

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Myanmar merupakan salah satu negara di kawasan Asia Tenggara yang dikenal memiliki sejarah buruk akan pelanggaran HAM di negaranya salah satunya terhadap etnis Rohingya. Rohingya merupakan salah satu kelompok minoritas beragama muslim dengan jumlah populasi sekitar 1.4 juta jiwa dan menetap di bagian utara Rakhine yang berbatasan dengan Bangladesh<sup>1</sup>. Hidup ditengah mayoritas pemeluk agama Buddha di Myanmar, perlakuan diskriminatif kerap diterima oleh Rohingya sejak tahun 1784 dimana pada saat itu umat Buddha Myanmar mulai memasuki kawasan Arakan<sup>2</sup>. Perlakuan diskriminatif ini dilatarbelakangi oleh asumsi masyarakat Myanmar yang beranggapan bahwa etnis Rohingya bukanlah merupakan etnis asli Myanmar melainkan imigran gelap dari Bangladesh.

Keyakinan tersebut kemudian bermanifestasi menjadi penolakan atas pemberian kewarganegaraan bagi Rohingya pada *Burma Citizenship Law 1982*. Sebenarnya *Burma Citizenship Law 1982* tidak menyebutkan secara langsung tentang penolakan pemberian kewarganegaraan bagi etnis Rohingya, namun *Burma Citizenship Law 1982* menjadikan keanggotaan dalam “*national races*” menjadi standar dan dasar utama dalam menentukan kewarganegaraan

---

<sup>1</sup> Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*. Maryland: Scarecrow Press, Inc, 2006. hal. 382

<sup>2</sup> Mehdi Kashfi, Sohrab Salahi, Mohammad Sadeghi, “*Feasibility of Implementing of R2P in Myanmar*”, *International Journal of Pediatrics* 8(3), 2020, hal. 10995

Myanmar<sup>3</sup>. Identifikasi berdasarkan etnis dan ras pada *Burma Citizenship Law 1982* ini mengacu pada dokumen yang dibuat dibawah pemerintahan Ne Win pada tahun 1962 yang menetapkan 135 etnis asli Myanmar tanpa menyebutkan Rohingya sebagai salah satu etnis yang diakui di dalamnya<sup>4</sup>.

Ketegangan antara kelompok Buddha Rakhine dan Rohingya mencapai puncaknya pada tahun 2012, dimana konflik ini dipicu oleh dugaan pemerkosaan dan pembunuhan oleh tiga pria Rohingya pada wanita Rakhine. Hal tersebut memicu kemarahan masyarakat Rakhine yang kemudian melakukan penyerangan terhadap 10 warga Rohingya pada Juni 2012 dan dilanjutkan dengan aksi saling serang oleh kedua kelompok<sup>5</sup>. Kerusakan yang terjadi pada bulan Juni dan Oktober tahun 2012 tersebut menyebabkan lebih dari 200 orang meninggal serta 140.000 orang kehilangan tempat tinggal mereka<sup>6</sup>.

Kemudian konflik yang melibatkan Rohingya kembali terjadi pada tahun 2016 dan 2017. Konflik ini bermula dari penyerangan ARSA (*Arakan Rohingya Salvation Army*) pada beberapa pos perbatasan Myanmar pada Oktober 2016. Saat itu pemerintah memberikan respon keras dengan melakukan operasi militer yang mulanya direncanakan berlangsung selama 4 bulan hingga bulan Februari, namun ternyata kembali dilanjutkan pada bulan Agustus 2017 yang diberi nama

---

<sup>3</sup> Nick Cheesman, "How in Myanmar "national races" came to surpass citizenship and exclude Rohingya", *Journal of Contemporary Asia* 47(3), 2017, hal. 471

<sup>4</sup> Anas Ansar, "The Unfolding of Belonging, Exclusion and Exile: A reflection on the History of Rohingya Refugee Crisis in Southeast Asia", *Journal of Muslim Minority Affairs* 40(3), 2020, hal. 4

<sup>5</sup> Naveeda Hussain, *Federalism, Freedom and Fear-Mongering: Democratization and Violent Conflict in Rakhine State, Myanmar*. Toronto: Trudeau Centre for Peace, Conflict and Justice, 2017. hal. 24

<sup>6</sup> A.K.M. Ahsan Ullah, "Rohingya Crisis in Myanmar: Seeking Justice for the "Stateless", *Journal of Contemporary Criminal Justice* 32(3), 2016, hal. 289

*clearance operations*. Menurut *Médecins Sans Frontières* (MSF), lebih dari 6.700 masyarakat Rohingya meninggal termasuk 730 anak dibawah usia 5 tahun dalam operasi militer pada tanggal 25 Agustus hingga 22 September 2017<sup>7</sup>.

