

BAB IV

4. Pembahasan

4.1 Dinamika Kekuasaan Militer di Myanmar

Myanmar memperoleh kemerdekaan dari kekuasaan kolonial Inggris pada 4 Januari 1948 dengan nama Burma. Persatuan Burma dimulai sebagai demokrasi parlementer dengan U Nu yang terpilih sebagai Perdana Menteri yang pertama. Namun, pemerintahan U Nu tidak mampu menjaga persatuan nasional karena menghadapi berbagai tantangan domestik, yaitu hubungan antaretnis, korupsi, salah urus, dan pemberontakan dari berbagai organisasi bersenjata etnis (EAO).

Tetapi demokrasi perwakilan hanya bertahan hingga tahun 1962, ketika Jenderal Ne Win melakukan kudeta militer pada tanggal 2 Maret. Alasan di balik kudeta Ne Win adalah pertikaian politik, kebuntuan kebijakan, berbagai pemberontakan etnis skala besar, dan perekonomian yang menurun. Setelah kudeta, pemerintah militer menengguhkan konstitusi dan menunjuk Dewan Revolusioner (RC) untuk memerintah Burma melalui dekrit.

Di bawah Jenderal Ne Win, Burma menjadi negara sosialis satu partai di bawah Partai Program Sosialis Burma (BSPP) hingga 1988. Periode 1962-1988 dibagi menjadi dua fase, yaitu periode pemerintahan militer langsung (1962-1974) dan fase kediktatoran konstitusional (1974-1988).

Ne Win mengumumkan “Jalan Burma menuju Sosialisme” sebagai ideologi nasional Burma. Sesuai dengan ideologi tersebut, dilaksanakan kebijakan Burmanisasi penuh dan terjadi nasionalisasi tanah, perbankan, perdagangan asing, sektor asuransi, perkapalan, sekolah swasta, dan industri. Tanah dan kekayaan juga didistribusikan kembali. Bisnis-bisnis yang dimiliki oleh orang India

dan Tionghoa dikembalikan ke warga asli Burma. Pembentukan partai politik lainnya dilarang dan hanya BSPP yang dinyatakan sah.

Fase kedua pemerintahan Ne Win, yaitu fase kediktatoran konstitusional, dimulai pada tahun 1974 dengan pembubaran RC. Memasuki era 1980-an, Burma mengalami krisis ekonomi yang parah. Pada tahun 1987, demi menyelamatkan perekonomian nasional dan memberantas pasar gelap, Ne Win melarang uang kertas 25, 35, dan 75 kyat dan menggantikannya dengan uang kertas 45 dan 90 kyat pada tanggal 5 September 1987. Pada tahun yang sama, Burma menerima status *Least Developed Country* (LDC) oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Pada Juli 1988, Ne Win mengundurkan diri dan kekuasaan politik diteruskan oleh Jenderal Sein Lwin. Popularitas Sein Lwin rendah di kalangan publik Burma karena keterlibatannya dalam pemadaman demonstrasi mahasiswa Universitas Rangoon pada tahun 1962. Pada Agustus 1988, mahasiswa dari banyak universitas di Myanmar melakukan pemogokan umum dan memaksa Sein Lwin untuk mengundurkan diri dan digantikan oleh Maung Maung, yang mengakhiri darurat militer, membebaskan tahanan politik, dan mengizinkan pembentukan beberapa partai politik dan Federasi Serikat Mahasiswa Seluruh Burma (ABFSU). Namun, demonstrasi anti-pemerintah tetap meluas hingga mencakup biksu Buddha dan kelas profesional, serta menyebar dari Yangon ke kota-kota lain. Tatmadaw secara brutal menindak massa pro-demokrasi, mengonsolidasikan kembali kekuasaannya pada Agustus 1988, dan mengumumkan pemilu yang akan diadakan pada tahun 1990. Jenderal Saw Maung merebut kekuasaan pada tanggal 18 September dan membentuk junta militer yang baru, Dewan Pemulihan Hukum dan Ketertiban Negara (SLORC) yang terdiri dari 19 perwira tinggi militer. Dipercaya secara luas bahwa Ne Win yang telah digulingkan masih mempertahankan pengaruhnya pada rezim SLORC (Devi, 2014).

Pada tahun 1989, SLORC mengubah nama negara dari Burma menjadi “Myanmar” dan ibu kotanya Rangoon menjadi “Yangon”. Bagi SLORC, Burma adalah istilah era kolonial yang cenderung menguntungkan etnis mayoritas Bamar dan nama Myanmar lebih inklusif terhadap 135 kelompok etnis yang diakui oleh pemerintah. SLORC menyelenggarakan pemilu pada tahun 1990 di mana oposisi Liga Nasional untuk Demokrasi (NLD) yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi menang telak. Bukannya menerima hasil pemilu, SLORC malah menjadikan Aung San Suu Kyi sebagai tahanan rumah. SLORC dan penerusnya, Dewan Perdamaian dan Pembangunan Negara (SPDC), menolak untuk melakukan dialog politik serius dengan NLD.

Pada tahun 2007, terjadilah Revolusi Saffron, gelombang unjuk rasa anti-pemerintah yang meluas yang dipicu oleh kenaikan harga bahan bakar dan dinamai berdasarkan jubah berwarna kunyit yang dikenakan oleh para biksu Buddha yang berpartisipasi. Dihadapkan dengan tekanan masyarakat internasional, SPDC mulai melonggarkan kendali politik, menyatakan kerelaannya untuk mengurangi ketergantungan kuat Myanmar pada Tiongkok, serta menghilangkan status Myanmar sebagai “negara paria.” Hal ini membuka jalan bagi diresmikannya konstitusi baru pada tahun 2008, yang menganugerahkan Tatmadaw kekuasaan yang lebih luas bahkan di bawah pemerintahan sipil (Maizland, 2022).

Ketua SPDC sekaligus kepala Tatmadaw, Than Shwe, mengundurkan diri dan menyerahkan kekuasaan kepada pemerintahan sipil pada Maret 2011. Mantan jenderal dan Perdana Menteri Myanmar, Thein Sein menjadi presiden pertama Myanmar yang terpilih secara demokratis. Thein Sein memelopori serangkaian reformasi, termasuk memberikan pengampunan kepada para tahanan politik, melonggarkan sensor media, dan meliberalisasi ekonomi untuk mendorong investasi asing ke Myanmar, serta mengizinkan partisipasi Aung San Suu Kyi yang telah dibebaskan

dari tahanan rumah dalam politik Myanmar. Dampak dari reformasi di bidang teknologi informasi dan komunikasi (TIK) terjadi pada September 2011, ketika Thein Sein secara tiba-tiba menghentikan proyek Bendungan Myitsone, yang pembangunannya tidak disepakati oleh publik Myanmar.

Partai NLD menang telak pada pemilu sela April 2012, menjadi partai oposisi terbesar di legislatif nasional. Sejak dibebaskan dari tahanan rumah, Aung San Suu Kyi telah melakukan perjalanan ke Thailand, Norwegia, Inggris, Amerika Serikat, dan India untuk menyerukan penghapusan pembatasan dan pelanggaran sanksi dan isolasi internasional yang diberlakukan bagi Myanmar. Di sisi lain, laju reformasi meyakinkan AS dan UE untuk mencabut sanksi ekonomi dan keuangan mereka dan memungkinkan Myanmar untuk bersaing dalam ekonomi global (Win, 2019).¹

Pada tahun 2015, Myanmar mengadakan pemilu multipartai nasional pertamanya, yang dimenangkan oleh NLD. Para anggota parlemen baru memilih Htin Kyaw, orang kepercayaan lama Suu Kyi, sebagai presiden. Tetapi kekuasaan yang sebenarnya dan mutlak ada di tangan Suu Kyi, yang menjabat sebagai Penasihat Negara (sebuah jabatan yang baru dibentuk), sekaligus kepala pemerintahan Myanmar secara de facto.

¹ Maizland, L. (2022, 31 Januari). Myanmar's Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict. Council and Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/yanmar-history-coup-military-rule-ethnic-conflict-rohingya>

Gambar 1 Demonstrasi Anti-Kudeta di Mandalay,
Myanmar



Sumber: The Japan Times

Pada tanggal 1 Februari 2021, Jenderal Senior Min Aung Hlaing dan para pemimpin militer lainnya melakukan kudeta. Langkah itu dilakukan setelah partai proksi militer, Partai Persatuan Solidaritas dan Pembangunan (USDP), mengalami kekalahan dalam pemilu 2020. Junta militer yang baru, yang secara resmi disebut Dewan Administrasi Negara (SAC), menahan dan mendakwa Aung San Suu Kyi dengan tuduhan korupsi dan kejahatan lainnya. Mereka juga menjadikan para anggota parlemen NLD dan partai lain, serta banyak aktivis HAM, sebagai tahanan rumah.

Unjuk rasa besar-besaran meletus secara nasional dalam beberapa minggu setelah kudeta. Puluhan ribu orang, termasuk petugas kesehatan, bankir, dan guru, bergabung dengan gerakan pembangkangan sipil (CDM) yang damai, menolak untuk bekerja hingga kekuasaan pemerintahan terpilih dipulihkan. Para anggota parlemen NLD yang digulingkan, pemimpin protes, dan perwakilan dari beberapa kelompok etnis minoritas Myanmar membentuk Pemerintah Persatuan Nasional (NUG), demi menyatukan

49

kelompok-kelompok yang berbeda yang menentang junta, mendorong persatuan yang lebih kuat di antara kelompok-kelompok etnis Myanmar yang beragam, merumuskan agenda untuk tata kelola Myanmar pasca-junta, dan mengumpulkan dukungan diplomatik internasional. Pada September 2021, presiden sementara NUG, Duwa Lashi La, menyatakan perang terhadap junta militer Myanmar dan membentuk divisi bersenjata, Pasukan Pertahanan Rakyat (PDF).

Pembungkaman terhadap perbedaan pendapat dan pelanggaran hak asasi manusia berat yang dilakukan pemerintahan SAC selama krisis politik pasca-kudeta menuai kecaman dari PBB, pemerintah asing, dan pemantau HAM global. Dalam beberapa hari setelah kudeta dimulai, pasukan junta menembakkan peluru tajam ke arah para pengunjuk rasa sipil dan tempat tinggal penduduk. Menurut *Assistance Association of Political Prisoners* (AAPP) yang berbasis di Mae Sot, Thailand, sedikitnya 1.500 orang tewas di tangan Tatmadaw. Lebih dari 8.000 orang, termasuk jurnalis, pekerja medis, dan politisi NLD, telah ditangkap oleh aparat keamanan junta sejak kudeta terjadi (Maizland, 2022).

