

## Ruang Kemanusiaan NGO dalam Persekitaran Aman di Malaysia

### *NGOs Humanitarian Space in the Safe Vicinity in Malaysia*

ATIKA SHAFINAZ NAZRI

#### ABSTRAK

*Ruang kemanusiaan merupakan salah satu konsep dalam bidang ilmu hubungan antarabangsa. Konotasi ruang kemanusiaan merujuk kepada keupayaan pekerja kemanusiaan menjalankan aktiviti bantuan kemanusiaan di persekitaran operasi. Namun, konsep ini dilihat hanya dibincangkan dan diberi tumpuan dalam persekitaran yang mempunyai konflik peperangan seperti di Syria, Yaman dan Gaza kerana di sana terdapat pelbagai ancaman daripada pengganas, tentera atau pemerintah negara itu sendiri yang membantutkan aktiviti pengedaran bantuan NGO kepada mangsa terjejas. Kajian ini mempunyai dua matlamat iaitu untuk mengenal pasti bagaimana tindak balas kerajaan Malaysia sebagai sebuah negara aman dalam memberi ruang kemanusiaan kepada NGO bagi membantu pelarian di Malaysia dan adakah konsep ini relevan untuk diperbahaskan di dalam persekitaran aman? Pendekatan kualitatif dengan kaedah temu bual bersama lapan orang informan terpilih yang terlibat secara langsung dalam isu pelarian di Malaysia dan pemerhatian turut serta bersama aktiviti kemanusiaan telah diaplikasikan bagi mengumpul data primer kajian. Dapatan kajian menunjukkan NGO mempunyai ruang yang optimis untuk beroperasi dan menjalankan aktiviti membantu pelarian kerana tidak wujud sebarang halangan daripada kerajaan Malaysia. Sebaliknya, dapatan kajian menunjukkan terdapat pelbagai bentuk kolaborasi di antara NGO dan kerajaan di dalam projek khusus memperkasakan bantuan dalam kalangan pelarian. Kajian ini juga mendapati walaupun ruang kemanusiaan selalu dipolemikkan di dalam senario konflik peperangan, namun konsep ini masih relevan untuk dibahas dan diaplikasi di dalam situasi geopolitik yang tidak mempunyai konflik seperti di Malaysia.*

*Kata kunci: Bantuan kemanusiaan; kerajaan Malaysia; NGO; pelarian; ruang kemanusiaan*

#### ABSTRACT

*Humanitarian space is one of the concepts in international relations. The connotation of humanitarian space refers to an operational vicinity that allows humanitarian actors to provide assistance and services. Nevertheless, this concept is seen solely to be discussed and focused on war conflicts such as Syria, Yemen and Gaza because there are abundant threats from terrorists, the military or the government itself which hinders the distribution of NGOs' assistance to the affected population. This study has two-fold; first, to identify how the Malaysian government responds as a peaceful state in providing humanitarian space to NGOs to assist refugees and second, does this concept relevant to be debated in a peaceful vicinity? A qualitative approach adopts an interview method with eight selected informants directly involved with Malaysia's refugee issues and participant observations of humanitarian activities have been employed to collect the research's primary data. The research findings revealed that NGOs have an optimistic space to operate and implement activities to assist refugees because there are no blockades by the Malaysian government. Conversely, the diverse collaboration between NGOs and the government in specific projects to strengthen assistance among refugees. Although the humanitarian space is always polemized in war conflict scenarios, this concept is still relevant to be discussed and applied in geopolitical situations with no conflicts such as in Malaysia.*

*Keywords: humanitarian assistance, humanitarian space, Malaysian Government, NGOs, refugees*

## PENGENALAN

Naratif kemanusiaan memaparkan diaspora kehidupan dan martabat manusia yang pada dasarnya bernilai dan perlu dilindungi tanpa mengira latar belakang (Macrae 1998: 309). Ruang kemanusiaan merupakan ungkapan yang biasa digunakan bagi menandakan persekitaran operasi apabila kerja kemanusiaan mempunyai ruang untuk dijalankan. Ruang kemanusiaan ini boleh menjadi sempit berikutan kekurangan keselamatan atau kesulitan dalam mengakses populasi yang terjejas. Konsep ruang kemanusiaan merupakan salah satu cabang dalam bidang ilmu hubungan antarabangsa yang mengangkat Organisasi Bukan Kerajaan (*Non-governmental organisation* atau NGO) sebagai pemain utama dalam aktiviti penyaluran bantuan kemanusiaan kepada golongan terkesan. Namun begitu, kebanyakan pertubuhan kemanusiaan yang wujud pada harini tidak ditubuhkan untuk menangani perubahan iklim atau bencana alam tetapi untuk kecemasan kemanusiaan yang timbul akibat dari konflik keganasan perang.

Penglibatan NGO dalam pengedaran bantuan kepada mangsa perang khususnya pelarian telah menandakan kewujudan ruang kemanusiaan. Di Malaysia, pelarian dikategorikan sebagai salah satu kumpulan terpinggir (Wahab & Khairi 2019) kerana sentiasa berhadapan dengan hambatan-hambatan kehidupan yang menyebabkan naratif mereka berada dalam kerentanan. Oleh kerana itu, munculnya NGO dalam ruang kemanusiaan untuk

membantu mereka meneruskan kelangsungan hidup. Persoalannya, apakah yang dimaksudkan dengan ruang kemanusiaan tersebut?

Konotasi ruang kemanusiaan merujuk kepada aktiviti kemanusiaan dapat dilaksanakan di dalam sesebuah persekitaran operasi (Rueede & Kreutzer 2015: 43). Perdebatan mengenai ruang kemanusiaan semakin mendapat tempat dalam kalangan ahli teori antarabangsa, kerajaan, pemerintah, ahli politik, sarjana dan masyarakat sivil, khususnya NGO. Konsep ruang kemanusiaan telah popular sejak sekian lama dalam kalangan sarjana barat. Namun, di Malaysia ruang kemanusiaan merupakan sebuah konsep baharu dan mungkin masih bersifat janggal ekoran penelitiannya hanya tertumpu dalam konflik peperangan atau di tempat yang wujud unsur keganasan seperti di Syria (Dieckhoff 2020), Gaza (Feldman 2009), Afghanistan (Shannon 2009) dan Darfur (Mills 2013) berbanding di zon aman. Walau bagaimanapun, Govindaraju et. al (2022) menyatakan perubahan corak keganasan adalah bergantung kepada ciri-ciri keganasan yang wujud dalam tempoh tertentu. Keganasan yang diguna pakai oleh kajian ini untuk melihat konteks ruang kemanusiaan adalah negara yang terdapat kehilangan nyawa, kebuluran, kemusnahan tempat tinggal atau hidup dalam ketakutan. Berdasarkan Jadual 1 yang dikeluarkan Global Peace Index, di peringkat dunia, Malaysia menduduki tangga ke-20. Manakala di rantau Asia Pasifik Jadual 2 memperlihatkan Malaysia berada di tempat kelima yang dikategorikan sebagai sebuah negara aman.

