

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam dunia internasional permasalahan mengenai Rohingya kerap kali menjadi topik pembicaraan. Bahkan Perserikatan Bangsa-Bangsa atau PBB telah membahas melalui sidang umum dan khusus dengan dewan keamanan PBB. Hal tersebut menandakan bahwa permasalahan mengenai Rohingya bukan suatu permasalahan yang ringan lagi. Dampak yang ditimbulkan dalam dunia internasional adalah permasalahan mengenai pengungsi yang berdatangan ke wilayah di luar Myanmar untuk mencari perlindungan. Ditambah, demonstrasi untuk menegakan hak-hak etnis Rohingya terjadi di negara tetangga Myanmar yaitu Indonesia. Aksi demonstrasi dilakukan di depan kedutaan besar Myanmar di Indonesia (CNN, 2017). Rohingya sendiri merupakan etnis dengan keturunan Arab muslim yang menempati wilayah Rakhine sejak abad ke-7 (Crossman, 2014:12).

Peristiwa mengenai konflik Rohingya, mulai mendapat perhatian dunia internasional sejak tahun 2012, ditandai dengan kekerasan yang terjadi secara komunal (Leider, 2018:99). Kekerasan tersebut membuat banyak korban berjatuhan yang aksinya dilakukan secara serentak, menyebar dan dilakukan lebih dari sekali (Chessman, 2017:4). Akibatnya pada tahun 2012, setidaknya telah terbunuh lebih dari 200 orang dan 140.000 terpaksa kehilangan tempat tinggalnya. Pada tahun-tahun berikutnya intensitas konflik agak menurun, namun pada tahun 2017 situasi kembali memanas pada wilayah Rakhine (BBC, 2015).

Di tahun 2017 militer Myanmar secara membabi buta melakukan kekerasan kepada etnis Rohingya. Militer Myanmar bersama dengan gerombolan Buddhis membakar desa dan menyerang masyarakat sipil di Rakhine. Observer yang melihat dari data satelit mengkonfirmasi terjadi kerusakan yang hebat pada desa yang ditempati oleh etnis Rohingya. Lebih parah pada tahun 2017, korban etnis Rohingya yang tewas sekitar 6.700 orang (CNN, 2017). Penyebab tingginya jumlah korban tewasnya etnis Rohingya ini, diakibatkan karena terkena tembakan senjata api.

Karena peristiwa kejam tersebut, muncul lonjakan pengungsi menjadi 723.000 orang (UNHCR, 2019). Dibandingkan dengan tahun 2012, jumlah pengungsi etnis Rohingnya meningkat 4 kali lipat.

Kekerasan yang terjadi kepada Rohingnya kemudian merujuk kepada kejahatan terhadap kemanusiaan. Badan yang menangani masalah hak asasi manusia dalam PBB (OHCHR) menegaskan apabila kekerasan yang telah diterima etnis Rohingnya disebut sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (UN News, 2018). Amnesty Internasional juga telah memiliki bukti kejahatan yang dilakukan oleh militer Myanmar yang dianggap sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (Amnesty.org, 2018).

Aksi kejahatan terhadap kemanusiaan yang diterima oleh etnis Rohingnya pada akhirnya menimbulkan hal serius yaitu krisis kemanusiaan. Krisis kemanusiaan dicirikan dengan skala penderitaan yang tinggi yang diterima oleh kelompok manusia (Humanitarian Emergencies and Humanitarian Actions, 2010:111). Gelombang eksodus besar-besaran etnis Rohingnya keluar dari negaranya menjadi salah satu tanda bahwa peristiwa kejahatan itu telah memasuki keadaan krisis. Bagi etnis Rohingnya, Myanmar sudah dirasa tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dan melindunginya. Maka timbulah keinginan untuk berpindah mengungsi ke negara lain. PBB menyebut Rohingnya sebagai *humanitarian and human right nightmare* (Aljazeera, 2018).

Mengamati krisis kemanusiaan yang terjadi di Myanmar, perhatian masyarakat internasional tidak lepas dari pemimpin negara tersebut. Pemimpin dianggap menjadi otoritas yang bisa mempengaruhi dan menekan suatu kebijakan (Kolzow, 2014:9). Sehingga tidak heran apabila pemimpin Myanmar dianggap masyarakat internasional menjadi salah satu pihak yang bertanggung jawab atas kekerasan yang terjadi kepada etnis Rohingnya. Sosok yang menjadi perhatian dunia internasional tersebut adalah Daw Aung San Suu Kyi yang lebih dikenal dengan nama Aung San Suu Kyi.

