

Krisis Rohingya di United Nations Security Council: Analisa Politik Birokratik

Nur Azizah dan Gustiana Nurastuti

Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jl. Brawijaya, DI Yogyakarta

nurazizah@umy.ac.id

Diserahkan: 15 September 2018; diterima: 31 Januari 2019

ABSTRACT

The 27 August 2017 attack carried out by the Government of Myanmar through the military assisted by indigenous Buddhist has become one of the worst waves of the explosion of crisis, with the evidence that the military has committed crimes against humanity. Militer carrying out violence, mass murder, rape accompanied by sexual violence, as well as mass burning of property owned by Rohingya. As an agency that serves as the front guard in providing action to world security and peace, UNSC is expected to investigate this case and provide a firm policy, whether in the form of sanctions or recommend this agenda at the ICC. Unfortunately, the expected firm policy did not happen with the stagnation of the discussion of the crisis at UNSC. In this study, the authors tried to explain what the reasons behind UNSC struggle to produce firm policies in the forum.

Keywords: *Rohingya, Myanmar Crisis, decision-making process, UNSC.*

ABSTRAK

Serangan 27 Agustus 2017 yang dilakukan oleh Pemerintah Myanmar melalui militer yang dibantu oleh umat Buddha pribumi telah menjadi salah satu gelombang terburuk dari ledakan krisis, dengan bukti bahwa militer telah melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan. Militer melakukan kekerasan, pembunuhan massa, pemerkosaan disertai dengan kekerasan seksual, serta pembakaran massal properti yang dimiliki oleh Rohingya. Sebagai lembaga yang berfungsi sebagai garda depan dalam memberikan aksi terhadap pemeliharaan keamanan dan perdamaian dunia, UNSC diharapkan untuk menyelidiki kasus ini dan memberikan kebijakan yang tegas, baik dalam bentuk sanksi atau merekomendasikan agenda ini di ICC. Sayangnya, kebijakan perusahaan yang diharapkan tidak terjadi karena stagnasi diskusi tentang krisis di UNSC. Dalam studi ini, penulis mencoba untuk menjelaskan apa alasan di balik perjuangan UNSC untuk menghasilkan kebijakan perusahaan di forum.

Kata kunci: *Rohingya, krisis Myanmar, proses pengambilan keputusan, UNSC.*

PENDAHULUAN

Krisis Myanmar menjadi perhatian dunia semenjak ditemukannya puluhan kapal terdampar berisi jutaan pengungsi di perairan Thailand, Malaysia, dan Indonesia pada bulan Mei 2015 (Lowenstein, 2015).

Krisis ini telah menjadi salah satu ancaman bagi kemanusiaan dengan skala dan cakupan yang sangat besar, ditandai oleh kekerasan dan diskriminasi yang dialami oleh minoritas Suku Rohingya. Suku Rohingya sendiri merupakan suku

yang menganggap bahwa mereka adalah keturunan muslim pedagang dari Persia dan Arab yang datang ke Myanmar pada masa yang lalu (Aljazeera, 2018). Mereka sangat berbeda dengan pribumi Myanmar dalam berbagai hal, baik itu etnis, bahasa maupun agama. Berbeda dengan pribumi Myanmar, suku ini berbicara dengan bahasa dialek yang mirip dengan Bengali Chittagong yang ada di Bangladesh (Albert, 2017). Tempat di mana suku ini terpusat adalah di *Rakhine State* yang berada di bagian barat Myanmar yang berbatasan dengan Teluk Bengal, sampai pada utara yang berbatasan dengan Bangladesh.

Gambar 1. Rohingya Camp



Sumber: Amnesty Internasional, 2017.

Penduduk Suku Rohingya tersebut banyak yang telah datang kemudian menetap di Myanmar sejak masa penjajahan Inggris pada 1824-1948 (Amnesty Internasional, 2017). Pada saat itu, Inggris telah menjajah Myanmar - yang masih bernama Burma - selama lebih dari seratus tahun dan menginginkan pengembangan usaha pengolahan padi (Green, MacManus, & Venning, 2015). Maka dari itu, imigran dari Bangladesh dan India terus didatangkan Inggris untuk menjadi buruh di Myanmar, terutama di

Arakan. Adanya keinginan untuk tinggal dan menetap di Myanmar juga dimotivasi oleh janji Inggris untuk memberikan tanah “Wilayah Nasional Muslim” sebagai imbalan untuk dukungan Rohingya selama Perang Dunia Kedua. Penyebabnya, meskipun pasca perang dunia Rohingya telah diberi tempat istimewa di pemerintahan, namun mereka belum mempunyai daerah otonom.

Setelah masa kemerdekaan Myanmar dari penjajahan Inggris (1942), bibit kekerasan mulai pecah. Hal ini terjadi setelah tahun 1948, negara tersebut justru menjadi *quasi-federal* yang didominasi oleh Suku Barma (*United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2016). Barma adalah suku terbesar yang berjumlah dua pertiga dari seluruh populasi Myanmar. Di bawah dominasi Suku Barma, suku minoritas dipinggirkan dan mendapat beberapa perilaku diskriminasi. Dendam warisan pada perang dunia, di mana pada saat itu dukungan terhadap Jepang dari Budha Nasionalis semakin memotivasi kebencian terhadap minoritas, terutama Rohingya.

Suku minoritas yang merasa bahwa ada ketidakadilan memutuskan untuk menuntut hak menentukan nasib sendiri melalui otonomi daerah dan juga pembagian kekuatan dan juga sumber daya alam. Alih-alih harapan suku minoritas terkabul, justru mendorong adanya konflik domestik dalam berbagai skala dan intensitas. Keadaan tersebut juga diperburuk setelah militer mengambil alih pemerintahan pada tahun 1962, yang membuat suku-suku minoritas semakin terpinggirkan dan dibatasi hak-haknya (*United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2016). Implementasi Hukum Kewarganegaraan Tahun 1982

menambah penderitaan yang dialami Rohingya. Di bawah hukum ini, Rohingya tidak dimasukkan di antara 135 etnis yang diakui. Di dalam bab dua poin ketiga, hukum kewarganegaraan ini menyebutkan bahwa:

“Nationals such as the Kachin, Kayah, Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine or Shan, and ethnic groups as have settled in any of the territories included within the State as their permanent home from a period anterior to 1185 B.E., 1823 A.D. are Burma citizens” (UN-ACT, 2014).

Keputusan mengeluarkan Rohingya ini diambil dengan menganggap bahwa suku yang diakui adalah yang telah menjadi bagian suku nasional di Myanmar sebelum penjajahan Inggris (1924). Sehingga, Suku Rohingya yang baru memasuki Myanmar pasca Inggris menduduki Myanmar, secara otomatis keluar dari kandidat warga negara Myanmar yang diakui. Berdasarkan Hukum Kewarganegaraan 1982 yang ditetapkan oleh partai sosialis tersebut, status kewarganegaraan yang diakui dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:

1. *Full Citizenship* adalah warga negara seperti Kachin, Kayah, Keren, Chin, Burman, Mon, Rakhine atau Shan, dan kelompok etnis lain yang telah menetap sebelum tahun 1823 dan invansi Inggris.
2. *Associate Citizenship* adalah warga negara yang ditetapkan berdasarkan Hukum Kewarganegaraan 1948 dan merupakan konsep kewarganegaraan yang lebih longgar. Dalam hal ini, seorang warga negara asing dapat diberikan status kewarganegaraan bila telah menetap lebih dari lima tahun,

berbicara bahasa pribumi dan menghormati hukum tanah.

