



Pengaruh Konflik Pemerintah Sipil dan Militer Myanmar terhadap Kebijakan Myanmar dalam Penanganan Kasus Rohingya tahun 2015-2019

Normawati Susanto

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

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269 Website

<http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip.undip.ac.id

ABSTRACT

Rohingya is a minority ethnic in Myanmar that has been discriminated since the reign of the military junta (tatmadaw). In the era of Aung San Suu Kyi which the Rohingya crisis has not handled well, places Myanmar in a difficult position internationally. In the domestic sphere, conflict between the civilian government and tatmadaw related to Rohingya handling policies occurred because the position of tatmadaw in politics remains strong, as stipulated in the 2008 Myanmar Constitution. This study discusses how the conflict influences Myanmar policies towards the handling of Rohingya crisis. The civilian government formed an Advisory Commission on Rakhine State to handle the case, while the tatmadaw carried out a clearance operation in handling it which caused instability in Myanmar. This study will use a decision-making model on bureaucratic politics by Graham T. Allison to analyze how the conflict within Myanmar government influences Rohingya policies by looking at two contested actors, tatmadaw and civilian government. This research uses qualitative and descriptive methods by using literature study in data collection. The result of this study shows the fact that the conflict between the civilian government and tatmadaw of Myanmar has been detaining the process of handling Rohingya case.

Keywords: *tatmadaw, civilian government, Advisory Commission on Rakhine State, bureaucratic politics, handling Rohingya case*

PENDAHULUAN

Rohingya merupakan salah satu kelompok etnis beragama Islam yang telah tinggal di Myanmar khususnya di Rakhine State selama bertahun-tahun. Sejak Perang Dunia II, Rohingya telah berjuang untuk mendapatkan pengakuan sebagai kelompok etnis (INS Resource Information Center, 1999). Pada tahun 1962, saat Myanmar dipimpin oleh junta militer (*tatmadaw*), pemerintah membuat kebijakan yang proaktif mendiskriminasi Rohingya dengan menghilangkan Rohingya dalam sensus penduduk dan tenaga kerja (Cook, 2016). Pada 1977, *tatmadaw* terus melakukan serangan terhadap Rohingya yang mengakibatkan sekitar 200.000 warga Rohingya mengungsi ke Bangladesh (INS Resource Information Center, 1999). Hingga pada tahun 1982, pemerintah *tatmadaw* memberlakukan 1982 *Citizenship Law* yang mengakibatkan keberadaan Rohingya tidak diakui sebagai warga negara oleh Myanmar karena dianggap bukan merupakan etnis asli Myanmar (Amnesty International, 1997), sehingga etnis ini berstatus *stateless*. Dengan status *stateless* tersebut, Rohingya mendapatkan perlakuan diskriminasi dari pemerintah Myanmar karena dianggap sebagai penduduk ilegal. Tekanan terhadap warga Rohingya secara bertahap meningkat sejak

proses reformasi saat rezim Presiden Thein Sein tahun 2011 (National Geographic Indonesia, 3 Juni 2015).

Pada tahun 2015, partai demokrasi bernama National League for Democracy (NLD) yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi membawa era baru bagi Myanmar sebagai negara demokrasi. Akan tetapi, Aung San Suu Kyi tidak dapat menjadi presiden karena terhalang oleh Konstitusi 2008 Myanmar, kemudian parlemen membentuk posisi baru yakni *state counsellor* untuk Aung San Suu Kyi. Dipilihnya Aung San Suu Kyi sebagai *state counsellor* bertujuan untuk memastikan berlangsungnya sistem demokrasi multipartai, sistem ekonomi yang berorientasi pasar, kesatuan federal, serta perdamaian dan pembangunan di Myanmar (UNHCR, 2016). Proses demokratisasi telah dimulai akan tetapi proses transisi belum dapat terlaksana secara utuh karena NLD sebagai pemenang pemilu tahun 2015 tidak dapat melakukan reformasi yang signifikan (Sumardi, 2017). Di samping itu, *tatmadaw* juga masih memiliki posisi yang kuat di ranah politik Myanmar dengan memegang 25% dan mengepalai beberapa kementerian. Selain itu, *tatmadaw* juga diberi kewenangan untuk bekerja secara independen untuk mengamankan kedaulatan Myanmar dari ancaman internal maupun eksternal sesuai konstitusi.

Konflik antara pemerintah sipil dan militer Myanmar diperkuat dengan masih digunakannya aturan-aturan dalam konstitusi yang dibuat saat rezim otoriter memerintah, yakni Konstitusi Myanmar 2008. Meskipun Myanmar telah menjadi negara demokrasi, diskriminasi terhadap etnis Rohingya tetap berlangsung yang pada akhirnya menimbulkan konflik. Puncaknya pada 25 Agustus 2017, muncul kelompok ekstremis teroris *Arakan Rohingya Salvation Army* (atau ARSA seperti pemerintah Myanmar menyebutnya) mengaku bertanggung jawab atas serangan terkoordinasi ke 30 pos polisi dan 1 pos militer yang mengakibatkan 12 petugas keamanan tewas (Myint, 2017). Menurut data dari PBB, respon dari *tatmadaw* Myanmar yang melakukan pengamanan (*clearance operation*) untuk menghentikan serangan juga menimbulkan *spiral violation* antar kedua pihak tersebut dan mengakibatkan korban jiwa sekitar 1.000 orang dan ratusan ribu orang telah mengungsi ke Bangladesh (CNN Indonesia, 2017).