Sebagai organisasi internasional yang memegang peran vital dalam implementasi *Responsibility to Protect* (R2P), PBB memiliki tanggung jawab untuk melindungi etnis Rohingya. Hal ini dikarenakan konsep R2P mencakup perlindungan terhadap 4 jenis kejahatan massal yakni genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan penghapusan etnis. Sejalan dengan hal tersebut, Zeid Ra'ad al-Hussein pada awal pidatonya tahun 2017 dalam *Human Rights Council 36th session* menyebutkan bahwa kekejaman yang terjadi pada Rohingya merupakan "*textbook example of ethnic cleansing*"<sup>8</sup>. Dalam kasus Rohingya ini dapat dikatakan bahwa pemerintah Myanmar telah gagal dan tidak memiliki kemauan yang kuat untuk menghentikan konflik yang terjadi. Hal tersebut terlihat dari laporan investigasi yang menunjukkan bahwa kerusuhan pada 2012 merupakan sebuah kerusuhan sistematis yang di sponsori oleh militer Myanmar dan pejabat pemerintah daerah<sup>9</sup>. Sehingga mengacu pada konsep R2P tentang kegagalan sebuah negara untuk melindungi populasinya, maka komunitas internasional memiliki kewajiban melindungi etnis Rohingya sesuai dengan pilar kedua dan pilar ketiga R2P.

---

<sup>7</sup> Médecins Sans Frontières, *MSF surveys estimate that at least 6,700 Rohingya were killed during the attacks in Myanmar*, <https://www.msf.org/myanmarbangladesh-msf-surveys-estimate-least-6700-rohingya-were-killed-during-attacks-myanmar> (diakses pada 6 November, 2020)

<sup>8</sup> Office of The High Commissioner of Human Rights, *Darker and more dangerous: High Commissioner updates the Human Rights Council on human rights issues in 40 countries*, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E> (diakses pada 9 November, 2020)

<sup>9</sup> AlJazeera, *Expert warns of Rohingya genocide*, <https://www.aljazeera.com/news/2013/3/3/expert-warns-of-rohingya-genocide> (diakses pada 11 November, 2020)

Terkait kejahatan massal yang terjadi terhadap Rohingya, António Guterres sempat menyampaikan laporan singkat dalam pembukaan debat Dewan Keamanan pada 28 September 2017 mengenai kondisi di Myanmar atas permintaan dari Swedia, Amerika, Inggris, Prancis, Mesir, Senegal dan Kazakhstan<sup>10</sup>. Namun, pada saat itu tidak ada resolusi atau tindakan tegas yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan, dan satu-satunya respon yang diberikan adalah dikeluarkannya *Presidential Statement* pada 6 November 2017<sup>11</sup>. *UN Special Adviser on the Prevention of Genocide* dan *UN Special Adviser on the Responsibility to Protect* pada tahun 2017 menyebutkan bahwa Myanmar telah gagal dalam memenuhi kewajibannya di bawah hukum internasional dan tanggung jawab melindungi Rohingya, begitupun dengan komunitas internasional yang dalam hal ini juga telah gagal dalam memenuhi tanggung jawab tersebut<sup>12</sup>.

Dalam literatur “*If Not Now, When?: The Responsibility to Protect, the Fate of the Rohingya, and the Future of Human Rights*” yang ditulis oleh Dr. Simons Adam, “*The Principle of Responsibility to Protect: The Case of Rohingya in Myanmar*” milik Hariati Ibrahim dan Rohaida Nordin, serta “*Statelessness and*

---

<sup>10</sup> Michelle Nichols, *Half of U.N. Security Council ask Guterres to publicly brief on Myanmar*, <https://www.reuters.com/article/uk-myanmar-rohingya-un-council/half-of-u-n-security-council-ask-guterres-to-publicly-brief-on-myanmar-idUKKCN1BX2XR> (diakses pada 7 Maret, 2021)

<sup>11</sup> Dr. Simon Adams, “*If Not Now When?: The Responsibility to Protect, the Fate of the Rohingya and the Future of Human Rights*”, Global Centre for the Responsibility to Protect Occasional Paper Series 8, 2019, hal. 8

<sup>12</sup> United Nations Secretary-General, *Note to Correspondents: Statement by Adama Dieng, UN Special Adviser on the Prevention of Genocide and Ivan Simonovic, UN Special Adviser on the Responsibility to Protect, on the situation in northern Rakhine state, Myanmar*, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-10-18/note-correspondents-statement-adama-dieng-un-special> (diakses pada 15 November, 2020)

