

**BAB II**

**SEJARAH NEGARA BAGIAN RAKHINE DAN**

**EKSISTENSI ROHINGYA SERTA KEBIJAKAN**

**PEMERINTAH MYANMAR TERHADAP ROHINGYA**

Bab II penting untuk dibahas karena sebelum memasuki Bab III yang berisi pembahasan penelitian, perlu untuk mengetahui konteks-konteks yang berkaitan dengan subjek penelitian. Konteks-konteks dalam penelitian yang perlu untuk dipahami, misalnya sejarah yang melatarbelakangi fenomena tersebut terjadi dan kondisi umum subjek penelitian.

Untuk itu dalam Bab II ini, penulis akan menjabarkan konteks umum yang berkaitan dengan negara bagian Rakhine dan Rohingya. Pada bagian satu, penulis akan menjabarkan sejarah, gambaran umum, kondisi geopolitik, demografi, dan kondisi ekonomi negara bagian Rakhine. Lalu pada bagian dua, penulis akan membahas mengenai eksistensi etnis Rohingya di negara bagian Rakhine. Pada bagian terakhir, penulis akan menjabarkan kebijakan-kebijakan yang dirancang dan diterapkan oleh pemerintah Myanmar terhadap Rohingya, serta apa kepentingan di balik hal tersebut.

## **2.1 Sejarah, Gambaran Umum, serta Kondisi Demografi dan Sosial-Ekonomi Negara Bagian Rakhine**

### **2.1.1 Sejarah dan Gambaran Umum Negara Bagian Rakhine**

Secara historis, Rakhine dikenal juga sebagai Arakan. Kata Arakan sendiri dipercaya berasal dari bahasa Arab atau Persia. Arakan sendiri merupakan negara bagian dari Myanmar yang bersinggungan langsung dengan beberapa wilayah, salah satunya adalah India. Untuk itu, tak jarang Arakan dianggap sebagai provinsi terluar dari India bagian timur dari pada provinsi di Myanmar.

Awalnya, Arakan adalah sebuah wilayah merdeka, hingga tahun 1784 terjadi invasi yang dilakukan oleh Raja Burma, Bowdawpaya. Invasi ini terjadi sebelum kolonialisme Inggris masuk dan dimaksudkan untuk menganeksasi Arakan ke dalam Kerajaan Burma (Mohajan, 2018: 27). Jika diurutkan sejak awal, Arakan tercatat mengalami lima kali masa 'kolonialisasi'. Lima era ini dapat dirangkum menjadi: tahun 1784-1824 di bawah Dinasti Konbaung atau yang juga dikenal sebagai Kekaisaran Burma ketiga, 1824-1941 di bawah kekuasaan Inggris, 1942-1945 di bawah kekuatan Jepang, 1945-1948 di bawah Inggris lagi, dan 1948 hingga sekarang berada di bawah pemerintahan Myanmar (Transnational Institute, 2019). Kekuasaan kolonialisme Inggris dan Jepang mungkin sudah lama berlalu. Namun, hingga kini Arakan masih disebut sebagai "koloni tersembunyi". Hubungan antar masyarakat di sana mulai terganggu ketika intervensi pemerintahan kolonial masuk. Ini adalah bentuk warisan yang

melemahkan dan memiliki keterkaitan dengan kondisi politik nasional hingga saat ini.

Pada tahun 1784, Raja Burma Bodawpaya mulai menginvasi Arakan. Dengan demikian, kemerdekaan bersejarah Arakan berakhir. Kemudian ketika peristiwa tersebut berlangsung, lebih dari 20.000 orang Arakan, yang dipimpin oleh raja mereka, pergi dan berlindung di Bengal yang kala itu tengah berada di bawah kekuasaan Inggris (Chaudhury & Samaddar, 2018). Akhirnya, mereka meminta bantuan dan perlindungan kepada pihak Inggris kala itu. Hal inilah yang pada akhirnya membawa Inggris masuk ke Myanmar.

Selama masa pemerintahan Inggris di Myanmar, para pekerja, pedagang atau administrator bermigrasi ke Myanmar dari luar. Demikian pula, banyak yang bermigrasi ke kota-kota Arakan, seperti kota Maungdaw dan Sittwe. Beberapa di antara mereka termasuk ke dalam pekerja musiman yang dipekerjakan guna membantu pemilik tanah yang kaya selama masa-masa panen. Seiring dengan hal ini, banyak masyarakat dari India selatan yang masuk ke Arakan dan akhirnya menimbulkan kebencian di antara para petani pedesaan di bagian tengah dan bawah Myanmar. Hal ini pada gilirannya mendorong kemunculan gelombang nasionalisme Myanmar, dan terjadi kerusuhan komunal anti-India yang kejam pada tahun 1930-1931 yang kemudian terjadi lagi pada tahun 1938 hingga menewaskan beberapa ratus orang India (Chaudhury & Samaddar, 2018).

Sebagai akibat dari rentetan kejadian ini, muncul kecenderungan yang berkembang untuk menyamakan antara Muslim India dan Muslim asli Arakan,

walaupun sebetulnya mereka adalah kelompok dengan latar belakang yang berbeda. Dengan adanya hal ini, selama Perang Dunia II, mayoritas orang India, termasuk yang beragama Muslim, memutuskan untuk melarikan diri dari Myanmar. Di samping itu, hal itu juga berujung pada meninggalnya ribuan orang karena kelaparan, terjangkit penyakit, hingga karena terkena serangan militer, yang merupakan salah satu episode paling kelam dalam sejarah modern Myanmar (Chaudhury & Samaddar, 2018).