3. *Naturalization Citizenship* adalah status kewarganegaraan bagi mereka yang tiba sebelum tahun 1948, tetapi belum tentu sebelum invasi Inggris, yang belum diterapkan untuk menjadi warga sebelum tahun 1982 (*Myanmar Times*, 2018).

Dengan demikian, terkecuali yang bisa menunjukkan bukti bahwa mereka adalah berkewarganegaraan naturalisasi, Suku Rohingya bukanlah warga negara Myanmar. Dengan tidak dikakunya Rohingya dalam daftar resmi 135 etnis yang memenuhi syarat untuk mendapatkan kewarganegaraan penuh berdasarkan Hukum Kewarganegaraan 1982 ini, tentu saja memberikan fasilitasi pada pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Hal ini termasuk dalam pembatasan kebebasan bergerak, pembatasan akses kesehatan, mata pencaharian, serta menjustifikasi penangkapan, penahanan sewenang-wenang, dan juga kerja paksa. Suku Rohingya terus dikontrol oleh pos keamanan yang dibuat oleh aparaturnegara. Mereka diberikan batasan untuk melakukan perjalanan dengan menerapkan peraturan jam malam serta kontrol ketat akses keluar masuk daerah tempat tinggal mereka. Selain berbagai restriksi tersebut, Suku Rohingya mengalami penderitaan diakibatkan kondisi hidup dan akses yang buruk (*Human Rights Watch*, 2017). Selanjutnya, Rohingya juga terpinggirkan dalam mendapatkan akses perlindungan dari Pemerintah Myanmar. Hal itu menyebabkan semakin tereksposnya mereka pada berbagai ketidakadilan dan juga kekerasan (Brouk, 2014)

Deskriminasi terhadap Suku Rohingya ini menyebabkan sampai sekarang mereka tidak memiliki kewarganegaraan. Hal ini tentu saja mengesampingkan pengimplementasian dari *Universal Declaration of Human Right* dan *UNGA Internasional Convention on Elimination of all Forms of Racial Discrimination* yang telah menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk mempunyai kewarganegaraan tanpa deskriminasi, baik itu ras ataupun agama (Brouk, 2014).

Situasi keamanan di Myanmar juga terus memburuk. Krisis Myanmar mencapai skala yang baru sebagai dampak dari manifestasi kekuatan *ultra-nationalism* oleh *Nationwide League to Protect Race and Religion* (Ma Ba Tha), yang telah terbentuk tahun 2014. Munculnya gejala krisis komunal ini juga semakin menabur garam ke dalam luka. Dari tahun 2012 sampai akhir 2016, situasi ketegangan komunal mengalami eskalasi dan de-eskalasi beberapa kali.

Eskalasi kekerasan paling besar terjadi setelah pemerintah meluncurkan operasi militer besar-besaran sebagai respon serangan *Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) kepada 20 kantor kepolisian yang terletak di dekat Koe Tan Kauk, sebuah desa yang berdekatan dengan Chein Kar Li di Rathedaung. Adanya serangan yang dilakukan ARSA tersebut dianggap sebagai justifikasi bagi militer untuk semakin menekan Rohingya yang dianggap ancaman terhadap keamanan nasional. Militer dibantu kelompok pribumi Budha pun meluncurkan serangan ke desa yang ditempati oleh Suku Rohingya dan melakukan pembunuhan besar-besaran, pemerkosaan disertai kekerasan seksual,

dan juga pembakaran massal properti yang dimiliki Rohingya. Menurut hasil wawancara *Amnesty Internasional* kepada Suku Rohingya yang berhasil selamat, militer yang berseragam hijau tua datang kira-kira pukul tujuh sampai delapan pagi (*Amnesty Internasional*, 2017). Mereka pun langsung melakukan pembakaran pada rumah-rumah yang ditempati oleh Rohingya. Berdasarkan gambar yang diambil dari satelit terdapat lebih dari 340 rumah dan bangunan lain yang dibakar (*Human Rights Watch*, 2018).

Data penelitian dari *Medecins Sans Frontieres* (MSF), menyatakan bahwa 71,7% kematian Suku Rohingya yang terjadi dari periode 25 Agustus-24 September rata-rata disebabkan kekerasan, berupa dipukuli, kekerasan seksual, dibakar dan kejahatan lainnya. Anak-anak yang seharusnya mendapatkan perlindungan juga tidak terkecualikan dari kekerasan ini. Di periode tersebut, anak-anak yang meninggal karena kekerasan mencapai angka 72,8%. Perincian dari penyebab kematian dan persentase akan dijelaskan pada Tabel 1.

Dengan adanya serangkaian *crimes against humanity* ini, maka Pemerintah Myanmar telah terbukti melakukan kejahatan yang dikecam oleh hukum internasional, termasuk *The Rome Statute of the International Criminal Court*. Militer telah melakukan hal-hal tidak terpuji dengan melakukan kekerasan, termasuk serangan yang disengaja dan tidak pandang bulu terhadap warga sipil, eksekusi mati terhadap warga sipil, kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak perempuan, penyiksaan, serangan terhadap mata pencaharian penduduk dan persediaan makanan, pemindahan paksa, dan penggunaan ranjau darat anti-personil

(BurmaLink, 2017).

Tabel 1. Perincian Penyebab Kematian dan Kuantitas Suku Rohingya yang Meninggal dalam Akibat Kekerasan pada 25 Agustus 26 Agustus

| Kekerasan Penyebab Kematian | Total Populasi yang Meninggal karena Kekerasan (71,7%) | Populasi anak < 5 thn yang Meninggal karena Kekerasan (72,8%) |
|-----------------------------|--|---|
| | Dipukuli | 5,0% |
| Kekerasan Seksual | 2,6% | 0,0% |
| Ditembak | 69,4% | 59,1% |
| Dibakar dalam Rumah | 8,8% | 14,1% |
| Ranjau | 1,0% | 2,3% |
| Ditahan/ Diculik | 0,3% | 0,0% |
| Dipotong leher | 0,2% | 0,0% |
| Unknown | 0,4% | 2,3% |
| Lain- lain | 12,31% | 14,8% |

(Sumber: MSF, 2017)

Dalam sebuah wawancara, Zeid Ra'ad Al Hussein sebagai kepala *UN Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) mendeklarasikan operasi militer sebagai "*a textbook example of ethnic cleansing*" (The Guardian, 2017). Kondisi ini mengundang berbagai pemerhati hak asasi manusa untuk menyampaikan keprihatinannya dan juga mengancam tindakan Pemerintah Myanmar yang telah gagal dalam mengontrol militer. Serta, munculnya keinginan kolektif dari pemerhati hak asasi manusia seperti *Amnesty Internasional* dan *Human Right Watch* agar pemasalahan ini dijadikan agenda dalam *Internasional Criminal Court (ICC)*. Sayangnya, meskipun kejahatan oleh militer di Myanmar tersebut sangat berat, ICC mempunyai limitasi diakibatkan Myanmar yang bukan merupakan negara yang meratifikasi *Rome statue*. ICC juga tidak bisa menghukum tindakan kekerasan atau kegiatan yang melanggar hak asasi manusia oleh sebuah negara, bila kejahatan tersebut dilakukan diteritori negara yang bersangkutan. Dengan demikian,

dibutuhkan peran dari *United Nations Security Council (UNSC)* untuk mewujudkan keinginan tersebut. Hal ini disebabkan UNSC mempunyai kuasa untuk merekomendasikan agenda ke ICC, meskipun negara tersebut bukan merupakan subjek *Rome Statue (ICC, 2011)*.