JADUAL 1. Kedudukan negara aman di dunia

Rank	Country	Score	Change	Rank	Country	Score	Change	Rank	Country	Score	Change
1	Iceland	1.078	↔	30	Estonia	1.68	↑ 3	59	Malawi	1.885	↓ 14
2	New Zealand	1.198	↔	31	Italy	1.69	↑ 6	=60	Equatorial Guinea	1.891	↑ 10
3	Portugal	1.247	↔	32	Costa Rica	1.691	↑ 2	=60	The Gambia	1.891	↔
4	Austria	1.275	↔	33	Botswana	1.693	↓ 2	62	North Macedonia	1.9	↑ 2
5	Denmark	1.283	↔	34	Latvia	1.7	↓ 1	63	Madagascar	1.905	↓ 8
6	Canada	1.298	↔	35	Uruguay	1.704	↔	=64	Cyprus	1.92	↓ 2
7	Singapore	1.321	↔	36	Lithuania	1.705	↔	=64	Vietnam	1.92	↓ 5
8	Czech Republic	1.337	↓ 1	37	Taiwan	1.707	↔	66	France	1.93	↓ 3
9	Japan	1.36	↑ 2	38	Spain	1.712	↑ 1	67	Eswatini	1.934	↑ 9
10	Switzerland	1.366	↔	=39	Kuwait	1.723	↑ 5	68	Oman	1.941	↑ 1
11	Slovenia	1.369	↓ 2	=39	Mongolia	1.723	↑ 7	69	Montenegro	1.944	↓ 2
12	Ireland	1.375	↔	41	United Arab Emirates	1.752	↑ 6	70	Kazakhstan	1.948	↓ 4
13	Australia	1.386	↔	42	United Kingdom	1.77	↓ 2	71	Moldova	1.95	↓ 3
14	Finland	1.404	↔	43	Ghana	1.776	↓ 2	72	Jordan	1.958	↑ 3
15	Sweden	1.479	↑ 3	44	Zambia	1.794	↑ 5	73	Nepal	1.974	↓ 1
16	Germany	1.494	↑ 6	45	Chile	1.804	↓ 17	74	Argentina	1.978	↑ 3
=17	Belgium	1.496	↑ 6	46	Sierra Leone	1.82	↓ 4	75	Paraguay	1.991	↑ 11
=17	Norway	1.496	↔	47	Senegal	1.824	↑ 7	76	Dominican Republic	1.992	↑ 6
19	Bhutan	1.501	↓ 4	48	South Korea	1.829	↑ 9	77	Sri Lanka	2.003	↓ 4
20	Malaysia	1.525	↔	49	Indonesia	1.831	↓ 6	78	Cambodia	2.011	↑ 3
21	Netherlands	1.528	↓ 5	50	Laos	1.843	↓ 2	79	Bosnia Herzegovina	2.04	↓ 1
22	Romania	1.541	↑ 1	51	Serbia	1.846	↑ 1	80	Jamaica	2.041	↔
23	Mauritius	1.544	↑ 1	52	Tanzania	1.85	↑ 6	81	Rwanda	2.049	↑ 4
24	Hungary	1.559	↓ 5	53	Namibia	1.861	↑ 8	82	Guyana	2.05	↑ 8
25	Slovakia	1.568	↓ 4	54	Timor-Leste	1.863	↓ 3	83	Morocco	2.057	↑ 1
26	Croatia	1.615	↑ 1	55	Albania	1.872	↓ 2				
27	Qatar	1.616	↑ 3	56	Panama	1.875	↓ 6				
28	Bulgaria	1.628	↓ 2	=57	Greece	1.877	8				
29	Poland	1.657	↓ 1	=57	Liberia	1.877	↓ 1				

Sumber: Institute for Economic &amp; Peace (2020)

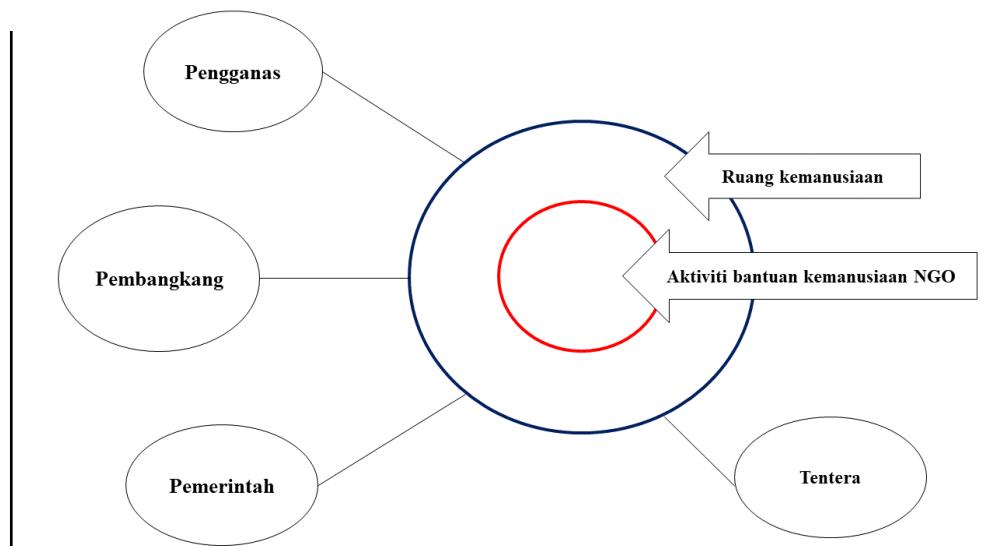
JADUAL 2. Kedudukan negara aman di Rantau Asia Pasifik

Regional Rank	Country	Overall Score	Score Change	Overall Rank
1	New Zealand	1.198	0.027	2
2	Singapore	1.321	-0.023	7
3	Japan	1.36	-0.01	9
4	Australia	1.386	-0.01	13
5	Malaysia	1.525	-0.003	20
6	Taiwan	1.707	-0.017	37
7	Mongolia	1.723	-0.062	39
8	South Korea	1.829	-0.032	48
9	Indonesia	1.831	0.061	49
10	Laos	1.843	0.047	50
11	Timor-Leste	1.863	0.058	54
12	Vietnam	1.92	0.039	64
13	Cambodia	2.011	-0.028	78
14	Papua New Guinea	2.157	0.05	101
15	China	2.166	0.019	104
16	Thailand	2.245	-0.007	114
17	Myanmar	2.424	-0.024	127
18	Philippines	2.471	-0.046	129
19	North Korea	2.962	0.041	151
Regional Average		1,892	0.004	

Sumber: Institute for Economic & Peace (2020)

Manakala Rajah 1 menggambarkan ruang kemanusiaan di zon konflik peperangan. Rajah ini memaparkan di dalam ruang kemanusiaan terdapat aktiviti pengedaran bantuan kemanusiaan. NGO merupakan aktor atau pemain utama dan penentu kejayaan sesebuah misi kemanusiaan. Keadaan di sesebuah negara yang berperang ternyata mendatangkan pelbagai risiko terhadap pekerja NGO dari sudut ancaman keselamatan atau halangan. Pertama, ancaman keselamatan boleh berlaku apabila terdapat pengganas seperti

Taliban di Afghanistan dan pembangkang kerajaan, Syiah Houthi di Yaman, di kawasan misi bantuan. Kedua, penghantaran bantuan berpotensi menjadi terbantut sekiranya pemerintah dan tentera di negara konflik peperangan menghalangi misi. Contohnya, pemerintahan Basyar Assad yang membuat sekatan masuk bantuan kemanusiaan NGO ke Ghouta, Syria. Ketiga, halangan daripada tentera yang terjadi dalam dua keadaan iaitu tentera negara bergolak seperti di Myanmar dan tentera luar yang menakluki sesebuah negara seperti penjajahan Israel ke atas Palestin.



RAJAH 1. Ruang kemanusiaan di persekitaran konflik peperangan  
*Sumber:* Disentesis sendiri oleh pengkaji

Walau bagaimanapun, ruang kemanusiaan mempunyai transisi perkembangan yang signifikan dalam usaha terus menerus untuk mendefinisi kembali tentang kedaulatan, praktik intervensi, perdamaian dan pembangunan negara (Nogueira 2017: 3). Oleh kerana itu, ruang kemanusiaan boleh dianggap bersifat cecair disebabkan defisininya boleh berubah-ubah bergantung kepada tempat aktiviti bantuan, penglibatan pelaku kemanusiaan dan kemunculan lain-lain aktor yang menghalangi misi kemanusiaan. Sebagai contoh, jika dilihat ruang kemanusiaan dalam konteks keamanan seperti Malaysia, NGO mempunyai perlindungan dan kebebasan melaksanakan aktiviti bantuan kepada pelarian kerana tiada campur tangan daripada pegganas, pembangkang atau tentera. Akan tetapi, di zon konflik juga menunjukkan terdapat halangan daripada pemerintah dan setiap negara sudah pasti mempunyai pemerintah sendiri. Berkaitan dengan perkara yang dijelaskan, kajian ini dilakukan untuk mengenal pasti tindak balas kerajaan Malaysia sebagai sebuah negara aman dalam memberi ruang kemanusiaan kepada NGO bagi membantu pelarian di Malaysia dan adakah konsep ini relevan untuk diperbahaskan di dalam persekitaran aman?

