



# “TERPENJARA TANPA ATAP”

APARTHEID DI NEGARA BAGIAN RAKHINE DI MYANMAR

**Amnesty International adalah gerakan global terdiri lebih dari 7 juta orang yang memperjuangkan dunia yang mana Hak Asasi Manusia dinikmati oleh semua orang.**

**Visi kami adalah agar tiap orang menikmati semua hak yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan standar HAM internasional lainnya.**

**Kami independen dari pengaruh pemerintah, ideologi politik, kepentingan ekonomi maupun agama dan didanai terutama dari keanggotaan kami dan donasi publik.**

© Amnesty International 2017

Kecuali ketika disebutkan lain, isi dari dokumen ini berada dalam lisensi Creative Commons (attribution, non-commercial, no derivatives, international 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Untuk informasi lebih lanjut harap lihat bagian perizinan di laman kami: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

Ketika materi disematkan kepada pemilik hak cipta selain Amnesty International maka materi ini bukan bagian subjek dari lisensi Creative Commons.

Dipublikasikan pertama kali pada 2017

Oleh Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

Indeks: ASA 16/7484/2017

Bahasa Asli: Inggris

[amnesty.org](http://amnesty.org)

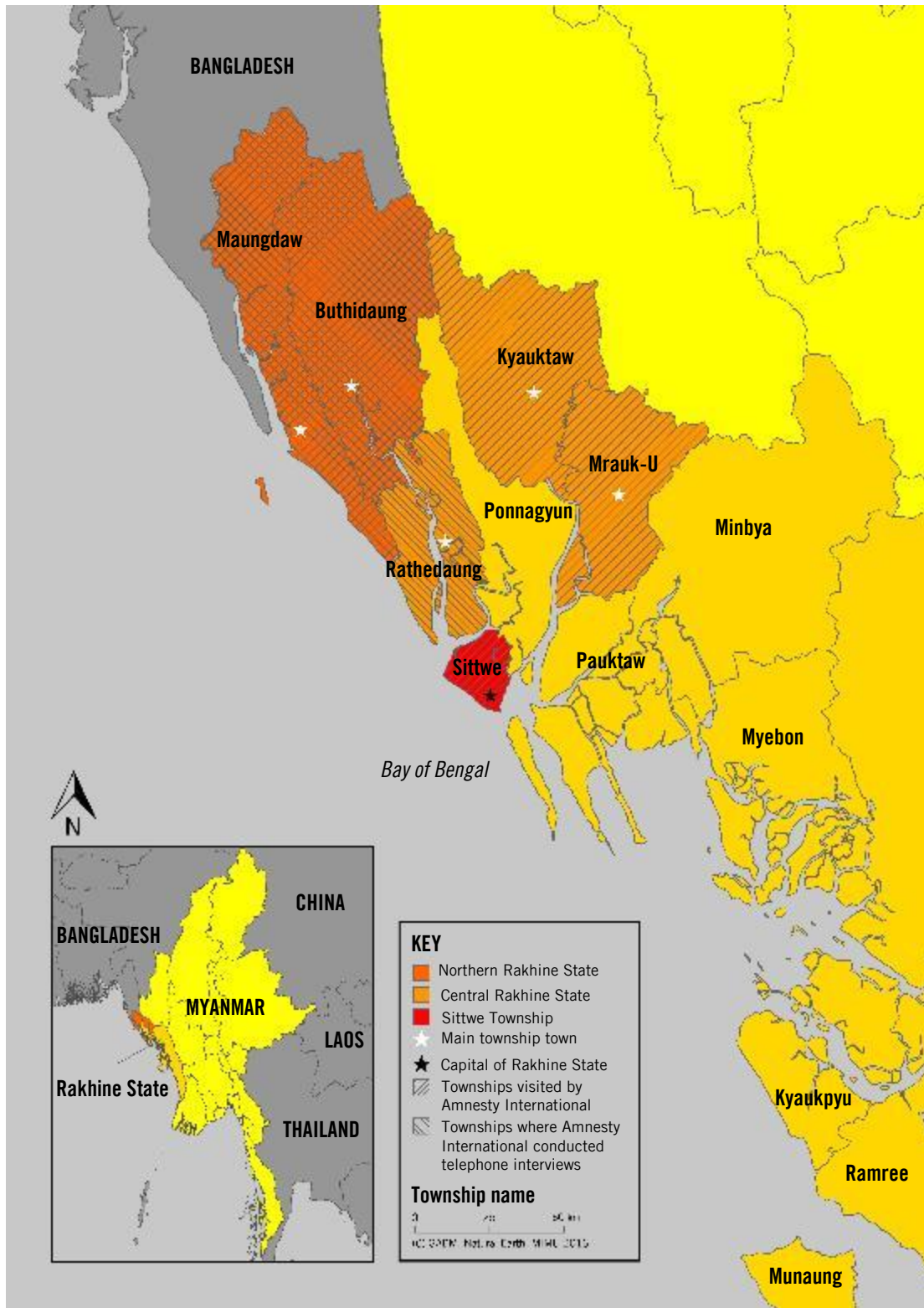


*Foto Sampul: Anak Rohingya children di pedesaan di kotamadya Buthidaung, Negara Bagian Ranorthern Rakhine State, March 2016. © Amnesty International.*

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**







# RINGKASAN EKSEKUTIF

**“Aku bahkan tidak tahu kapan dimulai and kapan selesainya... Sejak 2012 ada kekurangan dalam segalanya. Kami tidak punya akses pada pelayanan kesehatan, pada pendidikan, ada pembatasan dalam berpergian. Kami tidak bisa pergi kemana pun di jalanan karena ada pos pemeriksaan di sepanjang jalan. Kami berjuang untuk kelangsungan hidup, anak kami berjuang untuk masa depan mereka... ini seperti terpenjara tanpa atap”**

Faisal (bukan nama sebenarnya), lelaki Rohingya berusia 34 tahun berasal dari Kotamadya Mrauk-U.<sup>1</sup>

Situasi bagi warga minoritas Rohingya di Myanmar telah memburuk secara dramatis sejak Agustus 2017, ketika militer melancarkan kampanye brutal kekerasan terhadap masyarakat yang tinggal di bagian utara Negara Bagian Rakhina, di mana mayoritas Rohingya biasanya tinggal. Kampanye ini, diluncurkan untuk merespon serangan terkoordinasi pada pos keamanan oleh ARSA, adalah tidak sesuai hukum dan sangat tidak proporsional. Ketimbang berusaha membawa para pelaku ke hadapan hukum, serangan ini menyasar keseluruhan masyarakat Rohingya berdasarkan identitas mereka.

