriptif (ada sejak lahir), yang sama coraknya dengan golongan umur dan jenis kelamin.
- b. Agama, yaitu negara-negara dan bangsa Asia sejak lama telah dikenal sebagai masyarakat yang agamis. Agama-agama yang tumbuh dan berkembang di Nusantara adalah Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Agama Khong Hu Cu.
- c. Kebudayaan, yaitu pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial yang isinya adalah perangkat-perangkat atau model-model pengetahuan yang secara kolektif digunakan oleh pendukung-pendukungnya untuk menafsirkan dan memahami lingkungan yang dihadapi dan digunakan sebagai rujukan atau pedoman untuk bertindak (dalam bentuk kelakuan dan benda-benda kebudayaan) sesuai dengan lingkungan yang dihadapi.
- d. Bahasa, yaitu merupakan unsur pendukung identitas nasional yang lain.

Bahasa difahami sebagai sistem perlambang yang secara arbiter dibentuk atas

---

<sup>15</sup> "Definisi Identitas Nasional;" dalam Weight Martin, *System of State*, Leicester University Press, Leicester, 1986, hal. 29.

<sup>16</sup> *Ibid.*

unsur-unsur bunyi ucapan manusia dan yang digunakan sebagai sarana berinteraksi antar manusia.

Dalam identitas nasional juga terdapat unsur-unsur penting yang berperan membentuk identitas nasional itu sendiri, masing-masing yaitu suku bangsa, agama, kebudayaan dan bahasa. Dari unsur-unsur identitas nasional yang menjadi tersebut dapat dirumuskan pembagiannya menjadi 3 bagian sebagai berikut :

- a. Identitas fundamental, yaitu konstitusi yang merepresentasikan gagasan-gagasan dari para tokoh pendiri (*founding father*) sekaligus sebagai tujuan negara.
- b. Identitas instrumental, yaitu lambang negara, lagu kebangsaan, angkatan bersenjata, pemerintahan dan lain-lainnya.
- c. Identitas alamiah yang meliputi Negara Kepulauan (archipelago) dan pluralisme dalam suku, bahasa, budaya, serta agama dan kepercayaan (agama).

Dalam perkembangannya keberadaan identitas nasional kemudian memiliki hubungan yang erat dengan integrasi politik. Secara harfiah integrasi politik adalah terciptanya sebuah kondisi yang stabil dari berbagai gangguan baik dari ancaman yang bersifat kekinian (*current threatening*) ataupun ancaman di masa yang akan datang (*predictable threatening*) dan secara meyakinkan dapat dibangun sebuah

kondisi yang terkontrol sepenuhnya dan dapat menjamin berbagai kegiatan masyarakat, pemerintah dan instrumen-instrumen lainnya.<sup>17</sup>

Dalam teori integrasi nasional terdapat salah satu prasyarat penting yaitu nasionalisme dari seluruh lapisan masyarakat, baik kalangan *grass root* ataupun elit politik meskipun pada kenyataannya struktur kebangsaan sangat majemuk. Inilah yang kerap kali menjadi hal yang dilematis bagi pembuatan kebijakan karena di satu sisi pemerintah harus menegakan ketentuan-ketentuan yang ada sesuai dengan kebenaran yang hakiki, namun di sisi lain terdapat pengaruh dari unit-unit birokrasi, misalnya kelompok masyarakat, parlemen bahkan dari pemerintah sendiri yang kemudian akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang cenderung memihak ke kelompok atau etnis mayoritas yang dominan.<sup>18</sup>

Integrasi nasional sebagai hal yang berkaitan erat dengan pembangunan nasional (*national building*) merupakan hal yang lebih sulit dicapai jika dibandingkan dengan integrasi teritorial (integrasi wilayah), karena ada beberapa alasan, yaitu, *pertama*, integrasi politik bersifat temporer, artinya kondisi masyarakat dapat sewaktu-waktu berubah dan berbalik, *kedua*, integrasi politik sangat bergantung dengan sikap politik dari rezim yang dapat saja berbeda dalam membangun kebijakan

---

<sup>17</sup> Ole Weaver and Michael Webb, *The Evolution of Behavioral Political Regime*, Routledge Publishing, London, 2002, hal. 28.

