

UPAYA ASEAN MENEKAN MYANMAR

Ziyad Falahi dan Poltak Partogi Nainggolan

7

Abstrak

Pelaksanaan KTT ASEAN di Brunei Darussalam pada akhir Oktober lalu telah memberi indikasi kemajuan berarti dalam sentralisasi kepemimpinan komunitas kawasan itu. Keputusan ASEAN tidak mengundang Myanmar yang bermasalah dengan konflik domestik dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berkepanjangan merupakan sukses pertama ASEAN untuk dapat bersikap tegas terhadap anggotanya. Tulisan ini membahas makna sukses ASEAN dalam mengambil sikap tidak mengundang Myanmar ke perhelatan penting organisasi perhimpunan bangsa-bangsa di Asia Tenggara ini. Kemampuan dalam memainkan potensi dan modalitas yang dimilikinya serta mendayung di antara berbagai karang kepentingan negara-negara besar menguji ASEAN untuk terus dapat membuktikan dirinya sebagai komunitas kawasan yang andal, khususnya di bidang politik dan keamanan. Keterlibatan konstruktif, sebagai salah satu the ASEAN Way, adalah senjata sekaligus kekuatan ASEAN dalam bertahan dan menyelesaikan masalahnya sendiri.

Pendahuluan

Seiring usianya yang bertambah, ASEAN menghadapi tantangan yang terus meningkat dari luar dan dalam kawasan. Tantangan ganda dihadapi ASEAN dalam hubungannya dengan konflik domestik Myanmar. Hal ini kompleks karena masalahnya tidak dapat dilepaskan dari kepentingan aktor negara dari luar yang berkepentingan mengontrol kawasan, selain junta militer yang membubarkan pemerintahan sipil dan merebut kekuasaan dari tangan Aung San Suu Kyi bermaksud mempertahankan kekuasaannya. Tudingan kecurangan dalam pemilu yang dilontarkan junta tidak beralasan, sedangkan janji gelar pemilu baru

semakin tidak jelas prospeknya. Resistensi dan perlawanan kelompok sipil telah direspons secara represif yang membawa korban sipil yang meluas, terutama kaum perempuan dan anak-anak. Kerusuhan dan kekerasan yang berkelanjutan telah menyebabkan terjadinya kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat di berbagai wilayah di negeri itu.

ASEAN dengan sentralitas kepemimpinan yang lemah telah berupaya melakukan pendekatan, mulai dari yang halus sampai tegas. Keterlibatan secara konstruktif (*constructive engagement*), yang tetap berupaya membatasi diri agar tidak menjelma menjadi intervensi terhadap



kedaulatan nasional Myanmar yang merupakan solusi cara ASEAN dan menjadi bagian dari *The ASEAN Way*, telah dilancarkan. Demikian juga dengan langkah lebih jauh mengangkat Utusan Khusus sebagai ujung tombak organisasi regional tersebut dalam menyelesaikan konflik domestik anggotanya, telah dilakukan. Sementara rezim militer yang berkuasa bergeming dan terus melanjutkan aksi-aksi kekerasannya melawan kekuatan sipil yang menentang mereka. ASEAN pun, kali ini, sebagai konsekuensinya, dihadapkan pada pilihan *no point of return*, yakni harus mampu menunjukkan sikap tegasnya, berbeda dari sebelumnya, sekalipun tetap tidak terbebas dari adanya sikap mendukung dari negara anggota baru yang sama-sama berada di bawah pengaruh hegemoni politik dan ketergantungan pada ekonomi China yang telah muncul sebagai negara adidaya baru.

Sikap tegas ini telah diperlihatkan ASEAN dalam penyelenggaraan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) di Bandar Seri Begawan pada 26-28 Oktober 2021, yang secara mayoritas tidak mengundang Myanmar dan junta militer yang kini berkuasa kembali. Perubahan suara minor dari Kamboja dan Laos yang sebelumnya berusaha menunjukkan solidaritas dengan junta militer, takluk mengikuti suara lantang Malaysia, dan juga Singapura yang belakangan berubah sikap, menunjukkan penentangan ASEAN atas kudeta militer dan kebijakan represif dan implementasi dan legalisasi pelanggaran HAM atas sipil yang telah menang pemilu secara sah. Tulisan ini membahas apa makna sukses ASEAN dalam mengambil sikap tidak mengundang Myanmar ke perhelatan penting organisasi yang tengah berusaha menjelma menjadi komunitas

kawasan itu. Riset kepustakaan dari berbagai sumber dilakukan untuk menganalisisnya.