4.2 Krisis Politik dan Kemanusiaan Pasca-Kudeta Myanmar 2021

Kerusuhan luas telah merajalela sejak kudeta, termasuk unjuk rasa harian di seluruh negeri yang sering mengarah ke kekerasan. Pelanggaran hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional yang sering terjadi dilaporkan, termasuk pengeboman tanpa pandang bulu dan penembakan terhadap warga sipil oleh pasukan keamanan junta. Pasukan keamanan dilaporkan telah membunuh lebih dari 800 warga sipil dan menangkap hampir 6.000 selama empat bulan pertama setelah terjadinya kudeta militer. Selain itu, kekerasan yang sudah berlangsung sebelumnya akibat bentrokan antara Tatmadaw dan berbagai organisasi bersenjata etnis

(EAO) di beberapa bagian negara tersebut semakin parah. Akibatnya, situasi kemanusiaan Myanmar semakin memburuk, dengan hampir 200.000 warga sipil sejauh ini terpaksa meninggalkan rumah mereka.

Menyebarnya kekerasan, bersamaan dengan munculnya gerakan pembangkangan sipil (*civil disobedience movement/CDM*) yang dibentuk oleh para pegawai negeri yang memboikot pekerjaan sebagai bentuk protes terhadap kekuasaan SAC yang dianggap ‘ilegal’ oleh mereka, menimbulkan kesulitan ekonomi yang signifikan, menghambat penyediaan banyak layanan penting oleh pemerintah, dan memperburuk krisis kemanusiaan di seluruh negeri. Situasi yang memburuk dengan cepat dapat dilihat di Myanmar tenggara, terutama di Negara Bagian Kayah, di mana laporan PBB yang dirilis pada 8 Juni 2021 menekankan kebutuhan kritis akan akses mendesak ke makanan, tempat tinggal, dan layanan kesehatan baik untuk populasi yang melarikan diri maupun yang tersisa. Laporan itu juga mencatat bahwa banyak warga sipil yang mengungsi mencari perlindungan di Negara Bagian Shan yang berdekatan, dengan potensi besar untuk melintasi perbatasan internasional (*European Institute for Asian Studies (EIAS), 2021*).

Selama berlangsungnya krisis pula, rezim SAC mengintimidasi para pekerja bantuan asing. Pada Mei 2021, *Médicins Sans Frontières (MSF)* melaporkan bahwa pasukan keamanan junta mengatakan kepada staf di salah satu kliniknya bahwa mereka tidak dapat merawat para pengunjung rasa yang terluka. Pasukan SAC juga menggerebek organisasi lain yang merawat pengunjung rasa anti-junta dan bahkan menghancurkan persediaan medis yang dimiliki mereka. Selain itu, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) mencatat bahwa telah terjadi 260 insiden serangan terhadap petugas dan fasilitas kesehatan.

Tindakan-tindakan tersebut menghancurkan sistem layanan kesehatan Myanmar yang sudah terbelakang bahkan ketika

gelombang ketiga wabah COVID-19 menyebar ke seluruh negeri. Tingkat positif telah menurun dari puncaknya mendekati 40 persen pada pertengahan 2021, tetapi masih berkisar sekitar delapan persen. Para pekerja kemanusiaan yang berbicara dengan *Refugees International* menunjukkan bahwa angka tersebut jauh lebih tinggi di antara beberapa populasi yang paling rentan, termasuk mereka yang berada di kamp-kamp IDP.

Aliran pengungsi terbesar dari Myanmar adalah ke India dan Thailand. Menurut UNHCR, diperkirakan 15.000 orang telah memasuki India pada September 2021, dimana dalam satu minggu, 5.500 dari mereka tiba di negara bagian Mizoram yang berbatasan dengan negara bagian Chin Myanmar, melarikan diri dari pertempuran antara Tatmadaw dan Pasukan Pertahanan Chin. Ketika penjaga perbatasan India tidak memaksa mereka yang melarikan diri dari Myanmar untuk kembali, Pemerintah India mengambil pendekatan yang kontradiktif, yaitu berusaha untuk menangkap dan menahan para pencari suaka. Pemerintah India juga menolak akses UNHCR kepada mereka; menurut *Human Rights Watch*, hal ini menyebabkan mereka “rentan untuk ditangkap, ditahan, dan kemungkinan dikembalikan ke Myanmar.” Terlepas dari krisis Rohingya 2017, para pejabat pemerintah India telah berulang kali mengancam akan mengembalikan orang-orang Rohingya ke Myanmar, termasuk puluhan yang ditahan setelah kudeta terjadi.

Thailand menerima sekitar 7.000 pengungsi yang melarikan diri dari serangan udara junta pada Maret dan April 2021. Para pejabat pemerintah Thailand awalnya mengizinkan mereka untuk mencari perlindungan tetapi dilaporkan menekan mereka untuk kembali ke Myanmar. Thailand juga mencegah UNHCR dan LSM-LSM internasional menemui para pengungsi yang baru tiba. Di luar penyeberangan perbatasan langsung, Thailand juga mengancam

akan menangkap warga Myanmar yang memprotes kudeta militer (Sullivan, 2021).

Pada tahun 2022, hampir setengah dari populasi (sekitar 25 juta) Myanmar jatuh ke dalam jurang kemiskinan. Tantangan terkait COVID-19, pembatasan pergerakan, perlambatan ekonomi, ditambah dengan tantangan unjuk rasa yang sedang berlangsung dan meningkatnya ketidakamanan, pembatasan perbankan, arus kas terbatas, dan pemblokiran bantuan yang disengaja oleh rezim SAC menghalangi tanggapan kemanusiaan global yang memadai. Setidaknya 425.000 orang baru mengungsi sejak kudeta, sehingga jumlahnya menjadi satu juta pada tahun 2022. Namun, akses kemanusiaan melambat ketika Tatmadaw mencoba untuk menaklukkan gerakan perlawanan bersenjata.

Menurut laporan terbaru pada tahun 2022, 14,4 juta orang Myanmar membutuhkan bantuan kemanusiaan. Situasi keamanan manusia telah memburuk di beberapa daerah di Myanmar, termasuk daerah-daerah yang sebagian besar terhindar dari perang saudara selama beberapa tahun terakhir (Banerjee, 2022).

4.3 Reaksi Regional dan Internasional terhadap Kudeta Militer Myanmar 2021

Kudeta militer di Myanmar pada 1 Februari 2021 menuai tanggapan regional dan global yang bervariasi. Malaysia memandang perkembangan yang sedang berlangsung di Myanmar dengan ‘keprihatinan serius’ dan menyerukan kepada militer agar memprioritaskan jaminan perdamaian, serta mendesak semua pihak terkait untuk menegakkan supremasi hukum. Lebih lanjut, Perdana Menteri Malaysia Muhyiddin Yassin juga menyebut kudeta tersebut sebagai “satu langkah mundur dalam proses demokrasi di Myanmar” (Yassin, 2021). Terlepas dari keprihatinannya, Pemerintah Malaysia memerintahkan deportasi 1.200 warga

Myanmar, yang ditentang oleh *Amnesty International* dan *Asylum Access*, di mana izin tinggal sementara diberikan.

Pandangan Indonesia sangat mirip dengan pandangan Malaysia, karena Indonesia meminta para pihak yang relevan untuk menegakkan ‘prinsip-prinsip demokrasi dan pemerintahan konstitusional’ dan mendesak mereka untuk menahan diri. Yuyun Wahyuningrum, perwakilan Indonesia untuk *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR), mengatakan bahwa kudeta militer Myanmar 2021 merupakan pelanggaran terhadap prinsip penegakan tata kelola konstitusional yang terkandung dalam Piagam ASEAN, sementara Eva Kusuma Sundari, mantan ketua *ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus* (AIPMC), menyarankan agar Indonesia memberlakukan embargo terhadap bisnis para tokoh militer Myanmar demi mencegah pelanggaran hak asasi manusia dan kekejaman lebih lanjut. Karena itu, usai bertemu dengan PM Malaysia Muhyiddin Yassin, Presiden Indonesia Joko Widodo mengatakan bahwa menteri luar negeri kedua negara sepakat untuk mendesak Ketua ASEAN agar mengadakan pertemuan khusus tentang Myanmar.

Singapura menyatakan ‘keprihatinan besar’ atas memburuknya situasi di Myanmar dan berharap agar para pihak yang relevan ‘menahan diri’ dan ‘mempertahankan dialog’, serta menolak untuk menyediakan pengakuan diplomatik untuk SAC sebagai pemerintahan Myanmar yang sah. Menteri Luar Negeri Singapura, Vivian Balakrishnan menyebut kekerasan yang dilakukan junta militer terhadap para pengunjung rasa damai sebagai ‘rasa malu nasional.’

Negara-negara anggota ASEAN lainnya yaitu Kamboja, Laos, Filipina, Thailand, dan Vietnam memandang kudeta militer tersebut sebagai urusan domestik Myanmar, meskipun Filipina kemudian mengubah pendiriannya. Brunei yang menjabat sebagai Ketua ASEAN periode 2021 menyerukan “dialog, rekonsiliasi, dan

pemulihan keadaan normal sesuai dengan kehendak dan kepentingan publik Myanmar.” Lebih lanjut, dalam pernyataan yang dikeluarkan oleh Sekretariat ASEAN, Brunei menegaskan pentingnya berpegang teguh pada prinsip-prinsip demokrasi, sebagaimana tertuang dalam Piagam ASEAN (Mahaseth et al, 2022).

Sementara itu, di antara tetangga non-ASEAN Myanmar, India, tetangga barat Myanmar, menyatakan keprihatinannya seraya menegaskan kembali dukungannya untuk peralihan demokrasi Myanmar. Namun, India memilih untuk berhati-hati dalam mengkritik pemerintahan junta Myanmar yang baru dengan tegas karena kolaborasi dalam sektor keamanan, kontra-pemberontakan, dan manajemen perbatasan yang dalam, kuat, dan telah terjalin sejak lama dengan Tatmadaw, yang mencakup operasi gabungan terkoordinasi pada Mei 2019. India termasuk di antara delapan negara asing yang menghadiri parade militer di ibu kota Myanmar, Naypyidaw, pada 27 Maret 2021 untuk memperingati Hari Angkatan Bersenjata Myanmar yang berlangsung sebulan setelah kudeta militer. Selain menghadiri parade militer tersebut, India juga meningkatkan penjualan senjatanya ke Myanmar sejak kudeta. Selain itu, karena keprihatinan akan menguatnya pengaruh Tiongkok, India tidak ingin membahayakan hubungan militer-ke-militernya dengan Naypyidaw dan ingin mengekang kelompok pemberontak timur laut yang beroperasi dari Myanmar, suatu hal yang tidak mungkin tanpa adanya kerja sama dengan Tatmadaw (Min, 2022).