Krisis kemanusiaan yang terjadi pada etnis Rohingya menimbulkan tekanan dari dunia internasional terhadap Myanmar untuk mengatasinya. Aung San Suu Kyi sebagai pemerintah sipil kemudian membentuk *Advisory Commission on Rakhine State* yang berisi rekomendasi-rekomendasi terkait langkah konkrit untuk menyelesaikan kasus. Aung San Suu Kyi telah berjanji akan mengimplementasikan rekomendasi dari *Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State* (Ismail & Dolan-Evans, 2017). Namun, rekomendasi tersebut secara konsisten dikritik oleh pemerintah *tatmadaw*. Lebih lanjut, *commander-in-chief* Myanmar, Min Aung Hlaing juga mengatakan bahwa organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tidak memiliki hak untuk melakukan intervensi terhadap kedaulatan suatu negara (NDTV, 24 September 2018). Kebijakan penanganan krisis Rohingya antara pemerintah sipil dan *tatmadaw* sering kali bergesekan. Demikian, dapat dilihat bahwa terjadi gejolak antara pemerintah sipil dan militer dalam kebijakan untuk menangani kasus Rohingya. Penelitian ini berargumen bahwa konflik antara pemerintah sipil dan militer Myanmar berpengaruh terhadap kebijakan yang diambil oleh Myanmar dalam menangani kasus Rohingya tahun 2015-2019.

PEMBAHASAN

Penanganan krisis Rohingya merupakan tantangan baru bagi Myanmar sebagai negara yang sedang mengalami transisi demokrasi. Gullermo O'Donnell dan Philippe Schmitter berpendapat bahwa apabila suatu negara mengalami transisi dari suatu rezim ke rezim lainnya, paling tidak terdapat dua hal yang diperebutkan secara terus menerus. Yang pertama yaitu persaingan substantif terkait dengan kekuasaan dan kebijakan. Yang kedua yakni

masalah konstitusional untuk menentukan aturan dan prosedur yang konfigurasinya akan menentukan siapa yang menang dan yang kalah di masa depan (O'Donnell & Schmitter, 1986). Dalam praktiknya, keadaan demikian dapat dilihat pada kebijakan Myanmar dalam mengatasi kasus Rohingya, di mana rezim Aung San Suu Kyi dan *tahtamadaw* memiliki kebijakan yang berbeda dalam mengatasi kasus tersebut. Masih berlakunya Konstitusi 2008 Myanmar akan terus memberikan posisi yang kuat bagi militer. Apabila Konstitusi 2008 Myanmar tidak diubah, Myanmar akan terus mengalami ketidakstabilan yang berasal dari ketegangan antara dua otoritas yang saling bersaing (Diamond, 2012). Dengan demikian, persaingan kebijakan dan kepentingan tersebut menimbulkan isu Rohingya semakin sulit diselesaikan (Diamond, 2012).

Menurut Allison, kebijakan yang dihasilkan berasal dari hasil kompromi, koalisi, dan kompetisi antarpejabat pemerintahan yang berfokus dalam suatu penanganan isu. Dalam *paper*-nya yang berjudul *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, and Bureaucratic Politics* yang diterbitkan California: The Rand Corporation tahun 1968, menjelaskan mengenai tiga model pengambilan keputusan, antara lain: model aktor rasional (*rational actor*), model proses organisasi (*the organizational process*), dan model politik birokratik (*bureaucratic/governmental politics*) (Allison, 1968). Dari ketiga model tersebut, model yang digunakan dalam penelitian ini adalah model politik birokratik untuk menjelaskan bagaimana pemerintah sipil dan militer Myanmar sebagai aktor di kursi pemerintahan memengaruhi kebijakan yang diambil oleh Myanmar dalam menganani kasus Rohingya. Model ini menekankan bahwa terdapat berbagai aktor yang berkepentingan dalam pengambilan keputusan. Aktor-aktor tersebut memiliki tujuan yang berbeda sehingga dalam pencapaian suatu keputusan melewati proses tarik menarik dan tawar menawar.

Terhambatnya kebijakan penanganan Rohingya dapat dijelaskan dengan menggunakan konsep politik birokratik. Konsep politik birokratik oleh Allison dalam pengambilan keputusan menjelaskan bagaimana aktor-aktor saling memengaruhi di kursi pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan di dalam proses pengambilan keputusan, aktor-aktor yang saling berkompetisi memiliki posisi penting dalam administrasi (Allison, 1968). Posisi yang dimiliki oleh setiap aktor menentukan tindakan para aktor dalam mencapai kepentingannya. Pada kasus Myanmar, pada era demokrasi yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi, pemerintah militer masih memiliki kekuatan di ranah politik Myanmar yang diatur dalam Konstitusi 2008 Myanmar. Posisi militer dalam ranah politik Myanmar memengaruhi situasi politik Myanmar pada umumnya, dan pada kebijakan penanganan kasus Rohingya pada khususnya.

