

Tantangan ASEAN dalam Melakukan Penanganan Pengungsi Rohingya

Budi Hermawan Bangun*

DOI: <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n3.a8>

Abstrak

Penelitian ini berfokus mengenai peran ASEAN sebagai organisasi regional dalam melakukan penanganan pengungsi Rohingya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ASEAN memiliki hambatan dalam melaksanakan perannya dalam melakukan penanganan pengungsi, etnis Rohingya yang berasal dari prinsip non-intervensi. ASEAN juga perlu membangun mekanisme penanganan pengungsi yang didasarkan pada kesepakatan dan kerja sama serta memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam hukum internasional yang berkaitan dengan mekanisme penanganan pengungsi itu sendiri.

Kata Kunci: ASEAN, penanganan, pengungsi, peran, Rohingya.

ASEAN Challenges on Managing the Handling of Rohingnya Refugees

Abstract

This research focuses on the role of ASEAN, as a regional organization, in handling Rohingnya refugees. The research results show that ASEAN has barriers in carrying out its role in handling Rohingyas refugees which is derived from the principle of non-intervention. ASEAN also needs to establish a refugee handling mechanism based on agreement and cooperation and taking into account the provisions of international law relating to the refugee handling mechanism itself.

Keywords: ASEAN, handling, refugees, role, Rohingnya.

A. Pendahuluan

Salah satu wujud komunitas *Association of South-East Asian Nations* (ASEAN) di bidang politik keamanan adalah penanganan pengungsi. Pada tingkat regional, Asia Tenggara merupakan kawasan yang menghadapi tantangan cukup berat dalam bidang keamanan. Berkaca dari sejarah di masa lampau, kawasan Asia Tenggara sarat dengan konflik, baik yang terjadi dengan negara lain maupun konflik domestik. Konflik-konflik serta juga penindasan politik yang terjadi tidak jarang menyebabkan banyak orang yang kemudian berusaha keluar dari wilayah konflik dan mengungsi ke wilayah lain yang dianggap lebih aman.

Perang Vietnam yang berlangsung dari tahun 50-an hingga akhir 70-an telah menyebabkan arus besar pengungsi yang kemudian sebagian besarnya, yaitu sekitar 250.000 jiwa, ditampung di Pulau Galang, Indonesia hingga seluruh pengungsi direpatriasi pada tahun 1996. Demikian pula konflik yang terjadi antara kelompok militan Islam dan pasukan pemerintah di Mindanao Selatan, Filipina telah menyebabkan sejumlah orang melarikan diri dari wilayahnya ke wilayah Sabah,

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 3 Tahun 2017 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura, Jl. Prof. Dr. H. Hadari Nawawi, Pontianak, Kalimantan Barat, budi.h.bangun79@gmail.com, S.H. (Universitas Tanjungpura), M.Hum. (Universitas Gadjah Mada), Dr. (Universitas Diponegoro).

Malaysia Timur. Meskipun jumlah pastinya sulit untuk diketahui namun diyakini pengungsian ini telah terjadi selama puluhan tahun seiring dengan jangka waktu berlangsungnya konflik tersebut.

Konflik dan penindasan politik yang terjadi di Myanmar telah menyebabkan ratusan ribu orang dari etnis Karen melarikan diri dari tempat tinggalnya. Sekitar 140.000 orang di antara para pengungsi ini tinggal di penampungan pengungsian yang berada di perbatasan Thailand dan Myanmar.¹ Tidak hanya suku Karen, pada pertengahan bulan Mei 2015 dunia menyaksikan puluhan ribu orang dari etnis Rohingya berdesak-desakan di antara ratusan kapal-kapal kecil dan terombang-ambing selama berminggu-minggu di tengah lautan tanpa persediaan makanan dan minuman yang memadai.

Pada mulanya, berbagai negara di Asia Tenggara menolak mengambil sikap terhadap para pengungsi, namun akhirnya Thailand, Malaysia, dan Indonesia memutuskan untuk menampung para pengungsi Rohingya. Dalam pertemuan antara Menteri Luar Negeri di Kuala Lumpur pada tanggal 20 Mei 2015, Malaysia dan Indonesia sepakat untuk menampung sebanyak 7.000 orang pengungsi Rohingya selama waktu satu tahun, sementara itu Thailand tidak membuat kesepakatan dengan Indonesia dan Malaysia karena sudah lebih dulu menampung pengungsi dari Myanmar.

Lebih dari satu tahun dari batas yang ditetapkan, pengungsi Rohingya sebagian masih berada di tempat-tempat penampungan di Indonesia dan Malaysia. Keengganan Myanmar untuk mengakui etnis Rohingya sebagai warga negaranya telah menyulitkan repatriasi. Sementara itu, di Myanmar kondisi ketegangan sektarian di negara bagian Rakhine masih terjadi dan etnis Rohingya menjadi korban dari konflik ini. Ratusan ribu orang Rohingya kembali mengungsi.

ASEAN sebagai sebuah organisasi regional hingga saat ini belum memiliki mekanisme untuk menangani pengungsi. Dari sepuluh negara-negara anggota ASEAN, hanya Kamboja dan Filipina yang telah menandatangani *Convention relating to the Status of Refugees 1951* (Konvensi Pengungsi 1951). Negara-negara penerima pengungsi Rohingya juga tidak memiliki kerangka hukum tertentu untuk memberikan perlindungan atau hukum bagi pengungsi dan pencari suaka. Tanpa akses hukum, para pengungsi ini sangat berisiko untuk dieksploitasi maupun membatasi mereka untuk mengakses layanan-layanan dasar.

Pada kasus pengungsi Rohingya, penanganannya dipersulit dengan kurangnya kerja sama antar negara-negara anggota. Respons negara-negara anggota ASEAN terhadap masalah pengungsi Rohingya dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:²

- a. Negara-negara yang memperhatikan masalah ini dan memberikan solusi secara

¹ Lihat Karen Refugees, "About Karen Refugees", http://www.karen.org.au/karen_refugees.htm, diakses 2 April 2017.

² Yoga Untoro, Muchsin Idris, dan Soekotjo Hardiwinoto, "Peran ASEAN dalam Penanganan Pengungsi Pencari Suaka Yang Ada di Indonesia (Studi Kasus Pengungsi Rohingya di Aceh)", *Diponegoro Law Journal*, Vol 5, No. 3, 2016, hlm. 5-6.

- proaktif (Indonesia, Malaysia, dan Thailand);
- b. Negara-negara yang memperhatikan masalah ini namun tidak memberikan solusi yang proaktif dalam penyelesaian konflik (Singapura, Brunei Darussalam, dan Filipina); dan
 - c. Negara-negara yang cenderung diam, tidak berperan aktif dan tampaknya enggan memperhatikan masalah ini (Vietnam, Laos, dan Kamboja).

Pandangan-pandangan dari negara anggota ASEAN ini terkait dengan prinsip fundamental yaitu *'ASEAN Way'*. Meskipun keberadaan prinsip *'ASEAN Way'* yang dilahirkan oleh *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976* (TAC) pada satu sisi merupakan keuntungan sebagai jaminan stabilitas keamanan di kawasan Asia Tenggara, namun acapkali juga TAC yang melahirkan menjadi hambatan pada efektivitas penyelesaian masalah-masalah yang dihadapi ASEAN, termasuk juga masalah yang berkaitan dengan penanganan pengungsi Rohingya.