Aung San Suu Kyi memiliki predikat yang melekat sebagai pejuang demokrasi dan hak asasi manusia. Walaupun sempat menjadi tahanan rumah selama

15 tahun, Aung San Suu Kyi mampu menebarkan semangat demokrasi ke masyarakat Myanmar. “*Freedom and Democracy are dream you never give up*” merupakan kata-kata Aung San untuk membangun semangat demokrasi (Martin, nd:2). Pesan yang diberikan kepada masyarakat Myanmar cukup sederhana yaitu mengenai *non-violence, human right and democracy* (Martin, nd:3).

Perjuangan *non-violent struggle* terhadap demokrasi dan hak asasi manusia membuahkan hasil dengan perolehan nobel perdamaian internasional tahun 1991 kepada Aung San Suu Kyi. Dalam pidato yang diwakilkan anaknya dalam penganugerahan nobel perdamaian internasional, Aung San Suu Kyi tak henti-hentinya menekankan mengenai prinsip kemanusiaan. Dikatakan pula apabila sebagai manusia layaknya harus saling mengulurkan tangan demi terciptanya perdamaian (The Nobel Foundation, 2019).

Namun sayangnya predikat peraih nobel perdamaian internasional yang diperoleh Aung San Suu Kyi, menjadi bertolak belakang dengan tindakannya terhadap krisis kemanusiaan Rohingya. Salah satu peristiwa yang menunjukkan tindakannya tidak mencerminkan sebagai pejuang *non-violent struggle* adalah diamnya Aung San Suu Kyi atas kekerasan yang terjadi pada etnis Rohingnya. Sampai akhirnya pada bulan September 2017, pertama kali Aung San Suu Kyi baru mengadakan pidato kepada seluruh masyarakat dalam maupun internasional mengenai kekerasan yang terjadi di Rakhine. Dalam konten yang diberikannya pun tidak sepenuhnya memberikan fakta yang terjadi sehingga pidatonya menjadi sebuah kontroversial (The Guardian, 2017). Selain itu, Aung San Suu Kyi juga menghilangkan kesempatan untuk menjelaskan kekerasan etnis Rohingya kepada masyarakat internasional, tepatnya ketika Aung San Suu Kyi tidak hadir dalam sidang majelis umum di New York. Semenjak kemenangan Aung San Suu Kyi di pemilu 2015 belum muncul tanda-tanda selesainya permasalahan Rohingya, padahal ikon pejuang HAM melekat kepadanya.

Keputusan Aung San Suu Kyi untuk bersikap pasif dalam krisis kemanusiaan Rohingya tentunya menjadi sebuah hal yang problematis karena seorang penerima nobel internasional malah bertindak tidak sesuai dengan predikat

yang melekat kepadanya sehingga menjadi fenomena paradoks. Penelitian ini bertujuan untuk bagaimana paradoks perilaku Aung San Suu Kyi sebagai penerima nobel perdamaian internasional dapat terjadi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1.2.1 Mengapa Aung San Suu Kyi sebagai penerima nobel perdamaian internasional bersikap pasif terhadap kekerasan yang diterima etnis Rohingya?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Sesuai dengan rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah menjelaskan faktor-faktor yang melatarbelakangi sikap Aung San Suu Kyi dalam krisis kemanusiaan Rohingya

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Akademis**

Penelitian ini berfokus kepada perilaku politik Aung San Suu Kyi kemudian menjelaskan faktor-faktor apa saja yang menjadi pengaruh. Peneliti berharap penelitian ini bisa memberikan sumbangsih dengan memberikan perspektif pengambilan keputusan oleh pemimpin kepada akademisi baik dalam bidang hubungan internasional maupun bidang lainnya dalam menganalisa sebuah fenomena internasional.

### **1.4.2 Praktis**

Selain itu dalam sisi praktis, penulis mengharapkan munculnya instrumen nyata dan respon cepat pemerintah mengenai perlindungan kepada kaum minoritas sehingga terjamin segala aspek kehidupannya.

## **1.5 Kerangka Pemikiran**

Pada bagian awal kerangka pemikiran akan dijelaskan mengenai konsep mengenai krisis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Kemudian akan dijelaskan analisis menggunakan teori pengambilan keputusan menggunakan aktor rasional yang dapat menjelaskan mengenai paradoks nobel perdamaian internasional yang terjadi.

