

BAB II

KONTEKS KRISIS ROHINGYA DAN PEMBENTUKAN RESPONS ASEAN

Bab ini membahas konteks dan perkembangan persoalan Rohingya sebagai dasar untuk memahami pembentukan respons ASEAN terhadap dugaan genosida di Myanmar. Pembahasan diawali dengan perkembangan krisis Rohingya, termasuk persoalan kewarganegaraan, diskriminasi, kekerasan, perpindahan paksa, dan dampak regional yang menyebabkan persoalan tersebut tidak lagi terbatas pada konteks domestik Myanmar. Selanjutnya, bab ini membahas dinamika pelanggaran hak asasi manusia dan dugaan genosida serta perkembangan persoalan tersebut dalam lingkungan hukum internasional.

Pembahasan kemudian diarahkan pada ASEAN Way sebagai norma regional yang membentuk pola interaksi antarnegara anggota, meliputi prinsip non-interference, penghormatan terhadap kedaulatan, konsultasi, konsensus, dialog, dan penyelesaian secara damai. Bab ini juga membahas respons ASEAN terhadap krisis Rohingya serta perbedaan kepentingan negara anggota dalam proses pembentukan respons bersama. Pada bagian akhir, seluruh pembahasan tersebut digunakan untuk menjelaskan bagaimana dugaan genosida Rohingya masuk ke dalam lingkungan ASEAN dan mengapa pembentukan posisi kolektif ASEAN perlu dipahami melalui interaksi antara norma regional, kepentingan negara anggota, dan mekanisme organisasi.

2.1 Perkembangan Krisis Rohingya di Myanmar

Krisis Rohingya merupakan persoalan kemanusiaan yang berkembang dalam jangka panjang dan berkaitan dengan persoalan kewarganegaraan, diskriminasi, pengucilan sosial, serta kekerasan terhadap kelompok Rohingya di Myanmar. Masyarakat Rohingya merupakan kelompok Muslim yang terutama bermukim di Negara Bagian Rakhine, Myanmar. Dalam perkembangan politik dan hukum Myanmar, keberadaan Rohingya sebagai kelompok etnis tidak memperoleh pengakuan yang setara sehingga mereka mengalami berbagai bentuk

pembatasan terhadap hak kewarganegaraan dan kehidupan sosial. Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat Rohingya berada dalam posisi rentan terhadap persekusi dan perpindahan paksa (Hung, 2022; Haryadi, 2023).

Persoalan kewarganegaraan menjadi salah satu unsur penting dalam perkembangan krisis Rohingya. Kebijakan kewarganegaraan Myanmar, khususnya *Burma Citizenship Law* 1982, berkaitan dengan status Rohingya sebagai kelompok yang tidak memperoleh pengakuan kewarganegaraan secara penuh. Kondisi tersebut menyebabkan banyak masyarakat Rohingya berada dalam keadaan *de facto stateless* dan menghadapi berbagai keterbatasan dalam memperoleh hak-hak dasar sebagai warga negara. Hung (2022) menunjukkan bahwa persoalan tersebut tidak dapat dipisahkan dari perkembangan konstitusi dan peraturan kewarganegaraan Myanmar yang membentuk dasar sosial dan hukum bagi pengucilan masyarakat Rohingya.

Pengucilan tersebut juga berlangsung melalui mekanisme administratif. Salah satu bentuknya terlihat dalam proses sensus penduduk tahun 2014 dan persoalan dokumentasi menjelang pemilihan umum tahun 2015. Cheong (2025) menjelaskan bahwa praktik *bureaucratic omission* menyebabkan masyarakat Rohingya tidak dimasukkan dalam mekanisme administratif tertentu sehingga kehilangan dokumen dan bukti administratif yang dapat digunakan untuk mengajukan klaim atas pengakuan, hak, dan keanggotaan dalam negara.

Persoalan kewarganegaraan dan pengucilan administratif tersebut penting karena menunjukkan bahwa kerentanan masyarakat Rohingya tidak semata-mata muncul akibat kekerasan yang terjadi pada satu periode tertentu. Kerentanan tersebut telah dibentuk oleh kondisi politik dan kelembagaan Myanmar dalam jangka panjang. Dengan demikian, eskalasi kekerasan pada periode berikutnya berlangsung terhadap kelompok masyarakat yang sebelumnya telah berada dalam posisi sosial dan hukum yang rentan.

Ketegangan di Negara Bagian Rakhine kemudian berkembang bersamaan dengan meningkatnya nasionalisme Buddha dan konflik antarkelompok.

Kuramoto (2024) menjelaskan bahwa gerakan nasionalisme Buddha di Myanmar berkembang sejak 2012 melalui gerakan 969 dan kemudian melalui organisasi MaBaTha. Perkembangan tersebut berlangsung bersamaan dengan konflik dan kerusuhan antarkelompok di Rakhine serta wilayah Myanmar lainnya.

Ketegangan tersebut mengalami eskalasi pada tahun 2012 dan kembali meningkat secara signifikan pada tahun 2017 ketika terjadi operasi militer Myanmar di Negara Bagian Rakhine. Operasi tersebut menyebabkan masyarakat Rohingya meninggalkan tempat tinggal mereka dalam jumlah besar. Lebih dari 700.000 Rohingya kemudian melarikan diri ke Bangladesh dan sebagian besar menetap di wilayah Cox's Bazar (Shukri, 2021; Howlader et al., 2025).

