

Mengukur Efektivitas *Preventive Diplomacy* Indonesia Di ASEAN dalam Menanggapi Konflik Kudeta Militer Myanmar 2021

Deandra Silka A¹, Cheryl Jemima Faustine², Gabriella Alva Cayetha³, Marline Kurniawan⁴,
Nadia Suhairy⁵, Veronica Anastasia K⁶

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Indonesia,
6091901005@student.unpar.ac.id

²Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Indonesia,
6091901067@student.unpar.ac.id

³Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Indonesia,
6091901046@student.unpar.ac.id

⁴Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Indonesia,
6091901227@student.unpar.ac.id

⁶Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Indonesia,
6091901044@student.unpar.ac.id

⁵Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Indonesia,
6091901121@student.unpar.ac.id

ABSTRACT

On 11th February 2021, the international world was shocked by the fall of Myanmar's government in a coup d'etat and military junta with the capture of Aung San Suu Kyi, President Win Myint, and leaders of National League for Democracy (NLD) by the armed forces Tatmandaw. In response to the conflict, Indonesia, nicknamed as the 'leader figure of ASEAN', quickly initiated preventive diplomacy actions in ASEAN which produced the five point consensus. This research is conducted to analyze whether the preventive diplomacy act by Indonesia in ASEAN to face Myanmar's coup d'etat condition is effective or not by using indicators of successful preventive diplomacy in ASEAN by Amanda Huan and Ralf Emmers. Factors that affect the ineffectiveness of Indonesia's preventive diplomacy are the minimal interest of great power states, legitimacy crisis from both the preventive diplomacy forums in ASEAN and Indonesia's relative 'leadership' status, and the agreement of five point consensus formed under the principles of non-interference and consensus based approach. Analysis has shown that Indonesia's preventive diplomacy is completely ineffective and a failure.

Keywords: *preventive diplomacy, Myanmar military coup d'etat, ASEAN, Indonesia diplomacy*

ABSTRAK

Pada tanggal 1 Februari 2021, dunia internasional dikejutkan dengan jatuhnya pemerintahan Myanmar ke dalam kudeta dan junta militer lewat penangkapan Aung San Suu Kyi, Presiden Win Myint dan para pemimpin National League for Democracy (NLD) oleh pihak militer Tatmadaw. Melihat konflik ini, Indonesia yang merupakan 'tetua dari ASEAN' menginisiasikan *preventive diplomacy* dalam ASEAN yang menghasilkan *five point consensus*. Penelitian ini akan menganalisis apakah tindakan *preventive diplomacy* Indonesia di dalam ASEAN untuk menghadapi kudeta militer Myanmar efektif yang diukur melalui konsep indikator keberhasilan *preventive diplomacy* di ASEAN oleh Amanda Huan dan Ralf Emmers. Faktor yang melatarbelakangi ketidakefektifan *preventive diplomacy* Indonesia datang ketertarikan *great power* yang sangat minim, krisis legitimasi yang dimiliki badan *preventive diplomacy* di ASEAN maupun kredibilitas Indonesia sebagai 'tetua' yang bersifat subjektif, dan bentuk perjanjian *five point consensus* yang didasari oleh prinsip *non-interference* dan *consensus based approach*. Analisis menunjukkan bahwa *preventive diplomacy* yang telah dilakukan Indonesia bersifat sama sekali tidak efektif dan gagal.

Keywords: *preventive diplomacy, kudeta militer Myanmar, ASEAN, diplomasi Indonesia*

Pendahuluan

Pada tanggal 1 Februari 2021, dunia internasional dikejutkan dengan kembali jatuhnya pemerintahan Myanmar ke dalam kudeta lewat penangkapan Aung San Suu Kyi, Presiden Win Myint dan para pemimpin National League for Democracy (NLD) oleh pihak militer Tatmadaw sebelum terjadinya inagurasi pendengaran oleh parlemen mengenai dugaan kecurangan dalam pemilihan umum tahun 2020 silam.¹ Pada 8 November 2020, Myanmar melangsungkan pemilihan umum keduanya dan hasil yang diperoleh di dalam pemilihan umum tersebut dituding memiliki unsur kecurangan oleh pihak partai oposisi kanan Union Solidarity and Development (USD) yang didukung penuh oleh pihak militer Myanmar.² Hal tersebut dikarenakan pada hasil akhir pemilihan partai USD yang dipimpin Than Htay hanya memenangkan 33 suara dari 476 total suara yang terkumpul, sementara jumlah suara yang dimiliki partai NLD yang dipimpin oleh Suu Kyi mencapai 396 suara.³ Setelah komisi pemilihan umum Myanmar menolak dugaan kecurangan NLD di dalam pemilihan umum, pihak militer yang dipimpin Jenderal Senior Ming Aung Hlaing kemudian melancarkan aksi kudeta dan mengumumkan *state of emergency* pemerintahan Myanmar sampai satu tahun kedepan hingga permintaan pemilihan umum ulang diwujudkan.⁴ Lanskap kudeta militer dan kepemimpinan otoriter telah menjadi permasalahan yang terus dialami masyarakat Myanmar dalam mewujudkan sistem demokrasi di dalam pemerintahannya. Myanmar mengalami krisis kemanusiaan dan demokrasi, dengan 700 korban jiwa yang terdiri dari masyarakat sipil dan aktivis per tanggal 13 April 2021.⁵

Pihak internasional secara aktif telah mengamati dan menanggapi pergerakan kudeta dan junta militer yang terjadi di Myanmar. Menanggapi kasus junta militer tersebut Tom Andrews sebagai Pelapor Khusus PBB untuk Myanmar mengatakan bahwa seluruh masyarakat internasional harus memberikan tanggapan yang kuat dan tegas karena tindak kudeta militer tersebut tidak bisa diterima, dan dengan tanggapan tersebut memungkinkan para jenderal militer menyadari konsekuensi yang akan mereka dapatkan atas segala tindakan yang dilakukan.⁶ Amerika Serikat diwakili oleh Antony Blinken sebagai Menteri Luar Negeri AS mengatakan kepada pemimpin militer Myanmar untuk membebaskan semua pejabat pemerintah, pemimpin masyarakat madani dan menghormati keinginan rakyat Myanmar.⁷ Tanggapan yang serupa pun dilontarkan Australia yang menuntut pembebasan Aung San Suu Kyi dan para pemimpin lainnya.⁸ Dunia internasional juga tidak luput untuk mengharapkan peranan aktif Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) sebagai satu-satunya organisasi regional yang mampu menangani krisis yang terjadi di Myanmar.⁹

¹ "Myanmar coup: Aung San Suu Kyi detained as military seizes control", *BBC News*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-55882489>.

² "Myanmar: Aung San Suu Kyi's party wins majority in election", *BBC News*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-54899170>.

³ Lindsay Maizland, "Myanmar's Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict", *Council on Foreign Relations*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/myanmar-history-coup-military-rule-ethnic-conflict-rohingya>.

⁴ *Ibid.*

⁵ "Myanmar coup: The people shot dead since the protests began", *BBC News*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-56636345>.

⁶ *Ibid.*

⁷ "Kudeta Myanmar: Barat mengecam, Indonesia dan tiga negara ASEAN minta konflik diselesaikan melalui 'mekanisme hukum' dan 'dialog yang damai'", *BBC News*, diakses pada 29 Juni 2021 <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-55887214>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Nicola Williams, "Myanmar pushes ASEAN to the brink", *The Interpreter*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.

Sebagai organisasi regional yang menaungi Myanmar, ASEAN menyatakan bahwa akan segera melakukan dialog guna menghentikan penggunaan kekerasan dan memberikan bantuan kemanusiaan kepada Myanmar.¹⁰ Sebagai Ketua ASEAN di tahun 2021, Brunei Darussalam menekankan prinsip-prinsip *ASEAN Charter* terhadap Myanmar untuk segera mengimplementasikan nilai demokrasi, *rule of law*, dan *good governance*; melindungi hak asasi manusia, dan mengingatkan pentingnya pencapaian stabilitas politik di ASEAN.¹¹ Para pemimpin ASEAN pun telah melakukan pertemuan pada 24 April 2021 lalu yang dihadiri oleh Jenderal Min Aung Hlaing langsung, akan tetapi pertemuan tersebut tidak menghasilkan keputusan bermakna dikarenakan Aung Hlaing masih terlihat masih ragu untuk menyetujui solusi *five point consensus* yang diajukan oleh ASEAN dan hanya akan menyetujuinya apabila kondisi dalam negeri Myanmar telah stabil.¹² Respons masing-masing anggota Myanmar dalam menanggapi situasi junta militer di Myanmar juga tidak menunjukkan solidaritas aksi karena perbedaan perspektif politik masing-masing pemimpin nasional di dalam organisasi tersebut.¹³ Hambatan tersebut tidak mematahkan semangat ASEAN untuk terus memfokuskan tujuannya pada konsensus bersama demi kebaikan dan perdamaian Myanmar.

