

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Myanmar yang dikenal juga dengan Burma adalah negara yang terletak di Asia Tenggara dan memiliki masyarakat yang sangat beragam secara agama, bahasa dan etnis. Secara resmi Myanmar telah mengakui 135 kelompok etnis yang terbagi dalam 8 etnis nasional utama, yaitu: Bamar, Shan, Mon, Kayin (Karen), Kayah (Karenni), Kachin, Rakhine (Arakenese) dan Chin.¹ Sejak kemerdekaannya pada tahun 1948, ketidakstabilan politik telah melanda Myanmar. Dimulai dari perpecahan ideologi antara dua partai politik besar; *Anti-Facist People's Freedom League* (AFPFL) dan Partai Komunis Burma (PKB), yang diperburuk dengan ketegangan antar kelompok etnis dan pemerintah pusat atas pembagian kekuasaan negara.² Hal ini membuka peluang terjadinya kudeta militer pada tahun 1962. Selama rezim militer, penindasan politik dan pelemahan ekonomi yang drastis terjadi di Myanmar.

Masyarakat Myanmar kemudian melakukan demonstrasi pro-demokrasi yang mendorong Pemerintah Myanmar untuk melakukan proses demiliterisasi. Proses demokratisasi ini dilakukan secara "*regime-initiated liberation*" atau liberisasi yang dipimpin oleh Pemerintah Myanmar dan

¹ Robert H. Taylor, *The State in Myanmar*, (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2009).

² Kristian Stokke, Roman Vakulchuk dan Indra Øverland, *Myanmar: A Political Economy Analysis*, (Norway: Norwegian Institute of International Affairs, 2018), hlm 3.

dilakukan secara ketat.³ Proses demokratisasi seperti ini sering diduga tidak menghasilkan demokrasi yang benar-benar untuk masyarakat sebab peran dan kendali pemerintah masih sangat terasa. Pun dengan kendali Pemerintah yang kuat, sebagai negara yang sedang dalam perjalanan menuju demokrasi sebisa mungkin Myanmar harus membawa kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakatnya. Namun Myanmar telah menghadapi krisis kemanusiaan yang terjadi pada salah satu etnis minoritas di Rakhine bagian utara, yaitu Rohingya.

Rohingya merupakan etnis minoritas di Myanmar dengan jumlah penduduk 1,1 juta jiwa yang kerap mendapatkan kekerasan oleh Pemerintah Myanmar yang berujung pada tindakan genosida. Pada tahun 2012 diperkirakan ratusan orang telah tewas dan puluhan ribu orang tinggal di *concentration camp*. Hal tersebut dipicu oleh gerakan Kelompok Penghapusan Rohingya yang bertujuan untuk menghapus masyarakat etnis Rohingya dari negara Myanmar. Tekanan terhadap Rohingya semakin buruk ketika pemerintah Myanmar mendukung aksi operasi militer balasan atas serangan kantor polisi dan salah satu pangkalan militer yang telah diserang oleh kelompok bersenjata Rohingya atau yang dikenal dengan ARSA atau *The Arakan Rohingya Salvation Army*, suatu kelompok pemberontak Rohingya, pada tahun 2017.⁴ Tragedi tersebut menyebabkan

³Catherine Shanahan Renshaw, “Democratic Transformation and Regional Institutions: The Case of Myanmar and ASEAN”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 32(1), 29-54, April 2013, hlm 1.

⁴Faisal Edroos, “ARSA: Who are the Arakan Rohingya Salvation Army?”, Aljazeera, 13 September 2017, hlm 1, diakses melalui <https://www.aljazeera.com/news/2017/9/13/arsa-who-are-the-arakan-rohingya-salvation-army>, pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 23.45.

kurang lebih 626.000 warga Rohingya melarikan diri ke Bangladesh dan sisanya menuju negara tetangga seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand untuk memperoleh perlindungan.⁵ Berdasarkan laporan Amnesty Internasional, operasi pembalasan dianggap sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan yang mengarah ke aksi genosida karena militer Myanmar dengan sengaja melakukan pemerkosaan, penyiksaan, pembunuhan, dan pembakaran desa yang sebagian besar didominasi oleh etnis Rohingya.⁶ Berita mengenai pembantaian kaum muslim Rohingya pada Oktober 2016 lalu sangat mengejutkan publik baik di tingkat regional ataupun internasional karena masih terdapat dugaan pelanggaran HAM berat di tengah era modern.

