

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Thailand dan Myanmar¹ adalah dua negara bertetangga dengan garis perbatasan mencapai 2.400 kilometer. Di sisi Thailand sepanjang perbatasan itu, berdiri 9 kamp pengungsi resmi² yang menampung 128.480 pengungsi dari Myanmar (TBBC, 2013). Mereka sejak Januari 1984 terpaksa menyeberangi Sungai Moei menuju Provinsi Tak, Thailand, demi menghindari konflik yang terjadi antara militer Myanmar dengan pemberontak etnis Karen.

Dari semua pengungsi, delapan puluh persen di antaranya adalah etnis Karen (VOA, 2013). Karen adalah kelompok etnis yang tinggal di bagian timur Myanmar dan bagian barat Thailand. Ada sekitar 4-6 juta orang Karen yang tinggal di Myanmar. Di Thailand jumlahnya mencapai 400.000 yang menjadikan mereka sebagai kelompok suku terbesar di sana (Delang, 2003).

¹ Sejak 1989, Myanmar adalah nama resmi dari Burma. Penyebutan Myanmar sebenarnya mengandung makna politis karena penggantian namanya dilakukan oleh junta militer yang berkuasa. Kelompok-kelompok oposisi menolak menggunakannya dan tetap menyebutnya dengan Burma sebagai tanda perlawanan terhadap rezim militer. Begitu pula sejumlah pemerintah dan organisasi media di negara-negara Barat. Tapi, organisasi internasional seperti PBB dan ASEAN sudah mengganti Burma menjadi Myanmar. Dalam tulisan ini pun, penulis akan konsisten menyebut Myanmar jika merujuk pada negara.

² Kamp ini, antara lain: Ban Mai Nai Soi dan Mae Surin (di perbatasan Thailand – Karenni State) serta Mae La Oon, Mae Ra Ma Luang, Mae La, Umphiem Mai, Nu Po, Ban Don Yang, dan Tham Hin (di perbatasan Thailand – Karen State).

Mereka inilah yang melakukan perlawanan terhadap salah satu pemerintah yang memiliki rekam kejahatan hak asasi manusia terburuk di dunia³. Mereka yang tergabung dalam kelompok oposisi diserang secara ofensif oleh junta militer sehingga memicu gelombang pengungsian ke Thailand. Tidak hanya eksekusi cepat, tapi kekerasan dan pemerkosaan juga kerap menimpa rakyat Myanmar. Bahkan, lewat kebijakan *Four Cuts*⁴ yang dijalankan oleh *Tatmadaw*⁵ mereka dipaksa untuk pergi dari desa-desa tempat tinggal mereka dengan maksud agar tidak memberikan dukungan pada kelompok oposisi atau menyediakan lahan bagi proyek pembangunan infrastruktur (Fink, 2001). Padahal mereka dipaksa bahkan tidak dibayar oleh junta militer Myanmar untuk jadi kuli pembangunan jalan, jalur kereta, saluran irigasi, dan proyek infrastruktur lainnya (Bowles, 1998).

Kendati hingga saat ini Thailand belum juga menandatangani Konvensi Jenewa 1951 tentang status pengungsi, namun hingga batas tertentu Thailand harus mematuhi hukum internasional terkait pengungsi dan perlindungan terhadap mereka. Thailand memang belum memiliki hukum yang khusus mengatur pengungsi dan penentuan status mereka, namun Undang-Undang Imigrasi 1979 tampaknya berdampak paling besar. Di situ disebutkan bahwa siapa pun yang masuk Thailand tanpa dokumen resmi adalah ilegal dan diancam hukuman

³ Selama 60 tahun orang Karena terlibat dalam perang sipil melawan junta militer demi memperjuangkan hak otonomi dan budaya.

⁴ *Four Cuts* adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh rezim militer pada pertengahan 1960-an dengan tujuan untuk mengeliminasi semua bentuk dukungan terhadap kekuatan perlawanan dengan memutus akses terhadap makanan, uang, intelijen, dan rekrutmen. Dalam kampanye *Four Cuts*, tidak ada warga desa yang netral atau tidak bersalah. Pilihan mereka adalah melawan, melarikan diri, atau bergabung dengan *Tatmadaw*.

⁵ Organisasi militer Myanmar.

penjara, denda, dan deportasi. Namun, pada kenyataannya, pemerintah Thailand memberikan *prima facie*⁶ para pengungsi dari Myanmar tanpa dikenakan denda (Lang, 2002). Thailand pun mengizinkan mereka tinggal sementara di kamp pengungsian (Bowles, 1998).

Bowles (1998), Brees (2010), dan Oh (2010) menyebutkan beberapa regulasi yang diterapkan oleh pemerintah Thailand terhadap pengungsi Karen, antara lain: 1) tidak boleh bercocok tanam; 2) tidak boleh membangun bangunan permanen; 3) tidak boleh terlibat dalam aktivitas ekonomi; 4) tidak boleh masuk atau keluar kamp tanpa pas; serta 5) harus meminimalisasi kerusakan lingkungan. Kebijakan pembatasan hak-hak pengungsi ini bahkan dibungkus dengan persepsi “ancaman keamanan” (Fratticcioli, 2011). Intinya, media, militer, dan pemerintah Thailand menjustifikasi kebijakan pembatasan itu dengan doktrin bahwa jika para pengungsi tetap nekat melanggar, mereka akan menghadapi tiga “ancaman keamanan”, yakni ancaman dari militer Myanmar atau pemberontak, ancaman penyebaran penyakit dan degradasi lingkungan, serta ancaman label bahwa para pengungsi adalah transmiter anarki, kekacauan, kejahatan, dan gangguan.

