

PERAN IDENTITAS AGAMA DALAM KONFLIK DI RAKHINE MYANMAR TAHUN 2012–2013

Sandy Nur Ikfal Raharjo

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
sandy.raharjo@gmail.com*

Diterima: 14-03-2015

Direvisi: 16-04-2015

Disetujui: 09-06-2015

ABSTRACT

In 2012–2013, a communal conflict took place in Rakhine, Myanmar. Religion identities between Muslim minority and Buddhist majority have been made use to raise violence among parties. This paper tries to analyse whether the differences in religion identity played as structural/root factor of the Rakhine conflict. Through literature review, the result of study shows that religion identity issue was intentionally played by securitizing actors to mobilise people and to accelerate conflict, in order to pursue their own real interest of power domination, land ownership and business chance. Besides, this research also identifies several prolonged discriminative policies and low economic levels as the structural factor of the communal conflict. This paper suggests that stakeholders should empower moderate monk in promoting interfaith dialogue, involve impartial third party as mediator, and remove all discriminative policies as the ways to optimize the ongoing conflict resolution process.

Keywords: Myanmar, religion identity, communal conflict.

ABSTRAK

Pada tahun 2012–2013, terjadi konflik komunal di Rakhine, Myanmar. Identitas agama antara minoritas Muslim dan Mayoritas Budha pun dimanfaatkan untuk melakukan kekerasan. Tulisan ini mencoba menganalisis apakah perbedaan identitas agama tersebut benar-benar berperan sebagai faktor struktural/akar penyebab konflik Rakhine. Melalui studi pustaka, hasil kajian menunjukkan bahwa isu identitas agama telah dimainkan secara sengaja oleh aktor-aktor sekuritisasi untuk memobilisasi massa dan mengakselerasi konflik, dalam rangka mengejar kepentingan riil mereka akan dominasi kekuasaan serta kepemilikan lahan dan kesempatan bisnis. Selain itu, kajian ini juga mengidentifikasi kebijakan diskriminatif yang berkepanjangan dan tingkat ekonomi yang rendah sebagai faktor struktural penyebab konflik. Untuk mengoptimalkan proses resolusi konflik, kajian ini menyarankan para pemangku kepentingan agar memberdayakan kelompok biksu moderat dalam mempromosikan dialog antaragama, melibatkan pihak ketiga yang imparisial sebagai mediator serta menghapus semua kebijakan diskriminatif.

Kata kunci: Myanmar, identitas agama, konflik komunal.

PENDAHULUAN

Agama merupakan salah satu elemen peradaban manusia yang sangat penting dan berpengaruh. Pada satu sisi, agama menjadi panduan bagi manusia dalam menjalankan kehidupan sehari-hari. Hampir semua agama di dunia mengajarkan manusia tentang nilai-nilai kebaikan dan perdamaian agar dapat hidup dengan selamat. Pada sisi lain, agama juga menjadi sumber identitas individu dan kelompok yang sangat kuat. Kuatnya identitas agama ini kemudian memunculkan perspektif *ingroup-*

outgroup di mana orang yang beragama sama dianggap sebagai kawan dan saudara, sementara orang yang memeluk agama lain dianggap sebagai pesaing, bahkan diasosiasikan sebagai lawan. Hal inilah yang kemudian menimbulkan kontradiksi agama, atau disebut juga dengan ambivalensi agama, yakni agama di satu sisi mengajarkan kebaikan dan perdamaian, tetapi pada sisi lain sering menjadi isu penyebab pecahnya konflik dan kekerasan (Appleby 2000; Basedau dkk. 2011; Philpott 2007). Dalam konteks ini, Kimball (2003) seperti dikutip oleh

Taufik (2014) menjelaskan bahwa ada lima faktor yang membuat agama dapat menjadi busuk dan mendorong terciptanya kekerasan, yaitu klaim kebenaran mutlak, kepatuhan buta pada pemimpin agama, kecenderungan pada zaman ideal, pembenaran segala cara untuk mencapai tujuan, dan penyeruan perang suci yang ofensif.

Konflik yang membawa isu agama umumnya berpotensi menjadi konflik yang sangat sulit untuk diselesaikan (*intractable conflict/unnegotiable conflict*) dan berlangsung lama (Jeong, 2008). Selain itu, konflik berbasis agama juga dapat menjadi semakin rumit apabila melibatkan isu etnisitas, di mana kelompok-kelompok etnis tertentu menjadi pemeluk dari agama yang berbeda sehingga dikenal dengan istilah konflik etnis dan agama (*ethnoreligious conflict*) (Fox 2002; Kadayifci-Orellana 2009). Beberapa contoh konflik klasik yang melibatkan isu agama dan masih berlangsung hingga sekarang adalah konflik Israel-Palestina antara Islam dengan Yahudi, konflik di Irlandia Utara antara Katolik dan Protestan, konflik di Kashmir antara Islam dengan Hindu, konflik di Filipina Selatan antara Islam dengan Katolik, dan konflik di Thailand Selatan antara Islam dengan Budha. Di satu sisi konflik-konflik tersebut belum terselesaikan, kini muncul lagi konflik-konflik berbau agama yang baru, misalnya konflik Kristen-Islam di Republik Afrika Tengah dan Nigeria serta yang terdekat dan cukup kontemporer adalah konflik Islam-Budha di Rakhine, Myanmar.

Konflik di Rakhine-Myanmar menarik karena walaupun bersifat internal, tetapi pengaruhnya dirasakan oleh negara tetangga dan sekawasan, termasuk Indonesia. Hal ini terkait dengan banyaknya orang-orang Rohingya yang dipaksa melarikan diri dari Myanmar ke negara-negara tersebut. Konflik ini mulai memicu kekerasan fisik pada Juni 2012 dan terus menghangat hingga tahun 2013. Banyak literatur menyebutkan konflik ini sebagai konflik etnis, yaitu antara orang Rohingya yang minoritas dengan orang Rakhine yang mayoritas. Namun, penulis mengidentifikasikannya sebagai

konflik yang lebih berbau agama karena target penyerangan orang-orang Budha Rakhine tidak hanya terhadap orang-orang muslim dari “etnis” Rohingya, tetapi juga orang-orang muslim dari suku lain seperti Kaman (*Human Right Watch [HRW] 2013; Morada 2012*).

Hal yang kemudian menjadi pertanyaan mendasar adalah apakah benar bahwa agama (kepentingan eksistensi agama) merupakan faktor struktural terjadinya konflik di Rakhine-Myanmar? Ataukah isu agama hanya dijadikan sebagai alat mobilisasi demi mencapai kepentingan yang lain? Pertanyaan tersebut akan dijawab dalam tulisan ini. Pertama, akan disajikan kerangka teori mengenai hubungan antara agama dengan konflik. Kedua, akan dipaparkan analisis konflik yang terdiri atas lokasi, kronologi, aktor, dan isu (Malik 2005). Ketiga, akan dijelaskan analisis terhadap peran identitas agama dalam konflik tersebut sehingga dapat dilakukan evaluasi terhadap upaya resolusi konflik yang sudah diupayakan, apakah sudah tepat sasaran mengenai isu struktural konflik atau belum, dan bagaimana rekomendasi ke depan.

HUBUNGAN AGAMA DAN KONFLIK: TINJAUAN TEORETIS

Sebelum membahas hubungan agama dengan konflik secara teoritik, akan dibahas dahulu definisi mengenai konflik, agama, dan konflik agama. Konflik secara umum didefinisikan sebagai situasi dimana dua atau lebih aktor berjuang untuk mendapatkan sumber langka dalam waktu yang sama (Wallensteen 2002). Sumber langka tersebut dapat berupa sumberdaya alam, kekuasaan, dominasi ideologi serta nilai, dan lain-lain. Kompetisi terhadap sumber langka yang sama tidak harus benar-benar terjadi secara nyata, karena dapat juga aktor-aktor konflik tersebut mempunyai posisi yang dipersepsikan dan diyakini berlawanan dalam satu waktu yang sama (Swanström & Weissman 2005 dalam Irewati dkk. 2015). Jika melihat pada Model Daur Hidup Konflik Swanström dan Weissman (2005), maka untuk dapat membedakan antara level sengketa

dengan level konflik adalah terjadinya kekerasan terbuka terhadap pihak lawan.

