

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Saat ini, banyak sekali kita temukan permasalahan tentang keamanan dan perdamaian yang menimpa negara-negara di dunia seperti kejahatan massal, dan lain-lain. Kejahatan massal tidak selalu terjadi dalam konteks perang, namun juga banyak terjadi pada masa damai seperti konflik komunal maupun kejahatan yang dilakukan negara terhadap masyarakatnya (Bellamy, 2011). Masalah ini tentunya merupakan persoalan serius yang jika tidak ditangani bisa berdampak terhadap keamanan dan ketertiban dunia internasional. Pada tahun 90-an, terdapat beberapa kasus kemanusiaan seperti pembersihan etnis dan pelanggaran HAM yang terjadi di beberapa negara, seperti kasus yang terjadi di Kosovo tahun 1991 dan Rwanda tahun 1994.

Kejahatan massal yang terjadi di beberapa negara tersebut kemudian menarik perhatian mantan Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan. Tahun 2000 Kofi Annan menyampaikan sebuah tantangan kepada masyarakat internasional bahwa jika intervensi kemanusiaan selalu dianggap sebagai suatu tindakan yang dilarang karena melanggar kedaulatan suatu negara, maka bagaimana kita harus merespon kejahatan massal seperti yang terjadi di Rwanda? Kofi Annan mengusulkan bahwa komunitas internasional memerlukan norma dan kerangka kerja yang dapat merespon situasi dilematis antara merespon kejahatan massal di suatu negara dan tuduhan melanggar kedaulatan. Dalam sejarah hukum internasional, intervensi terhadap masalah internal negara lain merupakan sesuatu yang dilarang. Hal ini telah diatur dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (7) Piagam PBB. Selain itu, prinsip non-intervensi ini juga sudah menjadi pondasi dasar dalam hukum internasional. Pada tahun 2001, dibentuklah ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) yang kemudian melahirkan sebuah konsep bernama Responsibility to Protect (R2P). Responsible to Protect (R2P) adalah sebuah prinsip/norma dalam hubungan internasional yang memiliki tujuan untuk mencegah kasus pelanggaran HAM berat seperti Genosida, Kejahatan Perang, Pembersihan Etnis, dan Kejahatan Terhadap Kemanusiaan. Prinsip ini mewajibkan suatu negara melindungi warga negaranya. Jika suatu negara tidak mampu menjalankan kewajiban

tersebut, maka negara tersebut akan dianggap sebagai negara yang gagal (*failed state*), sehingga masyarakat internasional mempunyai peran dalam membantu warga di dalam negara yang gagal tersebut (Hamilton, 2006).

Dalam pelaksanaannya, intervensi kemanusiaan memiliki beberapa ketentuan agar diperbolehkan pengimplementasiannya. Beberapa ketentuan tersebut antara lain: a) adanya pelanggaran hak asasi manusia berat, b) kejahatan kemanusiaan yang berkelanjutan dan terus menerus terjadi, c) dilakukan murni atas dasar perlindungan terhadap HAM dan rasa kemanusiaan, d) adanya otorisasi dari Dewan Keamanan PBB (Hilmi Ardani Nasution, 2019).

PBB merupakan suatu organisasi internasional yang berperan aktif dalam membantu menangani konflik antar pihak yang berselisih agar dapat memelihara perdamaian sehingga dapat terciptanya suatu keamanan antar negara di dunia. Dalam PBB, terdapat dewan keamanan PBB yang berfungsi sebagai penanggungjawab utama penjaga perdamaian serta keamanan internasional. Dewan keamanan PBB melakukan tugasnya dengan cara mengarahkan dan merekomendasikan berbagai metode atau cara damai yang sudah ditentukan agar pihak yang bersengketa dapat sesegera mungkin menyelesaikan masalahnya. Sebagai organisasi internasional yang bertujuan untuk menciptakan perdamaian, maka PBB aktif dalam merespon isu-isu atau masalah yang terjadi dalam dan antar negara, salah satunya adalah isu kemanusiaan di Myanmar, khususnya di wilayah Rohingya (Rizki Fadillah, 2018).

