



PERAN INTER PARLIAMENTARY UNION (IPU) TERKAIT ISU PELANGGARAN HAM ETNIS ROHINGYA PADA MASA PEMERINTAHAN SIPIL MYANMAR TAHUN 2011-2016

Dian Yumansarie

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

IPU is the international organization of parliaments, that makes IPU the only international organization in the world whose members consist of a national parliament from a sovereign country. This makes the role and scope of IPU interesting to see, in this case its about human rights violations during the civilian government in Myanmar. The civilian government made the system of checks and balances to work, where the parliament was active again to conduct surveillance of the government which had never occurred under its military regime. This research gives a new color because so far the resolution of Rohingya-related cases has never been done with a legislative approach. This research aims to explain the extent of the role of IPU in dealing with human rights violation against the Rohingya in Myanmar under the civilian government 2011-2016. The method used in this research is a qualitative method with the type of analytical-descriptive research through literature. The results of this research are that IPU does not have a big role in efforts to protect the human rights violation against the Rohingya in Myanmar because of three main factors, namely: (1) IPU seems to be less aggressive and limiting the scope of its activities, (2) Internal problems possessed by IPU, and (3) Internal barriers resulting from domestic conditions in Myanmar.

Keywords: *IPU, Human Rights, Rohingya, Myanmar Parliament*

Pendahuluan

Para aktivis HAM menyetujui bahwa 60 tahun setelah lahirnya *Universal declaration of Human Rights (UDHR)*¹, cita cita akan tercapainya kehidupan didunia tanpa adanya pelanggaran HAM masih jauh dari kenyataan. Buktinya, berdasarkan laporan yang didapat dari Amnesty International tahun 2009 dan beberapa sumber lainnya menunjukkan bahwa saat ini masih ada individu yang mengalami penyiksaan di setidaknya 81 negara, mengalami proses peradilan yang tidak adil di 54 negara, dan pembatasan terhadap kebebasan berekspresi di setidaknya 77 negara. Tidak hanya itu, perempuan dan anak-anak masih dinyatakan sebagai subjek yang sering dimarjinalkan serta belum terciptanya kebebasan pers dan kebebasan berpendapat dibanyak negara. Berbagai permasalahan tersebut merupakan contoh kecil dari daftar panjang pekerjaan rumah yang harus diselesaikan melalui kerja sama oleh komunitas internasional. (Maiese, 2004)

¹Sebuah dokumen internasional yang menyatakan hak dasar dan kebebasan fundamental yang menjadi hak semua manusia.

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai kasus pelanggaran HAM yang dialami oleh etnis Rohingya yang sudah berlangsung selama puluhan tahun di Myanmar. Situasi politik yang cenderung tidak stabil serta minimnya pemenuhan dan perlindungan HAM telah mendapatkan sorotan selama beberapa dekade. Dewasa ini, isu terkait pelanggaran HAM selalu mendapatkan perhatian serius dari komunitas internasional yang terdiri dari *state actor* maupun *non state actor*. Mereka mengkritik pemerintah Myanmar serta pasukan keamanan karena dianggap telah melakukan pelanggaran HAM dan hukum humaniter internasional. Menurut hasil laporan gabungan antara *UN High Commissioner on Human Rights* dan *Special Rapporteur*, menyatakan bahwa situasi HAM di Myanmar sangat memprihatinkan karena pelanggaran yang terjadi bersifat meluas dan sistematis terutama terkait dengan etnis minoritas Rohingya. (GICJ, 2017)

Myanmar merupakan negara dengan multi etnis. Tercatat ada sekitar 135 etnis yang diakui yang kemudian dikelompokkan menjadi 8 ras etnis nasional yaitu Burma 68 %, Shan 9%, Karen 7%, Rakhine 4%, China 3%, India 2%, Mon 2%, dan lainnya 5% (CIA, 2017). Namun, permasalahan terkait dengan SARA masih menjadi pekerjaan rumah yang belum dapat diselesaikan oleh pemerintah. Salah satunya adalah isu pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya. Hingga saat ini, Rohingya tidak diberikan status kewarganegaraan yang membuat mereka menjadi *stateless*. Bahkan PBB menyatakan bahwa Rohingya merupakan salah satu kelompok minoritas paling teraniaya di dunia (Bambang, 2012). Jika ditarik kebelakang, permasalahan tersebut merupakan dampak dari penjajahan Inggris. Pada saat itu, mereka sering mengirimkan tenaga kerja asing yang berasal dari India dan Bangladesh. Seiring berjalannya waktu, hal tersebut menyebabkan masuknya etnis baru yaitu Rohingya. Paska kemerdekaan Myanmar, 4 Januari 1948 berbagai masalah terkait keberadaan Rohingya mulai terjadi karena pemerintahan dikuasai oleh etnis Burma.