Sendi-sendi normatif yang terkandung dalam *'ASEAN Way'* antara lain adalah prinsip untuk melakukan kerja sama secara damai, harmonis, saling menghormati kedaulatan wilayah (*national sovereignty*) masing-masing, tidak mencampuri urusan domestik negara anggota, egaliter, menerapkan kaidah konsensus dalam menghasilkan berbagai keputusan, tenggang rasa dan non konfrontatif, saling membantu, melakukan diplomasi secara diam-diam tidak melalui media, menjunjung tinggi solidaritas, non legalistik dan pragmatis.³

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, penanganan pengungsi di ASEAN sangat terkait dengan tinggi rendahnya kepekaan negara-negara ASEAN terhadap masalah kedaulatannya. Semakin peka negara-negara terhadap masalah kedaulatannya maka semakin sulit untuk mengembangkan sikap 'terpadu' dalam menyelesaikan masalah-masalah keamanan bersama. Berkaitan dengan hal tersebut diperlukan sebuah kajian yang dapat memberikan gambaran mengenai peran ASEAN, sebagai organisasi regional, dalam melakukan penanganan pengungsi Rohingya.

B. Kedaulatan Negara dan Regionalisme ASEAN

Perkembangan situasi global yang sangat pesat dalam beberapa dekade terakhir mengharuskan ASEAN harus mampu bereaksi menghadapi situasi global yang baru dan mengkonsolidasi diri untuk mewujudkan cita-cita regionalnya. Salah satu hal yang harus dihadapi oleh ASEAN adalah penanganan pengungsi.

Sebagai organisasi internasional yang memiliki peran penting, ASEAN wajib untuk memperhatikan segala fenomena yang terjadi dan melibatkan negara-negara anggotanya. ASEAN merupakan wadah dalam pencapaian dari kepentingan-kepentingan negara anggota seperti yang terangkum pada tujuan ASEAN dalam Deklarasi Bangkok. Seperti salah satu tujuan dari ASEAN, yaitu memelihara perdamaian dan stabilitas regional dengan menaati keadilan, tata hukum dalam

³ Hadi Susastro (eds), *ASEAN in a Changing Regional and International Political Economy*, Jakarta: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 1995, hlm. iii-iv.

antara bangsa-bangsa Asia Tenggara serta berpegang teguh pada asas-asas Piagam Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB); terjadinya konflik pada salah satu negara anggota ASEAN merupakan tantangan bagi ASEAN sendiri karena ketidakstabilan yang dialami suatu negara anggota dapat sangat mempengaruhi kestabilan kawasan Asia Tenggara bahkan dapat juga mempengaruhi kestabilan negara di luar kawasan Asia Tenggara tersebut.

Dalam hal ini, konflik yang terjadi di Myanmar yang menyebabkan timbulnya pengungsi dari etnis Rohingya tidak hanya menjadi masalah internal Myanmar, melainkan juga menjadi masalah dan ancaman terhadap stabilitas negara-negara tetangga Myanmar yang menjadi tujuan bagi para pengungsi Rohingya. Hal ini dapat menyebabkan instabilitas dan gangguan keamanan di negara-negara tersebut karena mereka menghadapi masalah dengan pemenuhan kebutuhan hidup para dari pengungsi tersebut seperti tempat tinggal, makanan, dan pelayanan kesehatan.

Akan tetapi, sebagaimana menanggapi isu-isu yang dinilai merupakan persoalan domestik, ASEAN lebih memilih untuk menempatkan diri membentuk suatu forum untuk membahas masalah isu-isu krisis kemanusiaan di Myanmar daripada menjadi aktor yang berperan langsung dalam menyelesaikan masalah. Pada tingkat negara anggota, terdapat perbedaan dalam menyikapi konflik di Myanmar maupun dampak dari konflik tersebut seperti timbulnya pengungsi. Situasi ini menunjukkan betapa kuatnya negara-negara ASEAN dalam memegang dan menjalankan prinsip *ASEAN Way* yang terdapat dalam TAC.

Aturan permainan yang didasarkan pada TAC menegaskan suatu ciri fundamental regionalisme ASEAN. ASEAN tetap harus merupakan suatu variabel yang bergantung pada kemauan politik setiap negara anggota untuk melepaskan komponen yang relevan dari kedaulatan mereka masing-masing untuk membangun suatu kehidupan Asia Tenggara yang terorganisasi. Karena itu level dan bobot kerja sama ASEAN banyak ditentukan oleh kesensitifan negara anggota terhadap masalah-masalah kedaulatan. Jadi, level dan bobot interaksi antar negara ASEAN hanya dapat meningkat apabila negara anggota dapat mengatasi kesensitifan tersebut.

Sejalan dengan hal di atas Philips Jusario Vermonte menyatakan bahwa kerja sama ASEAN yang lebih konkret, terutama sebagai mekanisme penyelesaian konflik regional, berjalan sangat lambat. Hal ini antara lain terjadi karena hakikat ASEAN yang dikenal sebagai organisasi yang lebih bersifat *sovereignty enhancing* daripada *sovereignty reducing*. Oleh karenanya itu, ASEAN harus mengkaji ulang dan melonggarkan prinsip-prinsip kedaulatan (*sovereignty*) yang selama ini dikedepankan untuk mencapai kerja sama yang lebih substansial, misalnya mekanisme kontrol perbatasan atau patroli bersama antar negara-negara ASEAN.⁴

Sikap tetap mempertahankan prinsip kedaulatan dan integritas nasional setiap negara anggota yang harus ditaati menghambat upaya penanganan pengungsi. Penyelesaian masalah yang banyak menimpa negara-negara ASEAN ini tentu akan

⁴ Philips Jusario Vermonte, "Problematika Peredaran *Small Arms* di Kawasan Asia Tenggara: Thailand, Filipina dan Indonesia", *Analisis CSIS Tahun XXXII No. 1*, Jakarta, 2003, hlm. 67.

sulit tanpa melibatkan negara-negara sekawasan. Dalam kenyataannya karena penanganan pengungsi adalah masalah yang sangat spesifik, maka peran ASEAN dalam melakukan penanganan pengungsi seperti pengungsi Rohingya akan selalu bersinggungan dengan masalah kedaulatan negara, terutama negara asal pengungsi seperti Myanmar. Masalah kedaulatan juga menjadi faktor yang dapat mempersulit ASEAN untuk membangun sebuah mekanisme dalam penanganan pengungsi.

Kesulitan mencapai konsensus telah mendorong sementara negara anggota untuk mengaktifkan opsi-opsi yang berkerangka bilateral atau trilateral, sesuatu yang cenderung kurang produktif terhadap upaya pengembangan wawasan regional. Mekanisme konsensus menyebabkan dalam tingkat apapun penanganan pengungsi di ASEAN hanya akan bisa dilakukan apabila pihak-pihak yang bersangkutan menyetujui. Hal inilah yang kemudian menjadikan peran ASEAN menjadi tidak tampak.

Dalam perspektif negara-negara di Asia Tenggara, kedaulatan negara merupakan sesuatu yang sangat penting terutama bila isu-isu yang berkaitan dengan hal tersebut menyangkut hubungan dengan negara lainnya. Dasar awal tujuan pembentukan ASEAN ini menekankan pada unsur kedaulatan masing-masing negara anggota. Penguatan kedaulatan secara mutual oleh masing-masing negara ASEAN berdasarkan pada: *pertama*, membangun interaksi kerja sama politik dan ekonomi antar sesama; *kedua*, dengan ASEAN maka pembangunan ekonomi antar negara akan semakin kuat; dan *ketiga*, dengan adanya keamanan internal maka ASEAN akan mengurangi kerentanan negara anggota terhadap kekuatan eksternal.⁵ TAC yang disepakati pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN tahun 1978 di Bali, Indonesia telah melahirkan norma dasar bagi ASEAN yang salah satunya adalah prinsip tidak mencampuri urusan negara lain (*non-interference*).