Reaksi Tiongkok, tetangga utara Myanmar, dapat diprediksi. Juru bicara Kementerian Luar Negeri Tiongkok, Wang Wenbin berharap bahwa ‘semua pihak di Myanmar mampu menangani perbedaan mereka dengan baik di bawah konstitusi dan kerangka hukum untuk menjaga stabilitas politik dan sosial.’ Lebih lanjut, Wenbin menambahkan bahwa Tiongkok adalah tetangga yang

ramah bagi Myanmar. Kunjungan luar negeri pertama Presiden Tiongkok Xi Jinping pada tahun 2020 adalah ke Myanmar dan Tiongkok menjadi investor asing terbesar kedua di Myanmar setelah Singapura. Bisa dikatakan bahwa Tiongkok mematuhi prinsip non-intervensi yang diproklamirkan terhadap urusan domestik negara lain. Dengan demikian, bersama dengan Rusia, Tiongkok memveto segala upaya Dewan Keamanan PBB untuk secara terbuka mengecam perebutan kekuasaan Tatmadaw, apalagi menyerukan intervensi internasional untuk memulihkan pemerintahan dan parlemen terpilih Myanmar.

Rusia memperkuat hubungan yang sudah ada dan menampilkan diri sebagai mitra yang dapat diandalkan bagi Tatmadaw. Kehadiran Wakil Menteri Pertahanan Rusia dalam Hari Angkatan Bersenjata Myanmar pada tanggal 26 Maret 2021, hanya sehari sebelum tindakan keras paling mematikan sejauh ini terhadap para pengunjuk rasa anti-kudeta, bergema secara luas di pers internasional. Perwakilan Rusia adalah pejabat asing tertinggi yang hadir. Pada titik ini, Rusia mungkin juga hadir sebagai negara yang mampu membangun hubungan paling dekat dengan junta militer Myanmar. Kerja sama militer-teknis yang dijalin selama 20 tahun, yang disegel oleh perjanjian kerja sama militer formal yang ditandatangani pada 2016, telah menghasilkan ikatan yang kuat antara kedua negara, yang kedalamannya juga dibuktikan oleh pelatihan ribuan perwira militer Myanmar dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknik tingkat lanjut di Rusia (Mezzera, 2021).

Presiden Amerika Serikat Joe Biden menyerukan agar kudeta militer dihentikan dan para pemimpin sipil (termasuk Aung San Suu Kyi) dibebaskan. “Rakyat Burma membuat suara mereka didengar dan dunia menyaksikan,” kata Biden, bersumpah untuk mengambil tindakan lebih lanjut jika diperlukan. “Ketika protes berkembang, kekerasan terhadap mereka yang menggunakan hak demokrasi mereka tidak dapat diterima dan kami akan terus

menyerukannya,” tambahnya. Departemen Keuangan AS merilis daftar delapan sasaran baru sanksi, termasuk presiden sementara Myanmar Myint Swe, menteri dalam negeri Soe Htut, menteri pertahanan Sein Win, serta tiga perusahaan di sektor batu giok dan permata (BBC, 2021).

Tanggapan Uni Eropa senada dengan AS, dimana Presiden Komisi Eropa Ursula von der Leyen, Presiden Dewan Eropa Charles Michel, dan kepala urusan luar negeri Uni Eropa Josep Borrell mengutuk kudeta tersebut. “Pemerintahan sipil yang sah harus dipulihkan, sejalan dengan konstitusi negara dan pemilihan November 2020. Saya menyerukan pembebasan semua yang ditahan dengan segera dan tanpa syarat,” tulis von der Leyen di Twitter (Adkins, 2021). Di antara mereka yang terkena sanksi adalah ketua SAC Min Aung Hlaing, yang terkena pembekuan aset dan daftar hitam larangan visa. “Panglima Tertinggi Min Aung Hlaing terlibat langsung dan bertanggung jawab atas pengambilan keputusan mengenai fungsi negara dan karena itu bertanggung jawab atas rusaknya demokrasi dan supremasi hukum,” kata jurnal resmi Uni Eropa. 11 orang yang terlibat dalam kudeta militer Myanmar dan penindasan terhadap demonstran menjadi sasaran sanksi (DW, 2021).

4.4 Peran ASEAN dalam Penyelesaian Krisis Politik Pasca-Kudeta Militer Myanmar 2021

Myanmar menjadi anggota penuh ASEAN pada tahun 1997 bersama Laos, meskipun ada kekhawatiran Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya akan buruknya catatan hak asasi manusia dari sebuah negara yang diperintah oleh rezim militer sejak tahun 1962. Thailand dan Filipina juga waspada, tetapi pada akhirnya memberi jalan bagi ‘persatuan’ ASEAN. Dengan 10 negara anggota, “potensinya akan luar biasa. Kami akan menjadi

pemain penting di Asia dan di dunia,” kata Perdana Menteri Malaysia kala itu, Mahathir Mohamad tentang perlunya memperluas keanggotaan blok regional tersebut (Aljazeera, 2022).

ASEAN Way merupakan proses pengambilan keputusan yang menekankan pada diskusi, konsensus, kesetaraan anggota, serta pentingnya kerja sama meskipun diperlukan waktu yang lama untuk diskusi untuk mencapai kesepakatan. Para pendukungnya berpendapat bahwa proses pengambilan keputusan ini meyakinkan negara-negara anggota untuk saling menghormati satu sama lain dan menciptakan perdamaian regional. Di sisi lain, *ASEAN Way* seringkali disalahkan atas ketidakmampuan organisasi regional tersebut dan kurangnya hasil yang terlihat untuk menyelesaikan masalah regional yang terjadi, salah satunya adalah isu Myanmar.

Sebagai kerangka manajemen konflik, Hoang dan Caballero-Anthony mengonseptualisasikan *ASEAN Way* sebagai serangkaian proses yang menekankan pada pengendalian diri dan akomodasi kepentingan yang berbeda dalam mengelola perbedaan, menerima praktik budaya musyawarah dan mufakat (konsultasi dan konsensus), serta setuju untuk tidak setuju sambil mengesampingkan kebutuhan untuk menyelesaikan perbedaan. Tetapi pada saat perbedaan intra-regional sebagian besar dikelola melalui praktik dan norma informal ini, *ASEAN Way* tidak menghalangi peran pihak ketiga untuk menyelesaikan sengketa bilateral. Contoh yang baik untuk hal ini adalah keputusan Malaysia dan Indonesia untuk menggunakan forum Mahkamah Keadilan Internasional (ICJ) untuk menyelesaikan sengketa kedaulatan mereka atas kepemilikan pulau Sipadan dan Ligitan (Woon, 2012).

Amitav Acharya, yang mengambil pendekatan sosio-konstruktif dalam kajian regionalisme Asia Tenggara, mendefinisikan *ASEAN Way* sebagai seperangkat norma dan proses pembangunan identitas, yang “bersandar pada prinsip-prinsip modern konvensional tentang hubungan antar negara, serta mode

sosialisasi dan pengambilan keputusan khusus tradisi dan budaya yang umum di Asia Tenggara” (Acharya, 2009). Menurut Acharya, sementara prinsip-prinsip hubungan antarnegara seperti non-intervensi dan menghindari penggunaan kekuatan dapat dianggap sebagai norma legal-rasional yang tidak unik di ASEAN, praktik sosio-kultural informalitas dan pembangunan konsensus, non-konfrontatif, dan non-hegemonik adalah apa yang membuat ini khas ASEAN. Dibudidayakan dengan tekun selama bertahun-tahun, norma-norma ini telah mengembangkan tingkat ‘kekakuan’ yang cukup kuat untuk memengaruhi perilaku negara-negara di Asia Tenggara dan kawasan Asia-Pasifik yang lebih luas.

Sebagai budaya diplomatik dan keamanan, Jorgen Haacke juga menggambarkan *ASEAN Way* sebagai ‘kerangka kerja normatif... dalam menengahi perselisihan, memandu interaksi, dan menopang proses konstruksi identitas’ (Haacke 2003). Singkatnya, *ASEAN Way* merupakan bagian integral dari kerangka normatif yang telah mendefinisikan tata kelola kawasan dalam hal serangkaian proses dan institusi, baik secara informal maupun formal dalam menjaga perdamaian dan keamanan di Asia Tenggara dan kawasan yang lebih luas.

ASEAN Way berhasil menjaga kawasan Asia Tenggara tetap stabil, aman, dan damai. Norma-norma *ASEAN Way* adalah ‘prinsip kesepakatan dan kerukunan, kepekaan, kesopanan, non-konfrontasi, dan kesesuaian’. Keberhasilan lain yang dicapai oleh ASEAN melalui *ASEAN Way* adalah fakta bahwa perang di antara anggota pendiri ASEAN menjadi ‘tidak terpikirkan’ karena menjadi bagian dari ASEAN telah menjadi bagian dari identitas mereka (Busse, 1999).

Pada saat yang sama, *ASEAN Way* tidak hanya tentang prinsip-prinsip yang disepakati di antara anggota tetapi juga berfungsi dalam hal sosial budaya. Konsep tersebut muncul pada tahun 1990-an untuk digunakan bersama dengan *Asian values*

meskipun ada perbedaan yang jelas antara keduanya, yang sering ditunjukkan tidak hanya oleh aktor eksternal tetapi juga oleh anggota ASEAN sendiri. Seperti *ASEAN Way*, *Asian values* juga tidak memiliki definisi yang jelas, tetapi berakar pada peradaban dan budaya Asia yang menekankan kolektivisme, disiplin sosial, dan kekuasaan hierarkis dibandingkan dengan individualisme yang dijunjung oleh Barat. Meskipun Mahathir Mohamad (Malaysia) dan Lee Kuan Yew (Singapura) sama-sama merupakan penganjur *Asian values* yang terkemuka, negara mereka masing-masing didominasi agama Islam dan Konghucu, dengan banyak elemen budaya lainnya.

