

RINGKASAN EKSEKUTIF

"Tujuan-tujuan ASEAN adalah menjamin bahwa rakyat ASEAN hidup damai ... di lingkungan yang adil, demokratis, dan harmonis."

Piagam ASEAN, Pasal 1 ayat 4.

ASEAN bertanggung jawab melindungi rakyat di kawasanya. Mereka bertanggung jawab melindungi Rohingya di mana pun. Dengan bersama ASEAN dapat dan harus menjadi lebih kuat."

Wai Wai Nu, Pendiri dan Direktur Women's Peace Network, aktivis Rohingya¹

Pada 25 Agustus 2017 angkatan bersenjata Myanmar melancarkan serangan besar ke masyarakat Rohingya di negara bagian Rakhine, di Myanmar bagian barat. Dalam minggu-minggu berikutnya, ribuan tewas, perempuan dan anak perempuan diperkosa, ratusan rumah dan seluruh desa terbakar sampai rata dengan tanah, dan lebih dari 740.000 wanita, pria dan anak-anak terpaksa melarikan diri ke negara tetangga Bangladesh. Serangan ini dilatarbelakangi oleh diskriminasi, penganiayaan, dan kekerasan selama beberapa dekade terhadap Rohingya, situasi, yang berlanjut hingga saat ini.

Laporan ini meneliti tanggapan Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN) atas krisis ini sejak awal pecahnya kekerasan Agustus 2017 hingga saat ini. Laporan ini didasarkan atas 45 wawancara dengan perwakilan Rohingya, pekerja LSM, diplomat, Anggota Parlemen ASEAN, analis politik, dan pejabat ASEAN saat ini, dan mantan pejabat ASEAN. Selain itu juga meninjau berbagai pernyataan resmi dan dokumen lain, aneka laporan dari LSM serta laporan media.

Temuan yang diperoleh menunjukkan, di satu sisi, demi menghormati prinsip utama konsensus dan prinsip tanpa campur tangan, dan seruan-seruan domestik dan internasional di sisi lain, blok regional ini susah payah untuk menanggapi krisis tersebut dan menyuarakan suatu visi dan strategi yang jernih yang akan membantu menghentikan siklus kekerasan dan pengusiran. Laporan ini meneliti sejumlah alasan di balik tanggapan yang sejauh ini lemah. Termasuk di dalamnya, kurangnya kepemimpinan baik dalam Sekretariat mau pun di antara negara-negara anggota, yang memberi ruang bagi

¹ Wawancara dengan Wai Wai Nu 17 Juni 2020.



pemerintah Myanmar untuk menentukan batas-batas keterlibatan ASEAN. Keengganan ASEAN mengakui dimensi HAM yang mendasari krisis juga berarti bahwa perhimpunan ini hanya berfokus pada isu-isu "kurang kontroversial" sehingga paling jauh menjadi kontra produktif dan paling buruk justru secara aktif menyumbang pelanggaran-pelanggaran HAM. Kurangnya transparansi, keengganan untuk mengajak terlibat aktor-aktor selain pemerintah Myanmar, dan kelemahan inheren dalam lembaganya sendiri semakin merusak tanggapan yang diberikan.

Kepemimpinan

Mulanya, krisis ini menyingkap perpecahan besar di antara negara-negara anggota ASEAN, yang diperburuk oleh kurangnya kepemimpinan di tingkat Sekretariat ASEAN, dan membuat beberapa Negara mengambil tindakan sendiri-sendiri. "Politik dalam negeri sangat jelas lebih penting daripada pendekatan kawasan ASEAN," menurut catatan seorang analis. Kekhawatiran akan Tiongkok, yang telah menggunakan krisis ini guna meluaskan pengaruhnya atas Myanmar, juga telah membuat perhimpunan ini enggan menempuh pendekatan konfrontatif dan menekankan untuk mempertahankan keterlibatan otoritas Myanmar.

Kurangnya kohesi dan visi jangka panjang ASEAN di negara bagian Rakhine, ditambah komitmen yang tak tergojahkan pada konsensus di antara para anggotanya, memberi jalan bagi otoritas Myanmar untuk turun tangan, mengendalikan narasi ASEAN dan mendikte apa yang dapat dilakukan para pejabat ASEAN, bagaimana dan dengan siapa. Hasilnya ialah intervensi ASEAN terfokus pada hal-hal yang mudah diraih dan gagal membahas isu-isu mendasar. "Alih-alih mengangkat kawasan, ASEAN diseret ke bawah oleh anggota-anggotanya²

Namun demikian ketika krisis berlanjut dan kecaman regional dan internasional tidak menunjukkan tanda-tanda mereda, kredibilitas perhimpunan itu sendiri semakin dipertanyakan, dan para pemimpin menyadari bahwa mereka harus mengambil tindakan. Akibatnya, perhimpunan ini mulai serangkaian inisiatif, yang diharapkan akan membantu mengatasi situasi.