Indonesia menjadi salah satu aktor penting yang dapat menentukan keberhasilan segi diplomasi penanganan konflik ASEAN yang terjadi di Myanmar, dikarenakan sejarah keberhasilan Indonesia dalam transisi kepemimpinan demokratis dari kepemimpinan diktator militer pada tahun 1998.¹⁴ Dalam menanggapi situasi Myanmar ini Retno Marsudi Menteri Luar Negeri Indonesia menyatakan bahwa Indonesia akan terus melakukan upayanya untuk berkontribusi dalam menemukan solusi terbaik bagi rakyat Myanmar bersama dengan ASEAN karena menurutnya ASEAN merupakan mekanisme paling efektif untuk membantu Myanmar menghadapi situasi yang sulit ini.¹⁵ Selain itu juga dikatakan bahwa Indonesia akan melakukan upaya untuk menjaga stabilitas, keamanan kawasan, dan perdamaian bagi Myanmar.¹⁶ Relasi diplomatik lainnya yang Indonesia lakukan dalam menciptakan solidaritas di ASEAN untuk menghadapi kasus junta militer Myanmar adalah mengajak secara langsung Perdana Menteri Malaysia Prime Minister Muhyiddin Yassin dan Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah dalam pembuatan *joint statement* pada 5 April 2021 mengenai rencana pertemuan kawasan untuk membahas solusi penyelesaian konflik di Myanmar.¹⁷ Indonesia juga secara inisiatif menjadi tuan rumah dalam mengadakan pertemuan pemimpin negara anggota ASEAN untuk menyelesaikan permasalahan ini, dimana Presiden Joko Widodo menggelar pertemuan *ASEAN Leaders Meeting* (ALM) di Jakarta pada tanggal 24 April 2021, yang pada akhirnya berhasil untuk membentuk *five-point consensus*.¹⁸

Five-point consensus merupakan bentuk inisiasi perdamaian dan solusi yang diberikan oleh anggota ASEAN kepada Myanmar yang didukung aktor internasional seperti Perserikatan Bangsa-

¹⁰ Gregory Poling, "Events in Myanmar leave ASEAN behind", *East Asia Forum*, 23, diakses pada 4 Juli 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/events-in-myanmar-leave-asean-behind/>.

¹¹ Rizki Roza, "Military Coup in Myanmar: A Test For ASEAN", *INFO Singkat XIII*, no. 4 (Februari 2021): 9-10.

¹² Gregory Poling, "Events in Myanmar leave ASEAN behind".

¹³ Rizki Roza, "Military Coup in Myanmar: A Test For ASEAN", 10.

¹⁴ Sebastian Strangio, "Indonesia Leading ASEAN Push on Myanmar Coup", *The Diplomat*, 18 Februari 2021. Diakses pada 30 Juni 2021 <https://thediplomat.com/2021/02/indonesia-leading-asean-push-on-myanmar-coup/>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ "ASEAN leaders to meet over Myanmar, chair Brunei says", *Reuters*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-asean-idUSKBN2BS0HB>.

¹⁸ Gibran Mahesa Drajat, "The Indonesia factor in ASEAN's response to Myanmar", *East Asia Forum*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/>.

Bangsa (PBB), Negara Cina, Amerika Serikat, dan Australia. Dukungan dari pihak internasional yang sudah ada untuk *five point consensus* ini dianggap belum menghasilkan hasil yang efektif, dikarenakan Myanmar keengganan pihak Myanmar untuk menyetujui konsensus tersebut.¹⁹ Ketidakefektifan ini pun mendatangkan banyak kritik dari pihak internasional, salah satunya adalah Australia yang mendesak ASEAN untuk menerapkan 5 poin konsensus tersebut terhadap Myanmar.²⁰

Melihat anomali akan kegagalan Indonesia dalam kerjasama di dalam ASEAN serta sekaligus ketidakefektifan diplomasi ASEAN dalam penanganan isu kudeta Myanmar, maka penelitian ini akan menganalisis apakah tindakan *preventive diplomacy* Indonesia di dalam ASEAN untuk menghadapi kudeta militer Myanmar efektif. Pembatasan topik di dalam penelitian ini adalah penulis akan melakukan riset mengenai *preventive diplomacy* yang diasosiasikan oleh Presiden Jokowi di dalam ASEAN untuk menangani isu kudeta militer Myanmar yang berlangsung sejak tanggal 1 Februari 2021 hingga pembentukan *five point consensus* pada 24 April 2021.

Teori dan Metodologi Ilmiah

a. Konsep *preventive diplomacy*

Istilah *preventive diplomacy* pertama kali diutarakan oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Dag Hammarskjöld di tahun 1959, dimana ia mendefinisikan *preventive diplomacy* sebagai bentuk tindakan untuk mencegah peningkatan perselisihan antara pihak-pihak yang sedang berseteru serta untuk membatasi penyebaran permasalahan apabila konflik telah terjadi diantara pihak tersebut.²¹ Menurut Simon Tay, konsep dari *preventive diplomacy* ini ditarik dari hukum internasional publik yang selaras dengan tujuan PBB yang tertulis di Pasal 1 Piagam PBB untuk “melakukan tindakan kolektif untuk pencegahan dan penghapusan ancaman terhadap perdamaian”.²² Dikarenakan konteks politik dunia yang sedang mengalami Perang Dingin, pembuatan definisi *preventive diplomacy* Hammarskjöld ditujukan sebagai bentuk pencegahan agar konflik regional maupun domestik tidak terekspose oleh kekuatan *super power* Amerika Serikat dan Uni Soviet.²³ Seiring dengan menghadapi realita keamanan nasional baru pasca-Perang Dingin, PBB dan organisasi regional lainnya telah merasakan pengeluaran biaya yang sangat besar dalam manajemen konflik, sehingga konsep *preventive diplomacy* menarik perhatian komunitas internasional untuk mencapai perdamaian secara komprehensif.

Sekretaris Jenderal PBB Boutros Boutros-Ghali kemudian mempopulerkan definisi *preventive diplomacy* yang baru di dalam laporan PBB berjudul *An Agenda for Peace* pada tahun 1992.²⁴ Boutros-Ghali mendefinisikan *preventive diplomacy* sebagai tindakan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya eskalasi perselisihan di antara pihak-pihak yang ada, mencegah perselisihan yang ada menjadi konflik yang besar dan melimitasi dampak konflik apabila konflik tersebut

¹⁹ Nicola Williams, “Myanmar pushes ASEAN to the brink”.

²⁰ “Australia Desak ASEAN Terapkan 5 Konsensus KTT Soal Myanmar,” *CNN News*, diakses pada 29 Juni 2021, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210427114036-113-635283/australia-desak-asean-terapkan-5-konsensus-ktt-soal-myanmar>.

²¹ United Nations, *The Charter of the United Nations*, 1945, 1 UNTS XVI, <http://www.unhcr.ch/pdf/UNcharter.pdf> (diakses 1 Juli 2021).

²² “Preventive Diplomacy”, *Cambridge Core*, diakses pada 1 Juli 2021, <https://www.cambridge.org/core/books/asiapacific-security-lexicon-updated-2nd-edition/preventive-diplomacy/F2CDCFDB2E0FB0E180BCF0653B0E46>.