#### RUANG KEMANUSIAAN

Kemanusiaan memberi tumpuan kepada mengkaji pengalaman manusia melalui apa yang boleh

berlaku kepada orang tersebut dan apa yang boleh dilakukan orang dengan cara berfikir, perasaan dan bercakap (Wierzbicka 2011: 36). Kemanusiaan boleh ditonjolkan dengan pelbagai pendekatan dan antara salah satunya adalah melalui bantuan kemanusiaan. Tindakan menyediakan bantuan kepada orang-orang yang memerlukan telah wujud sepanjang sejarah peradaban manusia (Smith 2015: 5). Matlamat utama campur tangan kemanusiaan adalah untuk mengurangkan kehilangan nyawa supaya dapat meneruskan kehidupan dengan memberi bantuan kepada mereka yang memerlukan. Terdapat beberapa sektor kemanusiaan seperti pendidikan dan pertanian. Bagaimanapun, empat aspek utama yang menjadi pengukur kelangsungan hidup seseorang manusia adalah makanan, tempat perlindungan, kesihatan, serta air dan sanitasi.

Aktiviti-aktiviti bantuan kemanusiaan boleh merujuk kepada tanda kewujudan ruang kemanusiaan. Walau bagaimanapun, ruang adalah konsep yang lebih sukar untuk dikendalikan. Ruang boleh bermakna persekitaran segera di mana pelarian ditempatkan dan organisasi kemanusiaan beroperasi. Persoalan yang timbul adalah siapa yang mengawal ruang? Adakah kerajaan? Atau kumpulan pemberontak? Adakah pelarian mempunyai keupayaan untuk berpindah ke tempat yang dianggap aman sama ada di dalam atau di luar negara mereka? (Mills 2013: 609-610).

Di satu pihak, terdapat misi tertentu dalam kemanusiaan kerana telah berkembang dari

menyediakan bantuan menyelamatkan nyawa yang tidak memihak kepada penderitaan orang untuk menangani inisiatif perubahan sosial lebih meluas. Persepsi masyarakat Barat menunjukkan usaha kemanusiaan dijalankan untuk menyokong agenda tertentu politik, ekonomi, atau agama; bukannya prinsip kemanusiaan sejagat. Kebanyakan pekerja kemanusiaan mengesan usaha kerajaan yang bukan sahaja menyalurkan bantuan kemanusiaan melalui NGO. Sebaliknya, menggunakan NGO dan Persatuan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB) bagi menyokong objektif politik mereka. Fakta bahawa pekerja bantuan ketenteraan dan awam beroperasi sebaliknya telah kabur antara operasi ketenteraan dan kemanusiaan. Pada tahun 1999 di Macedonia, Pertubuhan Perjanjian Atlantik Utara *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) melakukan serangan udara terhadap Serbia pada waktu malam sementara tentera dari negara anggota NATO bekerja untuk membina kem pelarian Kosovo pada siang hari. Pasti, wujud kecenderungan untuk melihat pekerja kemanusiaan awam sebagai sebahagian daripada usaha tentera yang sama (Ferris 2011: 175).

Apabila meneliti beberapa penulisan sarjana lepas, sejarah ungkapan ruang kemanusiaan mempunyai konflik yang agak sukar dalam menentukan siapakah yang mencipta ruang kemanusiaan. Menurut Esteves (2010), ruang kemanusiaan berakar daripada Konvensyen Geneva 1949 dan 1977. Konvensyen tersebut mewujudkan ruang wilayah tertentu untuk tindakan kemanusiaan; iaitu 'kawasan tertentu harus mendapat perlindungan khas walaupun di tengah konflik yang sedang berlangsung'. Melalui cara ini, zon aman dapat dibentuk hasil persetujuan pihak berperang untuk melindungi mangsa yang cedera. Konvensyen tersebut juga menetapkan prinsip yang akan memandu tindakan kemanusiaan adalah syarat persetujuan pihak-pihak sebelumnya dalam konflik tertentu.

Walau bagaimanapun, konsep ruang kemanusiaan dilihat mempunyai evolusi definisi pada pertengahan 1990 apabila bekas presiden MSF, Rony Brauman mendefinisikannya sebagai ruang tindakan kemanusiaan apabila manusia bebas untuk menilai keperluan, bebas untuk memantau pengedaran dan penggunaan barang bantuan, dan bebas mengadakan dialog bersama masyarakat (Wagner 2005: 24). Menurut Dechaine (2002: 363), MSF berusaha gigih untuk menggerakkan ruang

kemanusiaan sebagai simbol yang penuh dengan nilai global. Pada satu sudut lain, terdapat sarjana mendakwa ruang kemanusiaan ini dicipta oleh komuniti ICRC:

*"Is it an unrealistic dream? I do not think so, of course! But in any case, the whole Red Cross idea is a dream, the dream of a man who, 141 years ago, thought that a humanitarian space was not only necessary but feasible. In those early days not many shared his belief. Facts, however, have proved that his ideas were reasonable and realistic. Conflicts have changed greatly since Henry Dunant's experience in Solferino. At that time, and until after the First World War, only soldiers were involved in and victims of war: they fought, won or lost, were wounded, killed or taken prisoner. They needed assistance and protection, and the Red Cross was to provide both"*

(Roggo 2000: 39-40)

## TIPOLOGI RUANG KEMANUSIAAN

Collinson dan Elhawary (2012: 1) berpandangan ruang kemanusiaan adalah konsep yang tidak dapat dielakkan dalam memahami konteks bantuan kemanusiaan dan bersifat subjektif kerana pelaku kemanusiaan mempunyai perbezaan dalam aspek keutamaan, minat, pemahaman dan sudut pandangan berdasarkan pengalaman dan apa yang mereka lihat. Oleh sebab itu, Collinson dan Elhawary menyatakan pengertian konsep ruang kemanusiaan berbeza kepada individu berbeza. Mereka membahagikan definisi ruang kemanusiaan ini kepada empat jenis iaitu:

### 1. Ruang kemanusiaan sebagai ruang agensi

Merujuk kepada kemampuan pertubuhan kemanusiaan mempunyai ruang kemanusiaan untuk beroperasi dengan bebas dan memenuhi keperluan kemanusiaan seiring dengan prinsip tindakan kemanusiaan.

### 2. Ruang kemanusiaan sebagai ruang komuniti yang terjejas

Masyarakat yang terjejas mempunyai keupayaan untuk menegakkan hak-hak mereka dalam mendapatkan bantuan dan perlindungan. Dalam definisi ini, pertubuhan kemanusiaan masih penting tetapi ruang ini mengiktiraf peranan yang dimainkan aktor lain termasuk komuniti yang terlibat dalam memenuhi keperluan kemanusiaan.

### 3. Ruang kemanusiaan sebagai undang-undang kemanusiaan antarabangsa

Menumpukan kepada tindakan pihak yang berperang berkenaan dengan tanggungjawab mereka dalam menegakkan undang-undang. Perkara ini termasuk tanggungjawab mereka untuk memenuhi keperluan kemanusiaan atau membenarkan organisasi kemanusiaan yang tidak menyebelahi kepada mana-mana pihak untuk memberikan bantuan dan perlindungan orang awam.