Menurut Bambang Cipto, prinsip *non-interference* merupakan salah satu fondasi terkuat yang menopang eksistensi ASEAN sebagai sebuah organisasi regional.⁶ Implementasi dari prinsip ini diwujudkan pada tindakan-tindakan berupa:⁷

1. Berusaha untuk tidak memberikan penilaian kritis terhadap kebijakan-kebijakan domestik yang diambil oleh negara-negara anggota;
2. Mengingatkan negara-negara anggota lain yang dinilai melanggar prinsip tersebut;
3. Menentang pemberian perlindungan bagi kelompok oposisi dari suatu negara anggota lain; dan
4. Mendukung dan membantu negara anggota lain yang sedang menghadapi gerakan anti kemapanan.

Penghormatan atas kedaulatan negara-negara anggota semakin diperkuat oleh Piagam ASEAN. Pasal 2 ayat (2 a) Piagam ASEAN menegaskan bahwa: “menghormati

⁵ Shaun Narine, “ASEAN into Twenty-first Century: Problems and Prospects”, *The Pacific Review*, Vol. 12, Issue 3, 1999, hlm. 359.

⁶ Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara: Teropong Terhadap Dinamika, Realitas dan Masa Depan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 31.

⁷ *Ibid.*, hlm. 32.

kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah, dan identitas nasional seluruh negara-negara anggota ASEAN”, merupakan salah satu prinsip yang wajib dipatuhi. Sementara itu, Pasal 2 ayat 2 (e) dan (f) mempertegas pentingnya prinsip *non-interference* bagi negara-negara anggota ASEAN.

Di kawasan Asia Tenggara, ASEAN telah menjadi fondasi penting meskipun tidak semua negara anggota berkomitmen menjadikannya sebagai identitas regional. Setidaknya dengan tidak adanya konflik militer antar negara anggota pasca dibentuknya ASEAN menunjukkan manfaat yakni terciptanya hubungan damai serta stabilitas politik di regional. Hampir semua negara ASEAN terlibat dalam proses pembangunan negara, di mana mereka mencoba menciptakan stabilitas identitas nasional dalam kondisi domestik yang berbeda-beda. Mereka memfokuskan diri untuk mempertahankan serta membela hak dan keamanan sebagai kedaulatan negara. Nilai-nilai fundamental digunakan untuk melindungi dan menambah kedaulatan setiap negara anggota. Kedaulatan merupakan norma tertinggi yang dijunjung dalam ASEAN, sehingga dapat disimpulkan bahwa kepentingan nasional menjadi lebih utama daripada kepentingan regional. Banyak terdapat perbedaan sudut pandang dan sikap di antara mereka sehingga terkadang melemahkan ASEAN sebagai sebuah organisasi regional yang semestinya mampu mewisudai dan menjembatani berbagai kepentingan menuju integritas.⁸

Melanjutkan tiga bentuk penguatan kedaulatan di atas, penguatan kedaulatan juga dapat dilaksanakan melalui *keempat*, proses regionalisme lebih dalam terikat lagi ke dalam bentuk kerja sama regional antar negara. Kerja sama di sini bisa memiliki tujuan yang sangat luas. Di satu sisi, kerja sama bisa menjadi sarana dalam merespons berbagai tantangan eksternal, di sisi lain kerja sama bisa dikembangkan guna menjamin tercapainya berbagai tujuan, nilai bersama atau sekedar untuk memecahkan masalah bersama.⁹

Kelima, integrasi regional yang didukung oleh negara. Salah satu sub kategori penting dalam kerja sama regional adalah integrasi ekonomi regional. Integrasi regional melibatkan pembuatan kebijakan khusus oleh pemerintah yang disusun untuk mengurangi dan menghilangkan hambatan-hambatan dalam pertukaran barang, jasa, dan manusia. Atau lebih lanjut bisa berupa perluasan penghapusan hambatan non-tarif, regulasi pasar dan pengembangan kebijakan bersama. Selanjutnya *keenam*, tahap kohesi regional. Pada level ini akan terbentuk ‘tujuan akhir tertentu’, yakni terbentuknya suatu komunitas politik yang baru. Fokusnya adalah penyatuan kedaulatan yang mengarah pada munculnya bentuk komunitas politik baru. Dalam konteks ini, Komunitas ASEAN 2015 (*ASEAN Community 2015*), bisa dijadikan contoh tahapan kohesi regional di kawasan Asia Tenggara.¹⁰

⁸ Shaun Narine, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*, London: Lynne Rienner Publisher, 2002, hlm. 3-4.

⁹ T. May Rudy, *Studi Kawasan: Sejarah Diplomasi dan Perkembangan Politik di Asia*, Bandung: Bina Budaya, 1997, hlm. 39.

¹⁰ Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1995, hlm. 39-45.

Terdapat dua premis dasar untuk memahami regionalisme, yakni *pertama*, regionalisme dipandang sebagai tanggapan terhadap globalisasi; dan *kedua*, regionalisme dipandang sebagai produk dari dinamika internal suatu kawasan, berikut motivasi dan strategi-strategi dari aktor-aktor regional.¹¹

Berkaitan dengan premis pertama di atas, Masahiro dan Cheng Guan menyepakati bahwa regionalisme hadir sebagai hasil dari suatu proses globalisasi yang memancarkan kecenderungan homogenisasi. Bagaimana proses globalisasi telah memberikan suatu efek terhadap terciptanya respons regional. Masahiro dan Cheng Guan juga menyarankan untuk tidak melihat regionalisme sebagai *a priori*, tetapi lebih kepada pembentukan secara sosial. Hal ini disebabkan bahwa dalam perkembangan pembentukan regionalisme, aspek sosial dalam menciptakan identitas bersama menjadi penting artinya dalam mengupayakan entitas regional yang kuat, selain tentunya aspek ekonomi dan politik. Ini menekankan bahwa regionalisme merupakan sebuah konsep yang multidimensional, dengan proses pembentukannya yang kompleks dan melibatkan banyak aktor.¹²

Dalam konteks ASEAN, sejak didirikan tahun 1967, pembentukan ASEAN tidak ditujukan secara spesifik untuk merespons globalisasi, namun lebih pada keinginan utama untuk mendorong negara-negara di kawasan Asia Tenggara melakukan usaha-usaha kerja sama di bidang ekonomi dan kesejahteraan. Dalam perkembangannya, dinamika kerja sama kawasan ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh besar globalisasi, terutama globalisasi ekonomi. Oleh karenanya, berbagai usaha dilakukan oleh ASEAN untuk 'menyiapkan' diri dalam menghadapi globalisasi (ekonomi).¹³

Berkaitan dengan pembentukan identitas, ASEAN memiliki pola diplomasi yang dianggap sebagai komponen utama, yakni '*ASEAN Way*' yang berdasar pada prinsip musyawarah dan mufakat, dengan kata lain melalui jalan konsensus dan konsultasi. *ASEAN Way* dibuat untuk mengatur dan menyelesaikan permasalahan, dengan berdasar pada keinginan untuk menciptakan kondisi yang stabil antarnegara anggota. Uniknya, teknik yang digunakan adalah melalui simbol dan pendekatan tidak langsung.

ASEAN juga menjalankan *cautious diplomacy* atau diplomasi berhati-hati dan *quiet diplomacy*, sehingga permasalahan dipilah-pilah lebih dulu, mengesampingkan yang sulit dan memisahkannya dari area lain agar tidak menghambat proses perkembangan dan kemajuan di regional. Inilah yang justru menjadi bumerang, sebab permasalahan justru tidak terselesaikan. ASEAN juga mengedepankan

¹¹ Marry Farrel, "The Global Politics of Regionalism; An Introduction", dalam buku *Global Politics of Regionalism*, yang disusun oleh Marry Farrel dan Bjorn Hette, London: Pluto Press, 2005, hlm. 120.