Saat ini isu kemanusiaan Rohingya bukan lagi merupakan sesuatu yang baru dalam dunia internasional. Isu ini pada awalnya muncul dari anggapan ketidakjelasan kewarganegaraan yang dimiliki masyarakat Rohingya. Kelompok ekstrimis Buddha, National League for Democracy (NLD), militer Myanmar, dan juga fundamentalis Buddha mengatakan bahwa sebenarnya masyarakat Rohingya bukanlah penduduk asli Myanmar melainkan merupakan rakyat asli Bengalis (Bangladesh) sehingga tidak mempunyai hak berada di Myanmar. Di sisi lain, ada juga yang beranggapan bahwa jauh sebelum Myanmar merdeka, masyarakat Rohingya memang sudah merupakan bagian dari penduduk Myanmar. Kedua pernyataan ini menimbulkan berbagai opini di kalangan masyarakat, dimana mayoritas dari mereka lebih condong ke pernyataan bahwa masyarakat Rohingya bukanlah bagian dari Myanmar. Hal ini disebabkan karena adanya dugaan bahwa militer dan pemerintah Myanmar sendiri mengatakan bahwa masyarakat Rohingya merupakan kaum minoritas di wilayah Rakhine yang memiliki banyak perbedaan signifikan seperti bentuk fisik yang berbeda dari penduduk

Rakhine lainnya, bahasa yang digunakan, agamanya yang merupakan mayoritas muslim, dan lain lain yang membuat mereka akhirnya terasingkan dari penduduk Myanmar lainnya. Pembuatan kebijakan terkait kewarganegaraan Rohingya oleh pemerintah Myanmar selama ini juga bisa dikatakan cenderung memojokkan dan membebani masyarakat Rohingya sehingga muncul perlakuan deskriminatif, pelanggaran HAM, serta kejahatan kemanusiaan lainnya yang menyebabkan banyak korban jiwa berjatuhan (Kipgen, 2013).

Serangan secara sistematis dan terorganisir pemerintah Myanmar kepada Rohingya dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan yang beresiko tinggi terjadinya genosida. Apabila kekerasan pemerintah tidak juga dihentikan maka masyarakat internasional dapat bertindak atas Myanmar berdasarkan prinsip Responsibility to Protect atau R2P, dimana salah satu pilar utama dari R2P adalah menjaga masyarakatnya dari kejahatan terhadap Hak Asasi Manusia. Konsep R2P dapat diterapkan dalam konflik Rohingya di Myanmar karena pemerintah Myanmar dianggap tidak mampu (unable) dan tidak memiliki kemauan (unwilling) melaksanakan tanggung jawab untuk melindungi penduduk sipil. Dalam konteks ini, PBB sebagai organisasi internasional mempunyai kewajiban untuk mencegah dan menghentikan krisis kemanusiaan di Rakhine. Namun pada kenyataannya, hingga saat ini konsep R2P ini seperti terhambat pengimplementasiannya terhadap kasus Rohingya.

Seharusnya sikap pemerintah Myanmar terhadap etnis Rohingya ini bisa dijadikan alasan oleh PBB untuk melakukan intervensi militer terhadap Myanmar. Meskipun pada dasarnya masalah ini muncul karena etnis rohingya yang tidak diakui di Myanmar, tapi bukan berarti pemerintah Myanmar bebas melakukan deskriminasi hingga pelanggaran HAM terhadap masyarakat Rohingya, karena hal tersebut termasuk dalam kejahatan kemanusiaan. Tapi seperti yang kita lihat, PBB sampai saat ini belum juga melakukan respon sesuai prinsip R2P terhadap Myanmar, padahal Dewan Keamanan PBB sudah banyak menerima desakan dari organisasi internasional berbasis kemanusiaan seperti Human Right Watch, Amnesty Internasional, dan lain-lain. Hal inilah yang kemudian menjadi pertanyaan dalam penelitian ini.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Apa saja hambatan-hambatan dalam penerapan prinsip Responsibility to Protect dalam merespon krisis kemanusiaan Rohingya di Myanmar?

### 1.3 KERANGKA TEORI

#### *International Norms*

Menurut Finnemore dan Sikkink, norma merupakan seperangkat aturan yang disepakati untuk mengatur perilaku suatu entitas. Norma internasional banyak berkembang dari norma domestik yang dipromosikan oleh suatu aktor. Transformasi norma dari domestik menjadi internasional ini disebut dengan difusi norma internasional. Norma internasional akan mengendalikan hal-hal yang pantas dilakukan oleh aktor internasional. Difusi norma internasional secara spesifik dibagi menjadi tiga tahapan. Tahap pertama adalah *norm emergence*, yaitu proses kemunculan norma karena adanya *norm entrepreneur* yang menciptakan dan kemudian mempromosikan norma yang dibuat melalui organisasi yang dibentuk. *Norm entrepreneur* ini berusaha mempersuasi masyarakat dengan berbagai cara agar bisa menerima norma yang sedang dipromosikan. Norma akan mencapai titik puncak (*tipping point*) apabila jumlah masyarakat yang dapat teryakinkan mampu mencapai titik kritis (*critical mass*). Norma dikatakan mencapai *tipping point* apabila norma tersebut sudah diterima oleh setidaknya sepertiga jumlah negara yang ada dalam sistem internasional.