Dikondisikan seperti itu, tentu saja membuat para pengungsi stres dan pupus harapan. Apalagi hidup mereka secara alamiah banyak bergantung pada hutan dan alam. Mereka tak ubahnya ayam yang dimasukkan ke dalam kandang, dipagari, dan diberi makan (Brees, 2010). Dengan kata lain, mereka hidup di kamp tanpa menikmati hak-hak mereka.

⁶ Umumnya, pencari suaka di negara lain akan diwawancarai secara personal mengenai alasannya menyeberangi perbatasan. Namun, dalam kondisi pengungsian massal, biasanya tidak dilakukan karena telah jelas alasan mereka, yakni menghindari konflik atau kekerasan di negara asal.

Pengondisian ini memang sengaja dilakukan pemerintah Thailand agar para pengungsi tidak terlalu nyaman tinggal di kamp pengungsian. Sebab, jika mereka betah, maka mereka akan semakin membebani pemerintah. Sementara integrasi ke dalam masyarakat lokal adalah hal yang ditentang karena adanya sejarah konflik antara Thailand dan Myanmar. Tambahan pula, Thailand tidak ingin sepenuhnya bertanggung jawab terhadap pengungsi Myanmar sementara negara maju lainnya tidak bersedia berbagi beban.

Di lain pihak, repatriasi tidak memungkinkan karena junta militer tidak bisa menjamin perlindungan HAM pada pengungsi Myanmar. Begitu pula, pemindahan ke negara ketiga juga berangsur-angsur melamban dikarenakan krisis finansial global juga ketakutan akan teroris yang bersemayam di tengah populasi pengungsi.

Kendati dibatasi sedemikian rupa, namun masih ada saja celah bagi para pengungsi untuk melanggar aturan itu. Mereka, misalnya, untuk memenuhi kebutuhan hidup, harus masuk ke dalam hutan, tidak hanya untuk mengumpulkan makanan, tapi juga untuk mencari kayu atau daun-daun sebagai bahan bangunan rumah. Meskipun pengumpulan sumber daya milik bersama (*common property resources*) ini kemudian memunculkan ketegangan dengan warga lokal, namun justru pembangunan kamp yang luaslah yang lebih berdampak buruk bagi lingkungan (Brees, 2010). Tudingan pada mereka sebagai penyebab kerusakan hutan pun tidak terhindarkan (Pinkaw, 2001), meski banyak hasil temuan peneliti sosial dan aktivis menyatakan bahwa penyebabnya lebih kompleks. Menurut Anan (2000), faktor penyebabnya, antara lain: pembalakan komersial, migrasi

para penghuni dataran rendah ke area pegunungan, pembangunan pariwisata, dan penanaman tanaman.

Contoh lainnya, kendati pemerintah Thailand melarang para pengungsi Karen untuk terlibat dalam aktivitas ekonomi, namun beberapa di antara mereka bekerja sebagai buruh harian di peternakan orang Thailand terdekat. Aktivitas ekonomi lainnya, mereka menenun, memasak makanan untuk dijual, atau membuka toko kecil. Bahkan, kamp yang lebih luas mengelola pasar yang cukup signifikan (Bowles, 1998).

Selain itu, sebagai etnis minoritas, orang-orang Karen memiliki potensi keunikan budaya, kearifan ekologis tradisional, serta pedoman hidup berkelanjutan yang menarik bagi pihak luar (Kazuhiro, 2010). Khususnya keberadaan orang-orang Kayan, subkelompok orang-orang Karen Merah yang terkenal dengan sebutan '*long-necked women*' karena leher mereka yang tampak panjang seperti jerapah. Mereka – para pengungsi – yang tinggal di dataran tinggi ini telah lama menarik perhatian wisatawan untuk datang sekaligus menikmati keindahan pemandangan di sana.

Alasan-alasan itulah yang kemudian mendorong beberapa LSM lokal mulai mengenalkan ekoturisme pada tahun 1990-an pada pengungsi yang sekaligus etnis minoritas Karen itu. Hal yang kemudian mulai ikut dipromosikan oleh *Tourism Authority of Thailand* (TAT) pada tahun 1995-1996. Bagi Thailand, ekoturisme bisa menjadi formula untuk memanfaatkan ekonomi dari taman nasional, cara untuk menenangkan penduduk desa, serta dalih untuk orientasi pembangunan di daerah-daerah dalam arahan tertentu (Yoko, 2006).

Meningkatnya kunjungan wisatawan, baik lokal Thailand maupun mancanegara ke kawasan alam, turut campurnya pemerintah dalam pengelolaan hutan (Kazuhiro, 2010), serta keunikan budaya dan masyarakat Karen menjadi latar belakang digalakkannya ekoturisme.

Sriphomya (2002: 237) menunjukkan data ekoturisme di Thailand sebagai berikut. Bahwa di Thailand terdapat lebih dari 600 atraksi yang layak dikembangkan sebagai destinasi ekoturisme dan kebanyakan adalah taman nasional. Turis yang terlibat dalam aktivitas ekologis diperkirakan mencapai 67,39% dari semua pelancong Thailand dan 36,23% dari semua turis mancanegara. Dan, pendapatan keseluruhan dari ekoturisme mencapai 79.071 juta Baht.