Melihat keadaan demikian, untuk memperbaiki situasi di Rakhine State nampaknya bukan perkara mudah. Pemerintah Myanmar membutuhkan dukungan internasional, termasuk bantuan ekonomi dan kemanusiaan jangka pendek, dan untuk menyelesaikan masalah kewarganegaraan bagi Rohingya. Dalam jangka menengah dan panjang, PBB dan berbagai pihak perlu terlibat dalam memulihkan keamanan, menghargai hak politik dan asasi manusia, dan mempromosikan pembangunan ekonomi (Williams, 2015). Dalam menangani kasus Rohingya yang tak kunjung usai, pemerintah sipil Myanmar yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi melakukan beberapa upaya, salah satunya adalah membentuk Advisory Commission on Rakhine State yang bertujuan untuk memberikan rekomendasi terkait langkah konkrit untuk mengatasi konflik. Pada model politik birokratik juga menyebutkan bahwa suatu kebijakan berasal dari proses tawar menawar dan tarik menarik (Allison, 1968). Konsep demikian terlihat pada upaya Aung San Suu Kyi membentuk komisi yang menuai penolakan dari beberapa pemangku kepentingan. Pada Sidang Umum PBB tahun 2016, Aung San Suu Kyi menyatakan bahwa pemerintahannya bertekad untuk bertahan dalam upaya untuk mencapai harmoni, perdamaian, dan kemakmuran di Rakhine State (Sithu Aung, 2016). Lebih lanjut, pernyataan tersebut ditujukan kepada pihak oposisi yang menentang

pembentukan Advisory Commission melalui pernyataannya, “*persistent opposition from some quarters to the establishment of the commission*” (Sithu Aung, 2016).

Pihak oposisi yang dimaksud oleh Aung San Suu Kyi yaitu berasal dari militer yang menolak eksistensi Advisory Commission yang dibentuk oleh Aung San Suu Kyi. Melalui badan tersebut, Aung San Suu Kyi bersikeras untuk menemukan solusi berkelanjutan untuk mengembalikan perdamaian, stabilitas dan perkembangan bagi seluruh komunitas yang ada di Myanmar. Advisory Commission sendiri dibentuk berdasarkan MoU antara Ministry of the Office of the State Counselor dan Kofi Annan Foundation (Myint, 2016). Advisory Commission telah memberikan laporan berisi rekomendasi pada Maret 2017 yang kemudian disusul oleh laporan akhir pada Agustus 2017. Sejak awal mulai dan pada awal September 2016, mosi di tingkat parlemen nasional berusaha untuk menghapus Advisory Commission. Walaupun pada akhirnya gagal, mosi tersebut didukung oleh Arakan National Party (ANP), Union Solidarity and Development Party (USDP) yang merupakan partai politik dari *tatmadaw*, dan semua anggota parlemen yang ditunjuk militer. Akan tetapi, mosi serupa juga muncul di parlemen Rakhine State dan berakhir sukses sehingga menimbulkan boikot resmi dari beberapa pemangku kepentingan di Rakhine State seperti parlemen, ANP, dan kelompok masyarakat sipil.

Di dalam sidang parlemen Rakhine State, Advisory Commission juga menuai penolakan di mana ANP mengajukan proposal yang menyatakan bahwa ANP keberatan atas dibentuknya Advisory Commission dan meminta parlemen untuk tidak mengakui badan tersebut. ANP menganggap bahwa Advisory Commission tidak memiliki legitimasi karena komisi tersebut dibuat tanpa persetujuan etnis minoritas, termasuk etnis mayoritas Rakhine. ANP mengakui kekalahan mosi di tingkat parlemen nasional dan berpendapat bahwa parlemen Rakhine State berhak untuk berdiskusi sendiri mengenai komisi tersebut mengingat pekerjaan komisi akan berfokus pada kondisi di Rakhine State (Myint, 2016).

Dalam merespon penolakan dari beberapa pemangku kepentingan, Advisory Commission telah bertemu dengan beberapa pemangku kepentingan. Pihak-pihak tersebut antara lain para pemimpin politik, agama, dan masyarakat setempat, termasuk masyarakat yang berasal dari komunitas Muslim Rohingya yang kebanyakan tidak memiliki kewargangaraan (MacGregor, 2016). Kofi Annan, yang merupakan pemimpin dari Advisory Commission mengatakan akan bekerjasama dengan semua bagian masyarakat untuk mengakhiri konflik dan membantu membangun kemakmuran ekonomi (MacGregor, 2016). Pertemuan juga dilakukan bersama dengan Panglima Militer Myanmar, Min Aung Hlaing terkait dengan pembahasan *draft* rekomendasi. Min Aung Hlaing menyampaikan beberapa kekhawatiran dengan laporan tersebut, sebagian besar terkait dengan narasi, dan mengkritik laporan tersebut karena dianggap tidak cukup mengakui kompleksitas situasi keamanan dan ancaman yang ditimbulkan oleh ARSA (Aung, 2018).