¹² Kashima Masahiro dan Benny The Cheng Guan, "New Regionalism in Comparison, The Emerging Regions of East Asia and The Middle East", <http://dspace.lib.kanazawau.ac.jp/dspace/bitstream/2297/4464/1/KJ00004371022.pdf>, diunduh 24 Juli 2017.

¹³ Deklarasi ASEAN yang termaktub dalam *Bali Concord II* dan pembentukan ASEAN Economic Community (AEC) menjadi cermin bagaimana kerjasama kawasan ini merespon globalisasi ekonomi. Lihat Budi Winarno, "Politik Regionalisme dan Tantangan ASEAN di Tengah Arus Besar Globalisasi", *Jurnal Spektrum*, Vol. 5, No. 2, 2008, hlm. 4.

sosialisasi dan memfasilitasi pemerintah dan elit sosial negara anggota, dengan tujuan membantu proses pembentukan identitas regional.¹⁴

Dalam premis kedua yang memaknai regionalisme sebagai strategi mendapat respons dari Sideri, yang menyatakan bahwa kesejahteraan suatu negara dapat terwujud melalui kerja sama kawasan (regional) daripada kerja sama dan liberalisasi perdagangan multilateral. Oleh karenanya, eskalasi dan penguatan kerja sama kawasan (regional) tidak dapat dibendung dewasa ini. Negara-negara di suatu kawasan harus mampu memahami pernyataan, tetangga lebih mengerti kita, daripada orang-orang yang jauh dari kita.¹⁵ Teknisnya, bisa dengan membangun kerja sama ekonomi di kawasan tertentu. Negara-negara di kawasan tidak perlu mengkhawatirkan tidak terjadi peningkatan, karena sebenarnya di masing-masing kawasan terdapat negara-negara kuat dan maju, yang apabila negara tersebut rela bekerja sama bisa meningkatkan derajat perekonomian negara tetangga dan sekitarnya secara substansial. Misalnya di kawasan Asia Tenggara, yang memiliki Singapura dan Malaysia yang secara ekonomi lebih kuat dari negara lain sesama negara anggota ASEAN. Selain itu, proses liberalisasi perdagangan negara-negara di satu kawasan akan lebih mudah karena negosiasinya hanya dilakukan oleh beberapa negara.

Berkenaan dengan makna komunitas sebagai konsep turunan dari regionalisme, menurut Emmanuel Adler dan Michael Barnett, komunitas memiliki tiga karakteristik, yakni:

- a) para anggota komunitas berbagi identitas-identitas, nilai-nilai dan pengertian-pengertian;
- b) mereka yang berada dalam komunitas memiliki hubungan langsung, interaksi yang terjadi bukan secara tidak langsung dan pada domain-domain khusus yang terisolasi, melainkan hubungan-hubungan tatap muka dan dalam berbagai keadaan atau tata cara; dan
- c) komunitas menunjukkan resiprokal yang mengekspresikan derajat tertentu kepentingan jangka panjang dan mungkin bahkan bersifat mementingkan orang lain (altruisme); kepentingan jangka panjang didorong oleh pengetahuan dengan siapa seseorang berinteraksi, dan altruisme dapat dipahami sebagai suatu rasa kewajiban serta tanggung jawab.¹⁶

Dari paparan di atas, dapat dipahami bahwa *pertama*, dalam sebuah komunitas, sekalipun dalam interaksinya yang semakin kuat, terdapat nilai-nilai dan pengertian serta kebersamaan, tetapi tetap saja dalam tingkah laku anggotanya masih ada yang didasari oleh kepentingannya sendiri. Perbedaan kepentingan antar negara anggota yang berbeda sudah pasti menimbulkan gesekan dan rivalitas dalam komunitas tersebut. *Kedua*, selama negara–negara anggota tersebut belum memiliki *sense of community*, maka proses penyatuan negara anggota tersebut dalam komunitas akan susah terwujud. *Sense of community* di sini adalah suatu perasaan bahwa para anggotanya mempunyai rasa memiliki, satu perasaan di mana para anggota peduli

¹⁴ Shaun Narine, 2002, *Op.cit.*, hlm. 31.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Emmanuel Adler dan Michael Barnett dalam CPF. Luhulima (et.al), *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komunitas ASEAN 2015*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2008, hlm. 14-15.

satu sama lain, berbagi kepercayaan bahwa kebutuhan anggotanya dapat dipenuhi melalui komitmen mereka untuk bersama.

C. Pengertian dan Penanganan Pengungsi Internasional

Pengertian pengungsi dalam berbagai literatur dan instrumen hukum sebenarnya sangat luas dan beragam. Dalam *Black's Law Dictionary*, pengungsi diartikan sebagai: *"A person who arrives in a country to settle there permanently; a person who immigrates"*.¹⁷ Pengertian ini sesungguhnya bersifat luas karena mencakup semua orang yang berpindah dari satu negara ke negara lainnya untuk menetap. *The Concise Oxford Dictionary* memberikan pengertian yang lebih spesifik dari pengungsi, yaitu: *"A person who taking refuge, esp. in a foreign country from war or persecution or natural disaster"*.¹⁸

Pendapat para ahli mengenai pengungsi juga cukup beragam. Pietro Verri berpendapat bahwa pengungsi merupakan seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan negaranya karena adanya ketakutan yang tidak terhingga serta adanya kemungkinan potensi penyiksaan.¹⁹ Sementara itu *The Group of Governmental Experts on International Co-operation to Avert New Flows of Refugees* memberikan batasan tentang pengungsi sebagai:

*"Refugees defined man-made disaster in the following terms: wars, armed conflicts, acts of aggression, alien domination, foreign armed intervention, occupation, colonialism, oppressive segregationist and racially supremacist regimes practicing policies of discrimination or persecution, apartheid, violations of expulsions, economic and social factors, threatening the physical integrity and survival, structural problems of developments, man-made ecological disturbances and severe environmental damages."*²⁰

Dalam Pasal 1A ayat (2) Konvensi Pengungsi 1951 mengatur pengertian pengungsi sebagai:

"... as one who owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and unable or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of thht country, or who, not having nationality and being outside the country of his former habitual residence as results of such events is unable or owing to such fear, is unwilling to return to it."

Sedangkan pada Pasal 6B Statuta *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) mengartikan pengungsi sebagai:

"Any person who is outside the country of his nationality or, if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because

¹⁷ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-8, Minnesota: Thomson West, 2004, hlm. 1307.

¹⁸ R.E. Allen, *The Concise Oxford Dictionary*, Oxford: Clarendon Press, 1990, hlm. 321.

¹⁹ Dalam Ahmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, Bandung: Sanic Offset, 2003, hlm. 36.

²⁰ Dalam Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 99.

he has or had well-founded fear of persecution by reasons of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, to return to the country of his former habitual residence.”

Berkaitan dengan luas dan beragamnya pengertian mengenai pengungsi tersebut, Ahmad Romsan mengidentifikasi beberapa pengertian yang berhubungan dengan pengungsi, yaitu:²¹

1. *Migrant economics*, adalah seseorang atau sekelompok orang yang mencari pekerjaan dan harus meninggalkan negaranya dengan pertimbangan aspek ekonomi;
2. *Refugee sur place*, adalah seseorang atau sekelompok orang yang bukan pengungsi sewaktu meninggalkan negaranya namun kemudian menjadi pengungsi karena keadaan di negara asalnya sewaktu mereka sedang tidak sedang berada di negara asalnya tersebut;
3. *Statutory refuge*, adalah seseorang atau sekelompok orang yang memenuhi kriteria pengungsi menurut instrumen hukum internasional sebelum tahun 1951;
4. *War refugee*, adalah seseorang atau sekelompok orang yang terpaksa meninggalkan negara asalnya akibat pertikaian bersenjata yang bersifat internasional atau nasional. Pengungsi seperti ini tidak dianggap sebagai pengungsi biasa oleh Konvensi Pengungsi 1951 maupun Protokol 1967 dan mendapat perlindungan dari Konvensi-Konvensi Jenewa 1949;
5. *Mandat refugee*, adalah seseorang atau sekelompok orang yang memenuhi kriteria Statuta UNHCR sebagai pengungsi dan karenanya mendapat perlindungan dari PBB, baik yang bersangkutan berada di dalam atau di luar wilayah negara peserta Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967; dan
6. *Statute refugee*, adalah seseorang atau sekelompok orang yang statusnya diakui sebagai pengungsi oleh negara-negara peserta Konvensi Pengungsi 1951 dan atau Protokol 1967.