Strong-Cvetich dan Scorse (2007) mengatakan, “*Ecotourism can be an essential tool for helping to integrate development and economic incentives into environmental peacemaking efforts.*” Seiring dengan itu, Thailand pun menggunakan ekoturisme sebagai instrumen yang menekankan pada aktivitas turisme berdampak rendah, distribusi keuntungan pada komunitas lokal, serta interpretasi dan pendidikan alam sebagai pengalaman turisme yang fundamental (TAT, 2001).

Adapun bentuk aktivitas ekoturisme di Thailand, antara lain: *trekking* atau *hiking*, mengunjungi taman-taman nasional, air terjun, kemping, *caving*, dan mengunjungi situs-situs budaya dan sejarah (Sangpikul dan Batra, 2007). Sementara itu, situs-situs alam, seperti rangkaian pegunungan terletak di bagian barat hingga utara, dari Kanchanaburi sampai Chiang Mai dan Chiang Rai.

Kawasan inilah yang kebanyakan didiami oleh suku bukit (*hill tribes*), salah satunya adalah orang-orang Karen yang memiliki kebudayaan unik. Maka, mereka pun dilibatkan dalam aktivitas ekoturisme.

Secara ekonomi, ekoturisme memberikan peluang bagi orang-orang Karen. Mereka, misalnya, memperoleh pendapatan dengan menyediakan akomodasi bagi turis, sebagai *porter*, atau menjual barang-barang cendera mata. Pembangunan ekoturisme ini juga membuat peluang bagi mereka untuk lebih bisa terintegrasi ke dalam ekonomi pasar nasional. Mereka juga terlibat sebagai pemain dalam industri turisme, kendati kuasa dan pengaruh mereka sedikit (Bartsch, 2000).

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dalam penelitian ini pertanyaan yang akan dijadikan sebagai dasar analisis adalah mengapa ekoturisme sebagai sebuah kebijakan yang didesain sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah ekonomi pengungsi Karen, memiliki tingkat efektivitas yang rendah?

I.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara empiris dan menjelaskan efektivitas ekoturisme sebagai salah satu solusi Thailand mengatasi masalah ekonomi pengungsi etnis Karen.

I.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang bisa diperoleh dari penelitian ini, antara lain: 1) mengetahui hal yang melatarbelakangi pengungsian etnis Karen dari Myanmar ke Thailand dan masalah-masalah yang mereka hadapi di tempat pengungsian, terutama masalah ekonomi; 2) memperoleh ulasan sekaligus jabaran desain ekoturisme yang dikembangkan oleh pemerintah Thailand; serta 3) mengetahui penyebab ekoturisme yang dijalankan Thailand belum mampu mengatasi masalah ekonomi pengungsi etnis Karen.

I.5. Kerangka Pemikiran

Di era kontemporer, sistem internasional berkembang seperti jaring laba-laba (Burton, 1968). Antara aktor negara dan non-negara terhubung dalam interaksi yang kompleks dan dinamis. Pengungsi sebagai aktor non-negara juga demikian. Perpindahan massa pengungsi adalah hasil dari berbagai macam perubahan sosial dan politik yang memengaruhi sistem internasional dan tidak hanya pembangunan di negara bersangkutan semata. Bagaimana sebuah negara mengatasi masalah pengungsi akan memiliki konsekuensi bagi negara lainnya dan memengaruhi hubungan masa depan antarnegara.

Salah satu tipologi hubungan pengungsi dengan sistem internasional tercermin dari respon negara terhadap pengungsi. Alexander Betts dan Gil Loescher (2008) menyebutkan bahwa ada tiga jenis respon negara terhadap pengungsi, yakni kerja sama internasional atau institusi, sekuritisasi, dan normatif.

Kerja sama internasional pada pengungsi ini tampak dari kontribusi jangka lama dalam bentuk pemindahan pengungsi, integrasi lokal, atau pengembalian pengungsi ke negara asalnya (repatriasi). Tapi, seringkali negara enggan menyediakan pemindahan dan integrasi lokal pada pengungsi. Mereka lebih mendorong dilakukannya repatriasi.

Sementara itu, sekuritisasi memberi kontribusi signifikan pada lahirnya *biopower* (Huysmans, 2006; Nyers, 2006). Konsep *biopower* ini menggunakan perspektif post-strukturalis pada kajian keamanan dan migrasi. Konsep ini didefinisikan sebagai praktik negara dalam mengontrol populasi. *Biopower* berfokus menganalisis teknik yang digunakan oleh negara dalam memanfaatkan kekuatan mereka untuk mengatur populasi.

Selain kerja sama internasional dan sekuritisasi, ada pula analisis normatif yang digunakan untuk menguji bagaimana *seharusnya* respon negara terhadap pengungsi.

Dari tiga jenis respon di atas, Thailand tampak lebih mengedepankan aspek kerja sama internasional. Kerja sama ini berkontribusi dalam kajian Hubungan Internasional berupa teori *issue-linkage*. Peneliti menggunakan teori *issue-linkage* ini untuk mengkaji bagaimana pilihan politis dan pilihan ekonomis memberi pengaruh pada efektivitas kebijakan ekoturisme sebagai salah satu solusi mengatasi masalah ekonomi pengungsi etnis Karen.