### 4. Ruang kemanusiaan sebagai arena politik, ketenteraan dan undang-undang yang kompleks

Definisi ini menyoroti suasana bagaimana tindakan kemanusiaan berlaku. Keadaan yang menonjolkan hubungan politik oleh petugas pertubuhan kemanusiaan hasil dari interaksi dinamik dengan institusi politik, ketenteraan dan undang-undang.

Tuntasnya, bantuan kemanusiaan harus berupaya melindungi semua individu terjejas dengan berusaha mengakses individu yang lebih memerlukan; iaitu kanak-kanak, orang tua, orang kurang upaya, golongan miskin dan wanita (Ebersole 1995: 17). Dalam erti 'maya', ruang kemanusiaan digunakan untuk membimbing kemanusiaan dan membantu membentuk keputusan mereka demi memastikan mereka tetap tegas seiring dengan nilai etika (Van Wassenhove 2006: 478). Dalam konteks PBB, ruang kemanusiaan adalah persekitaran sosial, politik dan keselamatan yang membolehkan akses kepada perlindungan termasuk bantuan kepada penduduk yang bimbang terhadap UNHCR, memudahkan pelaksanaan mandat perlindungan bukan politik dan kemanusiaan UNHCR, serta prospek untuk mencapai penyelesaian isu perpindahan (Tennant et. al, 2010: 4).

## METODOLOGI

Kajian kualitatif berbentuk kajian kes ini adalah berasaskan data primer dan sekunder subjek utama kajian; iaitu NGO dan kerajaan Malaysia bagi meneliti ruang kemanusiaan. Pengutipan data primer menerusi kaedah temu bual dan pemerhatian turut serta melibatkan kawasan Semenanjung Malaysia sahaja kerana rekod Pesuruhjaya Tinggi PBB bagi Pelarian (UNHCR) menunjukkan populasi pelarian lebih tertumpu di Semenanjung Malaysia sahaja.

## TEMU BUAL MENDALAM

Pengkaji telah menemu bual seramai lapan orang informan (Jadual 3), merangkumi kakitangan NGO, Kementerian Dalam Negeri (KDN), Majlis Keselamatan Negara (MKN), ahli akademik dan bekas menteri yang pernah berkhidmat dalam lapangan pengurusan pelarian. Pemilihan informan tersebut dibuat dengan mengambil kira penglibatan mereka secara langsung dan mempunyai kepakaran dalam isu pelarian di Malaysia.

Tiga buah NGO telah dipilih untuk dijadikan alat analisis kajian Global Peace Mission Malaysia (GPM), Humanitarian Care Malaysia (MyCARE) dan Humanitarian Aid and Relief Malaysia (MAHAR). Pemilihan ini dibuat berdasarkan penglibatan aktif tiga NGO berkenaan dalam membantu pelarian, hubungan baik ketiga-tiga NGO tersebut dengan kerajaan Malaysia dalam isu pelarian, serta peranan ketiga-tiga NGO tersebut sebagai pelaksana Program Penempatan Sementara Migran Syria (PPSMS).

### 1. Global Peace Mission Malaysia (GPM)

GPM adalah non-profit yang didaftarkan di bawah Undang-undang Amanah Malaysia dan berpusat di Wangsa Maju, Kuala Lumpur. Sejarah penubuhan GPM berlaku pada 26 September 2001 sebagai tindak balas segera terhadap penderitaan orang Afghanistan yang dilakukan tentera Amerika Syarikat. Menjulang agenda misi kemanusiaan merentas sempadan, GPM mempunyai misi tersendiri iaitu untuk pengekal dan peningkatan kecekapan dan keberkesanan organisasi dalam usaha membantu isu kemanusiaan antarabangsa. Manakala visi utama penubuhan ini adalah tetap tertumpu untuk mencapai keamanan universal melalui program dalam aktiviti advokasi dan bantuan kemanusiaan merentas sempadan.

### 2. Humanitarian Care Malaysia (MyCARE)

MyCARE adalah organisasi non-profit yang telah berdaftar di bawah Suruhanjaya Syarikat Malaysia [nombor pendaftaran: 729288-P] dan merupakan ahli kepada Komuniti Kemanusiaan Asia Tenggara. Sebelum penubuhan MyCARE, NGO ini dikenali sebagai Aqsa Syarif Berhad yang telah memulakan operasinya pada Februari 2010. Terdapat enam gerakan kemanusiaan yang bernaung di bawah MyCARE iaitu Aqsa Syarif, IKRAM For Syira (i4Syria), Rose2Rose, Nusantara Care (NICE),

Palestine Centre for Excellence (PACE) dan Salam Iraq. Rangkaian bantuan kemanusiaan MyCARE meliputi Kepulauan Asia Tenggara termasuk Filipina, Kemboja, Thailand Selatan dan Vietnam; negara yang terlibat dengan perang seperti Palestin, Syria, Lubnan dan Iraq; orang yang dinafikan kewarganegaraannya seperti Rohingya, serta kawasan yang dilanda bencana tanpa mengira sempadan kaum dan agama.

### 3. Humanitarian Aid and Relief Malaysia (MAHAR)

MAHAR secara rasminya telah ditubuhkan pada tahun 2016 sebagai sokongan kepada kerajaan untuk membantu merealisasikan janji Malaysia

membawa masuk pelarian Syria di bawah program khas, PPSMS. MAHAR berperanan dalam penyaluran bantuan terhadap kecemasan bencana alam di Malaysia dan di rantau ini. Sehingga 2017, MAHAR juga bertindak balas terhadap krisis pelarian menerusi pelbagai campur tangan.

Pengkaji telah mengaplikasikan temu bual mendalam dengan mengambil masa hampir sejam pada setiap temu bual untuk memahami lebih lanjut mengenai georafikal, fenomena di antara ruang kemanusiaan, NGO dan kerajaan Malaysia. Bentuk temu bual adalah separa struktur iaitu pengkaji mempunyai senarai soalan atau topik yang cukup spesifik untuk dibahas, sering disebut sebagai panduan temu bual tetapi informan mempunyai banyak kelonggaran dalam cara membalas.

JADUAL 3. Senarai informan temu bual

Kod Informan	Jawatan	Organisasi/Individu	Tarikh	Tempat
Informan 1	Ketua eksekutif	GPM	18 Februari 2020	Wangsa Maju, Kuala Lumpur
Informan 2	Pegawai projek	MyCARE	24 September 2019 17 Februari 2020	Seri Kembangan, Selangor
Informan 3	Pegawai projek	MyCARE	24 September 2019 17 Februari 2020	Seri Kembangan, Selangor
Informan 4	Pegawai migran	MAHAR	7 November 2019 18 Februari 2020	Taman Sri Rampai, Kuala Lumpur
Informan 5	Timbalan setiausaha	Bahagian Hal Ehwal Imigresen, Kementerian Dalam Negeri (KDN)	11 Disember 2019	Melalui emel
Informan 6	Pengarah	Bahagian Perisikan dan Pengurusan Krisis Negara, Majlis Keselamatan Negara (MKN)	3 Januari 2020	Putrajaya
Informan 7	Profesor / Timbalan Naib Canselor Hal Ehwal Pelajar	Universiti Sultan Zainal Abidin (UniSZA)	21 Julai 2019	Kuala Terengganu, Terengganu
Informan 8	Bekas menteri	Kementerian Pertahanan	26 Februari 2020	Damansara, Selangor

#### PEMERHATIAN TURUT SERTA

Pengkaji telah mengaplikasikan langkah pemerhatian turut serta dalam kajian ini dengan baik dengan tujuan memahami lebih mendalam fenomena ruang kemanusiaan dan bagaimana kerajaan Malaysia memberi tindak balas terhadapnya. Kaedah pemerhatian turut serta dilakukan dengan langkah pengkaji melibatkan diri sebagai sukarelawan dan peserta di dalam program tiga buah NGO ini. Di samping itu, pengkaji telah melawat Pusat Pembelajaran Alternatif (PPA) pelarian dan tempat yang dikendalikan NGO terbabit. Lokasi pemerhatian turut serta melibatkan:

1. Kuala Lumpur dan Selangor, kerana pusat GPM, MyCARE dan MAHAR terletak di dua buah

negeri ini. Oleh sebab itu, kebanyakan aktiviti bantuan kemanusiaan NGO lebih tertumpu di sekitar negeri ini.