Memahami dan membahas akar masalah

Sayangnya, ketika ASEAN telah proaktif, fokusnya ialah pada isu-isu tertentu saja, khususnya pemulangan pengungsi dan bantuan kemanusiaan, membatasi diri pada hal-hal yang telah disetujui pemerintah Myanmar dan meninggalkan isu-isu politik sensitif seperti pemulihan hak-hak kewarganegaraan, pembatasan pergerakan, pemberlakuan segregasi

² Wawancara APHR 28 Mei 2020.

etnis, atau konflik yang semakin meningkat antara militer Myanmar dan pasukan Arakan. Seperti dicatat oleh satu sumber, "Bagaimana Anda bisa berbicara tentang repatriasi ketika [Rakhine] adalah zona perang?".³

Dalam beberapa kesempatan, ASEAN telah, setidaknya secara prinsip, mendukung kebijakan segregasi dan persekusi Myanmar terhadap Rohingya. Misalnya, Penilaian Kebutuhan Awal untuk Repatriasi ASEAN (*Preliminary Needs Assessment for Repatriation*, PNA) di negara bagian Rakhine, tampaknya melegitimasi berlanjutnya pembatasan pergerakan orang Rohingya. Ketika delegasi ASEAN mengunjungi kamp-kamp pengungsi di Cox's Bazar pada 2019, mereka mempromosikan Kartu Verifikasi Nasional (*National Verification Card*, NVC), yang bagi Rohingya, adalah sebuah sarana persekusi. ASEAN dan negara-negara anggotanya juga memberikan bantuan dan pendampingan untuk negara bagian Rakhine dalam proyek infrastruktur, seperti sekolah dan rumah sakit, sepertinya tanpa ada jaminan bahwa semua kelompok masyarakat dapat mengaksesnya.

Pada akhirnya, jika ASEAN ingin berdampak dan efektif di negara bagian Rakhine, diperlukan pemahaman dan pengakuan yang betul tentang semua aspek dari krisis ini, baik mengenai HAM, politik, kemanusiaan, sosial mau pun ekonomi. Jika tidak, berbagai upaya campur tangan akan menjadi kontra produktif dan justru berisiko menambah mengakarnya segregasi, melanggar pelanggaran HAM berat, dan mendorong lebih banyak orang Rohingya mengungsi ke negara-negara tetangga.

Transparansi dan keterlibatan

Sifat tanggapan yang diberikan ASEAN selama ini ialah kurangnya transparansi dan keterlibatan dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil, organisasi-organisasi kemanusiaan, dan, terpenting, orang Rohingya sendiri. Teramat sensitivnya krisis Rakhine ini, khususnya akibat penolakan pemerintah Myanmar untuk bahkan mengakui orang Rohingya, berarti bahwa ASEAN sudah sedemikian tidak rela membuka informasi tentang pembahasan dan kegiatan yang dilakukannya. Sebagai gambaran ialah kegagalan berbagai badan ASEAN menanggapi permintaan APHR untuk wawancara dan informasi yang diperlukan untuk laporan ini.

Kelemahan kunci lainnya berkenaan dengan tanggapan ASEAN ialah kegagalannya terlibat dengan masyarakat sipil secara bermakna, dan terutama dengan orang Rohingya sendiri. Meskipun telah ada upaya untuk bertemu dengan para pengungsi Rohingya dan perwakilan mereka, banyak yang merasa bahwa mereka tidak sepenuhnya didengar, dan bahwa perwakilan ASEAN hanya mengulang narasi-narasi pemerintah Myanmar. Bagi banyak

³ Wawancara APHR 27 Mei 2020

orang yang diwawancarai APHR, apakah pengungsi Rohingya dan perwakilan mereka atau para pegiat non-pemerintah, berhubungan dengan para pejabat ASEAN juga sebuah tantangan serius. "Kami telah mencoba, tetapi tidak banyak peluang untuk menghubungi [ASEAN]. Segalanya tertutup dan di balik layar", jelas salah seorang aktivis Rohingya.⁴

Kritik-kritik ini bukan hal baru, juga tidak terbatas pada krisis Rakhine. Selama bertahun-tahun para pegiat masyarakat sipil dan lainnya mengeluhkan kurangnya informasi dan umpan balik dari pertemuan-pertemuan resmi ASEAN serta berbagai tantangan dalam mengakses dan berhubungan dengan para perwakilan ASEAN.