Mengesampingkan tentang peran pentingnya dalam upaya untuk menindak secara tegas Pemerintah Myanmar atas kejahatan dan kekerasan terhadap Rohingya, UNSC tetap saja stagnan dalam mengupayakan perdamaian dengan berkoordinasi dan bekejasama dengan Pemerintah Myanmar. Hal ini tentu saja sangat kontroversial. Banyak pihak mempertanyakan yang menjadi alasan sebenarnya dibalik tidak mampunya UNSC memberikan keputusan yang tegas kepada Pemerintah Myanmar, baik mungkin itu berupa sanksi ataupun merekomendasikan masalah ini untuk dibahas di ICC. Meskipun berbagai negara anggota telah mengekspresikan keprihatinannya kepada kondisi Suku Rohingya dan mengancam operasi militer, pada realitasnya output yang dihasilkan setiap pertemuan tidak sejalan dengan hal itu.

Berkaitan dengan status "*the most urgent refugees emergency*" seperti yang terjadi saat ini, menjadikan kasus ini layak untuk dijadikan titik keberangkatan dalam mengevaluasi kinerja UNSC untuk menjalankan kewajibannya dalam memastikan terlaksananya keamanan dan perdamaian internasional.

KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk menganalisis faktor ketidakmampuan UNSC dalam memberikan kebijakan yang tegas dalam

menghentikan kekerasan di Krisis Myanmar, maka diperlukan teori, konsep, atau model untuk memudahkan proses analisis. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Model Politik-Birokratik sebagai salah satu model yang menjelaskan teori pengambilan keputusan.

Model Politik-Birokratik dalam Teori Pengambilan Keputusan

Pada tahun 1971 Graham T. Allison membuat penjelasan eksplisit tentang berbagai perspektif ide dalam *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Formulasi Allison telah dilengkapi dengan karya Morton Halperin. Allison dan Halperin telah menjadi pendukung utama pendekatan pengambilan keputusan politik-birokrasi (Rosati, 2013). Dalam studinya, ia mendeskripsikan pemikiran dengan mengaplikasikannya untuk menganalisis krisis nuklir Kuba antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Gagasan tentang teori dan model keputusan yang eksplisit dan kontras membuatnya mulai mendapatkan perhatian di beberapa bidang penelitian (Aderson & Aderson, 1997).

Allison mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan luar negeri, yaitu Aktor Rasional, Proses Organisasi dan Politik Birokratik (Masoed, 1994). Dalam menganalisis alasan belum mampunya UNSC mengeluarkan kebijakan yang tegas, maka digunakan Model Politik-birokratik untuk menggambarkan bahwa politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara nasional, melainkan politik luar negeri adalah hasil dari interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan di antara berbagai aktor dan organisasi (Masoed, 1994). Graham T.

Allison menjelaskan:

“What government does in any particular instance can be understood largely as a result of bargaining among players positioned hierarchically in the government...Players make governmental decisions not by a single rational choice, but by pulling and hauling” (Allison & Halperin, 1952: 159).

Di model ini, dipercaya bahwa masing-masing pemain politik memiliki nilai mereka sendiri yang akan memengaruhi rekomendasi kebijakan pula. Perbedaan pandangan dan rekomendasi kebijakan tersebut dilatarbelakangi oleh kepentingan dari masing-masing pihak yang tentu berbeda-beda pula (Dougherty & Pfaltzgraff Jr, 1990: 477). Tawar-menawar (*Bargaining games*) mengambil peranan penting sebagai metode yang diambil oleh pemain untuk membuat kebijakan akhir. Dalam prosesnya, pemain digambarkan oleh Allison akan berusaha untuk bersikap rasional dan menetapkan tujuan. Hal tersebut dilakukan melalui berbagai sarana dan juga menetapkan pilihan melalui suatu proses intelektual (Masoed, 1994). Perlu dicatat bahwa dikarenakan proses tawar-menawar ini, tidak akan ada pihak yang mendapatkan keinginan mereka sepenuhnya. Kekuatan daya tawar dari masing-masing pihak yang terlibatlah yang kemudian menentukan tendensi hasil akhir keputusan yang akan diambil. Dalam sebuah persaingan yang melibatkan daya tawar dari masing-masing pihak, tentu terdapat satu pihak yang memiliki daya tawar lebih besar dibandingkan dengan pihak-pihak lainnya (Dougherty & Pfaltzgraff Jr, 1990: 523).

Model Politik Birokratik dianggap

sebagai model yang sesuai untuk digunakan dalam menjelaskan tentang bagaimana kompleksitas dari forum UNSC diakibatkan oleh perbedaan pendekatan yang dilakukan negara dalam merespon Krisis Myanmar, yang berimplikasi pada sulitnya untuk membuat suatu keputusan yang tegas untuk menghentikan masalah ini. Sehingga, didapatkan jawaban mengapa UNSC masih belum dapat memberikan kebijakan yang tegas dan efektif dalam Krisis Myanmar tersebut.

PEMBAHASAN

Alasan UNSC Belum Mampu Mengeluarkan Kebijakan yang Tegas dalam Merespon Kekerasan Terhadap Rohingya

Dalam UNSC, diperlukan usaha yang sangat panjang untuk dapat menghasilkan suatu keputusan atau arahan berupa *draft* resolusi. Sebelum dapat membuat kebijakan terkait suatu isu, terdapat beberapa tahapan dalam pengolahan isu yang diajukan, yaitu, tahap pertama, jika ada permasalahan yang direkomendasikan anggota UNSC atau pihak eksternal tentang suatu isu, maka UNSC akan melakukan diskusi untuk membahas apakah isu tersebut merupakan *dispute* atau "*mere Situation*." Proses ini dinamakan *Parliamentary Question*. Keputusan dapat diambil melalui konsensus, namun jika tidak mencapai kesepakatan, maka dapat dilakukan *voting* dengan menggunakan *substantive vote*. Tahap kedua, jika isu sudah dinyatakan merupakan *dispute*, maka isu tersebut bisa dikategorikan menjadi dua, sebagai berikut.

Procedural Matters

Di *Procedural Metters*, biasanya isu yang dibahas adalah mengenai hal-hal yang berkaitan dengan praktik dan juga pengorganisasian agenda. Dalam resolusi 267 (3) dari 14 April 1949, Majelis Umum merekomendasikan kepada UNSC untuk mempertimbangkan berbagai isu kepada sebagai *procedural Metters* (*Security Council*, 2018), termasuk:

1. Penyerahan kepada UNGA atas pernyataan yang berkaitan dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional;
2. Pembuatan rekomendasi tentang perselisihan atau situasi yang diambil alih Dewan;
3. Meminta kepada *UN Secretary General* untuk membuat pertemuan sesi khusus UNGA;
4. Persetujuan laporan tahunan kepada UNGA;
5. Mengadakan pertemuan di tempat-tempat selain kursi PBB; atau
6. Pembentukan badan sub-organ dianggap perlu untuk kinerja dalam menjalankan fungsi UNSC.

Untuk dapat meloloskan *Procedural Metters* maka diperlukan *procedural vote*, yaitu sekurang-kurangnya sembilan *votes*. Walaupun ada negara tetap yang menggunakan hak veto, maka keputusan akan tetap lolos.