Sikap Tegas ASEAN dan Sentralitas Kepemimpinan

Keputusan ASEAN yang didukung tuan rumah Brunei Darussalam, dan negara-negara pro-China pelindung Myanmar selama ini untuk tidak mengundang sebuah negara anggotanya dalam KTT ini adalah untuk pertama kalinya. Kesepakatan yang berhasil dicapai setelah tarik-ulur beberapa waktu lamanya memberi pertanda dan merupakan indikasi mulai terbangunnya sentralitas ASEAN yang selama ini dikritik secara keras dan dipertanyakan, padahal sebelum ini, hanya Malaysia yang begitu keras ingin segera mengisolasi dan menghukum Myanmar dan rezim militer, karena tidak pernah menghormati dan mengindahkan sikap dan keputusan ASEAN dalam mencari solusi damai.

Junta militer di Myanmar pun tidak memperhitungkan bahwa ASEAN mampu menunjukkan sikap yang baru sebagai sebuah komunitas politik dan keamanan di kawasan, setelah komitmen itu mereka deklarasikan pada tahun 2015. Bagaimanapun, akibat sikap arogansinya, tanpa kesiapan mengantisipasi keputusan yang telah mampu dihasilkan sentralitas kepemimpinan ASEAN, junta militer tidak menyangka bahwa posisi mereka diabaikan dan tidak memperoleh legitimasi politik dari masyarakat internasional, termasuk di kawasannya sendiri, Asia Tenggara. Keberhasilan tuan rumah dalam mendeliberasikan sikap bersama dengan tidak memberi kesempatan bagi utusan junta militer Myanmar untuk hadir dalam KTT di Bandar Seri Begawan cukup mengejutkan. Rezim militer Myanmar

sendiri menyesalkan keputusan KTT ASEAN yang tidak mengundang Jenderal Min Aung Hlaing, pemimpin kudeta yang dikecam masyarakat internasional. Juru bicara junta, Zaw Min Tun, mencurigai adanya konspirasi dan tekanan dari Amerika Serikat (AS) dan Eropa untuk menyingkirkan Myanmar dari KTT, ketika ASEAN justru tetap mempersilahkan utusan non-politik dari Myanmar untuk hadir dalam konferensi tersebut.

Lebih jauh, kesepakatan tidak mengundang junta miiter Myanmar dalam KTT ASEAN dapat dimaknai sebagai langkah ASEAN untuk mengimplementasikan prinsip non-intervensi yang netral, namun tetap berpengaruh signifikan terhadap urusan dalam negeri negara anggotanya yang tengah bermasalah. Sentralitas kepemimpinan ASEAN menilai bahwa langkah ini harus diambil justru untuk memberi Myanmar ruang dalam memulihkan kondisi domestiknya, agar dapat kembali ke kondisi normal. Ini merupakan konsekuensi dari sikap junta militer yang tidak menghormati dan menjalankan 5 butir konsensus yang dicapai pada pertemuan tingkat Menlu ASEAN pada April 2021 dan disampaikan pada dan diterima oleh junta militer, yang mengharuskan mereka menghentikan kekerasan dan pelanggaran HAM, membebaskan tahanan dan aktivis, serta menyiapkan situasi kondusif menuju transisi demokratis.

Dengan demikian, ASEAN telah mampu memberikan sanksi pada anggotanya yang bermasalah dan tidak menghormati atau melanggar, kesepakatan bersama yang telah dicapai. Keputusan tegas bersama untuk tidak melibatkan Myanmar dalam KTT memang sulit dicapai dan diimplementasikan,

tetapi diperlukan, demi menegakkan kredibilitas dan integritas ASEAN sebagai sebuah komunitas kawasan yang bukan lagi organisasi kerja sama regional yang longgar. Kerusuhan politik di Myanmar yang memuncak berdampak pada keamanan regional dan kredibilitas ASEAN. Sedangkan dalam sejarahnya, ASEAN belum pernah tidak mengundang salah satu negara anggotanya dalam setiap penyelenggaraan KTT.

Setelah gagal bersikap tegas terhadap junta militer dalam menyikapi pelanggaran HAM atas etnik minoritas Rohingya yang telah berlangsung secara kontiniu, ASEAN dapat merespons kasus kudeta yang dilakukan terhadap Aung San Suu Kyi secara lebih baik. Usulan untuk menurunkan status utusan dari Myanmar yang diundang sebagai utusan non-politis, tentu saja ditolak mentah-mentah oleh pemimpin junta, Jenderal Min Aung Hlain, yang kemudian menyatakan keberatannya atas sikap ASEAN. Tetapi perkembangan konstruktif dalam ASEAN terjadi, sentralitas kepemimpinan muncul, sehingga ASEAN tetap mempersilahkan hanya utusan non-politik dari Myanmar yang boleh hadir dalam KTT, sehingga kursi Myanmar dibiarkan kosong.