2. Johor, daerah yang dipilih adalah Kulai Besar kerana MyCARE mempunyai sebuah PPA pelarian Rohingya yang diuruskan pegawai dan sering dibantu oleh sukarelawan MyCARE di sana.
3. Pulau Pinang, tiga daerah yang terlibat adalah bandar Pulau Pinang, Bukit Mertajam dan Batu Kawan kerana program *cash based intervention* (CBI) yang diterima oleh MyCARE berdasarkan penyerahan yang diminta oleh pihak UNHCR.
4. Kedah, daerah Sungai Petani kerana program CBI yang diterima oleh MyCARE berdasarkan penyerahan yang diminta oleh pihak UNHCR.



5. Port Dickson, Negeri Sembilan kerana kajian mengikuti program sebagai sukarelawan berdasarkan di mana aktiviti NGO diadakan. Hal ini juga terdapat di dalam kes lain tetapi terpencil.

Manakala pemerhatian turut serta bersama pelarian adalah dalam bentuk tinggal bersama, menziarahi penempatan, mengikuti program yang dianjurkan komuniti pelarian dan program luar berkaitan pelarian seperti UNHCR. Tempoh pemerhatian turut serta bersama pelarian dijalankan bermula sebelum kajian dijalankan untuk mengetahui kawasan mana terdapat ramai pelarian menetap sehingga akhir kajian ini dilaksanakan. Lokasi pemerhatian turut serta melibatkan kawasan:

1. Selangor dan Kuala Lumpur, mengikut laporan rasmi laman sesawang UNHCR Malaysia, dua buah negeri ini mempunyai kependudukan pelarian paling tinggi iaitu Selangor 66,030 dan Kuala Lumpur 27, 370. Berdasarkan maklumat yang diterima daripada NGO dan berita akhbar, pelarian berbangsa Arab lebih tertumpu di sekitar Gombak, Ampang, Kajang dan Cyberjaya. Manakala pelarian Myanmar di Selayang, Gombak, Puchong dan Kajang. Pelarian Pakistan lebih terpencil kerana sebilangan besarnya berada di kawasan Bukit Beruntung.
2. Pulau Pinang, berpandukan laporan rasmi UNHCR Malaysia terdapat 18,660 pelarian di negeri ini dan menurut NGO, di antara kawasan penempatan pelarian Rohingya khususnya adalah di Bukit Mertajam. Pelarian yang masuk ke Malaysia melalui jalan laut dan darat di Kedah, terdapat daripadanya akan menetap di Pulau Pinang.
3. Kedah, berpandukan maklumat UNHCR seramai 12,570 pelarian berada di sini dan menurut NGO, di antara kawasan penempatan pelarian terutamanya Rohingya adalah di Sungai Petani dan Bukit Pinang. Kebanyakan pelarian Rohingya tinggal di negeri ini kerana sebilangan besar daripada mereka masuk ke Malaysia melalui jalan laut yang mendarat di perairan utara negeri seperti Sungai Besar, Perlis dan Langkawi, Kedah. Begitu juga yang masuk melalui jalan darat iaitu Padang Besar, Perlis. Oleh sebab itu, pelarian Rohingya yang datang dari dua jalan ini akan terus menetap di negeri sebelah utara.

4. Johor, terdapat 14,332 pelarian berada di negeri ini. Kajian melakukan pemerhatian turut serta di PPA MyCARE dan mendapat maklumat mengenai penempatan pelarian Rohingya di sini.
5. Perak, sekitar 3,780 pelarian tinggal di sini. Menziarahi pelarian di Seri Kinta, Ipoh kerana maklumat yang diterima kebanyakan pelarian Rohingya tinggal di sini dan bekerja di pasar borong Ipoh. Terdapat juga sebuah PPA pelarian Rohingya di sini yang digerakkan komuniti mereka.

#### TEKNIK ANALISIS DATA

Pengkaji menggunakan teknik analisis tematik bagi menghasilkan sebuah kajian melalui empat fasa iaitu 1) membiasakan diri dengan data, 2) menjana kod permulaan, 3) menentukan dan menamakan tema dan 4) membuat laporan. Bagi memperoleh kesahan data yang tepat, pengkaji telah mengaplikasikan kaedah triangulasi iaitu silang semak di antara dapatan data informan lain dengan informan lain. Teknik yang digunakan untuk pelaporan data temu bual adalah seperti (Informan 1, 2020), diletakkan bersama di bahagian teks. Nama sebenar informan tidak dipaparkan, digantikan dengan Informan 1, Informan 2, dan seterusnya bertujuan menghormati privasi informan. Manakala kaedah pelaporan pemerhatian adalah seperti “pemerhatian di Alma, Bukit Mertajam, Pulau Pinang pada 22 Disember 2019 jam 3.07 petang” juga diletakkan bersama teks. Terdapat beberapa keping gambar dilampirkan di dalam analisis perbincangan sebagai bukti kukuh kajian. Gambar-gambar tersebut telah mendapat kebenaran daripada NGO dan pelarian untuk dipaparkan dalam kajian. Justeru, kajian ini telah mengikut etika perlaksanaan menjalankan kajian yang sewajarnya.

#### DAPATAN DAN PERBINCANGAN

Aktiviti bantuan kemanusiaan di sesuatu tempat hanya akan berlaku jika pihak kerajaan memberi ruang kepada NGO. Kerjasama yang dijalankan antara negara dan NGO telah memberi manfaat kepada kedua aktor ini sendiri. Bagi kerajaan, NGO telah menjalankan sebahagian tanggungjawab negara dengan menyediakan perkhidmatan yang cekap dalam bidang-bidang tertentu terutamanya melibatkan kemanusiaan kerana:

“kalau kerajaan sendiri dia dapatkan input daripada NGOs have got recommended one the lots of from the NGO because not everything government ada kepakaran. Yang banyak kerja-kerja yang terlibat secara langsung dengan pelarian adalah NGO”

(Informan 8 2020)

KDN menyatakan peranan NGO adalah salah satu pemegang taruh yang memainkan peranan untuk menyokong dasar dan usaha kerajaan dalam menguruskan pelarian di Malaysia. Setiap dasar atau inisiatif yang dilaksanakan oleh kerajaan memerlukan sokongan dan obligasi semua pihak daripada setiap sfera masyarakat, termasuk NGO. Peranan NGO dilihat semakin berkembang seiring dengan kepentingan kerajaan untuk memastikan matlamat daya usaha yang dilaksanakan memenuhi keperluan kumpulan sasaran.

Dalam aspek pengurusan pelarian, NGO bertanggungjawab sebagai perantara dan badan yang menyokong penyaluran maklumat serta bantuan kemanusiaan kepada pihak yang terlibat dengan kerjasama erat di pihak kerajaan. Justeru, tidak dinafikan peranan NGO kini diperluas dalam aspek penggubalan dasar kerajaan (Informan 5 2019). NGO mempunyai ruang autonomi bebas di Malaysia dengan peraturan yang wujud dan juga kerajaan banyak memainkan peranan untuk menggalakkan unit NGO berpartisipasi. Hasilnya, NGO mempunyai ruang yang besar untuk membantu masyarakat (Informan 7 2019).