Sementara itu, definisi agama menurut Fox & Sandler mencakup lima dimensi berdasarkan pengaruhnya terhadap masyarakat dan politik. Pertama, agama adalah salah satu dasar/basis bagi identitas. Dalam pengertian ini, agama bersama faktor lainnya seperti bahasa, sejarah bersama, kebangsaan, tempat tinggal, dan etnisitas membentuk identitas dari suatu masyarakat yang membedakannya dengan masyarakat lain. Kedua, agama mencakup sistem kepercayaan yang memengaruhi perilaku individu maupun kelompok. Semakin besar kepercayaan agama terlibat (dalam berperilaku), semakin berkurang kemungkinan terjadinya kompromi dan akomodasi. Ketiga, doktrin agama atau teologi juga dapat memengaruhi perilaku. Doktrin agama ini dijadikan sebagai panduan dalam membuat keputusan. Keempat, agama menjadi sumber legitimasi yang digunakan untuk menjustifikasi kebijakan dan tindakan yang dilakukan, sekalipun pihak lain menganggapnya tidak dapat dibenarkan, seperti tindakan bom bunuh diri. Kelima, agama diasosiasikan dengan lembaga-lembaga keagamaan yang diterima oleh masyarakat dan dianggap memiliki otoritas dalam memberikan pendapat atas nama agama. Dengan demikian, mereka mempunyai dasar untuk dapat melakukan mobilisasi massa (Fox & Sandler 2005).

Adapun konflik agama (*religious conflict*) sendiri setidaknya dapat didefinisikan menjadi dua pengertian. Pertama, konflik agama didefinisikan sebagai konflik di mana agama itu sendiri menjadi pusat ketidakcocokan (bersifat substansial). Kedua, konflik agama didefinisikan sebagai konflik di mana aktor-aktor yang terlibat menganut tradisi agama yang berbeda sehingga memiliki identitas yang berbeda pula (bersifat fungsional). Dalam tulisan ini, definisi kedua yang digunakan dan dimaksudkan sebagai konflik agama (Lindberg 2008). Di Indonesia sendiri, pengertian kedua ini lebih sering diistilahkan sebagai konflik antarumat beragama (Matulesy 2013; Rahmi 2012; Zainuddin 2013).

Setidaknya terdapat tiga hipotesis yang menghubungkan faktor agama dengan konflik. Pertama, dalam pandangan sosio-psikologis, identitas keagamaan yang beragam membentuk identitas kelompok dan dapat menghasilkan eskalasi dinamika antarkelompok. Orang akan cenderung untuk mengistimewakan orang yang beragama sama karena dianggap sebagai satu kelompok dibanding orang lain yang identitas agama kelompoknya berbeda. Hal ini meningkatkan potensi eskalasi kekerasan terhadap orang dari kelompok agama lain (Basedau dkk. 2011). Kedua, identitas keagamaan bersifat khusus karena terhubung dengan ide, norma, dan nilai bersama yang dilegitimasi oleh sumber transedental. Sifat transedental kemudian menciptakan klaim kebenaran mutlak/absolut (dari Tuhan) yang tidak dapat diganggu gugat oleh manusia. Oleh karena itu, identitas berdasarkan norma dan nilai transedental tersebut sulit, bahkan tidak dapat dinegosiasikan/dikompromikan. Hal ini meningkatkan kecenderungan perilaku kekerasan oleh aktor agama terhadap mereka yang tidak percaya atau menganut tradisi agama yang berbeda. Melalui klaim sebagai yang paling benar, mereka menganggap dirinya tidak bersalah ketika melakukan kekerasan atas nama agama, bahkan mereka termotivasi karena adanya pahala jika melakukan hal tersebut (Basedau dkk., 2011). Dengan kata lain, konflik agama biasanya dilihat sebagai permainan menang-kalah (*zero sum game*), di mana pihak yang kalah akan memulai lagi perkelahian begitu ia mendapatkan kesempatan (Lindberg 2008). Ketiga, faktor agama sering dipahami sebagai sumber mobilisasi yang memungkinkan dalam konflik. Pemimpin (agama) dapat (dengan mudah) memobilisasi agama untuk memobilisasi pengikutnya guna melakukan aksi kolektif dan ikut terlibat dalam konflik. Padahal, konflik tersebut mungkin sebenarnya bukan tentang masalah agama, tetapi berakar pada masalah lain seperti politik dan sosio-ekonomi (Basedau dkk. 2011).

Beberapa penelitian sebelumnya juga membuktikan secara kuantitatif hubungan antara konflik dengan agama. Penelitian Basedau dkk.

(2011) menyimpulkan bahwa agama memainkan peranan signifikan dalam konflik bersenjata di Afrika. Polarisasi agama ini rawan konflik hanya jika dikombinasikan dengan diskriminasi agama dan ketegangan agama (Basedau dkk. 2011). Fox dalam Lindberg (2008) juga menemukan bahwa berdasarkan uji statistik t-test, konflik dengan perbedaan agama cenderung menghasilkan lebih banyak korban meninggal serta intensitasnya lebih tinggi dibandingkan konflik tanpa perbedaan agama. Bahkan dalam penyelesaian konflik pun, Svensson menemukan bahwa kecil kemungkinan konflik agama diselesaikan dengan perundingan (Lindberg 2008).

Tiga hipotesis dan hasil penelitian tersebut menjelaskan mengapa konflik yang melibatkan isu agama cenderung berlangsung lama dan sulit diselesaikan. Bahkan jika pun diselesaikan dengan kemenangan salah satu pihak, konflik berpotensi untuk terjadi begitu pihak yang kalah mendapatkan kesempatan. Padahal, konflik agama yang terjadi umumnya justru berakar pada masalah-masalah non-agama. Oleh karena itu, resolusi konflik yang seharusnya diterapkan setidaknya harus mencakup dua hal. Pertama, menyelesaikan masalah-masalah akar penyebab konflik yang sesungguhnya. Kedua, membangun kembali hubungan antarkelompok agama yang memburuk akibat politisasi isu agama tersebut.

DEMOGRAFI RAKHINE-MYANMAR SEBAGAI KONTEKS SOSIAL KONFLIK

Konteks sosial merupakan salah satu faktor yang sangat memengaruhi dinamika konflik (Gelfand & Cai 2004). Perbedaan tempat dan budaya akan mengakibatkan perbedaan karakteristik konflik. Oleh karena itu, pemahaman tentang konteks sosial di Myanmar, terutama negara bagian Rakhine, menjadi sangat penting untuk dapat memahami konflik antara muslim Rohingya dengan budha Rakhine.

Sebagai sebuah negara yang terletak di kawasan Asia Tenggara, Myanmar secara sosial

ekonomi masih tergolong negara berkembang. Pendapatan per kapita pada tahun 2011 masih tergolong rendah, yaitu US\$1.144. Tingkat pendidikan warganya juga cenderung rendah, yaitu pada level sekolah dasar dan sekolah lanjutan pertama.

Sementara itu, wilayah Myanmar terbagi menjadi 7 negara bagian yang dinamai berdasarkan etnis mayoritas yang menjadi penduduknya dan 7 wilayah yang didiami oleh mayoritas etnis Burma. Jumlah penduduk Myanmar pada tahun 2011 berkisar 48,337 juta jiwa. Adapun komposisi etnis penduduknya menurut Central Intelligence Agency (2013) adalah etnis Burma 68%, Shan 9%, Karen 7%, Rakhine 4%, China 3%, India 2%, Mon 2%, dan lain-lain 5%. Di sisi lain, komposisi agama penduduknya meliputi 89% Budha, 4% Islam, sisanya Kristen dan kepercayaan lain (Habibollahi, McLean, & Diker 2013).

Myanmar dikelilingi oleh banyak negara, yaitu India, Tiongkok, Laos, Thailand, dan Bangladesh. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika kelompok etnik di negara ini begitu banyak jumlahnya, di mana sebagiannya memiliki kemiripan dengan etnis yang mendiami negara tetangga. Terdapat lebih dari 135 kelompok etnik yang masing-masing memiliki budaya dan bahasanya sendiri-sendiri. Etnis terbesar adalah Burma (Bamar). Mereka berasal dari Sino-tibet dan tinggal di dataran tengah Myanmar. Agama mayoritas etnis Burma adalah Budha Theravada. Bahasa dan budaya mereka menjadi bahasa dan budaya nasional Myanmar. Mereka juga menguasai pemerintahan dan militer (Oxford Burma Alliance, tanpa tahun). Dominasi budaya dan agama etnis Burmalah yang menjadi faktor determinan bagi konteks sosial Myanmar.