Bagaimanapun, ketidakpuasan yang membara ini terus berlanjut di Arakan, bahkan setelah masa Perang Dunia II dan setelah kepergian kolonialisme Inggris dari wilayah itu. Sejak kemerdekaan Myanmar pada tahun 1948, tuntutan politik dari komunitas Muslim dan Buddha di Arakan sepenuhnya diabaikan oleh pemerintah pusat di Rangoon (Chaudhury & Samaddar, 2018). Arakan bahkan tidak diberikan otonomi provinsi di masa setelah kemerdekaan Myanmar.

Myanmar merupakan negara terbesar kedua di Asia Tenggara, dengan luas daratan yang mencapai 676,578 kilometer persegi (Mohajan, 2018: 25). Secara umum, Myanmar terbagi menjadi beberapa wilayah administratif dan provinsi. Secara administratif, Myanmar terbagi menjadi 7 wilayah, yaitu Kachin, Chin, Kayah, Kayin, Mon, Rakhine, dan Shan (Jap & Courtin, 2022). Dari sensus penduduk yang dilakukan pada 2014, dari 7 wilayah administratif ini, wilayah dengan penduduk terbanyak adalah Shan, dengan 5.824.432 penduduk dan diikuti oleh Rakhine yang berada di posisi kedua dengan 3.188.807 penduduk (Jap & Courtin, 2022).

**Gambar 1.1. Peta Negara Bagian Rakhine**



**Sumber: commons.wikimedia.org**

Rakhine merupakan sebuah wilayah yang terletak di pantai barat Myanmar. Dengan luasnya yang lebih dari 36.000 kilometer persegi, Rakhine termasuk berada di persimpangan strategis kawasan Asia. Jika dilihat dari gambar 2 di atas, dapat dilihat bahwa wilayah ini berbatasan langsung dengan tiga titik temu geopolitik antara Myanmar, Bangladesh, dan India; Asia Selatan dan Asia Tenggara; serta kawasan dominan Buddhis dan Muslim (Transnational Institute, 2019). Dengan posisi geografis ini, Rakhine dijuluki sebagai gerbang barat Myanmar. Selain itu, posisi geopolitik negara bagian Rakhine di Samudera Hindia dengan proyek-proyek infrastrukturnya cukup menjelaskan mengapa China dan India berpihak kepada pemerintahan Myanmar, bukannya ikut mengutuk krisis tersebut seperti yang dilakukan kebanyakan negara lain di dunia.

Secara general, di Myanmar terdapat beberapa komunitas Muslim dan tidak semuanya memiliki latar belakang budaya serta etnis yang sama. Rakhine sendiri memegang posisi sebagai negara bagian Myanmar dengan jumlah populasi Muslim terbanyak di Myanmar. Mayoritas Muslim di Rakhine inilah yang disebut dengan Rohingya.

Dengan posisi geografis negara bagian Rakhine yang berbatasan dengan beberapa negara lain, tak heran jika budaya dan latar belakang Rohingya cenderung beririsan dengan budaya dari luar Myanmar. Misalnya dari segi bahasa, bahasa yang digunakan masyarakat Rohingya merupakan turunan dari bahasa Bengali (Minority Rights Group International, 2019). Sehingga, bahasa etnis Rohingya memang memiliki kemiripan dengan dialek yang digunakan di Chittagong, Bangladesh. Ini jugalah yang pada akhirnya mendorong Rohingya untuk semakin dimarginalkan di Myanmar.

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan jika fenomena krisis Rohingya yang terjadi di negara bagian Rakhine atau Arakan, dipengaruhi oleh faktor sejarah dan turut didorong oleh adanya faktor geografis.

### **2.1.2 Kondisi Demografi dan Sosial-Ekonomi Negara Bagian Rakhine**

Rakhine menjadi salah satu wilayah administratif Myanmar yang dikenal sebagai wilayah kedua yang paling homogen dengan dua etnis utama sebagai penghuninya, yaitu etnis Rakhine yang mengisi 70% populasi Rakhine dan etnis Rohingya yang mengisi 26% populasi (Jap & Courtin, 2022). Selain dihuni oleh dua etnis utama itu, Rakhine juga dihuni oleh etnis Chin dan beberapa kelompok

nasionalitas yang lebih kecil lainnya, seperti Mro, Khami, Daingnet, dan Maramagi, serta sedikit masyarakat Hindu dan India (Transnational Institute, 2019).

Akan ada banyak kebingungan yang muncul jika membicarakan populasi negara bagian Rakhine. Misalnya jika hendak mendasarkan pada sensus penduduk yang dilakukan pada 2014, sudah menjadi rahasia umum jika Rohingya tidak diakui keberadaannya sebagai bagian dari masyarakat Rakhine dalam sensus ini (McLaughlin, 2016). Dilaporkan terdapat kurang lebih 1.090.000 masyarakat yang tidak termasuk dalam hitungan sensus. Dari jumlah ini, mayoritasnya adalah masyarakat Muslim Rohingya yang telah mengungsi atau tidak diakui kewarganegaraannya oleh pemerintah Myanmar (Transnational Institute, 2019).

Rakhine sendiri termasuk negara bagian di Myanmar yang tergolong subur. Wilayah ini diberkahi oleh lokasi yang strategis dan sumber daya alam yang melimpah. Namun jika bicara tentang perekonomiannya, Rakhine termasuk kurang berkembang. Menurut laporan *World Bank* pada tahun 2019, Produk Domestik Bruto Rakhine berada 25% di bawah rata-rata Myanmar dengan 78% penduduknya hidup di bawah garis kemiskinan (The World Bank, 2019). Tak heran jika Rakhine dikatakan sebagai salah satu negara bagian termiskin di Myanmar.