Aksi penolakan juga berasal dari kelompok ultranasionalis Ma Ba Tha. Pada saat kepemimpinan U Thein Sein, Ma Ba Tha berhasil mengadvokasi Presiden Thein Sein untuk menyetujui serangkaian empat undang-undang tentang ras dan agama yang kontroversial yang memberlakukan pembatasan pernikahan antaragama, kelahiran, poligami dan konversi, yang diyakini ditargetkan pada kelompok Muslim (Moe M. , 2018). Ma Ba Tha berpendapat bahwa adanya intervensi asing dalam penanganan kasus Rohingya ini akan mengancam keamanan dan kepentingan nasional (Aung, 2018). Selain dari kelompok ultranasionalis, penolakan juga muncul dari masyarakat setempat yang menunjukkan ketidaksetujuan atas terlibatnya pihak asing di dalam Advisory Commission (MacGregor, 2016). Aksi protes tersebut berubah menjadi kekerasan ketika masyarakat setempat dan partisipan saling berhadapan (Myint, 2016). Meskipun Advisory Commission telah menemui para pemangku kepentingan yang bersangkutan, boikot yang berkelanjutan akan mempersulit upaya untuk mendapatkan dukungan dari semua komunitas di Myanmar (Advisory Commission, 2017).

Akhirnya, pada Agustus 2017, Advisory Commission berhasil mengeluarkan laporan akhir yang berisi 88 rekomendasi. Untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi tersebut, pemerintah Myanmar membentuk Committee for Implementation of Recommendations on Rakhine State pada Oktober 2017. Komite tersebut bersinergi dengan beberapa pihak yang berkompeten seperti PBB, ASEAN, dan organisasi-organisasi lainnya (Myanmar News Agency, 2018). Pemerintah Myanmar menyatakan bahwa pengimplementasian rekomendasi-rekomendasi dari Advisory Commission telah berjalan dan telah memprioritaskan beberapa aspek, antara lain kewarganegaraan, kebebasan bepergian, penutupan kamp IDPs, pendidikan dan kesehatan (United Nations, 2019). Lebih lanjut, hal yang harus segera dilaksanakan adalah proses repatriasi pengungsi Rohingya dari Bangladesh. Akan tetapi, terdapat beberapa kendala yang diakibatkan oleh konflik antara pemerintah sipil dan *tatmadaw* terkait dengan kebijakan penanganan kasus Rohingya. Berikut beberapa kebijakan yang dilaksanakan, antara lain: repatriasi, kewarganegaraan, dan penutupan kamp-kamp Internally Displaced Persons (IDPs) dan pengungsi Rohingya.

Kebijakan yang pertama yakni terkait dengan repatriasi Rohingya. Kasus Rohingya yang sebenarnya masalah domestik Myanmar, kemudian menjadi *spillover* ke negara tetangga salah satunya Bangladesh yang menerima banyak pengungsi. Bangladesh dan Myanmar sama-sama tidak mengakui etnis Rohingya sebagai etnis asli negara mereka. Jika dilihat dari *track record* sebelumnya, Bangladesh dan Myanmar sudah beberapa kali terlibat dalam proses repatriasi pengungsi Rohingya. Namun, tidak semua pengungsi kembali ke Myanmar bahkan hanya sebagian kecil saja karena proses verifikasi identitas yang mengharuskan setiap pengungsi yang ingin direpatriasi memiliki dokumen identitas resmi dari Myanmar. Mengacu pada laporan akhir Advisory Commission, Advisory Commission merekomendasikan agar proses pemulangan dan relokasi harus berjalan sesuai dengan standar internasional yang bersifat sukarela, aman, dan bermartabat, serta pemerintah juga harus memastikan kondisi kamp yang layak.

Pada 23 November 2017, pemerintah sipil Myanmar telah menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Menteri Luar Negeri Bangladesh terkait dengan repatriasi pengungsi Rohingya. Dalam perjanjian tersebut, pemerintah Myanmar telah menyetujui keterlibatan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam pemulangan dan pembangunan permukiman para pengungsi serta membantu para pengungsi yang akan kembali untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan menyediakan mata pencaharian sebagai anggota masyarakat Myanmar. MoU antara Bangladesh dan Myanmar tersebut juga menyebutkan bahwa pemerintah Myanmar telah menyetujui untuk bekerja secara komprehensif dan terus menerus untuk IDPs ataupun pengungsi yang berada di Bangladesh sebagaimana yang terkandung dalam rekomendasi Advisory Commission. Prinsip yang disetujui lainnya adalah para pengungsi yang kembali dapat memiliki kebebasan bepergian seperti warga Myanmar lainnya di Rakhine State sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku dan sesuai dengan rekomendasi dari Advisory Commission.