Menurut Pasal 6 Statuta Roma 1998, genosida telah didefinisikan sebagai setiap perbuatan berikut ini yang dilakukan dengan tujuan untuk menghancurkan, seluruhnya atau untuk sebagian, suatu kelompok nasional, etnis, ras atau keagamaan, seperti misalnya: (a) Membunuh anggota kelompok tersebut, (b) Menimbulkan luka fisik atau mental yang serius terhadap para anggota kelompok tersebut; (c) Secara sengaja menimbulkan kondisi kehidupan atas kelompok tersebut yang diperhitungkan akan menyebabkan kehancuran fisik secara keseluruhan atau untuk sebagian; (d) Memaksakan tindakan-tindakan yang dimaksud untuk mencegah kelahiran

⁵ Syed Mahmood, “*The Rohingya people of Myanmar: health, human rights, and identity*”, *The Lancet*, Vol. 389, Issue 10081, Mei 2017, hlm. 1843.

⁶ Amnesty International, *We Will Destroy Everything*, hlm. 6.

dalam kelompok tersebut; (e) Memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok itu kepada kelompok lain.

Bentuk-bentuk kekerasan yang dialami oleh etnis Rohingya sendiri antara lain adalah penolakan pemberian kewarganegaraan, pembatasan gerak, pembatasan reproduksi, pembatasan kegiatan ekonomi, pembatasan pendidikan, penahanan dan penyiksaan, pelecehan terhadap perempuan dan pembatasan perkawinan.⁷ Tindakan-tindakan Pemerintah Myanmar terhadap etnis Rohingya ini sejatinya telah memenuhi unsur perbuatan kejahatan genosida melalui pembunuhan sebagaimana unsur-unsur tersebut tercantum di dalam Pasal 6 (a) *Elements of Crime*, yaitu (i) pelakunya membunuh satu atau lebih orang; (ii) orang atau orang-orang tersebut berasal dari suatu bangsa tertentu, kelompok etnis, ras atau agama tertentu; (iii) pelaku tersebut memang berniat untuk menghancurkan, baik seluruh maupun sebagian, bangsa tersebut, kelompok etnis, ras atau agama tertentu tersebut; (iv) tindakan tersebut terjadi dalam konteks suatu pola yang manifes dari tindakan serupa yang diarahkan kepada kelompok tersebut atau tindakan tersebut merupakan tindakan yang tidak bisa tidak pasti akan berakibat pada kehancuran terhadap kelompok-kelompok tersebut.⁸

Kekerasan Pemerintah Myanmar terhadap Rohingya dilatarbelakangi karena Rohingya dianggap sebagai “*illegal migrant*” atau

⁷ Syed Mahmood, *Op, Cit*, hlm. 1845.

⁸Zainal Abidin dan Supriyadi Widodo Eddyono, *Degradasi Extraordinary Crimes: Problematika Perumusan Kejahatan Genosida dan Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Dalam RKUHP*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2017), hlm. 5.

imigran gelap dari Bangladesh yang dikenal sebagai suku Bengali.⁹ Tidak diakui status kewarganegaraan Rohingya, secara tegas tertuang dalam *Burma Citizenship Law* tahun 1982, *Chapter II* Pasal 3 dan 4 mengenai *Citizenship*:

“3. *Nationals such as the Kachin, Kayah, Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine or Shan and ethnic groups have settled in any of the territories included within the State as their permanent home from a period anterior to 1185 B.E., 1823 A.D. are Burma citizens.*
4. *The council of State may decide whether any ethnic group is national or not.*”

Pasal 3 menyatakan bahwa kelompok etnis Kachin, Kayah, Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine, Shan atau kelompok etnis lainnya yang telah bertempat di Myanmar secara permanen sebelum 1185 B.E., 1823 A.D. adalah warga negara Myanmar. Pasal 4 menyatakan bahwa *the Council of State* adalah yang berhak memustuskan apabila suatu kelompok etnis termasuk warga negara.

Kejadian ini tentu membawa konsekuensi logis bagi Pemerintah Myanmar (sebagai negara) untuk menyelesaikannya. Kemudian, jika Pemerintah Myanmar dianggap belum mengambil langkah yang cukup untuk menyelesaikan peristiwa di negaranya, masyarakat internasional yang dalam hal ini adalah organisasi internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa, dapat mengambil langkah efektif untuk menyelesaikan peristiwa yang terindikasi sebagai pelanggaran hak asasi manusia berat. *United Nations Charter Preamble* menyatakan bahwa: “*the peoples of the United Nations*

⁹ A. Ibrahim, *The Rohingyas: Inside Myanmar's Hidden Genocide*, (USA: C.Hurst & Co., 2016), hlm. 31.

determined to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small...” yang berarti bahwa Perserikatan Bangsa-Bangsa telah bertekad untuk memperjuangkan hak-hak asasi manusia setiap warga negara dari setiap negara.¹⁰ Oleh karena itu, Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki kewajiban untuk menghentikan krisis kemanusiaan terhadap Rohingya di Myanmar. Pada kenyataannya sampai saat ini janji tersebut belum terpenuhi, dikarenakan Perserikatan Bangsa-Bangsa tidak mengambil tindakan untuk menghentikan akar permasalahan krisis kemanusiaan Rohingya, melainkan hanya melakukan tindakan reaktif melalui penyediaan kebutuhan dasar bagi para pengungsi melalui *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*.