²³ *Ibid.*

²⁴ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace* (New York: United Nations, 17 Juni 1992).

benar terjadi.²⁵ Di dalam *position paper* berjudul *Supplement to an Agenda for Peace*, Boutros-Ghali menekankan asas *non-interference* PBB terhadap permasalahan domestik dalam *preventive diplomacy* dan *preventive diplomacy* hanya dapat dilakukan apabila negara tujuan mau menerima bantuan pembangunan perdamaian tersebut.²⁶ Meskipun operasi *preventive diplomacy* identik diasosiasikan dengan tindakan pencegahan dan *peace building*, *preventive diplomacy* diargumentasikan dilakukan juga sebagai bentuk *conflict management* saat terjadinya kegagalan maupun resiko ketidakberhasilan kebijakan, institusi, dan prosedur di ranah daerah, nasional, atau kawasan untuk mencegah penggunaan kekuatan bersenjata atau penyebaran konflik hingga ke negara atau kawasan lainnya.²⁷ Tindakan *preventive diplomacy* diimplementasikan oleh beragam aktor, mulai dari PBB itu sendiri, organisasi kawasan, jaringan organisasi non-pemerintah, hingga negara individual dengan bentuk tindakan di bidang ekonomi-sosial, politik, atau perubahan internasional.²⁸

Organisasi kawasan telah mengambil makna *preventive diplomacy* dengan pendekatan ekspansif dikarenakan tidak adanya definisi, instrumen dan alat ukur mutlak di dalam ranah *preventive diplomacy* yang telah ditetapkan oleh PBB. PBB menyampaikan enam mekanisme pencegahan yang diharapkan dapat dicapai dalam *preventive diplomacy* dan dapat diaplikasikan sendiri atau dikombinasikan, berupa *conflict early warning*, *fact-finding*, *confidence-building measures*, *early deployment*, *humanitarian assistance*, dan *demilitarized zones*.²⁹ PBB sendiri menekankan pentingnya tindakan *preventive diplomacy* yang dilakukan kawasan karena institusi regional berada dalam posisi yang lebih baik untuk melakukan tindakan pencegahan (khususnya berkaitan dengan isu-isu regional) yang lebih efektif karena telah mengetahui kondisi politik, strategis, dan normatif kawasannya masing-masing.³⁰ Dikarenakan tiap kawasan memiliki pengukuran tindakan preventif tersendiri untuk memenuhi kebutuhan dan dinamika kawasannya masing-masing, maka Amitav Acharya mendefinisikan bahwa tujuan *preventive diplomacy* yang terjadi di Asia-Pasifik dibagi menjadi empat: mencegah perselisihan dan konflik yang parah untuk tereskalasi didalam dan diantara negara-negara, mencegah eskalasi konflik menjadi konfrontasi bersenjata, membatasi intensitas kekerasan yang dihasilkan dan mencegahnya menyebar secara geografis; dan mencegah dan mengelola krisis kemanusiaan yang terjadi akibat konflik tersebut.³¹

ASEAN menjadi salah satu organisasi pertama yang memperkenalkan *preventive diplomacy* di kawasan Asia-Pasifik pasca Perang Dingin. Pembentukan ASEAN Regional Forum pada tahun 1994 merangkul anggota ASEAN, 12 negara Asia-Pasifik, dan Uni Eropa yang ditujukan untuk membuat dialog keamanan di kawasan tersebut. Di dalam formulasi *ARF Concept Paper* pada tahun 1995, dialog keamanan ARF direncanakan untuk memuat tiga tahapan berupa *promotion of confidence building measures (CBMs)*, *promotion of preventive diplomacy measures*, dan

²⁵ Barry H. Steiner, *Collective Preventive Diplomacy: A Study in International Conflict Management*, Albany: State University of New York Press (2004), 3-4.

²⁶ Yan Shenchun dan Guo Yanjun, "Origin and Development of Preventive Diplomacy", dalam *Preventive Diplomacy in the Asia Pacific*, ed. Yanjun Guo dan Fujian Li, (World Scientific: November 2020), 3, DOI: 10.1142/9789811218552_0001.

²⁷ *Ibid*, 39-40.

²⁸ Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, (Washington DC: United States Institute for Peace, 1997), hlm. 37

²⁹ *Ibid*, 7.

³⁰ Amitav Acharya, "Preventive Diplomacy: A Concept Paper," (Paper prepared for the Workshop on Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, Singapura, Oct. 30-31, 1996), 5.

³¹ Amitav Acharya, "Preventive Diplomacy: Issues and Institutions in the Asia Pacific Region," dalam *Managing Security and Peace in the Asia Pacific*, ed. Bunn Negara and Cheah Siew Ean, (Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1996), 238.

*elaboration of approaches to conflict.*³² Elaborasi *preventive diplomacy* yang secara khusus diterapkan di dalam kerangka ARF dibagi menjadi delapan prinsip utama: *diplomacy, non-coercive, timeliness, requires trust and confidence, consultation and consensus, voluntary, preventive diplomacy* harus dilakukan untuk konflik diantara atau di sekitar suatu negara, dan dilaksanakan berdasarkan dasar hukum internasional dan relasi antarnegara.³³

b. Indikator efektivitas *preventive diplomacy*

Keberhasilan suatu *preventive diplomacy* sangat dipengaruhi oleh faktor eksistensi *great power*. Barry H. Steiner menyatakan bahwa *preventive diplomacy* yang efektif dapat terjadi apabila tindakan kolektif *great power* dapat terjadi untuk menciptakan dukungan di dunia internasional dan menciptakan pengendalian kepada negara yang mengalami konflik apabila dibutuhkan.³⁴ Hal ini dikarenakan negara *great power* sering mengambil peran kepemimpinan dalam hubungan internasional dengan terlibat dalam konflik yang timbul di negara-negara kecil dan mendorong terjadinya penyelesaian masalah di dalam lembaga internasional melalui internasionalisasi konflik lokal.³⁵ Akan tetapi, elemen intervensi pihak eksternal *great power* dengan apa yang diformulasikan Steiner tidak selalu menjadi indikator utama dari *preventive diplomacy* yang berhasil dan tidak bersifat positif dalam konflik kawasan di kawasan Asia Tenggara.

Amanda Huan dan Ralf Emmers memformulasikan variabel-variabel yang menentukan keberhasilan *preventive diplomacy* yang dilakukan secara spesifik di dalam ASEAN, yaitu tingkat ketertarikan negara *great power* di dalam konflik yang sedang terjadi, legitimasi aktor yang melakukan *preventive diplomacy*, serta bentuk perjanjian yang akan dikejar di dalam *preventive diplomacy* tersebut.³⁶ Di dalam faktor pertama, tingkatan intervensi maupun ketertarikan negara *great power* (yang secara spesifik berada di dalam 5 anggota permanen Dewan Keamanan PBB) di dalam konflik yang terjadi di Asia Tenggara dapat menyebabkan kompleksitas konflik yang terjadi di dalam kawasan tersebut.³⁷ Untuk faktor kedua, legitimasi yang dimaksud adalah kepercayaan normatif oleh suatu negara bahwa aturan atau institusi harus dipatuhi, sehingga akan membantu kesediaan negara yang sedang mengalami suatu konflik untuk menuruti tindakan *preventive diplomacy* yang sedang diperjuangkan.³⁸ Legitimasi aktor yang sedang melakukan *preventive diplomacy* juga dapat berubah dari waktu ke waktu dan dipengaruhi oleh keberhasilan *preventive diplomacy* yang ia lakukan sebelum-sebelumnya.³⁹ Faktor ketiga merujuk pada kompleksitas bentuk perjanjian yang sedang dikejar, dimana semakin konflik bentuk perjanjian yang akan dilaksanakan maka *preventive diplomacy* yang dilakukan dapat menyebabkan kegagalan.⁴⁰ Kompleksitas perjanjian ini dapat dipengaruhi beberapa faktor, antara lain jumlah pihak yang mengejar tindakan *preventive diplomacy* dan ruang lingkup perjanjian, tingkat ketidakpercayaan antar pihak, dan tingkatan motivasi para pihak untuk mencapai kesepakatan

³² Yan Shenchun dan Guo Yanjun, "Origin and Development of Preventive Diplomacy", 28.

³³ *Ibid*, 31-32.

³⁴ Barry H. Steiner, *Collective Preventive Diplomacy: A Study in International Conflict Management*, 8.

³⁵ *Ibid*, 9

³⁶ Amanda Huan & Ralf Emmers, "What explains the success of preventive diplomacy in Southeast Asia?", *Global Change, Peace & Security*, (2016): 2, DOI: 10.1080/14781158.2016.1259214.

³⁷ *Ibid*, 10.

³⁸ *Ibid*, 11-12.

³⁹ *Ibid*, 12.