Dari segi wilayah, pengungsi juga bisa dibedakan antara pengungsi lintas batas (*refugee*) dan pengungsi internal (*internal displaced person/IDP*). Pengungsi internal merupakan istilah yang digunakan untuk merujuk pada seseorang atau sekelompok orang yang keluar dari wilayah tertentu dan menempati wilayah lain tetapi masih di dalam negara yang sama, sementara pengungsi lintas batas mengungsi ke wilayah negara lain.²²

Mengingat bahwa pengertian-pengertian yang dikemukakan di atas menekankan pengungsi bersifat berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal aslinya, maka pengertian pengungsi dalam tulisan ini merujuk pada hal tersebut. Menurut Wagiman, dalam pengertian pengungsi tersebut harus memenuhi tiga hal pokok, yaitu: *pertama*, seseorang atau sekelompok orang itu harus berada di luar

²¹ Romsan, *Op.cit.*, hlm. 29-31.

²² Wagiman, *Op.cit.*, hlm. 99-100.

negara atau tempat tinggalnya; *kedua*, harus dibuktikan adanya kemungkinan atau potensi terjadinya *persecution*; dan *ketiga*, dapat dibuktikan adanya kondisi *unable* atau *unwilling* dari negara asalnya untuk memberikan perlindungan.²³

Status sebagai pengungsi ditetapkan dan diakui oleh hukum internasional. Seseorang yang ditetapkan dan diakui sebagai pengungsi akan memperoleh hak-hak, perlindungan atas hak-hak tersebut serta kewajiban-kewajiban yang juga ditetapkan oleh hukum internasional. Penentuan status pengungsi oleh Konvensi Pengungsi 1951 dilakukan melalui beberapa tahapan. Proses pertama adalah registrasi atau pendaftaran terhadap para pencari suaka. Selanjutnya dilakukan skrining, dalam bentuk wawancara (*interview*) secara individual dalam bahasa ibu para pencari suaka oleh seorang staf *Refugee Status Determination* (RSD) dan dibantu oleh seorang penerjemah ahli berkompeten, yang akan menilai keabsahan permintaan perlindungan dan menentukan apakah permohonan pengungsi dapat diterima atau ditolak. Dalam skrining ini terdapat tiga sandaran pertanyaan dasar sebagaimana dikemukakan oleh Jean-Yves Carlier, yaitu:²⁴

1. Apakah risiko yang dihadapinya sungguh-sungguh ada?
2. Apakah *persecution* yang dihadapinya sungguh-sungguh ada?
3. Apakah risiko *persecution* cukup dimungkinkan?

Jika hasil dari skrining ini seseorang diterima statusnya sebagai pengungsi, maka ia akan dikirim ke negara penerima suaka. Bila permohonan tersebut ditolak berdasarkan hasil skrining, maka dapat dilakukan banding. Bila banding diterima, maka status pengungsi akan diterima dan dikirim ke negara pemberi suaka, namun bila banding ditolak maka permohonan memperoleh status pengungsi juga ditolak secara definitif dan yang bersangkutan akan dideportasi.

Berkaitan dengan penanganan pengungsi, UNHCR sebagai *subsidiary organ* dari PBB merupakan lembaga yang secara pokok bertanggung jawab dalam melindungi dan mencari solusi atas persoalan-persoalan pengungsi di berbagai negara. Perlindungan yang diberikan oleh UNHCR dimulai dengan memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka terlindung dari *refoulement* (pemulangan kembali ke negara atau tempat tinggal asal). Perlindungan pengungsi lebih jauh mencakup proses verifikasi identitas pengungsi dan pencari suaka agar mereka dapat terdaftar dan dokumentasi individual dapat diberikan.

UNHCR bersama dengan para mitranya mempromosikan aktivitas perlindungan dan program bantuan untuk memastikan kebutuhan dasar para pengungsi dan pencari suaka terpenuhi selama mereka menantikan solusi jangka panjang yang paling tepat.

D. ASEAN dan Penanganan Pengungsi Rohingya

Dalam catatan PBB, Rohingya hanya disebut sebagai penduduk Muslim yang tinggal di Arakan, Rakhine, Myanmar. Dari sudut kebahasaan, bahasa yang diklaim sebagai

²³ *Ibid.*, hlm. 104.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 107-108.

bahasa Rohingya dikategorikan sebagai bahasa-bahasa Chittagonia yang dituturkan oleh masyarakat di bagian tenggara Bangladesh. Jadi, jelas bahwa kelompok etnis Rohingya merupakan keturunan etnis Bengali, khususnya sub-etnis Chittagonia yang tinggal di Bangladesh tenggara.

Kemunculan pemukiman Muslim di Arakan sebagai cikal bakal kelompok Rohingya terlacak sejak zaman Kerajaan Mrauk U, khususnya pada zaman Raja Naramekhla (1430-1434). Setelah dibuang ke Bengal, Naramekhla lalu menguasai kembali Mrauk U berkat bantuan Sultan Bengal. Seiring dengan berkuasanya Naramekhla, masuk pula penduduk Muslim dari Bengal ke wilayah Arakan, Rakhine. Dalam perkembangannya, jumlah pemukim Muslim dari Bengal terus bertambah, terutama ketika Inggris menguasai Rakhine. Karena kurangnya populasi di Rakhine, Inggris memasukkan banyak orang Bengali ke Rakhine untuk bekerja sebagai petani. Oleh karena itu, sampai saat ini pula kebanyakan orang Rohingya bekerja di sektor agraris.

Ketika Inggris melakukan sensus penduduk pada 1911, pemukim Muslim di Arakan sudah berjumlah 58 ribu orang. Jumlah itu terus bertambah pada tahun 1920-an ketika Inggris menutup perbatasan India, sehingga orang Bengali memilih masuk ke Rakhine. Sejak tahun-tahun ini pulalah mulai timbul konflik dengan penduduk lokal yang mayoritas merupakan penganut Buddha. Bertambahnya jumlah penduduk migran membuat penduduk lokal khawatir.

Pada tahun 1982, Myanmar melakukan amandemen Konstitusi dan melalui amandemen tersebut, Myanmar mengeluarkan etnis Rohingya dari 135 etnis yang diakui oleh Myanmar. Sejak amandemen tersebut, etnis Rohingya menjadi orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*).²⁵ Mereka juga mengalami perlakuan yang diskriminatif oleh pemerintah Myanmar. Sebagai komunitas yang dianggap 'orang asing' yang keberadaannya ilegal, etnis Rohingya tidak diperbolehkan bekerja sebagai pengajar, perawat, abdi masyarakat atau dalam layanan masyarakat. Demikian pula layanan terhadap akses pendidikan dan kesehatan sangat terbatas untuk diperoleh.