Hingga hari ini, lebih dari 600.000 perempuan, laki-laki dan anak-anak telah melarikan diri ke negara tetangga, Bangladesh, yang mana mereka bawa bersama mereka cerita-cerita pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan dan pembakaran keseluruhan desa-desa oleh pasukan keamanan Myanmar, yang sering didampingi oleh gerombolan yang turut main hakim sendiri. PBB telah mendeskripsikan situasi ini sebagai “contoh buku teks pembersihan etnis”, sementara Amnesty International menyimpulkan tindakan militer tersebut sebagai kejahatan atas kemanusiaan.

Laporan ini tidak mendokumentasikan kekerasan yang terjadi belakangan ini, tapi memaparkan krisis hak asasi manusia yang dahulu, dan tetap, menjadi latar situasi ini. Laporan ini memetakan secara detil pelanggaran, termasuk diskriminasi dan pembatasan hukum, kebijakan dan praktik berdasarkan ras yang dihadapi oleh warga Rohingya di Negara Bagian Rakhine selama beberapa decade, dan semakin intens sejak 2012, menyusul terjadinya gelombang kekerasan antar masyarakat Muslim dan Buddha, yang sering disokong oleh pasukan keamanan.

Respon pihak berwenang untuk memisahkan komunitas, secara esensial memisahkan warga Muslim dari masyarakat lainnya di Negara Bagian Rakhine. Sejak saat itu, dan sebagaimana diungkap oleh kata-kata Faisal diatas, hamper semua aspek kehidupan mereka telah dibatasi secara ketat dan dalam lima tahun

---

<sup>1</sup> Wawancara Amnesty International dengan D.D., September 2016.

terakhir, hak asasi manusia mereka, termasuk hak untuk berpergian, atas kewarganegaraan, atas pelayanan kesehatan, pendidikan, pekerjaan dan makanan, telah dilanggar secara rutin.

Pelanggaran hak asasi manusia tersebut mungkin tidak kasat terlihat dalam berbagai tajuk media masa seperti yang terlihat dalam beberapa bulan terakhir, namun pelanggaran tersebut tetaplah memprihatinkan. Apa yang Amnesty International ungkap di Negara Bagian Rakhine adalah sebuah sistem segregasi dan diskriminasi terinstitusionalisasi pada komunitas Muslim.

Dalam kasus Rohingya, sistem ini sangat parah dan eksensif sehingga masuk dalam definisi serangan meluas dan sistematis atas populasi sipil, yang jelas terhubung dengan identitas etnis (atau ras) mereka, dan karenanya secara hukum merupakan apartheid, sebuah kejahatan atas kemanusiaan berdasarkan hukum internasional.

Memahami sistem apartheid ini, bagaimana ia mewujudkan dirinya sendiri serta bagaimana ia ditegakkan, sangatlah penting dalam memahami akar permasalahan krisis terkini di Negara Bagian Rakhine dan untuk mencari solusinya. Ketika pihak berwenang Myanmar secara sigap membingkai situasi di Negara Bagian Rakhine sebagai ketegangan antak komunitas atau belakangan ini dengan istilah ancaman “teroris,” pada kenyataannya negara itu sendiri yang memainkan peran utama dalam diskriminasi dan segregasi sistematis terhadap Rohingya dan komunitas Muslim di Negara Bagian Rakhine.

Situasi ini tidak boleh terus berlanjut. Tidak hanya tidak bisa diterima dan melanggar hukum, ini tidak berperikemanusiaan. Pemerintah, dan komunitas internasional tidak bisa diharapkan mengatasi permasalahan pengungsi Rohingya dari Negara Bagian Rakhine tanpa mengatasi akar permasalahannya, dan terutama pelanggaran sistematis yang telah berlangsung bertahun-tahun, dan masih terus berjalan, di negara itu sendiri.

Kegagalan melakukan ini hanya memperlebar diskriminasi, melanggengkan kesengsaraan manusia dan berisiko meningkatkan konflik. Membongkar sistem apartheid ini sangat penting untuk menjamin kembalinya secara bermartabat ratusan ribu Rohingya yang kabur dari kematian, kehancuran dan kemiskinan di Myanmar, namun juga sama pentingnya bagi ratusan ribu yang masih tinggal di Negara Bagian Rakhine dan tetap menjadi korban rejim yang buruk ini.

## **MEMAHAMI AKAR PERMASALAHAN: PENYANGKALAN SISTEMATIS HAK ASASI MANUSIA**

Dalam lima tahun sejak kekerasan tahun 2012, kebijakan Negara Myanmar adalah sebuah diskriminasi dan segregasi terinstitusional bagi komunitas Rohingya dan Muslim lainnya dari masyarakat Negara Bagian Rakhine lainnya, dan bagi kebanyakan, dari Myanmar secara keseluruhan. Pembatasan yang berlangsung lama bagi masyarakat Rohingya yang tinggal di utara Negara Bagian Rakhine semakin diperketat dan kebijakan diskriminasi dan segregasi berkembang, kini mempengaruhi warga Muslim diseantero Negeri. Hari ini, hampir semua aspek kehidupan warga Rohingya dan Muslim lainnya dibatasi, dan hak-hak mereka secara rutin dilanggar.

### **PENYANGKATAN TERHADAP HAK ATAS KEWARGANEGARAAN**

Warga Rohingya tidak mempunyai status hukum yang jelas di Myanmar. Mereka bahkan tidak bisa dideskripsikan sebagai “warganegara kelas dua” karena mereka tidak diakui sebagai warga sama sekali, karena secara efektif telah dicabut dari kewarganegaraannya sebagai hasil dari hukum, kebijakan dan praktik diskriminatif, yang paling signifikan berupa Undang-Undang Kewarganegaraan 1982 dan turunannya. Perundangan mendiskriminasi berdasarkan dras dan di Negara Bagian Rakhine, diimplementasikan dengan cara yang memperbolehkan pihak berwenang Myanmar mencabut secara masal hak kewarganegaraan dan status warga Rohingya. Warga Rohingya tidak dianggap termasuk dari “ras nasional” Myanmar, termasuk mereka yang teridentifikasi dalam perundangan, sebuah situasi yang menciptakan persepsi “ras” yang nyata Antara “kami dan mereka”.