Walaupun mayoritas penduduk Myanmar beragama Budha, kondisi yang unik terjadi di negara bagian Rakhine yang berbatasan dengan Bangladesh. Di wilayah ini, selain terdapat etnis Rakhine yang memeluk agama Budha Theravada, terdapat juga etnis rakhine/Arakan yang beragama Islam. Mereka mengidentifikasi diri sebagai Arakan Muslim. Mereka memiliki adat istiadat

seperti orang-orang Budha Rakhine dan juga menggunakan bahasa Rakhine. Selain itu, terdapat juga “etnis” Rohingya yang juga beragama Islam, tetapi memiliki ciri fisik, budaya, dan bahasa yang lebih mirip dengan dialek Chittagonian yang berasal dari bahasa Bengali yang banyak digunakan di Bangladesh (Minority Rights Group International, 2008). Jumlah orang Rohingya sendiri diperkirakan meliputi 4% dari jumlah penduduk Rakhine (Habibollahi, McLean, & Diker 2013). Dengan demikian, walaupun Rakhine merupakan negara bagian yang jumlah orang muslimnya paling banyak (sekitar 45% dari total orang Muslim di seluruh Burma), bila dibanding dengan jumlah penduduk Rakhine yang Budha, jumlahnya sangat kecil. Komunitas muslim ini tinggal di daerah Maungdaw, Buthidaung, Rathedaung, Akyab, dan Kyauktaw. Dengan demikian, orang muslim, baik muslim Rakhine maupun muslim Rohingya, menjadi kelompok minoritas di Rakhine maupun di Myanmar secara umum.

Sejak pemerintahan junta militer merebut kekuasaan melalui kudeta pada tahun 1962, politik diskriminasi terhadap etnik minoritas mulai diberlakukan, terutama terhadap muslim Rohingya yang dianggap sebagai orang asing, bukan asli orang Burma. Kebijakan “Burmanisasi” dilakukan melalui marginalisasi orang-orang muslim Rohingya. Akses mereka untuk berpindah, menikah, dan mencari pekerjaan dibatasi dan harus mendapatkan izin terlebih dahulu dengan membayar sejumlah uang sogokan. Mereka juga hanya diperbolehkan memiliki maksimal dua anak per keluarga dan tidak diberi sertifikat kelahiran untuk anak-anak mereka. Hak anak-anak muslim Rohingya untuk mengakses pendidikan dan pelayanan kesehatan dasar juga sangat dibatasi. Bahkan, pada tahun 1982 Pemerintah Myanmar mengeluarkan UU kewarganegaraan baru yang tidak memasukkan Rohingya sebagai warga negara Myanmar (Oxford Burma Alliance, tanpa tahun). Akibatnya, sekitar 800 ribu Muslim Rohingya tidak memiliki kewarganegaraan apapun. Hal ini tentu menjadikan muslim Rohingya dalam kondisi tanpa perlindungan negara sehingga

rawan terhadap berbagai tindakan kejahatan kemanusiaan (O’Brien, tanpa tahun). Diskriminasi agama juga terjadi di mana pemerintah junta militer mendeklarasikan dan hanya mengakui Budha sebagai agama nasional (*the religion of ‘true’ Burmese people*) (Hukil & Shaunik 2013). Hal ini mengakibatkan diskriminasi terhadap orang-orang Muslim maupun pemeluk agama lainnya. Namun pada tahun 2011 terjadi perubahan politik yang signifikan di mana Pemerintah Myanmar menyelenggarakan pemilu dan mulai lebih membuka diri dengan dunia internasional.

Dari penjelasan mengenai konteks sosial Myanmar, khususnya negara bagian Rakhine, terlihat bahwa identitas agama dan etnis dijadikan sebagai dasar kebijakan-kebijakan yang dilakukan pemerintah. Selain itu, rendahnya tingkat pendidikan dan tingkat ekonomi membuat masyarakat Myanmar rawan terhadap provokasi dan mobilisasi yang menggunakan isu identitas agama dan etnis. Meminjam pengandaian Malik (2005) dari Institut Titian Perdamaian, masyarakat Myanmar ibarat rumput kering yang mudah tersulut api. Hal ini dibuktikan dengan terjadinya konflik antara kelompok Budha dengan kelompok Muslim di Rakhine yang cepat membesar dan melibatkan kekerasan massal.

KRONOLOGI KONFLIK

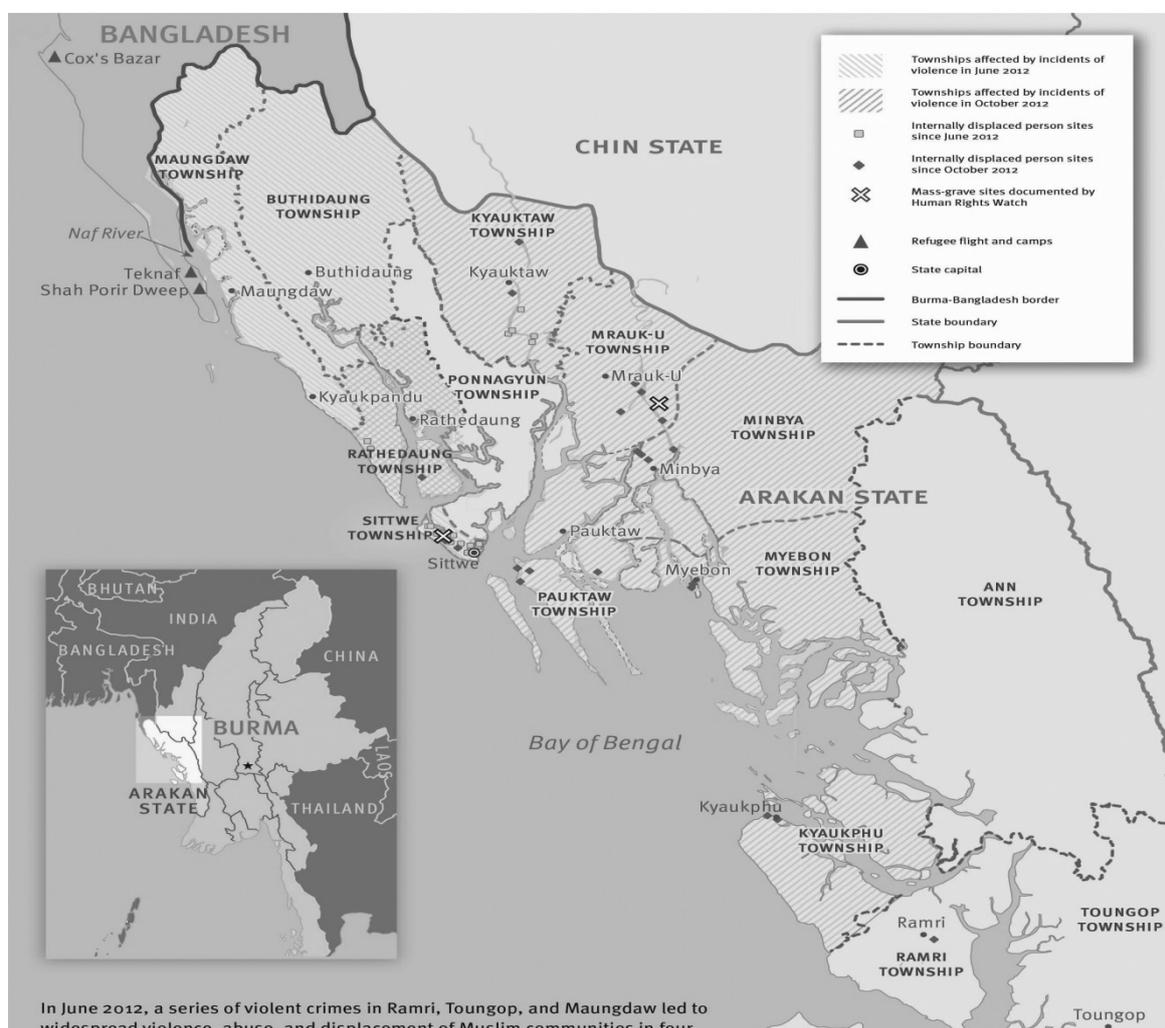
Kronologi di sini dimaksudkan untuk menggambarkan dinamika konflik yang terjadi antara kelompok Muslim dengan kelompok Budha di Rakhine. Ada beberapa model yang dapat digunakan untuk menganalisis dinamika konflik. Salah satu yang paling terkenal dan sering digunakan adalah Model Kurva Konflik (*The Curve of Conflict*) yang dikembangkan oleh Michael S. Lund (1996). Namun, model ini hanya sekedar menjelaskan tahap-tahap konflik apa saja yang sudah terjadi, tanpa ada rekomendasi bagaimana proses penyelesaiannya. Model lain yang dapat digunakan adalah Model Eskalasi Glasl yang dikembangkan oleh Friedrich Glasl. Model ini tidak hanya menganalisis sampai di

tahap mana konflik terjadi, tetapi juga memberi rekomendasi langkah yang dapat dilakukan saat konflik mencapai tahap tersebut. Tulisan ini akan menggunakan Model Eskalasi Glasl sebagai alat analisis kronologi konfliknya.