Secara garis besar, pelanggaran HAM terhadap Rohingya berupa pembatasan dalam berbagai aspek. Mulai dari pembatasan dalam bentuk pergerakan, kelahiran, perbaikan rumah dan pembangunan tempat ibadah, bahkan mereka juga dilarang bepergian keluar kota tanpa izin terlebih dahulu kepada pemerintah. Tidak hanya itu saja, etnis Rohingya yang menikah dilarang memiliki lebih dari dua anak dan ketika ingin menikah harus mengajukan izin terlebih dahulu (BBC, 2014). Seiring berjalannya waktu, intensitas pelanggaran HAM yang terjadi semakin meningkat dan mengkhawatirkan, ditambah dengan rendahnya komitmen pemerintah dalam menyelesaikan isu ini semakin mendorong campur tangan aktor asing. Komunitas internasional melihat urgensi penyelesaian konflik sehingga mencoba menciptakan sebuah kerangka hukum internasional yang memastikan kekejaman dan pelanggaran HAM tidak terjadi lagi.

Walaupun terdapat banyak aktor yang dapat terlibat dalam usaha perlindungan HAM. Namun, mengingat Myanmar merupakan *state actor* yang seharusnya mempunyai peran sentral dalam perlindungan HAM tapi terkesan gagal karena berada dibalik tindakan kekerasan terhadap warga sipil, sehingga menjadikan peran *non state actor* khususnya organisasi internasional menjadi alternatif pilihan sekaligus mempunyai fungsi sebagai pengontrol dan penyeimbang sikap Myanmar terkait dengan perlindungan HAM etnis Rohingya.

Inter-Parliamentary Union (IPU) menjadi sebuah organisasi internasional alternatif dalam penyelesaian isu pelanggaran HAM etnis Rohingya di Myanmar. Hal tersebut dikarenakan posisi IPU sebagai salah satu perwakilan organisasi internasional dari sisi legislatif yang anggotanya terdiri dari parlemen nasional dari hampir seluruh negara didunia. Selain itu, IPU dirasa cocok untuk meneliti penyebab dibalik eskalasi konflik serta pelanggaran HAM di Myanmar yang semakin parah ketika berada dibawah pemerintahan sipil. Cukup ironis memang ketika melihat pemerintahan sipil yang dipilih oleh rakyat karena telah merasa jenuh berada

dalam kontrol pemerintahan junta militer selama hampir 46 tahun dan menginginkan perubahan baik dari reformasi pemerintahan maupun peningkatan perlindungan HAM justru menjadi sebuah waktu yang kelam khususnya terkait isu pelanggaran HAM. Padahal dengan sistem pemerintahan parlementer yang digunakan oleh Myanmar, parlemen memegang peran yang cukup penting terkait fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Sehingga secara teori, pemerintah tidak dapat dengan leluasa menyalahgunakan wewenang termasuk melakukan pelanggaran HAM. Oleh karena itu, disini IPU dapat menggunakan sisi legislatif yaitu parlemen Myanmar dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM etnis Rohingya.

Pembahasan

Ruang Lingkup Bantuan IPU Terkait Pelanggaran HAM Etnis Rohingya

Ruang lingkup bantuan dan dukungan yang diberikan oleh IPU sangat luas antara lain bantuan teknis, bantuan non teknis, dan bantuan finansial.