⁴⁰ *Ibid*.

yang dapat diterima bersama.⁴¹ Apabila salah satu faktor di dalam tiga indikator ini menunjukkan tanda kegagalan, maka hasil *preventive diplomacy* yang diupayakan dapat bersifat tidak efektif dan apabila ketiga indikator tersebut dilanggar maka menunjukkan kegagalan *preventive diplomacy* yang dilakukan.⁴²

Analisis

a. Legitimasi aktor yang melakukan *preventive diplomacy*

1. Signifikansi Indonesia di dalam ASEAN

Peranan Indonesia di dalam panggung regional ASEAN dapat digambarkan melalui istilah *primus inter pares* atau yang dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai “tetua”. Terdapat dua faktor atau dimensi penting yang menyebabkan Indonesia dapat menerima julukan tersebut, yakni faktor teritorial dan sejarah. Tak hanya besar dari segi wilayah dan jumlah penduduk, besarnya aktivitas pasar Indonesia juga menjadi salah satu faktor penyumbang dalam segi teritorial.⁴³ Mengenai faktor sejarah, seperti yang kita semua ketahui bahwa Indonesia merupakan salah satu *founding father* dari ASEAN,⁴⁴ dimana peranan Indonesia dalam proses inisiasi ASEAN ini tidak terlepas dari persoalan kebijakan luar negeri tanah air.⁴⁵

Korelasi antara proses dibentuknya ASEAN dengan kebijakan luar negeri Indonesia dapat kita kilas balik dari masa pemerintahan presiden pertama Indonesia, yakni Presiden Soekarno. Terdapat berbagai macam konflik yang terjadi di negara-negara bakal anggota ASEAN, sebelum akhirnya ASEAN terbentuk, dimana salah satu konflik tersebut melibatkan Indonesia dan Malaysia. Konflik antar kedua negara tersebut membuat negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara menjadi khawatir, akan adanya perilaku agresif yang berpotensi mengancam stabilitas kawasan. Dari sini kita dapat melihat bahwa kebijakan dan perilaku yang ditunjukkan oleh satu negara—yang memegang peranan besar—terhadap negara lain, dapat mempengaruhi aktivitas dan masa depan kawasan.⁴⁶

Namun kekhawatiran tersebut sirna ketika Soeharto naik dan menggantikan kursi pemerintahan. Pada masa pemerintahannya, Presiden Soeharto mengubah titik fokus dari kebijakan luar negeri Indonesia yang tadinya bertujuan untuk memberantas imperialisme dan neo-kolonialisme, menjadi upaya kerjasama demi tercapainya stabilitas kawasan. Perubahan titik fokus ini juga dilakukan dalam rangka memperbaiki citra Indonesia yang sebelumnya sudah tercoreng di lingkup kawasan.⁴⁷ Tetapi, selepas masa pemerintahan Presiden Soeharto, eksistensi Indonesia sebagai *primus inter pares* di kawasan Asia Tenggara (ASEAN) kembali mengalami tantangan, khususnya di masa pemerintahan Joko Widodo.

Kritikan muncul akibat adanya anomali antara peran Indonesia sebagai salah satu negara pemegang kunci utama ASEAN dengan perilakunya yang dinilai cenderung menghambat

⁴¹ *Ibid*, 15.

⁴² *Ibid*.

⁴³ Felix Heiduk, “Indonesia in ASEAN: regional leadership between ambition and ambiguity”, *German Institute for International and Security Affairs*, (2016): 1-38.

⁴⁴ *Ibid*, 7.

⁴⁵ *Ibid*.

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ *Ibid*.

proses integrasi negara-negara anggota ASEAN. Hal ini tercermin dari kebijakan luar negeri Indonesia di masa pemerintahan Presiden Jokowi yang mempengaruhi proses implementasi tiga pilar utama ASEAN.⁴⁸ Perilaku yang penulis maksud disini adalah keputusan Jokowi untuk memberlakukan diplomasi pro-rakyat (*pro-people diplomacy*) sebagai salah satu upaya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁴⁹

Aktivitas diplomasi ini pada intinya lebih menekankan pada pendekatan yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan dalam negeri demi tercapainya kebutuhan rakyat. Hal ini tentu menuai pro dan kontra akibat keputusan Jokowi yang satu sisi dianggap masuk akal, yakni demi tercapainya kebutuhan domestik, namun sekaligus juga memberi resiko baik bagi Indonesia maupun ASEAN, mengingat ASEAN sebagai “cornerstone” dari kebijakan luar negeri Indonesia.⁵⁰ Keputusannya dapat dimengerti dikarenakan salah satu cara agar kebutuhan rakyat dapat terpenuhi, adalah dengan menerapkan sebuah kebijakan yang mendukung terealisasinya pemenuhan kebutuhan tersebut. Namun di saat yang bersamaan, peran Indonesia sebagai salah satu motor utama penggerak ASEAN juga tentunya diharapkan memiliki kontribusi besar terhadap perkembangan kawasan. Artinya, terlalu berfokus pada kebijakan yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan dalam negeri terkadang dapat beresiko mengurangi dinamika dan perkembangan aktivitas hubungan diplomatik dalam kawasan.⁵¹ Namun, bukan berarti Indonesia sudah sepenuhnya melepaskan tanggung jawab dan komitmennya untuk berkontribusi dalam kancah internasional. Kebijakan luar negeri bebas aktif tentu masih menjadi prioritas. Hanya saja kecenderungannya yang lebih terhadap kebijakan yang bersifat ke dalam (*inward-looking*) membuat signifikansi peranan Indonesia dalam ASEAN dinilai semakin memudar. Dimana hal ini dapat berimplikasi pada instabilitas nasional maupun regional.⁵²

Terdapat beberapa alasan yang mendasari pelaksanaan *preventive diplomacy* Indonesia terhadap Myanmar yang dilakukan di dalam lingkup ASEAN, salah satunya adalah alasan kemanusiaan. Indonesia sangat berempati terhadap ratusan migran etnis Rohingya yang terpaksa keluar dari negaranya akibat konflik yang hingga kini tak kunjung terselesaikan. Ketidakpastian dari nasib para imigran tersebut disikapi Indonesia dengan menyediakan tempat penampungan sementara. Namun selain itu, Indonesia juga mendesak Myanmar agar segera menyelesaikan permasalahan Rohingya.⁵³ Selain alasan kemanusiaan, *preventive diplomacy* juga dilakukan Indonesia untuk mencegah adanya instabilitas ekonomi dalam negeri yang timbul akibat terhambatnya proses ekspor Indonesia ke Myanmar. Proses tersebut dapat terhambat akibat adanya konflik internal yang terjadi di Myanmar, yakni kudeta pemerintahan Aung San Suu Kyi oleh otoritas militer Myanmar. Gejolak politik yang semakin membesar tentunya akan berpotensi pada aspek lain, terutama ekonomi. Berbicara mengenai aktivitas ekspor sendiri, sesungguhnya pada bulan Januari 2021 nilai perdagangan

⁴⁸ *Ibid.*, 6.

⁴⁹ Muhammad Tri Andika, “An Analysis of Indonesia Foreign Policy Under Jokowi’s Pro-People Diplomacy”, *Indonesian Perspective* 1, no. 2 (Juli-Desember 2016): 10-12, DOI: 10.14710/ip.v1i2.14284.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Yashinta Difa Pramudyani, “Indonesia desak Myanmar selesaikan akar permasalahan Rohingya,” *Antara News*, diakses pada 1 Juli 2021, <https://www.antaraneews.com/berita/1722594/indonesia-desak-myanmar-selesaikan-akar-permasalahan-rohingya>.

antara dua negara sedang mengalami peningkatan. Melihat hal tersebut, tentunya Indonesia tidak ingin kehilangan salah satu pemasukannya. Maka dari itu, Indonesia melakukan aktivitas diplomasi preventif yang bertujuan mencegah timbulnya persoalan ekonomi.⁵⁴

2. Kilas balik *preventive diplomacy* ASEAN dan *preventive diplomacy* yang dilakukan Indonesia dalam ASEAN

Setelah melihat dinamika Indonesia di dalam ASEAN yang menaruh signifikansi di dalam organisasi tersebut sebagai negara *primus inter pares* atau yang dituakan, maka pembahasan dalam poin akan ditekankan pada rekam jejak ASEAN dan kinerja Indonesia di dalam ASEAN untuk menekankan tingkat legitimasi *preventive diplomacy* yang dilakukan di Myanmar. Nilai *preventive diplomacy* di dalam ASEAN telah mulai dibangun di dalam Deklarasi Bangkok pada tahun 1967 dimana diplomasi ditujukan untuk membangun kebebasan yang setara bagi negara anggota dan pelaksanaan kebebasan untuk menghindari perang dari semua penyebab.⁵⁵ Pada tahun 2007, ASEAN membentuk instrumen konstitusi ASEAN Charter yang diadopsi pada ASEAN Summit ke-13 pada bulan November 2007 yang menyediakan mekanisme penyelesaian konflik dan mengutamakan pertahanan dan peningkatan perdamaian, keamanan dan stabilitas, serta ketangguhan kawasan melalui kerjasama.⁵⁶ Pembentukan ARF di tahun 1995 menjadi *platform* di dalam ASEAN yang ditunjukkan secara khusus untuk melaksanakan *preventive diplomasi* di kawasan Asia-Pasifik, dimana *preventive diplomacy* menjadi salah satu target tahapan dalam upaya penyelesaian konflik dan pencegahan konflik potensial yang akan terjadi di dalam kawasan.⁵⁷