(Thompson, 2001) menguraikan dengan menyatakan bahwa model *Asian values* bertentangan dengan demokrasi liberal Barat dengan nilai-nilai keluarga neo-Konfusianisme, ketertiban, dan penghormatan individu sebagai prinsip inti. Secara organik model ini menyatu dengan hak prerogatif negara pembangunan di mana warga tunduk pada pemerintah otoriter dengan tidak terlibat dalam aktivisme sosial dan memberikan kebebasan yang signifikan kepada pemerintah dalam mengarahkan bidang ekonomi, sosial, dan politik berdasarkan premis bahwa kohesi sosial, ketertiban, dan stabilitas sangat penting (Thompson 2000: 654). Jones (2011a, 2011b) dan Thompson (2001) berpendapat bahwa alasan di balik ini adalah bahwa negara-negara ASEAN bukanlah negara kosmopolitan yang progresif tetapi sangat tidak liberal dan didukung oleh berbagai tingkat otoritarianisme yang melihat hak asasi manusia dan kelompok terkait sebagai ancaman terhadap pola tradisional, dengan demikian kadang-kadang menggunakan prinsip-prinsip *ASEAN Way* tentang non-interferensi dan kedaulatan. Dengan evaluasi sejarah Tiongkok, India, dan Mughals, (Sen, 1997b) menyimpulkan bahwa tidak ada korelasi statistik untuk premis-premis yang diajukan oleh pendukung atau penyebar *Asian values* karena terlalu banyak faktor yang terlibat dalam menentukan keberhasilan ekonomi. Selanjutnya, Sen (1997a, 1997b) menyatakan bahwa logika filosofis yang

menjadi dasar dari wacana ini adalah bakar diri karena mengandaikan “Asia” bersatu dan orang-orangnya bertentangan dengan “Barat” tetapi seluruh premis dari logika ini adalah bahwa budaya itu unik dan sangat spesifik untuk budaya yang menjadi pusat perdebatan sehingga bertentangan dengan dirinya sendiri (Dalton dan Ong, 2005).

Selain itu, terlepas dari *Asian values*, *ASEAN Way*, berbeda dengan pengalaman Uni Eropa (UE), tidak mengembangkan lembaga supranasional yang mengharuskan negara anggota untuk secara sukarela menyerahkan kedaulatannya. Selama 40 tahun pendirian ASEAN, negara-negara anggotanya tidak pernah dan tidak mau membahayakan kedaulatan satu sama lain. Berdasarkan Deklarasi Bangkok, ASEAN harus menolak segala bentuk campur tangan asing dalam urusan dalam negeri setiap negara anggotanya dan hal ini dianggap sebagai hal yang tidak dapat dirundingkan. Selanjutnya ASEAN menganggap ketahanan nasional sangat diperlukan demi mewujudkan keamanan dan kolaborasi regional.

Contoh keberhasilan *ASEAN Way* yang menonjol adalah ketika Perang Vietnam-Kamboja. Pada akhir 1970-an, Vietnam membebaskan Kamboja dari rezim Khmer Merah yang membantai hampir dua juta penduduk sipil Kamboja dalam sebuah genosida. Meskipun demikian, tindakannya dianggap tidak dapat diterima karena mengubah rezim negara lain secara paksa. ASEAN saat itu mendukung Khmer Merah sebagai pemerintahan sah Kamboja tetapi menolak untuk mengirim senjata kepada mereka. ASEAN memelopori penyelesaian sengketa melalui diplomasi di PBB dan akhirnya Perang Vietnam-Kamboja berhasil mencapai penyelesaian pada tahun 1991 setelah beberapa rangkaian konferensi diadakan.

Dua alasan mengapa proses pengambilan keputusan berbasis konsensus dipandang sebagai suatu keharusan adalah 1) karena negara-negara anggota sangat menekankan pada pemeliharaan kedaulatan masing-masing negara sehingga para aktor negara

menghormati anggota lainnya dengan proses yang panjang dan sering disebut sebagai proses yang tidak efektif untuk mencapai pemahaman umum dan 2) ASEAN adalah komunitas kekuatan yang setara. Tidak ada satu pun negara di ASEAN yang memiliki kekuatan yang jauh lebih besar daripada yang lain. Singapura sebagian besar adalah negara terkaya di ASEAN, dianggap sebagai negara yang sangat kecil sehingga tidak akan terlihat sebagai negara yang kuat. Sementara itu, Indonesia sebagai negara terbesar secara geografis dan jumlah penduduk berhadapan dengan masalah domestik seperti korupsi dan lemahnya kekuatan ekonomi. Kekuatan dan kelemahan kedua negara memberikan keseimbangan kekuatan di kawasan yang membuat pengambilan keputusan *ASEAN Way* terus menjadi suatu hal yang lumrah di ASEAN. Terakhir, negara-negara anggota ASEAN memiliki kesamaan budaya yang membedakan mereka dari belahan dunia lain.

Dalam kasus sengketa wilayah yang sedang berlangsung di Laut Tiongkok Selatan antara Tiongkok, Taiwan, dan lima negara negara ASEAN (Brunei, Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Vietnam), Filipina memilih untuk tidak menggunakan *ASEAN Way* sebagai jalur dalam mengatasi sengketa dan mengklaim hak maritimnya. Sebaliknya, mereka mengajukan kasus dan mencari keputusan dari *Permanent Court of Arbitration* (PCA) pada tahun 2013 tentang hak hukum negara di bawah Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS). Bertentangan dengan apa yang ditentukan oleh *ASEAN Way*, hal ini dilakukan tanpa konsultasi sebelumnya dengan anggota ASEAN lainnya.

Meskipun Bab 8 Piagam ASEAN 2008 menjelaskan mekanisme tentang cara menyelesaikan perselisihan intra-regional dan Cetak Biru Masyarakat Politik-Keamanan ASEAN (APSC) 2009 mendefinisikan sentralitas ASEAN dalam keamanan kawasan dan memperkuat otonomi kawasan Asia Tenggara dalam hubungannya dengan kekuatan eksternal, khususnya Tiongkok dan

AS, tidak ada satu pun negara anggota ASEAN yang pernah menggunakannya dalam menyelesaikan sengketa.

Prinsip non-interferensi adalah fondasi inti asli yang mendasari hubungan regional antara negara-negara anggota ASEAN (Keling et al. 2011). Prinsip tersebut pertama kali dituangkan dalam dokumen dasar ASEAN, Deklarasi Bangkok, yang dikeluarkan pada tahun 1967. Deklarasi Bangkok menyatakan bahwa negara-negara anggota bertekad untuk mencegah campur tangan pihak asing guna memastikan stabilitas domestik dan regional (Stubbs, 2008). Kebijakan non-interferensi ditegaskan kembali dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1997 (Keling et al, 2011). Hal itu diperkuat lebih lanjut dalam Traktat Persahabatan dan Kerja Sama (TAC) tahun 1976, di mana prinsip non-interferensi dalam urusan internal setiap anggota secara eksplisit menjadi salah satu prinsip dasar ASEAN (Stubbs, 2008).

Seperti yang dinyatakan oleh (Bellamy et al, 2011) bahwa: “Terlepas dari fakta bahwa ASEAN tidak berusaha untuk mendefinisikan apa yang dimaksud dengan ‘gangguan’, praktik regional sebelum pertengahan 1990-an menunjukkan bahwa itu ditafsirkan sebagai rangkaian keterlibatan. dalam urusan dalam negeri negara yang berkisar dari komentar politik yang paling ringan hingga intervensi militer yang koersif”. Penafsiran yang luas ini menyebabkan fungsi kebijakan non-interferensi sebagai pengaturan untuk pencegahan tindakan apa pun oleh negara-negara anggota ASEAN yang mungkin akan merusak kekuasaan elite politik yang dominan dan mengganggu tata kelola domestik di negara-negara anggota mana pun (Ruland 2011). Oleh karena itu, prinsip non-interferensi tidak boleh dianggap hanya sebagai cita-cita, tetapi juga sebagai alat politik (Nesadurai, 2009).

Dengan berakhirnya Perang Dingin, elite kapitalis baru mulai mencampuri urusan negara satu sama lain karena mereka bersaing untuk memanfaatkan peluang investasi di seluruh kawasan

untuk memaksimalkan kekayaan mereka. Namun, terlepas dari banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh negara-negara anggota, prinsip non-interferensi tetap berdampak besar pada pelaksanaan urusan regional ASEAN, karena otonomi negara dan stabilitas domestik umumnya lebih diprioritaskan daripada tata kelola yang efektif di kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan (Ruland, 2011). Memang selama bertahun-tahun, praktik politik ASEAN dan pendekatan pengambilan keputusannya tampaknya sangat dipengaruhi oleh kepedulian bersama untuk mencegah campur tangan pihak luar dalam urusan domestik (Katanyuu, 2006).

Prinsip konsensus ASEAN telah dipuji karena membawa dan menjaga persatuan anggota ASEAN dalam kerja sama regional terlepas dari keragaman yang luas di antara mereka, yaitu Brunei, Kamboja, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, Filipina, dan Vietnam. Namun jika dipikir-pikir, harga persatuan juga mahal, mengingat negara-negara anggota ASEAN masih belajar bagaimana bekerja sama satu sama lain dan terus bergulat dengan segudang masalah keamanan dan sejarah mereka sendiri, serta sengketa wilayah. Sebagai negara bangsa (atau setidaknya sebagian besar dari mereka) yang memperoleh kemerdekaan setelah membebaskan diri mereka dari belenggu kolonialisme belum lama ini, penerapan prinsip non-interferensi mereka untuk mencegah pelanggaran kedaulatan nasional di masa depan tampaknya menjadi sikap yang sah. Dalam pengertian ini, nilai yang ASEAN tekankan pada konsensus sangat diperlukan keberadaannya di tengah kesatuannya dalam keragaman.

Tetapi meskipun norma ini adalah bagian dari alasan kelangsungan hidup ASEAN selama lima dekade terakhir, mungkin sudah waktunya bagi ASEAN hari ini untuk menyesuaikan norma konsensusnya dengan realitas baru di sekitarnya. Sengketa Laut Tiongkok Selatan bisa menjadi contoh. Pada KTT ASEAN ke-30 di Manila pada tahun 2017, Pemerintah Tiongkok melobi keras agar

blok regional ini menghindari penyebutan proyek reklamasi tanah dan upaya militerisasi, yang menyebabkan penundaan dalam penerbitan pernyataan biasa. Pada akhirnya, unjuk persatuan di kawasan itu dicadangkan, tetapi insiden itu juga menjelaskan kepada banyak orang bahwa pengaruh Tiongkok dapat dirasakan dan semuanya terlalu nyata.

Tidak mengherankan, ASEAN mendapat reaksi keras dari insiden ini, termasuk kritik yang mengatakan bahwa sentralitas ASEAN telah diguncang oleh China – dan difasilitasi oleh norma konsensusnya sendiri. Beberapa kalangan sekali lagi menyerukan agar prinsip 'ASEAN minus X' diterapkan dalam hal-hal yang biasanya diputuskan melalui konsensus, bukannya terbatas pada bidang ekonomi.