*Persecution of the Rohingyas in Myanmar: Time for Serious International Intervention*” milik Azlan Tajuddin, ketiganya berpendapat bahwa PBB memiliki peranan vital dalam pengimplementasian R2P pada kejahatan massal yang terjadi terhadap Rohingya. Kemudian lebih lanjut Dr. Simons Adam menyoroti tentang kegagalan PBB dalam merespon kejahatan massal yang terjadi terhadap Rohingya. Sejalan dengan hal tersebut, Azlan Tajuddin juga menyoroti sikap Dewan Keamanan yang tidak memberikan respon tegas sehingga menyebabkan dunia internasional tidak dapat bertindak secara kolektif dan tepat waktu dalam melindungi etnis Rohingya. Mengacu pada ketiga literatur tersebut, penulis ingin memberikan kontribusi penelitian yang menekankan pada hambatan yang dihadapi oleh PBB dalam upaya merespon kejahatan massal terhadap Rohingya.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasar dari latar belakang yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah yang penulis ajukan adalah **Apa saja hambatan PBB dalam merespon mass atrocity terhadap Rohingya pada tahun 2012-2018 ?**. Hal ini dikarenakan penulis berpendapat bahwa penting untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh PBB sehingga menyebabkan belum diimplementasikannya R2P pada konflik Rohingya.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Secara Umum**

Penelitian ini secara umum dibuat untuk memenuhi persyaratan gelar S1 pada program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas “Veteran” Jawa Timur.

### **1.3.2 Secara Khusus**

Penelitian ini akan mencoba menjelaskan mengenai hambatan apa saja yang dihadapi PBB dalam merespon kejahatan massal yang terjadi terhadap Rohingya, sehingga menyebabkan gagalnya PBB dalam memberikan perlindungan terhadap etnis Rohingya sesuai dengan prinsip yang ada pada *Responsibility to Protect* yang diadopsi pada UN World Summit tahun 2005. Dengan mengidentifikasi hambatan apa saja yang dihadapi oleh PBB pada tahun 2012-2018, penulis juga berharap dapat sedikit membantu memahami celah-celah yang ada pada *global governance*, sehingga kedepannya R2P dapat diimplementasikan dengan lebih efektif pada kasus kejahatan massal.

## **1.4 Kerangka Pemikiran**

### **1.4.1 Landasan Teori dan Konseptual**

#### **1.4.1.1 Global Governance**

Pemilihan konsep *global governance* dimaksudkan untuk menjelaskan mengenai hambatan PBB dalam mengimplementasikan R2P guna merespon kejahatan massal di Myanmar bila dilihat dari kacamata *global governance*. Kesadaran akan pentingnya sebuah tatanan baru kelembagaan *global governance* atau pemerintahan global guna menjaga perdamaian dan ketertiban dunia lahir pasca berakhirnya Perang Dunia II<sup>13</sup>. Meningkatnya interdependensi negara-negara dunia pasca berakhirnya perang dunia kemudian memberikan dorongan bagi pembentukan sebuah kelembagaan *global governance*. Hal ini dikarenakan

---

<sup>13</sup> Thomas Hale, David Held, Kevin Young, *Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013. hal. 18

negosiasi yang dilakukan dalam sebuah forum kelembagaan dinilai lebih efektif serta lembaga ini dapat berperan sebagai fasilitator dalam negosiasi.

Selain itu, lembaga sebagai pengawas juga akan memberikan pedoman bagi apa yang dinilai sebagai bentuk kepatuhan dan ketidakpatuhan negara dalam menjalankan hasil perjanjian yang telah dibuat dan organisasi ini juga memiliki kekuatan untuk membantu penyelesaian sengketa dan memberikan sanksi bagi negara yang dinilai tidak patuh<sup>14</sup>. Dengan begitu pendekatan pemerintahan global mengacu pada upaya kolektif guna mewujudkan dunia yang lebih tertib serta menjawab tantangan global yang semakin kompleks dan dapat mengancam keamanan manusia di dunia internasional seperti krisis kemanusiaan, konflik militer, perubahan iklim hingga ketidakstabilan ekonomi yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh negara.

Meningkatnya kerjasama akibat adanya krisis keamanan pasca Perang Dunia II kemudian menempatkan keamanan menjadi salah satu fokus utama dari pemerintahan global. Hal ini kemudian menyebabkan pergeseran dari *state security to human security*, yaitu keamanan bukan lagi merupakan perlindungan bagi kepentingan dan wilayah negara melainkan perlindungan terhadap setiap orang dalam menentukan nasibnya sendiri, perlindungan HAM serta kebebasan fundamental<sup>15</sup>. PBB sebagai salah satu manifestasi dari kelembagaan *global governance* memiliki tujuan untuk memelihara perdamaian dan keamanan serta

---

<sup>14</sup> Ibid, hal. 15

<sup>15</sup> Ibid, hal. 73

berkomitmen untuk mengambil langkah kolektif untuk mencegah dan menghapus ancaman terhadap perdamaian<sup>16</sup>.