### **1.5.1 Kejahatan terhadap Kemanusiaan dan Krisis Kemanusiaan**

Kejahatan terhadap kemanusiaan diartikan sebagai segala tindakan yang merupakan bagian dari serangan yang menyebar dan sistematis lalu diarahkan langsung kepada penduduk sipil (United Nations). Dalam Statuta Roma 1998, merumuskan kejahatan kemanusiaan yang membedakan kejahatan terhadap kemanusiaan dengan kejahatan lainnya. Poin utama yang membedakan dengan kejahatan lain adalah yaitu kejahatan tersebut haruslah dilakukan dalam konteks serangan yang meluas atau sistematis kepada penduduk sipil, dan aspek pengetahuan dari pelaku (Triffter dalam Abidin, 2017:17).

Topik kejahatan terhadap kemanusiaan sering kali erat hubungannya dengan krisis kemanusiaan karena dua kejadian tersebut berkaitan dengan peristiwa yang membuat sengsara umat manusia. Apabila kejahatan terhadap kemanusiaan mengarah kepada aksi dan tindakan, krisis kemanusiaan merupakan *output* dari suatu peristiwa. Hal tersebut bisa dilihat dari definisi krisis kemanusiaan yang diartikan sebagai keadaan terancamnya kehidupan umat manusia baik dalam segi kehidupan, kesehatan dan pemenuhan kebutuhan makan (Ludfiani, 2017:83). Sehingga terjadinya krisis tidak terjadi begitu saja, pasti ada latar belakang permasalahan peristiwa yang terjadi.

Tidak semua kejahatan menghasilkan krisis kemanusiaan, namun sering kali fenomena krisis kemanusiaan ditemukan pada tindakan pelanggaran HAM berat. Terdapat empat indikator yang menyebabkan terjadinya krisis kemanusiaan, antara lain adalah: 1) Kemiskinan dan ketimpang sosial; 2) Negara dan pemerintahan yang rawan; 3) Kekurangan bahan pokok makanan; 4) Pelanggaran HAM (Canadas Francesch et all, 2010: 111). Kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan pelanggaran HAM berat sehingga menjadi salah satu indikator penguat terjadinya krisis kemanusiaan.

Setelah menjelaskan mengenai konsep kejahatan terhadap kemanusiaan dan krisis kemanusiaan yang saling berkaitan satu sama lain. Akan dibahas mengenai aktor yang bertanggung jawab dalam peristiwa yang menimpa negara. Fokus yang diambil adalah pemimpin. Ketika negara sedang mengalami krisis, sorotan dunia internasional pun tertuju kepada pemimpin, maka selanjutnya akan dibahas mengenai konsep pemimpin. Kehadiran seorang pemimpin baik formal maupun informal memiliki tanggung jawab khusus dalam penyelesaian permasalahan yang melanda suatu negara.

### **1.5.2 Model Pengambilan Keputusan**

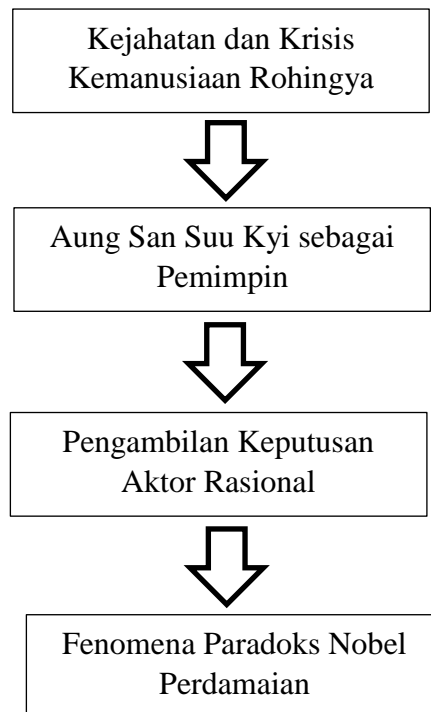
Untuk menjawab paradoks yang terjadi, penelitian ini menggunakan model pengambilan keputusan yang dipopulerkan oleh Allison. Dalam *Essence of Decision*, terdapat 3 model pengambilan keputusan (Allison, 1968:1). Model pertama adalah aktor rasional, model ini menekankan mengenai dasar pilihan rasional yaitu mengkalkulasikan setiap pilihan untung dan rugi sehingga membuat keputusan yang paling matang. Muncul beberapa alternatif pilihan, kemudian harus diketahui konsekuensi yang akan diperoleh dengan keputusan tersebut. Kedua adalah, proses organisasi dimana menggarisbawahi pengambilan keputusan melewati *standard operating procedure* (SOP). Model kedua ini, sangat terbatas pada SOP yang dimiliki sehingga berbeda dengan model aktor rasional yang memaksimalkan keuntungan, sebaliknya proses organisasi tidak menekankan keuntungan maksimal tapi memuaskan para pembuat keputusan. Ketiga adalah model birokrasi, yaitu menganggap aktor-aktor negara mencapai tujuan terpisah yang mungkin berbeda satu sama lain, bahkan apabila memiliki persamaan akan jelas berbeda dalam pencapaian tujuan (Ebyhara, 2011:96). Terdapat proses tawar-menawar yang dilakukan berbagai pihak untuk mencapai keputusan.