ASEAN tidak menggolongkan represi politik junta Myanmar (pembungkaman terhadap perbedaan pendapat, pemenjaraan lawan politik, diskriminasi terhadap etnis minoritas, dan penggunaan pekerja anak) sebagai masalah hak-hak demokrasi. Represi merupakan masalah internal yang pada akhirnya dapat diselesaikan dengan jalur bilateral. ASEAN mengembangkan gaya diplomasi ‘diam-diam’ dan informal untuk Myanmar dengan memprioritaskan rasa hormat, toleransi terhadap keragaman, dan penolakan untuk mengecam junta penguasa.

ASEAN menentang wacana tentang tata kelola yang baik dan isu-isu demokrasi. Paradoksnya, keseimbangan preferensi dalam blok regional ini cenderung mendukung negara-negara yang diperintah oleh rezim otoriter, yang sangat ingin mengecualikan upaya untuk masuk ke dalam debat intra-regional tentang tema pemerintahan dan kemanusiaan. Namun ada pengecualian, seperti negara-negara ASEAN yang mengembangkan kerangka politik nasional, liberal-demokratis, dan aktor non-negara yang terlibat dalam berbagai bidang aktivisme sosial. Terlepas dari fragmentasi perdebatan intra-regional ini, penolakan terhadap ‘orang lain dari

luar’ adalah pola umum yang menyatukan para pendukung demokrasi dan otoritarianisme.

Perubahan sikap ASEAN terhadap junta militer Myanmar yang kaku dan berpikiran sempit didorong oleh pembantaian Depayin 2003, yaitu serangan pimpinan massa terhadap para pendukung Aung San Suu Kyi yang kala itu menjadi tokoh oposisi anti-junta yang terkemuka. ASEAN kemudian menjadi termotivasi untuk berbicara secara terbuka tentang demokratisasi Myanmar dalam komunike bersama para menteri ASEAN pada Juni 2003, yang disampaikan di Phnom Penh, Kamboja. ‘Demokrasi’ adalah kata baru yang masuk dalam dokumen resmi ASEAN. Praktik otoriter dan khususnya perlakuan junta militer terhadap Aung San Suu Kyi menjadi ‘masalah’ dalam hubungan ASEAN dengan Myanmar.

Pada tahun 2007, meletusnya Revolusi Saffron menunjukkan ketidaksabaran ASEAN terhadap sikap keras kepala junta militer Myanmar yang berkuasa saat itu, *State Peace and Development Council* (SPDC). ASEAN mengungkapkan kekesalannya dalam pernyataan bersama dengan Uni Eropa yang tidak mengikat dan tidak menetapkan tenggat waktu yang harus dipatuhi oleh rezim SPDC. Koran anti-pemerintah Myanmar, *The Irrawaddy*, berasumsi bahwa diktator militer Myanmar saat itu, Jenderal Than Shwe, mengerti ‘bagaimana bermain dengan kelompok asing yang lemah seperti ASEAN menggunakan cara yang mutakhir.’ Berbeda dengan dugaan bahwa reputasi ASEAN sangat rendah, Menteri Luar Negeri Singapura saat itu, George Yeo, menyiratkan bahwa ‘ASEAN berencana menggunakan wewenang moralnya untuk melibatkan semua partai politik di Myanmar dalam dialog yang tulus.’

Mathew Davies memperingatkan agar tidak menekan ASEAN untuk mengadopsi praktik kepatuhan keras gaya Uni Eropa, dengan alasan bahwa ASEAN dapat mengatasi masalah negara paria

(*pariah state*) “tanpa perombakan radikal dari struktur politik dan prosedural yang tidak sesuai dengan tujuannya” (2012, 16-17). Namun, dalam kurun waktu empat tahun sejak Davies membuat argumen ini, ASEAN sejauh ini tidak mampu mengekang pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di banyak negara anggotanya. Kegagalan untuk memastikan kepatuhan, baik melalui pemaksaan retorik atau mekanisme campur tangan, berarti prakarsa hak asasi manusia di ASEAN seperti AICHR dan AHRD sebagian besar telah gagal mencapai tujuan mereka untuk mencapai “martabat manusia dan pencapaian kualitas hidup yang lebih tinggi untuk [semua] masyarakat ASEAN” (ASEAN 2013, 13). Masih ada kekhawatiran yang serius mengenai kelayakan tindakan non-interferensi dalam konteks pelanggaran hak asasi manusia yang sedang berlangsung.

Mendasari kegagalan prakarsa hak asasi manusia ASEAN untuk membawa kemajuan yang berarti di kawasan ini adalah kurangnya homogenitas konfigurasi politik antara negara-negara anggota. (Davies, 2005) menyatakan bahwa status demokrasi masing-masing negara berdampak kuat pada sejauh mana perjanjian hak asasi manusia diadopsi dan berhasil diratifikasi, sementara negara yang lebih otokratis cenderung menolak prakarsa semacam itu, sehingga menghasilkan memburuknya lingkungan hak asasi manusia (2014, 427-428). Diambil dalam konteks dengan kesulitan-kesulitan yang dialami ASEAN dalam membawa negara-negara parianya ‘ke dalam kelompok’, ASEAN harus fokus pada upaya-upaya demokratisasi sebelum melanjutkan upaya-upaya sosialisasi di negara-negara anggotanya yang lebih otokratis. Dengan memfokuskan upaya mereka untuk membangun pemerintahan yang stabil, bertanggung jawab, dan demokratis di luarnya, upaya untuk membangun agenda hak asasi manusia yang berhasil akan terbukti jauh lebih mudah dan efektif.

Negara-negara anggota ASEAN berupaya untuk mencegah masalah Myanmar menghalangi upaya integrasi mereka, yaitu Piagam ASEAN dan pembentukan Masyarakat ASEAN. Dalam sebuah surat kepada Than Shwe, Perdana Menteri Singapura Lee Hsien Loong mengungkapkan keprihatinan para pemimpin regional. Perdana Menteri Myanmar, Thein Sein, menjawab bahwa situasi di negaranya adalah ‘urusan domestik’, sekaligus menegaskan kembali kode etik tradisional junta. Hal tersebut telah dibahas pada KTT ASEAN ke-13 di Singapura pada tahun 2007 dan ditegaskan pada paragraf ke-16 Pernyataan Ketua ASEAN (Marchi, 2014).²

Masalah ASEAN dengan Myanmar sebenarnya dimulai pada tahun 2017 dengan terjadinya genosida minoritas Muslim Rohingya, ketika 370.000 orang Rohingya melarikan diri ke negara tetangga Bangladesh. Ratusan ribu lainnya berbelok ke timur menuju tetangga ASEAN mereka yang lainnya. Mereka yang menyerukan tindakan menekankan tidak hanya banyaknya masalah kemanusiaan dan pengungsi, tetapi juga potensi krisis legitimasi terkait ASEAN itu sendiri. Kavi Chongkittavorn, mantan asisten khusus sekretaris jenderal ASEAN, menyatakan bahwa “kredibilitas ASEAN dan kedudukan internasionalnya akan sangat ternoda jika ASEAN tetap acuh tak acuh terhadap krisis Negara Bagian Rakhine [wilayah dengan populasi Rohingya yang besar].” Lebih dari 150 organisasi internasional menandatangani surat terbuka yang menuntut tindakan global yang nyata di Myanmar, mencatat “dengan kekecewaan atas kegagalan Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara” dan mempertanyakan keefektifan dan tujuan organisasi tersebut.

Kudeta militer meletus kembali pada tahun 2021, yang membatalkan reformasi ekonomi politik yang diprakarsai Thein

² Marchi, L. (2014). ASEAN vis-à-vis Myanmar: what influences at play? The London School of Economics and Political Science. <http://eprints.lse.ac.uk/64792/>

Sein. Kudeta tersebut memicu kemarahan publik Myanmar, khususnya generasi muda yang berkembang di negara yang telah mengalami proses peralihan demokrasi selama satu dekade terakhir, tetapi pasukan militer junta menanggapi protes damai mereka dengan kekerasan.

Gambar 2 KTT Khusus ASEAN pada April 2021 di Jakarta



Sumber: The Jakarta Post

Untuk menyelesaikan krisis politik dan kemanusiaan Myanmar yang semakin memburuk, ASEAN mengumumkan Konsensus Lima Poin (*Five-Point Consensus/5PC*). Berikut adalah ketentuan dari Konsensus Lima Poin.

- 1) Menghentikan kekerasan dengan segera dan menyerukan kepada semua pihak yang bertikai agar menahan diri sepenuhnya. Menurut *Assistance Association for Political Prisoners* (AAPP), pemerintah junta Myanmar yang baru mengeksekusi setidaknya empat orang, menghukum mati setidaknya 123 orang, dan menangkap 21.334 orang – dengan 17.446 orang masih ditahan. Mereka juga menyiksa para tahanan, menewaskan sedikitnya 3.239 orang, termasuk

serangan yang melanggar hukum yang membunuh dan melukai warga sipil melalui penggunaan serangan udara yang mematikan, eksekusi di luar hukum, penembakan artileri, ranjau darat terlarang, dan peluru tandan. Menurut Kantor PBB untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (OCHA), sejak kudeta, pertempuran telah membuat 1,4 juta orang mengungsi di dalam negeri, membakar, atau menghancurkan 60.000 properti sipil dan mendorong 75.400 orang mengungsi ke negara tetangga. Selain itu, pada 10 Mei 2023, bersamaan dengan berlangsungnya KTT ASEAN ke-42 di Labuan Bajo, Indonesia, pasukan junta membakar hidup-hidup 19 warga sipil (termasuk delapan anak-anak) di Desa Nyaung Pin Thar, Provinsi Bago. Semua ini menyiratkan bahwa militer Myanmar menolak untuk menghentikan kekerasan terhadap warga sipil.

- 2) Memulai dialog konstruktif antara semua pihak terkait untuk mencari solusi damai demi kepentingan rakyat Myanmar. Pada 7 April 2023, Pendeta Samson, seorang tokoh agama dan komunitas Kachin, divonis enam tahun penjara atas dakwaan perkumpulan ilegal, pencemaran nama baik, dan terorisme yang melanggar hukum. Dakwaan ini digunakan sebagai alat oleh junta militer Myanmar untuk membungkam dan menghukum mereka yang menggunakan hak untuk kebebasan berbicara. Dialog yang konstruktif tidak mungkin bisa terlaksana jika pemenjaraan dan penahanan secara sewenang-wenang masih berlangsung.
- 3) Mengangkat utusan khusus Ketua ASEAN untuk mempermudah proses mediasi dengan bantuan Sekretaris Jenderal ASEAN. Pada Maret 2022, Utusan Khusus ASEAN untuk Myanmar, Prak Sokhonn, mengunjungi Myanmar

untuk pertama kalinya dan bertemu dengan Jenderal Senior Min Aung Hlaing, namun pihak militer dilaporkan menolaknya untuk bertemu dengan kelompok masyarakat sipil mana pun atau anggota NLD yang memenangkan kursi terbanyak dalam pemilu 2020. Militer Myanmar juga menolak permintaan Utusan Khusus untuk bertemu dengan Aung San Suu Kyi. Kegagalan untuk bertemu dengan pihak lain selain para petinggi junta militer Myanmar membuktikan bahwa ASEAN belum mampu memungkinkan mediasi.