1. Bantuan Teknis Terhadap Parlemen

a. *Infrastructure Development*

Hal ini berkaitan dengan kegiatan pendukung yang bertujuan memperkuat dan meningkatkan kualitas infrastruktur yang diharapkan berdampak juga pada peningkatan kualitas SDM. Selain itu juga diharapkan dapat meningkatkan efektifitas kerja parlemen dalam melakukan tugas pokoknya. Secara efektif, program IPU dalam bidang pengembangan infrastruktur berjalan setelah mendapatkan laporan awal dari tim perwakilan yang berkunjung ke Myanmar pada tahun 2012 yang menyimpulkan bahwa beberapa hal vital yang perlu diberikan untuk menunjang kerja parlemen yaitu mesin cetak, meja dan kursi, rak buku, alat perekam suara untuk sidang dan kegiatan lain, mesin komputer, serta pembangunan ruang pleno.

b. *Institutional Development*

Program ini mempunyai tujuan untuk memperbaiki fungsi lembaga legislatif. Salah satu pengimplementasian program ini yaitu pemberian arahan bagaimana cara menjalankan tugas dan fungsi pokok parlemen secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, IPU mendatangkan ahli yang diharapkan dapat memberikan saran bagi parlemen Myanmar ketika akan membuat suatu kebijakan publik. Salah satu program IPU terkait dengan *institutional development* yaitu ketika IPU secara langsung mengundang *Chloe Smith* yang merupakan anggota parlemen Inggris. Penunjukkan tersebut bukan tanpa alasan. Inggris dipilih dalam program ini karena dianggap mempunyai sistem pertanggungjawaban, representasi, dan pengawasan yang baik sehingga sesuai dengan kondisi transisi demokrasi yang sedang dialami Myanmar. Prioritas tinggi Inggris terhadap perlindungan HAM juga dianggap IPU sesuai dalam menangani isu Rohingya. Pembuatan kebijakan publik pada masa transisi dianggap sangat penting. Mengingat ekspektasi tinggi dari publik akan pembaharuan-pembaharuan yang dibuat oleh parlemen pilihan rakyat, bantuan pengarahan penting dilakukan agar hasil yang didapat tidak jauh dari ekspektasi.

c. *Capacity Building*

Bantuan teknis berkaitan dengan pelatihan anggota parlemen serta staf terkait aspek dalam praktek pembuatan undang-undang, prosedur, maupun simulasi pelaksanaannya. Dalam hal ini, IPU mempunyai tiga program kunci, yaitu:

1. Menciptakan *Learning Centre*
2. Digitalisasi Parlemen
3. Menciptakan *Research Services*

d. *Legislative Content Development*

Melalui program ini, IPU berperan sebagai fasilitator bagi parlemen untuk bertukar pengalaman dan memberikan nasehat kepada parlemen Myanmar terkait dengan isi dari undang-undang yang baru maupun penting.

e. *Knowledge Sharing*

Melalui program ini, anggota parlemen didorong untuk secara bersama-sama saling bertukar pendapat dan pengalaman dalam bidang legislatif. Disini IPU membiayai parlemen Myanmar untuk melakukan *study tour* di Inggris, Kanada, Selandia Baru, Austria, Ghana, Kanada, Australia, dan Zimbabwe. Salah satu contoh program *knowledge sharing* yang dilakukan oleh IPU kepada parlemen Myanmar adalah ketika IPU membiayai kunjungan kerja parlemen Myanmar ke Inggris. Hal tersebut karena Inggris merupakan salah satu negara anggota IPU yang menunjukkan kekhawatirannya akan kondisi pelanggaran HAM Rohingya. Setiap pertemuan yang diadakan oleh IPU maupun mitra kerjanya, parlemen Inggris terus mendesak agar pemerintah Myanmar segera menghentikan tindakan diskriminasi dan pelanggaran HAM. Oleh karena itu, IPU mengundang beberapa perwakilan anggota parlemen Myanmar untuk bertemu parlemen Inggris agar dapat melakukan dialog dan saling bertukar pikiran agar selanjutnya dijadikan sebagai bahan masukan kepada pemerintah maupun dalam pembuatan kebijakan terkait dengan Rohingya.