Pada pandangan informan 2, NGO tidak mempunyai garis pinggir dan ruang kemanusiaan yang luas untuk membantu pelarian di Malaysia sekiranya ia tidak melibatkan sebarang pelanggaran undang-undang dan aktiviti yang menjuruskan

kepada jenayah (Informan 2 2020). Begitu juga dengan kenyataan informan 7 bahawa NGO diberi ruang secara demokratik untuk menyampaikan bantuan tanpa sekatan kecuali jika terdapat isu-isu berkaitan keganasan (Informan 7 2019). Secara umumnya, NGO tidak mempunyai masalah dengan kerajaan kerana badan ini mendapat sokongan daripada agensi kerajaan untuk meneruskan aktiviti bantuan kemanusiaan sama ada berbentuk kewangan atau advokasi. Kerajaan juga tidak pernah mempersoalkan sebarang bantuan yang diagihkan kepada pelarian oleh NGO (Informan 1 2020).

Pengkaji mempunyai pandangan yang sama seperti temu bual di atas bahawa kerajaan telah memberikan ruang kemanusiaan sebaiknya kepada mana-mana badan bukan kerajaan untuk menjalankan aktiviti kemanusiaan dalam kalangan pelarian di Malaysia. Ketika pengkaji menjalankan pemerhatian turut serta di sekitar Kuala Lumpur, Selangor, Kedah, Pulau Pinang dan Johor, pengkaji mendapati terdapat banyak Pusat Pembelajaran Alternatif (PPA) dan pusat komuniti yang dibangunkan oleh NGO dan kumpulan pelarian sendiri seperti di gambar 2. Sekiranya terdapat halangan daripada pihak kerajaan, sudah pastinya PPA dan pusat komuniti ini dilarang untuk beroperasi dan dikenakan tindakan undang-undang (Pemerhatian di Alma, Bukit Mertajam, Pulau Pinang pada 22 Disember 2019 jam 3.07 petang, pemerhatian di PPA pelarian Rohingya MyCARE, Kulai Besar, Johor pada 21 Januari 2020 jam 10.53 pagi, pemerhatian di PPA pelarian Chin, Cheras, Selangor pada 11 Februari 2020 jam 12.28 tengah hari dan pemerhatian di Somalia Community Center, Gombak, Selangor pada 11 Februari 2020 jam 2.03 petang).



GAMBAR 1. Pusat komuniti dan PPA pelarian di Malaysia

Perkara ini dapat diperkukuhkan lagi dengan pandangan daripada KDN bahawa kerajaan tidak menghadkan peranan mana-mana NGO, sebaliknya mengalu-alukan kerjasama daripada NGO untuk menjalankan khidmat sosial serta operasi kemanusiaan (Informan 5 2019). Pengkaji mendapati situasi tersebut seiring dengan sifat Malaysia yang komited dan telah gigih menyokong memperjuangkan dunia keamanan (Md Yusoff 2021). Pada 10 tahun kebelakang, khususnya di negara-negara membangun, hubungan NGO dan kerajaan kurang jernih kerana sifatnya sering dilihat sebagai anti kerajaan:

“I think the Malaysia NGOs as well as the oversea NGOs is telling to the government you must a proper documentation, you must allow them to work. I think NGO rely, dulu NGO dengan government-government ni all over the world especial in the developing country they are ... because people think the NGOs ini always anti-government but now NGOs themselves ... with all the outcome and ... the implementers the government the state. So, they need to work closely the state. So, there is more better collaboration between state and NGOs now, national government ke, state government ke, much better and because of that we can easily identifies problem and NGOs also when they identifies problem they can submit to government agency and government take action”

(Informan 8 2020)

Namun begitu, kini tanggapan masyarakat mula berubah kerana pertubuhan sosial ini mula bertindak sebagai pelaksana dasar kerajaan. Kewibawaan yang ada pada NGO kerana bersifat mesra dengan pelarian memudahkan gerakan ini memperoleh maklumat yang boleh disalurkan kepada agensi-agensi kerajaan untuk tindakan selanjutnya. Informan 8 menegaskan bahawa jalinan sinergi di antara NGO dan kerajaan adalah signifikan dalam mengelola isu pelarian di Malaysia. MKN berpandangan di antara bentuk bantuan yang boleh disediakan NGO membantu kerajaan menguruskan pelarian di Malaysia adalah dari sudut (Informan 6 2020):

#### 1. Kesihatan

Mewujudkan klinik khusus dan menyediakan bekalan perubatan. NGO dapat meningkatkan tahap kesihatan pelarian agar memudahkan penempatan semula ke negara ketiga kerana jika pelarian mengalami masalah kesihatan, negara ketiga tidak akan mengambil mereka. Selain itu, bantuan ini dapat mengurangkan bebanan kerajaan hospital.

## 2. Pendidikan

Mewujudkan PPA agar membolehkan pelarian akses kepada pendidikan formal.

## 3. Kemahiran sendiri

Membekalkan latihan kemahiran seperti memasak supaya apabila pulang ke negara asal, mereka dapat meneruskan kehidupan dengan memanfaatkan kemahiran yang sedia ada. Tambahan pula, penempatan semula ke negara ketiga contohnya Australia, lebih menekankan pelarian yang mempunyai kemahiran.

Kerajaan mengambil keprihatinan terhadap aktiviti NGO untuk memastikan pengoperasian dijalankan secara sah mengikut undang-undang supaya tiada sebarang masalah lain timbul di masa hadapan (Informan 1 2020) dan perkara ini dapat diperkukuh lagi dengan kenyataan informan 2 iaitu:

“Sama juga pasal sebelum itu ada satu yang sekolah ERCA dekat Seri Kembangan ya. Itu asalnya tanah reserve sungai lembangan yang diorang nak buat tembatan banjir dan bila kerajaan Selangor nak ambil alih itu tanah kerajaan Selangor bila diorang nak lebarkan apa nak buat projek tembatan banjir itu antara yang akan di sepatutnya yang akan dihalau atau pun di depan keluar tu kena ada sekolah ERCA tu tapi ada satu NGO ini saya tak ingat NGO apa diorang buat ni lah macam bukan macam demo diorang buat sidang media di ERCA tu harap kerajaan Selangor jangan ni lah kan lah. So, akhirnya waktu tu Azmin Ali as apa ni MB dia kata dia boleh ambil sebahagian sahaja tapi bukan sepenuhnya that’s why sekarang ni dia punya tu sekolah tu dekat-dekat betul dengan projek tu kan tapi maksud dia tak halau semuanya kalau boleh dia nak lebarkan lagi kan”

(Informan 2, 2020)

Kerajaan akan bertindak jika sebarang kegiatan melibatkan undang-undang. Akan tetapi, setelah rundingan dibuat di antara kerajaan dan NGO, kerajaan dilihat akan terus berusaha mencari alternatif lain untuk memberi ruang kemanusiaan sebaiknya kepada NGO. Contohnya, walaupun bangunan PPA pelarian Rohingya, *Ethnic Rohingya Committee of Arakan* (ERCA) dibangunkan di tanah milik kerajaan, pemerintah pada ketika itu Azmin Ali sebagai Menteri Besar Selangor telah bertolak ansur memberi sebahagian tanah kepada PPA tersebut untuk terus beroperasi. Selain itu, kerajaan terutama pihak berkuasa memberi kerjasama baik dengan NGO untuk memastikan tidak wujud masalah dalam kalangan pelarian agar memudah cara program seperti yang dimaklumkan:

“...kalau kat Johor setahu saya macam ... bukan lah *welcome* di macam dia tak kacau kalau kita tolong *refugee* kan. Tapi kalau ada setiap kali perjumpaan ke ataupun ada program dengan *refugee* Rohingya *especially* memang akan ada SB. Dia just pantau, dia tak kacau maksudnya orang-orang aktivis kat sana kenal je dengan SB. Dia nak tengok tapi dia tak pernah kacau. Dia tak semua negeri macam itu lah. Yang so far kita pernah lihat dekat Johor okeh *so far*”

(Informan 3 2020)