- 4) Mengirim bantuan kemanusiaan melalui Pusat Koordinasi Bantuan Kemanusiaan ASEAN (*AHA Centre*). Junta sengaja memblokir bantuan kemanusiaan untuk mereka yang membutuhkan sebagai bentuk hukuman kolektif, bahkan pada 7 Mei 2023, konvoi bantuan kemanusiaan *AHA Centre* yang membawa diplomat Indonesia dan Singapura mengalami penyerangan oleh pihak yang tidak dikenal di Negara Bagian Shan sebelah timur laut.
- 5) Kunjungan utusan khusus dan delegasi ASEAN ke Myanmar untuk bertemu dengan semua pihak terkait (*Human Rights Watch*, 2022). Junta melarang utusan khusus ASEAN pada tahun 2021 dan 2022 masing-masing, Erywan Yusof dan Prak Sokhonn, untuk menemui para pemimpin sipil Myanmar yang ditahan oleh pihak junta militer setelah kudeta. Bahkan pada Juli 2022, junta militer Myanmar mengeksekusi empat aktivis pro-demokrasi (termasuk Ko Jimmy dan pembuat undang-undang Phyzo Zeya Thaw) yang menuai kecaman dari kepala HAM PBB Michelle Bachelet. Pada Desember 2022, pemerintahan junta Myanmar menghukum Aung San Suu Kyi 33 tahun penjara dalam

persidangan yang sangat bias dan tidak transparan (*Amnesty International*, 2023).

4.5 Dinamika ASEAN dalam Penyelesaian Krisis Politik Pasca-Kudeta Militer Myanmar 2021

Yanghee Lee, mantan Pelapor Khusus PBB untuk situasi hak asasi manusia di Myanmar, mengatakan bahwa Konsensus Lima Poin gagal karena blok regional tersebut mengambil keputusan yang salah, yaitu memilih untuk mengadakan pembicaraan dengan SAC alih-alih NUG. Lee yang merupakan anggota Dewan Penasihat Khusus untuk Myanmar (SAC-M) menambahkan bahwa NUG mewakili Myanmar secara sah dan pantas untuk melakukan *engagement* dengan ASEAN. “NUG menunjukkan bahwa mereka adalah mitra konstruktif yang dibutuhkan ASEAN untuk meraih kemajuan dalam menyelesaikan krisis Myanmar,” tambah Lee (Lee, 2022). Namun, ASEAN terus memberlakukan 5PC sebagai cetak biru untuk pemulihan demokrasi Myanmar.

Kelangsungan FPC yang dirumuskan ASEAN perlu diperiksa jika organisasi regional ingin berada di “kursi pengemudi yang terhormat” dari krisis Myanmar. Menyusul kerusuhan mematikan pasca-kudeta, tampaknya hingga saat ini blok regional hanya mendesak militer Myanmar untuk mengikuti 5PC yang disepakati pada KTT Khusus para pemimpin ASEAN pada April 2021. Utusan Khusus dan delegasi ASEAN telah diizinkan mengunjungi Myanmar untuk bertemu dengan pemimpin kudeta dan beberapa pihak terkait, tetapi tidak dengan semua pemangku kepentingan. Aspek lain dari FPC belum dapat memperoleh daya tarik apa pun di lapangan. ASEAN belum meyakinkan junta untuk sepenuhnya menghormati komitmennya untuk segera menghentikan semua kekerasan, melibatkan semua pihak terkait dalam dialog konstruktif untuk mencari solusi damai demi kepentingan publik

Myanmar, memfasilitasi mediasi dengan bantuan Sekretaris Jenderal ASEAN, dan memberikan bantuan kemanusiaan kepada populasi yang rentan.

Sikap junta yang tidak berkomitmen dan tidak kooperatif menghambat pelaksanaan FPC. Jika kondisi ini berlanjut, kredibilitas ASEAN akan dipertanyakan, kecuali jika blok tersebut dapat mendefinisikan kembali strateginya untuk mengoperasionalkan FPC di luar pelarangan terus perwakilan politik junta dari KTT ASEAN di masa depan. Mengatasi sikap keras kepala junta menuntut agar ASEAN mengubah dirinya sendiri untuk menambah kekuatan pada FPC dan mendapatkan komitmen serius dari negara-negara kunci untuk mengembangkan pendekatan yang jelas dan terikat waktu. Pendekatan ini perlu didukung oleh sanksi yang ditargetkan, seperti penangguhan keanggotaan Myanmar atau hukuman lain yang sesuai untuk menekan junta agar menerima FPC secara penuh.

Karena kebuntuan yang sedang berlangsung dalam persaingan kekuasaan antara dua musuh dan beragam pandangan tentara etnis dan masyarakat internasional, sulit untuk mengidentifikasi potensi skenario yang jelas untuk mempengaruhi junta untuk mereformasi politik pasca-kudeta Myanmar. Junta mungkin terus mengkonsolidasikan kekuasaan melalui intensifikasi kekerasan dan konflik militer, yang menyebabkan fluktuasi ekstrem dalam kedaulatan negara. Jika kekuatan perlawanan mengumpulkan lebih banyak kekuatan dan posisi junta menjadi tidak dapat dipertahankan, transisi kekuasaan ke pemerintahan sipil dapat terjadi dan sistem federal yang demokratis akan terbentuk. Namun, jika junta berhasil menekan perlawanan dan bernegosiasi dengan beberapa EAO dan kelompok kepentingan lainnya, junta militer akan tetap bertahan. Dalam hal ini, jalan menuju transisi demokrasi akan bergantung terutama pada pola pikir dan strategi politik Tatmadaw. Terlalu dini untuk memprediksi skenario mana yang

mungkin terjadi di Myanmar. Namun, Tatmadaw, yang memiliki kekuatan militer lebih besar dari kelompok politik lainnya dan berpengalaman dalam intervensi politik, tetap menjadi pemangku kepentingan utama dalam politik dan keamanan Myanmar.

Karena menganut prinsip non-interferensi, ASEAN tidak memiliki kewenangan terhadap Myanmar. Posisi junta militer Myanmar begitu kuat karena mereka tidak ingin ikut dalam pembagian kekuasaan (*power-sharing*).³

Penangguhan keanggotaan penuh Myanmar di ASEAN (layaknya Suriah yang keanggotaan penuhnya di Liga Arab ditangguhkan akibat represi pemerintahan Presiden Bashar al-Assad terhadap para pengunjuk rasa damai dan pro-demokrasi Musim Semi Arab pada tahun 2011) bukanlah solusi yang tepat untuk penyelesaian krisis politik pasca-kudeta militer Myanmar 2021. Seharusnya ASEAN melakukan *engagement* dengan pihak Myanmar dan perlu menggunakan “ide kreatif”, yaitu *homegrown democracy*. Jika Indonesia yang menjabat sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2023 berhasil menyelesaikan konflik politik Myanmar, Indonesia akan dikenang sebagai *peacemaker*.⁴

Dapat dikatakan bahwa ASEAN telah melanggar prinsip non-interferensi vis-a-vis Myanmar pada tahun 1997, ketika meminta junta untuk memulai dialog dengan Aung San Suu Kyi, sebagai pertimbangan untuk diizinkan masuk ke ASEAN. Contoh lain dari pelanggaran *ASEAN Way* oleh negara-negara anggotanya di Myanmar adalah protes Malaysia dan Indonesia terhadap pengusiran militer Myanmar terhadap minoritas Muslim Rohingya ke Bangladesh. Pemerintah Myanmar, pada pertemuan Menteri Luar

³ Hasil wawancara dengan Laurentius Amrih Jinangkung (Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri RI) pada tanggal 15 Februari 2023 pada pukul 16.00

⁴ Hasil wawancara dengan Rheinhard Sinaga, S.H., LL.M (*Counsellor-Diplomat Madya* pada Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika Badan Strategi Kebijakan Luar Negeri (BSKLN) Kementerian Luar Negeri RI) pada tanggal 20 Februari 2023 pada pukul 10.00

Negeri ASEAN tahun 2014, meminta ASEAN untuk menahan diri dari diskusi tentang ‘masalah etnisitas di Myanmar’, ketika masalah Rohingya diangkat. ASEAN membentuk gugus tugas *ad hoc* untuk memantau repatriasi Rohingya dan menyusun laporan berjudul ‘Penilaian Kebutuhan Awal untuk Repatriasi di Negara Bagian Rakhine, Myanmar’, yang memiliki beberapa kekhawatiran, termasuk kegagalan untuk berkonsultasi dengan para pengungsi Rohingya. Gugus tugas dan laporan tersebut lebih berfokus pada repatriasi daripada keselamatan para pengungsi, dan ‘mantra non-interferensi yang berbahaya’ dari ASEAN yang harus disalahkan.

ASEAN Way gagal membuahkan hasil di Myanmar karena penghindaran konflik biasanya mengandaikan perubahan damai yang evolusioner. Karena tidak ada perubahan yang dapat diramalkan pula, tidak banyak yang dapat dilakukan ASEAN. Oleh karena itu, dalam kasus Myanmar, konsultasi informal bekerja melawan keuntungan kumulatif karena kurangnya mekanisme penegakan hukum. Selain itu, *ASEAN Way* dikritik karena memakan waktu, dengan mengacu pada keterlambatan dan ketidaksesuaian yang disebabkan dalam pelaksanaan Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA). Dapat dikatakan bahwa *ASEAN Way* dan kebijakan *constructive engagement* telah berhasil mengutip contoh Topan Nargis, di mana ASEAN bertindak sebagai saluran bantuan internasional dengan memberikan bantuan darurat melalui Perjanjian ASEAN tentang Manajemen Bencana dan Tanggap Darurat, tetapi kebijakan tersebut tidak terbukti efisien dalam mempengaruhi perubahan politik di negara tersebut. Lebih lanjut, *ASEAN Way* telah terlibat dalam misi troika di Kamboja dan kebijakan ini sangat kontradiktif dengan kebijakan *constructive engagement* ASEAN terhadap Myanmar, yang telah menimbulkan dugaan standar ganda dalam *ASEAN Way*.