Untuk memperburuk situasi, pihak berwenang di Negara Bagian Rakhine terlibat dalam kebijakan yang secara aktif mencabut dokumentasi identitas dan kependudukan vital dari warga Rohingya. Keluarga Rohingya semakin sulit, dalam beberapa kasus mustahil, mendaftarkan bayi yang baru lahir, sementara di utara Negara Bagian Rakhine, Rohingya yang tidak hadir dalam “inspeksi rumah tangga” wajib tahunan, berisiko dihapus dari catatan resmi kependudukan. Tanpa bukti kependudukan sangat sulit untuk mendapatkan berbagai bentuk kewarganegaraan di masa depan, dan bagi mereka yang meninggalkan Myanmar, baik karena terdorong oleh kekerasan atau mencari kesempatan pendidikan serta penghidupan, ini berarti hampir mustahil untuk kembali pulang.

Usaha-usaha pemerintah Myanmar untuk memulihkan status kewarganegaraan warga Rohingya dengan proses “verifikasi” menjadi sangat problematis dan akan terus seperti itu selama Undang-undang Kewarganegaraan tahun 1982 tetap menjadi landasannya. Undang-undang ini diskriminatif dengan berlandaskan ras dan juga menetapkan “kelas-kelas” warga negara yang berbeda. Beberapa di antaranya memiliki hak-hak yang lebih dibanding yang lain. Warga Rohingya mendapat banyak permasalahan turunan karena mereka tidak memiliki status kewarganegaraan ini, di antaranya permasalahan untuk mendapatkan kebebasan bepergian, akses kesehatan, pendidikan, serta peluang bekerja yang sangat dibatasi.

### **PEMBATASAN EKSTREM ATAS HAK UNTUK BERPERGIAN**

Sejak tahun 2012, larangan-larangan yang diterapkan oleh pemerintah perihal pembatasan gerak warga Rohingya semakin diperketat dan dalam beberapa hal terus meluas. Pembatasan gerak, aturan resmi pemerintah yang ditujukan secara spesifik bagi warga Rohingya sedangkan larangan bepergian tidak resmi terhadap kelompok masyarakat Muslim lainnya disampaikan secara lisan oleh para pegawai pemerintahan. Pembatasan diri yang diterapkan oleh masyarakat Muslim demi menghindari kekerasan antar kelompok masyarakat juga menghambat pergerakan mereka. Ketika bentuk pelaksanaan aturan pembatasan gerak berbeda-beda di tiap wilayah, semuanya ditujukan bagi masyarakat Muslim dengan cara-cara yang diskriminatif untuk mengontrol dan mengatur pergerakan mereka serta bertujuan memisahkan mereka dari kelompok masyarakat lainnya.

Semua warga Rohingya di Negara Bagian Rakhine diwajibkan untuk memperoleh izin resmi saat mereka hendak bepergian lintas kota dan untuk keluar dari wilayah provinsi tersebut ke wilayah lain di dalam Myanmar. Izin tersebut hanya bisa didapatkan melalui proses birokrasi bertele-tele dan prosedur yang menghabiskan banyak waktu. Di wilayah utara, kotamadya Maungdaw dan Buthidaung yang merupakan kampung halaman bagi banyak warga Rohingya, warga Rohingya yang hendak bepergian ke desa lain menghadapi banyak permasalahan dalam hal perizinan dan pemeriksaan sedangkan mereka rawan mendapatkan ancaman, kekerasan fisik yang bisa dianggap sebagai siksaan atau perlakuan buruk lainnya, serta pemerasan. Peraturan jam malam di wilayah ini yang membuat warga tidak bisa berada di luar rumah dan bepergian di waktu malam juga diterapkan secara tidak proporsional sehingga menjadi pembatasan gerak yang sangat ketat.

Warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya yang tinggal di wilayah Negara Bagian Rakhine hidup terkungkung di dalam desa-desa mereka atau berada di kamp-kamp pengungsian yang dibangun setelah meletusnya konflik pada tahun 2012 dan hal ini merupakan permasalahan nyata bagi negara. Di wilayah ini, warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya tidak bisa bepergian ke kota terdekat dan bagian tengah Negara Bagian Rakhine. Mereka hanya bisa bepergian ke desa-desa Muslim lainnya melalui jalur air.

Ketegangan komunal di masyarakat juga memainkan peran penting dalam aturan pembatasan gerak ini. Lima tahun pelaksanaan segregasi juga semakin mengikis kepercayaan antara kelompok-kelompok masyarakat yang mengkhawatirkan adanya letusan konflik lagi. Kurangnya kepercayaan warga pada petugas penjaga keamanan dan ketidakmampuan pemerintah untuk mengambil langkah nyata melawan kekerasan dan ancaman terhadap warga Rohingya membuat situasi semakin memburuk. Semua kelompok masyarakat, terutama warga Rohingya dan kelompok Muslim lainnya, sedang berada dalam bahaya dari kebijakan pemerintah yang bukannya melawan namun justru memelihara diskriminasi.

### **LUASNYA PELANGGARAN ATAS HAK-HAK EKONOMI DAN SOSIAL**

Pembatasan gerak dan kebijakan segregasi lainnya memberikan konsekuensi serius pada pelaksanaan hak-hak yang lain dan mencegah warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya di Negara Bagian Rakhine untuk bisa mendapatkan akses kesehatan, pendidikan, dan peluang penghidupan.

Warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya juga menderita pembatasan semena-mena untuk mendapatkan akses kesehatan, termasuk perawatan medis darurat yang berkaitan dengan keselamatan nyawa. Di wilayah kotamadya di utara, Maungdaw dan Buthidaung, perlunya izin bepergian dan keberadaan pos-pos pemeriksaan membuat warga Rohingya mengalami kesulitan untuk mengunjungi rumah sakit lokal, pusat kesehatan, dan klinik. Sedangkan pada sisi lain, jam malam membuat perjalanan untuk mendapatkan pengobatan darurat pada malam hari menjadi mustahil. Di wilayah kotamadya tengah Negara Bagian Rakhine, para warga Rohingya tidak bisa mengunjungi kota terdekat berikut rumah sakitnya. Para masyarakat Muslim yang tinggal di seluruh penjuru provinsi hanya bisa mendapatkan akses pada fasilitas kesehatan yang memadai di rumah sakit umum Sittwe jika ada permasalahan kesehatan serius dan darurat jika sebelumnya sudah ada izin dari pemerintah setempat. Orang-orang yang pada akhirnya bisa mendapatkan akses ini akan ditempatkan di bangsal yang terpisah di mana mereka rawan menghadapi pemerasan.