Perpindahan tersebut menyebabkan krisis Rohingya tidak lagi menjadi persoalan yang hanya berada dalam wilayah domestik Myanmar. Ketika masyarakat Rohingya berpindah menuju Bangladesh dan kemudian sebagian menuju negara-negara Asia Tenggara seperti Malaysia, Thailand, dan Indonesia, konsekuensi krisis mulai dirasakan oleh negara-negara lain di kawasan. Shukri (2021) menunjukkan bahwa negara-negara Asia Tenggara memiliki tingkat keterlibatan yang berbeda dalam menangani persoalan Rohingya.

Perubahan karakter tersebut menjadi penting dalam penelitian ini karena perpindahan masyarakat Rohingya membuat persoalan yang sebelumnya terutama berada dalam ruang domestik Myanmar mulai memiliki konsekuensi terhadap negara-negara di kawasan. Ketika dampak krisis mulai dirasakan oleh beberapa negara, kebutuhan untuk membangun bentuk respons bersama menjadi semakin besar. Namun, kebutuhan tersebut tidak secara otomatis menghasilkan satu sikap yang sama karena setiap negara anggota memiliki tingkat keterpaparan, kepentingan, dan persepsi yang berbeda. Kondisi inilah yang kemudian membuat persoalan Rohingya relevan untuk dianalisis dalam konteks pembentukan posisi kolektif ASEAN.

Hal tersebut menjadi penting dalam penelitian ini karena perubahan karakter krisis dari persoalan domestik menjadi persoalan yang memiliki dampak

regional menciptakan kebutuhan bagi ASEAN untuk memberikan respons. Akan tetapi, munculnya dimensi regional tidak secara otomatis berarti ASEAN dapat merespons krisis tersebut dengan cara yang sama seperti negara anggota secara individual. Negara anggota memiliki kepentingan, pengalaman, dan tingkat keterpaparan yang berbeda terhadap persoalan Rohingya. Dengan demikian, persoalan yang dihadapi ASEAN bukan hanya bagaimana merespons krisis, tetapi bagaimana membentuk respons yang dapat diterima oleh negara-negara anggotanya.

Dengan demikian, sejak tahap ini persoalan Rohingya tidak hanya dapat dilihat dari besarnya dampak kemanusiaan, tetapi juga dari proses politik yang muncul ketika persoalan tersebut menjadi isu regional. Bagi ASEAN, persoalan tersebut harus diproses dalam suatu organisasi yang terdiri atas negara-negara dengan kepentingan yang tidak selalu sama. Oleh karena itu, dimensi regional krisis Rohingya menjadi titik awal untuk melihat bagaimana suatu persoalan kemanusiaan diterjemahkan menjadi respons bersama dalam lingkungan ASEAN.

Krisis pengungsi Rohingya kemudian berkembang menjadi persoalan kemanusiaan jangka panjang. Howlader et al. (2025) mencatat bahwa lebih dari satu juta Rohingya berada dalam kondisi pengungsian dan keberadaan mereka memberikan tekanan terhadap kapasitas kemanusiaan, keamanan, kondisi sosial-ekonomi, dan lingkungan Bangladesh. UNHCR juga mencatat bahwa lebih dari 700.000 Rohingya melarikan diri ke Bangladesh sejak eskalasi kekerasan pada tahun 2017 (UNHCR, 2023).

Besarnya dampak pengungsian tersebut memperlihatkan bahwa krisis Rohingya tidak berhenti pada persoalan kekerasan di Myanmar, tetapi menghasilkan konsekuensi yang harus dihadapi oleh negara lain. Hal ini memperkuat karakter regional dari krisis tersebut. Akan tetapi, dampak regional tidak dengan sendirinya menghasilkan kesatuan posisi di antara negara ASEAN. Perbedaan pengalaman dan kepentingan negara anggota justru menjadi faktor yang

perlu diperhatikan untuk memahami bagaimana ASEAN membentuk respons kolektif.

Dengan demikian, krisis Rohingya memiliki beberapa dimensi yang saling berkaitan, yaitu persoalan kewarganegaraan, diskriminasi, kekerasan, perpindahan paksa, pengungsian, dan dampak regional. Bagi penelitian ini, perkembangan tersebut menjadi konteks awal untuk memahami mengapa persoalan Rohingya kemudian masuk ke dalam lingkungan regional ASEAN. Semakin luas dampak krisis terhadap negara-negara kawasan, semakin besar kebutuhan untuk membangun respons bersama. Namun, respons bersama tersebut harus dibentuk dalam lingkungan kelembagaan ASEAN yang memiliki norma dan pola interaksi tersendiri.

2.2 Dinamika Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Dugaan Genosida terhadap Rohingya

Pelanggaran hak asasi manusia terhadap masyarakat Rohingya merupakan persoalan yang berlangsung dalam jangka panjang. Bentuk pelanggaran tidak hanya berupa kekerasan fisik, tetapi juga mencakup diskriminasi, pembatasan hak-hak sipil dan politik, pembatasan kebebasan bergerak, pembatasan akses terhadap pendidikan dan pelayanan kesehatan, serta persoalan kewarganegaraan (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2024).

Persoalan tersebut menunjukkan bahwa kekerasan terhadap Rohingya memiliki dimensi struktural. Status kewarganegaraan yang tidak setara, pembatasan mobilitas, serta keterbatasan akses terhadap berbagai hak dasar menciptakan kondisi yang meningkatkan kerentanan masyarakat Rohingya terhadap kekerasan. Oleh karena itu, kekerasan pada tahun 2017 perlu dipahami tidak sebagai peristiwa yang berdiri sendiri, tetapi sebagai bagian dari perkembangan persoalan yang telah berlangsung sebelumnya.