Proses repatriasi yang diupayakan oleh pemerintah sipil Myanmar mengalami penundaan. Selaras dengan konsep politik birokratik yang dipaparkan oleh Allison, aktor-aktor di kursi pemerintahan Myanmar saling berkompetisi dan memengaruhi satu sama lain karena memiliki posisi penting dalam administrasi. Pada praktiknya, kebijakan *tatmadaw* dalam menangani Rohingya berpengaruh cukup signifikan. Seperti yang terlihat pada serangan oleh ARSA yang kemudian *tatmadaw* mengambil kebijakan untuk melaksanakan *clearance operation* yang pada akhirnya mengakibatkan eksodus pengungsi. Hal tersebut menimbulkan perseteruan dengan kelompok ARSA terus berlanjut. Selain itu, *tatmadaw* masih melakukan operasi di daerah-daerah Myanmar untuk repatriasi sebagai upaya untuk mengamankan Myanmar. Akan tetapi, para pengungsi tidak ingin direpatriasi karena menganggap situasi keamanan di Myanmar belum aman. Hal tersebut kemudian diperkuat

oleh pernyataan *tatmadaw* di atas yang menyebutkan bahwa kebijakan operasi militer yang dilaksanakan dianggap sebagai alasan ketidakamanan di Myanmar. Lebih lanjut, *tatmadaw* menganggap bahwa kebijakan tersebut tidak akan mengganggu proses repatriasi. Akan tetapi pada kenyataannya, proses repatriasi Rohingya dari Bangladesh ke Myanmar terus mengalami penundaan karena ketidakmauan pengungsi Rohingya untuk direpatriasi yang masih trauma terhadap tindakan *tatmadaw*.

Kedua, yakni kebijakan terkait dengan kewarganegaraan. Dalam laporan akhir Advisory Commission, pemerintah Myanmar juga direkomendasikan untuk meninjau kembali 1982 Citizenship Law yang mencegah Rohingya menjadi warga negara, mengakhiri pembatasan pada etnis minoritas untuk menghindari kekerasan lebih lanjut, dan menutup kamp-kamp pengungsi IDPs di Rakhine State. Meskipun pembatasan-pembatasan diatur dalam undang-undang, pembatasan-pembatasan lainnya juga berasal dari regulasi lokal yang sering kali dikeluarkan oleh *tatmadaw* (Advisory Commission, 2017). Masih kuatnya pengaruh militer di dalam ranah politik Myanmar menyebabkan pemerintah sipil Myanmar kesulitan untuk meninjau kembali undang-undang. Hal tersebut juga dikarenakan orang-orang berpengalaman yang ada di pemerintahan berasal dari rezim militer yang sebelumnya berkuasa. Bahkan legislator NLD diberi tahu untuk tidak berbicara kepada media menjelang pemilihan dan kemudian diperintahkan untuk tidak mengajukan pertanyaan sulit di dalam parlemen (McPherson, 2017).

NLD mengalami hambatan dalam melaksanakan proses perdamaian karena tidak adanya *policymakers* di dalam kabinet Aung San Suu Kyi (McPherson, 2017). Lebih lanjut, ahli konstitusional dan penasihat hukum Aung San Suu Kyi di NLD yang bernama U Ko Ni tewas dibunuh di Yangon pada tahun 2017. Banyak yang berspekulasi bahwa U Ko Ni ditargetkan untuk dibunuh karena kritik tajamnya terhadap Konstitusi 2008 Myanmar yang dibentuk oleh rezim militer (Aung, 2019). U Ko Ni juga berjasa bagi Aung San Suu Kyi dalam pembentukan posisi State Counsellor setelah agar kekuatan militer di dalam ranah politik dapat dikurangi (Aung, 2019). Akan tetapi, Min Aung Hlaing yang merupakan panglima militer Myanmar berulang kali menjelaskan bahwa apapun arahan reformasi, *tatmadaw* berkomitmen untuk berpegang teguh pada Konstitusi 2008 Myanmar. Secara khusus, para pemimpin *tatmadaw* enggan melakukan amandemen terhadap pasal-pasal dasar yang dapat mengakibatkan angkatan bersenjata nasional kehilangan hak-hak istimewa nasional dan keunggulan politik mereka (Wansai, 2018). Dengan demikian, keadaan tersebut sangat berpengaruh terhadap penanganan kasus Rohingya, salah satunya adalah dalam aspek peninjauan hukum kewarganegaraan bagi etnis Rohingya.

Selain itu, parlemen nasional berupaya melakukan amandemen Konstitusi 2008 Myanmar dengan membentuk komite penyusun konstitusi. Namun, upaya anggota parlemen tersebut terhenti ketika perwakilan-perwakilan yang ditunjuk *tatmadaw* dan USDP menentang struktur komite yang diusulkan. T Khun Myat, yang merupakan bagian parlemen *lower house*, mengusulkan bahwa komite tersebut akan terdiri dari 45 anggota. Usulan ini diberikan untuk membentuk komite yang lebih ramping dari era Presiden Thein Sein yang terdiri dari 109 anggota yang mengakibatkan ketidakefisienan. Menurut 45 anggota yang diusulkan tersebut, NLD akan memiliki 20 tempat, sementara USDP hanya akan memiliki dua dan partai lain tidak dapat mengirim lebih dari dua orang ke komite (Htet Naing, 2019). NLD membentuk 59 persen dari total anggota legislatif terpilih di parlemen, diikuti oleh 25 persen anggota militer yang ditunjuk, 11 persen perwakilan dari partai etnis, sedangkan 5 persen berasal dari USDP. Pihak *tatmadaw* juga berpendapat bahwa untuk mengamandemen konstitusi, perwakilan yang terlibat harus seimbang untuk masing-masing partai. Lebih lanjut, *tatmadaw* juga mengatakan bahwa apabila NLD tetap melanjutkan amandemen konstitusi dengan cara tersebut, NLD akan disalahkan dan *tatmadaw* tidak akan setuju (Htet Naing, 2019).