Sejak 1990-an, ketika arus pengungsi mengalir kian banyak dari Myanmar ke Thailand, pemerintah Thailand menerapkan kebijakan yang lebih restriktif. 'Orang-orang terlantar' dari Myanmar mulai dilihat dan diam-diam dianggap

sebagai ‘masalah’. Pada 1998 UNHCR diminta oleh pemerintah Thailand untuk memberikan saran pada Thailand dalam menyusun kriteria untuk ‘prosedur penentuan status pengungsi’, sebagai bentuk pengakuan parsial bagi eksistensi ‘pengungsi’. Prinsip-prinsip yang disetujui oleh Bangkok untuk berurusan dengan orang-orang terlantar dari Myanmar ini, antara lain: tempat pemukiman (*encampment*), berbagi tanggung jawab (*responsibility sharing*), dan solusi berkelanjutan (*durable solutions*) (Fratticcioli, 2011).

Badan PBB yang menangani masalah pengungsi alias *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) pada Mei 2003 merumuskan *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*. Kerangka kerja ini berisi acuan solusi penanganan pengungsi yang efektif dan dapat diandalkan yang terdiri atas: DAR (*Development Assistance for Refugees*); 4Rs (*Repatriation, Reintegration, Rehabilitation, Reconstruction*); dan DLI (*Development through Local Integration*).

Salah satu kriteria keberhasilan program tersebut adalah kemandirian (*self-reliance*). Kendati masalah pengungsi bisa diselesaikan melalui langkah-langkah politis seperti repatriasi atau dialihmukimkan ke negara ketiga, namun tidak semua pengungsi memilihnya. Maka, mendapatkan rumah di negara suka dan berintegrasi dalam komunitas lokalnya mampu menawarkan solusi untuk jangka panjang. Ini agar para pengungsi tidak selamanya bergantung pada bantuan. Ini juga cara untuk berbagi beban bagi negara yang menampung banyak pengungsi (UNHCR, 2003).

Sentra keberhasilan strategi ini terletak pada sikap pemerintah tuan rumah dan otoritas lokal. DLI atau pembangunan melalui integrasi lokal ini kemudian menjadi sebuah pilihan dan bukan kewajiban bagi negara pemberi suaka. Hal yang sama pentingnya bagi keberhasilan strategi DLI adalah komitmen dari komunitas pendonor untuk menyediakan asistensi tambahan.

Pendekatan pembangunan melalui integrasi lokal ini juga bervisi pada kerjasama yang luas antara pemerintah, agensi kemanusiaan juga agensi pembangunan baik bilateral maupun multilateral. Kerja sama tersebut bisa jadi beragam antara satu negara dengan negara lain, tapi komponen esensialnya adalah komitmen dari pemerintah suaka juga otoritas lokal dan sentralnya.

UNHCR menjabarkan tiga komponen utama yang menjadi kunci untuk mengukur keberhasilan integrasi lokal. Pertama, komponen ekonomi. Efektivitas integrasi lokal dilihat melalui tiga variabel, yakni: berkurangnya ketergantungan pengungsi secara progresif pada bantuan negara atau bantuan kemanusiaan, tingkat kemandirian yang terus bertumbuh, dan kemampuan untuk mencapai mata pencaharian yang berkelanjutan.

Kedua, komponen sosial dan budaya. Efektivitas integrasi lokal dinilai melalui dua variabel, yaitu: interaksi tanpa diskriminasi dan eksploitasi antara pengungsi dan penduduk lokal dan kemampuan pengungsi berkontribusi dalam pembangunan komunitas tuan rumah.

Ketiga, komponen legal. Efektivitas integrasi lokal dinilai melalui sehimpuan hak dan kelayakan yang diberikan oleh negara suaka yang sepadan dengan yang diterima oleh warga negara setempat. Ada empat variabel yang

digunakan, yakni: hak untuk bergerak, hak untuk memperoleh dan menentukan properti sendiri, kapasitas untuk melakukan perjalanan dengan dokumen perjalanan dan identitas yang valid, serta hak untuk mendapat residensi permanen.

Dalam teori, integrasi lokal tidak selalu diterima oleh pemerintah pemberi suaka, namun pada praktiknya otoritas di daerah mengakui secara *de facto* integrasi pengungsi ini. Sebagai contoh, untuk mencapai program integrasi lokal, otoritas di Sierra Leone lebih memilih menggunakan istilah '*self reliance strategy*' (Fielden, 2008). Ini bisa jadi menyiasati pengaruh politik dan persepsi publik terhadap kebijakan dan praktek suaka terhadap pengungsi.

Jika dicermati, apa yang dilakukan oleh Sierra Leone juga ditempuh oleh Thailand. Alih-alih menolak secara terang-terangan integrasi etnis Karen ke dalam masyarakat lokal, Thailand memilih menggunakan strategi ekoturisme. Ini cara yang lebih halus alias politis daripada secara terbuka menamakan kebijakannya dengan label 'integrasi lokal'. Selain tentu saja karena etnis Karen ini memiliki daya tarik bagi wisatawan sehingga bisa mendatangkan devisa bagi Thailand, yang pada akhirnya bisa digunakan pula untuk proses pemulihan kondisi pengungsi baik secara ekonomi, sosial budaya, juga politik.