Peningkatan kekerasan pada tahun 2017 ditandai oleh berbagai laporan mengenai pembunuhan, kekerasan seksual, pembakaran permukiman, penghancuran harta benda, penyiksaan, dan pengusiran penduduk Rohingya.

Besarnya skala kekerasan tersebut menyebabkan lebih dari 700.000 masyarakat Rohingya melarikan diri ke Bangladesh (Human Rights Council, 2018; UNHCR, 2023).

Laporan *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* (IIFMM) yang dibentuk oleh Dewan Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa mendokumentasikan berbagai pelanggaran serius terhadap masyarakat Rohingya. Laporan tersebut juga menyatakan adanya *reasonable grounds* untuk menyimpulkan bahwa terdapat faktor-faktor yang memungkinkan ditariknya kesimpulan mengenai *genocidal intent* terhadap masyarakat Rohingya (Human Rights Council, 2018).

Temuan tersebut menjadi titik penting dalam perkembangan persoalan Rohingya karena memberikan dasar bagi pembahasan mengenai dugaan genosida dalam lingkungan internasional. Artinya, krisis Rohingya tidak lagi hanya dipandang sebagai persoalan pengungsi atau pelanggaran hak asasi manusia, tetapi juga berkaitan dengan norma hukum internasional mengenai kejahatan genosida. Perubahan tersebut kemudian menciptakan tuntutan normatif yang lebih besar terhadap aktor internasional untuk memberikan respons terhadap situasi Rohingya.

Temuan tersebut penting bagi penelitian ini bukan semata-mata untuk membuktikan apakah genosida telah terjadi, tetapi untuk menunjukkan adanya perkembangan norma dan tuntutan internasional terhadap Myanmar. Dengan adanya temuan resmi mengenai *genocidal intent*, persoalan Rohingya memperoleh dimensi hukum internasional yang lebih serius daripada sekadar persoalan pengungsi atau konflik domestik.

Namun, temuan mengenai *genocidal intent* harus dibedakan dari putusan pengadilan internasional yang telah berkekuatan hukum final. Konvensi Genosida 1948 mensyaratkan adanya maksud untuk menghancurkan, seluruhnya atau sebagian, kelompok nasional, etnis, ras, atau agama yang dilindungi. Oleh karena itu, keberadaan pembunuhan, kekerasan seksual, penghancuran permukiman, dan

pengusiran tidak dengan sendirinya membuktikan terpenuhinya seluruh unsur genosida (United Nations, 1948).

Dalam konteks penelitian ini, pembedaan tersebut menjadi penting karena terdapat dua persoalan yang berbeda. Persoalan pertama adalah adanya temuan dan perkembangan norma hukum internasional mengenai dugaan genosida terhadap Rohingya. Persoalan kedua adalah bagaimana ASEAN sebagai organisasi regional merespons persoalan tersebut. Dengan kata lain, adanya perkembangan norma hukum internasional tidak secara otomatis menentukan bentuk posisi yang akan diambil oleh ASEAN.

Perbedaan antara kedua persoalan tersebut menjadi dasar penting bagi penelitian ini. Temuan hukum internasional mengenai dugaan genosida tidak secara otomatis berubah menjadi posisi politik suatu organisasi regional. Suatu organisasi dapat menghadapi tuntutan untuk memberikan respons, tetapi bentuk respons tersebut tetap dipengaruhi oleh norma, mekanisme, dan kepentingan yang berlaku dalam organisasi tersebut. Dengan demikian, keberadaan dugaan genosida perlu dilihat sebagai tekanan yang masuk ke dalam lingkungan ASEAN, sedangkan posisi kolektif ASEAN merupakan hasil dari proses pengolahan tekanan tersebut melalui mekanisme regional.

Di sinilah muncul persoalan analitis utama penelitian. ASEAN berada dalam lingkungan internasional yang memberikan tekanan normatif untuk memperhatikan perlindungan hak asasi manusia, sementara pada saat yang sama ASEAN beroperasi dalam lingkungan regional yang dibentuk oleh norma kedaulatan, *non-interference*, konsultasi, dan konsensus. Oleh karena itu, persoalan yang perlu dianalisis bukan sekadar apakah ASEAN mengetahui adanya dugaan genosida, tetapi bagaimana perkembangan tersebut diterjemahkan ke dalam respons organisasi.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini tidak memandang hubungan antara hukum internasional dan ASEAN sebagai hubungan yang sederhana antara tuntutan hukum internasional di satu sisi dan penolakan ASEAN di sisi lainnya.

Hubungan tersebut lebih tepat dipahami sebagai proses ketika tuntutan dari lingkungan internasional masuk ke dalam lingkungan regional ASEAN dan kemudian diproses melalui norma serta mekanisme organisasi. Cara pandang ini memungkinkan analisis diarahkan pada proses pembentukan posisi kolektif, bukan hanya pada ketidaktegasan ASEAN dalam menggunakan istilah genosida.

Perbedaan tersebut juga terlihat dari keberlanjutan kondisi Rohingya setelah tahun 2017. OHCHR (2024) masih mendokumentasikan berbagai persoalan hak asasi manusia yang dihadapi Rohingya dalam perkembangan konflik Myanmar setelah kudeta militer tahun 2021. Hal tersebut menunjukkan bahwa krisis Rohingya bukan persoalan yang telah selesai dan terus menjadi bagian dari persoalan politik dan kemanusiaan Myanmar.