Sejalan dengan hal tersebut guna memastikan stabilitas keamanan global, PBB terus berupaya untuk menghapuskan kekerasan yang terjadi di dunia salah satunya melalui konsep *Responsibility to Protect* yang menegaskan tentang kewajiban negara anggota untuk melindungi warganya. Namun pemerintahan global tidak selalu dapat berjalan lancar tanpa hambatan, hal ini dikarenakan pemerintahan global merupakan satu hal yang cukup kompleks. Suatu kondisi atau mekanisme tertentu yang menghambat kerjasama global selanjutnya disebut *gridlock*<sup>17</sup>. Secara umum dalam pemerintahan global terdapat 4 kondisi *gridlock* yang kerap kali ditemui yaitu, *multipolarity*, *institutional inertia*, *harder problems and fragmentation*<sup>18</sup>.

**Tabel 1. 1 Mekanisme Gridlock**

<b>Gridlock</b>	<b>Mekanisme</b>
Growing multipolarity	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatnya biaya transaksi</li> <li>2. Dilema legitimasi semakin buruk</li> <li>3. Perbedaan kepentingan</li> </ol>
Institutional inertia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kebuntuan dalam mekanisme pengambilan keputusan</li> <li>2. Penyalahgunaan kekuasaan dan fokus organisasi</li> </ol>
Harder problems	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ekstensitas : ruang lingkup masalah yang semakin luas</li> <li>2. Intensitas : masalah menembus lebih dalam ke masyarakat</li> </ol>

<sup>16</sup> United Nations, *Charter of the United Nations*, <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html> (diakses pada 2 Desember 2020)

<sup>17</sup> Thomas Hale, David Held, Kevin Young, *Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013. hal. 3

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 34

Fragmentation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatnya biaya transaksi</li> <li>2. Pembagian fokus kerja yang tidak efisien</li> <li>3. Fleksibilitas yang berlebihan</li> </ol>
---------------	--

Sumber : Hale, Held & Young (2013)<sup>19</sup>

Pertama *Growing multipolarity*, munculnya kekuatan besar baru menciptakan tatanan dunia yang semakin multipolar sehingga meningkatkan biaya transaksi pada saat pembuatan keputusan karna dibutuhkan lebih banyak usaha untuk menghasilkan sebuah kesepakatan yang dapat diterima bersama<sup>20</sup>. Kemudian semakin buruknya dilema legitimasi dalam organisasi internasional yang disebabkan oleh sentralisasi pengambilan keputusan yang kerap menghasilkan sebuah keputusan yang lebih menguntungkan aktor terlibat. Selain itu, pengambilan keputusan dalam pemerintahan global semakin kompleks dikarenakan adanya perbedaan kepentingan yang harus terpenuhi selama perundingan berlangsung<sup>21</sup>.

*Institutional inertia* dapat disebabkan oleh dua hal yakni kebuntuan dalam mekanisme pengambilan keputusan serta penyalahgunaan fokus kerja organisasi. Kebuntuan dalam pengambilan keputusan dapat terjadi akibat perilaku disfungsional yang dilakukan oleh sekelompok negara yang memiliki keistimewaan khusus dalam tatanan kelembagaan<sup>22</sup>. Salah satu contoh dari adanya keistimewaan dalam PBB adalah hak veto yang dimiliki oleh anggota tetap Dewan Keamanan. Kemudian *institutional inertia* juga dapat terjadi

---

<sup>19</sup> Ibid, hal. 35

<sup>20</sup> Ibid, hal. 37

<sup>21</sup> Ibid, hal. 41

<sup>22</sup> Ibid, hal. 42

dikarenakan penyalahgunaan fokus organisasi yang dilakukan oleh beberapa negara pemegang kekuatan tertinggi guna memberikan legitimasi atas kepentingannya.

Selanjutnya *harder problems*, menurut Hale, Held & Young (2013) terdapat beberapa model masalah yang sulit diselesaikan dikarenakan masalah yang sebelumnya masuk dalam batas teritorial negara sekarang telah menjadi subjek dari interdependensi dan kerap dianggap dapat membahayakan kedaulatan bagi beberapa negara seperti salah satunya terkait dengan masalah *human security*. Peningkatan dalam hal ekstensitas dan intensitas masalah kemudian juga menyebabkan kesulitan dalam penyesuaian kebijakan. Ekstensitas berkaitan dengan semakin lebarnya ruang lingkup aktivitas sosial, politik dan ekonomi dimana suatu kebijakan atau aktivitas dalam sebuah negara berpengaruh terhadap komunitas di wilayah lain, sedangkan intensitas berkaitan dengan pola interaksi dan arus lintas batas yang disebabkan oleh regulasi tertentu<sup>23</sup>.