Preventive diplomacy yang dilakukan di ASEAN banyak dipuji oleh pihak internasional dikarenakan banyaknya kisah sukses dalam menangani konflik dan mencegah eskalasi konflik. Intervensi INTERFET (International Force for East Timor) bersama anggota ASEAN dalam menangani kasus konflik antara Indonesia dengan Timor Leste di tahun 1999 serta kehadiran International Court of Justice PBB dalam kerangka ASEAN yang dilakukan terhadap Kamboja dan Thailand dalam menangani kasus *Kuol Preah Vihear* di tahun 2013 menjadi dua cerita sukses *preventive diplomacy* di ASEAN.⁵⁸ Meski dua kasus ini dijadikan sebagai penguatan karakteristik ‘ASEAN way’ dan justifikasi keberhasilan aksi kolektif di dalam kawasan, masih terdapat kekurangan besar yang dimiliki kerangka ARF maupun ASEAN dalam melakukan *preventive diplomacy* yaitu ketidakpercayaan negara-negara ASEAN dalam melegitimasi ASEAN sebagai organisasi yang memiliki kapabilitas dalam melaksanakan *preventive diplomacy*. Hal ini dilatarbelakangi oleh perbedaan pandangan negara-negara di dalam ASEAN dalam interpretasi kerangka *preventive diplomacy* di dalam ASEAN maupun ARD yang dianggap melanggar asas *non-interference* dalam politik domestik.⁵⁹

⁵⁴ Uli, “Ekspor RI ke Myanmar Bakal Terpengaruh Efek Kudeta,” *CNN Indonesia*, diakses pada 1 Juli 2021, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210215143116-92-606392/ekspor-ri-ke-myanmar-bakal-terpengaruh-efek-kudeta>.

⁵⁵ Chheun Sokla, “ASEAN’s Preventive Diplomacy: What Roles for ASEAN in the South China Sea and the Rakhine State Issues?”, *Open Journal of Political Science* 9, no. 2 (April 2019), DOI: 10.4236/ojps.2019.92024.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Yan Shenchun dan Guo Yanjun, “Origin and Development of Preventive Diplomacy”, 28.

⁵⁸ Amanda Huan & Ralf Emmers, “What explains the success of preventive diplomacy in Southeast Asia?”, 5-8.

⁵⁹ Ralf Emmers dan See Seng Tan, “The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?”, *Asian Security* 7, no. 1 (2011): 54-55, DOI: 10.1080/14799855.2011.548211.

Di dalam *preventive diplomacy* ASEAN, Indonesia sangat sering mengambil peranan sebagai tokoh penengah dan fasilitator di dalam penyelesaian konflik yang terjadi di dalam permasalahan domestik maupun antar negara. Posisi ini dimiliki oleh Indonesia sebagai bentuk afirmasi pihak yang berkonflik terhadap eksistensi kekuatan politik Indonesia di dalam kawasan Asia Tenggara.⁶⁰ Salah satu tindakan yang dilakukan Indonesia sebagai tokoh ketiga dalam *preventive diplomacy* adalah keberhasilan kontribusi diplomat Indonesia Dino Patti Djalal dalam menangani konflik antara pemerintahan Filipina dengan MNLF (Mono National Liberation Front) di tahun 1991.⁶¹ Hal ini tidak berlaku saat Indonesia mencoba menyelesaikan perselisihan antara Kamboja dan Thailand pada tahun 2011, meskipun Indonesia telah menjadi ketua ASEAN di periode tersebut. Kedua negara yang sedang berselisih enggan mempercayakan Indonesia di bawah kepemimpinan ASEAN dan menganggap bahwa PBB dalam ICJ dapat lebih mampu menyelesaikan permasalahan ini.⁶² Di dalam kasus kudeta Myanmar ini, Joko Widodo dianggap telah melakukan pertaruhan dengan mengadakan pertemuan khusus pada tanggal 24 April 2021 dikarenakan suara ASEAN yang tidak solid dalam mengutuk aksi Myanmar.⁶³ Melihat dinamika *preventive diplomacy* di dalam ASEAN, reputasi Indonesia sebagai *primus inter pares* yang bersifat relatif, dan bagaimana penerimaan Indonesia berperan sebagai pihak mediator yang hanya berlaku di kondisi-kondisi tertentu, dapat dilihat bahwa legitimasi ASEAN maupun Indonesia untuk *melakukan preventive diplomacy* terhadap Myanmar tidak diterima penuh oleh pihak Myanmar.

b. Ketertarikan negara *great power* di dalam konflik yang sedang terjadi

Kudeta yang terjadi di Myanmar telah menarik perhatian negara-negara adidaya seperti Tiongkok dan Amerika. Tiongkok mendukung sepenuhnya Myanmar dalam kudeta yang dilakukan karena negara ini memiliki banyak keuntungan bagi Tiongkok. Seperti salah satunya jika melihat posisi geostrategis dan geopolitik Myanmar, negara tersebut dapat menjadi pintu ke Teluk Benggala dan juga ke Samudera Hindia. Namun di sisi lain Amerika justru menentang kudeta yang dilakukan oleh Myanmar.⁶⁴ Amerika telah meminta pemerintah Tiongkok di Beijing untuk lebih mempertimbangkan keputusan tersebut karena banyak rakyat yang menjadi korban dari kudeta ini. Namun pemerintah Tiongkok masih mendukung Myanmar sepenuhnya karena berbagai hal yang salah satunya adalah keperluan politik yang menguntungkan bagi negara tersebut.⁶⁵

⁶⁰ Jesda Michael Tivayanond, "Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia", (Working papers in contemporary Asian studies, Centre for East and South-East Asian Studies Lund University, 2004), 30, <http://www.ace.lu.se/publications/workingpapers/Tivayanond.pdf>

⁶¹ *Ibid*, 29.

⁶² Jim Della-Giacoma, "Preventive Diplomacy in Southeast Asia: Redefining the ASEAN Way", *International Peace Institute* (2011): 31, <https://www.jstor.org/stable/resrep09602.6>.

⁶³ Johannes Nugroho, "Indonesia gambles on special ASEAN summit on Myanmar", *The Interpreter*, diakses 2 Juli 2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-gambles-special-asean-summit-myanmar>.

⁶⁴ Elba Damhuri, "Mesranya China-Myanmar Dan Ancaman Amerika Serikat," *Republika Online*, diakses pada 2 Juli 2021, <https://www.republika.co.id/berita/qqbplw440/mesranya-chinamyanmar-dan-ancaman-amerika-serikat-part2>.

⁶⁵ "AS Minta China Jangan Tutup Mata Soal Myanmar," *CNN Indonesia*, diakses pada 2 Juli 2021, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210401131853-134-624896/as-minta-china-jangan-tutup-mata-soal-myanmar>.

Upaya Amerika dalam mencegah kudeta ini adalah menghentikan seluruh kerjasama dagangnya dengan Myanmar.⁶⁶ Dapat dilihat bahwa secara tidak langsung Myanmar menjadi 'area' bagi kedua negara besar untuk bersaing dalam menunjukkan siapa yang memiliki pengaruh lebih besar di negara tersebut. Di sisi lainnya, negara tetangga Myanmar yaitu India tidak ingin berikut campur dalam kudeta ini karena negara tersebut takut Myanmar akan semakin dekat dengan Tiongkok.⁶⁷ Namun terdapat negara lain yang mendukung Myanmar selain Tiongkok, yaitu Rusia. Rusia tetap mempertahankan relasi diplomatik dan dukungan militer Myanmar dengan perjanjian peningkatan kerjasama pertahanannya dengan militer Myanmar, bahkan mencela sanksi masyarakat internasional terhadap pihak junta.⁶⁸ Dukungan ini dilatarbelakangi relasi militer-politik Rusia dalam memberikan bantuan persenjataan dan pembangunan kapabilitas perlawanan pemberontakan di Myanmar