Dengan demikian, terdapat perbedaan antara keberadaan tuntutan normatif dari lingkungan internasional dan kemampuan suatu organisasi regional untuk membentuk respons bersama. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa proses pembentukan posisi ASEAN perlu dilihat sebagai proses yang melibatkan lebih dari satu faktor.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini berargumen bahwa dugaan genosida Rohingya merupakan tekanan eksternal yang masuk ke dalam lingkungan regional ASEAN. Akan tetapi, tekanan tersebut harus melalui mekanisme dan norma regional ASEAN sebelum menghasilkan suatu posisi kolektif. Dengan demikian, dugaan genosida merupakan konteks permasalahan, sedangkan pembentukan posisi kolektif ASEAN menjadi fokus analisis penelitian.

2.3 ASEAN Way sebagai Norma Regional

ASEAN merupakan organisasi regional yang didirikan pada 8 Agustus 1967 melalui Deklarasi Bangkok oleh Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Filipina. Dalam perkembangannya, ASEAN membangun seperangkat norma yang mengatur pola hubungan antarnegara anggotanya. Salah satu norma yang paling penting adalah prinsip *non-interference* atau tidak mencampuri urusan internal negara anggota lainnya (Ambarawati, 2022).

Prinsip *non-interference* berkaitan erat dengan penghormatan terhadap kedaulatan dan integritas teritorial negara anggota. Prinsip tersebut kemudian menjadi bagian dari pendekatan yang sering disebut sebagai *ASEAN Way*. Pendekatan tersebut menekankan konsultasi, konsensus, dialog, penghormatan terhadap kedaulatan, serta penyelesaian persoalan secara damai (Oktavian et al., 2023).

Dalam penelitian ini, *ASEAN Way* tidak dipahami hanya sebagai seperangkat prinsip formal, tetapi sebagai kerangka normatif yang memengaruhi bagaimana ASEAN dan negara anggotanya berinteraksi dalam menghadapi persoalan regional. Artinya, *ASEAN Way* tidak secara langsung menghasilkan suatu keputusan tertentu, tetapi membentuk pola mengenai cara suatu persoalan dibahas, dinegosiasikan, dan kemudian dirumuskan menjadi posisi bersama.

Pemahaman tersebut penting karena apabila *ASEAN Way* hanya diposisikan sebagai kumpulan prinsip formal, analisis akan berhenti pada penjelasan mengenai keberadaan *non-interference*, kedaulatan, atau konsensus. Padahal, fokus penelitian ini adalah proses pembentukan posisi kolektif ASEAN. Oleh karena itu, yang perlu diperhatikan adalah bagaimana norma tersebut bekerja dalam interaksi negara anggota, bagaimana perbedaan kepentingan dikelola, dan bagaimana suatu bentuk respons akhirnya dapat diterima sebagai posisi bersama ASEAN.

2.3.1 *Non-Interference* dan Kedaulatan

Prinsip *non-interference* merupakan salah satu norma utama dalam hubungan antarnegara ASEAN. Prinsip tersebut tercermin dalam berbagai instrumen ASEAN, termasuk *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC) dan *ASEAN Charter* (Oktavian et al., 2023).

Dalam konteks Myanmar, prinsip ini memiliki arti penting karena persoalan Rohingya berkaitan erat dengan kondisi politik dan keamanan domestik

Myanmar. Tindakan yang terlalu jauh terhadap pemerintah Myanmar dapat dipersepsikan sebagai campur tangan terhadap urusan domestik negara anggota.

Namun, *non-interference* tidak berarti ASEAN sama sekali tidak dapat terlibat. Duan dan Liu (2023) menunjukkan adanya perkembangan mekanisme bantuan kemanusiaan ASEAN dalam merespons krisis Myanmar. Hal tersebut menunjukkan bahwa *non-interference* lebih tepat dipahami sebagai batas terhadap bentuk keterlibatan, bukan sebagai larangan mutlak terhadap keterlibatan.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini melihat *non-interference* sebagai salah satu mekanisme penyaring dalam pembentukan respons ASEAN. Persoalan Rohingya tetap dapat dibahas dan ditangani, tetapi bentuk keterlibatan yang lebih mudah memperoleh ruang dalam ASEAN adalah bentuk yang dapat berjalan tanpa secara langsung menantang kedaulatan Myanmar.

Dengan demikian, *non-interference* dalam penelitian ini tidak ditempatkan sebagai faktor tunggal yang menentukan sikap ASEAN. Prinsip tersebut lebih tepat dipahami sebagai salah satu batas yang memengaruhi pilihan bentuk keterlibatan. Ketika ASEAN harus merespons persoalan yang terjadi di negara anggotanya, bentuk respons yang dapat diterima secara kolektif cenderung merupakan bentuk yang tetap memungkinkan keterlibatan tanpa menghilangkan prinsip kedaulatan. Dari sinilah ruang bagi dialog, diplomasi, dan bantuan kemanusiaan menjadi penting dalam pembentukan respons ASEAN.

2.3.2 Konsultasi dan Konsensus

Selain *non-interference*, konsultasi dan konsensus merupakan unsur penting dalam *ASEAN Way*. Konsensus menyebabkan keputusan ASEAN tidak hanya ditentukan oleh satu negara, tetapi perlu memperoleh tingkat penerimaan bersama dari negara-negara anggota.

Karakter tersebut memiliki konsekuensi terhadap pembentukan posisi ASEAN. Negara-negara anggota dapat membawa kepentingan dan persepsi masing-masing terhadap suatu persoalan. Ketika kepentingan tersebut berbeda,

posisi kolektif tidak terbentuk secara langsung, tetapi melalui proses konsultasi, negosiasi, dan pencarian titik temu.