Badan berkuasa di Johor seperti Unit Cawangan Khas terlibat untuk membuat pemerhatian jika terdapat program yang dianjurkan oleh MyCARE Johor. Namun begitu, pegawai terlibat tidak mengganggu perjalanan program. Tujuan Unit Cawangan Khas melakukan pemantauan adalah untuk memastikan tiada masalah timbul daripada kalangan pelarian. Hal ini kerana pelarian sering berselisih faham di antara satu sama lain sehingga mendatangkan kekacauan dan kecederaan. Kehadiran penguatkuasa telah membantu NGO melancarkan program bagi mengelak sebarang kejadian buruk yang tidak diingini kerana kebanyakan pelarian sememangnya mempunyai perasaan takut terhadap anggota keselamatan atau penguatkuasa. Contohnya adalah kes pergelutan yang pernah berlaku dalam kalangan sesama pelarian Rohingya di PPA ERCA, Seri Kembangan, Selangor akibat ketidakpuasan hati sebelah puak lain tidak menerima bantuan daripada MyCARE sedangkan senarai penerima telah ditentukan oleh NGO ini. Akibatnya, kejadian tersebut telah menjadi kes polis dan semenjak itu penguatkuasa meminta NGO untuk memaklumkan jika mengadakan program supaya pegawai boleh memantau keadaan bagi mengelak hal yang tidak diingini terjadi seperti yang dimaklumkan di bawah:

“Kalau macam di ERCA ni dulu ada satu kes sebab kita kena tahu ini sebagai apa macam apa komuniti Rohingya ni diorang ni ada macam clank juga ada puak-puak dia juga. So, ada sekali tahun 2016 KPT atau pun 2015 macam itu sebelum saya masuk MyCARE lagi kata ada kes di sekolah ERCA ni kami bagi bantuan kepada sekolah ERCA yang kat Seri Kembangan ini ada satu clan lagi Rohingya juga dia tahu sekolah ERCA ni dapat bantuan daripada NGO dia datang dia rampas apa semua ni kan sampai jadi kes polis. So, bila setiap kali kami buat program di situ polis akan mai polis minta MyCARE kalau kata nak buat program di situ di sekolah ERCA ni kalau setiap ada bantuan dan sebagainya boleh panggil polis. Takut-takut ada clan Rohingya yang lain ini akan rampas ke akan berebut ke...”

(Informan 2 2020)

Pemantauan yang digerakkan pihak berkuasa ke atas aktiviti pelarian menjadi satu signifikan dalam memastikan tiada sebarang unsur ancaman keselamatan daripada individu pelarian dan

kawasan setempat. Hal ini kerana, masyarakat tidak mengetahui secara realitinya setiap latar belakang pelarian terbabit kerana mereka tidak melalui proses penapisan daripada Kementerian Malaysia. Kemunculan ancaman keselamatan dalam negeri seperti sebagai pemisahan, keganasan dan jenayah transnasional telah menjadi cabaran yang lebih besar kepada semua negara bangsa khususnya dalam era pasca perang dingin dan semakin rancak selepas serangan 9/11 (Liaw et. al 2021). Maka dengan itu, perlunya langkah-langkah berjaga sebelum terjadi apa-apa isu.

Terdapat juga agensi kerajaan yang memantau pengurusan NGO terutamanya bagi organisasi yang menerima sumbangan seperti Majlis Agama Islam Selangor untuk memastikan kewangan tersebut disalurkan pada penerima yang betul (Informan 3 2020). Manakala ruang oleh kerajaan dari aspek advokasi, agensi kerajaan terutamanya imigresen akan membantu NGO seperti MAHAR dalam sebarang proses yang berkaitan dengan undang-undang Malaysia. Bantuan agensi kerajaan terutama imigresen kepada MAHAR lebih kepada pengesahan identiti untuk pembebasan jika terdapat pelarian dan migran Syria yang ditahan (Informan 4 2020). Menariknya, kerajaan bukan sahaja memberi ruang kemanusiaan kepada pelarian tetapi mempunyai minat mengetahui program NGO seperti yang dinyatakan di bawah:

“... ada sekali dulu macam Datuk Saifuddin Abdullah Menteri Luar kan dia kata dia dapat tahu apa waktu tu kan kerajaan dia target untuk nak buat macam ye lah nak take care pasal apa kebajikan orang Rohingya di ni waktu isu Rohingya naik tahun lepas kan. So, kita dapat info apa antara yang info yang Dato Saifuddin Abdullah ini dapat ialah melalui FB MyCARE kita menyantuni Rohingya di apa di sekitar Kajang dan sebagainya. So, bila menteri so dia kata dia sendiri yang nak turun kat situ macam mana dia punya rentetan dia dia call polis Kajang, polis Kajang call MyCARE, dia kata Dato Saifuddin Menteri nak turun...”

(Informan 2 2020)

Kerajaan bukan sekadar memberi ruang untuk NGO beraktiviti tetapi turut bersama-sama dalam program pelarian. Saifuddin Abdullah yang merupakan bekas Menteri Luar Malaysia Mei 2018-Februari 2020 mengetahui mengenai program yang dianjurkan MyCARE menerusi laman rasmi muka buku NGO untuk melihat sendiri keadaan pelarian Rohingya di Malaysia. Namun demikian, di atas kekangan waktu dan perlu melalui beberapa protokol menteri, akhirnya Saifuddin Abdullah tidak dapat turun ke padang. Walaupun beliau

tidak turut serta, pengkaji berpendapat minatnya untuk melihat penempatan dan program Rohingnya di Kajang menunjukkan beliau meraikan ruang kemanusiaan.

Walaupun kerajaan banyak bersikap toleransi dalam menyediakan ruang kemanusiaan kepada NGO, kajian mendapati terdapat juga cabaran daripada segelintir agensi di bawah kerajaan terutamanya melibatkan penguatkuasa seperti imigresen dan polis dalam pengurusan di antara NGO dan pelarian:

“...Dari segi halangan tu nak kata menghalang secara total itu tidak tapi kekangan misal katakan. Kekangan itu ya ada terutamanya dalam untuk mengenal pasti sama ada benar-benar ke pelarian itu diiktiraf sebagai pelarian. Contohnya bagi pelarian Syria yang di isukan IMM13 sebagai pas untuk mereka berada sesetengah polis di negeri-negeri tidak mengenali IMM13 itu sebagai pas. Itu kekangannya.

Mereka perlukan satu pengesahan keabsahan pas itu. Maknanya kekangan itu hanya bersifat pengesahan informasi. Makna kalau dah pengesahan itu berlaku kekangan dah tiada. So, maknanya kekangan paling besar adalah pengesahan informasi sama ada ada dokumen misal kata dokumen IMM13 itu adalah betul atau tidak valid atau tidak absah atau tidak”

(Informan 4 2020)

Terdapat juga sebilangan anggota penguatkuasa yang tidak mempunyai pengetahuan mengenai kewujudan program PPSMS yang memberikan kad IMM13 kepada migran Syria. Program ini adalah inisiatif kerajaan yang diumumkan oleh Najib Razak bekas Perdana Menteri ke enam di Persidangan PBB. Kemusykilan yang timbul adalah bagaimana PPSMS yang merupakan program kerajaan tetapi tidak diketahui oleh sebilangan besar anggota penguatkuasa? Isu ini perlu dipandang serius kerana terdapat migran Syria yang sering berhadapan dengan gangguan penahanan daripada segelintir penguatkuasa walaupun mempunyai pengenalan sah untuk tinggal dan bekerja di Malaysia. Lebih tragisnya adalah apabila terdapat penguatkuasa khususnya daripada polis trafik yang cuba meminta suapan kepada pelarian jika mereka ingin bebas daripada disaman atau ditahan. Kejadian-kejadian ini secara tidak langsung dapat memberi impak kepada ruang kemanusiaan NGO. Oleh yang demikian, pengkaji berpandangan kerajaan atau secara spesifiknya KDN perlu mengeluarkan pekeliling mengenai makluman program PPSMS kepada semua pejabat kerajaan di setiap negeri.