2. Bantuan Non Teknis

a. Promosi Prinsip-Prinsip Demokrasi

Promosi prinsip demokrasi oleh IPU didasarkan atas standar dan norma internasional. Hal tersebut merupakan bagian dari tindakannya untuk mempromosikan sistem perwakilan yang demokratis dan pluralis. IPU percaya demokrasi adalah cita-cita yang diakui secara universal karena berdasarkan nilai umum bagi semua orang terlepas dari budaya, politik, sosial maupun perbedaan ekonomi. Idealnya, demokrasi bertujuan untuk melindungi dan mempromosikan martabat dan hak-hak fundamental individu, menanamkan keadilan sosial, serta mendorong pembangunan ekonomi dan sosial. Atas kepercayaan tersebut maka IPU membuat sebuah program yang bernama "*The Study and Promotion of Representative Institutions*". Program tersebut memiliki tujuan untuk meningkatkan demokrasi dan pluralisme dalam sistem pemerintahan dengan menjadikan parlemen sebagai aktor kunci.

b. Promosi Persamaan Gender

Promosi akan isu kesetaraan gender selalu ada dalam setiap aktivitas termasuk bantuan yang diberikan oleh IPU. Isu tersebut memang menjadi salah satu fokus utama dari IPU. Oleh karenanya, IPU menjalankan seluruh program kerjanya dengan mendorong partisipasi perempuan dalam politik. Selama lebih dari sepuluh tahun, IPU telah mendorong anggota parlemen khususnya yang menjadi negara anggota untuk melibatkan partisipasi perempuan ke dalam delegasi saat dilaksanakannya konferensi. Bahkan bagi negara yang gagal menaatinya akan diberikan sanksi. Maka tidak heran jika kita melihat fenomena dimana setiap tindakan yang dilakukan IPU baik melalui program maupun resolusi yang dikeluarkan sangat memperhatikan isu gender. Selain itu, IPU juga percaya bahwa parlemen sebagai salah satu institusi negara yang mewakili rakyat mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap promosi nilai kesetaraan gender. (union, 2000)

c. Promosi Hak-Hak Parlemen

Promosi dan perlindungan HAM bagi anggota parlemen yang dilakukan oleh IPU ditujukan untuk memperkuat dan meningkatkan fungsi parlementer. Komitmen IPU untuk

mempromosikan dan melindungi HAM bagi anggota parlemen dibuktikan dengan dibentuknya *Committee on Human Rights of Parliamentarians*. Komite ini mempunyai tanggung jawab untuk menyelidiki keluhan yang berkaitan dengan pelanggaran HAM anggota parlemen. Disini, ketika sebuah kasus telah dilaporkan kepada komite maka akan segera dilakukan dialog dengan pihak berwenang untuk mencari solusi penyelesaian yang sesuai dengan standar HAM. Perlu digarisbawahi bahwa komite ini berkontribusi terhadap penyelesaian 1.538 kasus di 104 negara termasuk di Myanmar.

3. Bantuan Finansial

Mengingat Myanmar merupakan salah satu negara yang masih berkembang, pemberian bantuan finansial merupakan suatu hal yang penting untuk dilakukan. Bantuan tersebut diberikan dalam bentuk uang tunai dan pendanaan proyek. Contoh nyata yaitu melalui program kerja lima tahun yang dijalin antara UNDP dan IPU. Dukungan finansial dalam hal ini berbentuk dana tunai serta program. Program pendanaan tersebut bertujuan untuk memastikan akuntabilitas institusi demokrasi yang sedang berkembang antara lain parlemen, lembaga peradilan dan administrasi publik, serta media dan masyarakat sipil.

Terkait program pendanaan yang ditujukan terhadap parlemen, mereka secara khusus mempunyai tujuan dalam hal penguatan legislatif. Komponen dari program penguatan legislatif mempunyai fokus untuk mendukung kerja *Pyithu Hluttaw* dan *Amyotha Hluttaw* sehingga mereka dapat menjalankan proses pembuatan undang-undang, pengawasan, dan melaksanakan dialog sebagai bagian dari proses perdamaian. (undp, 2015)

Tabel 4.2
Rincian Dana “*IPU-UNDP 2013-2015 Country Programme For Myanmar*”

Sumber Dana	Jumlah Dana (USD)
UNDP core	\$13,715,000
UNDP non core	\$30,210,000
Total	\$43,925,000

Sumber: www.undp.org

Dari tabel 4.2 dapat dilihat bahwa IPU bekerjasama dengan UNDP pada tahun 2013-2015 dalam pemberian bantuan berupa dana finansial kepada Myanmar sebesar total \$43,925,000. Terkait parlemen Myanmar, bantuan keuangan awal yang diberikan langsung didistribusikan kedalam aspek peralatan untuk memperkuat insfraktur mereka. Berdasarkan penelitian, ada hal yang menarik karena sebagian besar parlemen lebih memilih untuk menggunakan dana yang didapat dalam bentuk penyediaan peralatan untuk memperkuat infrastruktur. Hal tersebut dianggap sebagai langkah aman yang diambil karena memberikan bukti nyata secara langsung dan secara bersamaan menguntungkan bagi parlemen yang enggan terlalu berkomitmen pada proses demokratisasi.