Temuan yang cukup mengejutkan diungkapkan oleh Matthew Smith, direktur eksekutif organisasi hak asasi manusia (HAM) *Fortify Rights* berdasarkan dokumen resmi yang secara langsung memperlihatkan keterlibatan pemerintah Myanmar dalam kebijakan keras dan diskriminatif atas etnis Rohingya. Dokumen rahasia yang dipublikasikan setebal 79 halaman itu mengungkapkan, para pejabat Myanmar telah mengeluarkan perintah kepada otoritas negara bagian Rakhine sejak 1993 hingga 2008 agar secara konsisten menjalankan kebijakan negara yang membatasi Rohingya. Kelompok HAM yang memperoleh bocoran ini mengatakan sebagian besar kebijakan tersebut hingga kini masih berlaku.²⁶

²⁵ Council on Foreign Relations, "The Rohingya Migrant Crisis", <http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651>, diakses 17 Agustus 2017.

²⁶ Simela Victor Muhamad, "Masalah Pengungsi Rohingya, Indonesia, dan ASEAN", *Info Singkat Hubungan Internasional*, Vol. VII, No. 10/II/P3DI/Mei 2015, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Pada tahun 2014 Pemerintah Myanmar melarang penggunaan istilah Rohingya dan mendaftarkan orang-orang Rohingya sebagai orang Bengali dalam sensus penduduk saat itu. Pada bulan Maret 2015 Pemerintah Myanmar mencabut kartu identitas penduduk bagi orang-orang Rohingya yang menyebabkan mereka kehilangan kewarganegaraannya dan tidak mendapatkan hak-hak politiknya.²⁷

Pengungsian atau eksodus etnis Rohingya dari tempat tinggalnya di wilayah Myanmar sesungguhnya bukanlah hal yang baru. Paling tidak ada beberapa periode penting di mana ribuan orang Rohingya terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya karena didorong konflik etnis dan agama. Periode pengungsian tersebut terjadi pada akhir 1700-an, awal 1800-an, 1940-an, 1978, dan 1991-1992.²⁸ Pada tahun 2009 dan tahun 2012, kembali terjadi pengungsian etnis Rohingya menuju negara-negara tetangga Myanmar. Gelombang pengungsi ini dipicu oleh kekerasan sektarian yang menasar pada orang-orang Rohingya di wilayah Rakhine.²⁹ Namun pengungsian paling masif dan memilukan terjadi pada bulan Mei 2015, di mana ribuan orang Rohingya terdampar dan terombang-ambing di laut setelah sebelumnya ditinggalkan oleh awak kapal yang membawa mereka untuk mengungsi dari wilayah Myanmar.

Sebagai respons darurat atas peristiwa yang kemudian dikenal sebagai '*Bay of Bengal Crisis*' atau '*Andaman Sea Crisis*' tersebut, pemerintah Thailand, Malaysia, dan Indonesia yang masing-masing diwakili oleh para Menteri Luar Negeri, menggelar pertemuan tingkat tinggi di Putrajaya, Malaysia pada tanggal 20 Mei 2015. Pertemuan ini untuk membahas solusi dari gelombang masuknya pengungsi dan masalah keamanan nasional dari negara-negara tersebut. Pemerintah tiga negara tersebut sepakat untuk tetap memegang tanggung jawab dan kewajiban mereka sesuai dengan hukum internasional dengan memerhatikan hukum domestik masing-masing, termasuk terkait dengan operasi bantuan kemanusiaan terhadap pengungsi (*irregular migrants*).³⁰ Pemerintah Myanmar sendiri menolak ikut dalam pertemuan tersebut karena khawatir pembahasan terpaku pada keberadaan warga Rohingya yang tidak diakui sebagai warga negara Myanmar.

Dalam pertemuan tersebut, Menteri Luar Negeri ketiga negara menyampaikan keprihatinannya atas situasi yang dialami ribuan warga etnis Rohingya, termasuk sekitar enam hingga delapan ribu lainnya yang masih terapung di laut Andaman dan Selat Malaka, sebagaimana dilaporkan UNHCR. Para Menteri Luar Negeri tersebut juga sepakat bahwa isu pengungsi Rohingya telah naik tingkat menjadi isu regional yang butuh penanganan bersama, dan tidak satu pun negara di ASEAN yang dapat menangani isu ini sendiri.

Sekretariat Jenderal DPR RI, 2015, hlm. 6.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Lihat *Human Rights Watch*, "Burmese Refugees in Bangladesh: Still No Durable Solution", <https://www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm>, diakses 17 Agustus 2017.

²⁹ Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Hidup Yang Terabaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum, 2016, hlm. 13.

³⁰ Reliefweb, "Joint statement: Ministerial meeting on irregular movement of people in Southeast Asia", <https://reliefweb.int/report/myanmar/joint-statement-ministerial-meeting-irregular-movement-people-southeast-asia>, diakses tanggal 17 Agustus 2017.

Dari hasil pertemuan itu pula, pemerintah Indonesia dan Malaysia menyatakan siap memberikan penampungan sementara dan memberikan bantuan kemanusiaan terhadap 7.000 pengungsi Rohingya yang masih terombang-ambing di laut dengan kondisi bahwa proses *resettlement* dan repatriasi akan dilakukan oleh komunitas internasional dalam jangka waktu satu tahun.³¹

Setelah pertemuan di Putrajaya tersebut, Menteri Luar Negeri Malaysia Anifah Aman menegaskan bahwa masalah pengungsi Rohingya bukan hanya masalah ASEAN, tetapi sudah menjadi masalah komunitas internasional karena menyangkut krisis kemanusiaan. Namun dalam konteks ASEAN sendiri, krisis pengungsi Rohingya ini telah menempatkan ASEAN dalam pertarungan besar menyangkut kredibilitasnya sebagai organisasi regional.

Banyak pengamat menilai salah satu prinsip ASEAN turut berkontribusi dan menciptakan kerumitan tersendiri. Sejak pembentukannya, negara anggota ASEAN menyepakati prinsip non-intervensi, untuk tidak saling mencampuri urusan dalam negeri masing-masing anggota.³² Prinsip ini membuat pendekatan yang dilakukan ASEAN untuk mengatasi masalah ini harus dilakukan dengan ekstra hati-hati. Apalagi, isu Rohingya dan tekanan asing bisa memanaskan suasana politik dalam negeri mengingat negara itu akan melaksanakan pemilihan umum yang berlangsung akhir tahun 2015 lalu.³³

Prinsip non-intervensi membuat sembilan negara anggota ASEAN selain Myanmar tidak bisa membuat keputusan yang mengharuskan Myanmar merevisi kebijakannya terkait status *stateless* Rohingya. Mereka juga tidak memiliki kewenangan untuk memaksa atau bahkan sekedar meminta Myanmar memperlakukan etnis Rohingya dengan selayaknya. Hal tersebut murni menjadi hak dari Myanmar, dan ASEAN hanya dapat mengapresiasi kemajuan yang terjadi, atau dalam kasus pengungsi Rohingya ini, membantu memberikan bantuan kemanusiaan dan menyelamatkan para pengungsi.

Penerapan prinsip non-intervensi terhadap masalah Rohingya juga terjadi sebelumnya. Pada tanggal 17 Agustus 2017, ASEAN dan para Menteri Luar Negeri negara-negara ASEAN membuat pernyataan bersama guna menyikapi krisis kemanusiaan di Arakan, Myanmar yang juga mendorong terjadinya pengungsian etnis Rohingya. Dalam pernyataan bersama tersebut disampaikan bahwa: ASEAN mendorong Myanmar untuk terus bekerja sama dengan PBB dalam menangani krisis di Arakan; ASEAN serius dalam menyediakan bantuan kemanusiaan; dan menggarisbawahi bahwa upaya mendorong harmoni nasional di Myanmar

³¹ Reuters, "Indonesia and Malaysia Agree to Offer 7,000 Migrants Temporary Shelter" <https://www.theguardian.com/world/2015/may/20/hundreds-more-migrants-rescued-off-indonesia-as-pope-calls-for-help>, diakses 17 Agustus 2017.