Sejak tahun 2012, segregasi dan diskriminasi berimbas pada kehidupan anak-anak Muslim yang tinggal di desa-desa Negara Bagian Rakhine karena mereka tidak diperbolehkan untuk mendapatkan pendidikan dari negara. Keadaan ini disebabkan oleh karena mereka tidak diizinkan masuk ke sekolah yang bercampur dengan etnis Rakhine atau karena para guru negeri menolak untuk datang ke sekolah-sekolah di pedesaan Muslim dan masuk ke dalamnya. Pemerintah Myanmar tidak bisa memberikan alternatif yang layak. Akibatnya, banyak siswa Muslim terpaksa bersekolah di sekolah swadaya masyarakat dengan tenaga pengajar para relawan tak terlatih. Penerapan pembatasan akses pendidikan oleh pemerintah Myanmar itu berarti bahwa sejak tahun 2012 para siswa Muslim tidak bisa mendapatkan pendidikan tinggi di universitas negeri di Sittwe. Adanya larangan berpergian jarak tanpa perizinan dari pemerintah setempat membuat warga Rohingya tidak bisa bersekolah di kampus-kampus lain di luar wilayah. Tanpa adanya akses pendidikan, warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya akan mengalami kesulitan untuk mempersiapkan hidup yang lebih baik bagi diri mereka sendiri dan bagi keluarganya.

Ketika Negara Bagian Rakhine sendiri adalah provinsi yang miskin dan segenap kelompok masyarakat di sana menderita karena kurangnya lapangan kerja, situasi yang dihadapi warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya justru semakin dipersulit karena adanya aturan pembatasan gerak yang mencegah mereka mendatangi tempat-tempat mencari nafkah, seperti ladang, tempat mencari ikan, dan pasar. Akibat tak terelakkan dari situasi ini adalah kebanyakan warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya menjadi miskin. Banyak warga Rohingya yang bergantung pada bantuan kemanusiaan demi bertahan hidup sedangkan pemerintah Myanmar malah mengeluarkan aturan yang membatasi akses bantuan internasional. Menurut badan-badan PBB, di bagian utara Negara Bagian Rakhine yang menjadi tempat tinggal mayoritas warga Rohingya terjadi kenaikan tingkat malnutrisi yang menyedihkan. Terutama di kalangan anak-anak.

### **PENGUCILAN SOSIAL DAN POLITIK SECARA SISTEMIS**

Komunitas Muslim di Negara Bagian Rakhine tidak diperbolehkan untuk mempraktikkan agamanya dengan bebas. Warga Rohingya di bagian utara Negara Bagian Rakhine tidak diperbolehkan untuk mengadakan perkumpulan yang dihadiri oleh lebih dari empat orang di satu tempat yang mana juga membuat warga Rohingya tidak bisa beribadah bersama-sama. Mereka berkumpul untuk beribadah secara sembunyi-sembunyi dengan risiko penahanan dan pemerasan. Di seantero Negara Bagian Rakhine, dan juga Myanmar secara keseluruhan, masyarakat Muslim menghadapi kesulitan saat hendak memperbaiki dan merenovasi masjid-masjid dan bangunan-bangunan religius mereka. Di kotamadya luar wilayah utara Negara Bagian Rakhine, banyak masjid ditinggalkan terbengkalai sejak meletusnya kekerasan tahun 2012.

Pembatasan gerak serta kebijakan segregasi membuat warga Rohingya dan masyarakat Muslim di Negara Bagian Rakhine hampir mustahil berkumpul, memobilisasi masyarakat, dan melakukan advokasi kolektif demi mempertahankan hak-hak dasarnya. Dalam keadaan terkucilkan dari dunia luar, mereka yang mencoba bersuara malah menghadapi risiko penahanan dan penangkapan serta penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya. Isolasi warga Rohingya semakin diperparah waktu mereka dicekal untuk turut serta dalam pemilihan umum tahun 2015 dengan alasan diskriminatif yaitu status kewarganegaraan mereka yang tidak jelas. Pengucilan ini juga semakin menjadi-jadi ketika semua calon wakil rakyat dari etnis Rohingya yang mengajukan diri pada pemilihan umum tahun 2015 didiskualifikasi dengan alasan status kewarganegaraan atau karena status orang tua mereka. Akibatnya, ratusan ribu warga Rohingya kehilangan hak politiknya sama sekali.

Pengucilan sosial dan politik terus memburuk setelah adanya serangan pada bulan Agustus 2017. Ketegangan di Negara Bagian Rakhine dan Myanmar secara umum sedang tinggi berkaitan dengan sentimen anti Rohingya dan anti Muslim. Pemerintahan sipil hingga saat ini tidak bisa meredakan situasi ini atau menghentikan diskriminasi dan kebencian yang terus meningkat. Sebaliknya, pihak pemerintah justru mengipasi bara permusuhan dengan mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang merendahkan warga Rohingya dan juga menyampaikan tuduhan-tuduhan tak bertanggung jawab pada lembaga-lembaga bantuan internasional yang beroperasi di Negara Bagian Rakhine.

Sementara itu, tidak tampak gelagat pemerintah akan meminta pertanggungjawaban pihak-pihak yang terlibat dalam berbagai tindakan keji terhadap warga Rohingya saat terjadi operasi militer. Di pertengahan bulan November, seorang penyelidik internal militer menyatakan bahwa pihak keamanan sama sekali tidak melakukan pelanggaran hak asasi manusia di wilayah utara Negara Bagian Rakhine.