Analisis Efektivitas Program Bantuan IPU di Myanmar

Meski berbagai upaya telah dilakukan oleh IPU dalam usahanya untuk meningkatkan penguatan lembaga legislatif di Myanmar baik melalui dialog langsung maupun program kerja, perlu disadari bahwa langkah-langkah tersebut mengalami beberapa hambatan yang mempengaruhi keberhasilan dan keberlangsungan visi dan misi IPU. Mengingat Myanmar

sedang dalam masa transisi demokrasi setelah sekian lama berada dalam pemerintahan junta militer yang dijalankan secara otoriter, posisi parlemen disana sangat vital dan seakan menjadi sebuah arena perjuangan politik dan aktor penting dalam memelihara demokrasi. Karena usia serta pengalaman parlemen masih sangat muda dan terbatas menyebabkan munculnya banyak kekurangan yang secara tidak langsung mempengaruhi tugas pokok mereka termasuk juga menghambat keberhasilan program IPU disana. Beberapa hambatan yang dihadapi oleh IPU di Myanmar antara lain:

a. Ketidakstabilan Politik / Kediktatoran Militer

Legislatif sering digambarkan sebagai poros demokrasi berdasarkan konstitusi yang berlaku hampir di setiap Negara. Namun, perkembangan legislatif di Myanmar sangat lambat bahkan bisa dibilang mati karena selama puluhan tahun berada dibawah tekanan junta militer. Berdasarkan sejarah politik dan demokrasi di Myanmar, menunjukkan bahwa junta militer menyebabkan ketidakstabilan politik dalam negeri hingga mengakibatkan pembubaran lembaga legislatif dan terjadi kesenjangan yang besar antara fusi kekuatan legislatif dengan kekuatan eksekutif.

“the phenomena of democratisation, democracy, good governance and legislating for good governance, among other similar political phenomena... are stocked or trapped in a praetorian order. This is as a result of the social structure and political economy of both colonialism and post colonial state as well as prolonged military rule”(Oyovbaire, 1997)

Berdasarkan artikel yang ditulis oleh Oyovbaire diatas dapat menjelaskan fenomena demokrasi yang sulit dijalankan di Myanmar sebagai akibat dari struktur sosial dan ekonomi politik pada masa kolonialisme hingga setelahnya serta aksi militer yang berkepanjangan. Gangguan terus-menerus yang diterima oleh parlemen dalam menjalankan fungsi legislatif oleh serbuan militer dalam pemerintahan secara perlahan menggeser posisi lembaga legislatif sebagai lembaga pemerintahan yang vital di Myanmar. Oleh karena itu, paska keberhasilan pemilu pada tahun 2010, IPU mengadakan program intervensi yang ditargetkan pada pembangunan kapasitas parlemen.

Namun, IPU mengalami kesulitan karena faktor sosial ekonomi, lingkungan budaya dan politik yang menyebabkannya parlemen disana tidak dapat berfungsi secara maksimal. Jadi junta militer tidak hanya menghambat proses politik tapi juga mengurangi efektifitas program intervensi yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas terhadap negara dengan demokrasi yang sedang tumbuh. Militerisme atau praktik non-demokrasi yang dijalankan dalam kurun waktu lama secara perlahan akan menyebabkan masyarakat kaget ketika berada dibawah pemerintahan sipil karena hirarki dan proses tata kelola pemerintah kompleks menyebabkan hasil yang dicapai lebih lama.