Ketika etnis Karen diberikan akses untuk dikunjungi oleh wisatawan, maka mereka pun berpeluang untuk menunjukkan budaya mereka sekaligus mengembangkan keterampilan yang mereka miliki di bidang pembuatan cendera mata, menenun, dan atraksi budaya lainnya. Selain itu, lewat wisata *trekking* yang merupakan bagian dari ekoturisme, orang-orang Karen punya lahan untuk menghidupi diri mereka secara ekonomi, yakni dengan menjadi *porter*, pemandu,

juga bahkan menyediakan akomodasi bagi turis, dari dalam dalam negeri maupun mancanegara.

Hal ini disebut juga efektivitas ekonomis karena sifat kebijakan ekoturisme yang implementatif, non-partisan, profesional, pragmatis, dan teknokratis. Itu tercermin dari aksi-aksi turunan dari kebijakan ekoturisme yang dilakukan oleh pemerintah, LSM, perusahaan swasta, juga para individu di lapangan.

Jika merujuk pada pemikiran yang dikemukakan oleh Lubis dan Martani (1987), mereka membagi kriteria pengukuran efektivitas dalam tiga pendekatan, yakni:

- 1) Pendekatan sumber (*resource approach*), yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan ini mengutamakan keberhasilan pemerintah untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun nonfisik yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah.
- 2) Pendekatan proses (*process approach*), untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme pemerintahan.
- 3) Pendekatan sasaran (*goal approach*), yang mana pusat perhatiannya pada hasil, mengukur keberhasilan pemerintah untuk mencapai hasil yang sesuai rencana.

Maka, efektivitas ekonomis lebih pada pendekatan sasaran (*goal approach*).

Berbeda dengan efektivitas politis yang menggunakan pendekatan sumber. Karena pada pendekatan ini, lebih melihat pada proses pembuatan kebijakan dengan sumber-sumber rumusan kebijakan yang berasal dari tarik-ulur kepentingan dan sifatnya kompromistis, ideologis, dan partisan.

Dalam implementasi ekoturisme, para pengungsi secara tidak langsung dididik untuk mandiri memenuhi kebutuhan hidup dan tidak terlalu bergantung pada bantuan negara dan bantuan kemanusiaan dari komunitas internasional. Orang-orang Karen ini juga punya kesempatan untuk berinteraksi dengan masyarakat Thailand dan masyarakat internasional. Di situ, mereka bisa menunjukkan eksistensi identitas mereka.

Mereka juga secara tidak langsung mendapatkan hak untuk bergerak – dengan menjadi pemandu wisata, misalnya. Begitu pula hak untuk memiliki properti, yakni dengan membangun fasilitas akomodasi bagi para pengunjung.

Itu adalah cara ideal yang seharusnya bisa dicapai dalam mengatasi masalah ekonomi pengungsi etnis Karen. Namun, kenyataan di lapangan membuktikan sebaliknya. Penerapan integrasi lokal yang dibungkus dengan kebijakan ekoturisme, yang diterapkan oleh pemerintah Thailand pada pengungsi etnis Karen, memiliki efektivitas yang rendah. Hal ini dilihat dari sembilan indikator efektivitas pembangunan melalui integrasi lokal, ada enam indikator saja yang dalam kondisi belum efektif. Enam indikator tersebut membuktikan, bahwa: orang-orang Karen masih bergantung pada pemerintah, LSM lokal, dan perusahaan pengelola jasa ekoturisme; tingkat kemandirian mereka masih rendah; mereka belum mendapatkan mata pencaharian yang berkelanjutan; mereka secara

terselubung masih dieksploitasi oleh perusahaan pengelola ekoturisme; mereka tidak memperoleh hak untuk menentukan dan memiliki properti sendiri; dan izin residen permanen belum banyak didapatkan oleh orang-orang Karen.

Sementara itu, tiga indikator yang menunjukkan dampak positif ekoturisme bagi pengungsi Karen, antara lain: mereka telah dapat berkontribusi pada pendapatan negara; mereka memperoleh hak untuk bergerak; dan mereka mendapat hak untuk melakukan perjalanan dengan identitas yang valid.

Meski demikian, cara-cara di atas sebagaimana diungkapkan oleh Betts dan Loescher (2008) memang sangat politis. Ini bisa dilihat dari sifatnya yang ideologis, polisional, representatif, ada tarik-ulur kepentingan, dan kompromistis. Semua karakteristik itu tampak pada misalnya, keputusan untuk bagaimana mempertimbangkan hak warga negara dan non-warga negara. Ketika negara memutuskan menyediakan bantuan pada pengungsi, mereka mau tak mau harus mengalokasikan sumber daya langka pada non-warga negara. Mereka mungkin menemukan solusi untuk pengungsi dengan kontribusi finansial melalui organisasi kemanusiaan. Namun, kontribusi finansial ini biasanya sangat selektif dan jarang sekali dimotivasi oleh kepedulian humanis atau altruistis. Untuk itu, perlu dipahami tingkat motif politik yang mendasari kontribusi selektif negara pada pengungsi.

Cara-cara politis ini memang berhasil di tataran kebijakan dengan desain dan rencana aksi yang tersusun matang. Namun, dalam implementasinya, tidak sesuai dengan sasaran yang ditetapkan alias mengalami inefektivitas ekonomis.

I.6. Hipotesis

Dari rumusan masalah dan kerangka pemikiran yang telah dipetakan di atas, hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah ekoturisme yang diimplementasikan oleh Thailand sebagai salah satu upaya mengatasi masalah ekonomi pengungsi Karen memiliki tingkat efektivitas rendah karena semata-mata inefektivitas ekonomis, bukan karena inefektivitas politis.