Seluruh komunitas masyarakat di Rakhine menderita di bawah kemiskinan, layanan publik yang buruk, dan kelangkaan kesempatan kerja. Rata-rata masyarakat Rakhine bekerja sebagai petani, nelayan, dan menjadi pengusaha (Advisory Commission on Rakhine State, 2017). Mirisnya, di saat agrikultur

semestinya menjadi sektor yang menguntungkan, justru yang terjadi di Rakhine tidak demikian. Pendapatan dari sektor ini termasuk rendah. Bahkan, dari seluruh rumah tangga yang ada di Rakhine, 60 persen di antaranya tidak memiliki lahannya sendiri. Inilah yang menjadi salah satu faktor matinya aspek agrikultur di Rakhine.

Tercatat pada 2017, Rakhine termasuk negara bagian di Myanmar yang tertinggal secara ekonomi. Di saat bagian lain dari Myanmar mengalami pertumbuhan ekonomi yang cenderung cepat, yang terjadi di Rakhine adalah sebaliknya. Krisis yang terjadi di Rakhine menjadi faktor yang menyebabkan investasi asing enggan untuk masuk. Meskipun hambatan pertumbuhan ekonomi ini juga disebabkan oleh adanya bencana alam, seperti angin topan dan dampak perubahan iklim, yang paling berpengaruh adalah faktor yang dibuat oleh manusia.

Krisis Rohingya yang kembali meningkat di tahun 2012 secara signifikan mengurangi kepercayaan antar komunitas, yang pada akhirnya mengganggu jalannya perdagangan di seluruh negara bagian, termasuk perdagangan yang terjadi antarbatas wilayah dengan Bangladesh (Advisory Commission on Rakhine State, 2017). Adanya krisis ini juga menyulitkan bisnis yang bersandar pada pekerja Rakhine dan Muslim untuk mempertahankan tingkat produktivitas mereka. Beberapa di antara mereka juga mendapat tekanan dari masyarakat etnis Rakhine untuk tidak mempekerjakan Muslim. Pada akhirnya, tekanan ini mengganggu jalannya pasar tenaga kerja dan mengurangi kesempatan kerja di saat yang sama.

Lambatnya pertumbuhan ekonomi di Rakhine juga sebetulnya disebabkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Myanmar sendiri, yaitu pembatasan kebebasan untuk bergerak bagi komunitas Muslim di sana. Terkurungnya komunitas Muslim menyebabkan mereka hanya dapat bergantung pada bantuan dari pihak lain. Pada akhirnya, pembatasan ini menyulitkan pengusaha dan pekerja Muslim untuk memasuki pasar dan turut memberikan dorongan bagi pertumbuhan ekonomi negara bagian tersebut.

Sulitnya mendapatkan izin perjalanan pun menjadi penghambat ekonomi Rakhine. Di samping itu, adanya pembatasan perjalanan yang dibuat pemerintah memunculkan permasalahan baru, yaitu rawannya suap. Ini tak hanya berdampak negatif bagi komunitas Muslim di Rakhine, tapi juga kepada masyarakat Rakhine secara general. Mahalnya lisensi izin perjalanan dan tidak efisiennya keberjalanan birokrasi pada akhirnya menurunkan semangat para pengusaha untuk memulai bisnis mereka atau melakukan ekspansi ke daerah lain (Advisory Commission on Rakhine State, 2017).

Sehingga, memang permasalahan yang dihadapi negara bagian Rakhine tidak hanya semata-mata soal lambatanya pertumbuhan ekonomi. Kombinasi antara ancaman ketidakstabilan krisis dan munculnya kekerasan secara terus menerus, ditambah tidak adanya kesempatan kerja, menyebabkan tenaga kerja berkurang akibat masyarakatnya memilih untuk bermigrasi ke tempat lain.

## **2.2 Eksistensi Etnis Rohingya di Negara Bagian Rakhine**

Masyarakat Muslim di Myanmar adalah kelompok yang termasuk rentan. Di Myanmar, sebetulnya terdapat 8 kelompok Muslim utama dan yang terbesar adalah Rohingya, kelompok Muslim terbesar yang tinggal di Arakan atau Rakhine (Mohajan, 2018: 29). Di Rakhine sendiri, terdapat dua kelompok Muslim, yaitu Kaman dan Rohingya.

Pada mulanya, persebaran dan peradaban Islam di Arakan dimulai setelah banyak dari masyarakat Bengal menjadi Muslim pada 1203 Masehi (Jilani, 1999). Berdasarkan sejarah, Islam sampai di Arakan sebelum tahun 788 Masehi. Masuknya Islam di Arakan disambut baik oleh masyarakat lokal kala itu, sehingga mulai banyak dianut secara massal di sana. Sejak kala itu, Islam memainkan peran yang signifikan terhadap kemajuan peradaban di Arakan. Tercatat sejak 1430-1638, atau lebih dari 200 tahun lamanya, Arakan dipimpin oleh Muslim (Jilani, 1999). Untuk itu, tak heran jika pemerintahan Arakan di masa itu berbentuk kesultanan Islam karena Arakan adalah sebuah kerajaan Muslim merdeka di abad ke-14 dan 15.

Pada abad ke-17, Arakan mencapai puncak kejayaannya melalui kontribusi para penyair Muslim, orang-orang terpelajar Muslim, orang-orang suci, dan para administrator (Mohajan, 2018: 29). Akan tetapi, terdapat pandangan lain yang didukung dan dipercayai oleh Pemerintah Myanmar, yaitu pandangan bahwa Muslim di Arakan, atau sekarang disebut Rakhine, merupakan keturunan dari para migran Bengali, terutama yang asalnya dari wilayah Chittagong di Bangladesh, yang bermigrasi pada abad ke-15 atau ke-16.