Junta militer Myanmar tidak memberikan respons positif atas keputusan ASEAN, sehingga dalam KTT virtual tersebut, Myanmar tidak mempunyai wakil sama sekali. ASEAN selama ini telah bersikap lemah dalam menghadapi Myanmar. Terlebih setelah kudeta militer 1 Februari 2021 yang menumbangkan pemerintahan yang telah terpilih melalui pemilu yang demokratis. ASEAN telah mengusulkan dan menyampakan secara langsung 5 butir konsensus kepada Jendral Min Aung Hlaing pada pertemuan April 2021, tetapi Myanmar tidak membuat

kemajuan dalam implementasinya. Yang lebih buruk, penguasa junta militer tidak mengizinkan Utusan Khusus ASEAN, Menteri Luar Negeri Kedua Brunei, Erywan Yusof, untuk bertemu Aung San Suu Kyi, tokoh pemerintahan sipil yang digulingkan dan kembali ditangkap.

Piagam ASEAN masih menyediakan landasan hukum bagi prinsip non-intervensi yang membuat ASEAN tidak memiliki legitimasi dan otoritas yang cukup untuk mengintervensi masalah konflik dan pelanggaran HAM internal dan malpraktik demokrasi negara-negara anggotanya. Prinsip non-intervensi terdapat dalam Pasal 2 Piagam ASEAN, terutama huruf (e) dan (f) yang melindungi setiap anggotanya dari intervensi sesama anggota dan juga subversi, tekanan, dan pemaksaan. Doktrin ini menghambat penegakan HAM dan sebaliknya, memungkinkan negara anggota untuk melakukan penyalahgunaan di tengah absennya pengawasan dan penerapan hukuman oleh ASEAN.

Sukses ASEAN dan Peran Negara Adidaya

Dalam upaya menahan laju instabilitas di kawasan, sejumlah negara Barat yang dimotori oleh AS telah menjatuhkan beragam sanksi ke Myanmar, dari yang bersifat individual hingga institusional, melibatkan perusahaan yang terkait dengan junta militer. Walaupun seringkali bersikap mengkritik praktik demokrasi Myanmar, namun AS masih mau mengadakan pertemuan dengan junta militer setelah pelaksanaan KTT ASEAN di Brunei. Tekanan Washington telah disampaikan oleh Presiden Joseph Biden dalam pertemuannya dengan Presiden Indonesia, Joko Widodo, dengan mendesak junta

militer untuk membebaskan semua tahanan, menghentikan kekerasan, dan memulihkan demokrasi

Sementara China lebih mendorong pendekatan dialog daripada pendekatan sanksi. Utusan khusus Pemerintah China telah bertemu pemimpin kudeta, Jenderal Min Aung Hlaing dan menteri-menteri junta. China telah meminta junta agar melakukan pembicaraan dengan Aung San Suu Kyi dan tidak membubarkan NLD, pimpinannya. Sikap China ini sudah berubah dari semula mendukung junta di Dewan Keamanan PBB, kini justru meminta junta untuk berdamai dengan Aung San Suu Kyi (*Republika*, 1 November 2021). Tekanan China melalui ASEAN telah direpresentasikan oleh Perdana Menteri Kamboja yang menyarankan untuk mengganti Utusan Khusus ASEAN, Erywan Yusrof, dengan Menlu Kamboja Prak Sokhonn yang juga menyatakan diri akan bersikap keras terhadap junta militer Myanmar.

Keinginan China untuk terus memperkuat pangsa pasarnya di Myanmar sebenarnya juga merefleksikan potensi Myanmar yang bukan anggota APEC untuk menjadi mitra politik negara adidaya baru itu pada masa mendatang. Bagi Beijing, Myanmar adalah anggota keluarga ASEAN. Bahkan, China mendukung ASEAN dalam menegakkan prinsip-prinsip non-intervensi dalam masalah internal dan dalam membangun konsensus. China juga meminta agar perdamaian dan stabilitas kawasan dijaga karena merupakan syarat dari pertumbuhan suatu negara. Menlu China Wang Yi mengimbau agar semua pihak terkait di Myanmar bisa menahan diri. Sikap China tersebut menjadi penting bagi ASEAN dalam mencari solusi damai di Myanmar, sebab Myanmar selama ini merupakan sekutu

dekat China dalam kerja sama ekonomi perdagangan. Kedua negara mempunyai perbatasan langsung, dan investasi serta perdagangan yang dilakukan sangat membantu Myanmar keluar dari kesulitan ekonomi.