Maka dari itu, wajar jika harapan para pemilih terhadap parlemen sangat besar bahkan cenderung membawa tekanan dan intimidasi. Hal tersebut juga terjadi di Myanmar. Mereka mempunyai harapan tinggi terhadap pemerintahan sipil tanpa menyadari bahwa negaranya masih dalam masa transisi demokratisasi sehingga banyak sekali kekurangan yang dimiliki. Pola pikir seperti itu juga membuat lambatnya keberhasilan program intervensi IPU karena mereka sangat membutuhkan mandat dan legitimasi yang didapat dari opini positif public seperti tingkat kepuasan tinggi terhadap parlemen. Masalah lain yang dihadapi adalah sosial ekonomi seperti korupsi, kebijakan ekonomi yang buruk, hingga kurangnya perencanaan ekonomi yang tepat. Beberapa hal tersebut berujung pada permasalahan kompleks yaitu pengangguran, rendahnya tingkat

produktivitas, biaya hidup yang tinggi, dan standar hidup buruk yang menyebabkan tekanan pada lembaga legislatif sehingga meningkatkan ketidakpuasan masyarakat bahkan dapat menyebabkan konflik antar etnis dan kerusuhan seperti yang dialami oleh etnis Rohingya di Myanmar. Oleh karena itu, wajar jika intervensi IPU tidak mencatat keberhasilan dan tidak memberikan dampak yang cukup besar.

b. Implementasi / Faktor Intervensi Manajemen

Beberapa faktor terkait dengan implementasi program intervensi IPU mempunyai peran untuk melemahkan keberhasilan program tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh dari laporan bersama antara IPU dan UNDP, faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Beberapa parlemen di Myanmar cenderung mencari jenis bantuan yang sama kepada beberapa donor sekaligus. Namun kurangnya keterbukaan antara parlemen dan pendonor terkait informasi bantuan, menyebabkan adanya beberapa program menjadi tumpang tindih satu sama lain. Misalnya, di bidang penyediaan peralatan, kurangnya koordinasi membuat ketidakcocokan peralatan dan pemeliharaan dan hal tersebut sangat fatal jika terjadi di bidang teknologi informasi.
2. Intervensi IPU atau pendonor lain menimbulkan ketergantungan yang berlebihan terhadap parlemen Myanmar. Bahkan beberapa anggota parlemen nasional mempunyai pola pikir akan mengeksploitasi dana bantuan secara besar-besaran dengan anggapan bahwa akan selalu ada aliran bantuan finansial. Hal tersebut sangat bertolak-belakang dengan tujuan awal intervensi yaitu membantu membangun kapasitas dan kualitas parlemen dan diharapkan secara perlahan mereka mampu dengan sendiri mencukupi kebutuhannya.
3. Parlemen penerima dana program IPU terkadang kurang memahami hal-hal teknis seperti ruang lingkup, keuntungan yang ditawarkan hingga batasan-batasan yang dimiliki. Bahkan terdapat banyak parlemen yang tidak ikut andil dalam pelaksanaan program IPU. Hal tersebut mengganggu kesinambungan dan keberlanjutan program.
4. Kurangnya komitmen dan kedisiplinan anggota parlemen terkait program-program untuk meningkatkan *capacity building*. Hal tersebut dapat dilihat dari rendahnya jumlah yang hadir dalam program yang dirancang untuk meningkatkan kapasitas mereka.
5. Prosedur yang ketat dan kompleks terkait pengaksesan dana bantuan membuat keterlambatan pelaksanaan hingga pembatalan program.
6. Sebagian besar pendanaan kegiatan IPU berasal dari lembaga donor. Hal tersebut karena biaya keanggotaan dan sumbangan sukarela saja tidak cukup untuk menjalankan program bantuan dana yang bertujuan memperkuat lembaga legislatif. Oleh karena itu, IPU sangat tergantung pada pendanaan dari negara-negara donor dan lembaga yang mendukung visi misi IPU. Namun hal tersebut berdampak pada berbagai bentuk persyaratan yang diajukan oleh pendonor. Contohnya, dibutuhkan persetujuan dan keterlibatan pendonor terkait dengan implementasi program IPU terutama pengadaan barang dan *capacity building* yang terkadang bersifat kontraproduktif jika program tersebut sifatnya sangat *urgent*.