I.7. Metodologi Penelitian

I.7.1. Konseptualisasi dan Operasionalisasi

I.7.1.1. Pengungsi

Menurut Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, pengungsi didefinisikan sebagai, *“(A refugee is someone) owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion, is outside the country of his nationality, and is unable to or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”*.

Jadi, pengungsi adalah seseorang yang dengan rasa takut mendalam akan mengalami penganiayaan karena alasan rasial, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, maupun opini-opini politik yang mereka anut, berada di luar negara asalnya, serta tidak mampu, atau karena rasa takutnya, menolak memanfaatkan perlindungan yang disediakan oleh negara di mana ia sebelumnya berasal akibat peristiwa-peristiwa yang telah terjadi, tidak mampu,

atau karena rasa takutnya, menolak untuk kembali ke negara tersebut (UNHCR, 1951).

Konvensi 1951 yang rancangannya dibuat sebagai hasil rekomendasi dari Komisi Hak Asasi Manusia PBB, menjadi petunjuk dalam menyusun standar minimum perlakuan terhadap pengungsi, termasuk hak dasar mereka. Konvensi juga menetapkan status hukum pengungsi sekaligus mencantumkan ketentuan-ketentuan tentang hak mereka untuk mendapatkan pekerjaan dan kesejahteraan, surat keterangan jati diri dan dokumen perjalanan, penerapan biaya fiskal, juga hak untuk memindahkan aset milik ke negara lain yang telah menerima mereka sebagai tujuan bermukim.

Konvensi melarang pengusiran dan pemulangan paksa orang-orang yang berstatus pengungsi. Hal ini ditetapkan pada pasal 33 bahwa “tidak satu pun negara pihak dapat mengusir atau mengembalikan (memulangkan kembali) pengungsi dengan alasan apa pun ke wilayah perbatasan di mana jiwa atau kemerdekaan mereka akan terancam karena pertimbangan ras, agama, kewarganegaraan, anggota dari kelompok sosial atau pendapat politik tertentu.”

Sementara itu, pasal-pasal lainnya terkait dengan hak atas akses terhadap pengadilan, pekerjaan, pendidikan, jaminan sosial, perumahan, bantuan administratif, dan kebebasan untuk bergerak (UNHCR, 1951).

Haddad (2008) mendefinisikan pengungsi sebagai orang yang telah dipaksa, dalam derajat yang signifikan, keluar dari komunitas politik dalam negeri. Teori Haddad ini menekankan pada elemen politik (di luar elemen paksaan dan waktu tak tentu), di mana tanpa konsep perbatasan negara, pengungsi tidak

akan eksis. Oleh sebab itu, melalui definisi di atas, sejatinya pengungsi adalah produk politik negara gagal dan akibat dari komunitas politik yang tidak mampu memberikan perlindungan pada warga negaranya.

Ketiga elemen dalam definisi Haddad terkait pengungsi ini amat sesuai dengan kasus pengungsi etnis Karen. Hal ini terbukti dengan argumen Haddad bahwa:

“forced migration is induced today by exactly the same factors as those which prevailed during the inter-war period: (...) breakdown of states, the formation of new states and persecution based on ethnic, national and religious grounds. All these elements produce violent, often internal, conflict. Indeed, by far the main causes of refugee flows today are intra-state violence and civil war. Forced migration has become not just a consequence of war but a tool and an objective, such that mass population displacement may act as a political strategy in claiming control over a particular territory (Haddad, 2008: 166).

Dalam dekade terakhir, jutaan orang meninggalkan Myanmar menuju Thailand untuk mencari pengungsian, keamanan, keselamatan, juga pekerjaan. Eksodus besar-besaran ini dikarenakan oleh situasi politik di dalam Myanmar yang dicirikan dengan otoritarianisme, militerisasi, pemberontakan etnis, kontra pemberontakan kasar, penyiksaan etnis dan penganiayaan politis, perlakuan kejam, serta kekerasan. Realitas inilah yang memaksa warga Myanmar untuk mengungsi ke negara tetangga, yakni Thailand.

Sebagai anggota UNHCR, Thailand memang memberikan *prima facie* dan tempat sementara bagi pengungsi Karen. Tapi, karena Thailand belum menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta tidak memiliki kebijakan nasional terkait pengungsi, maka pengungsi berada dalam posisi genting dan menghadapi banyak masalah, seperti: politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Penelitian ini dibatasi pada masalah ekonomi. Masalah ekonomi yang paling mendasar adalah pemenuhan kebutuhan untuk mencapai kesejahteraan. Untuk memenuhi itu, seseorang melakukan tindakan ekonomi. Hal paling sederhana yang dilakukan adalah dengan bekerja atau memiliki mata pencaharian.

Para pengungsi Karen mengalami masalah ekonomi ini. Mereka tidak diizinkan keluar dari kamp untuk bekerja. Mereka juga tidak dilengkapi dengan dokumen perjalanan. Kalaupun memaksakan keluar, tidak ada jaminan keselamatan mereka. Bayaran mereka juga rendah. Inilah yang menjadi fokus peneliti terkait masalah ekonomi.

I.7.1.2. Ekoturisme

Konsep ekoturisme berasal dari pandangan environmentalisme. Sejak digulirkan pada 1987, ekoturisme memiliki beragam definisi yang digulirkan oleh pihak kepariwisataan dan para ahli yang berfokus di ranah tersebut. The International Ecotourism Society, misalnya, merumuskan ekoturisme sebagai: *”responsible travel to natural areas that conserves the environment and sustains the well being of local people.”* (TIES, 1991).