Terakhir adalah *fragmentation*, banyaknya institusi atau organisasi internasional menambah biaya transaksi selama proses koordinasi atau menyamakan pandangan diantara organisasi yang ada dan lemahnya koordinasi antara institusi tersebut dapat berakibat pada kesulitan dalam pengambilan tindakan secara kolektif<sup>24</sup>. Selain itu, banyaknya organisasi internasional dengan fokus kerja yang berbeda memang dapat menyelesaikan masalah-masalah kecil

---

<sup>23</sup> Ibid, hal. 44

<sup>24</sup> Ibid, hal. 46

dan spesifik sesuai spesialisasi mereka, namun kerap kali tidak berhasil dalam menyelesaikan masalah yang besar dan menyeluruh sehingga dinilai tidak efisien<sup>25</sup>. Kemudian banyaknya organisasi internasional menciptakan tingkat fleksibilitas yang berlebihan dikarenakan sebuah negara akan cenderung memilih bergabung dengan organisasi yang dianggap paling menguntungkan dan menghindari dari organisasi yang dapat membatasi kepentingannya<sup>26</sup>.

Mekanisme-mekanisme tersebut kerap kali tumpang tindih dan berinteraksi satu sama lain guna menciptakan hambatan besar dalam kerjasama global<sup>27</sup>. Namun pada beberapa kasus, suatu mekanisme *gridlock* dapat muncul lebih dominan dibanding mekanisme *gridlock* lainnya. Seperti halnya pada *global environmental governance* dimana fragmentasi menjadi lebih dominan jika dibandingkan pada *global security governance*<sup>28</sup>. Pada *global security governance*, kombinasi antara *institutional inertia* dan *growing multipolarity* menjadi lebih dominan dikarenakan mekanisme kerjasama kerap terhalang oleh hierarki yang ada pada anggota tetap Dewan Keamanan serta tidak meratanya distribusi kekuatan yang ada<sup>29</sup>.

#### **1.4.1.2 Responsibility to Protect**

Responsibility to Protect (R2P) merupakan sebuah konsep yang pertama kali dicetuskan dalam laporan yang dibuat oleh *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) pada tahun 2001. Konsep R2P lahir

---

<sup>25</sup> Ibid, hal. 47

<sup>26</sup> Ibid, hal. 48

<sup>27</sup> Ibid, hal. 35

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Ibid

untuk menjawab sebuah perdebatan yang ada pada saat itu mengenai bagaimana seharusnya dunia internasional merespon pelanggaran HAM berat, mengingat intervensi yang dilakukan NATO di Kosovo dianggap telah mencederai kedaulatan bangsa. Perdebatan yang tak kunjung menemui titik terang membuat Kofi Annan melalui *Millennium General Assembly* pada tahun 2000, memberikan sebuah tantangan pada dunia internasional untuk menemukan sebuah prinsip dasar dalam penegakan nilai-nilai kemanusiaan yang dapat diterima oleh dunia internasional:

*“if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?”<sup>30</sup>*

Menurut Evans, laporan ICISS mengenai Responsibility to Protect ini memberikan kontribusi besar dalam memberikan gagasan baru bagi organisasi internasional untuk dapat berperan aktif dalam menangani kejahatan kemanusiaan. Pertama, penggunaan “*responsibility to protect*” daripada “*right to intervene*” dinilai lebih dapat diterima dikarenakan ketika berbicara mengenai *right to intervene* biasanya akan cenderung mengarah pada pembicaraan bahwa intervensi militer merupakan satu-satunya cara untuk merespon kejahatan massal<sup>31</sup>. Sedangkan pada R2P sendiri menekankan pada penggunaan cara-cara diplomatik dan damai lainnya dalam penyelesaian konflik, serta intervensi militer hanya akan digunakan sebagai upaya terakhir.

---

<sup>30</sup> Gareth Evans, *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2008. hal. 31

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 42

Kedua, mengenai pendekatan ICISS pada konsep kedaulatan yang menganggap bahwa kedaulatan merupakan tanggungjawab, sehingga terdapat penekanan bahwa negara memegang tanggung jawab utama untuk melindungi individu di dalamnya namun apabila negara tidak mampu atau tidak mau memenuhi kewajibannya maka kewajiban untuk melindungi tersebut akan jatuh pada komunitas internasional<sup>32</sup>. Selanjutnya adalah kontribusi ICISS dalam menjelaskan R2P menjadi tiga elemen tahapan implementasi mulai dari *responsibility to prevent, responsibility to react* dan *responsibility to rebuild*<sup>33</sup>.