Selain itu, lebih lanjut dijelaskan bahwa *Project Monitoring Unit* (PMU) yang secara langsung diberikan mandat oleh IPU juga mengalami kendala. PMU merupakan badan pengawas program yang dimiliki oleh IPU. Tugasnya untuk memantau jalannya program-program yang dimiliki IPU sebagai pendonor dana kepada Negara Negara yang sedang

mengalami masalah termasuk Myanmar. Berbagai masalah yang dihadapi PMU di Myanmar, antara lain:

1. Parlemen Myanmar tidak membuat sebuah dokumen yang jelas terkait dengan perjanjian pendanaan kepada IPU hingga pelaksanaan program yang meliputi Peraturan Umum (*General Regulations*), batas waktu pengadaan (*Procurement thresholds*), dll.
2. Tidak ada definisi yang jelas terkait peran dan tanggung jawab pelaksana tugas yang terlibat dalam tata kelola program, khususnya berkaitan dengan keterlibatan lembaga legislatif Myanmar yang terdiri dari *Pyithu Hluttaw* dan *Pyidaungsu Hluttaw*.
3. Tidak ada suatu dokumentasi resmi berisi panduan yang ditujukan kepada pelaksana program sehingga rawan akan penyelewengan dana dan menjadi tidak efektif.
4. Kurangnya aspek keberlanjutan program karena durasi dan implementasi pelaksanaannya yang singkat.
5. Masalah administrasi yang kompleks seperti prosedur pencairan dana menyebabkan penundaan berbagai program IPU di Myanmar. Parlemen Myanmar seakan enggan memprioritaskan pelaksanaan program jika pendanaan tidak dilakukan terlebih dahulu sedangkan IPU menganggap proposal pelaksanaan yang diajukan parlemen seperti permasalahan dokumen tender, siapa saja yang terlibat dalam program, dll yang dianggap belum memenuhi syarat sehingga menimbulkan sedikit *deadlock*.
6. Tidak adanya kepercayaan yang terjalin antara pendonor dan negara penerima bantuan khususnya terkait program yang membahas tata kelola pemerintahan tanpa mempertimbangkan dan memastikan otonomi parlementer di suatu negara tersebut.
7. Kurangnya kemauan dan komitmen politik dari penerima dana.
8. Keterlibatan parlemen negara penerima dana yang tidak mempunyai kapasitas dalam perencanaan dan pelaksanaan dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan program IPU.
9. Kurangnya pemahaman yang jelas terkait dengan bantuan teknis maka secara otomatis juga akan mengurangi dampak yang akan diberikannya.
10. Kurangnya koordinasi sering menyebabkan ketidakcocokan beberapa peralatan dan karena itu pemeliharaan menjadi bermasalah.
11. Sudut pandang ideologis seringkali menjadi hambatan bagi pemberian dukungan yang penuh terhadap program IPU.
12. Prosedur keuangan yang ketat terkait penggunaan dana bantuan terkadang membuat keterlambatan pelaksanaan kegiatan sesuai rencana awal.

Terlepas dari itu semua, IPU secara strategis berhasil meningkatkan kesadaran para anggota parlemen Myanmar agar menjadi wakil dari semua komponen masyarakat melalui program-program dengan prioritas masalah gender, hak asasi manusia, dll. IPU juga telah berusaha untuk memberikan dampak positif dalam upaya memperkuat parlemen di Myanmar.

Kesimpulan

Pada penelitian ini hipotesis mengenai peran IPU dalam menangani pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya di masa pemerintahan sipil Myanmar tidak memberikan pengaruh yang besar terbukti. Inefektivitas yang terjadi pada bantuan dan berbagai program yang telah dijalankan IPU di Myanmar disebabkan oleh berbagai hal. Namun dalam penelitian ini, penulis dapat menyimpulkan bahwa ada 3 faktor utama. Yaitu:

1. IPU terkesan kurang agresif dan terlalu membatasi ruang lingkup aktivitas kerjanya

2. Kekurangan internal yang dimiliki oleh IPU
3. Hambatan internal akibat dari kondisi domestik di Myanmar

Faktor Pertama, IPU terlalu bermain dalam zona aman menjalankan perannya di dalam konstelasi politik internasional. Seharusnya IPU lebih berani dan agresif menggunakan diplomasi parlementer mengingat legitimasi yang dimiliki anggotanya yang terdiri dari hampir seluruh parlemen nasional negara berdaulat di dunia. IPU juga terkesan terlalu terpaut dengan identitas diri yang menyebabkan pembatasan pemberian program bantuan hanya kepada lembaga legislatif di Myanmar saja. Padahal secara realitas, parlemen IPU masih berusia muda dengan SDM dan komitmen yang terbatas. Dampak yang diberikan akan jauh lebih besar apabila IPU juga melibatkan LSM atau aktor lokal lain sesuai dengan isu program IPU yaitu pelanggaran HAM etnis Rohingya.