Hal ini senada dengan Richardson dalam Diamantis (1999) yang memberi argumen bahwa ekoturisme adalah, *“Ecologically sustainable tourism in natural areas that interprets local environment and cultures, furthers the tourists’ understanding of them, fosters conservation and adss to the well-being of the local people.”*

Sementara itu, Ceballos-Lascurain (1996) mendeskripsikan ekoturisme sebagai: *“An environmentally responsible travel and appreciates, nature that promotes conservation, had how visitor impact and provides for beneficially active socio- economic involvement of local populations.”*

Sebagai tambahan, Orams dalam Diamantis (1999) menjabarkan ekoturisme sebagai rangkaian kesatuan paradigma berdasarkan kutub-kutub ekstrem. Ia berargumen bahwa mayoritas definisi ekoturisme terletak di antara posisi pasif dan posisi aktif. Posisi pasif adalah upaya untuk minimalisasi kerusakan, sementara posisi aktif adalah upaya untuk kontribusi pada perlindungan sumber daya. Orams melanjutkan bahwa negara punya kecenderungan untuk ingin menuju posisi aktif.

Tourism Authority of Thailand (1995) pun punya definisi sendiri atas ekoturisme sebagai:

“A visit to any particular tourism area with the purpose to study, enjoy and appreciate the scenery-natural and social as well as the lifestyle of the local people, based on the knowledge about and responsibility for the ecological system of the area.”

Brandon dan Margoluis (1996) berargumen bahwa kendati banyak usaha dan aktivitas turisme yang mengklaim diri ekoturisme, namun mereka tidak benar-benar ekoturisme kecuali terbukti secara positif dan terang-terangan berdampak pada konservasi biodiversitas. Bentuk turisme yang lain bisa saja menamakan dirinya hijau, berbasis komunitas, atau berkelanjutan, namun sasaran utama ekoturisme adalah konservasi biodiversitas.

Dari berbagai definisi di atas, Diamantis (1999) mengemukakan setidaknya ada tiga elemen yang dapat diidentifikasi, yakni berdasarkan alam,

bersifat mendidik, dan adanya manajemen kesinambungan yang meliputi isu-isu ekonomi dan sosiokultural. Oleh sebab itu, tampaknya ekoturisme dapat mencakup semua spektrum, baik itu posisi pasif hingga aktif yang didasarkan pada hubungan antara ketiga elemen tersebut.

Honey (1999) dalam bukunya *Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?* Menyebutkan ada tujuh kriteria ekoturisme, yakni: 1) mencakup perjalanan ke destinasi-destinasi alam, 2) meminimalisasi dampak, 3) membangun kesadaran terhadap lingkungan, 4) memberikan keuntungan finansial langsung untuk konservasi, 5) memberikan keuntungan finansial dan pemberdayaan bagi penduduk lokal, 6) menghormati budaya lokal, dan 7) mendukung hak-hak asasi manusia.

Dalam penelitian ini, ekoturisme dilihat sebagai bentuk pengejawantahan dari integrasi lokal sekaligus rekonsiliasi pasca konflik. Pemerintah Thailand mengoperasionalisasi ekoturisme dalam bentuk kebijakan dan strategi. Melalui Tourism Authority of Thailand yang didirikan pada 1997 dikembangkanlah Kebijakan Ekoturisme yang antara lain, meliputi: manajemen sumber daya turisme dan lingkungan, membangun pendidikan dan kesadaran publik akan lingkungan, kerja sama antarwarga lokal dan partisipasi publik, promosi pemasaran dan pemandu perjalanan, membangun infrastruktur dasar dan layanan ekoturisme, serta dukungan dan promosi investasi bagi ekoturisme.

Setelah itu, *National Ecotourism Action Plan* pun disusun untuk menguatkan kembali kebijakan yang telah dibuat. Rencana implemementasi yang selesai pada 2001 dan disetujui oleh kabinet pada tahun yang sama ini dibuat

untuk jangka 5 tahun, yakni untuk periode 2002 – 2006. *Action Plan* ini terdiri atas 14 rencana dan 37 proyek yang berisi detail proyek-proyek yang perlu diimplementasikan dalam rangka mendukung kebijakan ekoturisme Thailand (TAT, 2001).

I.7.1.3. Efektivitas

Konsep efektivitas dapat digunakan untuk mengevaluasi sebuah kebijakan. Melalui serangkaian proses pengukuran efektivitas, bisa diketahui apakah sebuah kebijakan telah mampu mencapai sasaran yang ditetapkan atau tidak, sehingga bisa menjadi patokan perlu tidaknya perubahan kebijakan dilakukan.

Efektivitas merupakan konsep yang memiliki beragam definisi dan termasuk konsep yang relatif (Niemann & Bretherton, 2013). Hidayat (1986) menyatakan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas, dan waktu) telah tercapai di mana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya. Fraser (1994) mengemukakan, “*Effectiveness. This is a measure of the match between stated goals and their achievement.*” Tambahan dari Schweigert (2006), ia mengajukan proposisi bahwa efektivitas itu punya tiga pengertian, yakni pemahaman, akuntabilitas, dan demonstrasi kausalitas.

Sementara itu, Young dalam Niemann & Bretherton (2013) berargumen bahwa ada dua pendekatan yang sering dipakai dalam efektivitas, yakni pencapaian tujuan (*goal approach*) dan pemecahan masalah (*problem solving approach*).