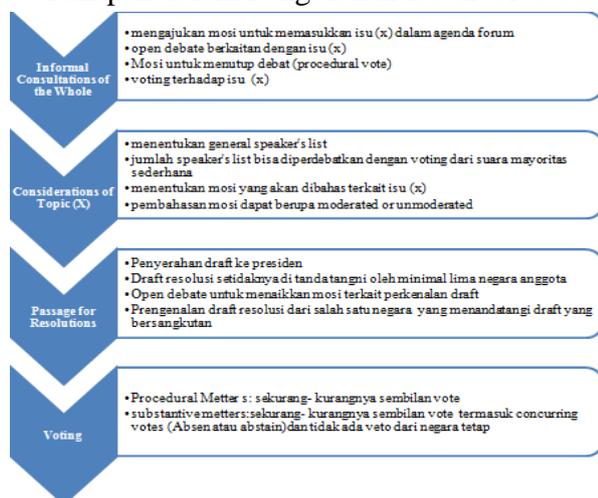
Substantive Matters / Any Other Business

Pada *Substantive Metters*, hal-hal yang dibahas contohnya adalah pembentukan pasukan pemelihara perdamaian atau sanksi. Untuk dapat lolos dibutuhkan sekurang-kurangnya sembilan *vote*, termasuk *concurring vote* (*absen atau abstain*) dan tidak ada veto

dari negara tetap. Misal, dalam suatu kasus tertentu empat belas negara vote “yes” tetapi ada satu negara tetap yang vote “no” maka draft tidak lolos.

Tahap ketiga, setelah menentukan apakah isu tersebut termasuk ke *procedural* atau *substantive issue*, maka masuk ke tahap selanjutnya yaitu membahas isu tersebut dalam agenda *meeting*. Prosedurnya adalah sebagai berikut:

Gambar 2. Model yang Menjelaskan Tahapan dalam Pengolahan Isu di UNSC



Tahapan pengolahan isu dan prosedur jalannya rapat di atas ini berlaku ketika membahas semua isu – isu yang direkomendasikan ke UNSC. Proses yang dilakukan dalam setiap tahapan akan menentukan hasil akhir. Jika di dalam salah satu tahapan tersendat, maka proses untuk mengeluarkan resolusi juga akan semakin lama. Hal ini lah yang terjadi dalam proses pembuatan kebijakan tentang kekerasan krisis Myanmar.

Implementasi Model Birokratik-Politik

Dalam setiap pembuatan kebijakan terkait suatu isu, setiap pemain

mempertaruhkan sesuatu yang berbeda dalam permainan itu, dan karenanya mengambil sikap yang berbeda-beda (Masoed, 1994). Dikarenakan model ini menekankan *bergaining games* sebagai penentu hasil kebijakan, maka dalam mempelajarinya harus memperoleh informasi mengenai persepsi, motivasi, posisi, kekuasaan, dan manouver dari pemain yang terlibat. Metodenya yaitu dengan mengumpulkan data mengenai:

- Siapa yang ikut dalam proses tawar-menawar?
- Apakah persepsi dan kepentingannya?
- Sarana ataupun alat apa yang digunakan untuk mencapai tujuan?

Sehingga dengan ketiga data tersebut, kita dapat menganalisis suatu alasan kenapa suatu badan membuat suatu kebijakan tertentu. Dengan demikian, data di atas dapat dijadikan landasan untuk menganalisis alasan yang kemudian menjadi penghambat UNSC dalam mengeluarkan kebijakan yang tegas tentang kekerasan di Myanmar.

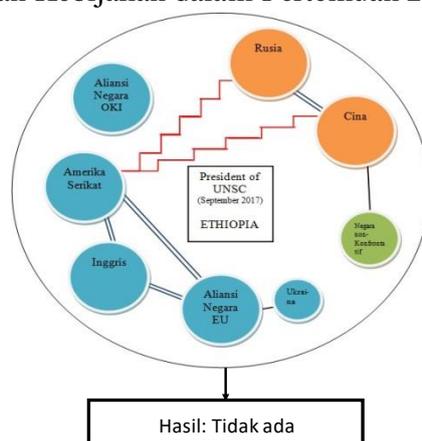
Di dalam proses pembuatan kebijakan terkait isu kekerasan di Myanmar, terdapat dua negara yang menjadi oposisi terkuat dalam dibuatnya kebijakan yang tegas, yaitu Rusia dan China. Kedua negara tersebut merupakan aliansi Pemerintah Myanmar. Dengan berbagai metode, mereka berusaha memblokir setiap aksi dari kubu lain yang dinilai tidak sejalan dengan Pemerintah Myanmar. Sebagai member tetap, kedua negara ini mempunyai keuntungan yaitu dapat terus ada di dalam pertemuan UNSC terkait isu ini, sehingga dapat memastikan tidak ada *draft* resolusi tegas yang lolos. Hal inilah yang

menyebabkan adanya stagnasi setiap pembahasan yang menjurus pada ketegasan sikap UNSC kepada Pemerintah Myanmar.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan contoh kasus yaitu pertemuan pada tanggal 28 September 2017 yang merupakan formal *briefing* pertama setelah beberapa tahun krisis terjadi. Selain itu, pertemuan yang diajukan oleh Mesir, Prancis, Kazakhstan, Swedia, Senegal, Inggris, dan Amerika Serikat ini juga diadakan untuk merespon eskalasi kekerasan pada 25 Agustus 2017. Meskipun pertemuan ini berbentuk *briefing*, namun tetap memberikan harapan untuk peningkatan resolusi UNSC. Hal ini disebabkan adanya banyak kejadian di mana pada saat *briefing* ini diajukan wacana untuk pengajuan *draft* resolusi terkait suatu kasus. Dengan menggunakan contoh kasus ini, dapat digambarkan apa yang terjadi di dalam UNSC sehingga

kebijakan yang tegas belum dapat dihasilkan. Hal ini disebabkan terdapat pola berulang di mana hampir setiap pertemuan yang membahas wacana dibuatnya *draft* resolusi tentang kebijakan yang tegas, Cina dan Rusia adalah negara yang selalu menjadi aktor oposisi utama. Dalam proses pembuatan kebijakan Krisis Myanmar ini, negara-negara tersebut terbagi menjadi tiga kubu, yaitu kubu pro-Pemerintah Rohingya, kubu pro-Suku Rohingya dan juga negara kubu non-konfrontatif. Kubu pro-Pemerintah Myanmar diisi oleh Rusia dan China. Sementara itu, kubu pro-Rohingya diisi oleh Amerika, Perancis, Inggris, Itali, Ukraina, Kazahstan, Swedia, Mesir, dan Senegal. Serta, kubu negara menengah diisi oleh Bolivia, Ethiopia, dan Uruguay. Berdasarkan model politik birokratik, proses pembuatan kebijakan dalam pertemuan 28 September 2017 dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3 Proses Pembuatan Kebijakan dalam Pertemuan 28 September 2017 di UNSC



Keterangan:

Warna: Warna didalam model didasarkan dari perbedaan kubu, yaitu:

- **Negara Pro-Pemerintah Myanmar:** Terdiri dari Rusia dan China
- **Negara non-konfrontatif:** Terdiri dari negara Jepang, Ethiopia, Uruguay, dan Bolivia
- **Negara non-Rohingya:** Terdiri dari Amerika Serikat, Inggris, negara koalisi Uni Eropa (Perancis, Swedia dan Itali), serta negara koalisi OKI (Kazakhstan, Senegal dan Mesir).

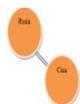
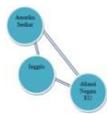
Ukuran: Besar kecilnya lingkaran menentukan *power*.

Hubungan antaraktor:

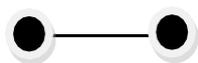


Berhubungan Sangat Dekat/ Aliansi.

Aliansi antara Amerika Serikat, Inggris dan negara EU terutama Perancis terkait isu ini dikarenakan adanya persamaan prespektif. Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis merupakan negara paing sering bekerjasama mengajukan retensi Krisis Myanmar agar dibahas di pertemuan UNSC.

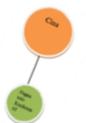


Aliansi antara Rusia dan China dalam pembahasan Krisis Myanmar disebabkan adanya persamaan posisi untuk melindungi Pemerintah Myanmar.