Apabila norma sudah mencapai titik puncak, maka tahapan kedua yaitu *norm cascade* dimulai. *Norm cascade* berarti norma yang tadinya sudah berhasil mencapai titik puncak mengalami tahap penyebaran (*cascading*), yang berarti semakin banyak negara-negara yang menerima norma tersebut. Disini, negara-negara di dunia akan mulai menciptakan kebijakan-kebijakan untuk mengadopsi norma baru tersebut melalui sosialisasi internasional, misalnya seperti hubungan diplomatic, perjanjian internasional, ataupun kampanye. Norma ini juga akan diterima oleh masing-masing negara dengan memperhatikan bagaimana identitasnya dalam komunitas internasional. Selain itu juga dapat dipengaruhi oleh tekanan dari negara-negara tetangga yang sudah lebih dahulu menerima norma tersebut. Jika suatu norma sudah diterima dengan luas dan public tidak lagi memperdebatkan keabsahan norma tersebut, maka disinilah proses ketiga norma terjadi. Tahap ini disebut dengan *internalization* atau internalisasi norma. Pada tahap ini, standar perilaku yang diatur di dalam norma tidak lagi dipertanyakan sehingga membuat status norma menjadi sangat kuat. Berbagai institusi

kemudian akan dibentuk untuk melegalisasi kebenaran norma setelah proses internalisasi (Sikkink, 2005).

Namun, teori difusi norma dari Finnemore dan Sikkink mendapat kritik karena dianggap kurang memperhatikan bagaimana jika suatu norma internasional diinternalisasikan pada tingkat domestik. Dalam karyanya bersama Margareth Keck (1998), Sikkink sendiri menyatakan bahwasannya kepatuhan negara terhadap norma yang dipromosikan oleh suatu aktivis internasional dapat juga dipengaruhi oleh struktur politik domestik. Pada tahun 2000, Cortell dan Davis kemudian menjelaskan bahwa tidak semua norma internasional dapat diterima dalam lingkup domestik. Situasi ini akan jelas terlihat ketika norma-norma lokal dalam lingkup tersebut bersaing dengan norma internasional sehingga menyebabkan norma internasional memiliki tingkat penyerapan dan penerimaan yang berbeda di tiap ranah domestik. Hal ini menyebabkan banyak dari norma internasional gagal diterima atau diinternalisasikan di tingkat domestic. Amitav Acharya (2004) melanjutkan teori dari Cortell dan Davis dengan berasumsi bahwasannya norma internasional tidak hanya akan ditolak saat memasuki domestic, tapi juga dapat dimanfaatkan atau disalahgunakan oleh kepentingan-kepentingan lokal (Bastari, 2018).

Norma internasional juga memiliki pengaruh penting pada perilaku negara melalui proses politik domestik. Pengaruh norma internasional dikondisikan oleh struktur domestik dan kesesuaian norma dengan budaya politik domestik. Pemahaman domestik yang sudah ada sebelumnya dalam lingkup domestik bisa saja menimbulkan perdebatan dengan ditetapkannya suatu norma internasional. Hal ini disebut dengan “cultural match” atau pertandingan budaya. Karena jika norma-norma internasional menjadi menonjol di dalam negeri, maka norma-norma tersebut harus beriringan dengan norma-norma, pemahaman, kepercayaan yang dianut secara luas di domestik. Jika memang ada kecocokan budaya, maka actor domestik cenderung akan mengakui kewajiban sesuai dengan norma tersebut. Sebaliknya, ketika norma internasional bertentangan dengan pemahaman, keyakinan, atau kewajiban yang ditetapkan di ranah domestik, aktor domestik akan menyerukan bahwa norma internasional tersebut menjadi tidak efektif dalam menggalang dukungan untuk kebijakan tertentu.

Dalam beberapa kasus, pengakuan terhadap norma internasional dapat disamakan dengan imperialisme budaya atau kolonialisme sehingga menyebabkan perlawanan atau penolakan

domestik. Perlawanan terhadap norma mungkin melampaui perbedaan sosial atau terbatas pada kelompok tertentu dalam masyarakat. Misalnya, elit politik mungkin memandang kepatuhan terhadap norma internasional sebagai kompromi terhadap kedaulatan negara atau tanggungjawab mereka sendiri untuk memerintah negaranya. Kasus seperti ini banyak terjadi di negara-negara Asia, khususnya Asia Tenggara dimana mereka sangat memegang teguh prinsip non-intervensi dimana pada dasarnya pengaturan tentang non-intervensi ini sudah tercantum dalam Piagam ASEAN, dimana diketahui ASEAN sebagai organisasi regional terbesar di Asia Tenggara. Bahkan jika para elite menganut norma internasional, mereka mungkin saja menghadapi perlawanan dari penduduk domestik yang menganggap prinsip norma itu tidak sesuai dengan nilai, tradisi, atau aspirasi mereka yang berlaku (Andrew P. Cortell, 2000).