Merujuk perbincangan di atas, pengkaji dapat mengenal pasti bahawa walaupun berlakunya perubahan pucuk pimpinan dan pertukaran

parti politik di tampuk kerajaan, namun ruang kemanusiaan oleh kerajaan kepada masyarakat sivil khususnya NGO tidak pernah berubah. Semakin melonjak kepada era pembangunan, ruang kemanusiaan NGO semakin meluas untuk beraktiviti dan hubungan dua hala di antara kerajaan dan NGO juga bertambah baik. Kerajaan sering mengundang dan melibatkan NGO untuk implementasi dasar dan menghujahkan pendapat mengenai sesuatu isu berkenaan pelarian. MKN sendiri menghujahkan NGO ini penting tetapi perkhidmatan bantuan perlu selaras dengan dasar peraturan negara supaya tidak menjadi magnet kepada pelarian dengan melihat kebaikan sedia ada untuk mereka menjadikan Malaysia sebagai destinasi penempatan berterusan (Informan 6 2020).

### KESIMPULAN

Ruang kemanusiaan sering diperdebatkan dan dipraktikkan di dalam persekitaran konflik peperangan sahaja. Jika di dalam situasi konflik, ruang ini menerima ancaman daripada tentera, pembangkang, penganas atau halangan pihak pemerintah negara itu sendiri sehingga menyebabkan aktiviti bantuan kemanusiaan NGO terhadap mangsa tergendala. Sebahagiannya pula berisiko berhadapan dengan pelbagai bentuk ancaman keselamatan diri. Kajian ini telah berjaya meneliti bagaimana tindak balas kerajaan Malaysia sebagai sebuah negara aman dalam memberi ruang kemanusiaan kepada NGO untuk membantu pelarian di Malaysia ke arah kehidupan yang lebih mampan. Kajian ini mendapati walaupun terdapat kehadiran segelintir penguatkuasa kerajaan yang mengawal aktiviti kemanusiaan NGO di Malaysia, namun pengawalan tersebut bukan kepada halangan tetapi demi memastikan kawasan persekitaran selamat daripada kekacauan atau pergaduhan yang timbul dalam kalangan pelarian sendiri dan aktiviti berjaya diteruskan. Bahkan, kehadiran penguatkuasa di dalam aktiviti NGO adalah di tahap yang rendah berbanding ruang pelaksanaan program yang meluas diberikan. Kajian ini menghujahkan walaupun Malaysia bukan negara anggota Konvensyen Pelarian 1951 dan Protokol 1967, NGO diberi ruang yang optimis untuk beroperasi dan menjalankan aktiviti membantu pelarian. Salah satu bukti kukuh yang dapat dilihat adalah apabila kerajaan memberi ruang kepada NGO mewujudkan PPA dan pusat komuniti

pelarian di merata tempat. NGO memiliki keupayaan mengadakan dialog bersama golongan terpinggir ini dan bebas menilai serta mengedar keperluan penerima bantuan. Akhirnya, NGO berupaya mengesahkan bantuan yang telah disampaikan berjaya dicapai oleh mereka.

Terdapat pelbagai bentuk kolaborasi di antara NGO dan kerajaan di dalam projek khusus memperkasakan bantuan dalam kalangan pelarian. Aktor ini sering dipelawa oleh kerajaan sama ada untuk memberi pandangan atau menjadi pelaksana dasar dalam projek pelarian kerana pengalaman, kepakaran dan kemampuannya dalam isu pelarian buktinya seperti program PPSMS. Secara keseluruhan, kajian ini menyimpulkan walaupun ruang kemanusiaan selalu dipolemikkan di dalam senario konflik peperangan, namun konsep ini masih relevan untuk dibahas dan diaplikasikan di dalam situasi geopolitik yang tidak mempunyai konflik seperti di Malaysia memastikan pelaksanaan bantuan kemanusiaan NGO berjaya digerakkan. Maka demikian, pengkaji telah merevolusi pemaknaan konsep ruang kemanusiaan kepada satu dimensi baharu untuk turut dilihat di persekitaran aman.

### RUJUKAN

- Collinson, S. & Elhawary, S. 2012. Humanitarian space: a review of trends and issues. Laporan Humanitarian Policy Group. 1-30.
- Dechaine, D. R. 2002. Humanitarian space and the social imaginary: Médecins Sans Frontières/Doctors Without Borders and the rhetoric of global community. *Journal of Communication Inquiry* 26(4): 354-369.
- Dieckhoff, M. 2020. Reconsidering the humanitarian space: Complex interdependence between humanitarian and peace negotiations in Syria. *Contemporary Security Policy* 1-23.
- Ebersole, J. M. 1995. Mohonk criteria for humanitarian assistance in complex emergencies. *Disaster Prevention and Management* 4(3): 14-24.
- Esteves, P. 2010. Peace operations and the government of humanitarian spaces. *International Peacekeeping* 17(5): 613-628.
- Feldman, I. 2009. Gaza's humanitarianism problem. *Journal of Palestine Studies* 38(3): 22-37.
- Ferris, G. E. 2011. *The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action*. Washington: Brookings Institution Press.
- Govindaraju, P., Rahman, M. R. A. & Ismail, S. M. 2022. Aliran perkembangan dan perubahan corak keganasan. *Akademika* 92(1): 87-100.

- Institute for Economic & Peace. 2020. Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World, Sydney. Global Peace Index 2020 - World | ReliefWeb. Diakses pada: 31 Mei 2021.
- Liaw, J. O. H., Silva, D. N., Ibrahim, N., Moiden, A. H., Razak, M. A. & Khalil, A. A. 2021. The Impact on Non-Traditional Security Threats in Sri Lanka. *Akademika* 91(isu khas): 75-85.
- Macrae, J. 1998. The death of humanitarianism? an anatomy of the attack. *Disasters* 22(4): 309-317.
- Md Yusoff, N. N., Enh, A. M. & Othman, A. A. 2021. Malaysia's foreign policy towards the Israeli-Palestinian conflicts: 1957-2014. *Akademika* 91(3): 15-26.
- Mills, K. 2013. Constructing humanitarian space in Darfur. *The International Journal of Human Rights* 17(5-6): 605-618.
- Nogueira, J. P. 2017. From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice. *Third World Quarterly* 38(7): 1437-1453.
- Roggo, M, B. 2000. After the Kosovo conflict, a genuine humanitarian space: a Utopian concept or an essential requirement? *International Review of the Red Cross* 82(837): 31-47.
- Rueede, D., & Kreutzer, K. 2015. Legitimation work within a cross-sector social partnership. *Journal of Business Ethics* 128(1): 39-58.
- Shannon, R. 2009. Playing with principles in an era of securitized aid. *Progress in Development Studies* 9(1): 15-36.
- Smith, R. H. 2015. History and principles of humanitarian action. *Turkish Journal of Emergency Medicine* 5(1): 5-7.
- Tennant, V., Bernie Doyle, D. & Mazou, R. 2010. Safeguarding humanitarian space: a review of key challenges for UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees Policy Development and Evaluation Service (PDES). file:///C:/Users/User/Desktop/humanitarian%20space/ humanitarian%20space%20unhcr.pdf. Diakses pada: 29 Oktober 2018.
- Van Wassenhove, L. N. 2006. Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear. *Journal of the Operational Research Society* 57(5): 475-489.
- Wagner, G. J. 2005. An IHL/ICRC perspective on 'humanitarian space'. <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2006/01/humanitarianexchange032.pdf>. Diakses pada: 24 November 2018.
- Wahab, A. A & Khairi, A. 2020. Right to justice and legal aid barriers to the vulnerable non-citizens in Malaysia. *Malaysian Journal of Society and Space* 16(1): 13-23.
- Wierzbicka, A. 2011. Defining 'the humanities'. *Culture & Psychology* 17(1): 31-46.

Atika Shafinaz Nazri  
 Institut Kajian Etnik  
 Universiti Kebangsaan Malaysia  
 43600 Bangi,  
 Selangor.  
 Email: atikashafinaz@gmail.com

Received: 21 Mei 2021

Accepted: 2 July 2022