Penentang perilaku ASEAN menekankan seberapa banyak organisasi regional ini dapat memajukan integrasi ekonomi dan

karena itu menyoroti potensi dampak sanksi ASEAN terhadap Myanmar. Mereka juga menunjukkan bahwa kebulatan suara ASEAN dalam pengambilan keputusan ternyata lebih fleksibel daripada yang terlihat, dan badan tersebut dapat mengambil tindakan yang lebih kuat. Ketika meningkatnya tekanan kemanusiaan dan global dan aliran pengungsi menyebabkan perselisihan domestik, negara-negara anggota ASEAN semakin bersatu melawan Myanmar. Bahkan Kamboja, yang Perdana Menteri Hun Sen menangkis kritik terhadap rezim militer dan merupakan pemimpin asing pertama yang mengunjungi Myanmar setelah kudeta, telah berbalik melawan junta dan melanjutkan kebijakan penolakan ke KTT ASEAN di bawah kepemimpinan mereka. Namun, tidak mungkin keputusan Kamboja didasarkan pada perubahan hati yang nyata, dan bahwa tekanan dari Barat dan negara anggota ASEAN lainnya untuk mengisolasi Myanmar adalah penyebab sebenarnya dari penolakan ini. Namun demikian, hal itu menunjukkan bahwa tekad ASEAN dalam menentang kekuasaan junta militer Myanmar semakin meningkat.

Pendekatan lain yang dapat diambil ASEAN untuk berperan lebih aktif dalam konflik tersebut adalah dengan mengakui NUG pimpinan Aung San Suu Kyi sebagai pemerintah Myanmar yang sah. Ada preseden untuk ini. Di Majelis Umum PBB, Myanmar tetap diwakili oleh NUG, bukan Tatmadaw; ASEAN juga bisa melakukan hal yang sama. Selain itu, ASEAN dapat menanggukkan keanggotaan Myanmar sama sekali, meskipun usulan pengecualian ini ditolak dalam diskusi puncak tahun 2022.

Namun, strategi untuk menghukum Myanmar ini mengabaikan betapa tidak disukainya preseden semacam itu di antara beberapa negara anggota ASEAN. Thailand, Laos, dan Kamboja telah menentang pengucilan Myanmar, dengan Thailand muncul sebagai sekutu terdekat junta militer Myanmar di antara jajaran ASEAN. Terlepas dari perjuangannya untuk menampung

lebih dari 90.000 pengungsi Myanmar, Thailand bersikeras pada kebijakan diplomasi diam-diam dan menghindari kritik terbuka terhadap pemerintah militer Min Aung Hlaing. Bangkok memiliki alasan bagus untuk mempertahankan prinsip netralitas terhadap negara-negara anggota: Perdana Menteri Thailand Prayut Chan-ocha sendiri pertama kali berkuasa setelah kudetanya sendiri pada tahun 2014 dan Thailand juga menyaksikan bentrokan mematikan antara umat mayoritas Buddha dan minoritas Muslim. Dari perspektif Bangkok, tanggapan hukuman terhadap Myanmar dari ASEAN juga berpotensi untuk dapat diterapkan pada Thailand di kemudian hari. Laos dan Kamboja juga berbagi simpati yang serupa.

Negara-negara anggota ASEAN mewakili rezim politik dan agama mayoritas yang sangat berbeda dan beragam, dari rezim sosialis partai tunggal Vietnam hingga negara kota Singapura yang berhaluan barat; dari Thailand yang mayoritas Buddha ke Indonesia yang mayoritas Muslim, atau Filipina yang mayoritas Kristen. Menyatukan organisasi yang beragam ini merupakan sebuah tantangan dan ASEAN telah berhasil justru karena keputusannya menggambarkan denominator bersama yang paling rendah di kawasan ini. Ini tidak berarti bahwa ASEAN tidak efektif; upaya menuju integrasi ekonomi dan perjanjian perdagangan yang berhasil dirundingkan telah mendorong beberapa anggota ASEAN muncul sebagai negara berkembang dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat di dunia. Kesuksesan ekonomi pada gilirannya memberikan legitimasi pada para pemimpin negara: “pertumbuhan ekonomi tetap menjadi dasar utama legitimasi politik di negara-negara ASEAN,” sebagaimana ditulis oleh cendekiawan Amitav dan Iain Johnson dalam *Crafting Cooperation* (2007).

ASEAN sangat menolak campur tangan asing, yang telah begitu melukai kawasan Asia Tenggara pada era 1960-an. Organisasi regional tersebut juga berhasil meratifikasi Perjanjian Zona Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ) untuk

mencegah produksi atau penempatan senjata nuklir di antara negara anggota. Ini adalah keberhasilan nyata dalam perdagangan dan keamanan yang harus dibanggakan ASEAN, dan bukti kekuatan pembangunan konsensus regional sebagai sarana untuk menghindari perpecahan. Membiarkan ASEAN untuk ikut campur secara aktif dengan para anggotanya yang melanggar ‘*ASEAN Way*’ berisiko mempolitisasi dan memecah belah kawasan yang telah berkembang melalui kerja sama dan kolaborasi. Badan lain, seperti PBB, lebih cocok menangani perselisihan politik internasional; politisasi merambah ke ASEAN, tetapi bagi banyak orang tetap tidak diinginkan.

Krisis Myanmar adalah ancaman terberat bagi persatuan ASEAN dalam sejarah modern. Apakah kenetralan dan non-interferensi tradisional ASEAN akan bertahan tetaplah tidak jelas, tetapi mereka yang menuntut ASEAN mengambil sikap lebih keras terhadap Myanmar tidak boleh melupakan perpecahan yang mungkin terjadi di antara negara-negara anggota.

ASEAN bukan Uni Eropa, karena ASEAN adalah organisasi yang lebih tipis yang membanggakan diri karena tidak ikut campur dalam urusan anggotanya. Keputusannya biasanya mewakili konsensus terbatas yang dapat dicapai di antara negara-negara yang beragam tersebut. Perilaku ini sering disajikan sebagai resep kegagalan, seperti dalam kasus Myanmar, tetapi perspektif ini mengabaikan betapa heterogennya ASEAN, baik itu dari segi pertumbuhan ekonomi dan sistem politik. Begitu pintu terbuka bagi negara-negara anggota untuk mengkritik dan memaksa satu sama lain, perpecahan ASEAN dapat membubarkan organisasi tersebut, merusak integrasi ekonomi dan keamanan yang sejauh ini menandai kesuksesan ASEAN yang berharga, jika berhati-hati.⁵

⁵ Ruggi, T. (2023, 19 Februari). Which Way for the ‘ASEAN Way’: The Myanmar Coup and ASEAN’s Response. The Yale Review of International Studies. <http://yris.yira.org/comments/5993>

ASEAN justru harus berkomitmen pada doktrin *Responsibility to Protect* (R2P) dan menindaklanjuti komitmen tersebut dengan tindakan nyata dan tegas. R2P sering disalahpahami sebagai memerlukan penggunaan kekuatan militer. Pada kenyataannya, doktrin tersebut menawarkan sejumlah alat di luar intervensi militer yang diamanatkan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Diadopsi dengan suara bulat pada tahun 2005 di KTT Dunia PBB, R2P adalah kerangka kerja dengan serangkaian pilihan kebijakan untuk melindungi populasi yang rentan terhadap genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis, dan kejahatan kemanusiaan. Di sini, semua petunjuk bahwa sejak kudeta, kejahatan kemanusiaan, seperti pembunuhan dan serangan sistematis dan tidak sah terhadap warga sipil, sering terjadi di Myanmar. Dengan demikian, ASEAN harus mengerahkan seluruh perangkat R2P, termasuk sanksi ekonomi, embargo senjata, serta pertanggungjawaban atas kejahatan kekejaman.

Di masa lalu, negara-negara anggota ASEAN telah terbukti menghindari R2P, alih-alih menerapkan *ASEAN Way* dengan kepatuhan buta terhadap prinsip non-interferensi. Pendekatannya sangat ironis. Sebuah gagasan yang dipertahankan dengan keras karena konon kontribusinya terhadap perdamaian dan stabilitas di antara negara-negara anggota, *ASEAN Way* malah menjadi batu sandungan utama bagi usaha bersama untuk secara efektif menanggapi hal-hal yang mengancam stabilitas kawasan.

Pertimbangkan kekejaman militer Myanmar selama bertahun-tahun terhadap kelompok etnis Rohingya di Negara Bagian Rakhine. Karena terhambat oleh *ASEAN Way*, blok regional tersebut gagal mengambil tindakan sebagai tanggapan atas kekejaman massal militer Myanmar. Selama periode 2012-2015, lebih dari 170.000 pengungsi Rohingya kemudian diperdagangkan ke Thailand dan Malaysia. Sindikat kejahatan transnasional,

termasuk pejabat pemerintah lokal di wilayah tersebut, menukar ratusan juta dolar dalam perdagangan gelap nyawa Rohingya di seberang Teluk Benggala, memangsa keputusan Rohingya. Kondisi di kapal budak modern sangat menyedihkan. Para penyintas mengatakan kepada *Fortify Rights* tentang pembunuhan, pemerkosaan, pemukulan, dan kekejaman lainnya yang dilakukan oleh para penyelundup di atas kapal, sementara para pejabat pemerintah negara-negara anggota ASEAN menutup mata.

Selain itu, kegagalan berulang ASEAN untuk menangani kekejaman serius di Myanmar telah memberi isyarat kepada militer Myanmar bahwa tetangganya akan menjunjung impunitas. Hal ini berkontribusi pada genosida yang dipimpin militer terhadap minoritas Muslim Rohingya di Negara Bagian Rakhine pada 2016-2017 serta kejahatan perang di tempat lain di negara itu. ASEAN telah berdiri dan mengawasi berulang kali. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika militer Myanmar tampaknya mengandalkan persetujuan ASEAN untuk mengesahkan perampasan kekuasaan mereka.