Sebagai contoh, pada tahun 2005 telah disahkan suatu norma baru dalam Hubungan Internasional, yaitu terbentuknya prinsip Responsibility to Protect (R2P). prinsip ini muncul karena pengaturan tentang intervensi tidak juga diatur secara eksplisit dalam Piagam PBB, padahal sudah banyak kasus pembunuhan massal yang terjadi di beberapa negara sejak tahun 1990-an yang dilakukan oleh pemerintah negara itu sendiri, misalnya seperti yang terjadi di Kosovo (1991) dan Rwanda (1994). Masyarakat internasional tidak dapat berlaku secara tegas terhadap permasalahan karena terhalang prinsip non-intervensi yang sudah diadopsi sejak lama. R2P sendiri bertujuan untuk mencegah pelanggaran HAM berat seperti genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis, dan kejahatan kemanusiaan yang terjadi di suatu negara dengan menggunakan pendekatan-pendekatan secara damai. Sejak disahkannya prinsip ini pada tahun 2005 lalu, R2P hanya pernah digunakan sekali, yaitu pada kasus Libya tahun 2011. Hal ini disebabkan karena masih banyak perdebatan yang terjadi di kalangan masyarakat bahwasannya R2P tidak lain hanya bentuk lain dari intervensi, meskipun pada dasarnya R2P tidak menggunakan jalan kekerasan atau militer untuk menyelesaikan masalah sebagaimana intervensi. Namun pilar ketiga R2P yang menyatakan bahwa jika cara damai gagal diterapkan, maka diperbolehkan menggunakan jalan kekerasan dianggap sebagai bentuk intervensi. Oleh sebab itu, sampai saat ini prinsip R2P ini juga belum bisa diterapkan pada kasus Rohingya karena pemerintah Myanmar menganggap bahwa hal itu adalah masalah internal negaranya sehingga pihak luar tidak berhak ikut campur. Apalagi diketahui Myanmar merupakan negara anggota ASEAN yang memang sangat memegang teguh prinsip

non-intervensi terhadap kawasannya. Ini menunjukkan bahwasannya prinsip R2P, yang bisa dikatakan norma baru dalam hubungan internasional ini belum bisa secara luas diterima oleh masyarakat internasional, khususnya dalam ranah domestik.

#### **1.4 HIPOTESIS**

Berdasarkan penjelasan latar belakang dan teori di atas, dapat diambil hipotesis bahwa terhambatnya penerapan prinsip Responsibility to Protect dalam krisis kemanusiaan Rohingya di Myanmar disebabkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Prinsip non-intervensi yang dipegang teguh oleh ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara menghambat gerak PBB untuk campur tangan terhadap masalah internal negara anggotanya
2. Kepentingan negara anggota tetap DK PBB dengan Myanmar yang mengancam menggunakan veto

#### **1.5 TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam penerapan prinsip Responsibility to Protect (R2P) terhadap krisis kemanusiaan Rohingya di Myanmar

#### **1.6 METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif deskriptif. Dimana metode ini menekankan proses penelitian pada deskripsi tentang suatu fenomena. Penulis menggunakan teknik pengumpulan data yang meliputi data sekunder dengan menggunakan data yang telah ada sebelumnya. Pengumpulan dan pengambilan data akan dilakukan secara selektif dengan memperhatikan relevansinya terhadap topik penelitian sehingga data yang didapatkan sudah dipastikan validitasnya. Kemudian, terdapat beberapa instrumen yang akan digunakan dalam pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu; buku, internet, dokumen resmi, jurnal, dan dokumen lainnya.

#### **1.7 SISTEMATIKA PENULISAN**

Pembahasan yang jelas akan membantu dalam mengerti konten penelitian, sehingga dalam skripsi ini, pembahasan akan dibahas secara sistematis. Berikut adalah pembagian penelitian agar pembaca mengetahui pembahasan yang akan dibahas:

- BAB I terdiri dari pendahuluan. Pada pendahuluan terdapat latar belakang yang menggambarkan isu di Rohingya dan prinsip Responsibility to Protect secara umum.
- BAB II akan membahas tentang prinsip Responsibility to Protect (R2P), munculnya krisis kemanusiaan di Rohingya, bentuk-bentuk aksi pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah Myanmar dan respon masyarakat internasional serta campur tangan PBB terhadap konflik Rohingya berdasarkan prinsip R2P
- BAB III membahas tentang hambatan-hambatan penerapan prinsip Responsibility to Protect dalam krisis kemanusiaan di Rohingya
- BAB IV merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan merupakan bagian akhir dari penelitian ini.