## **SEBUAH SISTEM DAN KEJAHATAN BERUPA APARTHEID**

Hampir semua institusi negara baik pada tingkat kota, distrik, provinsi, dan bahkan hingga tingkat nasional terlibat dalam diskriminasi dan segregasi yang diderita warga Rohingya dan masyarakat Muslim secara umum di Negara Bagian Rakhine. Diskriminasi dan pengucilan yang dijabarkan dalam laporan ini berdasar



pada banyak undang-undang, regulasi, kebijakan berikut pelaksanaannya. Adalah suatu kemustahilan jika para pejabat khususnya di Negara Bagian Rakhine dan di Myanmar pada umumnya untuk memberlakukan serta melaksanakan suatu sistem undang-undang tanpa sama sekali menyadari isinya. Maka dari itu, mereka bertanggung jawab atas segala akibat buruk yang menimpa kehidupan warga Rohingya karena sistem undang-undang tersebut.

Setelah menimbang dengan penuh kehati-hatian atas serangkaian bukti faktual yang ada dalam laporan ini, Amnesty International menyimpulkan bahwa undang-undang, regulasi, kebijakan berikut pelaksanaannya tersebut merupakan suatu bagian dari bentuk serangan sistematis terhadap populasi warga sipil dan kejahatan yang dilakukan dalam konteks serangan ini merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana didefinisikan oleh hukum internasional. Khususnya landasan rasial yang menjadi dasar diskriminasi dan segregasi yang diderita warga Rohingya di mana mereka dianggap sebagai “orang asing”, serta undang-undang, regulasi, kebijakan berikut pelaksanaannya yang dengan jelas bertujuan untuk mendominasi dan mengisolasi warga Rohingya membuat kami berkesimpulan bahwa itu semua mengarah pada kejahatan terhadap kemanusiaan berupa apartheid.

Menurut Konvensi Internasional mengenai Penghapusan dan Penghukuman atas Kejahatan Apartheid dan Statuta Roma dari Pengadilan Pidana Internasional (International Criminal Court – ICC), apartheid merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan yang meliputi serangkaian tindakan, dilakukan oleh rezim terinstitusi dalam bentuk penindasan sistematis dan dominasi satu ras atas satu atau lebih kelompok ras lainnya dengan tujuan mempertahankan kekuasaan rezim tersebut. Secara spesifik, tindakan-tindakan yang termasuk dan dianggap sebagai bentuk kejahatan apartheid adalah kekerasan terbuka seperti pembunuhan, pemerkosaan, dan siksaan pada legislatif dan administratif, serta berbagai tindakan lain yang dipertimbangkan bisa mencegah satu atau lebih kelompok ras untuk terlibat dalam kehidupan politik, sosial, dan budaya dalam suatu negara serta penolakan terhadap hak asasi dan kebebasan.

Contoh nyata di mana para pejabat pemerintahan di Negara Bagian Rakhine telah menggabungkan regulasi dan tindakan yang keji adalah penetapan warga Rohingya dalam keadaan terkungkung dengan serangkaian pembatasan ekstrim terhadap kebebasan gerak yang menjadikannya bentuk kejahatan “pencabutan kebebasan fisik secara parah” sebagaimana didefinisikan oleh Statuta Roma.

Kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan pihak keamanan Myanmar pada masyarakat sipil Rohingya pada bulan Oktober 2016 dan Agustus 2017, tindak kejahatan pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan, perpindahan paksa atau pemindahan populasi, persekusi, penghilangan paksa, dan tindakan-tindakan tidak manusiawi lainnya merupakan manifestasi lain dari tindak kejahatan terhadap kemanusiaan apartheid.

Perilaku diskriminatif yang mengakar di wilayah Negara Bagian Rakhine turut berperan penting dalam situasi ini, ditambah dengan adanya ketegangan dan saling ketidakpercayaan di antara masyarakat yang semakin tajam selama lima tahun terakhir yang di antaranya disebabkan oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintah Myanmar sendiri. Pihak negara lebih cenderung melanggengkan diskriminasi daripada memeranginya.

Situasi di Negara Bagian Rakhine menimbulkan permasalahan pelik lainnya: peran militer dalam kehidupan politik dan sosial di Myanmar. Banyak kementerian dan departemen yang oleh laporan disebut bertanggung jawab atas terjadinya suatu pelanggaran atau karena ketidakmampuan mereka mencegah terjadinya pelanggaran tersebut yang tidak berada di bawah kendali pemerintahan sipil namun justru dikontrol oleh otoritas militer. Departemen Administrasi Umum (The General Administration Department – GAD), kepolisian, polisi penjaga batas, dan angkatan bersenjata sendiri berada di bawah kendali panglima angkatan bersenjata dan bukan dikendalikan oleh pemerintahan sipil yang menurut undang-undang malah sama sekali tidak memiliki kuasa atas angkatan bersenjata. Ketika kanselir Negara Aung San Suu Kyi dan pemerintahan sipilnya berusaha mencari solusi atas situasi Rohingya ini, namun ketika tidak ada dukungan atau paling tidak persetujuan dari pihak militer, maka situasi tersebut tidak akan mengalami perubahan.

Walaupun demikian, permasalahan Rohingya ini tidak bisa dibiarkan berlanjut. Ketika kemunculan kelompok bersenjata Rohingya menambah pelik permasalahan yang ada di Negara Bagian Rakhine, respons pihak keamanan sejauh ini sangat tidak proporsional dan merupakan kejahatan menurut hukum pidana internasional. Alih-alih berusaha untuk menahan para terduga anggota kelompok bersenjata Rohingya, pihak keamanan justru terlihat menggunakan alasan ancaman serangan “teroris” untuk dengan sengaja menyerang warga Rohingya sehingga memperparah penderitaan mereka. Pemerintah serta masyarakat internasional tidak akan bisa menyelesaikan permasalahan di Negara Bagian Rakhine sebelum mereka membereskan akar permasalahannya.

Ketika pemerintahan yang dipimpin NLD berulang kali menyatakan bahwa mereka memprioritaskan investasi dan pembangunan Negara Bagian Rakhine sebagai solusi kunci, namun solusi tersebut harus

direncanakan dengan mengupayakan pemecahan masalah diskriminasi struktural yang dihadapi warga Rohingya di Myanmar, dan khususnya di Negara Bagian Rakhine. Pembangunan tanpa pembenahan terhadap sistem yang diskriminatif hanya akan memperkeruh dan memperparah kesenjangan yang ada sehingga memperuncing konflik dan meneruskan pelanggaran hak asasi manusia.