- a. ***The responsibility to prevent:*** *to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk*
- b. ***The responsibility to react:*** *to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention*
- c. ***The responsibility to rebuild:*** *to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.*<sup>34</sup>

Kontribusi terakhir mengenai pedoman bagaimana R2P diimplementasikan salah satunya yaitu mengenai Dewan Keamanan PBB sebagai satu-satunya badan yang memiliki kewenangan guna memutuskan penggunaan intervensi militer dalam merespon kejahatan massal<sup>35</sup>. Konsep dari R2P sendiri kemudian baru diadopsi pada UN World Summit pada tahun 2005, dan tercantum pada paragraf 138 dan 139 dokumen UN World Summit 2005.

---

<sup>32</sup> Ibid

<sup>33</sup> Ibid, hal.43

<sup>34</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. hal.xi

<sup>35</sup> Gareth Evans, *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2008. hal. 43

Kemudian R2P mulai memasuki babak baru pada tahun 2009, dimana pada saat itu Secretary-General PBB mulai aktif dalam mengeluarkan panduan mengenai implementasi kerangka kerja R2P. Melalui laporan yang dikeluarkan oleh UN Secretary-General pada tahun 2009, R2P terdiri dari 3 pilar tanggung jawab yaitu:

1. *Every state has the Responsibility to Protect its populations from four mass atrocity crimes: genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing.*
2. *The wider international community has the responsibility to encourage and assist individual states in meeting that responsibility.*
3. *If a state is manifestly failing to protect its populations, the international community must be prepared to take appropriate collective action, in a timely and decisive manner and in accordance with the UN Charter.*<sup>36</sup>

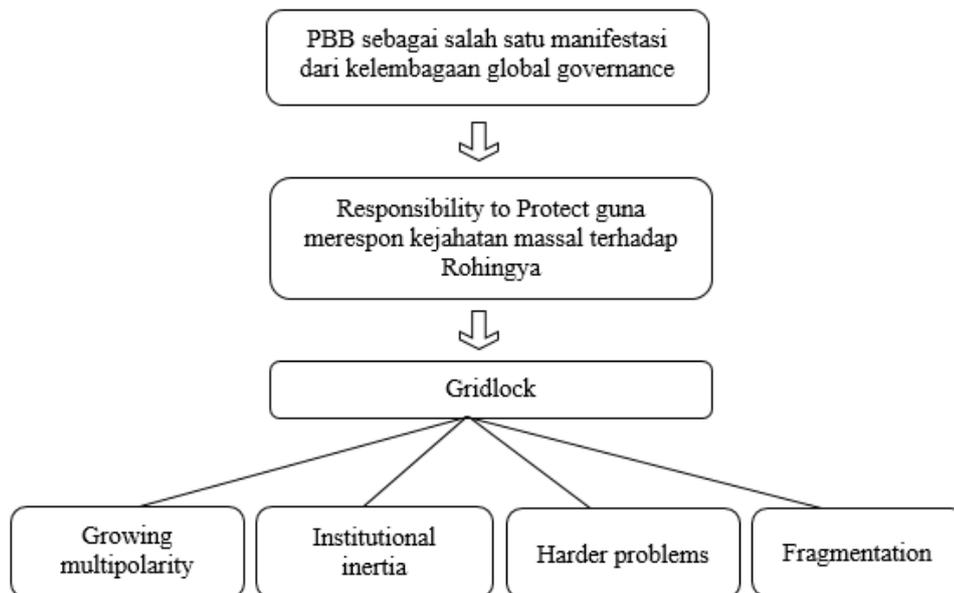
Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, konsep ini menekankan pada tanggungjawab negara untuk melindungi populasinya dari 4 jenis kejahatan massal. Konsep ini juga menjelaskan pentingnya peran komunitas regional dan subregional untuk mendampingi serta membantu negara untuk segera menyelesaikan konflik dengan menggunakan cara-cara damai yang sejalan dengan pilar kedua R2P serta dapat mengangkat kasus tersebut pada Dewan Keamanan apabila upaya penyelesaian konflik secara damai yang dilakukan gagal. Kemudian pada pilar ketiga dijelaskan bahwa tindakan kolektif berupa sanksi dan intervensi militer hanya dapat diambil ketika telah mendapat mandat atau persetujuan dari Dewan Keamanan PBB dan dilakukan dengan koordinasi bersama komunitas regional maupun subregional.

---

<sup>36</sup> Global Centre For The Responsibility to Protect, *What is R2P?*, <https://www.globalr2p.org/what-is-r2p/> (diakses pada 20 November, 2020)

Konsep dari R2P telah memberikan harapan baru mengenai pemenuhan hak asasi manusia khususnya perlindungan terhadap 4 jenis kejahatan massal yaitu genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan penghapusan etnis. Namun dalam perkembangannya, konsep ini kerap mendapatkan banyak kritikan salah satunya berkaitan dengan kelemahan konsep ini yang sangat bergantung pada otoritas Dewan Keamanan PBB<sup>37</sup>. Dalam hal ini Dewan Keamanan memiliki kekuatan untuk dapat menolak sebuah proposal atau resolusi yang diajukan terkait tindakan kolektif seperti sanksi dan intervensi pada negara yang sedang mengalami kejahatan massal. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengimplementasian R2P bagi setiap kasus kejahatan massal akan bergantung pada struktur pemerintahan global dalam hal ini pada tingkat PBB.