Berhubungan dekat

Meski belum menjadi anggota, Ukraina mempunyai persamaan prespektif dengan negara-negara Uni Eropa terkait isu ini.

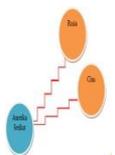


Salah satu yang menyebabkan munculnya negara non-konfrontatif disebabkan oleh adanya hubungan dekat dengan China sebagai koalisi Pemerintah Myanmar



Negara yang bersitegang

Amerika serikat dan koalisi Rusia-China sering kali terlibat perdebatan terkait isu ini, disebabkan perbedaan posisi dan prespektif. Amerika Serikat juga sering mengutarakan kritik atas Rusia- China yang selalu membela Pemerintah Myanmar.



Intervensi Krisis Myanmar: Perbedaan Prespektif

Di dalam sidang UNSC terdapat negara anggota tetap dan non tetap. Negara anggota tetap diisi oleh Amerika, Perancis, Inggris, Rusia, dan China. Sementara itu, negara anggota non-tetap dipilih oleh UNGA untuk menjabat selama dua tahun. Pada pertemuan formal pertama 28 September, negara non-tetap yang menjabat adalah Bolivia, Kazahtan, Swedia, Mesir, Sengal, Ukraina, Jepang, Bolivia, Ethiopia, dan Uruguay. Pertemuan ini dipimpin oleh Ethiopia sebagai presiden yang dipilih untuk menjabat semenjak 1 September 2017. Dalam permasalahan Krisis Myanmar, negara-negara tersebut terbagi menjadi tiga kubu, yaitu kubu Pro-Pemerintah

Rohingya, kubu Pro-Suku Rohingya dan juga negara kubu non-konfrontatif.

Negara Pro-Pemerintah Myanmar

China telah menjadi negara pendukung terbesar Myanmar semenjak lama. Kedua negara ini telah memiliki hubungan yang dekat semenjak pemerintahan militer Junta. Dalam permasalahan Krisis Myanmar, Ambassador China di Myanmar, Hong Liang menyatakan *support* kepada Pemerintah Myanmar dalam mengatasi isu di Rakhine State, dan berjanji akan mendampingi Myanmar di skala internasional (*The Irrawaddy*, 2017). Walaupun mengklaim sebaliknya, bagi China ketegangan antara diperbatasan Bangladesh dan Myanmar merupakan

ancaman bagi ambisi regionalnya. Beijing memiliki kepentingan geopolitik dan ekonomi di Myanmar, khususnya di Rakhine, di mana ia mengembangkan pelabuhan di kota Pelabuhan Kyaukpyu. Beijing tidak ingin krisis Rohingya menghambat kemajuan kerja sama antara ekonomi Bangladesh, China, India, Myanmar (*New York Times*, 2017).

Myanmar terletak di antara dua negara yang sama-sama menginginkan sumber alamnya, yaitu China dan India. Sejak 1990-an, perusahaan-perusahaan China telah mengeksploitasi kayu, sungai, dan mineral di Negara Bagian Shan di utara. Di *Rakhine State*, kepentingan China dan India adalah seputar pembangunan infrastruktur dan saluran pipa di wilayah tersebut. Proyek tersebut nantinya akan menyalurkan minyak dan gas di seluruh Myanmar. Di antara banyak proyek pembangunan, pipa transnasional yang dibangun oleh *China National Petroleum Company* (CNPC) menghubungkan Sittwe, ibu kota Rakhine, ke Kunming di China, telah mulai beroperasi pada September 2013. Sehingga adanya pertikaian antara Pemerintah Myanmar dan kelompok muslim bersenjata dikhawatirkan mengganggu bisnis ini (*New York Times*, 2017)

Dengan berbagai kepentingan langsung dan tidak langsung yang dimilikinya ini, China memegang peran besar dalam memblokir segala *draft* resolusi UNSC yang melawan Pemerintah Myanmar. Dengan menggunakan justifikasi yang diberikan oleh Pemerintah Myanmar bahwa penyerangan dilakukan untuk “membasmi teroris”, China mendeklarasikan bahwa apa yang terjadi di Rakhine adalah permasalahan internal (*New York Times*, 2017). Sehingga China

menganggap bahwa segala keputusan yang tegas dan intervensi tidak diperlukan.

Dalam membela Myanmar, China tidak sendiri. Rusia sebagai aliansi lama dari China juga sering kali melakukan blokade terhadap keputusan UNSC yang dinilai “menghakimi” Pemerintah Myanmar terkait kekerasan terhadap Suku Rohingya. Seperti aliansinya yaitu China, Rusia melarang segala intervensi terhadap “persoalan domestik” di Myanmar dan juga tetangkap mendukung beberapa usaha China untuk memblokir *draft* UNSC. Selain itu, Rusia juga dikritik oleh Amerika Serikat atas persetujuannya untuk menjual pesawat tempur kepada Myanmar, padahal Pemerintah Myanmar terbukti sering melakukan serangan udara kepada Suku Rohingya (*US News*, 2018).

Negara Non-Konfrontatif

Kategori negara kubu non-konfrontatif ini diisi oleh negara Bolivia, Ethiopia dan juga Uruguay serta Jepang. Biasanya negara-negara yang berada di kubu ini sadar akan keadaan Suku Rohingya yang memprihatinkan, serta mendukung operasi bantuan humanitarian. Namun, negara-negara ini juga berpendapat bahwa belum waktunya untuk intervensi, pemberian sanksi apalagi merekomendasikan masalah ini ke ICC. Negara kubu menengah lebih menekankan koorperasi dengan Pemerintah Myanmar. Hal ini bisa disebabkan oleh berbagai faktor seperti ideologi atau kedekatan dengan negara kubu pro-Pemerintah Myanmar. Negara yang tergabung di golongan ini juga merupakan negara yang mempunyai *vote* yang sulit diprediksi dan seringkali *abstain*.

Jepang menegaskan bahwa perlu adanya kepedulian terhadap situasi hak

asasi manusia di Rohingya serta mendukung akses bantuan kemanusiaan, namun Jepang menolak sanksi tegas terhadap Pemerintah Myanmar. Bahkan, Jepang termasuk negara yang *abstain* dalam *voting* untuk membahas *draft* resolusi UNGA yang diadopsi dari OIC terkait penghentian serangan militer dan pemberian status kewarganegaraan Rohingya. Secara keseluruhan, Jepang sering bertujuan untuk menawarkan jalan tengah antara perspektif Barat dan Asia, termasuk sanksi. "Cara ketiga" Jepang menekankan pada nilai-nilai universal hak asasi manusia dan demokrasi sebagai prasyarat untuk pembangunan yang stabil di suatu negara, sementara pada saat yang sama menolak sanksi serta menekankan koorperasi dengan Pemerintah Myanmar untuk menyelesaikan krisis ini. Selain itu Jepang juga mengambil jalan tengah ini untuk mempertahankan hubungan baik dengan Pemerintah Myanmar dikarenakan politik strategis Jepang merespon dominasi China di Asia Tenggara (*The Japan Times*, 2017).

Di dalam pertemuan formal 28 September 2017, Bolivia mengakui akan adanya deskriminasi terhadap minoritas Rohingya serta secara tegas mendesak Pemerintah Myanmar untuk menghentikan serangan kepada suku tersebut. Bolivia juga berpendapat bahwa Pemerintah Myanmar wajib membuka akses terhadap bantuan kemanusiaan sebesar-besarnya (UN, 2017). Meskipun demikian, Bolivia lebih memilih negosiasi dibanding dengan resolusi nyata yang tegas, seperti sanksi. Secara tradisional, negara ini sebenarnya mempunyai hubungan yang dekat dengan Amerika Serikat. Meskipun demikian, belakangan ini hubungan tersebut tidak berjalan dengan baik setelah Bolivia

memulangkan *U.S. ambassador*, *U.S. law enforcement* dan juga *development cooperation agencies* (*U.S. Departement of State*, 2018). Keputusan Bolivia untuk berada di kubu tengah ini kemungkinan ada hubungannya dengan hubungan aliansi dengan China yang beberapa waktu dekat ini semakin baik (*U.S. Departement of State*, 2018).