Komunitas Muslim di Rakhine kemudian terus meningkat secara perlahan melalui pernikahan, penambahan alami, perpindahan agama, dan pertumbuhan jumlah pedagang dan petualang yang datang serta berkunjung atau bahkan menetap. Salah satu hasil dari proses ini adalah berkembangnya komunitas Muslim Arakan yang menyebut diri mereka 'Rohingya' (Grundy-Warr & Wong, 1997).

Nama Rohingya berasal dari kata “Rohan”, “Roham”, atau “Rosham”. Ketiga kata ini adalah nama dari ibu kota Kerajaan Arakan di zaman dahulu, Mrauk-U, yang sekarang bersama Mrohaung. Dijelaskan jika nama-nama tersebut kemudian berubah menjadi “Roshangee” dan akhirnya menjadi “Rohingya” di masa sekarang (Sohel, 2017). Rohingya sendiri merupakan masyarakat yang hidup dan tinggal di bagian utara negara bagian Rakhine, Myanmar, yang merupakan area pegunungan yang cukup terpisahkan dari wilayah lain di Myanmar.

Sejak Islam sampai di Arakan sebelum tahun 788 Masehi, sejak saat itu pula Rohingya telah menetap di sana (Sohel, 2017). Rohingya bukanlah pemukim Arakan yang baru hadir di era kolonialisme Inggris. Sejarah mencatat jika Arakan adalah tanah yang pada mulanya menjadi tempat bagi umat Islam hidup sebagai mayoritas. Bahasa Rohingya adalah bahasa pengantar asli di Arakan yang juga digunakan dengan baik oleh orang Rohingya maupun orang Arakan yang beragama Buddha (Sohel, 2017).

Rohingya dikenal sebagai etnis minoritas Muslim yang mempraktikkan variasi Islam Sunni yang terpengaruh Sufi. Diperkirakan terdapat 3,5 juta orang Rohingya yang tersebar di seluruh dunia. Sebelum Agustus 2017, sekitar satu juta orang Rohingya di Myanmar tinggal di Negara Bagian Rakhine, di mana mereka mengisi hampir sepertiga dari populasi Rakhine. Akan tetapi, seiring dengan meningkatnya kekejaman yang dirasakan oleh mereka, kini masyarakat Rohingya yang masih menetap di Myanmar hanya ada sekitar 600.000 orang (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2023). Sebagian besar dari mereka tinggal di tiga kota Maungdaw, Buthidaung, dan Rathedaung yang terletak di sepanjang perbatasan dengan Bangladesh (Leider, 2018: 2).

Dengan beragam perlakuan diskriminatif yang diterapkan pemerintah Myanmar sejak masa awal kemerdekaan hingga kini, tidak mengherankan lagi jika kondisi kesejahteraan Rohingya di Rakhine jauh dari kata layak. Beberapa bentuk diskriminasi yang diterima Rohingya adalah sebagai berikut:

1. Adanya Kesulitan untuk Bermobilitas

Terdapat banyak sekali limitasi yang diberikan kepada masyarakat Rohingya. Orang-orang Rohingya hampir selalu terkurung di wilayah desa mereka sendiri (Lewa, 2009: 11-13). Untuk melakukan perjalanan antardesa saja, Rohingya harus melakukan pengajuan permohonan izin perjalanan dan membayar tiketnya. Perjalanan sangat dibatasi ke Arakan Utara. Bahkan, mereka juga dilarang melakukan perjalanan ke Sittwe, ibu kota negara bagian. Tentu keterbatasan mobilitas ini semakin mempersulit

kehidupan mereka. Mereka tak mendapat akses mudah untuk pergi ke pasar, mencari kesempatan kerja, fasilitas kesehatan, hingga pendidikan. Masyarakat Rohingya juga dilarang melakukan perjalanan ke Bangladesh. Meskipun demikian, dalam praktiknya, lebih mudah bagi mereka untuk mendapatkan izin perjalanan ke desa perbatasan sebelum kemudian menyeberang secara sembunyi-sembunyi ke Bangladesh daripada untuk pergi ke Sittwe (Lewa, 2009: 11-13). Tentu perbuatan itu bukannya tak beresiko. Jika mereka yang tertangkap melakukan hal tersebut, maka dapat menghadapi hukuman penjara karena termasuk tindakan ilegal. Akibatnya, banyak sekali masyarakat, termasuk pasien yang mencari perawatan medis ke Bangladesh, tidak dapat kembali ke rumah karena nama mereka dicoret dari daftar keluarga. Setelah berada di luar Myanmar, orang-orang Rohingya secara sistematis ditolak untuk kembali ke negara mereka.

Parahnya lagi, limitasi pergerakan bagi masyarakat Rohingya ini juga diikuti oleh permasalahan lain. Pada akhirnya, pembatasan pergerakan yang diberlakukan terhadap Rohingya menciptakan celah bagi pejabat pemerintah untuk menerima suap sebagai imbalan atas pemberian izin perjalanan atau izin usaha (Nguyen, 2018). Masalah ini meluas ke semua kelompok etnis di wilayah Rakhine yang harus berurusan dengan perizinan yang mahal dan birokrasi yang tidak efisien.