<sup>18</sup> Susanne Strength, *National Building in New Developing Countries*, Palgraff Publishing, London-New York, 1998, hal.39.

antara rezim satu dengan yang lainnya dan *ketiga*, integrasi politik berhubungan diamika masyarakat sebagai subyek.<sup>19</sup>

Integrasi politik juga berhubungan dengan kegagalan atau keberhasilan dari asimiliasi antar kelompok/etnis di suatu negara. Pemerintah sebagai *decision maker* sekaligus stakeholder memiliki berbagai gaya dalam menanggapi perkembangan asimiliasi kelompok masyarakat, yang dapat dikelompokkan menjadi tiga, masing-masing, yaitu :<sup>20</sup>

- a. Pemasukan (*inclusion*), dimana negara berkuasa untuk mencari ataupun menghilangkan perbedaan diantara kelompok-kelompok di suatu negara.
- b. Pembedaan (*distinction*), dimana negara berkuasa dalam mengusahakan untuk memperbaiki perbedaan identitas diantara semua kelompok-kelompok dalam status yang aman.
- c. Pengeluaran (*exclusion*), dimana negara berkuasa untuk mengeluarkan atau meniadakan suatu kelompok dalam kehidupan suatu negara.

Gambaran mengenai tipologi gaya pemerintah dalam menghadapi kelompok minoritas dapat dilihat pada tabel 1.1. sebagai berikut :

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal. 33.

<sup>20</sup> Daniel Chirot and Clark Mc Cauley, *Why Not Kill Them All*, Princeton University Press, Princeton, 2006, hal.149-210.

**Tabel 1.1.**  
**Tipologi Gaya Pemerintahan Dalam Menangani Asimilasi**  
**Etnis Minoritas**

	Inclusion	Distinction	Exclusion
<i>Tolerant Style</i> (Gaya Toleransi)	<i>Gentle Assimilation</i> (Asimilasi Secara Lunak)	<i>Multiculturalism</i> (Multikulturalisme)	<i>Voluntary Separation or Emigration</i> (Pemisahan Secara Sukarela Atau Emigrasi)
<i>Intolerant Style</i> (Gaya Non-Toleransi)	<i>Forced Assimilation</i> (Asimilasi Dalam Paksaan)	<i>Segregation</i> (Pemisahan)	<i>Ethnic Cleansing Or Genocide</i> (Pembersihan Etnis Atau Genosida)

Sumber : Daniel Chirot and Clark Mc Cauley, *Why Not Kill Them All*, Princenton University Press, Princenton, 2006, hal.149-210.

Pada kasus yang ekstrem pemisahan kelompok masyarakat dijalankan melalui pembersihan etnis atau genosida. Langkah ini dijalankan karena pemerintah menganggap bahwa kelompok minoritas sewaktu-waktu dapat menjadi ancaman. Selain itu, pemimpin dari kelompok mayoritas berpendapat bahwa langkah ini dapat memberikan perubahan dan perlindungan bagi kepentingan kelompok mayoritas.

Dengan demikian maka dapat diketahui bahwa integrasi politik sangat berhubungan dengan kondisi politik, sosial dan ekonomi suatu negara, sehingga dalam mencapainya sebuah rezim harus membangun gaya kepemimpinan, implementasi kebijakan, sekaligus berbagai kalkulasi tentang untung-rugi. Inilah yang kerap kali menjadikan munculnya dilema kebijakan karena pembuat kebijakan

harus mengorbankan aspirasi kelompok marjinal untuk mengakomodasi kelompok mayoritas.<sup>21</sup>

Arthur Westing menyatakan bahwa bahwa tipologi gaya pemerintahan dalam menangani asimilasi etnis di suatu negara merupakan hal yang bersifat sangat subyektif. Terkadang penanganan asimilasi etnis ini mengabaikan kebenaran yang hakiki, bahkan dapat membenturkan antar kelompok masyarakat satu dengan yang lainnya.<sup>22</sup>

Asimilasi antar etnis sangat berkaitan dengan persepsi dari para pembuat keputusan. Menanggapi hal ini Arthur Westing menyatakan bahwa :