ASEAN sendiri sebagai komunitas kawasan dapat menggunakan berbagai jalur untuk menyelesaikan masalah Myanmar, karena masih dinilai lamban, sehingga tetap perlu mekanisme baru, dengan melibatkan berbagai sumber daya internasional. Penunjukan Diplomat Singapura Noeleen Heyzer sebagai utusan PBB diharapkan menjadi terobosan bagi ASEAN, sehingga kerusuhan politik di Myanmar memberi pekerjaan rumah yang besar bagi ASEAN. Pendekatan yang inklusif dengan melibatkan semua pihak yang bertikai diperlukan, termasuk junta militer, karena selama ini ASEAN masih enggan berkomunikasi dengan Dewan Pemerintahan Negara (*State Administration Council*–SAC) dan Pemerintahan Persatuan Nasional (*National Unity Government*–NUG) yang sama-sama keras ingin mendapat pengakuan dari luar negeri. Juga menjadi tugas berat ASEAN untuk bisa meyakinkan China agar mau membantu ASEAN menyelesaikan masalah Myanmar dengan mendukung solusi yang diintroduksinya. Dengan dukungan China, akan lebih mudah bagi ASEAN untuk menyelesaikan masalah Myanmar. Sedangkan di KTT ASEAN 2021, China mencoba memaksimalkan kerja sama ekonomi dan politik dengan negara-negara ASEAN, sebab ASEAN merupakan salah satu pasar utama China.

Penutup

Sikap tegas ASEAN tidak terlepas dari semangat untuk memberi ruang pada Myanmar untuk menyelesaikan

masalah dalam negerinya secara damai. ASEAN sendiri telah sukses mencapai kesepakatan untuk tidak mengundang junta militer Myanmar hadir dalam KTT. Hal ini tidak pernah terjadi sebelumnya dalam perjalanan panjang sejarah ASEAN selama setengah abad lebih.

Perlu upaya lebih jauh ASEAN untuk terus mendesak junta militer Myanmar agar menyepakati lima butir konsensus yang telah disepakati dalam pertemuan tingkat Menlu. Pendekatan yang inklusif dengan melibatkan semua pihak yang bertikai diperlukan, termasuk junta militer, karena selama ini ASEAN masih enggan berkomunikasi dengan Dewan Pemerintahan Negara (SAC) dan Pemerintahan Persatuan Nasional (NUG) yang sama-sama keras ingin mendapat pengakuan dari luar negeri.

Referensi

- “Asean Tak Undang Junta Militer ke KTT,” *Republika*, 28 Oktober 2021, hal. 4.
- “Biden and Jokowi Share Concern Over Myanmar,” *Nikkei.com*, 2 November 2021, <http://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-and-Jokowi-share-concern-over-Myanmar>,” diakses 8 November 2021.
- “Hasil KTT ASEAN Tanpa Kehadiran Perwakilan Myanmar,” *Tribunnews.com*, 26 Oktober 2021, <https://www.tribunnews.com/internasional/2021/10/26/menlu-retno-jelaskan-5-hasil-ktt-asean-tanpa-kehadiran-perwakilan-myanmar?>, diakses 28 Oktober 2021.
- Huu, Tam Nguyen and Deniz Dilan Karaman Örsal. “A new and benign hegemon on the horizon? The Chinese century and growth in the Global South,” *Eco-nomics E-Journal*, No.14 Vol 12. (2020), hal. 1–34.

Mackinnon, Amy. "Biden Expected to Put the World's Kleptocrats on Notice, The U.S. President Elect and His Top Advisors Have Made the Fight Against Dirty Money One of Their Early Priorities," *Foreign Policy*, 3 Desember 2020.

"Sinyal China Tinggalkan Junta Myanmar," *Republika.co.id.*, 1 November 2021, <http://www.republika.co.id/berita/sinyal-china-tinggalkan-junta-myanmar>, diakses 8 November 2021.

Subramanian, Arvind. "The Inevitable Superpower: Why China Dominance is a Sure Thing," *Foreign Affairs*, Vol 90 (5). Oktober 2011, hal. 67-90.

"Terobosan ASEAN Ditunggu," *Kompas*, 4 Oktober 2021, hal. 4.



Ziyad Falahi
ziyad.falahi@dpr.go.id



Poltak Partogi Nainggolan
poltak.nainggolan@dpr.go.id

Ziyad Falahi, M.Si., menyelesaikan pendidikan S-1 Hubungan Internasional Universitas Airlangga pada tahun 2010. Lulus S-2 Hubungan Internasional dari Universitas Indonesia pada 2012. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Pertama bidang Hubungan Internasional pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Politik dan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia pada tahun 1986, pendidikan S2 Ilmu Politik dan Hubungan Internasional the University of Birmingham (UK) pada tahun 1999, dan pendidikan S3 Ilmu Politik dan Hubungan Internasional Albert Ludwigs - Universitaet Freiburg (Deutschland) pada 2011 dengan *judicium magna cumlaude*. Beliau adalah seorang Profesor Riset bidang Hubungan Internasional pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian Seketariat Jenderal DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Indonesia dan Rivalitas China, Jepang, dan India" (2018)" dan "*Proxy War* di Timur Tengah" (2019).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.