### 1.5 Sintesa Pemikiran



**Gambar 1. 1 Sintesa Pemikiran**

<sup>37</sup> Camila Puppato, "The Responsibility to Protect: Emerging Norm or Failed Doctrine?", *Global Tides* 9(1), 2015. hal. 15

Skema tersebut akan sedikit memberikan gambaran mengenai kerangka pemikiran yang akan digunakan dalam penulisan penelitian ini. Dari skema diatas dapat dijelaskan bahwa PBB sebagai salah satu bentuk kelembagaan dari *global governance* sebenarnya telah memiliki sebuah kerangka kerja guna merespon kejahatan massal yaitu R2P. Namun pada kasus Rohingya, R2P masih belum dapat diimplementasikan sepenuhnya dikarenakan mengalami *gridlock* yang disebabkan oleh *multipolarity*, *institutional inertia*, *harder problems* dan *fragmentation*.

## 1.6 Argumen Utama

Adanya konsep mengenai *Responsibility to Protect* seharusnya telah memberikan sebuah dasar hukum yang jelas bagi PBB untuk bertindak merespon kejahatan massal yang terjadi terhadap Rohingya, namun nyatanya PBB dinilai telah gagal dalam memberikan respon tepat waktu terhadap kejahatan massal yang terjadi. Kegagalan PBB dalam memberikan perlindungan terhadap etnis Rohingya terjadi dikarenakan beberapa hambatan yang dihadapi oleh PBB meliputi *growing multipolarity*, *institutional inertia*, *harder problems* dan *fragmentation*. Hambatan terkait *growing multipolarity* seperti tidak dapat dicapainya konsensus pada pembahasan terkait *Situations of human rights in Myanmar* pada UN General Assembly 72nd dan 73rd session.

Hambatan terkait *institutional inertia* seperti tidak maksimalnya peran Dewan Keamanan sebagai entitas yang memiliki peranan penting dalam pengimplementasian R2P dikarenakan China dan Rusia yang kerap menghalangi pembahasan mengenai Rohingya pada tingkat Dewan Keamanan. Kemudian

*harder problems* dikarenakan krisis yang terjadi sebelumnya merupakan masalah domestik yang kini telah menjadi tanggungjawab bersama karena berkaitan dengan masalah *human security* namun mendapat penolakan dari pemerintah Myanmar dikarenakan dianggap melukai kedaulatan negaranya dan berusaha untuk menutupi kekerasan yang terjadi. Kemudian yang terakhir, hambatan dalam hal *fragmentation* seperti kurangnya koordinasi dan adanya perbedaan pendekatan yang dilakukan di antara organisasi internasional dalam hal ini ASEAN dan PBB sebagai pemain kunci dalam mekanisme R2P.

## **1.7 Metodologi Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan metode penelitian deskriptif. Menurut Wendelien Lans & Theo Van der Voordt metode penelitian deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran realitas yang ada, sehingga hanya akan terbatas pada penggambaran faktual akan sebuah fenomena dan tidak memberikan sebuah penjelasan mengapa suatu realitas dapat terjadi<sup>38</sup>. Sejalan dengan hal tersebut, metode penelitian deskriptif kerap digunakan untuk menggambarkan suatu fenomena yang belum banyak diketahui atau sebuah fenomena baru yang muncul<sup>39</sup>.

Maka berdasar dari penjelasan sebelumnya, pemilihan metode penelitian deskriptif ini dipilih guna dapat memberikan sebuah gambaran secara

---

<sup>38</sup> Wendelien Lans, Theo Van der Voordt, "*Descriptive Research*", Ways to study and research urban, architectural and technical design, 2002, hal. 53

<sup>39</sup> Helen L. Dulock, "*Research Design: Descriptive Research*", *Journal of Pediatric Oncology Nursing* 10(4), 1993, hal. 155

komprehensif mengenai hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi oleh PBB dalam merespon kejahatan massal yang terjadi terhadap etnis Rohingya di Myanmar sesuai dengan nilai-nilai R2P.