³² Lihat Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, "Making ASEAN Works in Rohingya: A Southeast Asian Perspective", <http://asc.fisipol.ugm.ac.id/news-making-asean-works/>, diakses 20 Agustus 2017. Lihat juga Hoang Thi Ha dan Ye Htut. "Rakhine Crisis Challenges ASEAN's Non-Interference Principle", https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_70.pdf, diunduh 20 Agustus 2017.

³³ Simela Victor Muhamad, *Op.cit.*, hlm. 7.

merupakan bagian integral dari proses demokratisasi Myanmar.³⁴

Terkait prinsip non-intervensi, ketua organisasi antar-parlemen ASEAN untuk HAM, Charles Santiago, mengkritik Myanmar yang jauh lebih responsif dan bersedia menerima kritik tajam dari negara-negara besar, seperti Tiongkok atau Amerika Serikat, daripada sesama negara anggota ASEAN. Adapun peneliti isu-isu ASEAN asal Institut Kebijakan Keamanan dan Pembangunan Swedia, Elliot Brennan, menilai, krisis pengungsi manusia perahu ini bukan tidak mungkin akan memaksa negara-negara ASEAN meninjau kembali prinsip non-intervensi itu.³⁵

Walaupun demikian, hal ini tidak berarti bahwa, dalam menyikapi krisis Rohingya, ASEAN hanya bisa berdiam diri. Selain respons darurat di atas, besarnya skala krisis tersebut memaksa negara-negara terdampak di sekitar wilayah itu untuk menggelar *Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean* pada 29 Mei 2015 di Bangkok, Thailand. Pertemuan ini melibatkan 17 negara sebagai peserta, dan beberapa negara serta organisasi internasional lain sebagai pengamat. Beberapa pokok hasil dari pertemuan tersebut adalah untuk mengintensifkan proses pencarian dan penyelamatan, perlindungan terhadap kelompok rentan dan menguatkan kerja sama internasional dalam mengumpulkan sumber daya yang diperlukan dalam keadaan tanggap darurat.³⁶

Dari hasil pertemuan di Bangkok ini, juga disepakati pembentukan satuan tugas (Satgas) penanganan pengungsi di wilayah ASEAN. Dengan terbentuknya Satgas ini terdapat ruang yang lebih banyak bagi ASEAN untuk menangani masalah pengungsi Rohingya dan juga pengungsi lainnya di wilayah ASEAN. Selain itu, ASEAN juga dalam penanganan pengungsi di wilayah ASEAN akan menjalin kerja sama dengan UNHCR.

Pembentukan Satgas dan juga kerja sama dengan UNHCR sebenarnya harus dibaca sebagai upaya ASEAN untuk menangani masalah pengungsi, utamanya dari etnis Rohingya tanpa melanggar prinsip non-intervensi itu sendiri. Kedua upaya ini dilakukan dengan lebih memilih fokus pada upaya perlindungan keamanan dan kesejahteraan pengungsi itu sendiri tanpa masuk pada persoalan yang berpotensi untuk mengintervensi kebijakan domestik Myanmar.

Namun pada sisi lain dapat pula dinilai bahwa masuknya UNHCR dalam penanganan pengungsi Rohingya merupakan indikasi dari keengganan negara-negara ASEAN seperti Indonesia dan Malaysia dalam menangani masalah ini. Hal ini dapat dibuktikan misalnya dengan sikap Indonesia yang langsung memohon kehadiran UNHCR di Indonesia untuk menangani dan memberi bantuan kepada para pengungsi Rohingya. Bantuan resmi pemerintah Indonesia senilai 2,6 milyar rupiah yang diserahkan oleh Menteri Sosial kepada pengungsi Rohingya di Langsa

³⁴ Lihat ASEAN, "Statement of ASEAN Foreign Ministers on the Recent Developments in the Rakhine States", <http://asean.org/statement-of-asean-foreign-ministers-on-the-recent-developments-in-the-rakhine-state-myanmar-phnom-penh-cambodia-17-august-2012/>, diakses 20 Agustus 2017.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 8.

³⁶ *Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand*, "Press Release: Summary Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean", Bangkok, Thailand, 29 Mei 2015, <http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/56880-Summary-Special-Meeting-on-Irregular-Migrationin.html>, diakses 17 Agustus 2017.

dan Aceh Timur pada bulan Mei 2015. Selain itu beberapa bantuan dari pemerintah daerah setempat dan dana swadaya dari masyarakat.³⁷

Bersama dengan Malaysia, Indonesia hanya akan menampung sementara para pengungsi yang terkatung-katung di laut sejumlah kurang lebih 7.000 orang. Penampungan sementara itu dilakukan paling lama satu tahun dan dalam masa itu kedua negara tidak ingin menerima pengungsi baru di luar dari jumlah yang telah ditentukan tersebut.

Selain Indonesia, Malaysia dan Thailand yang sedikit banyak bereaksi terhadap kasus pengungsi Rohingya, negara-negara ASEAN lain umumnya bersikap pasif. Singapura, Filipina, dan Brunei Darussalam memang sedikit menyinggung kasus pengungsi Rohingya ini namun tidak menawarkan solusi-solusi penyelesaian, sementara Vietnam, Kamboja, dan Laos cenderung diam dan nampannya tidak menaruh perhatian terhadap kasus ini.

Terbelahya sikap negara-negara anggota ASEAN dalam menyikapi masalah pengungsi Rohingya ini mengindikasikan bahwa Masyarakat ASEAN yang memiliki visi 'satu komunitas' masih merupakan sesuatu yang imajiner. Masalah Rohingya merupakan salah satu di antara masalah-masalah lain yang dihadapi oleh ASEAN yang menunjukkan bahwa masing-masing negara anggota mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dan sulit untuk disatukan menjadi kepentingan bersama.

Dengan kondisi yang demikian sulit bagi ASEAN untuk secara komprehensif menangani masalah pengungsi seperti etnis Rohingya ini. Padahal negara-negara ASEAN menyadari bahwa masalah Rohingya sedikit banyak menimbulkan gangguan dalam stabilitas di kawasan. Kekerasan terhadap etnis Rohingya terus menerus terjadi di Rakhine, Myanmar dan bahkan pada saat ini, terulang kembali. Krisis terbaru ini bermula dari serangan milisi Rohingya terhadap beberapa pos keamanan Myanmar yang segera disikapi dengan operasi pembersihan oleh militer. Namun implikasi yang terjadi adalah pembakaran rumah-rumah penduduk di desa-desa yang dihuni oleh etnis Rohingya dan jatuhnya ratusan korban jiwa. Hal ini juga mendorong kembali terjadinya pengungsian besar-besaran etnis Rohingya. Hingga Oktober 2017, PBB mencatat lebih dari setengah juta orang etnis Rohingya mengungsi ke wilayah Bangladesh.³⁸

Tidak bisa diabaikan bahwa dalam jangka panjang, ASEAN perlu menuntaskan akar permasalahan krisis Rohingya ini dengan terus melakukan pendekatan konstruktif terhadap Myanmar untuk menghentikan diskriminasi terhadap etnis Rohingya yang menjadi faktor pendorong krisis saat ini. ASEAN perlu meyakinkan Myanmar bahwa menerima Rohingya dengan tangan terbuka justru akan mendatangkan banyak manfaat bagi negara tersebut. Menuntaskan masalah Rohingya akan meyakinkan

³⁷ Lihat Liputan6, "Kemensos Kucurkan Rp 2,3 Miliar untuk Pengungsi Rohingya", <http://news.liputan6.com/read/2238375/kemensos-kucurkan-rp-23-miliar-untuk-pengungsi-rohingya>, diakses 31 Agustus 2017.