Selain itu, adanya limitasi pergerakan terhadap Rohingya juga memberikan dampak serius pada akses kesehatan dan pendidikan. Masyarakat Rohingya tetap harus mengajukan izin perjalanan untuk

mencapai rumah sakit setempat yang kurang memadai meskipun dalam keadaan darurat sekalipun. Dalam banyak kesempatan, mereka juga ditolak untuk mendapatkan akses ke fasilitas medis yang lebih baik di rumah sakit Sittwe. Akibatnya, pasien yang mampu membayar lebih akan mencari perawatan medis di Bangladesh, walaupun terkadang mereka kemudian tidak dapat kembali ke desa mereka. Demikian juga dengan pendidikan. Hanya ada sedikit sekolah menengah di Rakhine Utara dan para siswa juga membutuhkan izin perjalanan untuk belajar di luar desa mereka (Lewa, 2009: 11-13). Akibat dari adanya keterbatasan akses pendidikan ini salah satunya adalah rendahnya presentase literasi di antara masyarakat Rohingya. Tercatat hanya 20% dari mereka yang mampu membaca.

## 2. Kehilangan Hak untuk Berpartisipasi dalam Pemilu

Dengan apa yang dilakukan Presiden Thein Sein pada 2015, yaitu menginvalidasi kartu identitas sementara yang dimiliki masyarakat Rohingya, atau yang biasa disebut *white card*, akhirnya membuat Rohingya kehilangan haknya untuk terlibat dalam pemilu. Akibatnya, Komisi Pemilihan Umum tidak mengizinkan masyarakat Rohingya untuk turut memberikan suara dalam pemilihan parlemen di tahun 2015, dan di saat yang sama juga melarang partai politik serta kandidat yang hadir dari masyarakat Rohingya untuk mencalonkan diri dalam pemilihan tersebut (Martin, 2017).

### 3. Sulitnya Mendapat Pekerjaan

Dengan tidak diakuinya Rohingya sebagai warga negara Myanmar tentu berdampak pada banyak aspek kehidupan. Pertama adalah aspek ketenagakerjaan. Aspek ini termasuk ke dalam aspek dasar yang mestinya terpenuhi untuk semua individu tanpa terkecuali. Dalam kasus ini, kebanyakan dari mereka tidak dapat bekerja di lembaga pemerintahan, dan bergabung dengan kepolisian atau militer Myanmar (Martin, 2017).

### 4. Sulitnya Akses Pendidikan dan Kesehatan

Selain sulit mengaksesnya, masyarakat Rohingya juga tidak mendapatkan haknya dalam dua aspek tersebut. Sebagai masyarakat yang tak dianggap sebagai warga negara Myanmar, Rohingya dikecualikan dari pekerjaan pemerintah di bidang kesehatan serta pendidikan dan di saat yang bersamaan, layanan publik tersebut terabaikan di Rakhine bagian utara. Mayoritas sekolah dan klinik kesehatan dikelola oleh staf dari Rakhine atau Myanmar yang tidak dapat berbahasa lokal dan sering kali memperlakukan orang Rohingya dengan semena-mena. Lembaga kemanusiaan internasional juga tidak mendapatkan izin untuk melatih tenaga kesehatan Muslim, termasuk melatih bidan pembantu sekalipun. Beberapa masyarakat Rohingya akhirnya terpaksa untuk mengajar di sekolah-sekolah pemerintah dan akan dibayar dengan padi. Program ini ada di bawah program *food-for-work* (Lewa, 2009: 11-13). Pada akhirnya,

Rohingya harus bekerja di bawah program ini karena mereka tidak dapat memegang jabatan resmi sebagai guru yang digaji.

Di samping itu, segala bentuk ketidakstabilan ini juga semakin menghambat kemajuan ekonomi. Sebagai akibat dari diskriminasi rasial, kaum nasionalis Buddha sering menekan para pengusaha di Rakhine untuk tidak mempekerjakan Muslim Rohingya, sehingga meningkatkan tingkat pengangguran di daerah tersebut (Nguyen, 2018).

Selain itu, aparat keamanan di wilayah tersebut juga tidak menjanjikan dan malah mendatangkan ancaman lain. Meningkatnya kehadiran angkatan bersenjata Myanmar di wilayah Rakhine justru membuat lebih banyak warga sipil terekspos pada ancaman kekerasan seksual, kerja paksa, hingga pemerasan. Akibat adanya ketidakstabilan etnis yang tak kunjung usai, pemerintah memutuskan untuk memindahkan banyak batalyonnya ke daerah-daerah tersebut, namun banyak dari pasukan ini kekurangan dana dan tidak peka terhadap kebutuhan penduduk setempat. Akibatnya, beberapa laporan menyebutkan adanya peningkatan ancaman hak asasi manusia akibat militerisasi. Sebagai contoh, dikarenakan militer tidak memiliki dana yang cukup untuk menyediakan jatah makanan atau gaji yang memadai bagi anggotanya, menyebabkan para tentara memeras uang dan mencuri tanah dari penduduk desa untuk kepentingan militer (Nguyen, 2018). Sering kali, ketiadaan aturan hukum yang jelas membuat tentara lolos dari pelanggaran HAM seperti pembunuhan di luar hukum, pemerkosaan, dan perusakan properti yang

meluas. Sementara itu, warga sipil di daerah tersebut terus mengalami penderitaan akibat ketidakadilan yang terus hadir tanpa kekuatan politik untuk melawan.

Bagi Rohingya, efek gabungan dari berbagai bentuk penganiayaan dan siksaan ini telah berhasil mendorong banyak dari mereka ke dalam jurang kemiskinan struktural yang mengerikan. Akhirnya, dengan kondisi mereka yang menyedihkan dan telah menyebabkan tekanan mental, mereka terdorong untuk melarikan diri melintasi perbatasan ke Bangladesh atau negara tetangga lainnya.