“...perlakuan sebuah rezim terhadap kehidupan masyarakatnya merupakan hal yang sangat rumit. Masalah akan muncul jika pluralitas antar etnis gagal tercapai yang membuat rezim cenderung mempersepsikan kelompok minoritas sebagai ancaman, meskipun keberadaannya menunjukkan kebenaran, namun dengan alasan stabilitas atau apapun maka kelompok mayoritaslah yang akan mendapatkan perlakuan-perlakuan positif.”<sup>23</sup>

Apabila dikaitkan dengan tipologi gaya pemerintah dalam menghadapi kelompok minoritas maka apa yang ditempuh oleh junta militer merupakan bagian dalam mewujudkan *segretion* (pemisahan). Artinya terjadi perbedaan yang kuat antara masyarakat asli yaitu bangsa Burma yang beragama Budha dan etnis Rohingya sebagai etnis minoritas yang beragama Islam. Dalam menjalankan kebijakan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal, 33-34.

<sup>22</sup> Arthur Westing, *The Cultural Norm : Third Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2002, hal.16.

<sup>23</sup> *Ibid*, hal.22.

*segregation* junta militer kemudian menjalankan kebijakan-kebijakan deskriminatif pada bidang sosial dan politik.

Beberapa bukti mengenai diskriminasi junta militer pada bidang politik yaitu pembatasan kebebasan sipil, partisipasi politik dan hak-hak kewarganegaraan terhadap etnis Rohingya. Selain itu, junta militer juga menjalankan kebijakan diskriminasi pada bidang sosial, antara lain diskriminasi hak-hak dasar rakyat, yaitu diskriminasi persamaan kedudukan, diskriminasi pada bidang pekerjaan dan ekonomi, serta pembatasan terhadap kinerja organisasi internasional, termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Jika dikaitkan dengan pendekatan di atas maka kebijakan yang ditempuh oleh junta militer Myanmar merupakan keputusan yang terencana dan sistematis. Tindakan kekerasan, antara lain eksklusi, pengusiran dan tidak adanya pengakuan Etnis Rohingya sebagai bagian dari Myanmar dianggap dapat menjadi jalan keluar (*trouble shooter*), meskipun bagi masyarakat regional dan internasional kebijakan ini dapat digolongkan sebagai pelanggaran hak asasi manusia.

Paparan mengenai pendekatan di atas kemudian dapat diaplikasikan pada kasus faktor-faktor yang melatarbelakangi tindakan kekerasan sistemik terhadap komunitas Muslim Rohingya di Myanmar. Berbagai tindakan dan kebijakan dari “stakeholder” ternyata tidak lepas dari berbagai pertimbangan, yaitu menyangkut karakteristik sosial-politik Myanmar yang mayoritas penduduknya beragama Budha, sedangkan etnis Rohingya beragama Islam. Perbedaan yang seharusnya dapat



menjadi pluralitas ternyata menjadi faktor yang dapat memicu konflik antar kelompok masyarakat.

Kemudian jika dikaitkan dengan Undang-Undang Kewarganegaraan Tahun 1982 Myanmar maka kebijakan diskriminatif pada bidang sosial dan politik junta militer ternyata juga ditujukan untuk mengakomodasi hal ini.<sup>24</sup> Jika dilihat dari Bab IV yang mengatur tentang Kewarganegaraan Naturalisasi maka pada pasal 42 dan 44 pemerintah begitu memegang kendali atas warga negaranya. Langkah ini ditempuh agar pemerintah junta militer dapat terus mempertahankan stabilitas sosial dari ancaman konflik horisontal. Keberadaan etnis Rohingya yang dianggap mengganggu karena bukan etnis asli dan agama yang berbeda kemudian dapat dianggap sebagai ancaman yang membuat rentannya kehidupan sosial di Myanmar.<sup>25</sup>

Dengan demikian maka dapat difahami bahwa kebijakan pemerintah Myanmar dalam menangani etnis Rohingya merupakan keputusan yang dilematis. Dalam kondisi sosial-politik yang labil sebagai bagian dari dinamika Myanmar sebagai negara dunia ketiga, keputusan diskriminatif dipandang sebagai kebijakan yang ideal, meskipun ini tidak mencerminkan kebenaran sejati dan penghargaan hak-hak dasar manusia. Kesemuanya ditempuh oleh pemerintah Myanmar dengan satu tujuan, yaitu untuk mewujudkan integrasi nasional sekaligus mempertahankan identitas nasional Myanmar.