Kebijakan yang ketiga adalah kebijakan penutupan kamp IDPs dan pengungsi Rohingya. Advisory Commission juga menyoroti IDPs dikarenakan kondisi di kamp-kamp IDPs semakin memburuk, terlihat pada infrastruktur yang buruk, rawan terjadinya perdagangan dan eksploitasi manusia, dan pelanggaran-pelanggaran HAM lainnya. Keberadaan IDPs menunjukkan bahwa konflik belum berakhir dan pengurangan jumlah IDPs dimaksudkan untuk mengurangi konflik (International Crisis Group, 2019). Terdapat lebih dari 140 kamp IDPs dengan total populasi sebesar 160.000 yang tersebar pada 15 daerah di empat states di Myanmar (Government of Myanmar, 2018). Sementara itu, sebanyak 128.000 dari total populasi adalah warga Rohingya yang tinggal di kamp-kamp IDPs di Rakhine State (Lewis & Aung, 2018). Dalam mengupayakan penutupan kamp-kamp IDPs, Advisory Commission juga merekomendasikan pemerintah Myanmar untuk bekerja sama dengan komunitas internasional untuk memastikan bahwa proses pemulangan atau relokasi berjalan sesuai dengan standar internasional.

Kebijakan penutupan kamp-kamp pengungsi dan IDPs di empat *states* yakni Kachin, Shan, Karen, dan Rakhine State telah dilakukan oleh Ministry of Social Welfare, Relief and Resettlement Myanmar sejak tahun 2016. Kamp-kamp yang direncanakan untuk ditutup tersebut telah dibuka sejak tahun 2012. Pada tahun 2017, IDPs yang berada di Kachin, Shan, dan Karen State direncanakan akan dipulangkan ke daerah yang lebih stabil. Daftar warga yang akan dipulangkan telah dibentuk. Akan tetapi, rencana tersebut dibatalkan karena *tatmadaw* tidak menyetujuinya (Hnin Pwint, 2018). Hal tersebut dikarenakan *tatmadaw* masih terlibat dalam perseteruan dengan kelompok etnis bersenjata akibat kegagalan gencatan senjata yang menyebabkan keadaan tidak kondusif (Radio Free Asia, 2017). Pihak dari Aung San Suu Kyi sendiri juga mengakui bahwa untuk menciptakan perdamaian dibutuhkan dialog politik dengan semua *stakeholders*, termasuk *tatmadaw*. Terhambatnya penutupan kamp-kamp IDPs dipengaruhi oleh kurangnya dialog politik antara pemerintah sipil dan pemerintah militer Myanmar yang komprehensif dan perubahan politik yang terbatas saat upaya perdamaian dan proses negosiasi mengalami kebuntuan (Hta, 2018).

Di sisi lain, pemerintah sipil Myanmar kemudian berupaya untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada dengan menutup kamp-kamp IDPs sesuai dengan rekomendasi. Dalam melakukan upaya tersebut, kebijakan dan prosedur penutupan kamp harus dilakukan berdasarkan norma-norma internasional dan kerjasama internasional diperlukan agar diterima oleh komunitas internasional. Oleh karena itu, pemerintah sipil Myanmar bekerja sama dengan PBB dalam menyusun strategi nasional untuk melakukan penutupan kamp-kamp pengungsi IDPs. Tujuan dari strategi nasional tersebut adalah untuk memulihkan kembali kehidupan normal bagi para IDPs dalam aspek keselamatan, martabat, dengan hak dan akses layanan pendidikan, kesehatan, dan mata pencaharian (United Nations, 2019).

Dalam upaya menutup kamp-kamp pengungsi, pemerintah Myanmar juga mengalami kesulitan lainnya yakni masalah kewarganegaraan dan kebebasan bepergian (Thant, 2018). Pemerintah sipil Myanmar mengeluarkan National Verification Card (NVC) untuk para pengungsi yang akan direpatriasi agar mempermudah penutupan kamp-kamp IDPs. Pemerintah telah menghilangkan form agama dan etnisitas di dalam kartu tersebut agar pengungsi yang menerima kartu dapat bebas bepergian, tempat tinggal, pelatihan vokasional, dan akses untuk memperoleh pendidikan dan kesehatan. Pemerintah sipil juga menyatakan bahwa pengimplementasian rekomendasi Advisory Commission harus dilakukan secara bertahap agar tidak menimbulkan masalah keamanan dan konflik lain (Thant, 2018). Karena setiap daerah tempat kamp-kamp didirikan memiliki situasi dan kondisi yang berbeda-beda sehingga diperlukan pendekatan khusus untuk menentukan kebijakan.