## **2.3 Kebijakan dan Kepentingan Pemerintah Myanmar terhadap Rohingya**

### **2.3.1 Kebijakan Pemerintah Myanmar terhadap Rohingya**

Sebagai sebuah kelompok yang tersegregasi di wilayahnya sendiri, sudah menjadi rahasia umum jika ada beberapa kebijakan pemerintah Myanmar yang sengaja diterapkan dan di saat yang sama tidak mengindahkan Hak Asasi Manusia yang dimiliki oleh Rohingya. Pada masa awal kemerdekaan Myanmar, setelah Myanmar menjadi sebuah republik yang independen pada tahun 1948, Parlemen yang baru mengesahkan *the Union Citizenship Act* yang mengakui seluruh warga negara dengan setara. Undang-undang ini juga mengakui Rohingya dan kelompok minoritas lain kala itu. Lalu pada tahun 1949, Myanmar mulai mengeluarkan bentuk identifikasi nasional yang pertama. Pemerintah Myanmar kala itu mulai menerbitkan kartu registrasi untuk semua warga negara, termasuk Rohingya (Sohel, 2017). Kemudian selama kurun waktu 1951-1960, Myanmar mengadakan

tiga kali pemilihan umum dan seluruh warga negaranya dianggap memiliki hak untuk memilih yang sama rata, termasuk Rohingya.

Segala jenis kebijakan ini kemudian berubah sejak tahun 1974, ketika militer Myanmar mulai menjalankan pemerintahan dan memberlakukan konstitusi baru. Inilah yang kemudian membuat Myanmar menjadi negara dengan hanya satu partai yang berkuasa.

Beberapa kebijakan yang berubah dan merugikan masyarakat Rohingya adalah:

1. Pengesahan Undang-undang Imigrasi Darurat

Hukum ini dibuat untuk membatasi hak-hak individu yang terlihat seperti ‘orang asing’, misalnya dari Bangladesh, India, dan China. Seiring dengan berlakunya Undang-undang ini, kartu registrasi nasional yang dimiliki Rohingya mulai disita oleh otoritas terkait. Pemerintah militer Myanmar mengklaim jika Rohingya bukan masyarakat asli Myanmar, melainkan masyarakat yang bermigrasi dari Bangladesh (Sohel, 2017).

2. Diterapkannya *Naga Min Operation* Tahun 1978

Ini merupakan sebuah kampanye demografis yang ditujukan untuk mendiskriminasi antara warga negara, orang asing, dan juga orang asing ilegal. Dengan adanya kebijakan ini, maka semakin membatasi kewarganegaraan Rohingya dengan mengidentifikasi mereka sebagai masyarakat yang termasuk ke dalam orang asing ilegal.

Pada umumnya, *Naga Min Operation* yang diluncurkan di bawah kepemimpinan Jenderal Ne Win ini memang seolah sengaja dirancang guna mengusir sekelompok pemberontak Rohingya, *Rohingya Patriotic Front* (RPF), dari Rakhine bagian utara, tempat di mana Rohingya bermukim (Martin, 2017). Selama pelaksanaannya, tentara Tatmadaw melakukan patroli ke seluruh wilayah Rakhine utara. Diperkirakan, akibat adanya kebijakan ini, ada kurang lebih 200.000 hingga 250.000 masyarakat Rohingya yang melarikan diri ke Bangladesh. Akhirnya para pengungsi Rohingya ini mengungsi dan berlindung di kamp-kamp sementara di daerah dekat Cox's Bazar.

Selanjutnya pada musim dingin 1992, Tatmadaw masih melakukan kampanye yang berusaha untuk menyingkirkan kelompok pemberontak di Rakhine bagian utara. Kali ini, target dari Tatmadaw adalah Organisasi Solidaritas Rohingya yang merupakan organisasi cabang dari RPF (Martin, 2017). Akibatnya, pada April 1992 ada lebih dari 250.000 masyarakat Rohingya yang memutuskan untuk melarikan diri ke Bangladesh guna menghindari operasi militer yang tengah berlangsung.

3. Diterapkannya *Myanmar's 1982 Citizenship Law* atau Undang-undang Kewarganegaraan Myanmar Tahun 1982

Undang-undang ini telah dikritisi secara luas karena dianggap membentuk sistem kewarganegaraan yang diskriminatif dan menyebabkan munculnya permasalahan *statelessness* atau masyarakat tanpa

kewarganegaraan. Undang-undang ini membawa dua perubahan, yaitu adanya beberapa kategori kewarganegaraan di Myanmar dan penyempitan dasar-dasar kewarganegaraan yang dapat diperoleh oleh masyarakat Myanmar (Brett & Hlaing, 2020).

Jika menilik peraturan sebelumnya, hanya terdapat satu jenis status kewarganegaraan dengan seperangkat hak yang konsisten, terlepas dari bagaimana cara mendapatkan kewarganegaraan tersebut. Dalam aturan yang baru ini, ada tiga jenis kewarganegaraan:

a. Warga Negara Penuh

Warga yang termasuk sebagai anggota kelompok etnis asli atau yang berbahasa asli, serta mereka yang dapat membuktikan bahwa mereka adalah keturunan Myanmar dari sebelum tahun 1823.

b. Warga Negara Asosiasi

Mereka yang lahir di Myanmar setelah tahun 1823.

c. Warga Negara Dinaturalisasi

Mereka yang dapat menunjukkan bukti bahwa ia ataupun orang tuanya masuk dan tinggal di Myanmar sebelum masa kemerdekaan Myanmar pada tahun 1948 atau memiliki orang tua dengan salah satu dari tiga jenis kewarganegaraan yang ada.

Dari kategori-kategori kewarganegaraan ini diberikan perlakuan yang berbeda dari satu dengan lainnya. Selain itu, pemerintah Myanmar

secara eksplisit seolah memiliki wewenang untuk membatasi hak-hak bagi mereka yang termasuk ke dalam kategori warga negara asosiasi dan warga negara naturalisasi. Untuk mendukung kategorisasi yang baru muncul dalam undang-undang ini, sistem dokumen identitas juga mengalami perubahan.