Pendekatan pencapaian tujuan, sebagaimana dikemukakan Price (1972) dalam konteks organisasi, adalah sejauh mana lembaga tersebut merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Pendekatan sasaran ini jika diterapkan pada konteks kebijakan, berarti sejauh mana kebijakan tersebut mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam pengukurannya dimulai dengan identifikasi tujuan kebijakan dan mengukur tingkat keberhasilan kebijakan tersebut dalam mencapai sasarnya.

Dalam konteks kebijakan ekoturisme, efektivitas politis dimaknai peneliti sebagai pendekatan pencapaian dalam proses pembuatan kebijakan. Ia lebih bersifat wacana, partisan, ada tarik-ulur kepentingan, polisional, dan kompromistis. Jika di tataran ini tidak tercapai, maka ia disebut inefektivitas politis.

Sementara itu, pendekatan pemecahan masalah dalam konteks kebijakan ekoturisme disebut efektivitas ekonomis. Sebab, ia lebih bersifat implementatif, non-partisan, teknokratis, profesional, dan operasional. Jika pada ranah ini tidak tercapai, maka ia dimaknai sebagai inefektivitas ekonomis.

1.7.2. Tipe Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan di atas, maka penelitian ini diidentifikasi sebagai tipe penelitian eksplanatif yang menjelaskan hubungan antara dua atau lebih gejala atau variabel (Silalahi, 2006).

Dalam penelitian ini, terdapat dua variabel, yakni variabel independen dan variabel dependen. Sugiyono (2010) menjelaskan variabel independen atau bebas

sebagai variabel yang mempengaruhi atau yang menjadi sebab perubahan atau timbulnya variabel dependen. Sedangkan variabel dependen atau terikat adalah variabel yang dipengaruhi atau yang menjadi akibat, karena adanya variabel bebas. Di sini, kebijakan ekoturisme Thailand adalah variabel independen, sementara masalah ekonomi pengungsi etnis Karen adalah variabel dependen.

Untuk menjelaskan hubungan antarvariabel tersebut, penelitian eksplanasi menggunakan dan menguji hipotesis. Implementasinya adalah penjelasan mengenai efektivitas ekoturisme yang dijalankan Thailand sebagai salah satu solusi masalah pengungsi etnis Karen.

I.7.3. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada penjelasan mengenai tingkat efektivitas kebijakan ekoturisme pemerintah Thailand sebagai solusi masalah pengungsi etnis Karen yang berasal dari Myanmar. Oleh sebab itu, rentang waktu dalam penelitian ini dibatasi, mulai pertama kali Kebijakan Ekoturisme Nasional dikenalkan dan diterapkan pada 1998 oleh Tourism Authority of Thailand (TAT), sampai pada 2013 ketika TAT mengumumkan ekoturisme sebagai salah satu ceruk pasar untuk 2014 dan seterusnya (TAT, 2013).

I.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah studi literatur atau kepustakaan. Teknik studi kepustakaan adalah teknik

pengumpulan data yang dilakukan melalui *browsing*, koran dan membaca buku-buku penunjang (Singarimbun, 1995).

I.7.5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif. Teknik analisis data kualitatif bersifat spesifik, terutama untuk meringkas data yang bersifat mendalam dan rinci serta menyatukannya dalam suatu alur analisis yang mudah dipahami pihak lain (Sitorus, 1998).

Miles dan Huberman (1994) mengemukakan bahwa ada tiga jalur analisis data kualitatif, yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data adalah fase analisis untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data sehingga kesimpulan akhir bisa diambil. Penyajian data adalah kegiatan penyusunan informasi sehingga memberi kemungkinan akan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan yang bentuknya bisa berupa teks naratif atau matriks, jaringan, grafik, dan bagan. Peninjauan ulang, verifikasi data, mencatat keteraturan pola-pola, penjelasan-penjelasan, konfigurasi-konfigurasi, alur sebab akibat, dan proposisi ini kemudian mendasari penarikan kesimpulan.

I.8. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini terdiri atas lima bab utama dengan susunan sebagai berikut.

1. BAB I merupakan bab pendahuluan yang tersusun atas latar belakang masalah; rumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian; kerangka pemikiran; hipotesis; metodologi penelitian yang terdiri dari konseptualisasi dan operasionalisasi definisi, tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data; serta sistematika penulisan.
2. BAB II berisi himpunan data pendukung mengenai kondisi awal para pengungsi etnis Karen; masalah-masalah yang mereka hadapi di lokasi pengungsian; dan jbaran data dan fakta tentang alasan pemerintah Thailand menerapkan ekoturisme pada suku-suku perbukitan yang tinggal di kawasan pegunungan dan taman nasional di mana orang-orang Karen tinggal.
3. BAB III menguraikan secara terperinci tentang desain ekoturisme yang dikembangkan oleh pemerintah Thailand. Hal ini mencakup karakteristik, kebijakan, rencana, strategi, implementasi, dan pengembangan ekoturisme.
4. BAB IV menunjukkan analisis efektivitas ekoturisme Thailand sebagai salah satu solusi terhadap masalah ekonomi pengungsi etnis Karen. Efektivitas ini terbagi menjadi efektivitas politis dan efektivitas ekonomis.
5. BAB V adalah kesimpulan penelitian yang berisi sintesis pemikiran dari bab-bab sebelumnya.