Dengan demikian, konsensus memiliki fungsi yang lebih luas daripada sekadar menghasilkan keputusan. Konsensus menjadi ruang untuk mempertemukan kepentingan yang berbeda agar suatu persoalan dapat menghasilkan posisi yang dapat diterima secara bersama. Dalam konteks penelitian ini, mekanisme tersebut penting karena posisi individual negara anggota terhadap Rohingya tidak selalu sama. Perbedaan tersebut perlu melalui proses konsultasi sebelum dapat diterjemahkan menjadi posisi ASEAN sebagai organisasi.

Dalam konteks Rohingya, perbedaan tingkat keterlibatan negara anggota menjadi penting. Malaysia, Indonesia, dan Thailand, misalnya, memiliki pengalaman langsung yang berbeda berkaitan dengan pengungsi Rohingya dibandingkan negara anggota yang tidak menjadi tujuan utama arus pengungsi (Shukri, 2021).

Dengan demikian, konsensus dalam penelitian ini dipahami bukan sekadar prosedur pengambilan keputusan, tetapi sebagai mekanisme yang mengubah kepentingan negara anggota menjadi posisi yang dapat diterima secara bersama. Semakin sensitif suatu isu terhadap kepentingan domestik dan hubungan antarnegara anggota, semakin penting proses pencarian titik temu tersebut.

Oleh karena itu, semakin besar perbedaan kepentingan yang terdapat di antara negara anggota, semakin penting kemampuan ASEAN untuk menemukan formulasi yang tidak menutup ruang bagi kepentingan masing-masing negara. Dalam kondisi seperti ini, posisi kolektif yang terbentuk dapat berbeda dari posisi paling tegas yang mungkin diambil oleh salah satu negara anggota. Posisi kolektif lebih merupakan hasil kompromi yang masih dapat diterima bersama.

2.3.3 Dialog dan Penyelesaian Damai

ASEAN Way juga menempatkan dialog dan penyelesaian damai sebagai bentuk utama interaksi antarnegara. Pola tersebut memungkinkan ASEAN mempertahankan komunikasi dengan negara anggota yang sedang mengalami konflik atau krisis.

Dalam kasus Myanmar, pendekatan dialog memberikan ruang bagi ASEAN untuk tetap berhubungan dengan pemerintah Myanmar tanpa harus menggunakan tekanan politik yang bersifat konfrontatif. Pendekatan tersebut terlihat dalam berbagai mekanisme konsultasi dan bantuan kemanusiaan yang dikembangkan ASEAN (Duan & Liu, 2023).

Hal tersebut menunjukkan bahwa pilihan terhadap dialog bukan hanya bentuk respons terhadap krisis, tetapi juga merupakan konsekuensi dari pola interaksi yang dibangun dalam *ASEAN Way*. Dengan kata lain, norma regional turut menentukan bentuk respons yang dianggap dapat diterima dalam lingkungan kelembagaan ASEAN.

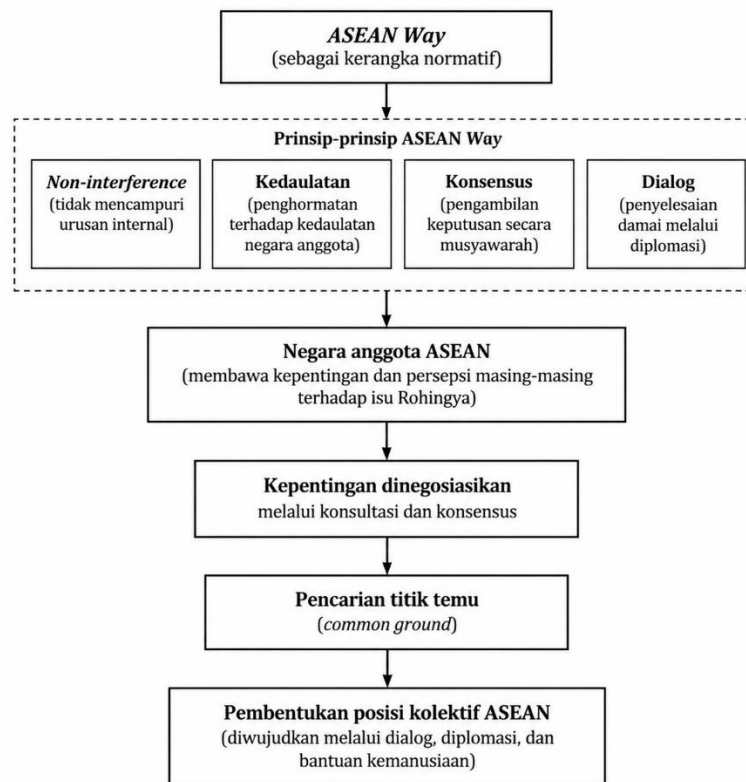
Dalam kerangka pembentukan posisi kolektif, dialog juga dapat dipahami sebagai sarana untuk mempertahankan hubungan dan membuka ruang negosiasi ketika terdapat perbedaan kepentingan. Dengan mempertahankan komunikasi, ASEAN memiliki ruang untuk mengelola persoalan tanpa harus langsung mengubahnya menjadi pertentangan terbuka antara organisasi dan negara anggotanya. Oleh sebab itu, dialog tidak hanya merupakan instrumen diplomasi, tetapi juga bagian dari mekanisme yang memungkinkan posisi kolektif tetap terbentuk dalam kondisi kepentingan yang berbeda.

2.3.4 *ASEAN Way* sebagai Kerangka Pembentukan Posisi Kolektif

Berdasarkan uraian tersebut, *ASEAN Way* dapat ditempatkan sebagai kerangka normatif yang menghubungkan kepentingan negara anggota dengan pembentukan posisi kolektif ASEAN. Kerangka tersebut tidak dapat dipahami sebagai satu-satunya penyebab respons ASEAN, tetapi sebagai lingkungan normatif tempat proses pembentukan posisi tersebut berlangsung.