Pemerintah sipil mengupayakan area relokasi yang layak dan aman, namun di sisi lain *tatmadaw* masih melancarkan *clearance operation* di beberapa *state* salah satunya di Rakhine

State. Operasi militer tersebut dilakukan karena adanya serangan koordinasi dari Arakan Army (AA) yang terjadi pada 4 Januari 2019 (Amnesty International, 2019). *Tatmadaw* juga terus melakukan eksekusi di luar hukum, penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan, dan perlakuan buruk lainnya, serta pengilangan paksa yang juga menargetkan warga sipil. Hal tersebut menimbulkan kondisi keamanan dan stabilitas di Rakhine State terganggu yang pada akhirnya berujung pada terhambatnya proses penutupan kamp-kamp IDPs. Perbedaan kebijakan penanganan Rohingya terkait dengan penutupan kamp-kamp IDPs antara pemerintah sipil dan *tatmadaw* terlihat jelas dimana pemerintah sipil mengedepankan nilai-nilai demokrasi dalam proses penutupan, sementara *tatmadaw* tetap menggunakan kekuatan militernya yang berlebihan untuk melawan kelompok militan dengan dalih untuk “menjaga” keamanan nasional Myanmar. Keadaan demikian mengakibatkan terhambatnya proses pemulihan keadaan di Rakhine State karena pada dasarnya, peran militer dan pasukan keamanan lainnya mempunyai peran penting dalam membangun Rakhine State ke arah yang lebih baik (Advisory Commission, 2017).

Dengan demikian, praktik politik birokratik Myanmar terlihat jelas bahwa pemerintah sipil dan militer saling mempertahankan kepentingannya terkait dengan kebijakan penutupan kamp. *Tatmadaw* yang seharusnya dapat bersinergi dengan pemerintah sipil untuk menciptakan keamanan, pemerintah sipil dan *tatmadaw* cenderung untuk tetap melaksanakan kepentingan dan tugasnya masing-masing sesuai dengan kekuasaan yang tercantum dalam Konstitusi 2008 Myanmar. Pada akhirnya, penutupan kamp-kamp IDPs terhambat karena masalah regulasi kewarganegaraan dan kebebasan berpindah, selain itu, alasan lainnya yakni situasi keamanan Myanmar yang tidak kondusif.

KESIMPULAN

Konflik antara pemerintah sipil dan militer Myanmar memberikan pengaruh yang signifikan terhadap langkah kebijakan yang diambil oleh Myanmar dalam menangani kasus Rohingya. Keadaan demikian mengakibatkan terhambatnya penanganan krisis Rohingya karena berdasarkan model politik birokratik, proses pengambilan keputusan di kursi pemerintahan Myanmar melibatkan aktor-aktor yang saling bersaing dan memengaruhi untuk mencapai kepentingannya masing-masing, dalam hal ini adalah pemerintah sipil dan *tatmadaw*. Perbedaan kepentingan tersebut menimbulkan gejolak pada sipil dan *tatmadaw* karena terjadi perbedaan kebijakan dalam penanganan kasus. Kurangnya dialog politik antara *tatmadaw* dan pemerintah sipil juga menempatkan Myanmar dalam posisi sulit untuk melakukan pemulihan keadaan di Rakhine State. Lebih lanjut, tekanan dari dunia internasional semakin tinggi karena kasus Rohingya belum juga teratasi dengan baik.

REFERENSI

- Amnesty International. (2019, 29 Mei). "Myanmar: Military commits war crimes in latest operation in Rakhine State." [online] dalam: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/05/myanmar-military-commits-war-crimes-latest-operation-rakhine-state/> [Diakses 15 Juni 2019]
- Allison, G. T. (1968). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, and Bureaucratic Politics." [online] dalam <https://www.rand.org/pubs/papers/P3919.html> [Diakses pada 24 September 2019]
- Aung, S. Y. (2018, Juni 30). "Rakhine Commission Stands By Work, With Some Regrets, in New Report" [online] dalam <https://www.irrawaddy.com/news/burma/rakhine-commission-stands-work-regrets-new-report.html> [Diakses 27 Mei 2019]

- Aung, S. Y. (2019, February 15). *Two Sentenced to Death for Killing NLD Lawyer U Ko Ni*. [online] dalam <https://www.irrawaddy.com/news/burma/two-sentenced-death-killing-nld-lawyer-u-ko-ni.html> [Diakses 25 Mei 2019]
- Australian Institute of International Affairs. (2017). "The International Community's Response to the Rohingya Crisis" [online] dalam <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/international-community-response-rohingya/> [Diakses 24 September 2019]
- CNN Indonesia. (2017). "PBB Butuh US\$434 Juta untuk Tangani Pengungsi Rohingya" [online] dalam <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20171004182544-106-246133/pbb-butuh-us-434-juta-untuk-tangani-pengungsi-rohingya/>
- Cook, A. D. (2016). The Global and Regional Dynamics of Humanitarian Aid in Rakhine State. In M. Crouch, *Islam and The State in Myanmar* (hal. 345). New Delhi: Oxford University Press.
- Diamond, Larry. (2012). "The Opening in Burma" [online] dalam [http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/17_23.4%20diamond%20\(advance\).pdf](http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/17_23.4%20diamond%20(advance).pdf)
- Government of Myanmar. (2018). "Workshop on National Strategy for Closure of IDP camps" [online] dalam <https://reliefweb.int/report/myanmar/workshop-national-strategy-closure-idp-camps>: Reliefweb.
- Hnin Pwint, N. L. (2018, 5 Juni). "Ministry Announces Plan to Close IDP Camps in 4 States." [online] dalam <https://www.irrawaddy.com/news/burma/ministry-announces-plan-close-idp-camps-4-states.html> [Diakses 25 Mei 2019]
- Hta, T. E. (2018, 25 Juni). "BURMA GOVERNMENT MUST ADDRESS ROOT CAUSES OF DECADES-LONG CIVIL WAR BEFORE DISCUSSION OF IDP RETURN." [online] dalam <https://burmacampaign.org.uk/burma-government-must-address-root-causes-of-decades-long-civil-war-before-discussion-of-idp-return/>
- Htet Naing, Z. (2019, 8 Februari). "Formation of Constitution Amendment Committee Stalled." [online]. Dalam <https://www.irrawaddy.com/news/burma/formation-of-constitution-amendment-committee-stalled.html>
- International Crisis Group, 2019. "An Opening for Internally Displaced Person Returns in Northern Myanmar" [online]. Dalam <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b156-opening-internally-displaced-person-returns-northern-myanmar> [Diakses 27 Mei 2019]
- Lewis, S., & Aung, T. T. (2018, 6 Desember). "'We can't go anywhere': Myanmar closes Rohingya camps but 'entrenches segregation'" [online]. Dalam <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-segregation-insight/we-cant-go-anywhere-myanmar-closes-rohingya-camps-but-entrenches-segregation-idUSKBN1O502U> [Diakses 25 Mei 2019]
- MacGregor, F. (2016, 7 September). "Rakhine commission greeted by jeers and protests" [online]. Dalam <https://www.mmtimes.com/national-news/nay-pyi-taw/22358-rakhine-commission-greeted-by-jeers-and-protests.html> [Diakses 27 Mei 2019]