Secara umum, kekerasan dipicu oleh kasus pemerkosaan dan pembunuhan terhadap perempuan Budha yang diduga dilakukan oleh laki-laki muslim, yang kemudian dibalas dengan pembunuhan 10 orang laki-laki Muslim. Kejadian

tersebut kemudian memicu kekerasan massal berupa pembunuhan dan penyiksaan, pembakaran rumah dan properti serta pemaksaan untuk meninggalkan tempat tinggal, terutama terhadap orang-orang muslim minoritas. Kekerasan massal antara lain terjadi pada Juni dan Oktober 2012 serta Maret, Mei, dan Agustus 2013. Lokasi kejadian kebanyakan terjadi di negara bagian Rakhine dan menyebar ke negara bagian lainnya seperti di Shan.

Peta Terdampak Konflik di Negara Bagian Rakhine Tahun 2012–2013



Sumber: Human Right Watch (2013). *All You Can Do is Pray: Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State*. USA: Human Right Watch.

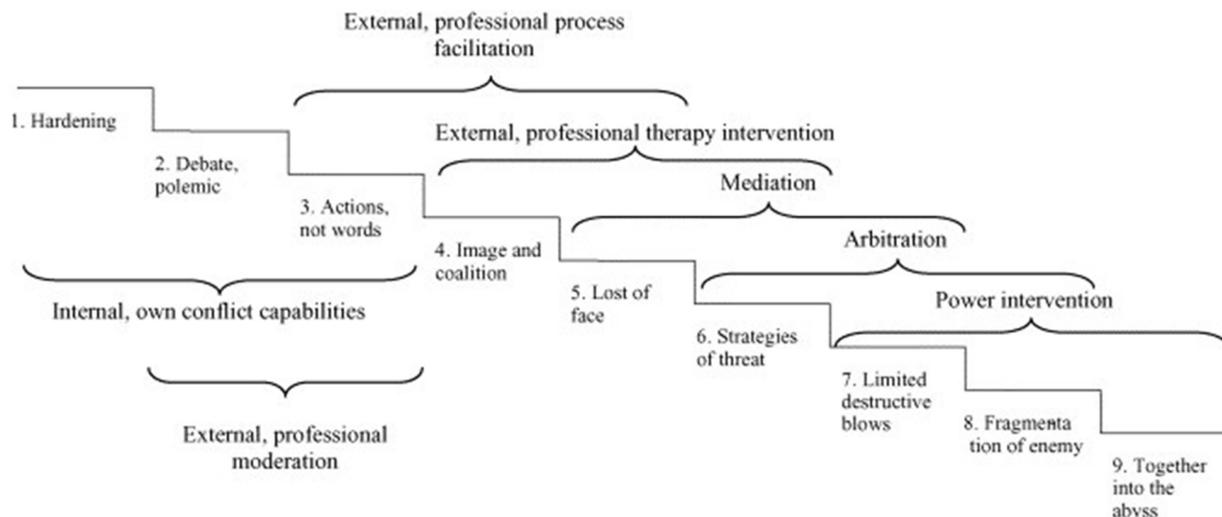
Berikut adalah kronologi terperinci dari konflik yang terjadi antara kelompok Budha yang mayoritas dengan kelompok Muslim yang minoritas di Myanmar pada tahun 2012–2013.

Berdasarkan kronologi tersebut, berikut adalah analisis konflik berdasarkan Model Eskalasi Glasl.

Kronologi Konflik Rakhine 2012–2013

Waktu	Peristiwa
28 Mei 2012	Terjadi pemerkosaan dan pembunuhan terhadap seorang perempuan Rakhine Budha berusia 28 tahun yang diduga dilakukan oleh tiga orang laki-laki Muslim di Kota Ramri.
3 Juni 2012	Terjadi pembunuhan terhadap 10 laki-laki muslim oleh sekelompok orang Rakhine Budha di dalam bus yang diduga memuat 3 pelaku pemerkosaan.
10 Juni 2012	Presiden Thein Sein mengumumkan kondisi darurat di negara bagian Rakhine setelah terjadi bentrokan mematikan antara kelompok Budha dengan Muslim Rohingya yang menyebabkan 88 orang tewas dan lebih dari 90.000 lainnya mengungsi.
12 Juli 2012	Presiden Thein Sein mengatakan kepada UNHCR bahwa Myanmar tidak akan bertanggung jawab terhadap “pelintas batas ilegal” Rohingya dan menganggap mereka sebagai ancaman terhadap keamanan nasional sehingga mereka harus dipindahkan ke negara-negara ketiga yang bersedia menerima mereka.
18 Oktober 2012	Konferensi Solidaritas Para Bisku Arakan digelar dan menyebut para simpatisan Rohingya, termasuk mereka yang mengadvokasi perlindungan bagi hak asasi Rohingya, sebagai pengkhianat bangsa.
21 Oktober 2012	Kekerasan sektarian kembali terjadi di 9 kota di negara bagian Rakhine dan menyebabkan 35.000 orang yang sebagian besar Muslim mengungsi.
20 Maret 2013	Kekerasan komunal antara kelompok Budha dan Muslim kembali terjadi di Kota Meikhtila dan melebar ke beberapa wilayah di sekitarnya, menewaskan sedikitnya 40 orang dan membuat 12.000 orang lainnya lari mengungsi.
20 Mei 2013	Otoritas pemerintah di Distrik Maungdaw, Rakhine mengeluarkan aturan pembatasan dua anak terhadap keluarga Rohingya.
28 Mei 2013	Kekerasan anti-Muslim pecah di Lashio, negara bagian Shan. Kelompok Budha menghancurkan masjid, panti asuhan, dan bisnis (toko) milik orang Muslim, menyebabkan sedikitnya 14.000 orang Muslim mengungsi.
14 Juni 2013	Konferensi Pemimpin Budha digelar di Yangon, memproposalkan hukum pernikahan antaragama yang melarang perempuan Budha menikah dengan laki-laki Muslim, termasuk perlunya izin dari otoritas pemerintah bagi laki-laki Muslim yang akan berpindah agama menajdi Budha.
14 Juli 2013	Pengumuman pembubaran pasukan keamanan perbatasan (<i>border security force</i>) NaSaKa oleh Presiden Thein Sein. NaSaKa dituduh telah melakukan kejahatan kemanusiaan terhadap orang-orang Rohingya, termasuk pembunuhan, penahanan, dan penyiksaan.
20 Juli 2013	Status darurat di Meikhtila dicabut karena situasi disana dianggap sudah stabil.
25 Agustus 2013	Kelompok Budha membakar lusinan rumah dan toko milik orang-orang Muslim di Kanbalu, Divisi Sagaing.

Sumber: Global Centre for The Responsibility to Protect dan Human Right Watch (tanpat tahun)



Sumber: diolah kembali dari Presentasi Ichsan Malik dan Josephine R Marieta, *Intervensi Konflik*, di Universitas Pertahanan pada 16 Januari 2014. Sumber asli dapat dilihat di Friedrich Glasl (1997). *Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*. Bern: Paul Haupt Verlag.

Keterangan:

Tahapan/Posisi	Keterangan	Kognisi dan Sikap
1. <i>Hardening</i>	Posisi menguat dan mulai timbul konfrontasi. Masih terbuka kemungkinan penyelesaian konflik melalui diskusi.	Terjadi sejak 1962 ketika junta militer yang ultranasionalis menguasai pemerintahan. Mulai timbul kesadaran peran, pembentukan kubu-kubu baru dimulai, kecurigaan terhadap motif tersembunyi pihak lain. Hal ini difasilitasi oleh kebijakan pemerintah yang mengeluarkan orang-orang Muslim Rohingya dari kewarganegaraan Myanmar.
2. <i>Debate, polemics</i>	Polarisasi dalam proses berpikir, merasa, dan berkemauan.	Mulai timbul kecurigaan terhadap perilaku pihak lain, fiksasi pada sudut pandang sendiri. Tergambarkan dengan kecurigaan bahwa orang-orang Muslim akan semakin berkembang dan dapat menguasai Myanmar.
3. <i>Action, not words</i>	“Bicara sudah tidak bisa membuahkan hasil lagi”. Strategi “ <i>fait accompli</i> ”, menghadapkan lawan dengan data-data, mulai timbul aksi fisik.	Empati hilang, ada gejala mengenai proses pemahaman yang salah di kedua kubu. Adanya <i>ingroup conformity pressure</i> , antara lain melalui berbagai kebijakan dan perlakuan diskriminasi yang membuat orang muslim, terutama Rohingya kesulitan untuk berkembang dan kesulitan untuk memenuhi hak-hak dan kebutuhan dasarnya.
4. <i>Images and coalitions</i>	Masing-masing kelompok bermanuver untuk memosisikan lawan dalam peran negatif dan akan mendorong penguatan peran ini. Mulai mencari dukungan dari orang-orang luar.	Kesadaran tentang hitam dan putih, <i>image</i> diri sebagai reaksi dari lawan. Misalnya melalui konferensi antarpara biksu yang mengeluarkan pernyataan bahwa para simpatisan Rohingya adalah pengkhianat bangsa.
5. <i>Lost of face</i>	Serangan terbuka dan dilakukan secara langsung mengenai integritas moral lawan yang bertujuan untuk membuat mereka kehilangan muka. Tahapan eskalasi utama.	Lawan harus dipermalukan. Orang-orang Rohingya dipaksa untuk meninggalkan tempat tinggal mereka dan disuruh keluar dari wilayah Myanmar.