Jika hubungan tersebut ditempatkan dalam kasus Rohingya, maka prosesnya tidak berhenti pada pengaruh *non-interference*. Dugaan genosida memberikan persoalan yang harus direspons, negara anggota membawa kepentingan dan persepsi masing-masing, sedangkan *ASEAN Way* menyediakan pola interaksi untuk mempertemukan kepentingan tersebut. Dengan demikian, posisi kolektif ASEAN terbentuk melalui hubungan antara norma, kepentingan, dan mekanisme konsensus.

Secara analitis, hubungan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Kerangka tersebut menjadi dasar untuk menganalisis respons ASEAN terhadap dugaan genosida Rohingya. Dengan demikian, fokus penelitian tidak berhenti pada prinsip *non-interference*, tetapi melihat bagaimana seluruh unsur *ASEAN Way* bekerja dalam proses pembentukan posisi kolektif.

2.4 Respons ASEAN terhadap Krisis Rohingya

Keterlibatan ASEAN dalam krisis Rohingya berlangsung melalui berbagai mekanisme organisasi regional. Salah satu lembaga yang berkaitan dengan persoalan hak asasi manusia adalah *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR). AICHR dibentuk pada tahun 2009 sebagai lembaga ASEAN yang memiliki mandat untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia serta kebebasan fundamental di kawasan (Ridani & Sundrijo, 2025; Sanmuganathan, 2025).

Dalam kaitannya dengan Rohingya, AICHR telah menjadi salah satu forum untuk membahas persoalan hak asasi manusia. Achmad et al. (2021) mencatat bahwa pertemuan AICHR pada tahun 2013 dan 2014 membahas persoalan Rohingya, meskipun pembahasan tersebut tidak menghasilkan kebijakan khusus terhadap Myanmar.

Selain AICHR, keterlibatan ASEAN juga dilakukan melalui mekanisme kemanusiaan. *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management* (AHA Centre) digunakan dalam berbagai upaya penilaian kondisi dan kebutuhan masyarakat yang terdampak di Rakhine. ASEAN juga mengerahkan *ASEAN Emergency Response and Assessment Team* (ASEAN-ERAT) dalam proses penilaian kebutuhan kemanusiaan (Shukri, 2021).

Pada tahun 2019, keterlibatan tersebut berkaitan dengan permintaan pemerintah Myanmar agar ASEAN membantu proses repatriasi pengungsi Rohingya. AHA Centre kemudian melakukan penilaian awal terhadap kondisi di Rakhine untuk memperoleh informasi mengenai kebutuhan dasar dan kondisi yang berkaitan dengan proses repatriasi (Shukri, 2021).

Berbagai mekanisme tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan ASEAN terhadap Rohingya sebenarnya tetap berlangsung, tetapi bentuk keterlibatannya memiliki karakter tertentu. ASEAN menggunakan instrumen yang memungkinkan organisasi memberikan respons terhadap dampak kemanusiaan tanpa secara langsung mengubah persoalan tersebut menjadi tekanan politik terhadap Myanmar. Hal ini menunjukkan adanya hubungan antara norma ASEAN dan

pilihan instrumen respons. Dengan kata lain, bentuk keterlibatan ASEAN dapat dipahami sebagai hasil dari proses penyesuaian antara kebutuhan merespons krisis dan kebutuhan mempertahankan pola hubungan antarnegara anggota.

Perkembangan tersebut memperlihatkan karakter tertentu dalam respons ASEAN. ASEAN tidak sepenuhnya mengabaikan persoalan Rohingya, tetapi keterlibatan organisasi lebih banyak ditempatkan dalam bidang kemanusiaan dan fasilitasi daripada tindakan yang secara langsung memberikan tekanan politik kepada Myanmar.

Pola tersebut penting secara analitis. Apabila ASEAN dipahami hanya melalui prinsip *non-interference*, maka respons kemanusiaan dapat terlihat sebagai konsekuensi dari keterbatasan organisasi. Namun, apabila dilihat melalui kerangka pembentukan posisi kolektif, respons kemanusiaan juga dapat dipahami sebagai bentuk keterlibatan yang berada dalam titik temu antara kebutuhan memberikan respons terhadap krisis dan kebutuhan mempertahankan prinsip hubungan antarnegara ASEAN.

Perkembangan tersebut kemudian berlanjut setelah kudeta militer Myanmar pada 1 Februari 2021. Pada 24 April 2021, para pemimpin ASEAN menghasilkan *Five-Point Consensus* yang memuat penghentian kekerasan, dialog konstruktif, penunjukan utusan khusus, pemberian bantuan kemanusiaan, serta kunjungan utusan khusus ASEAN ke Myanmar (Ar Rasyid & Rijal, 2023).

Five-Point Consensus menunjukkan bahwa ASEAN memiliki kapasitas untuk membentuk posisi bersama ketika negara-negara anggotanya dapat mencapai kesepakatan mengenai bentuk respons. Namun, isi kesepakatan tersebut juga memperlihatkan bahwa bentuk respons yang dipilih berada dalam kerangka penghentian kekerasan, dialog, bantuan kemanusiaan, dan diplomasi.

Namun, kemampuan membentuk kesepakatan tersebut tidak berarti bahwa seluruh negara anggota memiliki kepentingan yang sama. Kesepakatan justru menunjukkan bahwa negara anggota mampu menemukan bentuk respons yang dapat diterima bersama meskipun terdapat perbedaan kepentingan. Dalam konteks

ini, *Five-Point Consensus* dapat dilihat sebagai contoh bagaimana konsultasi dan konsensus menghasilkan posisi kolektif yang menekankan dialog, penghentian kekerasan, dan bantuan kemanusiaan.