Lembaga yang lemah

Tanggapan ASEAN juga terhambat oleh kurangnya institusi yang memiliki mandat dan keahlian menanggapi krisis seperti yang terjadi di negara bagian Rakhine. Fokus pada pendampingan kemanusiaan berbuah mobilisasi ASEAN *Coordinating Centre for Humanitarian Assistance* (AHA Centre), tetapi, AHA Centre utamanya ialah lembaga tanggap kemanusiaan dan penanggulangan bencana, yang tidak memadai untuk menangani apa yang disebut bencana "buatan manusia" seperti yang ada di negara bagian Rakhine. AHA Centre juga tidak memiliki kemandirian dan ada kekhawatiran serius tentang kemampuannya untuk mematuhi prinsip kemanusiaan utama untuk "jangan membahayakan (*do no harm*)". Meskipun menjadi badan regional utama yang bertugas melindungi dan mempromosikan hak asasi manusia, Komisi Hak Asasi Manusia Antarpemerintah ASEAN (AICHR) juga tidak memiliki mandat untuk menanggapi krisis dan juga terhambat oleh kurangnya independensi serta kebutuhan untuk menjamin konsensus di antara para anggota.

Banyak kelemahan kelembagaan dalam tanggapan ASEAN tidak semata terhadap situasi di negara bagian Rakhine, dan mencerminkan kekurangan kelembagaan yang lebih luas, yang tertanam di dalam dan intrinsik pada struktur ASEAN, serta perlu dibicarakan agar perhimpunan ini menjadi benar-benar berpusat pada orang (*people-centred*).

Langkah ke depan

Meskipun tanggapan ASEAN atas krisis ini lemah dan, dalam banyak hal, tidak efektif, adalah penting untuk mengakui bahwa perhimpunan ini telah banyak meluaskan batas-batas internalnya, khususnya prinsip pendiriannya yang tanpa campur tangan. Dengan bertahan kokoh pada prinsip utama lainnya, yaitu konsensus di antara negara anggota, perhimpunan ini telah membuat Myanmar tetap di meja perundingan,

⁴ Wawancara APHR 9 Juni 2020.

mempertahankan akses dan bisa dibilang memperoleh pengaruh pada para pemimpin negara itu.

Pertanyaannya sekarang apakah perhimpunan ini mampu memanfaatkan dan beranjak dari situ mendorong perkembangan nyata dan bermakna. Dengan sedikit perubahan bagi Rohingya di Myanmar, hampir satu juta pengungsi terdampar di Bangladesh, dan konflik baru mengancam keselamatan semua komunitas yang tinggal di negara bagian Rakhine, ada kebutuhan mendesak akan strategi holistik dan berpusat pada orang. ASEAN memiliki peran penting, dan mungkin positif, dan karena itu laporan ini diakhiri dengan serangkaian rekomendasi yang luas dan terperinci bagi ASEAN untuk menjamin bahwa upaya yang dilakukan tidak menimbulkan kerugian lebih lanjut, tetapi justru berkontribusi dan memajukan solusi yang berlangsung lama bagi Rohingya dan orang lain yang menyebut negara bagian Rakhine sebagai kampung halaman mereka.

REKOMENDASI KUNCI:

- Pengakuan bahwa krisis di negara bagian Rakhine bukan semata soal kemanusiaan, dan sebaliknya membangun sebuah strategi holistik yang dipandu oleh prinsip-prinsip "jangan membahayakan" dan non-diskriminasi. Menjamin bahwa campur tangan ASEAN di negara bagian Rakhine mencakup semua aspek krisis tersebut, termasuk dimensi-dimensi HAM, dan menempuh langkah-langkah efektif guna menjamin bahwa semua rencana tunduk pada penilaian risiko dan mitigasi HAM yang ketat dan berkelanjutan;
- Menggunakan semua sarana politik dan diplomasi yang tersedia untuk mendorong Pemerintah Myanmar menciptakan kondisi yang kondusif bagi kepulauan masyarakat secara aman, sukarela dan bermartabat, terlepas dari identitas etnis atau agama, dan meminta
- Mengakui identitas Rohingya, dan memastikan konsultasi yang bermakna dan partisipasi Rohingya di Myanmar, kamp-kamp pengungsi di Bangladesh, dan perwakilan mereka dalam semua keputusan mengenai masa depan mereka. Mengambil langkah-langkah efektif guna menjamin dilibatkannya suara yang beragam, termasuk, utamanya wanita, anak-anak, orang tua, dan penyandang disabilitas.