Faktor Kedua, kondisi internal IPU yang masih memiliki banyak kekurangan mulai dari sistem pendanaan hingga implementasi program kerja. IPU merupakan salah satu organisasi tertua di dunia dan banyak anggapan bahwa terjadi perubahan sikap dan kebijakan yang terkadang kontroversial dan bertolak belakang jika dibandingkan dengan tujuan awal pendirian organisasi tersebut. Hal ini menimbulkan pro dan kontra di lingkungan internasional. Ada dua hal yang menjadi sorotan permasalahan internal IPU, yaitu:

1. Tidak memiliki standar keanggotaan sehingga beberapa anggota berasal dari rezim rezim yang represif dan tidak liberal. Akibatnya, IPU dianggap tidak lagi melayani tujuan yang serius karena memberikan rezim-rezim tersebut sebuah forum internasional. Anggota IPU dengan rezim yang represif meliputi Libya, Korea Utara, Somalia, Sudan, Belarus, Kuba, Iran, Laos, Oman, Arab Saudi, Suriah, Tunisia, Vietnam, dan Zimbabwe (FreedomHouse, 2009). Sedangkan anggota IPU tidak menganut sistem liberal seperti Angola, Burundi, Kongo, Republik Demokratik Kongo, Sierra Leone, Togo, Ukraina, dan Venezuela (Miller & R Holmes, 2015). Walaupun IPU juga dengan tingkat demokrasi dan penganut sistem liberal yang bagus seperti 29 negara anggota NATO namun mereka kalah jumlah yaitu 94 dari 154 kursi di IPU.
2. Implementasi program IPU yang terkesan tidak jelas dan tidak memiliki prioritas. Misalnya, terkait dengan proses pendanaan program, mereka tidak mempunyai panduan baku sehingga rawan akan penyelewengan dan sulit untuk diikuti negara yang menjadi target pemberian bantuan.

Faktor ketiga, kondisi domestik Myanmar yang masih dalam tahap awal transisi menuju demokrasi setelah puluhan tahun dibawah junta militer memberikan hambatan besar bagi implementasi program IPU terutama terkait kesiapan dan komitmen. Myanmar yang baru dalam tahap belajar untuk membuka diri pada dunia internasional dihadapkan langsung dengan tuntutan-tuntutan sebagai syarat untuk menerima bantuan finansial serta program IPU. Hal tersebut menuai respon positif dan negatif di domestik terutama dari parlemen Myanmar selaku subyek bantuan IPU. Sebagai contoh, politik domestik Myanmar yang di dominasi oleh kubu militer yang anti demokrasi dan kubu sipil yang mendorong percepatan demokratisasi menjalankan program IPU dengan komitmen dan tingkat keseriusan yang berbeda. Hal tersebut secara tidak langsung mempengaruhi efektifitas dan besar kecilnya dampak yang dihasilkan dari program sebagai bagian dari peran IPU.

Referensi

- Bambang, C. (2012, Oktober 25). *Puluhan Tewas Pasca Kerusuhan Terbaru di Rakhine-Rohingya*. Retrieved Juli 22, 2017, from article.wn.com: <http://article.wn.com/view/2012/10/25>
- FreedomHouse. (2009, Maret 18). *Worst of the Worst: The World's Most Repressive Societies 2009*. Retrieved Januari 19, 2019, from Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/uploads/WoW09>
- GICJ. (2017). *Discussion on Myanmar at the Human Rights Council*. Retrieved Oktober 25, 2017, from www.gicj.org: <http://www.gicj.org/conferences-meetings/human-rights-council-sessions/1009-overview-discussion-on-myanmar-at-the-human-rights-council-34th-session>
- Maiese, M. (2004, Juni). *Human Rights Protection*. Retrieved Oktober 25, 2017, from www.beyondintractability.org: http://www.beyondintractability.org/essay/human_rights_protect
- Miller, T., & R Holmes, K. (2015). *2015 Index of Economic Freedom*. Retrieved Januari 19, 2019, from Heritage: https://www.heritage.org/index/pdf/2015/book/index_2015.pdf
- Oyovbaire, S. (1997). *Democracy as a Model of Economic Development and National Integration*. Abuja: The Daily Champion.