Pada pertemuan formal 28 September 2017, Uruguay dan Ethiopia berada di kubu non-konfrontatif dikarenakan keduanya juga mengakui adanya kejahatan terhadap hak asasi manusia serta mengutuk aksi militer Pemerintah Myanmar. Meskipun demikian, kedua negara ini tidak ingin ada kebijakan yang tegas menindak Pemerintah Myanmar. Sebaliknya, Uruguay dan Ethiopia lebih memilih rekonsialisasi (UN, 2017).

Prespektif Negara Pro-Rohingya

Negara anggota yang mendukung Rohingya biasanya diisi oleh negara Amerika Serikat, negara-negara Eropa yang sebagian besar tergabung di dalam Uni Eropa, serta negara solidaritas Islam. Negara-negara yang tergabung dalam pro-Rohingya ini biasanya memiliki kesamaan nilai kolektif bahwa kekerasan yang terjadi terhadap Suku Rohingya harus segera diselesaikan karena melanggar hukum internasional. Sebagai tindak lanjutnya, negara-negara ini menyepakati bahwa diperlukan penggunaan tekanan kepada Pemerintah Myanmar untuk menghentikan kekerasan terhadap Suku Rohingya serta mendesak agar UNSC memberikan hukuman yang tegas terkait isu ini, seperti menyerahkan agenda ini ke ICC dengan sebelumnya membentuk misi pencarian bukti kekerasan yang mandiri. Selain itu,

negara-negara ini juga mendukung rekomendasi yang dibuat oleh *Advisory Commission of Rakhine State* yang dipimpin oleh mantan *UN Secretary General*, Kofi Annan¹. Menurut mereka, jalan damai yang sudah ditempuh selama ini tidak mampu lagi memberikan dampak dalam penyelesaian krisis. Untuk itu, diperlukan aksi yang lebih agresif dalam menekan Pemerintah Myanmar.

Amerika Serikat

Dalam merespon kekerasan yang ada di Rohingya, Amerika Serikat adalah salah satu yang menjadi negara terdepan pendukung berhentinya deskriminasi dan kekerasan yang diterima Suku Rohingya. Amerika Serikat sebenarnya juga merupakan negara pertama yang menaruh keperhatian situasi politik dan keamanan di Myanmar yang dianggap telah mengancam perdamaian internasional. Amerika Serikat menyampaikan keprihatinan terhadap situasi miris di Myanmar tersebut kepada UNSC di bawah AOB sekitar Juni 2005 (*Security Council*, 2018). Selain itu, negara ini juga berusaha memasukkan Myanmar dalam pembahasan formal dewan pada awal Desember 2005,

meskipun usulan tersebut akhirnya ditolak oleh Aljazair, Brasil, Cina, Jepang, dan Rusia. Selain itu, Amerika Serikat juga pernah mengajukan *draft* resolusi UNSC terkait situasi hak asasi manusia di Myanmar, meskipun pada akhirnya di veto oleh China dan Rusia pada 12 Januari 2012 (UN, 2007).

Menanggapi kekerasan 25 Agustus 2017 yang skalanya telah mendekati *crimes against humanity*, Wakil Presiden Amerika Serikat Mike Pence pada sebuah wawancara mengatakan bahwa Presiden Trump mendesak UNSC untuk memberikan keputusan yang tegas (Aljazeera, 2017). Selain itu, pada berbagai kesempatan delegasi dari negara ini sering kali menyampaikan ketidakpuasannya terhadap kebijakan negara pro-Pemerintah Myanmar yaitu China dan Rusia. Departemen Luar Negeri Amerika Serikat pernah mengkritik Rusia tentang keputusannya untuk menyetujui penjualan senjata kepada Pemerintah Myanmar, meskipun ditemukannya bukti adanya serangan udara yang dilakukan militer terhadap Suku Rohingya. Menurut juru bicara Departemen Luar Negeri Amerika, Heather Nauery, kebijakan itu akan menambah intensitas krisis di Myanmar (*South Front*, 2018). Nikki Harley yang merupakan perwakilan Amerika Serikat di UNSC juga pernah mengungkapkan kekecewaan dan kritiknya pada Pemerintah Cina secara tidak langsung atas usahanya untuk memblokir kebijakan tegas UNSC terhadap Myanmar. Dalam pertemuan 28 September, Nikki Harley menegaskan bahwa militer harus menghentikan segala kekerasan dan juga menghimbau dunia internasional untuk tidak takut dalam menyebut keadaan di sana sebagaimana yang terjadi, yaitu

¹ *Advisory Commission on Rakhine State* yang dipimpin oleh Kofi Annan mengajukan draft laporan akhir berisi rekomendasi kepada otoritas nasional pada 23 Agustus 2017. Laporan ini dibuat setelah melakukan lebih dari 150 konsultasi dan pertemuan yang diadakan oleh Komisi Penasihat sejak diluncurkan pada bulan September 2016. Dalam prosesnya, Anggota komisi telah melakukan perjalanan secara ekstensif di seluruh Negara Bagian Rakhine, dan mengadakan pertemuan di Yangon dan Naypyitaw, Indonesia, Thailand, Bangladesh, dan Jenewa. Beberapa rekomendasi fokus khusus pada verifikasi kewarganegaraan, hak dan persamaan di depan hukum, dokumentasi, situasi pengungsi internal dan kebebasan bergerak, yang memengaruhi populasi Muslim secara tidak proporsional.

kebrutalan dan kampanye *ethnic cleansing* (UN, 2017). Amerika Serikat juga menghentikan pertimbangan keringanan perjalanan bagi pejabat militer senior dan mantan pejabat senior serta membatalkan undangan untuk pejabat militer senior untuk menghadiri acara yang disponsori AS (*Human Right Watch*, 2018).

Negara Eropa (terutama anggota Uni Eropa)

Inggris dan Prancis merupakan negara yang memainkan peran sebagai “*Pro-Rohingya Leading Country*.” Meskipun pernah ada ketegangan dengan Prancis pasca *brexit*, Inggris juga beberapa kali bekerjasama dengan negara sesama Eropa ini untuk mengajukan retensi kasus ke UNSC. Inggris juga menyampaikan kritik terhadap Pemerintah Myanmar bahwa kekerasan dan deskriminasi berat yang diterima Rohingya adalah perbuatan yang tidak bisa diterima serta mendesak agar segera permasalahan ini segera diselesaikan (*The Guardian*, 2017). Selain mendesak adanya resolusi di level internasional dalam UNSC, Inggris juga aktif dalam mendesak penghentian kekerasan secara pribadi. Pada bulan September 2017, Inggris mengumumkan menghentikan semua program kerja sama dengan militer Burma setelah kekerasan 25 Agustus 2017. Theresa May dalam pidatonya di *UN General Assembly* di New York juga mengatakan bahwa akan menunda pelatihan terhadap militer Burma. Ia mengatakan bahwa:

“The British government is announcing today that we are going to stop all defence engagement and training of the Burmese military by the Ministry of Defence until this issue is resolved” (*The Guardian*,

2017).