Dengan demikian, respons ASEAN terhadap Myanmar memperlihatkan adanya pola bahwa organisasi tetap dapat mengambil tindakan kolektif tanpa harus mengadopsi pendekatan yang secara langsung berhadapan dengan pemerintah Myanmar. Hal tersebut memperlihatkan bagaimana norma regional memengaruhi bentuk tindakan yang dapat dibangun sebagai posisi bersama.

2.5 Negara Anggota dan Pembentukan Posisi Kolektif ASEAN

Pembentukan posisi ASEAN perlu dibedakan dari sikap masing-masing negara anggota. Negara anggota memiliki kepentingan dan persepsi yang berbeda terhadap krisis Rohingya. Perbedaan tersebut antara lain dipengaruhi oleh kedekatan geografis, pengalaman menerima pengungsi, kepentingan politik, hubungan bilateral dengan Myanmar, serta pertimbangan stabilitas kawasan.

Shukri (2021) menunjukkan bahwa Malaysia, Indonesia, dan Thailand merupakan negara anggota ASEAN yang secara langsung menghadapi persoalan pengungsi Rohingya, sedangkan negara anggota lainnya memiliki tingkat keterlibatan yang berbeda. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa krisis Rohingya tidak dipersepsikan dengan cara yang sepenuhnya sama oleh seluruh negara anggota.

Indonesia, misalnya, menjalankan pendekatan diplomasi kemanusiaan dalam menangani persoalan Rohingya (Rezasyah, 2020). Malaysia juga mengambil sikap yang lebih vokal terhadap perlakuan Myanmar terhadap Rohingya, sementara Indonesia menggunakan pendekatan *constructive engagement* (Sanmuganathan, 2025).

Perbedaan tersebut memperlihatkan bahwa kepentingan negara anggota dapat menjadi input yang berbeda dalam proses pembentukan respons ASEAN. Negara yang memiliki pengalaman langsung dengan pengungsi dapat membawa perhatian yang lebih besar terhadap aspek kemanusiaan, sedangkan negara yang

lebih mempertimbangkan hubungan politik dan prinsip kedaulatan dapat lebih berhati-hati terhadap bentuk tekanan terhadap Myanmar. Perbedaan tersebut tidak berarti bahwa salah satu kepentingan otomatis menjadi posisi ASEAN, karena seluruh kepentingan tersebut harus melalui mekanisme organisasi.

Akan tetapi, sikap Indonesia atau Malaysia tersebut tidak dapat langsung disebut sebagai posisi ASEAN. Perbedaan ini penting karena ASEAN merupakan organisasi regional yang posisi kolektifnya dibentuk melalui interaksi antarnegara anggota. Oleh karena itu, kebijakan individual negara anggota merupakan bagian dari dinamika pembentukan posisi, tetapi tidak identik dengan keputusan organisasi.

Pembedaan ini menjadi penting agar analisis tidak menyamakan ASEAN sebagai organisasi dengan negara-negara yang menjadi anggotanya. Negara anggota merupakan aktor yang membawa kepentingan ke dalam organisasi, sedangkan ASEAN merupakan ruang kelembagaan tempat kepentingan tersebut dipertemukan dan dirumuskan menjadi posisi kolektif. Dengan demikian, tindakan negara anggota dapat memengaruhi proses pembentukan posisi, tetapi posisi ASEAN baru dapat disebut sebagai posisi kolektif ketika telah terbentuk melalui mekanisme organisasi.

Dalam perspektif tersebut, perbedaan kepentingan negara anggota justru menjadi salah satu bagian penting dalam menjelaskan pembentukan posisi kolektif ASEAN. Negara anggota yang memiliki kepentingan lebih besar terhadap perlindungan Rohingya dapat mendorong perhatian ASEAN terhadap persoalan tersebut. Sebaliknya, negara anggota yang lebih menekankan prinsip kedaulatan dan hubungan baik dengan Myanmar dapat memengaruhi batas terhadap bentuk respons yang dapat disepakati.

Dengan mekanisme konsultasi dan konsensus, berbagai kepentingan tersebut kemudian perlu dipertemukan. Posisi kolektif ASEAN dengan demikian bukan sekadar penjumlahan dari kebijakan nasional negara anggotanya, melainkan

hasil dari proses penyaringan dan negosiasi kepentingan dalam kerangka *ASEAN Way*.

Hal tersebut menjelaskan mengapa terdapat perbedaan antara sikap individual negara anggota dan respons resmi ASEAN sebagai organisasi. Negara anggota dapat menyampaikan kecaman atau mengambil kebijakan tertentu berdasarkan kepentingan nasionalnya, tetapi ketika persoalan tersebut dibawa ke tingkat organisasi, posisi yang dihasilkan harus mempertimbangkan penerimaan bersama.

Dalam kasus Rohingya, karakter tersebut membantu menjelaskan kecenderungan ASEAN untuk menggunakan bahasa dan instrumen yang lebih dapat diterima bersama, seperti dialog, diplomasi, bantuan kemanusiaan, konsultasi, dan fasilitasi. Bentuk-bentuk tersebut memungkinkan ASEAN tetap menunjukkan keterlibatan terhadap krisis tanpa harus menghasilkan posisi yang berpotensi memperlebar perbedaan di antara negara anggota.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini berargumen bahwa perbedaan kepentingan negara anggota bukan sekadar hambatan bagi ASEAN, tetapi merupakan bagian dari proses pembentukan posisi kolektif. *ASEAN Way* menyediakan mekanisme untuk mengelola perbedaan tersebut melalui konsultasi dan konsensus. Hasil akhirnya adalah posisi yang berada pada titik temu kepentingan negara anggota dan norma regional ASEAN.