## REKOMENDASI-REKOMENDASI UTAMA

Pembongkaran atas sistem apartheid yang dijelaskan dalam laporan ini adalah suatu hal yang mutlak untuk memastikan kebulutuhan secara hormat ratusan ribu warga Rohingya yang melarikan diri dari kematian, kehancuran, dan kemiskinan di Myanmar dan juga memberikan dorongan bagi ratusan ribu lainnya yang tetap bertahan di Negara Bagian Rakhine sehingga masih menjadi korban rezim ini. Pada bagian akhir laporan ini, Amnesty International memberikan rekomendasi yang menyeluruh bagi pemerintah Myanmar, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan pemangku kepentingan lainnya.

Pemerintah Myanmar harus memprioritaskan penghapusan apartheid yang sekarang tengah berlaku. Amnesty International mengimbau pihak berwenang agar:

- Segera mengadopsi rencana aksi yang menyeluruh untuk memerangi diskriminasi dan segregasi serta aktif berkonsultasi dan bekerja sama dengan semua pihak terkait. Rencana tersebut juga harus menjelaskan kerangka waktu pelaksanaannya dan target yang dituju secara spesifik, mengidentifikasi kebutuhan sumber daya finansial, teknis, dan manusia, serta menyediakan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan dan pengawasan, dan juga menyusun mekanisme pelaporan pencapaian tahunan bagi masyarakat. Upaya-upaya tertentu harus dilakukan untuk memberikan pendampingan bagi kaum perempuan serta untuk menyelesaikan permasalahan terkait gender yang disebabkan oleh diskriminasi dan segregasi;
- Melakukan peninjauan ulang terhadap peraturan perundangan, regulasi, kebijakan serta pelaksanaannya yang bersifat diskriminatif berdasar ras, etnis, atau agama dan lalu mengubah rangkaian peraturan tersebut hingga sesuai dengan hukum hak asasi manusia internasional dan standar-standar lainnya. Perhatian khusus sebaiknya diberikan pada peraturan-peraturan daerah yang berlaku di bagian utara Negara Bagian Rakhine yang secara eksplisit mendiskriminasi warga Rohingya dan masyarakat Muslim lainnya dan peraturan yang memiliki implementasi dan pengaruh yang mendiskriminasi; serta
- Menjamin adanya pertanggungjawaban dari pihak-pihak yang terlibat dalam kejahatan terhadap kemanusiaan dan pelanggaran-pelanggaran serius lainnya termasuk pelecehan hak asasi manusia. Ketika bukti-bukti yang tersedia dianggap cukup, pihak-pihak yang dicurigai bertanggung jawab atas pelanggaran tersebut termasuk para pemberi komando harus dihadapkan ke pengadilan yang memenuhi standar-standar internasional tanpa adanya ancaman hukuman mati. Reparasi bagi para korban berikut keluarga harus tersedia. Jika pemerintah tidak mampu menjamin adanya proses permintaan tanggung jawab di wilayahnya, mereka harus bekerja sama penuh dengan upaya-upaya dunia internasional untuk menjamin adanya permintaan tanggung jawab termasuk juga menjamin adanya investigasi dan pendakwaan oleh pengadilan internasional atau oleh pengadilan negara lain.

Penyelesaian permasalahan di Negara Bagian Rakhine dan proses pembentukan lingkungan di mana semua orang bisa menikmati hak-hak asasi mereka akan memerlukan investasi dan sumber daya yang luar biasa banyak dan Myanmar akan mendapatkan bantuan dari dunia internasional. Penting bagi negara-negara donor, rekanan, dan pihak-pihak terkait lainnya untuk memastikan pembangunan tersebut akan dilaksanakan dengan cara-cara yang menguntungkan semua kelompok masyarakat yang ada tanpa pembedaan serta menjamin adanya penghormatan dan perlindungan atas hak asasi manusia.

Maka Amnesty International mengimbau masyarakat internasional agar:

- Menjamin bahwa bantuan internasional, pembangunan dan bantuan finansial di Negara Bagian Rakhine secara jelas dikondisikan agar setara, tidak diskriminatif serta tidak mengandung unsur segregasi. Melaksanakan penilaian yang menyeluruh dan terus menerus pada semua proyek dan bantuan untuk memastikan semuanya terlaksana tanpa cara-cara yang mendorong, mendukung, atau menimbulkan diskriminasi dan segregasi, baik secara langsung maupun tidak langsung; dan
- Menjamin pertanggungjawaban pihak-pihak yang melakukan pelanggaran dan kejahatan terhadap kemanusiaan, baik melalui dukungan maupun pengawasan pada investigasi dan proses

pendakwaan yang dilakukan oleh pihak Myanmar atau melalui pelaksanaan investigasi dan pendakwaan berdasarkan yurisdiksi universal.

Lebih lanjut, Amnesty International mengimbau PBB agar:

- Menjamin hak-hak asasi manusia mendapatkan alokasi sumber daya dan prioritas di antara operasi-operasi yang dilaksanakan PBB di Myanmar, serta menyusun rencana komprehensif untuk mendayagunakan inisiatif Human Rights Up Front. Perencanaan ini harus meliputi kerangka waktu yang detil untuk pelaksanaannya, berikut indikator keberhasilan yang jelas, serta mekanisme peringatan awal yang didesain untuk mencegah dan menanggulangi pelanggaran hak asasi manusia berat.

# METODOLOGI

Penelitian untuk laporan ini dilaksanakan Antara November 2015 dan September 2017, termasuk empat kunjungan lapangan ke Negara Bagian Rakhine, lebih dari 200 wawancara, peninjauan ekstensif legislasi, tulisan akademik dan lainnya, serta peninjauan atas foto, video dan dokumentasi lainnya.

Perwakilan Amnesty International mewawancarai 166 orang yang tinggal di Negara Bagian Rakhine. Kebanyakan wawancara dilakukan secara tatap muka pada saat kunjungan lapangan pada November 2015, dan di bulan Februari, Maret dan September 2016. Wawancara dilakukan dengan orang yang mengidentifikasi diri mereka sebagai dari etnis Rohingya, Rakhine, Kaman, Maramagyi, atau Mro, dan dengan individu yang mengidentifikasi diri sebagai Muslim, penganut Buddha, Kristan dan Hindu. Wawancara lebih lanjut dilakukan di Yangon pada Maret dan September 2016 serta Mei 2017. Beberapa orang diwawancarai beberapa kali, dan terus menjalin hubungan dekat dengan Amnesty International hingga waktu publikasi. Untuk alasan keamanan dan akibat pembatasan akses, 15 wawancara dilakukan melalui telepon.