Tahapan/Posisi	Keterangan	Kognisi dan Sikap
6. <i>Strategies of threat</i>	Ancaman dan serangan balik. Konflik mulai terakselerasi dengan adanya ultimatum-ultimatum.	Aksi yang dilakukan hanya merupakan sebuah reaksi. Ada keinginan untuk mengontrol, timbul kemarahan. Wujudnya berupa pemerkosaan dan pembunuhan perempuan Budha yang dibalas dengan pembunuhan 10 laki-laki Muslim.
7. <i>Limited destructive blows</i>	Penyerangan	Lawan tidak lagi dilihat sebagai manusia. Mulai ada proses dehumanisasi, nilai-nilai (<i>values</i>) mulai bergeser. Wujudnya berupa pembunuhan orang-orang Muslim berikut rumah dan properti mereka. Mereka juga melarang bantuan kemanusiaan dari luar masuk ke tempat-tempat pengungsian Muslim.
8. <i>Fragmentation</i>	Tindakan untuk menghancurleburkan lawan	Ketertarikan terhadap penghancuran secara besar-besaran terhadap lawan. Masih belum terjadi , karena buktinya kelompok Budha masih membiarkan adanya tempat-tempat pengungsian bagi waga Muslim di bawah pengawasan aparat keamanan.
9. <i>Together into the abyss</i>	Konfrontasi total tanpa ada kemungkinan untuk mundur kembali.	Menerima kehancuran diri asal lawan 'hancur'. Belum terjadi.

Berdasarkan analisis sebelumnya, konflik komunal di Rakhine sudah masuk pada tahap *limited destructive blows* (penyerangan yang bersifat destruktif). Menurut model Glasl, pada tahap ini seharusnya resolusi konflik sudah tidak dapat lagi mengandalkan kemampuan dan kemauan antarkelompok Budha dan Muslim yang berkonflik untuk menyelesaikan masalah melalui negosiasi. Langkah resolusi konflik yang dapat dilakukan adalah melalui mediasi atau arbitrase pihak ketiga, dan juga sudah dapat menggunakan intervensi kekuatan (militer), dalam hal ini adalah negara.

AKTOR KONFLIK DAN KEPENTINGAN MEREKA

Berdasarkan telaah terhadap kronologi konflik, setidaknya ada tiga kelompok aktor utama dalam konflik Budha-Muslim di Rakhine Myanmar, yaitu kelompok muslim, kelompok Budha, dan pemerintah. Pada kelompok Muslim, mereka terdiri atas orang-orang etnis Rohingya dan beberapa etnis minoritas lain seperti Kaman dan Rakhine Muslim. Sebagian telah mendiami

wilayah Rakhine sejak abad ke-15 (Than & Thuzar 2012) dan sebagian lagi mulai menempati wilayah Rakhine pada abad ke-19 dan ke-20 pada masa kolonialisme Inggris (O'Brien, tanpa tahun). Kelompok ini merupakan minoritas terhadap kelompok lawannya. Sebagai kelompok minoritas, mereka berkepentingan agar hak-hak hidup dasar mereka dapat terpenuhi, baik hasl sipil dan politik yang berupa pengakuan kewarganegaraan maupun hak ekonomi, soscial, dan budaya yang berupa akses terhadap pendidikan, kesehatan serta pengakuan terhadap identitas agama mereka yang berbeda dari agama nasional negara. Meskipun demikian, sejak tahun 1962 Pemerintah Myanmar telah menjalankan kebijakan diskriminatif, terutama terhadap Muslim Rohingya. Oleh karena itu, berbagai upaya perlawanan terhadap diskriminasi tersebut diwujudkan dalam bentuk perjuangan politik untuk mendirikan negara bagian muslim yang otonom. Bahkan, ada pula gerakan Mujahidin yang memperjuangkan hak untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*) dan menjadi negara yang merdeka. Namun, kelompok Mujahidin ini berhasil dikalahkan oleh Pemerintah Myanmar.

Beberapa kelompok bersenjata kecil yang terdiri atas para eksil Rohingya kemudian muncul, meneruskan perjuangan Mujahidin melalui lobi-lobi dan menginternasionalisasikan isu pengungsi Rohingya, terutama pada eksodus 1978 dan 1991–1992 (Than & Thuzar 2012). Kendati demikian, gerakan perjuangan bersenjata dan politik ini tampak tidak terlalu bergema di kalangan komunitas Rohingya dan Muslim Rakhine. Walaupun demikian, perjuangan sekelompok kecil orang-orang yang mengatasnamakan Rohingya telah menciptakan persepsi negatif bagi seluruh komunitas Rohingya dan orang-orang muslim di mata kelompok mayoritas Budha. Dengan jumlah populasi yang sedikit, kekuatan kelompok ini tentu jauh lebih kecil dari kelompok lawannya sehingga mereka sering menjadi target dan korban kekerasan konflik.

Pada kelompok Budha, setidaknya ada tiga pihak yang bersatu pada konflik ini. Pertama, para politisi dari *Rakhine Nationalities Development Party* (RNDP) yang berperan sebagai aktor yang menyekuritisasi isu agama dan etnis kepada warga Budha Rakhine. Kedua, para biksu beraliran keras yang juga menjadi aktor yang mensekuritisasi gerakan anti-Muslim Rohingya dan menyuarakan pengusiran warga Muslim dari pemukiman yang didominasi orang Budha. Salah satu pimpinannya adalah Biksu Wirathu yang dijuluki oleh media internasional sebagai “Burmese bin Laden”. Ia memproduksi *Digital Video Disc* (DVD) dan selebaran yang menyebarkan rumor melawan Muslim. Ia juga memimpin Gerakan 969 yang menghubungkan Budhisme dengan Nasionalisme Burma dan menyuarakan islamofobia/anti-Muslim (O’Brien, tanpa tahun). Walaupun demikian, ada pula beberapa biksu yang bersikap sebaliknya dengan membantu para pengungsi Muslim dan mempromosikan dialog antaragama sebagai salah satu cara penyelesaian konflik. Namun, jumlah mereka masih sedikit, bahkan oleh kelompok biksu garis keras yang mayoritas, mereka dianggap sebagai pengkhianat. Dibalik posisi mereka sebagai kelompok mayoritas yang mengopresi kelompok minoritas, sebenarnya

kepentingan mereka adalah pemenuhan dan pengakuan eksistensi kelompok mereka. Mereka tidak ingin keuntungan dan kekuasaan yang selama ini mereka pegang terancam oleh keberadaan orang-orang Muslim yang mulai berkembang dari segi jumlah populasi maupun segi ekonomi. Ketiga, masyarakat umum Budha Rakhine. Mereka berperan sebagai kelompok yang rentan diprovokasi dan dimobilisasi untuk melakukan kekerasan terhadap kelompok lain. Dengan tingkat pendidikan dan ekonomi yang rendah yang dikombinasikan dengan faktor elemen budaya dan agama akan tingginya kedudukan biksu dalam tatanan masyarakat, mereka akan mematuhi apa yang disampaikan oleh para biksu. Oleh karena itu, keterlibatan mereka dalam konflik akan sangat bergantung pada aktor-aktor yang mensekuritisasi seperti para politisi dan biksu beraliran garis keras.