Akibat pertentangan antara prinsip non-interferensi dan R2P, ASEAN lamban dalam mengimplementasikan R2P secara penuh. Pernyataan Ketua Retret Menteri Luar Negeri ASEAN (*AMM Retreat*) telah mengungkapkan kemungkinan keinginan ASEAN untuk melemahkan “kesucian” non-interferensi. ASEAN secara bertahap mengoordinasikan hubungan antara kedua jenis norma ini dan secara bertahap menginternalisasi norma R2P di tingkat ASEAN seiring perubahan lingkungan internal dan eksternal. Ada dua kasus yang melibatkan R2P dan masalah Myanmar lainnya sebelum tahun 2022, seperti Topan Nargis di Myanmar pada tahun 2008 dan krisis Rohingya di Negara Bagian Rakhine Myanmar antara tahun 2017 dan 2018. Studi kasus mencerminkan sikap ASEAN terhadap internalisasi R2P dan pemeliharaan non-interferensi, memungkinkan tingkat integrasi R2P ke dalam ASEAN

untuk dikonfirmasi secara objektif. Dalam kasus Topan Nargis di Myanmar, Topan Nargis melanda negara itu pada tahun 2008. Lebih dari 50 kotapraja di Divisi Yangon dan Ayeyarwady terkena dampak Nargis, termasuk Yangon, kota terbesar di negara itu. Nargis adalah bencana alam paling mematikan di Myanmar, merenggut nyawa hampir 140.000 orang pada saat itu (*United Nations Environment Programme (UNEP), 2009*). Belakangan, ASEAN ditegur karena sikapnya yang tidak ikut campur di masa lalu. Menyusul Topan Nargis, Sekretaris Jenderal ASEAN saat itu, Surin Pitsuwan meminta semua negara anggota untuk memberikan dukungan segera melalui *ASEAN Disaster Management and Emergency Response Agreement (AADMER)*. ASEAN mengambil posisi kepemimpinan dan mengambil risiko untuk membujuk pemerintah junta Myanmar agar bersedia untuk membuka diri dan bekerja sama dengan masyarakat internasional. Dengan demikian, mereka membantu pengembangan saluran bantuan kemanusiaan ke Myanmar. Berdasarkan kasus krisis Topan Nargis di Myanmar, (Bensaoud, 2015) berpendapat bahwa ASEAN berhasil menciptakan praksis baru yang memadukan nilai-nilai normatif PBB dan antar-ASEAN. Dengan kata lain, partisipasi ASEAN dalam manajemen bencana Topan Nargis menginternalisasi R2P menjadi non-interferensi melalui mediasi, tindakan, dan hibriditas. Berdasarkan kasus krisis Topan Nargis, ASEAN mengadopsi sebagian konsep R2P untuk mengatasi krisis bencana Myanmar dan menjunjung tinggi prinsip non-interferensi (Creac'h & Fan, 2008). Sebaliknya, selama krisis Rohingya 2017, ASEAN hanya mengoordinasikan bantuan kemanusiaan terbatas dan tidak berbuat banyak untuk mengutuk atau secara aktif membujuk pemerintah Myanmar untuk menghentikan kekerasan dan persekusi terhadap Rohingya (Lee, 2018).

Ke depan, tindakan nyata yang dapat diambil ASEAN sudah jelas. Blok tersebut harus mengakui Pemerintah Persatuan Nasional

(NUG) sebagai perwakilan negara Myanmar yang sah. Mereka harus menindaklanjuti komitmen yang mereka nyatakan untuk membantu mengakhiri kekerasan di Myanmar dan menyelesaikan krisis. Dan sampai itu terjadi, ASEAN harus berusaha untuk mengurangi keuntungan yang diraup junta secara finansial melalui sanksi yang ditargetkan – termasuk sanksi yang mampu membatasi aliran pendapatan gas sampai demokrasi dipulihkan – serta penegakan embargo senjata untuk menyangkal kemampuan junta untuk memperoleh senjata dari luar negeri. Tindakan-tindakan ini akan menjunjung tinggi komitmen ASEAN terhadap “prinsip-prinsip demokrasi dan pemerintahan konstitusional” dan untuk melindungi hak asasi manusia, menjadikan cara lama ASEAN lebih sejalan dengan R2P serta dengan kebijakan banyak pemerintah di seluruh dunia.

R2P dalam konteks ini juga akan mencakup perlindungan bagi pengungsi dari Myanmar. ASEAN harus memanfaatkan mekanisme hak asasi manusia regionalnya yang ada, Komisi Hak Asasi Manusia Antarpemerintah ASEAN (AICHR), untuk memberikan panduan dalam memastikan perlindungan pengungsi yang memenuhi standar internasional, termasuk mengembangkan prosedur suaka yang didefinisikan dengan jelas, mencegah pemulangan kembali dan penolakan perbatasan, dan menjamin hak untuk bekerja. Paling tidak, negara-negara ASEAN dapat memberikan bantuan kepada ratusan ribu migran Myanmar yang sudah berada di tanah mereka dengan menawarkan status hukum sementara, sebanding dengan Status Perlindungan Sementara (TPS) di Amerika Serikat.

Namun, saat ini penerapan R2P menimbulkan kekhawatiran di Indonesia dan Malaysia. Selagi Indonesia menyatakan minatnya untuk mengembangkan langkah-langkah pencegahan untuk memenuhi prinsip-prinsip *ASEAN Way*, negara ini menyatakan keprihatinannya tentang campur tangan kekuatan asing dalam

urusan dalam negeri dan transparansi proses pengambilan keputusan. Akibatnya, Indonesia mengusulkan agar sumber informasi dan diseminasi dalam proses penilaian dilakukan secara transparan dan adil dan Malaysia khawatir bahwa pengesahan R2P di ASEAN berpotensi untuk disalahgunakan untuk memperkuat masyarakat sipil selagi merongrong otoritas negara. Selain itu, Brunei, Singapura, dan Filipina mendukung R2P tetapi mengkhawatirkan intervensi militer yang dapat digunakan untuk meminta dilancarkannya R2P. Seharusnya R2P tidak dimanipulasi menjadi alat untuk mewujudkan perubahan rezim (*regime change*), terutama di kawasan seperti Asia Tenggara, dengan sistem politik yang beragam dan urusan domestik yang rumit. *ASEAN Way* mendorong kesepuluh negara anggota organisasi regional ini untuk mempraktikkan non-interferensi, pengambilan keputusan secara konsensus, dan penyelesaian sengketa dan konflik secara damai. Bagi banyak orang, keberadaan *ASEAN Way* telah dikaitkan dengan keberhasilan ASEAN dalam mempertahankan kawasan yang relatif stabil selama 30 tahun terakhir sejak awal pendirian organisasi ini pada tahun 1967 (Ramcharan, 2000). Selain itu, pengkritik *ASEAN Way* berpendapat bahwa stabilitas dan keamanan diwujudkan sebagai hasil dari penghindaran konflik alih-alih penyelesaian konflik. Padahal, ASEAN sudah familiar dengan norma dan tujuan R2P. Namun, bagaimana penerapan konsep R2P untuk mendorong mekanisme HAM ASEAN masih dalam pembahasan.

Bagi Myanmar, seruan R2P telah menjadi ciri khas protes kelompok sipil di Myanmar sejak kudeta militer pada Februari 2021. Para demonstran pro-demokrasi lokal di Myanmar ingin menggulingkan junta militer dan mengembalikan kekuasaan yang sah kepada pemerintahan sipil; seruan semacam itu juga dilakukan sebelumnya setelah bencana Topan Nargis dan krisis Rohingya. Mengingat kejahatan kemanusiaan pemerintah militer Myanmar yang dengan sengaja mengabaikan penderitaan korban Topan

Nargis, masyarakat internasional cenderung menggunakan sikap tidak bertanggung jawab pemerintah Myanmar untuk membenarkan intervensi kemanusiaan di Myanmar dengan kedok R2P (Emmerson, 2008). Ketika dihadapkan dengan ancaman meminta R2P untuk terlibat secara militer di Myanmar, pimpinan militer Myanmar khawatir bahwa bantuan kemanusiaan internasional akan dikaitkan dengan tujuan politik dari luar, terutama dari negara-negara Barat. Selain itu, sanksi ekonomi dan intervensi militer R2P dikhawatirkan akan memperparah tingkat kemiskinan dan krisis kemanusiaan terkait ekonomi dan hak asasi manusia lainnya di Myanmar. Pemerintahan junta Myanmar mengkhawatirkan pengaruh asing, terutama pengaruh Barat. Adapun bagi junta, itu langkah yang wajar atau masalah yang harus diprioritaskan untuk mencapai tujuan pengiriman bantuan kemanusiaan (Julian, 2016). Sebagai perbandingan, Myanmar tampak menerima bantuan dari negara-negara ASEAN lainnya dibandingkan dengan negara-negara Barat (Moran, 2008). Menurut penelitian (Shang, 2021), budaya strategis Myanmar memiliki karakteristik sebagai berikut: 1) tidak menoleransi intervensi asing; 2) selalu menempuh jalan kemandirian dalam diplomasi, dan 3) sifat kebijakan luar negeri Myanmar adalah isolasionisme yang ketat. Sikap bermusuhan rezim militer Myanmar terhadap R2P tercermin dalam budaya strategis ini. Cendekiawan muda Yaolong dan Praveen (2021) juga memberikan komentar mereka tentang sikap umum ASEAN dan Myanmar, karena proses pengambilan keputusan penuh dengan permainan politik, R2P bukanlah obat mujarab, dan kapasitasnya terbatas. Untuk pihak ASEAN, karena memahami bahwa intervensi kemanusiaan di bawah R2P yang sepenuhnya diinternalisasi dapat berdampak negatif pada stabilitas regional, ASEAN dapat memilih solusi yang konstruktif dan damai dengan bekerja sama dengan pemerintahan junta dalam R2P yang diinternalisasi sebagian alih-alih secara paksa mengintervensinya.

Ada perbedaan sikap antara pemerintah militer Myanmar dan pengunjuk rasa lokal terhadap penerapan R2P; perbedaan ini juga dapat tercermin dalam konteks ASEAN. Di satu sisi, situasi hak asasi manusia secara keseluruhan di Myanmar telah memburuk sejak Februari 2021 dan adalah suatu hal yang sangat mendesak untuk membantu Myanmar memperbaiki sistem perlindungan hak asasi manusia dari perspektif kemanusiaan. Di sisi lain, karena ASEAN telah lama mengikuti prinsip non-interferensi, ada konflik kelembagaan tertentu antara *ASEAN Way* dan R2P, yang membuat ASEAN sulit untuk campur tangan secara langsung dalam masalah Myanmar. Pada saat yang sama, Piagam PBB juga menyatakan bahwa PBB tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi hal-hal yang berada dalam yurisdiksi domestik negara mana pun. Dengan demikian, terdapat kekurangan mekanisme kelembagaan yang sinergis bagi masyarakat internasional dan ASEAN untuk memberikan bantuan kemanusiaan ke Myanmar. Demikian pula dalam masyarakat internasional yang anarkis, implikasi kerja sama keamanan non-tradisional dengan negara tetangga untuk mengatasi krisis Myanmar juga tidak boleh diabaikan.

ASEAN Way telah menjadi titik lemah dalam penanganan krisis di kawasan Asia Tenggara. Blok regional ini dapat mengejar penebusan dan mewujudkan keamanan regional dengan menunjukkan upaya kolektif untuk mengakui kepemimpinan sipil Myanmar, melemahkan kekuasaan junta militer, dan melindungi serta memberikan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi, pengungsi internal (IDP), dan migran sejalan dengan hukum internasional yang mendukung rakyat Myanmar.