Serangan sistematis dan terorganisir pemerintah Myanmar terhadap Rohingya dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan dengan risiko genosida yang tinggi.¹¹ Jika kekerasan pemerintah tidak dihentikan, maka Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) berhak untuk mengambil tindakan terhadap Myanmar sesuai dengan tujuan pendirian PBB yaitu untuk menjaga perdamaian dunia yang dituangkan dalam Piagam PBB Bab 7 mengenai hak berintervensi jika mengancam perdamaian dunia, berdasarkan prinsip dalam hukum internasional yang dikenal sebagai

¹⁰ Perserikatan Bangsa-Bangsa, *United Nations Charter*, hlm. 1.

¹¹ Nicholas Kristof, *Is This Genocide? Survivors describe Myanmar soldiers killing men, raping women and burning babies in a Rohingya village*, New York Times, December 15 2017, hlm. 1, diakses melalui <https://www.nytimes.com/2017/12/15/opinion/sunday/genocide-myanmar-rohingya-bangladesh.html>, pada tanggal 20 Oktober 2022, pukul 13.49.

Responsibility to Protect atau R2P. Peluang penerapan prinsip *Responsibility to Protect* pada konflik Rohingya di Myanmar cukup besar sebab pemerintah Myanmar dianggap tidak mampu dan tidak ingin menjalankan tanggung jawabnya untuk melindungi penduduk sipil. Dalam konteks ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai organisasi internasional memiliki kewajiban untuk mencegah dan menghentikan krisis kemanusiaan di Rakhine, melihat bahwa upaya organisasi regional yaitu *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) pada pertemuan bilateral antara Indonesia dan Myanmar serta organisasi internasional lainnya seperti OKI (*Organization of Islamic Conference*) dianggap tidak mampu menyelesaikan krisis kemanusiaan di Rakhine.

Namun, penerapan prinsip *Responsibility to Protect* untuk melindungi masyarakat Rohingya sebagai penduduk sipil Myanmar tidak dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa walaupun memang sebagian besar masyarakat internasional sudah mengutuk tindakan pemerintah Myanmar. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti akan mengangkat penelitian berjudul; “Prinsip *Responsibility to Protect* Perserikatan Bangsa-Bangsa Dalam Genosida Rohingya Sebagai Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat”.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah yang melatarbelakangi penyebab terjadinya Genosida Rohingya?

2. Bagaimanakah seharusnya peran Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam penerapan Prinsip *Responsibility to Protect* sebagai salah satu upaya penyelesaian Genosida Rohingya?

C. Tujuan Penelitian

Perumusan tujuan penelitian merupakan pencerminan arah dan penjabaran strategi terhadap masalah yang muncul dalam penulisan, sekaligus agar penulisan yang dilaksanakan tidak menyimpang dari tujuan semula. Kemudian di rumuskanlah tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui latar belakang yang menyebabkan terjadinya Genosida Rohingya.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis seharusnya apa yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam penerapan Prinsip *Responsibility to Protect* sebagai salah satu upaya penyelesaian Genosida Rohingya.

D. Manfaat Penelitian

Dari penulisan yang akan dilakukan, dapat diambil beberapa manfaat baik secara teoritis maupun praktis, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis/akademis dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata terhadap ilmu pengetahuan secara umum serta dapat mengembangkan ilmu hukum

pada umumnya dan ilmu hukum internasional pada khususnya. Dimana penelitian ini memberikan sumbangan pemikiran mengenai latar belakang terjadinya Genosida Rohingya dan penerapan Prinsip *Responsibility to Protect* melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai langkah upaya penyelesaian krisis kemanusiaan Rohingya di Rakhine, Myanmar.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya di bidang hukum internasional;
- b. Memberikan sumbangan kepustakaan kepada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro khususnya mengenai penerapan Prinsip *Responsibility to Protect*;
- c. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan kepada mahasiswa dan akademisi lainnya mengenai adanya langkah damai yang dapat diambil dalam menanggulangi permasalahan krisis kemanusiaan Rohingya di Myanmar.