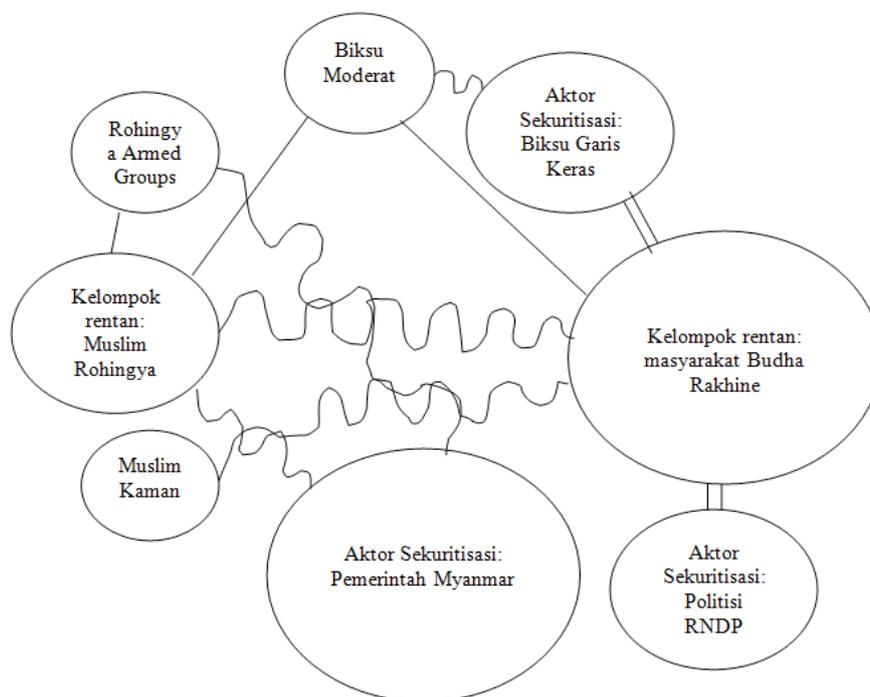
Aktor ketiga yang turut berperan penting dalam konflik adalah pemerintah. Mereka turut berperan sebagai aktor yang mensekuritisasi dengan mengatakan bahwa orang-orang Muslim Rohingya bukanlah bagian dari etnisitas asli Myanmar. Bahkan mereka juga meminta UNHCR untuk memindahkan para “pelintas batas ilegal” tersebut ke negara ketiga yang mau menerima mereka. Selain berperan dalam mewacanakan Muslim Rohingya sebagai kelompok luar, pemerintah juga dianggap membiarkan kekerasan dilakukan oleh orang-orang Budha terhadap orang Muslim di Rakhine. Menurut laporan Human Right Watch, aparat keamanan pemerintah meminta senjata orang-orang Muslim dan berjanji untuk melindungi, tetapi begitu senjata diambil, mereka membiarkan orang-orang Rakhine Budha memukuli orang-orang Muslim. Aparat keamanan pemerintah juga ada yang dilaporkan terlibat aktif dalam pembunuhan dan penyiksaan terhadap minoritas muslim (Human Right Watch 2013). Padahal dalam konflik yang bersifat komunal seperti ini, pemerintah seharusnya dapat menjadi aktor fungsional yang membantu mendamaikan dua kelompok masyarakat yang berkonflik. Salah satu hipotesis penjelasannya

adalah pemerintah sengaja menciptakan konflik dan kekerasan ini dalam rangka mencapai kepentingan politik. Pemerintah ingin Aung San Suu Kyi berada dalam posisi dilema. Jika ia menyatakan dukungan terhadap perlindungan kelompok Muslim minoritas, ia akan kehilangan dukungan dari komunitas warga Budha yang merupakan mayoritas penduduk Myanmar. Jika ia tidak mendukung perlindungan terhadap kelompok minoritas tersebut, atau sekadar diam, ia akan mendapat kecaman dari para aktivis HAM dan dunia internasional yang selama ini mendukungnya (O'Brien, tanpa tahun).

Berdasarkan analisis terhadap aktor seperti dijelaskan sebelumnya, didapatkan bahwa ada aktor-aktor yang melakukan sekuritisasi isu agama dalam konflik sehingga memobilisasi kelompok-kelompok rentan untuk terlibat dalam

kekerasan massal. Aktor sekuritisasi ini terdiri atas para politisi dan biksu yang sangat dihormati dan disegani oleh penduduk Budha Rakhine. Kendati demikian, ada pula sekelompok biksu yang justru berperan sebagai aktor fungsional yang mempromosikan dialog antaragama untuk menyelesaikan konflik. Oleh karena itu, salah satu potensi penyelesaian konflik tersebut adalah dengan memperbesar peran dan suara para biksu fungsional ini sehingga menurunkan peran dan suara para biksu radikal. Kemudian terkait dengan peran pemerintah yang justru ikut mensekuritisasi konflik maka tekanan dari dunia internasional perlu diperkuat agar mereka bertanggung jawab menyelesaikan konflik internal tersebut. Jika tidak dipenuhi, konsep *Responsibility to Protect* melalui intervensi kekuatan militer dari luar dapat menjadi faktor *deterrence* agar pemerintah Myanmar menghormati prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Bagan 1. Hubungan dan Kekuatan Aktor Konflik Rakhine 2012–2013



Keterangan:

- = hubungan bersifat konfliktual
- = hubungan bersifat kerja sama/aliansi taktis
- = hubungan bersifat aliansi strategis

ISU KONFLIK

Analisis isu konflik akan berfokus pada tiga jenis isu, yaitu pemicu, akselerator, dan struktural. Pada isu pemicu (*trigger*), tindakan pemerkosaan dan pembunuhan terhadap seorang perempuan telah menimbulkan kemarahan masyarakat. Isu ini kemudian semakin berkembang bahwa pelaku kejahatan tersebut diduga adalah tiga orang laki-laki Muslim. Akhirnya, berita tersebut menimbulkan kemarahan warga Budha Rakhine (Human Right Watch 2013). Pada tahap ini, kasus pemerkosaan dan pembunuhan yang seharusnya merupakan ranah kejahatan dan hukum telah diseret dengan memasukkan elemen identitas agama. Jika saja kasus tersebut dapat dikelola sebagai hanya benar-benar kasus kejahatan tanpa embel-embel “perempuan Budha” dan “laki-laki muslim”, mungkin kejadian tersebut tidak akan mengeskalasi konflik dan kekerasan komunal.

Pada isu yang bersifat akselerator, sebelum terjadinya kasus pemerkosaan dan pembunuhan tersebut, sudah ada perdebatan antarkelompok terkait isu orang-orang Muslim Rohingya apakah bagian dari etnis asli Myanmar atau bukan. Kelompok yang pro-Rohingya mengatakan bahwa mereka adalah penduduk asli Myanmar yang sudah menempati wilayah Rakhine jauh sebelum era kolonisasi Inggris. Oleh karena itu, mereka menganggap bahwa Rohingya harus dicatat sebagai salah satu kelompok etnis di Myanmar dan diberikan hak kewarganegaraan. Di sisi lain, pemerintah dan kelompok yang anti-Rohingya yang lebih besar kekuatannya mengatakan bahwa orang Rohingya tidak pernah menjadi ras asli nasional di Myanmar, tetapi mereka adalah imigran dari Bengal yang datang setelah Perang Anglo-Burma tahun 1824. Sebagai imigran, mereka tidak berhak mendapatkan kewarganegaraan (Than & Thuzar 2012). Selain isu penolakan sebagian besar warga Budha Myanmar terhadap pengakuan etnis Rohingya, isu lain yang juga menjadi perhatian adalah adanya kecemburuan dan kecurigaan terhadap orang-orang minoritas Rohingya. Populasi masyarakat Muslim Rohingya

terus mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Perkembangan tersebut kemudian menimbulkan persaingan dengan orang-orang Budha Rakhine, baik dalam hal penguasaan lahan maupun dalam hal ekonomi/bisnis (Waluyo 2013). Hal ini semakin mempertebal kebencian terhadap kelompok lain dan menganggapnya sebagai lawan. Dengan demikian, kepentingan yang sebenarnya bukanlah kebutuhan untuk menjaga eksistensi agama Budha, tetapi lebih kepada kepentingan ekonomi.

Pada isu yang bersifat struktural (mendasar), konflik di Rakhine pada tahun 2012–2013 sebenarnya merupakan puncak gunung es dari serangkaian kebijakan diskriminatif Pemerintah Myanmar sejak tahun 1962. Proses diskriminasi dilakukan secara sistematis, misalnya melalui pemisahan tempat tinggal warga muslim dengan warga mayoritas Budha, perampasan berbagai hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan melalui kebijakan untuk tidak memberikan status warga negara bagi orang-orang Muslim Rohingya. Mereka diharuskan membayar ketika ingin mengunjungi desa tetangga. Mereka juga tidak diizinkan untuk melakukan perjalanan ke lebih dari tiga kota. Mereka juga dibatasi aksesnya terhadap pendidikan tingkat kedua dan ketiga serta layanan-layanan publik lainnya (Robinson & Rahman 2012). Diskriminasi ini kemudian lama-kelamaan memengaruhi cara pandang orang-orang Budha yang mayoritas terhadap orang Islam yang minoritas. Akibatnya, terjadi stereotip-stereotip negatif terhadap mereka sehingga diskriminasi juga akhirnya dilakukan oleh warga masyarakat. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika konflik komunal warga Budha dengan warga Muslim tidak hanya terjadi pada tahun 2012–2013 saja, tetapi sebelumnya juga pernah terjadi pada tahun 1978, 1992, 2001, dan 2009 (Zawacki, tanpa tahun).