Negara Bagian Rakhine memiliki total 17 kotamadya yang dikelompokkan dalam lima wilayah administratif yang disebut distrik. Perwakilan Amnesty International mengunjungi lima kotamadya di tiga distrik berbeda: Kotamadya Maungdaw dan Buthidaung di Distrik Maungdaw District; Kotamadya Kyauktaw dan Mrauk-U di Distrik Mrauk-U, serta kotamadya Sittwe di Distrik Sittwe. Mereka mengunjungi 38 lokasi, antara lain: 31 desa, yang beberapa secara langsung terkena dampak kekerasan 2012 dan yang lainnya tidak; wilayah Muslim Aung Mingalar di Sittwe; dan empat kamp Pengungsi Internal (Internally Displaced Persons/IDP) serta dua hunian IDP di kotamadya Sittwe. Beberapa lokasi dikunjungi beberapa kali. Wawancara telepon membolehkan peneliti mengumpulkan informasi dari lima lokasi lainnya, termasuk tiga desa di kotamadya Rathedaung. Lokasi tersebut dipilih karena memiliki komunitas Muslim yang lebih besar tinggal diluar ketimbang di wilayah kamp pengungsi.

Akses ke komunitas Rohingya di Negara Bagian Rakhine sangatlah dibatasi, dan warga asing memerlukan izin untuk berpergian ke kotamadya di utara seperti Maungdaw and Buthidaung; untuk mengunjungi desa-desa warga Rohingya diseantero Negara Bagian Rakhine; wilayah Muslim Aung Mingalar di kotamadya Sittwe; serta kamp IDP yang menjadi rumah bagi puluhan ribu warga Rohingya dan Muslim lainnya. Amnesty International sangat menghargai pemerintah Negara Bagian Rakhine karena telah memberikan izin bagi para peneliti untuk mengakses wilayah-wilayah ini.

Peneliti Amnesty International bertemu dengan pejabat pemerintah tingkat kotamadya dan negara bagian di Negara Bagian Rakhine; anggota pasukan keamanan yang aktif maupun mantan; staf rumah sakit umum di Sittwe; aktivis Rohingya dan Rakhine serta pemimpin keagamaan; perwakilan PBB dan organisasi internasional non-pemerintahan, akademisi, jurnalis dan pemangku kepentingan relevan lainnya.

Semua yang diwawancarai diberitahu perihal keadaan dan tujuan riset serta bagaimana informasi tersebut akan digunakan. Persetujuan lisan didapatkan dari setiap orang yang diwawancarai dari awal dan dikonfirmasi ulang pada akhir wawancara. Tidak ada insentif yang disediakan bagi mereka yang diwawancarai sebagai imbal balik dari kesaksian mereka.

Meneliti pelanggaran hak asasi manusia di Negara Bagian Rakhine penuh dengan tantangan, terutama dengan pengawasan dan pemantauan ketat oleh pasukan keamanan negara. Sementara mereka yang diwawancarai ingin memberikan informasi pada Amnesty International, mereka mengekspresikan kekhawatiran adanya balasan dari pihak berwenang jika mereka teridentifikasi telah berbicara dengan organisasi ini. Risiko balas dendam dan permusuhan dari kelompok garis keras nasionalis juga membuat penelitian atas penganiayaan komunitas Muslim di Negara Bagian Rakhine semakin sulit. Risiko ini bukan hanya dirasakan oleh warga Rohingya dan komunitas Muslim lainnya tapi juga oleh kelompok etnis dan

keagamaan lainnya, Antara lain penganut Buddha dan etnis Rakhine serta anggota masyarakat sipil dan anggota komunitas. Akibat ini, nama samara digunakan dalam kebanyakan kasus, dan informasi yang bisa mengidentifikasi orang yang diwawancara, ditahan demi keamanan mereka.

Organisasi kemanusiaan internasional dan badan-badan lainnya yang beroperasi di Negara Bagian Rakhine juga takut akan pembalasan dari anggota pemerintahan atau kelompok nasionalis garis keras jika mereka lantang berbicara tentang situasi di Negara Bagian Rakhine. Kebanyakan organisasi yang ditemui Amnesty International selama penelitian ini minta agar identitas mereka tidak dicantumkan, dan beberapa mengekspresikan kekhawatiran mereka bahkan untuk bertemu perwakilan Amnesty International karena takut akan memaparkan staf dan penerima manfaat mereka pada risiko atau mempengaruhi akses operasional mereka.

Amnesty International mengucapkan terimakasih kepada individu dan organisasi yang bersedia bertemu perwakilannya dan menyediakan informasi untuk laporan ini. Khususnya, organisasi ini mengucapkan penghargaan yang dalam kepada para korban, keluarga dan perwakilan mereka yang membagi cerita mereka, sering dalam risiko pribadi yang besar, serta mempercayai Amnesty International dengan mengangkat kekhawatiran berdasarkan pengalaman mereka.

Amnesty International secara aktif berhubungan dengan pihak berwenang Myanmar terkait temuan kami dan berkunjung ke Nay Pyi Taw pada bulan Juli dan September 2017 untuk bertemu dengan pihak berwenang pemerintahan serta mencari masukan dan komentar untuk beberapa temuan yang tercantum dalam laporan ini. Perwakilan organisasi ini bertemu dengan pejabat dari Kementerian Kesejahteraan Sosial, Pembangunan dan Pemukiman Ulang serta Kementerian Pendidikan, lalu informasid dari pertemuan ini terrefleksikan dalam laporan ini. Pada bulan Oktober 2017, organisasi ini bertemu dengan Kanselir Negara Bagian untuk membahas beberapa temuan dan rekomendasi. Amnesty International juga telah mengirim salinan terlebih dahulu laporan ini kepada para Kanselir Negara Bagian seminggu sebelum publikasi.

Selain riset lapangan, Amnesty International menganalisis legislasi, aturan dan dokumen resmi relevan lainnya- termasuk 16 perintah local yang dikeluarkan oleh pihak berwenang di Utara Negara Bagian Rakhine, dengan yang terbaru tertanggal Agustus 2017. Organisasi ini juga meninjau laporan lain dari badan-badan PBB, Organisasi non-pemerintah nasional dan internasional serta organisasi kemanusiaan, kelompok pengawas lokal serta media. Organisasi ini juga meninjau bukti foto-foto dan video-video yang terkait dengan kasus pelanggaran HAM tertentu, yang masih berada dalam arsip.