Dokumen identitas sebelumnya yang biasa dipegang oleh warga negara, atau bisa disebut dengan Kartu Tanda Penduduk, digantikan oleh kartu tanda kewarganegaraan baru. Sistem kartu yang baru ini menggunakan kode warna untuk membedakan kategori kewarganegaraan. Warna yang digunakan adalah merah muda untuk kategori warga negara penuh, biru untuk warga negara asosiasi, dan hijau untuk warga negara yang dinaturalisasi.

Selain adanya kategorisasi, beberapa syarat kewarganegaraan juga berubah dalam aturan baru ini. Dalam *the Union Citizenship Act* tahun 1948, diizinkan terjadi naturalisasi jika telah tinggal selama lima tahun di Myanmar, tiga tahun berdinias di angkatan bersenjata, atau untuk perempuan, telah menikah dengan seorang warga negara Myanmar. Kewarganegaraan juga akan diperoleh secara otomatis oleh seorang anak yang lahir di Myanmar, yang kedua orang tuanya juga lahir di Myanmar, dan kakek-neneknya termasuk ke dalam penduduk tetap (Brett & Hlaing, 2020). Namun dalam aturan baru tahun 1982 ini, semua hal ini dihapuskan.

4. Diterapkannya *Phi Thaya Operation* pada 1990

Operasi ini masih bertujuan sama, yaitu untuk menyingkirkan masyarakat Rohingya dari Rakhine, Myanmar. Lagi-lagi, kebijakan ini berdampak pada mengungsinya ratusan hingga ribuan masyarakat Rohingya ke Bangladesh (Refugee Council of Australia, 2015). Mengungsinya masyarakat Rohingya ini bukan serta merta didorong ketakutan akan adanya operasi militer saja, namun juga dikarenakan adanya pelecehan, pemerkosaan, pengambilan paksa lahan mereka, hingga siksaan dan penghancuran properti yang mereka alami.

5. Dibentuknya Nat-Sat KutKwey Ye (NaSaKa) pada 1991-1992

Pada dasarnya, badan ini dibentuk oleh pemerintah militer Myanmar untuk menjaga perbatasan Myanmar dengan Bangladesh. NaSaKa memainkan peran yang sangat penting dalam isu-isu politik, sosial, dan ekonomi lokal di Myanmar (International Federation of Human Rights Leagues, 2000). Di samping itu, mereka juga turut mengontrol pergerakan penduduk Rohingya, mengatur kerja paksa, mengatur sektor ekonomi lokal, seperti eksploitasi kayu, pembuatan batu bata, hingga budidaya udang. NaSaKa juga memiliki kontrol atas pajak untuk sebagian besar kegiatan, seperti penangkapan ikan di laut misalnya. Lebih dari itu, kegiatan ekspor ke Bangladesh juga diatur oleh mereka, baik yang legal maupun yang ilegal. Badan ini dikendalikan langsung oleh junta militer

dan Komandan Militer Barat yang berlokasi di Sittwe. NaSaKa hanya ada di sana, tidak ada di bagian lain Myanmar.

Menurut kesaksian yang diberikan oleh penduduk desa Maungdaw dan Buthidaung, NaSaKa bertindak sebagai penguasa absolut atas penduduk Rohingya dan telah melakukan sebagian besar pelanggaran sejak tahun 1992. Banyak masyarakat Rohingya yang juga memberikan kesaksian bagaimana NaSaKa menyita tanah mereka, memaksa mereka melakukan kerja paksa selama dua hingga tiga hari dalam seminggu, hingga ditugaskan untuk berjaga di sekitar desa untuk melaporkan pergerakan Rohingya (International Federation of Human Rights Leagues, 2000).

#### 6. Perilisan *White card* pada Tahun 1995

*White card* ini merupakan kartu yang mengidentifikasi kependudukan Rohingya di Myanmar. Menurut U Khin Yu, Menteri Tenaga Kerja dan Imigrasi Myanmar kala itu, *white card* dapat dipahami sebagai selembar kertas putih yang disediakan oleh Kementerian Imigrasi sebagai Surat Keterangan Identitas Sementara sesuai dengan hukum yang berlaku (Ullah, 2019). Dia juga mengatakan bahwa, pemerintah Myanmar memberikan masyarakat Rohingya kartu ini karena mereka belum menjadi warga negara yang sah (Ullah, 2019). Rohingya tetap harus mengajukan permohonan kewarganegaraan dan pemerintah kemudian akan memeriksa apakah mereka sesuai dengan peraturan yang ada, baru kemudian dapat

diputuskan apakah mereka bisa menjadi warga negara atau tidak. Namun sebetulnya tidak ada hukum seperti yang dikatakan menteri tersebut untuk Sertifikat Identitas Sementara. Jadi, dapat disimpulkan bahwa pengadaan *white card* ini tidak betul-betul sesuai dengan institusi yang berlaku dan dirancang untuk mendiskriminasi keberadaan kaum Rohingya semata.

*White card* ini sebetulnya pertama kali diterbitkan pada tahun 1993 di bawah Dewan Pemulihan Hukum dan Ketertiban Negara (Ullah, 2019). Dari total kurang lebih 850.000 orang yang memegang kartu-kartu ini, sekitar 750.000 orang berada di Negara Bagian Rakhine, dan disebut sebagai orang Bengali atau Rohingya. Namun sayangnya, keberadaan *white card* inipun tidak kemudian memudahkan hidup masyarakat Rohingya karena pada 2015, kartu identitas yang sifatnya sementara ini diinvalidasi.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa keseluruhan kebijakan yang dirancang pemerintah Myanmar untuk Rohingya berkisar di dalam ranah penetapan status kewarganegaraan dan *clearance operation*. Sehingga tak mengherankan jika Rohingya tidak hanya terancam dalam hal keamanan fisik saja, melainkan juga keamanan non-fisik, seperti dalam aspek kesehatan, pendidikan, dan lainnya dikarenakan mereka tidak memiliki status kewarganegaraan yang jelas.