³⁸ Lihat VOA Indonesia, "PBB: Sudah 589 Ribu Pengungsi Rohingya Masuk ke Bangladesh", <https://www.voaindonesia.com/a/pbb-589-ribu-pengungsi-rohingya-masuk-bangladesh/4080256.html>, diakses 28 Oktober 2017.

masyarakat internasional bahwa Myanmar sungguh-sungguh dalam melakukan proses demokratisasi dan akan membuka pintu kerja sama yang lebih erat bagi Myanmar dengan anggota masyarakat internasional lainnya.

E. Penutup

Sebagai sebuah organisasi regional, ASEAN memiliki hambatan dalam melaksanakan perannya dalam melakukan penanganan pengungsi, khususnya pengungsi dari etnis Rohingya. Hambatan ini berasal dari prinsip non-intervensi yang membuat ASEAN dan negara-negara anggotanya tidak dapat 'memaksa' Myanmar untuk menerima etnis Rohingya sebagai bagian dari warga negaranya. Prinsip non-intervensi ini juga membatasi negara-negara ASEAN hanya dapat sekedar memberi bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi Rohingnya. Hal ini diperparah dengan terbelahnya respons negara-negara anggota ASEAN terkait dengan pengungsi Rohingnya.

Kerja sama negara-negara seperti Indonesia dengan lembaga internasional seperti UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingnya pada satu sisi dapat dianggap sebagai solusi tanpa melanggar prinsip non-intervensi tersebut, namun pada sisi lain dapat dianggap juga sebagai bentuk keengganan untuk menangani pengungsi Rohingnya.

ASEAN ke depan tampaknya harus lebih selektif dalam menentukan persoalan mana yang harus memperhatikan prinsip non-intervensi dan persoalan mana yang harus mengesampingkan prinsip tersebut. Dalam kasus pengungsi Rohingnya, di mana kekerasan dan diskriminasi akar penyebab terjadinya pengungsian merupakan persoalan masuk pada ranah HAM yang memerlukan sedikit banyak intervensi dari pihak di luar Myanmar untuk memastikan kepatuhan negara tersebut terhadap kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM. Karena sebagai negara-negara terdekat, terlebih sesuai visi ASEAN sebagai satu komunitas persoalan Rohingnya tidak dapat dianggap sebagai masalah Myanmar semata tetapi sebagai masalah bersama, khususnya bagi ASEAN.

Daftar Pustaka

Buku

- Ahmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, Sanic Offset, Bandung, 2003.
- Allen, R.E., *The Concise Oxford Dictionary*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara: Teropong Terhadap Dinamika, Realitas dan Masa Depan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Farrel, Marry dan Bjorn Hette, *Global Politics of Regionalism*, Pluto Press, London, 2005.
- Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-8, Thomson West, Minnesota, 2004.
- Hadi Susastro (eds), *ASEAN in a Changing Regional and International Political*

- Economy*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, 1995.
- Hurrell, Andrew, *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Luhulima (et.al), *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komunitas ASEAN 2015*, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2008.
- Narine, Shaun, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*, Lynne Reinner Publisher, London, 2002.
- Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Hidup Yang Terbaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia*, Lembaga Bantuan Hukum, Jakarta, 2016.
- T. May Rudy, *Studi Kawasan: Sejarah Diplomasi dan Perkembangan Politik di Asia*, Bina Budaya, Bandung, 1997.
- Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Dokumen Lain

- Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, "Making ASEAN Works in Rohingya: A Southeast Asian Perspective", <http://asc.fisipol.ugm.ac.id/news-making-asean-works/>, diakses 20 Agustus 2017.
- ASEAN, "Statement of ASEAN Foreign Ministers on the Recent Developments in the Rakhine States", <http://asean.org/statement-of-asean-foreign-ministers-on-the-recent-developments-in-the-rakhine-state-myanmar-phnom-penh-cambodia-17-august-2012/>, diakses 20 Agustus 2017.
- Budi Winarno, "Politik Regionalisme dan Tantangan ASEAN di Tengah Arus Besar Globalisasi", *Jurnal Spektrum*, Vol. 5, No. 2, 2008.
- Council on Foreign Relations, "The Rohingya Migrant Crisis", <http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651>, diakses 17 Agustus 2017.
- Ha, Thi Hoang dan Ye Htut. "Rakhine Crisis Challenges ASEAN's Non-Interference Principle", https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_70.pdf, diunduh 20 Agustus 2017.
- Human Rights Watch, "Burmese Refugees in Bangladesh: Still No Durable Solution", <https://www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm>, diakses 17 Agustus 2017.
- Karen Refugees, "About Karen Refugees", http://www.karen.org.au/karen_refugees.htm, diakses 2 April 2017.
- Liputan6, "Kemensos Kucurkan Rp 2,3 Miliar untuk Pengungsi Rohingya", <http://news.liputan6.com/read/2238375/kemensos-kucurkan-rp-23-miliar-untuk-pengungsi-rohingya>, diakses 31 Agustus 2017.
- Masahiro, Kashima dan Benny The Cheng Guan, "New Regionalism in Comparison, The Emerging Regions of East Asia and The Middle East", <http://dspace.lib.kanazawau.ac.jp/dspace/bitstream/2297/4464/1/KJ00004371022.pdf>, diunduh 24 Juli 2017.
- Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, "Press Release: Summary Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean", Bangkok, Thailand,

29 Mei 2015, <http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/56880-Summary-Special-Meeting-on-Irregular-Migrationin.html>, diakses 17 Agustus 2017.

Narine, Shaun, "ASEAN into Twenty-first Century: Problems and Prospects", *The Pacific Review*, Vol. 2, No. 3, 1999.

Philips Jusario Vermonte, "Problematika Peredaran *Small Arms* di Kawasan Asia Tenggara: Thailand, Filipina dan Indonesia", *Analisis CSIS Tahun XXXII No. 1*, Jakarta, 2003.

Reliefweb, "Joint statement: Ministerial meeting on irregular movement of people in Southeast Asia", <https://reliefweb.int/report/myanmar/joint-statement-ministerial-meeting-irregular-movement-people-southeast-asia>, diakses tanggal 17 Agustus 2017.

Reuters, "Indonesia and Malaysia Agree to Offer 7,000 Migrants Temporary Shelter" <https://www.theguardian.com/world/2015/may/20/hundreds-more-migrants-rescued-off-indonesia-as-pope-calls-for-help>, diakses 17 Agustus 2017.

Simela Victor Muhamad, "Masalah Pengungsi Rohingya, Indonesia, dan ASEAN", *Info Singkat Hubungan Internasional*, Vol. 7, No. 10/II/P3DI/Mei 2015, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2015.

VOA Indonesia, "PBB: Sudah 589 Ribu Pengungsi Rohingya Masuk ke Bangladesh", <https://www.voaindonesia.com/a/pbb-589-ribu-pengungsi-rohingya-masuk-bangladesh/4080256.html>, diakses 28 Oktober 2017.

Yoga Untoro, Muchsin Idris, dan Soekotjo Hardiwinoto, "Peran ASEAN dalam Penanganan Pengungsi Pencari Suaka Yang Ada di Indonesia (Studi Kasus Pengungsi Rohingya di Aceh)", *Diponegoro Law Journal*, Volume 5, Nomor 3, 2016.

Dokumen Hukum

Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, General Assembly Resolution 428 (V), 14 Desember 1950.

Convention relating to the Status of Refugees 1951.

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 24 Februari 1976.

Deklarasi *Association of South-East Asian Nations*, termaktub dalam *Bali Concord II* pada tanggal 7 Oktober 2003.