2.6 Posisi Kolektif ASEAN terhadap Dugaan Genosida Rohingya

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, krisis Rohingya telah berkembang dari persoalan domestik Myanmar menjadi persoalan yang memiliki dampak regional dan memperoleh perhatian dalam perkembangan norma hukum internasional. Pada saat yang sama, persoalan tersebut masuk ke dalam lingkungan regional ASEAN yang memiliki norma dan mekanisme interaksi tersendiri.

Perkembangan mengenai dugaan *genocidal intent* terhadap Rohingya memberikan tekanan normatif kepada komunitas internasional untuk memperhatikan persoalan tersebut (Human Rights Council, 2018). Namun, ketika

persoalan tersebut masuk ke dalam lingkungan ASEAN, respons terhadapnya tidak hanya dipengaruhi oleh perkembangan hukum internasional. Respons tersebut juga dibentuk oleh norma regional, kepentingan negara anggota, dan mekanisme pengambilan keputusan ASEAN.

Dengan demikian, persoalan yang masuk ke dalam ASEAN bukan hanya fakta mengenai kekerasan yang terjadi di Myanmar, tetapi juga tuntutan mengenai bagaimana organisasi regional seharusnya merespons persoalan tersebut. Namun, tuntutan tersebut tidak masuk ke dalam ruang yang kosong. ASEAN telah memiliki norma, mekanisme, dan pola interaksi yang membentuk cara organisasi menerima dan mengolah suatu persoalan. Karena itu, respons ASEAN perlu dilihat sebagai hasil interaksi antara tekanan dari lingkungan internasional dan norma serta kepentingan yang bekerja di lingkungan regional.

Dalam konteks tersebut, prinsip *non-interference* dan penghormatan terhadap kedaulatan membentuk batas terhadap bentuk keterlibatan ASEAN. Sementara itu, mekanisme konsultasi dan konsensus menjadi sarana untuk mempertemukan kepentingan negara anggota. Myanmar sendiri memiliki posisi yang khas karena merupakan negara tempat terjadinya krisis sekaligus merupakan negara anggota ASEAN.

Kondisi tersebut membuat pembentukan posisi kolektif ASEAN terhadap Rohingya menjadi proses yang lebih kompleks dibandingkan sekadar menentukan apakah ASEAN mendukung atau menolak suatu klasifikasi hukum. ASEAN harus membentuk posisi yang dapat diterima oleh negara-negara anggota dengan tetap mempertahankan ruang hubungan diplomatik dengan Myanmar.

Dengan demikian, respons berupa dialog, diplomasi, dan bantuan kemanusiaan dapat dipahami sebagai bentuk respons yang berada dalam ruang yang dapat diterima secara kolektif. Duan dan Liu (2023) menunjukkan adanya perkembangan mekanisme bantuan kemanusiaan ASEAN dalam merespons krisis Myanmar, sementara berbagai kajian mengenai Rohingya menunjukkan

penggunaan pendekatan diplomatik dan konsultatif oleh ASEAN (Sukma, 2019; Oktavian et al., 2023).

Dari sudut pandang penelitian ini, hal tersebut menunjukkan bahwa posisi kolektif ASEAN tidak terbentuk hanya karena satu prinsip, khususnya *non-interference*. Posisi tersebut merupakan hasil interaksi beberapa faktor, yaitu *ASEAN Way* sebagai kerangka normatif, prinsip kedaulatan dan *non-interference* sebagai batas keterlibatan, konsensus sebagai mekanisme pembentukan keputusan, kepentingan negara anggota sebagai input, serta status Myanmar sebagai konteks kelembagaan.

Atas dasar itu, tidak digunakannya klasifikasi “genosida” secara eksplisit oleh ASEAN perlu ditempatkan sebagai salah satu output dari proses pembentukan posisi kolektif tersebut. Hal tersebut tidak dapat secara otomatis ditafsirkan sebagai penolakan ASEAN terhadap seluruh temuan mengenai dugaan genosida. Sebaliknya, fenomena tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara perkembangan norma hukum internasional mengenai dugaan genosida dan bentuk posisi politik-diplomatik yang dapat dibentuk secara kolektif oleh ASEAN.

Jika keseluruhan proses tersebut dirangkakan, terlihat bahwa pembentukan posisi kolektif ASEAN berlangsung secara bertahap. Dugaan genosida menjadi persoalan yang memberikan tekanan dari lingkungan internasional. Persoalan tersebut kemudian masuk ke lingkungan ASEAN yang memiliki *ASEAN Way* sebagai kerangka normatif. Dalam kerangka tersebut, prinsip kedaulatan dan *non-interference* membentuk batas keterlibatan, sedangkan negara anggota membawa kepentingan dan persepsi masing-masing. Kepentingan tersebut kemudian dipertemukan melalui konsultasi dan konsensus hingga menghasilkan titik temu yang dapat diterima bersama.

Dengan demikian, fokus penelitian ini bukan untuk menilai apakah ASEAN seharusnya menggunakan istilah genosida atau tidak, melainkan menjelaskan bagaimana *ASEAN Way* memengaruhi proses pembentukan posisi

kolektif ASEAN sehingga organisasi lebih menggunakan instrumen dialog, diplomasi, dan bantuan kemanusiaan dalam merespons krisis Rohingya.