

Strategi bagi Keketuaan Indonesia di ASEAN dalam Mendorong Pelaksanaan *Five Point Consensus* (5PC) pada Konflik Myanmar

Cahya Pamengku Aji,

Pusat SKK Aspasaf, Badan Strategi Kebijakan Luar Negeri (BSKLN)
Kementerian Luar Negeri

Novri Surya Ningsih

Pusat SKK Aspasaf, Badan Strategi Kebijakan Luar Negeri (BSKLN)
Kementerian Luar Negeri

ABSTRAK

Pada 4 April 2021, pemimpin negara–negara ASEAN dan pemimpin militer Myanmar menyepakati *Five Point Consensus* (5PC) sebagai respon kolektif ASEAN terhadap situasi di Myanmar. 5PC merupakan produk deliberasi ASEAN yang berlandaskan musyawarah dan kesepakatan. Hasil musyawarah diharapkan menjadi acuan yang sah bagi ASEAN dalam mengupayakan penyelesaian konflik di Myanmar. Namun, hingga Januari 2023, implementasi 5PC belum mengalami kemajuan signifikan. Hal ini menegaskan perlunya strategi bagi keketuaan Indonesia di ASEAN untuk mengupayakan pelaksanaan 5PC di Myanmar. Untuk itu, penulis menggunakan *theory of peace* dari Johan Galtung dalam merumuskan strategi tersebut. Menurut teori Galtung, konflik terjadi karena adanya kekerasan struktural dan kekerasan fisik. Upaya perdamaian terhadap kekerasan struktural dan kekerasan fisik adalah terciptanya *positive peace* dan *negative peace*. Dalam mendorong pelaksanaan 5PC, maka hal yang perlu diupayakan adalah terciptanya *negative peace* di Myanmar. Guna menciptakan *negative peace*, penulis merekomendasikan beberapa strategi yaitu melakukan *multistakeholder and second track engagement*, menggandeng Tiongkok, Rusia, India, dan *Special Envoy* PBB, serta memperkuat upaya *special envoy* ASEAN.

Kata Kunci: Konflik Myanmar, *Five Point Consensus*, Keketuaan Indonesia di ASEAN

LATAR BELAKANG

Pada 2023, Indonesia memegang peranan penting di kawasan sebagai ketua ASEAN atau ASEAN *Chairmanship*. Keketuaan ASEAN telah mewariskan sejumlah isu regional dan tantangan internal yang harus diselesaikan. Salah satu isu yang paling mendesak adalah penyelesaian krisis di Myanmar. Mengacu pada krisis tersebut, terdapat sejumlah ruang pembenahan terhadap solusi konflik yang dapat diupayakan oleh Indonesia

dalam keketuaan di ASEAN. Pembenahan ini menjadi penting untuk membuktikan bahwa ASEAN tidak mengarah pada “self-destruction” dan justru masih relevan dalam merawat kerja sama di kawasan.

Konflik Myanmar dipicu oleh kudeta Militer yang terjadi pada 1 Februari 2021. Hal ini ditandai dengan operasi penahanan para pemimpin pemerintah sipil, di antaranya Presiden Win Myint, Penasihat Negara Aung San Suu Kyi serta para calon anggota parlemen terpilih hasil pemilu (Clare, 2021). Kudeta terjadi akibat adanya

laporan kecurangan pemilu dan pihak-pihak tertentu yang dianggap akan melakukan tindakan membahayakan terhadap Konstitusi 2008 Myanmar (The Irrawaddy, 2021). Konstitusi 2008 Myanmar mengatur segmentasi kekuasaan Myanmar secara parsial yang setara di antara pemerintah militer dan sipil. Konstitusi tersebut memastikan bahwa militer menguasai 25% kursi parlemen, tiga jabatan menteri (pertahanan, dalam negeri, dan keamanan perbatasan), serta satu kursi wakilpresiden (Clare, 2021).

Peralihan kekuasaan diklaim sebagai tindakan legal sesuai dengan pasal 418 Konstitusi 2008 yang menjustifikasi langkah Panglima Militer untuk berhak mengambil alih kekuasaan apabila terjadi kondisi darurat. Kegagalan Komisi Pemilu dalam menyelesaikan sengketa mengarah pada pelanggaran Konstitusi yang dapat menyebabkan perpecahan nasional (Strangio, 2021).

Setelah kudeta 2021 dilancarkan, konflik terus berlanjut di Myanmar hingga pihak oposisi mendeklarasikan "people's defensive war" untuk menggerakkan masyarakat sipil melakukan perlawanan terhadap Militer Myanmar (International Crisis Group, 2021). Ketidakjelasan mengenai pemerintahan mana yang *legitimate* terus berdampak pada kekacauan dalam mengorganisasi massa hingga memperburuk konflik Myanmar. Menurut *International Institute for Strategic*

Studies (IISS), sampai dengan April 2023, total serangan berjumlah 21.574, yang terdiri dari serangan militer (12.458), serangan bom (4.789), tindakan kekerasan (820), dan perusakan infrastruktur (2.780) (IISS, 2023). Banyaknya tindak kekerasan serta kerusakan fasilitas umum menstimulus tingginya jumlah pengungsi Myanmar. Diperkirakan jumlah pengungsi meningkat hingga 2 juta orang dan mengungsi ke negara tetangga seperti Thailand, India, dan Tiongkok (UNHCR, 2023).