Namun untuk menjawab rumusan masalah, menggunakan salah satu model analisis pengambilan keputusan yaitu model aktor rasional. Model aktor rasional mengabaikan proses kognitif dalam pengambilan keputusan (Rosati, 2000:45). Aktor disini yang dimaksud adalah kelompok atau individu pembuat suatu keputusan negara. Seorang pemimpin membuat suatu keputusan yang mewakili

negaranya. Allison meyakini, model rasional aktor memiliki empat komponen yaitu tujuan, pilihan, konsekuensi dan pilihan (Allison, 1971:694).

Tujuan menitik beratkan kepada kepentingan nasional atau tujuan nasional. Kemudian, pilihan adalah beberapa macam tindakan terkait dengan permasalahan yang dihadapi. Konsekuensi adalah dampak dari beberapa opsi yang telah dimunculkan. Pertimbangan untung dan rugi harus menjadi konsentrasi utama. Terakhir, pilihan merupakan komponen akhir yang memperlihatkan bahwa keputusan telah diambil dengan memaksimalkan keuntungan yang ada.

Bagan 1.1. Alur berpikir dalam rumusan masalah



## 1.6 Hipotesis

Fenomena paradoks nobel perdamaian internasional Daw Aung San Suu Kyi dalam krisis kemanusiaan Rohingya merupakan pilihan rasional yang menghasilkan *benefit* paling maksimal dan *cost* minimal untuk mempertahankan kestabilan politik Myanmar. *Benefit* yang diperoleh Aung San Suu Kyi yaitu berasal dari dukungan berbagai lapisan domestik Myanmar sementara *cost* yang didapatkan hanya berupa kecaman dari masyarakat internasional.

## 1.7 Metode Penelitian

### 1.7.1 Definisi Konseptual

#### 1.7.1.1 Kejahatan Terhadap Kemanusiaan dan Krisis Kemanusiaan

Dalam penelitian ini, mengambil definisi konseptual kejahatan terhadap kemanusiaan yang berasal dari Statuta Roma, yaitu segala tindakan yang merupakan bagian dari serangan yang menyebar dan sistematis lalu diarahkan langsung kepada penduduk sipil. Sedangkan krisis kemanusiaan yang dimaksud, ditarik berdasarkan definisi dari Josse dan Dubois, yaitu situasi yang genting sehingga sulit untuk diatasi dengan penderitaan serta konsekuensi jangka panjang diterima oleh

#### 1.7.1.2 Keputusan Politik

Keputusan politik adalah keputusan yang diambil oleh seseorang biasanya pemimpin atau *elite* politik berkenaan dengan permasalahan yang sedang dihadapi.

### 1.7.2 Definisi Operasional

#### 1.7.2.1 Kejahatan Terhadap Kemanusiaan dan Krisis Kemanusiaan

Dalam definisi operasional kejahatan terhadap kemanusiaan yang dimaksud adalah:

- a) Jenis-jenis tindakan jahat yang dilakukan: Terdapat kejahatan-kejahatan tertentu yang dilakukan kepada korban. Tindakan kejahatan tersebut menyebabkan kesengsaraan luar biasa dan dilakukan dengan sadar.