- McPherson, P. (2017, 31 Maret). "Aung San Suu Kyi: Myanmar's great hope fails to live up to expectations" [online]. Dalam <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/31/aung-san-suu-kyi-myanmars-great-hope-fails-to-live-up-to-expectations> [Diakses 25 Mei 2019]
- Moe, M. (2018, 3 September). "Ma Ba Tha Changes Name, Still Officially Illegal" [online]. Dalam <https://www.irrawaddy.com/news/ma-ba-tha-changes-name-still-officially-illegal.html> [Diakses September 2019]
- Myanmar News Agency. (2018, 5 Desember). "Meeting on Implementation of Recommendations on Rakhine held" [online]. Dalam <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/meeting-on-implementation-of-recommendations-on-rakhine-held/> [Diakses 27 Mei 2019]
- Myint, Y. Y. (2016, 13 September). "Rakhine hluttaw to debate state advisory commission" [online]. Dalam <https://www.mmtimes.com/national-news/yangon/22481-rakhine-hluttaw-to-debate-state-advisory-commission.html> [Diakses 27 Mei 2019]
- NDTV. (2018). "UN Should Not "Interfere" In The Rohingya Crisis: Myanmar Army Chief" [online]. Dalam <https://www.ndtv.com/world-news/rohingya-crisis-un-should-not-interfere-myanmar-army-chief-1921185>
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Radio Free Asia, 2017. "No Resettlement of IDPs Without Ethnic Peace in Myanmar's Kachin State: Aung San Suu Kyi" [online]. Dalam <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/idps-03282017173403.html> [Diakses 20 Juni 2019]
- Sithu Aung, M. (2016, 9 Oktober). "Party politics and the Rakhine State commission" [online]. Dalam <https://frontiermyanmar.net/en/party-politics-and-the-rakhine-state-commission> [Diakses 27 Mei 2019]
- Sumardi, I. (2017, September 8). Dubes RI untuk Myanmar Buka-bukaan Soal Latar Belakang Krisis Rohingya. (detikcom, Interviewer) [Online]
- Thant, H. (2018, 3 Desember). "Govt Having Difficult Time Closing Refugee Camps: minister" [online]. Dalam <https://www.mmtimes.com/news/govt-having-difficult-time-closing-refugee-camps-minister.html> [Diakses 10 Juni 2019]
- The Irrawady. (2017). "Muslim Militants Targeted Civilians in Rakhine: Govt" [online]. Dalam <https://www.irrawaddy.com/news/civilians-targeted-rohingya-militants-violence-continues-rakhine.html>
- United Nations, 2019. "List of all 167 UN Statements on Rakhine crisis from 25 August 2017*" [online]. Dalam <http://mm.one.un.org/> [Diakses 25 Mei 2019]
- United Nations, 2019. "United Nations Meetings Coverage and Press Releases" [online]. Dalam <https://www.un.org/press/en/2019/sc13727.doc.htm> [Diakses 10 Juni 2019]
- US Citizenship and Immigration Service, 1999. "INS Resource Information Center: Burma (Myanmar): Information on Rohingya refugees" [online]. Dalam <https://www.uscis.gov/tools/asylum-resources/resource-information-center-2>

- Wansai, S, 2018. *Constitution-Making and Peace Process Stagnation in Myanmar: Will a conditional clause help restore confidence in the 21st Century Panglong Conference?* [online]. Dalam <https://www.tni.org/en/article/constitution-making-and-peace-process-stagnation-in-myanmar-will-a-conditional-clause-help> [Diakses 29 Mei 2019]
- Williams, M. C, 2015. "Myanmar's Troubled Path to Reform" [online]. Dalam https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20150226Myanmar.pdf [Diakses 28 Mei 2019]