## TERMINOLOGI DAN LOKASI

Kata Rohingya sangatlah sensitive di Myanmar, dan semakin berisikan muatan politik. Pemerintahan secara turun temurun menolak menggunakan istilah tersebut, sebagaimana banyak orang di seantero negara, menekankan tidak adanya kelompok tersebut di Myanmar. Malahan, Rohingya sering disebut sebagai “Bengali”, istilah pemisah digunakan untuk menunjukkan Rohingya adalah pendatang dari Bangladesh, atau dengan kata peyoratif “kalar”.<sup>2</sup> Setelah pemerintahan yang dipimpin NLD berkuasa pada Maret 2016, Aung San Suu Kyi meminta diplomat untuk “membatasi diri” dalam menggunakan kata Rohingya, dan untuk menyebut mereka sebagai “Muslim yang tinggal di Negara Bagian Rakhin”. Permintaan ini menghadapi kritik internasional, walau jarang dilaporkan bahwa Aung San Suu Kyi juga menginstruksikan kepada pejabat pemerintahan untuk berhenti menyebut komunitas tersebut sebagai Bengali, bahkan setelah permintaan resmi ditolak.<sup>3</sup>

Mempertimbangkan sensitifitas ini, Amnesty International mengakui masyarakat mempunyai hak untuk mengidentifikasi diri mereka sendiri, yang tercantum dalam hukum dan standar hak asasi manusia internasional.<sup>4</sup> Amnesty International meminta semua yang diwawancara di Negara Bagian Rakhine untuk mendeskripsikan etnis dan aham mereka, dan apa mereka merujuk dalam laporan ini menggunakan etnisitas dan agama yang mereka sendiri akui sebagai identitas.

Lokasi-lokasi di Negara Bagian Rakhine disebut berbeda oleh organisasi dan entitas yang berbeda. Untuk tujuan pelaporan ini, “utara Negara Bagian Rakhine” merejuk pada dua kotamadya; Maungdaw dan Buthidaung, yang secara bersamaan keduanya berada di wilayah administratif Distrik Maungdaw. Utara Negara Bagian Rakhine adalah rumah bagi mayoritas besar Rohingya di Myanmar yang diperkirakan berjumlah satu juta orang. Istilah “Tengah Negara Bagian Rakhine” merujuk pada kotamadya Mrauk-U,

---

<sup>2</sup> Istilah hinaan, berasal dari kata sansekerta untuk “hitam” digunakan di Myanmar untuk mendeskripsikan Muslim, orang India, atau keturunan Asia Selatan lainnya.

<sup>3</sup> Lun Min Maung, ‘State counsellor urges avoidance of words ‘Rohingya’ and ‘Bengali’’, *The Myanmar Times*, 26 Mei 2016, [www.mmimes.com/index.php/national-news/yanagon/20438-state-counsellor-urges-avoidance-of-words-rohingya-and-bengali.html](http://www.mmimes.com/index.php/national-news/yanagon/20438-state-counsellor-urges-avoidance-of-words-rohingya-and-bengali.html)

<sup>4</sup> Lihat kotak: hukum internasional dan hak untuk mengidentifikasi diri sendiri.

Kyauktaw dan Rathedaung. Walau kotamadya Sittwe adalah bagian dari Negara Bagian Rakhine tengah, untuk tujuan laporan ini disebut berbeda sebagai kotamadya Sittwe, serta lokasi didalamnya disebut sebagai, antara lain, Kota Sittwe, desa-desa disekitarnya, atau kamp pengungsian.

Sebagaimana disebut sebelumnya, Negara Bagian Rakhine dibagi menjadi lima distrik, masing-masing berisikan beberapa kotamadya. Kotamadya berisikan kota-kota dan serangkaian desa, dan kota dibagi menjadi bangsal (ward) dan wilayah (quarter), sementara rangkaian desa berisikan beberapa desa dan dusun. Di setiap kotamadya diseantero Negara Bagian Rakhine, kota utama biasanya menyandang nama kotamadya tersebut, maka Kota Maungdaw berada di kotamadya Maungdaw.

Setiap kota adalah pusat administratif kotamadya dan basis bagi kebanyakan institusi negara dan kantor-kantor, termasuk GAD, yang membawahi semua aspek administrasi lokal, markas polisi kotamadya, kantor imigrasi, rumah sakit dan pengadilan. Setiap rangkaian pedesaan, bangsal dan wilayah dikelola oleh seorang pengurus (Pengurus Desa, Pengurus Bangsal, atau Pengurus Wilayah), yang merupakan pejabat pemerintahan. Sebagaimana gelar mereka tunjukkan, Pengurus Desa, Bangsal dan Wilayah bertanggungjawab atas tata kelola wilayah masing-masing termasuk mencatat kelahiran dan kematian. Desa dan dusun masing-masing biasanya dikelola secara informal oleh pemimpin lokal.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Untuk informasi lebih lanjut tentang bagaimana Departement Administrasi Umum (General Administration Department/GAD) mengelola Myanmar dari tingkat nasional hingga ke tingkat desa, lihat Kyi Pyar Chit Saw and Matthew Arnold, *Administering the State in Myanmar*, Asia Foundation, Oktober 2014, [asiafoundation.org/resources/pdfs/GADEnglish.pdf](http://asiafoundation.org/resources/pdfs/GADEnglish.pdf)

**AMNESTY INTERNATIONAL  
ADALAH GERAKAN GLOBAL  
UNTUK HAK ASASI  
MANUSIA.  
KETIKA KETIDAKADILAN  
TERJADI PADA SESEORANG,  
INI BERPENGARUH BAGI  
KITA SEMUA.**

#### CONTACT US



[info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)



+44 (0)20 7413 5500

#### JOIN THE CONVERSATION



[www.facebook.com/AmnestyGlobal](http://www.facebook.com/AmnestyGlobal)



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

# “TERPENJARA TANPA ATAP”

APARTHEID DI NEGARA BAGIAN MYANMAR DI MYANMAR

INDEX: ASA 16/7484/2017  
NOVEMBER 2017  
LANGUAGE: ENGLISH

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL 