

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

UNHCR atau *United Nations High Commissioner for Refugees* merupakan *Inter-Governmental Organization* (IGO) yang berada dibawah naungan PBB yang memiliki mandat dalam perlindungan terhadap para pengungsi. UNHCR sendiri juga berdiri sebagai sebuah organisasi internasional dengan lingkup yang melintasi batas negara. UNHCR tidak terikat dengan negara manapun sehingga kehadirannya tidak akan mengancam kedaulatan negara manapun (UNHCR, 2017). UNHCR memiliki tujuan khusus, yaitu, menyelamatkan kehidupan pengungsi, melindungi hak pengungsi, dan membangun masa depan yang lebih baik bagi seluruh pengungsi yang ada di dunia. UNHCR memiliki prioritas serta memiliki struktur organisasi yang jelas untuk mencapai tujuan-tujuannya (UNHCR, 2019).

Statuta UNHCR atau bisa disebut juga sebagai Statuta Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi tahun 1950 dan Konvensi Jenewa mengenai status pengungsi tahun 1951 telah lama menjadi pedoman dasar dalam pemerhatian terhadap pengungsi. Konvensi ini merupakan perjanjian internasional pertama yang mencakup berbagai aspek terpenting dari kehidupan pengungsi. Konvensi ini menegaskan jika pengungsi berhak memperoleh perlakuan yang sama yang dinikmati oleh warga negara asing yang ditinggal negara tersebut dan bahkan mendapat perlakuan yang sama dengan warga negara asli (Pramono, 2010).

Pada tahun 2012, konflik kemanusiaan di Myanmar menarik perhatian dunia internasional. Sebagai negara yang tengah menuju demokrasi, Myanmar menghadapi krisis kemanusiaan yang terjadi antara pemerintah Myanmar dengan

salah satu etnis minoritas dibagian Rakhine Utara yakni etnis Rohingya. Rohingya sebagai etnis minoritas di Myanmar dengan total populasi sebanyak 1,1 juta jiwa, sering mendapatkan kekerasan dari pemerintah Myanmar yang mengarah kepada aksi genosida hal ini dikarenakan banyaknya masyarakat Rohingya menjadi korban jiwa dari kekerasan yang dilakukan pemerintah Myanmar. Bentuk kekerasan yang dialami Rohingya seperti penolakan pemberian status kewarganegaraan, pembatasan ruang gerak untuk berpindah, pembatasan untuk bereproduksi, pembatasan dalam kegiatan ekonomi, pembatasan dalam bidang pendidikan, penahanan dan penyiksaan, pelecehan terhadap kaum wanita dan pembatasan pernikahan (Mahmood, 2016).

Dalam konflik ini, sekitar 140.000 masyarakat Rohingya telah dipaksa keluar dari rumah mereka sendiri (Ula, 2017, p. 20). Tekanan terhadap Rohingya semakin buruk ketika pemerintah Myanmar mendukung operasi pembalasan militer atas serangan kantor polisi dan salah satu pangkalan militer yang telah diserang oleh kelompok bersenjata Rohingya atau yang dikenal dengan ARSA pada tahun 2016 dan 2017 (Edroos, 2017). Berdasarkan laporan Amnesti Internasional, operasi pembalasan dianggap sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan yang merujuk kepada aksi genosida, hal ini dikarenakan militer Myanmar dengan sengaja melakukan pemerkosaan, penyiksaan, pembunuhan, dan pembakaran desa di 1500 rumah yang sebagian besar didominasi oleh etnis Rohingya. Tragedi tersebut menyebabkan sebanyak kurang lebih 626.000 warga Rohingya yang sebagian besar melarikan diri ke Bangladesh dan sisanya menuju negara tetangga seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand untuk memperoleh perlindungan (Mahmood, 2016).

Bagi pemerintah Myanmar, etnis Rohingya dianggap sebagai warga *illegal migrant* asal Bangladesh sehingga mendapat perlakuan diskriminatif dan kekerasan dari pemerintah dan penduduk setempat (Ibrahim, 2016).

Bangladesh sebagai negara terdekat dengan Myanmar menjadi negara yang paling banyak mendapatkan pengaruh dari kekerasan terjadi pada muslim Rohingya. Sejak tahun 1978, para pengungsi Rohingya sudah berdatangan ke Bangladesh, bahkan jumlah pengungsi ini sudah mencapai 200.000. Kondisi ini tentu memprihatinkan karena Bangladesh merupakan salah satu negara miskin yang akan menghadapi banyak persoalan dalam negeri terutama dalam hal ekonomi. Dan dalam kerjasama ekonomi Bangladesh-Myanmar, pemerintah Myanmar mensyaratkan agar para pengungsi tersebut dikembalikan (Yumitro, 2017).

Pada dasarnya pemerintah Bangladesh dan Myanmar setuju akan diadakannya proses repatriasi pengungsi Rohingya ke Myanmar. Usulan ini telah disusun dalam *joint statement* antar kedua belah pihak. Menurut sudut pandang menteri luar negeri Bangladesh, Abul Hassan Mahmood Ali dalam menyikapi perumusan perjanjian ini beliau berpendapat: *“This is a primary step. [They] will take back [Rohingya]. Now we have to start working.”* (Holmes, 2017).

Namun, perjanjian antara Myanmar dan Bangladesh ini mendapatkan penolakan dari INGO dan UNHCR. Banyak pihak menyayangkan atas keputusan kedua belah pihak karena perjanjian ini dinilai terlalu dini dan belum tentu menyelesaikan permasalahan pengungsi Rohingya. Dan faktanya pada tahun 2018 pemerintah Bangladesh telah menyiapkan empat truk dan tiga bis untuk pengakomodasian pengungsi rohingya ke Myanmar, namun tidak ada satupun pengungsi yang datang untuk naik ke kendaraan yang telah disediakan (Elish-Petersen, Rahman, & Safi, 2018).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan suatu pokok permasalahan, yaitu:

“Mengapa UNHCR Menolak Keputusan Pemerintah Bangladesh dan Myanmar Untuk Merepatriasi Pengungsi Rohingya ke Myanmar?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mencari tahu alasan mengapa UNHCR menolak kebijakan repatriasi dari pemerintahan Bangladesh dan Myanmar untuk masyarakat Rohingya yang pada saat ini sedang mengungsi di wilayah Bangladesh akibat konflik yang terjadi di Myanmar.

D. Kerangka Konseptual

1. Organisasi Internasional

Dalam buku *Definition and Classification: A Legal Approach* yang ditulis oleh Michel Virally, ia mendefinisikan organisasi internasional sebagai suatu asosiasi atau persekutuan antar negara-negara yang didirikan atas kesepakatan para anggotanya dan memiliki suatu sistem tetap atau badan-badan yang memiliki tugas untuk mencapai kepentingan bersama dengan cara mengadakan kerjasama antar anggota (UNESCO, 1977, p. 59). Organisasi Internasional *modern* dapat diklasifikasikan menjadi 2, yaitu *Inter-Governmental Organizations* (IGOs) dan *Non-Governmental Organizations* (INGOs). Karakteristik umum dari IGOs dan INGOs adalah pertama, merupakan organisasi permanen yang menjalankan suatu kesatuan fungsi, kedua, keanggotaannya bersifat sukarela, ketiga, terdapat instrument pokok yang menjelaskan tentang tujuan, struktur, dan metode operasional, keempat, terdapat badan yang menjadi perwakilan dari semua anggota (Sugito, 2016, p. 8).

Sedangkan menurut Michael Hass, organisasi internasional memiliki 2 pengertian, yang pertama yaitu sebagai sebuah lembaga atau struktur yang mempunyai serangkaian aturan, jadwal, anggota, tempat, dan waktu pertemuan; kedua, organisasi internasional merupakan bagian-bagian yang menjadi satu kesatuan yang utuh dimana tidak ada aspek non-lembaga dalam istilah organisasi internasional tersebut. Tujuan dari organisasi internasional adalah mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan, sedangkan metode organisasi internasional adalah dengan melangsungkan pertemuan secara rutin dengan teknik pembagian tugas dan tugas khusus (Novasari, 2014).

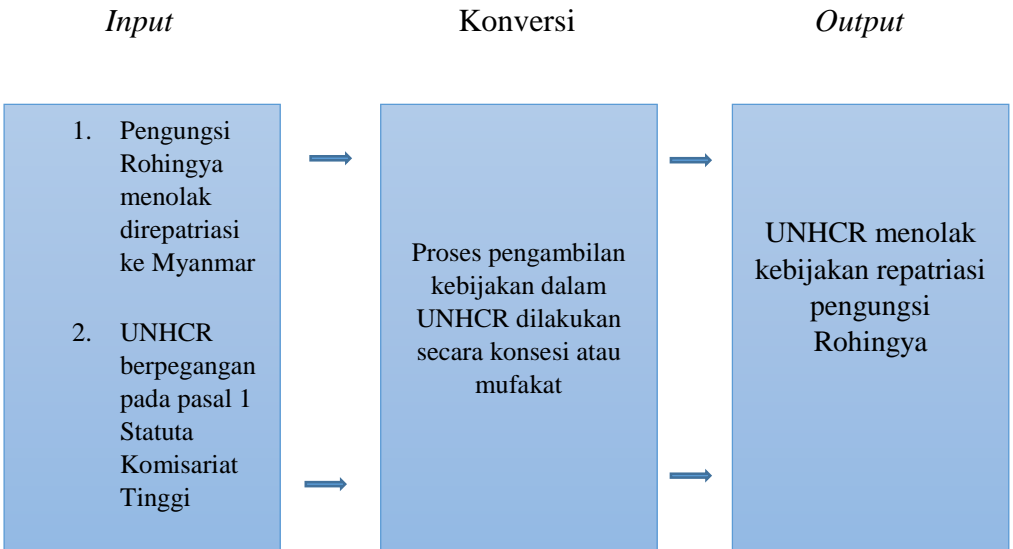
Organisasi Internasional yang merupakan salah satu aktor dalam ilmu hubungan internasional juga memiliki serangkaian proses pembuatan kebijakannya sendiri. Dalam proses proses pembuatan kebijakan ini terdapat mekanisme konversi dari *input* yang berupa tuntutan-tuntutan dan dukungan-dukungan, lalu menjadi *output* yang berupa alokasi nilai yang mengikat. Proses ini tentunya melibatkan beberapa aktor atau lembaga di dalam organisasi (Sugito, 2016, pp. 57-75).

Menurut Volker Rittberger dan Bernhard Zangl, ada tiga tahapan dalam pengambilan keputusan didalam organisasi internasional yaitu *input* – konversi – *output*. *Input* merupakan tuntutan-tuntutan atau dukungan yang diperankan oleh pemerintah negara anggota, eksekutif organisasi internasional, anggota parlemen, kelompok kepentingan, dan para ahli dibidang tertentu. Tuntutan-tuntutan dan dukungan tersebut akan masuk ke dalam proses konversi, yang mana dalam proses ini memiliki berbagai bentuk seperti *voting* suara terbanyak, negosiasi antar pemerintah, politik birokrasi, standar prosedur

pelaksanaan, ataupun model pilihan rasional. Tahap ketiga yaitu *output* yang mana merupakan hasil dari proses konversi yang berupa sebuah kebijakan ataupun program (seperangkat aturan dan norma yang memiliki tujuan untuk mengarahkan perilaku negara anggota), aktivitas informasi (pengoleksian informasi dan pertukaran informasi), serta operasi (derivasi ataupun implementasi dari kebijakan program untuk menjadi aktivitas nyata) (Sugito, 2016, pp. 61-62).

Berikut adalah diagram atau bagan proses pembuatan kebijakan di dalam UNHCR jika mengadopsi dari pengertian Volker Rittberger dan Bernhard Zangl:

Rittberger dan Zangl



2. Repatriasi

Repatriasi berasal dari kata repatriat atau *repatriate* yang memiliki arti mengirim atau membawa seseorang, uang atau properti lainnya kembali ke negara asal (Cambridge Dictionary, 2019). Dan repatriasi sendiri memiliki arti suatu tindakan atau proses pemulangan seseorang atau sesuatu hal ke negara asalnya (Merriam-Webster, 2020). Repatriasi sendiri dibagi menjadi 2 bagian, yang pertama adalah repatriasi paksa dan yang kedua adalah repatriasi sukarela. Repatriasi paksa adalah sebuah proses pemulangan seseorang atau kelompok yang dilakukan tanpa rencana atau pertimbangan yang matang, dilakukan atas dasar paksaan terhadap kelompok tersebut dan memiliki resiko yang berbahaya. Sedangkan, repatriasi sukarela adalah suatu proses pemulangan seseorang atau kelompok ke negara asalnya yang dilakukan atas dasar pertimbangan dan rencana yang matang, dilakukan atas dasar kemauan kelompok tersebut dan juga adanya keterbukaan atau informasi tentang keadaan di negara asal kelompok tersebut (Elen O. P., 2020).

Menurut *Institute on Statelessness and Inclusion* (ISI) dalam kasus repatriasi pengungsi Rohingya yang akan dilakukan oleh pemerintah Myanmar dan Bangladesh ini dapat dilakukan. Namun, *Institute on Statelessness and Inclusion* (ISI) juga menyatakan jika repatriasi pengungsi Rohingya akan dilakukan maka ada 7 kondisi atau keadaan yang harus dipenuhi. Salah satu dari 7 keadaan ini adalah dimana repatriasi ini harus ada dalam pengawasan PBB, dimana setiap upaya repatriasi harus diawasi oleh UNHCR, dengan pengawasan tambahan dari *Office of the United*

Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (Institute on Statelessness and Inclusion, 2017).

Dalam hal ini, UNHCR sendiri memiliki syarat-syarat atau kondisi yang harus dipenuhi jika repatriasi akan dilakukan, yang pertama adalah para pengungsi telah membuat keputusan untuk kembali dan repatriasi harus dilakukan secara sukarela, yang kedua adalah negara asal pengungsi tidak menentang pengembalian pengungsi, dan yang ketiga adalah UNHCR harus merasa yakin dengan repatriasi yang bersifat damai, non militer dan non politik (UNHCR, 1996).

3. Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang melekat pada tiap individu dan tanpa hak-hak tersebut individu tidak dapat hidup layak sebagai manusia. Hak ini sangat mendasar atau fundamental sifatnya, yang mutlak diperlukan agar manusia dapat berkembang sesuai dengan bakat, cita-cita, dan martabatnya. Hak ini juga dianggap universal, artinya dimiliki oleh semua manusia tanpa adanya perbedaan seperti bangsa, ras, agama, atau *gender* (Budiarjo, 2008). Menurut *United Nations Human Rights* (UNHR), Hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada semua manusia, apapun kewarganegaraan, tempat tinggal kita, jenis kelamin, asal bangsa atau etnis, warna kulit, agama, bahasa, atau status lainnya (Astywie, 2018). Menurut *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), Hak Asasi Manusia adalah hak yang fundamental. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1:

“Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan

hendaknya bergaul satu sama lain dalam semangat persaudaraan.” (Universal Declaration of Human Rights, 2015).

Setiap manusia yang ada di dunia ini memiliki hak asasinya masing-masing dan hak tersebut tidak dapat diganggu ataupun dilanggar oleh siapapun. Jika seseorang mengalami tindakan seperti diskriminasi, pemerkosaan, pembunuhan dan lain sebagainya, maka hak dari seseorang tersebut telah dilanggar dan hal tersebut tidak dapat dibenarkan. Masalah ini lah yang terjadi terhadap etnis Rohingya di Myanmar. Dimana adanya Undang-undang Kewarganegaraan tahun 1982 yang menjadikan warga Rohingya tidak diakui kewarganegaraannya yang membuat nasib mereka penuh dengan ketidakpastian. Selain itu, akibat dari dicabutnya kewarganegaraan etnis Rohingya dari Myanmar tersebut maka mereka juga tidak memiliki akses untuk memperoleh hak mereka seperti memperoleh pendidikan, pekerjaan, tempat tinggal, bahkan mereka sering sekali diperlakukan tidak manusiawi oleh tentara Myanmar (Astywie, 2018).

E. Hipotesa

Berdasarkan kerangka konseptual yang telah digunakan oleh penulis, maka penulis mencoba mengambil hipotesa sementara bahwa alasan UNHCR menolak repatriasi pengungsi Rohingya ke Myanmar adalah karena:

1. Pengungsi Rohingya menolak untuk direpatriasi dikarenakan kondisi di Myanmar yang masih tidak kondusif dan tidak aman
2. UNHCR juga berpegangan pada pasal 1 Statuta Komisariat Tinggi dimana mereka akan

memfasilitasi pemulangan pengungsi secara sukarela.

F. Metode Penelitian

Dalam menyusun penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif dimana dalam penelitian ini penulis melakukan riset yang bersifat deskriptif dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa *Library Research* dengan memanfaatkan data-data sekunder yang pengumpulan datanya didapat dari perpustakaan, buku-buku, jurnal, artikel, media cetak, media elektronik dan website yang telah diolah menjadi data dan bisa dijadikan bahan kajian dalam penyusunan skripsi.

G. Batasan Penelitian

Untuk membatasi masalah yang akan dijelaskan, batasan penelitian mengenai “Mengapa UNHCR Menolak Repatriasi Pengungsi Rohingya ke Myanmar” dibatasi hanya dengan membahas bagaimana awal mula konflik Rohingya ini terjadi dan juga membahas apa yang menjadi alasan bagi UNHCR untuk menolak repatriasi pengungsi Rohingya kembali ke Myanmar dan juga membahas organisasi internasional apa saja yang menolak kebijakan repatriasi bagi pengungsi Rohingya tersebut. Sedangkan untuk batasan tahunnya sendiri dimulai pada tahun 2012 hingga tahun 2018, dimana UNHCR dan beberapa organisasi internasional lain menyatakan keberatannya atas kebijakan repatriasi tersebut.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi terdiri dari 5 bab:

BAB I Bagian ini akan menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konseptual, hipotesa,

metode penulisan, batasan penelitian, dan sistematika penulisan.

- BAB II** Bagian ini akan membahas tentang gambaran umum organisasi internasional UNHCR dan sejarahnya.
- BAB III** Bagian ini akan membahas dinamika konflik yang terjadi di Myanmar terhadap suku Rohingya
- BAB IV** Bagian ini akan menjelaskan alasan dari UNHCR menolak kebijakan repatriasi untuk pengungsi Rohingya: pengungsi Rohingya yang menolak untuk dipulangkan dan UNHCR berpegangan pada pasal 1 Statuta Komisariat Tinggi
- BAB V** Bagian ini merupakan bagian penutup yang berisikan kesimpulan.