ANALISIS PERAN IDENTITAS AGAMA DALAM KONFLIK

Mengacu pada penjelasan mengenai isu konflik yang dikaitkan dengan kerangka teori

yang dipaparkan sebelumnya, peran identitas agama dalam konflik di Rakhine dapat dijelaskan dalam tiga aspek hipotesis. Pertama, dari sudut pandang sosio-psikologis, identitas agama yang berbeda antara orang Rakhine Budha dengan orang Rohingya dan etnis lainnya yang beragama Islam telah membentuk identitas kelompok dan menghasilkan eskalasi dinamika antarkelompok. Orang-orang yang dari kelompok Muslim akan cenderung mengistimewakan orang yang sama-sama beragama Islam, demikian pula dengan orang Budha Rakhine. Sementara itu, mereka memandang orang dari kelompok lain sebagai pesaing, bahkan musuh yang mengancam. Hal ini kemudian meningkatkan eskalasi kekerasan terhadap orang dari kelompok agama lain, seperti yang terjadi pada Juni 2012.

Kedua, hubungan yang konfliktual dan diwarnai kekerasan sulit untuk diselesaikan karena masing-masing berpegang pada identitas kelompok yang dibentuk atas dasar nilai-nilai transedental. Dengan demikian, bagi mereka posisi mereka sama dengan kepentingan mereka. Hal tersebut tidak dapat dikompromikan karena didasarkan pada teks-teks dan doktrin yang dianggap berasal langsung dari Tuhan. Pilihannya jadi begitu sempit antara menang atau kalah. Padahal, posisi yang mereka tunjukkan sebenarnya merupakan salah satu cara untuk memenuhi kepentingan mereka. Masih ada cara-cara lain yang lebih damai atau posisi-posisi yang lebih kooperatif yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan mereka. Akhirnya, terjadi proses dehumanisasi, di mana mereka merasa tidak melakukan kesalahan ketika melakukan pembunuhan dan penyiksaan karena mereka menganggap justru akan mendapatkan pahala dengan berbuat demikian.

Ketiga, ketika berbicara mengenai kepentingan sebenarnya dari masing-masing kelompok, analisis terhadap isu menunjukkan bahwa kepentingan dasar mereka sebenarnya lebih kepada motif ekonomi (masyarakat umum) dan motif politik (pemerintah dan politisi). Penghembusan isu agama dilakukan oleh aktor

aktor sekuritisasi untuk memobilisasi massa dalam jumlah banyak agar melakukan tindakan aksi kolektif terhadap kelompok lawan. Salah satu analisis yang dikemukakan oleh aktivis Budhisme justru mengatakan bahwa pelibatan isu agama dalam konflik ini sengaja dilakukan oleh Pemerintah Myanmar untuk memosisikan pemimpin oposisi, Aung San Su Kyi, dalam dilema. Jika mendukung perlindungan terhadap orang-orang Muslim, dukungan orang-orang Budha sebagai mayoritas terhadapnya akan menurun. Jika diam saja, maka ia akan mendapat kecaman dari para aktivis HAM dan dunia internasional yang selama ini mendukungnya (O'Brien, tanpa tahun). Padahal, dengan adanya kekerasan tersebut, reputasi agama Budha sendiri justru menjadi turun di mata dunia internasional, di mana para biksu dan penganut Budha yang dikenal sangat cinta damai justru melakukan kekerasan, seperti yang digambarkan oleh Strathern (2013) dalam artikelnya di BBC New Magazine berjudul "Why are Buddhist monks attacking Muslims?". Dengan kata lain, kekerasan yang mereka lakukan dalam rangka melindungi agama Budha justru menjadi kontraproduktif.

EVALUASI RESOLUSI KONFLIK

Konflik yang terjadi antara kelompok Budha dengan kelompok Muslim di Rakhine sejak tahun 2012 hingga 2013 telah menelan korban hampir 200 orang tewas dan lebih dari 127.000 orang harus pergi meninggalkan kampung halaman mereka (Habibollahi, McLean, & Diker 2013). Dampak konflik tidak hanya terasa oleh Myanmar sendiri, tetapi juga oleh negara-negara tetangga dan satu kawasan. Sekitar 25.000 korban konflik melarikan diri ke Bangladesh, India, Thailand, Malaysia, dan Indonesia yang menimbulkan permasalahan baru di negara-negara tersebut (Habibollahi, McLean, & Diker 2013). Oleh karena itu, konflik berbaur agama harus segera diselesaikan agar dampak konflik tidak semakin parah dan meluas.

Pemerintah Myanmar sendiri terindikasi sudah melakukan beberapa hal dalam rangka

resolusi konflik di Rakhine. Pertama, pemerintah melakukan intervensi kekuatan bersenjata untuk menghentikan kekerasan komunal yang terjadi antara dua kelompok (*peace enforcement*). Hal ini sebenarnya sudah sesuai dengan rekomendasi yang diberikan berdasarkan analisis Model Eskalasi Glasl. Namun dalam pelaksanaannya, aparat keamanan yang ditugasi untuk meredam konflik tidak bersikap netral. Mereka justru membiarkan kekerasan terjadi. Bahkan sebagian aparat, yaitu NaSaKa, secara langsung melakukan kekerasan dan penyiksaan terhadap salah satu kelompok yang berkonflik, yaitu orang-orang Muslim Rohingya. Pada akhirnya, pemerintah memutuskan untuk membubarkan NaSaKa. Kedua, pemerintah juga sudah mulai memberikan izin kepada lembaga bantuan internasional, termasuk Palang Merah Indonesia, untuk beroperasi dan membantu para korban konflik. Sebelumnya, segala bantuan dari luar sempat dilarang.

Walaupun demikian, upaya pembuatan perjanjian perdamaian antardua kelompok belum mencapai kesepakatan final. Walaupun kekerasan telah mereda untuk sementara, faktor struktural konflik seperti UU Kewarganegaraan yang diskriminatif masih belum diselesaikan. Padahal seperti yang dijelaskan dalam kerangka teori, konflik yang melibatkan identitas agama biasanya akan berlangsung lama dan cenderung muncul kembali begitu kelompok yang kalah, yaitu orang-orang Muslim, mendapatkan kesempatan untuk melakukan pembalasan dendam. Apalagi, faktor-faktor struktural konflik seperti diskriminasi juga belum dicabut oleh Pemerintah Myanmar. Dengan demikian, masih sangat besar kemungkinan konflik akan pecah kembali pada masa mendatang.

PENUTUP

Konflik komunal yang terjadi di Rakhine, Myanmar pada tahun 2012 dan 2013 telah menyeret identitas keagamaan sebagai dasar bagi perlawanan masing-masing pihak. Aktor-aktor sekuritisasi seperti politisi, pemerintah, dan para biksu berhaluan garis kelas telah memobilisasi kelompok rentan untuk ikut

terlibat dalam kekerasan atas nama agama. Pada akhirnya, konflik ini melibatkan massa dari kelompok Muslim minoritas dengan kelompok Budha mayoritas. Hal ini semakin menguatkan hipotesis Basedau dkk. (2011) tentang hubungan faktor agama dan konflik bahwa keterlibatan isu agama dalam konflik dapat meningkatkan potensi kekerasan melalui pembangunan identitas kelompok yang dianggap mendapatkan legitimasi transedental sehingga mudah digunakan sebagai alat mobilisasi massa. Padahal, agama dalam konflik ini hanya dijadikan sebagai alat bagi para aktor sekuritisasi untuk mendapatkan kepentingan masing-masing, baik dominasi kekuasaan politik maupun kepemilikan lahan dan kesempatan bisnis. Jika dikelola dengan baik dan tidak melibatkan isu agama, sebenarnya konflik ini dapat dicegah melalui penegakan hukum terhadap tindakan kriminal yang menjadi pemicu konflik. Namun, ketika isu agama sudah diikutsertakan, kepentingan agama justru terabaikan bahkan dirugikan karena menciptakan citra buruk bagi agama tersebut. Berbagai langkah resolusi yang dilakukan pemerintah Myanmar pun cenderung hanya berupa pemaksaan perdamaian (*peace enforcement*) yang dalam pelaksanaannya juga tidak efektif, bahkan memperburuk keadaan. Sementara langkah-langkah untuk mengadakan perjanjian antarpihak (*peace settlement*) maupun pembangunan kembali kondisi damai (*peace building*) masih belum nyata dilakukan.

Oleh karena itu, berdasarkan analisis yang dilakukan dalam tulisan ini, nampak bahwa beberapa hal dapat dilakukan untuk menyelesaikan konflik di Rakhine. Pertama, untuk mengurangi intensitas kekerasan yang terjadi. Jika selama ini aktor sekuritisasi mendominasi opini dan menggerakkan massa, perlu dilakukan peningkatan peran para biksu moderat yang mempromosikan jalan perdamaian melalui dialog antaragama. Mereka juga sangat dihormati dan dihargai oleh warga Budha sehingga berpotensi juga untuk memobilisasi warga rentan untuk menghentikan kekerasan dan memulai cara-cara damai dalam menyelesaikan konflik. Hal ini

dapat dimulai dengan upaya penyadaran bahwa penggunaan kekerasan atas nama agama justru memberikan dampak negatif bagi eksistensi agama tersebut, baik dari sisi pelanggaran ajaran secara substansial maupun dari sisi citra agama di mata orang luar.