### **1.7.2 Jangkauan Penelitian**

Pada penelitian kali ini penulis memilih tahun 2012-2018 dikarenakan pada tahun 2012 terjadi sebuah konflik komunal antara Rakhine Buddhist dengan Rohingya serta adanya campur tangan militer Myanmar yang mulai melakukan penangkapan sewenang-wenang dan penggunaan kekerasan terutama pada Rohingya yang menyebabkan lebih dari 200 orang meninggal dan 140.000 orang kehilangan tempat tinggal. Kemudian tahun 2018 dipilih dikarenakan pada tahun 2017-2018 terdapat sebuah eksodus besar-besaran pengungsi Rohingya akibat dari adanya operasi militer yang dilakukan oleh pemerintah pada tahun 2016 dan 2017. Pada tahun 2018 pula, anggota Dewan Keamanan melakukan kunjungan ke Myanmar dan kamp pengungsi di Bangladesh, namun kunjungan tersebut tidak menghasilkan sebuah resolusi maupun *presidential statement*, sedangkan di waktu yang bersamaan *Human Right Fact Finding Mission* terus menyerukan agar Dewan Keamanan merujuk situasi yang terjadi di Myanmar pada *International Criminal Court (ICC)*.

### **1.7.3 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam menunjang metode penelitian yang telah dipilih, penulis menggunakan metode pengumpulan data kualitatif. Dalam penelitian deskriptif kualitatif, pengumpulan data dapat dilakukan melalui wawancara, observasi,

pemeriksaan catatan, laporan, foto dan dokumen<sup>40</sup>. Selanjutnya data kembali dibagi menjadi dua yakni data primer dan sekunder, data primer yaitu dokumen asli yang ditulis oleh penulis yang memiliki akses langsung terhadap fenomena yang terjadi<sup>41</sup>. Sedangkan data sekunder merupakan data yang didapatkan melalui literatur yang sebelumnya telah menganalisis dokumen primer<sup>42</sup>.

Berdasarkan dari sedikit penjelasan tersebut, maka dalam penelitian ini penulis akan menggunakan metode pengumpulan data kualitatif sekunder. Data tersebut didapatkan melalui laporan resmi PBB, serta dari laman berita dan sejumlah literatur guna menjawab rumusan masalah yang telah diajukan sebelumnya.

#### **1.7.4 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang dipilih oleh penulis guna menjawab pertanyaan pada rumusan masalah adalah metode kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, data yang telah dikumpulkan nantinya akan kembali digambarkan dengan menggunakan kalimat, berbeda dengan penelitian kuantitatif yang menyajikan data dalam bentuk angka<sup>43</sup>. Penelitian kualitatif cenderung digunakan untuk menggali lebih dalam mengenai fenomena tertentu serta menghasilkan pengamatan lebih kaya secara teoritis yang tidak mudah direduksi dalam bentuk

---

<sup>40</sup> Vickie A. Lambert, Clinton E Lambert, *“Qualitative Descriptive Research: An Acceptable Design”*, Pacific Rim International Journal of Nursing Research, 2012, hal. 256

<sup>41</sup> Christopher Lamont, *Research Methods in International Relation*. London: Sage Publications, Ltd, 2015. hal. 80

<sup>42</sup> Ibid

<sup>43</sup> Bruce A. Thyer, *The Handbook of Social Work Research Methods*. United States of America: Sage Publications Inc, 2001. hal. xxi

angka<sup>44</sup>. Mengacu pada hal tersebut, penulis memilih untuk menggunakan tipe penelitian kualitatif guna memberikan gambaran lebih mendalam mengenai hambatan-hambatan apa yang membuat gagalnya PBB dalam merespon kejahatan massal yang terjadi pada etnis Rohingya.

### 1.7.5 Sistematika Penulisan

**Bab I** berisi tentang pendahuluan yang meliputi gambaran besar mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, landasan teori dan konseptual, sintesa pemikiran, argumen utama, metodologi serta sistematika penulisan.

**Bab II** berisi tentang analisis hambatan PBB dalam merespon kejahatan massal dimulai dari *growing multipolarity* yakni perbedaan pandangan dalam melihat kejahatan massal yang terjadi di Myanmar pada forum Majelis Umum PBB. Kemudian dilanjutkan dengan analisis hambatan *institutional inertia* yang berkaitan dengan perilaku disfungsi Dewan Keamanan PBB.

**Bab III** berisi tentang analisis hambatan PBB terkait *harder problems* atau sulitnya penyelesaian konflik dikarenakan respon pemerintah Myanmar yang menolak ikut campur asing, sehingga menyebabkan kesulitan PBB dalam melakukan investigasi. Kemudian yang terakhir hambatan terkait *fragmentation* atau fragmentasi yang menyebabkan kurangnya koordinasi dan adanya perbedaan pendekatan yang dilakukan di antara entitas pemegang peranan penting dalam pengimplementasian mekanisme R2P.

---

<sup>44</sup> Allen Rubin, Earl R. Babbie, Empowerment series: Research methods for social work. United States of America: Cengage Learning, 2015. hal. 69