Tiongkok merupakan salah satu negara yang paling besar dan berpengaruh di Asia Tenggara sehingga dukungannya terhadap kudeta Myanmar membawa pengaruh yang besar juga. Meskipun kudeta di Myanmar telah memakan begitu banyak korban khususnya warga sipil, tidak banyak negara yang dapat mengintervensi dalam kudeta ini karena peran Tiongkok yang begitu kuat di Asia Tenggara. Dapat dilihat bahwa dalam keterlibatan peran Tiongkok di ASEAN, negara tersebut memiliki domain utama dalam keamanan non-tradisional. Tiongkok memiliki peran yang besar dalam Asia Tenggara karena berbagai bantuan yang dilakukan seperti misalnya bantuan yang diberikan kepada negara yang terkena dampak dari tsunami pada tahun 2004 senilai US\$80 juta. Bantuan tersebut menjadikan Tiongkok tuan rumah untuk lokakarya *ASEAN Plus Three*.⁶⁹ Sejauh ini negara kuat yang dapat mencegah kudeta ini hanya Amerika dengan cara memutuskan kerjasama dagang, memberikan sanksi kepada para pemimpin kudeta dan anggota keluarga, dan memasukkan daftar hitam konglomerat militer. Namun usaha yang dilakukan masih jauh dari pengaruh yang diberikan Tiongkok kepada Myanmar mengetahui meskipun Amerika merupakan negara adidaya namun pengaruh Amerika di Asia Tenggara tidak sebesar yang dimiliki Tiongkok.⁷⁰

Sehingga ASEAN dituntut untuk lebih memakai perannya dalam menghentikan kudeta yang terus menerus terjadi di Myanmar. Meskipun negara-negara di ASEAN seperti Malaysia, Thailand, dan juga Singapura telah menyatakan pernyataan dari masing-masing individu negara akan ketidaksetujuannya terhadap kekerasan yang terjadi, dan Presiden Indonesia Joko Widodo juga telah menyerukan mengenai pembebasan tahanan politik, negara seperti Vietnam dan Kamboja yang merupakan anggota lain dari ASEAN memilih untuk

⁶⁶ "Kudeta Militer Di Myanmar: Presiden AS Joe Biden Ancam Kembali Jatuhkan Sanksi," *BBC News*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-55882233>.

⁶⁷ Mohamed Zeeshan, "India's Approach Toward Myanmar Will Hurt Its Credibility", *The Diplomat*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://thediplomat.com/2021/04/indias-approach-toward-myanmar-will-hurt-its-credibility/>.

⁶⁸ Umair Jamal, "Russia and Myanmar's militaries grow closer as post-coup violence continues", *ASEAN TODAY*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.aseantoday.com/2021/04/russia-and-myanmars-militaries-grow-closer-as-post-coup-violence-continues/>.

⁶⁹ Rakhahari Chatterji, "China's Relationship with ASEAN: An Explainer," ORF, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.orfonline.org/research/china-relationship-asean-explainer/>.

⁷⁰ Hunter Marston, "Has the US Lost Myanmar to China?," *The Diplomat*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://thediplomat.com/2020/01/has-the-us-lost-myanmar-to-china/>.

diam. Sehingga banyak negara mengatakan bahwa ASEAN tidak memiliki pengaruh nyata atas pemimpin kudeta Min Aung Hlaing dan para jenderalanya.⁷¹

Para pemimpin ASEAN pada akhirnya telah berhasil menyetujui rencana konsensus dan hal tersebut menjadi sebuah kejutan bagi negara-negara. Keputusan rencana konsensus ini didukung dan disambut dengan oleh Joshua Kurlantzick yang merupakan rekan senior untuk Asia Tenggara di Dewan Hubungan Luar Negeri di Washington karena keputusan tersebut mampu membuat perubahan. Namun sekali lagi keputusan ini diragukan akan membawa perubahan yang nyata di Myanmar. Seorang aktivis Myanmar mengatakan bahwa rencana ASEAN ini masih terlalu lemah dan peluang nyata untuk membawa perdamaian ke Myanmar masih terlalu lemah. Hal ini disebabkan oleh protes massa dan korban protes yang terbunuh sejak digulingkannya Aung San Suu Kyi pada 1 Februari.⁷²

Maka dari itu Indonesia diharapkan dapat menyelesaikan kudeta ini mengetahui bahwa persahabatan antara Indonesia dan Myanmar telah terjalin cukup lama. Hal lainnya menyangkut respon Indonesia yang menjadi negara pertama di Asia Tenggara memberikan tanggapan ketika kudeta terjadi. Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi telah melakukan berbagai upaya dalam mencari solusi untuk mengakhiri kudeta ini. Salah satu upaya Indonesia juga termasuk inisiasinya terhadap ASEAN yang telah didukung oleh Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Menteri Luar Negeri Indonesia mengatakan komitmen Indonesia dalam komunikasi yang dijalin kedua negara terdapat di seluruh pihak. Sehingga komunikasi tersebut termasuk pihak militer dan CRPH (Komite Wakil Pyidaungsu Hluttaw) secara intens agar sesegera mungkin ditemukan titik penyelesaian masalah. Maka diplomasi yang digunakan sebagai andalan bukan hanya diplomasi resmi tetapi juga melalui tiga jalur yang dimana negara, masyarakat, dan kombinasi dari keduanya akan sekaligus bergerak dalam mencari solusi terbaik.⁷³

c. Bentuk perjanjian yang akan dikejar di dalam *preventive diplomacy*

Sebagaimana disebutkan dalam *ASEAN Charter* dalam salah satu bagian prinsip dari ASEAN itu sendiri, ASEAN berpegang teguh pada prinsip tidak ikut campur dalam urusan internal negara-negara anggota atau *non-interference in the internal affairs of one another*.⁷⁴ Selain itu, dalam cara pengambilan keputusan, harus ada suatu kesepakatan yang sama di antara semua negara anggota ASEAN, atau disebut juga sebagai *consensus based approach*, yang dipercaya akan memastikan kesetaraan di antara negara-negara anggota dan mencegah marginalisasi anggota mana pun dalam keputusan-keputusan besar.⁷⁵ Kedua hal tersebut, prinsip-prinsip yang dipegang dan dipercaya akan menjaga perdamaian dan memastikan

⁷¹ Kay Johnson Panu Wongcha-um, "Analysis: On Myanmar, ASEAN Pushes Boundaries of 'Non-Interference'", *Reuters*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-asean-pushes-boundaries-non-interference-2021-04-26/>.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Srihandriatmo Malau, "Peran Aktif Indonesia Dalam Upaya Penyelesaian Krisis Di Myanmar," *Tribunnews*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.tribunnews.com/internasional/2021/04/07/peran-aktif-indonesia-dalam-upaya-penyelesaian-krisis-di-myanmar>.

⁷⁴ Associations of Southeast Asian Nations, *The ASEAN Charter* (Jakarta: ASEAN, 2007), 6 <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⁷⁵ Hong Hiep Le, "Can ASEAN Overcome the 'Consensus Dilemma' over the South China Sea?," *ISEAS Perspective*, no. 58 (2016): 2-3, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_58.pdf.

kesetaraan, pada permasalahan kudeta Myanmar justru akan menjadi salah satu faktor penghambat aksi mereka.

Rencana tindakan yang hendak dikejar oleh Indonesia di dalam ASEAN untuk menghadapi kudeta Myanmar adalah untuk mendorong negara tetangga di kawasan Asia Tenggara untuk menyetujui rencana aksi militer atas kudeta militer yang akan memenuhi janji junta untuk mengadakan pemilihan ulang dan akan diawasi untuk memastikan keadilan dan inklusivitasnya.⁷⁶ Tetapi usulan tersebut tidak memenuhi tuntutan publik para pengunjuk rasa dan juga beberapa negara Barat untuk segera membebaskan pemimpin terpilih, yaitu Aung San Suu Kyi dan juga pengakuannya terhadap pemungutan suara di bulan November yang dimenangkan partainya dengan telak. Berangkat dari sana, Dewan Keamanan PBB, Cina, Uni Eropa, dan juga Amerika Serikat, mendesak kelompok regional ASEAN untuk membantu menengahi krisis tersebut. Rencana dari Indonesia sendiri pun adalah menyerukan ASEAN agar memfasilitasi dialog antara junta militer Myanmar dan para pengunjuk rasa.⁷⁷

Pada akhirnya, diadakannya *ASEAN Leaders Meeting* atau ALM yang diselenggarakan di Jakarta, 24 April 2021. *ASEAN Leaders Meeting* ini bertujuan untuk membahas kudeta militer yang sekarang terjadi di Myanmar. Tetapi, ASEAN Leaders Meeting menghadapi reaksi keras atas keputusannya untuk mengundang pemimpin junta militer Myanmar, Jenderal Min Aung Hlaing ke acara tersebut.⁷⁸ Akhir dari ALM adalah lahirnya *5 point consensus* yang berisikan poin-poin sebagai berikut:

1. Pertama, kekerasan harus segera dihentikan di Myanmar dan semua pihak harus menahan diri sepenuhnya;
2. Kedua, segera dimulai dialog konstruktif antara semua pihak terkait untuk mencari solusi damai demi kepentingan rakyat;
3. Ketiga, utusan khusus Ketua ASEAN akan memfasilitasi mediasi proses dialog dengan bantuan Sekretaris Jenderal ASEAN;
4. Keempat, ASEAN akan memberikan bantuan kemanusiaan melalui AHA Centre;
5. Kelima, utusan khusus dan delegasi akan mengunjungi Myanmar untuk bertemu semua pihak terkait.⁷⁹

Namun beberapa orang menanggapi kelima konsensus tersebut sebagai sesuatu yang kurang efektif untuk menyelesaikan masalah di Myanmar ini, seperti tanggapan dari Direktur Eksekutif Burma Human Rights Network (BHRN) berbasis di Inggris, Kyaw Win. Kyaw mengutarakan kekecewaannya terhadap pernyataan ASEAN yang dikeluarkan ketua blok, yaitu Brunei Darussalam. Brunei beranggapan bahwa kekerasan tersebut juga dilakukan oleh para warga sipil. Kyaw mengatakan bahwa kekerasan hanya dilakukan oleh pihak militer fasis yang membunuh dan melukai para warga sipil menggunakan senapan mesin, granat, dan sniper. Selain itu, Kyaw juga menegaskan, mengapa dokumen ASEAN itu tidak mendesak

⁷⁶ Johannes Nugroho, "Indonesia gambles on special ASEAN summit on Myanmar".

⁷⁷ Tom Allard, "Exclusive: Indonesian Plan Calls for Southeast Asia to Hold Myanmar Junta to Election Pledge," *Reuters*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-asean-exclusive-idUSKBN2AM0PH>.

⁷⁸ Gibran Mahesa Drajat, "The Indonesia Factor in ASEAN's Response to Myanmar," *East Asia Forum*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/>.

⁷⁹ "Lima Konsensus ASEAN Soal Myanmar: Solusi Atau Formalitas?," *CNN Indonesia*, diakses pada 5 Juli 2021, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210427170918-106-635524/lima-konsensus-asean-soal-myanmar-solusi-atau-formalitas>.

kebebasan dari tahanan politik junta militer Myanmar yang ditahan sejak kudeta berlangsung, termasuk Aung San Suu Kyi dan juga Presiden Win Myint.⁸⁰

Lalu, apakah kinerja ASEAN dalam mencoba menyelesaikan kudeta militer Myanmar ini berjalan lancar? Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahkan sesuatu yang dipegang erat oleh ASEAN menjadi faktor penghalang penyelesaian masalah. Mengingat bahwa Myanmar adalah bagian dari ASEAN itu sendiri, prinsip *non-interference* dan *consensus based approach* akan mengulur waktu mereka untuk membuat suatu kesepakatan. Dalam prinsip *non-interference*, ASEAN memilih untuk tidak ikut campur dalam masalah internal negara anggota. Dikarenakan Myanmar adalah anggota dari ASEAN, mereka harus memutuskan apakah kudeta militer yang dipimpin oleh Min Aung Hlaing adalah hanya masalah internal. Tetapi, memikirkan tentang dampak yang disebabkan oleh kudeta tersebut, yaitu menyangkut masalah HAM dan juga keselamatan dari masyarakat Myanmar sehingga perlu adanya bantuan dari negara lain atau turun tangan secara langsung.⁸¹

Sedangkan untuk *consensus based approach*, dimana pengambilan keputusan memerlukan kesepakatan dari semua anggota, tentu saja akan menghambat penyelesaian masalah ini. Jika ada usulan dari negara lain, tentunya pihak dari Myanmar akan memikirkan apakah mereka akan rugi atau tidak dengan usulan tersebut. Seandainya Myanmar memilih untuk tidak bekerja sama dengan ASEAN, dengan mudah Ia dapat memutuskan untuk tidak setuju dan akhirnya keputusan pun tidak dapat ditentukan. Dibutuhkannya solusi yang dapat menguntungkan semua pihak terlibat. Menemukan solusi tersebut tentu akan memakan waktu yang cukup lama, terutama di permasalahan ini dimana pemimpin kudeta militer itu sendiri yang terlibat dalam *ASEAN Leaders Meeting*. Solusi tersebut perlu untuk dapat menyelesaikan masalah secara damai dan mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan, tetapi harus juga mendapat persetujuan dari pihak Myanmar.⁸² Sudah tidak asing, hasil yang dikemukakan oleh ASEAN adalah *five point consensus*, dimana tetap menimbulkan konflik dikalangan masyarakat. Karena *five point consensus* tersebut masih memiliki *loophole*, dimana tidak semua kepentingan dari pihak luar dapat terjamin dan tidak tersampaikan.

Kesimpulan

Indonesia telah melaksanakan bentuk *preventive diplomacy* di dalam ASEAN terhadap menangani kasus konflik kudeta pemerintahan dan junta militer di Myanmar dengan membuka jalur diplomatik antar pemimpin ASEAN dalam *ASEAN Leaders Meeting (ALM)* pada tanggal 24 April 2021 di Jakarta dan menghasilkan *five point consensus* antara pemimpin junta militer Min Aung Hlaing beserta pemimpin nasional negara ASEAN lainnya. Keengganan pihak militer Myanmar untuk menuruti solusi *five point consensus* menjadi bentuk anomali penyelenggaraan *preventive diplomacy*. Dengan menggunakan indikator keefektifan *preventive diplomacy* Amanda Huan dan Ralf Emmers, penulis dapat menemukan faktor-faktor yang melatarbelakangi ketidakefektifan kegiatan *preventive diplomacy* ini.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Oren Samet, "ASEAN Won't Save Myanmar", *Foreign Policy*, diakses 5 Juli 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/23/asean-summit-myanmar-coup-diplomacy-min-aung-hlaing/>

⁸² *Ibid.*

Pertama adalah kontribusi dan ketertarikan *great power* yang sangat minim, yang dapat dilihat dari reaksi Tiongkok, Amerika Serikat, India, dan Rusia yang menunjukkan keinginan intervensi. Kedua adalah krisis legitimasi yang dimiliki badan *preventive diplomacy* di ASEAN maupun kredibilitas Indonesia sebagai ‘tetua’ yang bersifat subjektif. Negara anggota ASEAN yang tidak seia-seketa mengenai dinamika keamanan internal ASEAN maupun pandangan politik mengenai krisis junta militer Myanmar juga hadir sebagai faktor lain permasalahan legitimasi. Ketiga adalah bentuk perjanjian *five point consensus* yang didasari oleh prinsip *non-interference in the internal affairs of one another* dan *consensus based approach* yang dipegang oleh ASEAN menjadi penghalang keberhasilan *preventive diplomacy* ini. Prinsip *non-interference in the internal affairs of one another* menyebabkan negara anggota ASEAN tidak dapat mengintervensi negara Myanmar secara langsung. Kedua prinsip yang dipegang teguh dalam penyetujuan perjanjian ini menjadi penghalang terciptanya perjanjian yang efektif karena memakan waktu yang lama dan membuat masalah lebih kompleks.

Ketidakmampuan Indonesia dalam memenuhi 3 indikator keefektifan *preventive diplomacy* membuktikan bahwa Indonesia telah gagal dalam menjalankan kegiatan *preventive diplomacy* di ASEAN dalam kasus kudeta Myanmar. Permasalahan institusional dan nilai-nilai kepemimpinan di dalam ASEAN juga ikut berkontribusi pada kegagalan tindakan *preventive diplomacy* yang sangat dikejar oleh pihak Indonesia. Kegagalan pencapaian *preventive diplomacy* oleh Indonesia di dalam ASEAN maupun di dalam ASEAN itu sendiri telah menjadi pukulan besar bagi masyarakat sipil Myanmar kembali ke keputusan dan hilangnya potensi intervensi pihak regional maupun internal dalam menyingkirkan kepemimpinan junta militer di Myanmar.