Kedua, terkait dengan proses pembuatan kesepakatan. Berdasarkan analisis Glasl, negosiasi yang hanya melibatkan dua kelompok yang berkonflik sudah sangat sulit dilakukan. Perlu adanya peran pihak ketiga yang netral, baik dalam bentuk mediasi maupun arbitrase untuk mempertemukan pihak yang bertikai dalam meja perundingan dan mencari solusi bersama yang menguntungkan semua pihak. Selain itu, intervensi kekuatan militer dari aparat yang berwenang juga perlu dilakukan dalam rangka menjaga agar kondisi tetap damai selama mediasi berlangsung. Dunia internasional bertugas mendorong atau menekan Pemerintah Myanmar agar aparat keamanannya bersikap objektif dalam menjalankan tugasnya. Jika tidak dipenuhi, konsep *Responsibility to Protect* melalui intervensi kekuatan militer dari luar dapat menjadi faktor *deterrence* agar Pemerintah Myanmar menghormati prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Ketiga, terkait upaya untuk menyelesaikan akar-akar konflik. Selama ini ide yang sering didengungkan adalah dengan memberikan status kewarganegaraan kepada orang-orang Rohingya. Namun, hal tersebut belumlah cukup. Pemerintah Myanmar perlu melakukan pencabutan semua aturan dan kebijakan yang mendiskriminasi orang-orang Muslim, Rohingya khususnya. Kedua, perlu dilakukan pembangunan ekonomi mengingat rendahnya tingkat ekonomi juga meningkatkan potensi kerawanan untuk dimobilisasi dalam konflik, yang tentunya perlu didukung dengan penciptaan situasi politik dan keamanan yang stabil. Ketiga, perlu dilakukan langkah membangun kembali hubungan antarkelompok agama yang memburuk akibat politisasi isu agama tersebut. Perlu ada

langkah-langkah rekonsiliasi untuk menyatukan kembali warga Myanmar. Langkah-langkah tersebut tentu saja membutuhkan waktu yang tidak sebentar, tetapi prospek perdamaannya akan lebih berkelanjutan.

PUSTAKA ACUAN

- Appleby, S. (2000). *The Ambivalence of the Sacred: Religion, Violence and Reconciliation*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Basedau, M., Strüver, G., Vüllers, J. & Wegenast, T. (2011). "Do Religious Factors Impact Armed Conflict? Empirical Evidence from Sub-Saharan Africa". *Terrorism and Political Violence*, 752–779.
- Central Intelligence Agency. (2013). The World factbook: Burma. Diakses pada 15 April 2015 dari https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print/country/countrypdf_bm.pdf.
- Fox, J. & Sandler, S. (2005). "The Question of Religion and World Politics". *Terrorism and Political Violence* 17 (3), 293–303.
- Fox, J. (2002). *Ethnoreligious Conflict in the Late Twentieth Century: A General Theory*. Lanham, Md.: Lexington Books.
- Glasl, F. (1997). *Konflik Management. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*. Bern: Paul Haupt Verlag.
- Gelfand, M.J. & Cai, D.A. (2004). Cultural Structuring of the Social Context of Negotiation. Dalam Michele J. Gelfand & Jeanne M. Brett (Eds), *The Handbook of Negotiation and Culture*. California: Stanford University Press.
- Global Centre for The Responsibility to Protect. (tanpa tahun). Timeline of International Response to the Situation of the Rohingya and Anti-Muslim Violence in Burma/Myanmar. Diakses Pada 18 April 2014 dari <http://www.globalr2p.org/media/files/timeline-of-international-response-to-burma-3.pdf>.

- Habibollahi, Aydin, McLean, H. & Diker, Y. (2013). Crimes Against Humanity: The Case of the Rohingya People in Burma. The Norman Paterson School of International Affairs. Diakses pada 19 April 2014 dari <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1443.pdf>.
- Human Right Watch. (2013). *All You Can Do is Pray: Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State*. USA: Human Right Watch.
- Hukil, R. & Shaunik, N. (2013). "Rudderless & Drowning In Tears: The Rohingyas Of Myanmar". *IPCS Issue Brief* No. 222.
- Irewati, A. dkk. (2015). *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*. Yogyakarta: Penerbit ANDI & P2P LIPI.
- Jeong, Ho-Won. (2008). *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. London: Sage.
- Kadayifci-Orellana, S.A. (2009). Ethno-religious conflicts: Exploring the role of religion in conflict resolution. Dalam J. Bercovitch, V. Kremenyuk, dan I. W. Zartman (Eds.), *The SAGE handbook of conflict resolution*, pp. 264–280. London: SAGE.
- Kimball, C. (2003). *When religion becomes evil: Five marring signs*. New York: Harper Collins.
- Lindberg, Jo-Eystein (2008). Running on Faith? A Quantitative Analysis of the Effect of Religious Cleavages on the Intensity and Duration of Internal Conflicts. *Tesis*. University of Oslo.
- Lund, M.S. (1996) *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D.C: United States Institute of Peace Press.
- Malik, I. (2005). Analisis dan perspektif resolusi konflik. Diakses pada 9 Januari 2014 dari http://www.titiandamai.or.id/konten.php?nama=Sumber&op=detail_sumber&id=10.
- Morada, N. (2012). ASEAN, The Rohingyas And Myanmar's Responsibility To Protect. *AP R2P Brief*, Vol. 2 No.9.
- Matulessy, Andik. (2013?). Menggalang Toleransi Guna Mereduksi Konflik Antar Umat Beragama. Diakses pada 15 April 2015 dari <http://andikmatulessy.untag-sby.ac.id/tulisan/karya-ilmiah/90-menggalang-toleransi-guna-mereduksi-konflik-antar-umat-beragama>
- Minority Rights Group International. (2008). World Directory of Minorities and Indigenous peoples-Myanmar/Burma: Muslims and Rohingya. Diakses pada 20 April 2014 dari <http://www.refworld.org/docid/49749cdcc.html>.
- Oxford Burma Alliance (tanpa tahun). Ethnic Nationalities of Burma. Diakses pada 20 April 2014 dari <http://www.oxfordburmaalliance.org/ethnic-groups.html>.
- O'Brien, B. (tanpa tahun). Buddhism in Burma, Part 2: Buddhist-Muslim Violence. Diakses pada 18 April 2014 dari <http://buddhism.about.com/od/throughasiaandbeyond/a/Buddhism-In-Burma-Part-2.htm>.
- Philpott, D. (2007). "Explaining the Political Ambivalence of Religion". *American Political Science Review* 101, No. 3, 505–525.
- Rahmi, D. (2012). "Konflik Antar Umat Beragama dan Alternatif Penyelesaiannya Melalui Pola Mediasi". *Buletin Kerabat Edisi* 67 (X), 6–7.
- Robinson, I.G. & Rahman, I.S. (2012). "The Unknown Fate of the Stateless Rohingya". Dalam *Oxford Monitor of Forced Migration* Volume 2, Number 2, 16–20.
- Samutra, R. (2014). Agar diakui, rohingya harus ubah nama. Diakses pada 16 April 2015 dari <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20141001131507-106-4932/agar-diakui-rohingya-harus-ubah-nama/>
- Strathern, A. (2013). Why are buddhist monks attacking muslims? Diakses pada 16 April 2015 dari <http://www.bbc.com/news/magazine-22356306>.

- Swanström, N.L.P. & Weissmann, M.S. (2005). *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration*. Uppsala: the Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.
- Taufik, Z. (2014). “Sufisme dan Peran Mengurai Ambivalensi Agama”. Diakses pada 3 Juli 2015 dari http://www.academia.edu/11388700/Sufisme_dan_Peran_Mengurai_Ambivalensi_Agama.
- Than, Tin Maung Maung & Thuzar, M. (2012). Myanmar’s Rohingya Dilemma. *ISEAS Perspective*.Singapura: ISEAS.
- Wallensteen, P. (2002). *Understanding Conflict Resolution War, Peace and the Global System*. London: Sage Publishing.
- Waluyo, T.J. (2013).” Konflik Tak Seimbang Etnis Rohingya dan Etnis Rakhine di Myanmar”. *Jurnal Transnasional* Vol. 4 No. 2, 838–852. tanpa tahun
- Zainuddin. (2013). “Solusi Mencegah Konflik Antarumat Beragama”. Diakses pada 15 April 2015 dari <http://zainuddin.lecturer.uin-malang.ac.id/2013/11/11/solusi-mencegah-konflik-antarumat-beragama/>
- Zawacki, B. (tanpa tahun). “Defining Myanmar’s ‘Rohingya Problem’”. Diakses pada 18 April 2014 dari <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/20/3zawacki.pdf>.