Negara yang masih tergabung dalam Uni Eropa juga menaruh perhatian besar pada permasalahan ini, seperti Perancis, Swedia, dan Italia. Sebagaimana *EU Charter of Fundamental Rights*, martabat manusia, kebebasan, demokrasi, kesetaraan, aturan hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah nilai-nilai ini tertanam secara kuat di dalam organisasi ini (EU, n.d.). Nilai kolektif ini kemudian mereka bawa dalam merespon kekerasan di Krisis Myanmar dalam UNSC. Negara-negara ini menunjukkan keprihatinan mendalam terhadap situasi hak asasi manusia di Myanmar tersebut.

Prancis adalah negara yang juga sering mengajukan retensi kasus kekerasan ini di UNSC, bersama dengan Amerika Serikat dan Inggris. Dalam pertemuan formal pertama pada 28 September 2017 tersebut, Francois Delattre sebagai delegasi Prancis mengatakan bahwa:

“...called for efforts to tackle the root causes of the violence, discrimination and systematic violation of the rights of the Rohingya, who had been denied citizenship for decades.”

Sementara itu, Itali diwakili oleh Sebastiano Cardi juga mengingatkan bahwa tugas UNSC adalah untuk segera merespon permasalahan ini dan mengirimkan pesan kuat dan konstruktif kepada Pemerintah Myanmar serta menegaskan bahwa aksi penyerangan terhadap minoritas Rohingya tidak bisa ditoleransi (UN, 2017). Swedia juga menginginkan resolusi tegas yang memberi tekanan nyata pada Pemerintah Myanmar. Namun, prioritas pertamanya adalah untuk memastikan akses

kemanusiaan ke Negara Bagian Rakhine. Swedia menuntut agar Pemerintah Myanmar memberikan akses kemanusiaan segera, penuh, aman, dan tanpa hambatan. Selain itu, Swedia juga menegaskan di dalam pertemuan 28 September ini bahwa segala bentuk kekerasan harus berhenti. Oloof Skog sebagai perwakilan Swedia mengatakan bahwa:

“...urging the Government to implement the recommendations laid out in the Advisory Commission on Rakhine State’s final report without delay, he said those responsible for human rights abuses and violations, as well as other crimes, must be brought to justice” (UN, 2017).

Meskipun belum menjadi negara sah di bawah Uni Eropa, Ukraina memiliki kesamaan nilai dengan negara-negara Eropa lainnya. Dalam pertemuan formal 28 September tersebut, delegasi Ukraina yaitu Olodymyr Yelchenco mengatakan bahwa segala kekerasan yang menargetkan warga sipil adalah hal yang tidak bisa diterima serta mendesak Pemerintah Myanmar menghentikan kekerasan ini. Di samping itu, Yelchenco juga mendorong kerja sama Pemerintah Myanmar untuk segera mengimplementasi rekomendasi *Advisory Commission on Rakhine State* yang dipimpin oleh Kofi Annan (UN, 2017). *Stand* Ukraina di negara pro-Pemerintah Myanmar juga mungkin dipengaruhi oleh ketegangan dengan Pemerintah Rusia dan relasi baru dengan negara-negara barat.

Negara Solidaritas Islam

Negara-negara solidaritas Islam yang tergabung dalam *Organisation of Islamic Cooperation* (OIC) seperti

Kazakhtan, Mesir, Senegal tentunya memiliki kesamaan solidaritas terhadap muslim Rohingya. Sehingga, mereka mendukung penuh intervensi untuk menghentikan kekerasan terhadap Rohingya di Myanmar. OIC memang telah berkomitmen untuk membantu proses penyelesaian permasalahan. Pada 19 September OIC juga sempat membahas tentang isu ini di level menteri, yang kemudian hasil kolektif pertemuan dibawa ke UNSC (UN, 2017).

Dalam pertemuan formal 28 September 2017, Senegal menegaskan Senegal secara tegas mengutuk segala kekerasan terhadap Suku Rohingya dan juga mendesak tindakan Pemerintah Myanmar menghentikan serangan militer. Fode Seck sebagai perwakilan Senegal juga mendorong UNSC untuk segera membuat badan pencarian bukti pelanggaran hak asasi manusia dan *crimes against humanity* sebagai batu pijakan sebelum melangkah yang lebih tegas (UN, 2017).

Mesir sebagai negara yang memiliki hubungan dekat dengan Amerika Serikat sekaligus menjadi negara yang tergabung dalam negara solidaritas Islam OIC, membuat negara ini tidak memiliki alasan lain selain mendukung kubu Pro-Rohingya. Dalam pertemuan formal 28 September 2017, Amr Abdellatif Aboulatta mengatakan bahwa:

“Hate speech, violence or threat of use of violence could not be accepted and must be rejected, whether perpetrated by a party or Government institutions... called on the Government of Myanmar to interact with the international community, allow for a high-level United Nations delegation to visit

the Rakhine state and work to provide citizenship to the Muslim Rohingya” (UN, 2017).

Kazakhstan sebagai negara muslim yang tergabung dengan OIC juga mendukung adanya resolusi yang tegas terkait permasalahan ini. Sebagaimana pendapat negara pro-Rohingya lain, Kazakhstan juga menginginkan penghentian kekerasan dan mendesak Pemerintah Myanmar untuk memberikan akses terhadap bantuan kemanusiaan. Meskipun demikian, Kazakhstan berusaha menjaga hubungan dekat dengan Rusia sebagai mantan negara bagian Uni Soviet (UN, 2017).

Kekuatan China dan Rusia dalam Memblokade Resolusi Tegas UNSC

Dilihat dari gambar proses pembuatan keputusan pada sidang UNSC tanggal 28 September tersebut, maka kita dapat melihat adanya ketimpangan proporsi antara jumlah negara yang pro-Pemerintah Myanmar, non-konfrontatif, dan pro-Rohingya. Mengingat sampai sekarang belum ada resolusi yang tegas berhasil dilahirkan oleh UNSC terkait dengan penghentian kekerasan dan juga mininjau *crimes agants humanity* maka dapat diasumsikan bahwa China dan Rusia bisa menguasai jalannya sidang walaupun jumlah mereka hanya sedikit bila dibandingkan dua kubu yang lain. Lantas apakah yang digunakan China dan Rusia sebagai alat dalam politisasi ini?

Dalam setiap pembahasan yang terkesan menyudutkan posisi Myanmar, China dan Rusia selalu menegaskan bahwa apa yang harus diperhatikan adalah situasi hak asasi manusia dan agar semua bisa berdialog aktif dengan Pemerintah Myanmar untuk resolusi perdamaian.

Mereka juga menegaskan bahwa apa yang terjadi di Rakhine adalah permasalahan internal yang tidak boleh diintervensi sembarangan. Di lain pihak kubu Rohingya menegaskan bahwa diperlukannya kebijakan yang kuat dan tegas untuk merespon kebijakan ini, serta mengecam ketidakmampuan Pemerintah Myanmar dalam mengontrol militer. Sementara itu, kubu non-konfrontatif tidak terlalu menonjol dan lebih fokus pada bantuan kemanusiaan. Perbedaan nilai dan prespektif itu, mereka diskusikan dengan saling mengadu argumen untuk dapat mencapai konsensus. Permasalahannya, rata-rata pembahasan krisis ini menyebabkan UNSC terbagi, sehingga pada akhirnya menggunakan *voting* untuk mencapai kesepakatan. Untuk alasan itu, China dan Rusia akhirnya mencari jalan untuk mempertahankan argumennya dalam mendukung aliasnya yaitu Myanmar, salah satunya menggunakan ancaman penggunaan hak veto.