### **2.3.2 Kepentingan Pemerintah Myanmar terhadap Negara Bagian Rakhine**

Selain adanya faktor etnis, konflik ini juga dipercaya terus berlangsung karena adanya faktor ekonomi dan politik. Dengan jumlah populasi yang mencapai sekitar satu juta orang, walaupun bukan termasuk kelompok mayoritas, Rohingya dianggap sebagai pesaing tambahan bagi etnis Rakhine. Etnis Rakhine percaya jika Rohingya akan merebut sumber daya yang ada di negara bagian Rakhine dan juga akan menjadi ancaman bagi identitas mereka. Ditambah lagi, etnis Rakhine merasa terkianati secara politik, karena Rohingya tidak memilih partai mereka (Wolf, 2015).

Di saat yang sama, alih-alih mendorong terciptanya rekonsiliasi dari konflik yang ada, pemerintah Myanmar justru menunjukkan dukungannya untuk kelompok Buddhis Rakhine (Wolf, 2015). Sudah menjadi rahasia umum juga, bila pemerintahan Myanmar didominasi oleh kelompok Buddhis, sehingga tak heran jika dukungan ini terus mengalir. Dukungan ini digambarkan dengan beragam kebijakan diskriminatif yang disusun dan dirancang oleh pemerintah Myanmar untuk Rohingya. Tujuannya adalah untuk melindungi kepentingannya di negara bagian Rakhine yang memang terkenal dengan potensi besarnya.

Rakhine menempati posisi terdepan di Myanmar sebagai negara bagian yang memiliki peran penting dalam aspek sumber daya alam, bisnis, hingga ekonomi (Hossain, 2019: 416). Penemuan cadangan energi yang besar di Rakhine tentu menarik perhatian beberapa negara untuk mengembangkan jaringan pipa minyak dan gas. Pengembangan ini utamanya berfokus untuk menghubungkan pelabuhan Kyaukphyu yang ada di Myanmar, dengan Kunming, yang

memungkinkan minyak dari negara Teluk dan Afrika untuk dipompa ke China melalui Selat Malaka, serta mengangkut hidrokarbon dari ladang-ladang lepas pantai Myanmar ke China (Hossain, 2019: 416). Pipa sepanjang 771 kilometer ini dimulai dari Teluk Benggala, yang berlokasi di negara bagian Rakhine. Selain itu, adanya Proyek Transportasi Transit Multi-Moda yang dibangun India di negara bagian Rakhine, juga semakin menunjukkan posisi Rakhine yang tidak main-main.

Meskipun Rakhine memiliki potensi yang besar, negara bagian ini termasuk salah satu yang termiskin di Myanmar. Oleh karenanya, tak heran jika terdapat perebutan lahan pekerjaan di sana. Rohingya dianggap sebagai beban ekonomi tambahan bagi negara, karena mereka dirasa merebut lapangan pekerjaan yang jumlahnya juga tak banyak. Pekerjaan dan bisnis yang ada di negara bagian Rakhine dikuasai oleh kaum elit Myanmar yang didominasi oleh Buddhis. Jadi, di sini memang terdapat kombinasi antara sentimen xenofobia dan islamofobia dengan faktor ekonomi dan politik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan jika kepentingan di balik kebijakan yang disusun pemerintah Myanmar untuk Rohingya masih sangat didasarkan pada faktor etnis. Kebijakan yang dirancang dan telah terlaksana juga secara spesifik ditujukan untuk menyingkirkan Rohingya dari Myanmar.

## **2.4 Kesimpulan**

Bab ini telah mendiskusikan mengenai konteks-konteks yang berkaitan dengan subjek penelitian, seperti sejarah yang melatarbelakangi fenomena

tersebut terjadi hingga kondisi umum subjek penelitian. Sehingga, ada beberapa poin penting dari uraian di atas yang dapat kita simpulkan, pertama adalah bahwa selain masuknya pekerja musiman dari India pada era kolonialisme Inggris, yang menjadi pendorong terjadinya diskriminasi terhadap etnis Rohingya adalah faktor geografis. Dengan berbatasannya Rakhine dengan India dan Bangladesh, membuat Rohingya memiliki latar belakang bahasa dan budaya yang cenderung mirip dengan dua negara itu. Walaupun secara sejarah Rohingya sudah tercatat sebagai masyarakat yang menduduki Rakhine sebelum tahun 788 Masehi, fakta ini tidak membuat diskriminasi dan segregasi yang diterima Rohingya berhenti karena Rohingya dianggap berbeda dengan masyarakat Myanmar lainnya.

Kemudian, dampak dari diskriminasi ini turut merambat kepada aspek ekonomi Rakhine yang tergolong terbelakang jika dibandingkan dengan negara bagian lain di Myanmar. Di samping itu, kebijakan seperti *Naga Min Operation* tahun 1978, *Phi Thaya Operation* tahun 1990, dan pembatasan pergerakan yang ditujukan kepada Rohingya semakin menambah penyiksaan yang diterima oleh Rohingya. Ditambah adanya kebijakan yang tidak menganggap Rohingya sebagai warga negara Myanmar semakin memperburuk keadaan. Sehingga, tak heran jika Rohingya memutuskan untuk berbondong-bondong mengungsi keluar Myanmar.