DAFTAR PUSTAKA

SUMBER BUKU/JURNAL

- Acharya, A. (1996). (ed. Bunn Negara and Cheah Siew Ean.) Preventive Diplomacy: Issues and Institutions in the Asia Pacific Region. Dalam *Managing Security and Peace in the Asia Pacific*. Kuala Lumpur: ISIS Malaysia.
- Acharya, A. (30-31 Oktober 1996). Preventive Diplomacy: A Concept Paper, *Paper prepared for the Workshop on Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, Singapore*.
- Andika, M.T. (Juli-Desember 2016). An Analysis of Indonesia Foreign Policy Under Jokowi’s Pro-People Diplomacy. *Indonesian Perspective* 1, (no. 2). 93-105. DOI: 10.14710/ip.v1i2.14284.
- Associations of Southeast Asian Nations, (2007). *The ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.
- Boutros-Ghali, B. (17 Juni 1992). *An Agenda for Peace* (New York: United Nations).
- Della-Giacoma, Jim. (2011). Preventive Diplomacy in Southeast Asia: Redefining the ASEAN Way. *International Peace Institute* 31. 28-34. <https://www.jstor.org/stable/resrep09602.6>.
- Emmers, R dan Tan, S.S. (2011). The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?. *Asian Security* 7, (no. 1) 44-60, DOI: 10.1080/14799855.2011.548211.
- Heiduk, F. (2016). Indonesia in ASEAN: regional leadership between ambition and ambiguity, *German Institute for International and Security Affairs*, 1-38.
- Huan. A dan Emmers, R. (2016). What explains the success of preventive diplomacy in Southeast Asia?, *Global Change, Peace & Security*, 77-93. DOI: 10.1080/14781158.2016.1259214.

- Jamal, U. (12 April 2021). Russia and Myanmar's militaries grow closer as post-coup violence continues. *ASEAN TODAY*. Diakses dari <https://www.aseantoday.com/2021/04/russia-and-myanmars-militaries-grow-closer-as-post-coup-violence-continues/>.
- Le, H. H. (2016). Can ASEAN Overcome the 'Consensus Dilemma' over the South China Sea? *ISEAS Perspective* (no. 58). 1-3. https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_58.pdf.
- Lund, M.S. (1997) *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington DC: United States Institute for Peace.
- Pramudyani, Y.D. (12 Desember 2020). Indonesia desak Myanmar selesaikan akar permasalahan Rohingya. *Antara News*. Diakses dari, <https://www.antaraneews.com/berita/1722594/indonesia-desak-myanmar-selesaikan-akar-permasalahan-rohingya>.
- Roza, R. (Februari 2021). "Military Coup in Myanmar: A Test For ASEAN". *INFO Singkat XIII* (no. 4).
- Shenchun, Y dan Yanjun, G. (November 2020). (ed. Yanjun Guo dan Fujian Li). Origin and Development of Preventive Diplomacy. Dalam *Preventive Diplomacy in the Asia Pacific*, World Scientific. DOI: 10.1142/9789811218552_0001.
- Sokla, C. (April 2019). ASEAN's Preventive Diplomacy: What Roles for ASEAN in the South China Sea and the Rakhine State Issues? *Open Journal of Political Science* 9, (no. 2). DOI: 10.4236/ojps.2019.92024.
- Steiner, B.H. (2004). *Collective Preventive Diplomacy: A Study in International Conflict Management*, Albany: State University of New York Press.
- Tivayanond, J.M. (2004). Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia. *Working papers in contemporary Asian studies*. Centre for East and South-East Asian Studies Lund University. <http://www.ace.lu.se/publications/workingpapers/Tivayanond.pdf>
- United Nations. *The Charter of the United Nations*, 1945, 1 UNTS XVI, <http://www.unhchr.ch/pdf/UNcharter.pdf>.

SUMBER ONLINE

- (1 Februari 2021). Kudeta Militer Di Myanmar: Presiden AS Joe Biden Ancam Kembali Jatuhkan Sanksi, *BBC News*, diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-55882233>.
- (1 Februari 2021). Kudeta Myanmar: Barat mengecam, Indonesia dan tiga negara ASEAN minta konflik diselesaikan melalui 'mekanisme hukum' dan 'dialog yang damai', *BBC News*, diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-55887214>.
- (1 Februari 2021). Myanmar coup: Aung San Suu Kyi detained as military seizes control, *BBC News*, diakses dari <https://www.bbc.com/news/world-asia-55882489>.
- (Oktober 2015). Preventive Diplomacy, *Cambridge Core*, diakses dari <https://www.cambridge.org/core/books/asiapacific-security-lexicon-updated-2nd-edition/preventive-diplomacy/F2CDCFDB2E0FB0E180BCF0653B0E46>.
- Damhuri, Elba. (21 Maret 2021). Mesranya China-Myanmar Dan Ancaman Amerika Serikat, *Republika Online*, diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/qqbplw440/mesranya-chinamyanmar-dan-ancaman-amerika-serikat-part2>.
- Drajat, G.M. (21 Mei 2021). The Indonesia factor in ASEAN's response to Myanmar *East Asia Forum*, diakses dari <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/>.
- Poling, G. (23 Mei 2021). Events in Myanmar leave ASEAN behind, *East Asia Forum*, diakses dari <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/events-in-myanmar-leave-asean-behind/>.
- Marston, H. (20 Januari 2020). Has the US Lost Myanmar to China?. *The Diplomat*, diakses dari <https://thediplomat.com/2020/01/has-the-us-lost-myanmar-to-china/>.
- Maizland, L. (10 Februari 2021). "Myanmar's Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict". *Council on Foreign Relations*. Diakses dari <https://www.cfr.org/backgrounder/myanmar-history-coup-military-rule-ethnic-conflict-rohingya>.

- Williams, Nicola. (11 Februari 2021). Myanmar pushes ASEAN to the brink. *The Interpreter*, diakses dari <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.
- Allard, T. (22 Februari 2021). Exclusive: Indonesian Plan Calls for Southeast Asia to Hold Myanmar Junta to Election Pledge. *Reuters*. diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-asean-exclusive-idUSKBN2AM0PH>.
- Strangio, S. (18 Februari 2021). Indonesia Leading ASEAN Push on Myanmar Coup. *The Diplomat*. Diakses dari <https://thediplomat.com/2021/02/indonesia-leading-asean-push-on-myanmar-coup/>.
- Uli, (15 Februari 2021). Ekspor RI ke Myanmar Bakal Terpengaruh Efek Kudeta,” *CNN Indonesia*. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210215143116-92-606392/ekspor-ri-ke-myanmar-bakal-terpengaruh-efek-kudeta>.
- (13 November 2020). Myanmar: Aung San Suu Kyi's party wins majority in election”, *BBC News*, diakses dari <https://www.bbc.com/news/world-asia-54899170>.
- (1 April 2021). AS Minta China Jangan Tutup Mata Soal Myanmar. *CNN Indonesia*, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210401131853-134-624896/as-minta-china-jangan-tutup-mata-soal-myanmar>.
- Zeeshan, M. (April 2021). India's Approach Toward Myanmar Will Hurt Its Credibility. *The Diplomat*. Diakses dari <https://thediplomat.com/2021/04/indias-approach-toward-myanmar-will-hurt-its-credibility/>.
- Chatterji, R. (April 2021). China's Relationship with ASEAN: An Explainer, *ORF*, diakses dari <https://www.orfonline.org/research/china-relationship-asean-explainer/>.
- (5 April 2021). ASEAN leaders to meet over Myanmar, chair Brunei says. *Reuters*, diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-asean-idUSKBN2BS0HB>.
- Malau, S, (7 April 2021). Peran Aktif Indonesia Dalam Upaya Penyelesaian Krisis Di Myanmar. *Tribunnews*. diakses dari <https://www.tribunnews.com/internasional/2021/04/07/peran-aktif-indonesia-dalam-upaya-penyelesaian-krisis-di-myanmar>.
- (13 April 2021). Myanmar coup: The people shot dead since the protests began, *BBC News*, diakses dari <https://www.bbc.com/news/world-asia-56636345>.
- Nugroho, Johannes. (21 April 2021). “Indonesia gambles on special ASEAN summit on Myanmar”. *The Interpreter*. diakses dari <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-gambles-special-asean-summit-myanmar>.
- Samet, O. (23 April 2021). ASEAN Won't Save Myanmar. *Foreign Policy*, diakses dari <https://foreignpolicy.com/2021/04/23/asean-summit-myanmar-coup-diplomacy-min-aung-hlaing/>.
- Wongcha-um, K. J. P. (26 April 2021). Analysis: On Myanmar, ASEAN Pushes Boundaries of ‘Non-Interference’, *Reuters*, diakses dari <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-asean-pushes-boundaries-non-interference-2021-04-26/>.
- (27 April 2021). Australia Desak ASEAN Terapkan 5 Konsensus KTT Soal Myanmar. *CNN News*, diakses dari, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210427114036-113-635283/australia-desak-asean-terapkan-5-konsensus-ktt-soal-myanmar>.
- (27 April 2021). Lima Konsensus ASEAN Soal Myanmar: Solusi Atau Formalitas?,” *CNN Indonesia*. Diakses dari 5 Juli 2021, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210427170918-106-635524/lima-konsensus-asean-soal-myanmar-solusi-atau-formalitas>.