Sebagaimana yang telah diketahui, dengan menjadi anggota tetap di UNSC, Rusia dan China mempunyai hak untuk veto. Dengan demikian, setiap keputusan *substantive* yang ditolak oleh Rusia dan China tidak akan bisa lolos. Hal inilah yang digunakan sebagai benteng terakhir dan terkuat kedua aktor ini untuk melindungi aliansi mereka Myanmar, jika mereka tidak mampu melobi anggota UNSC yang lain.

Dikarenakan pertemuan 28 September sudah merupakan pertemuan formal, berarti untuk dapat membuat draft sangat mungkin terjadi bila ada negara yang mau menjadi *signature country*. Sayangnya, meskipun dalam pertemuan ini negara terdepan pendukung Rohingya yaitu Amerika Serikat, Prancis, dan Inggris

berulang kali mengekspresikan dibutuhkannya draft yang tegas untuk menekan Pemerintah Myanmar, realitasnya draft yang bersangkutan tersebut tidak akan bisa lolos juga. Ini adalah implikasi dari penolakan China dan Rusia. Kedua negara tersebut merupakan anggota tetap yang tentunya mempunyai hak veto. Sehingga jika nanti draft tetap diajukan, China dan Rusia mengancam akan menggunakan hak tersebut.

Istilah untuk menyebut pendekatan China dan Rusia untuk “mengancam” demi memenangkan dalam proses pembuatan kebijakan di UNSC dalam krisis Myanmar ini, seringkali disebut dengan *Pocket Veto* (Okhovat, 2012). Istilah ini populer karena pada masa pasca perang dunia, dibandingkan menggunakan hak veto dan akhirnya mengundang kritik serta perhatian, mereka lebih memilih untuk mengancam terlebih dahulu sebelum draft tersebut tawarkan.

Ancaman akan melakukan veto *draft* resolusi tersebut digunakan sebagai alat untuk menegaskan kekuatan Cina dan Rusia dalam memblokade kebijakan tegas terhadap Pemerintah Myanmar. Karena jika Rusia dan China benar-benar menolak draft resolusi pada sidang UNSC, maka draft tersebut tetap tidak bisa disetujui. Sebab, untuk meloloskan draft resolusi menjadi resolusi dibutuhkan sekurang-kurangnya sembilan vote termasuk *Concurring vote (abstain)* dan tidak ada veto dari permanen member. Situasi ini menjadi dasar dari banyak pihak yang menganggap sistem UNSC sendirilah yang menghalangi kinerja UNSC. Sebab, sistem ini memungkinkan negara anggota permanen untuk hanya menyetujui draft yang sesuai dengan kepentingannya atau kepentingan aliansinya.

Sejak pembentukan Dewan Keamanan, anggota tetap memang melakukan praktik penyalahgunaan kekuatan veto dari alasan awal diadakannya hak itu dalam *UN Charter*. Meskipun pada masa pasca perang dunia penggunaan veto jarang dilemparkan secara langsung, namun nyatanya hal ini tidak menjadi penghalang untuk memanfaatkan hak ini demi kepentingan pribadi dengan cara *pocket veto* (Okhovat, 2012).

Dengan demikian, penggunaan *pocket veto* inilah bukti bahwa China dan Rusia berusaha memanfaatkan kelemahan sistem yang ada di UNSC sendiri untuk mendapatkan kepentingannya yaitu melindungi Myanmar dari segala resolusi tegas UNSC. Pada dasarnya, praktik inilah yang sering menjadi penghalang keefektifan UNSC menjalankan tugas-tugasnya. Selain pada kekerasan dan Krisis Myanmar, pola yang sama juga ditemukan dalam pembahasan tentang status legal Yerusalem dan juga penyerangan Israel terhadap Palestina. Mirisnya, kedua pembahasan tersebut juga memakan waktu yang lama.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa penyebab UNSC belum mampu memberikan keputusan yang tegas terkait kekerasan dan juga indikasi *crimes against humanity* disebabkan oleh adanya blokade oleh Cina dan Rusia sebagai aliansi Pemerintah Myanmar. Sepanjang kasus kekerasan dalam krisis Myanmar terhadap Rohingya semenjak tahun 2012 hingga sekarang, Cina dan Rusia berulangkali memblokade keputusan UNSC. Jastifikasi bahwa Krisis Myanmar

merupakan bagian dari “krisis internal” menjadi landasan penolakan Rusia dan Cina untuk menyetujui adanya intervensi baik itu dengan menekan menggunakan sanksi ataupun merekomendasikan kasus ini ke ICC. Hal ini dikarenakan meskipun tidak mau mengakuinya, China mempunyai kepentingan ekonomi dan juga keamanan perbatasan di Rakhine.

REFERENSI

- Aderson, D. L. & Aderson, D. (1997). *Theory of Devision Making: An Anotated Bibiography*. Messachusetts: Institute of Thechnology Massachusetts.
- Albert, E. (2017, Januari 13). The Rohingya Migrant Crisis. *cfr.org*. Retrieved Maret 4, 2018, from : <http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651>
- Aljazeera. (2018, Februari 5). Who are the Rohingya? Retrieved Maret 4, 2018, from <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/rohingya-muslims-170831065142812.html>
- Australia: Centre for Peace and Conflict Studies, the University of Sydney.
- Brouk. (2014). *Myanmar's 1982 Ciizenship Law and Rohingya*. Burmese Rohingya Organisation UK.
- BurmaLink. (2017, Agustus 24). War Crimes and Crimes against Humanity. *Burma Link*. Retrieved Januari 1, 2018, from <https://www.burmalink.org/background/burma/international-crimes-and-impunity/war-crimes-and-crimes-against-humanity/>
- EU. (n.d.). Human Rights. Retrieved Desember 17, 2017, from https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en
- Green, P., MacManus, T., & Venning, A. d. (2015). *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*. United Kingdom: Internasional State Crime Innitiative.
- ICC. (2011, Mei). Understanding the International Criminal Court. *ATHA*. Retrieved Januari 1, 2018, from <http://www.atha.se/content/icc-understanding-international-criminal-court-may-2011>
- Lowenstein, A. K. (2015). *Persecution of Rohingya Muslim: is Genocide Occuring in Myanmar's Rakhine State?* Internasional Human Right Clinic Yale School.
- Masoed, M. (1994). *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metologi*. Jakarta: LP3ES.
- Okhovat, S. (2012). *The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform*.
- Rosati, J. A. (2013). *Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective*. Cambridge University Press.
- SouthFront. (2018, Januari 29). US Furious over Rusia's Armes Supplies to Myanmar: The Pot Calling The Kettle Black. Retrieved Februari 1, 2018, from <https://southfront.org/us-furious-russias-arms-supplies-myanmar-pot-calling-kettle-black/>
- The Guardian. (2017, September 19). UK To Suspend Training of Burmese Military over Treatment of Rohingya. *The Guardian*. Retrieved Desember 25, 2017, from <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/19/uk-suspend-training->

- burmese- military-treatment-rohingya
- UN. (2007, Januari 12). China and Russia Veto US/UK-backed Security Council Draft Resolution on Myanmar. *UN News*. Retrieved Januari 1, 2018, from <https://news.un.org/en/story/2007/01/205732-china-and-russia-veto-usuk-backed-security-council-draft-resolution-myanmar>
- UN. (2017, September 28). Amid 'Humanitarian and Human Rights Nightmare' in Myanmar, Secretary-General Urges Full Access for Aid, Safe Return of Displaced Rohingya, End to Military Operations. *United Nations Meeting and Press Releases*. Retrieved Januari 23, 2018 from <https://www.un.org/press/en/2017/sc13012.doc.htm>
- UN-ACT. (2014). Myanmar's Citizenship Law (1982). *UN-ACT*. Retrieved September 10, 2017, from <http://un-act.org/publication/myanmars-citizenship-law-1982/>