---

<sup>24</sup> Undang-undang Kewarganegaraan Myanmar (*The Burma's Citizenship Law*) terdiri atas delapan bab dan dari keseluruhan bab terdiri dari tujuh puluh enam butir. Undang-undang ini disahkan pada 15 Oktober 1982 Badan Legislatif Nasional Myanmar.

<sup>25</sup> "Burma's Citizenship Laws", <http://www.unhcr.org>., diakses pada tanggal 11 Desember 2012.

#### **D. Hipotesa**

Melalui paparan kerangka teori dan analisa di atas maka dapat ditarik hipotesa bahwa kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Myanmar terhadap etnis Etnis Rohingya diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan diskriminatif pada bidang sosial dan politik. Sedangkan alasan alasan/motivasi junta militer Myanmar melakukan kebijakan tersebut karena untuk menanggulangi potensi Etnis Rohingya yang dipersepsikan dapat mengganggu / mengancam dinamika *national building* di Myanmar akibat perbedaan identitas nasional, yaitu agama, bahasa dan kultur (kebudayaan).

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu metode penelitian yang menitikberatkan pada analisa data-data yang sifatnya non-angka dan tanpa menggunakan rumus-rumus statistik sebagai pendekatannya. Sedangkan analisis data penulis menggunakan deskriptif kualitatif yang dimaksudkan untuk menggambarkan situasi yang dipandang relevan secara obyektif dan jelas atas dasar fakta-fakta yang terjadi untuk kemudian diambil kesimpulan.

Fakta atau informasi yang memanfaatkan data sekunder yang digunakan berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam karya skripsi ini. Proses analisa dalam penelitian ini bersifat deskriptif, dimana data yang telah dikumpulkan dan kemudian disusun dan dipaparkan sehingga ditemukan gambaran yang sistematis dari permasalahan penelitian.

## **F. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui penelitian perpustakaan (*library research*). Data diperoleh melalui sumber-sumber yang berasal dari buku-buku, jurnal, surat kabar dan internet.

## **G. Jangkauan Penelitian**

Dalam rangka mempermudah penulisan karya skripsi ini penulis memberikan batasan penelitian sejak 2004 hingga 2012. Dipilih tahun 2004 karena merupakan tahun munculnya kasus kekerasan terhadap komunitas Muslim Rohingya di Myanmar pada skala yang luas, sedangkan tahun 2012 merupakan tahun yang menunjukkan respon masyarakat internasional secara luas pada masalah ini. Jangkauan di luar tahun tersebut sedikit disinggung selama masih ada keterkaitan dan kerelevansian dengan tema yang sedang dibahas.

## **H. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan bab-bab selanjutnya, penulis akan membagi pembahasan ke dalam lima bab, dengan perincian masing-masing bab sebagai berikut:

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka dasar pemikiran, hipotesis, metode penelitian, teknik pengumpulan data, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II membahas tentang masalah identitas dan ‘national building’, meliputi problem integrasi di Myanmar, komposisi etnis, serta gambaran umum komunitas Muslim Rohingya di Myanmar, mencakup pemberontakan Kachin dan Karen.

BAB III merupakan bab pembuktian hipotesa yang membahas tentang kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Myanmar terhadap etnis Etnis Rohingya diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan diskriminatif pada bidang sosial dan politik.

BAB IV merupakan bab pembuktian hipotesa yang membahas tentang alasan/motivasi junta militer Myanmar melakukan kebijakan karena junta militer berpendapat bahwa kebijakan diskriminatif ditujukan untuk menanggulangi potensi Etnis Rohingya yang dianggap dapat mengganggu identitas nasional Myanmar yang mayoritas penduduknya beragama Budha.

BAB V merupakan bab yang berisi kesimpulan dari uraian pembahasan bab-bab sebelumnya