- b) Aktor yang melakukan kejahatan: Dalam kejahatan pasti terdapat aktor yang melakukan dan bertanggung jawab atas kejahatan yang dilakukan. Kejahatan terhadap kemanusiaan sering dilakukan karena merupakan bagian suatu kebijakan negara namun angkatan bersenjata atau pasukan militer bisa menjadi aktor yang melakukan kejahatan.
- c) Korban yang menjadi sasaran kejahatan: Korban menjadi salah satu indikator yang cukup penting dalam menentukan sebuah kejahatan apakah termasuk kedalam kejahatan terhadap kemanusiaan atau tidak. Biasanya muncul perbedaan karakteristik korban yang bisa menjadi ciri khas kejahatan terhadap kemanusiaan.
- d) Waktu terjadinya kejahatan: Kejahatan pasti dilakukan pada waktu-waktu tertentu. Tidak semua waktu kejadian terjadinya kejahatan dapat dikaitkan dengan kejahatan terhadap kemanusiaan. Sehingga hal tersebut menjadi penting untuk menjadi indikator.
- e) Skala serangan dan jumlah korban yang besar: Penyerangan yang menyeluruh dan sistematis akan menimbulkan korban yang besar sehingga termasuk dalam kejahatan terhadap kemanusiaan.

Sedangkan indikator krisis kemanusiaan yang terjadi dalam kasus

Rohingya meliputi:

- a) Karakteristik sosial: Karakteristik sosial berkaitan dengan bagaimana manusia hidup berdampingan dengan manusia lain. Ketika dalam kehidupan sosial sudah tidak berjalan dengan benar maka akan menimbulkan permasalahan. Masalah yang paling sering muncul adalah diskriminasi dan tidak ada pengakuan menjadi mimpi buruk. Maka dari hal tersebut menimbulkan penderitaan terhadap masyarakat yang menjadi krisis kemanusiaan.
- b) Karakteristik politik: Ketika sekelompok masyarakat dalam suatu negara mengalami penderitaan. Kemudian negara yang harusnya bisa melindungi malah tidak berbuat sedemikian rupa, dan sebaliknya malah membiarkan terjadinya penderitaan luar biasa.

- c) Seberapa banyaknya korban yang jatuh: Banyaknya korban yang jatuh baik meninggal ataupun terusir dari suatu wilayah menjadi indikator yang penting dalam krisis kemanusiaan.

#### **1.7.2.2 Keputusan Politik**

Keputusan yang telah diambil dengan segala pertimbangan memiliki definisi operasional sebagai berikut:

- a) Tujuan dari keputusan
- b) Proses terpilihnya keputusan politik
- c) Hasil keputusan politik

### **1.8. Tipe Penelitian**

Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi kualitatif. Metodologi kualitatif merupakan penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia (Cresswell dalam Rustanto, 2015:12). Jenis data yang dikumpulkan berasal dari sumber tertulis, seperti buku, jurnal, dan dari media lainnya termasuk internet yang mengutamakan kredibilitas sumber untuk menunjang penelitian.

Penelitian ini bersifat eksplanatif yang dijelaskan dengan melalui metode *content analysis*. Metode ini menfokuskan kepada interpretasi peneliti terhadap teks untuk mengungkapkan makna dalam komunikasi verbal maupun non-verbal. Data yang dipakai untuk analisi biasanya teks pidato, konferensi pers dan wawancara. Metode tersebut umum digunakan untuk memahami motif dari pembuatan keputusan (Herman dalam Klotz & Prakash, 2008).

## **1.9 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan dibagi menjadi 4 bab. Bab 1 adalah pendahuluan yang merupakan kerangka riset atau penelitian. Bab 2 adalah sejarah etnis rohingya, kemudian deskripsi kejahatan dan krisis kemanusiaan yang terjadi di Myanmar lalu juga dijelaskan mengenai nobel perdamaian internasional yang diraih Aung San Suu Kyi, setelah itu dijelaskan tentang perilaku politik Aung San Suu Kyi ketika menghadapi permasalahan Rohingya.

Bab 3 akan membahas mengenai analisis perilaku politik Aung San Suu Kyi dalam kejahatan dan krisis kemanusiaan Rohingnya. Pada bab ini khusus menganalisis paradoks nobel perdamaian internasional Aung San Suu Kyi menggunakan teori pengambilan keputusan yang dipopulerkan Allison. Metode yang digunakan dalam pengambilan keputusan adalah aktor rasional guna menjelaskan fenomena paradoks. Bab 4 adalah penutup yang berisi kesimpulan dan saran terhadap penelitian lebih lanjut. Bab ini akan memaparkan hasil temuan penelitian, apakah argumen utama atau dugaan awal penulis sesuai dengan hasil penelitian. Bab terakhir ini tentunya juga akan memberikan evaluasi terhadap penelitian dan memberikan rekomendasi bagi penelitian lebih lanjut.