E. Metode Penelitian

Guna mencari dan menemukan kebenaran dan untuk menemukan hasil yang optimal dalam melengkapi bahan-bahan bagi penulisan skripsi ini maka penulis mengadakan penelitian dengan metode sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal. Tujuan penelitian ini adalah untuk mencari justifikasi atau pembenaran berlakunya Prinsip *Responsibility to Protect* dalam kasus Genosida Rohingya. Berdasarkan hal itu maka penelitian ini termasuk sebagai penelitian doktrinal.¹² Dalam pendekatan yuridis normatif ini terkandung pengertian bahwa pendekatan yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Dalam pengertian lain, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹³

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat preskriptif, dimana penelitian preskriptif adalah penelitian yang memiliki tujuan untuk mencari ataupun menawarkan solusi atas kasus fakta yang terjadi.¹⁴ Dalam penelitian ini, penulis akan berupaya menawarkan atau memberi solusi yang berkaitan dengan kasus Genosida Rohingya khususnya penyelesaian melalui penerapan Prinsip *Responsibility to Protect*.

¹² F. X. Adji Samekto, *Bahan Kuliah Filsafat Hukum*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Pelita Harapan, 2023.

¹³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 14.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Universitas Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986), hlm. 15.

3. Jenis Data

Oleh karena penelitian ini bersifat yuridis normatif, maka penelitian ini akan bersumber dari data sekunder yang berasal dari bahan-bahan hukum. Data sekunder di bidang hukum meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁵

Bahan-bahan hukum yang dimaksud meliputi:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang meliputi peraturan perundang-undangan dan aturan-aturan yang melingkupinya. Bahan hukum primer yang digunakan, antara lain:

- 1) *United Nations Charter* 1945
- 2) Statuta Roma 1998
- 3) Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida 1948
- 4) Konstitusi Myanmar 2008
- 5) Undang-Undang Myanmar tentang Kewarganegaraan 1982

2. Bahan hukum sekunder, antara lain yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, termasuk:

- 1) Buku-buku literatur
- 2) Jurnal ilmiah
- 3) Artikel, makalah, *e-journal* dan *website*

¹⁵ Rony Hatijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 11.

4) Dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjadi penunjang bagi bahan hukum primer dan sekunder

1) Internet

2) Kamus Besar Bahasa Indonesia

3) Bahan perkuliahan penulis

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam memperoleh data yang diinginkan guna menjawab pertanyaan-pertanyaan yang ada pada penulisan hukum ini maka digunakanlah metode pengumpulan data dengan cara studi pustaka. Studi pustaka atau dokumentasi merupakan metode pengumpulan data yang digunakan dalam pendekatan hukum doktrinal yang mana pengumpulan bahan tersebut tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian. Pustaka atau dokumen yang diteliti dapat berbagai macam, tidak hanya dokumen yang resmi, dapat berupa buku harian, surat pribadi, laporan, notulen rapat, catatan kasus dalam pekerjaan sosial, dokumen lainnya. Pengumpulan ini dilakukan dengan menelaah dan mengkaji bahan-bahan dan sumber-sumber yang akan digunakan oleh penulis.¹⁶

¹⁶ Jonaedi Efensi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Prenada Media, 2018), hlm. 16.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang analisis datanya menggunakan pendekatan kualitatif. Data dalam penelitian kualitatif tidak berupa angka-angka tetapi kata-kata verbal. Metode kualitatif didasarkan dan dikaitkan pada peraturan hukum internasional yang berlaku serta pendapat para pakar hukum sebagai dasar teori sehingga data yang dihasilkan merupakan data yang berdasar pada argumen yang jelas, dapat diterima secara logis, dan tersusun secara sistematis.

F. Sistematika Penulisan

BAB I: Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan, manfaat, dan metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II: Tinjauan Pustaka

Pada bab ini termuat uraian mengenai Prinsip *Responsibility to Protect* termasuk pengertian, sejarah, dan pilar penegakan; uraian mengenai Perserikatan Bangsa-Bangsa termasuk pengertian, tujuan dan fungsi, serta organ; uraian mengenai genosida termasuk definisi, ruang lingkup dan dasar hukum; dan uraian mengenai hak asasi manusia yang meliputi pengertian, prinsip, dan pelanggaran.

BAB III: Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini hasil penelitian dan pembahasan akan diuraikan, khususnya menjelaskan mengenai latar belakang dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia berat terhadap etnis Rohingya serta penerapan Prinsip *Responsibility to Protect* melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai upaya menyelesaikan Genosida Rohingya.

BAB IV: Penutup

Pada bab ini ditampilkan mengenai kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan penulis. Selain itu juga dihadirkan uraian saran atau rekomendasi sebagai masukan yang mungkin berguna bagi para pihak.