Konflik Myanmar ini menjaditantangan serius terhadap kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara. Konflik Myanmar berpotensi melemahkan keberadaan dan relevansi ASEAN jika tidak ditangani dengan cepat dan tepat. Selain itu, konflik Myanmar juga dianggap melanggar Piagam ASEAN, khususnya terhadap prinsip perdamaian, patuh pada hukum internasional, mengedepankan penyelesaian sengketa dengan cara damai, dan perlindungan hak asasi manusia. Di sisi lain, ASEAN juga terikat isu non-interference terhadap masalah dalam negeri anggotanya.

Dalam menanggapi konflik Myanmar, ASEAN telah bergerak mencari solusi untuk meredakan situasi. Pemimpin negara-negara ASEAN dan pemimpin militer Myanmar, Jenderal Min Aung Hlaing bertemu di Jakarta dalam pertemuan darurat *ASEAN Leaders'*

Meeting pada 24 April 2021. Dalam *chairman's statement* yang dihasilkan, para pemimpin negara anggota ASEAN menyetujui *Five Point Consensus* (5PC) sebagai respon kolektif ASEAN terhadap situasi Myanmar. Adapun isi dari 5PC adalah sebagai berikut (ASEAN Secretariat, 2021):

1. Kekerasan harus segera dihentikan di Myanmar dan semua pihak harus menahan diri sepenuhnya.
2. Dialog konstruktif di antara semua pihak terkait harus segera dimulai untuk mencari solusi damai bagi kepentingan rakyat.
3. Utusan khusus Ketua ASEAN akan memfasilitasi mediasi proses dialog, dengan bantuan Sekretaris Jenderal ASEAN.
4. ASEAN akan memberikan bantuan kemanusiaan melalui *AHA Centre*.
5. Utusan khusus dan delegasi akan mengunjungi Myanmar untuk bertemu dengan semua pihak terkait.

Meskipun Jenderal Min Aung Hlaing menyetujui 5PC tersebut, namun pelaksanaannya terlihat sulit dilakukan oleh militer Myanmar. Dua hari setelah 5PC diumumkan, militer Myanmar menyatakan akan “mempertimbangkan” saran konstruktif ASEAN setelah situasi kembali stabil. Hingga Januari 2023 (memasuki masa keketuaan Indonesia di ASEAN), implementasi 5PC belum mengalami kemajuan signifikan. Selain itu, pendekatan implementasi 5PC oleh dua

keketuaan ASEAN sebelumnya lebih difokuskan untuk menekan militer Myanmar / *State Administration Council* (SAC) mencapai tujuan 5PC tanpa dapat berkomunikasi atau melibatkan pihak – pihak lain selain Militer Myanmar. Padahal, pihak yang terlibat dalam konflik Myanmar terdiri dari multiaktor. Kondisi ini menjadi salah satu sebab kegagalan dua keketuaan ASEAN sebelumnya dalam mendorong pelaksanaan 5PC, di mana keduanya hanya dapat melakukan *engagement* dengan pihak militer Myanmar.

Konflik yang melibatkan 2 atau lebih aktor memerlukan pelibatan seluruh aktor untuk berpartisipasi dalam setiap upaya penghentian maupun penurunan kekerasan guna pelaksanaan dialog untuk menetapkan resolusi konflik bersama. Hal-hal demikian merupakan modal dasar implementasi 5 PC dapat terwujud. Merangkul dan menuntut hanya ke salah satu pihak tidak akan bisa menciptakan penghentian kekerasan (*negative peace*) yang dapat mendorong pelaksanaan 5PC.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang di atas, maka diperlukan adanya strategi bagi keketuaan ASEAN saat ini (Indonesia) untuk mendorong pelaksanaan 5PC di Myanmar. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menganalisis bagaimana strategi yang dapat dilakukan Indonesia sebagai ketua

ASEAN dalam mendorong pelaksanaan 5PC.

KERANGKA BERPIKIR DAN METODE PENELITIAN

Tulisan ini mencoba merumuskan strategi bagi Indonesia dalam mengupayakan pelaksanaan 5PC. Strategi yang disusun harus dapat menyentuh dasar dari terjadinya konflik. Dalam hal ini, *theory of peace* dari Johan Galtung dapat digunakan untuk merumuskan strategi tersebut. Esensi dari teori ini adalah menghubungkan konsep perdamaian dengan konsep kekerasan, di mana perdamaian dapat dianggap sebagai absensi dari tindakan kekerasan (Galtung, J, 1969). Oleh karena itu, pada bagian kerangka berpikir ini, penulis menyajikan pemikiran Galtung dan beberapapemikiran akademisi mengenai teoriGaltung.

Dalam teorinya, Galtung menjelaskan bahwa tiga komponen utama dalam membentuk konflik adalah sikap (*attitude*), perilaku (*behavior*), dan pertentangan (*contradiction*) (Azisi, 2021:224). Menurut Galtung, konflik yang terbentuk akan menyebabkan kekerasan dalam dua kategori, yaitu kekerasan personal (*personal violence*) dan kekerasan struktural (*structural violence*). Kekerasan personal adalah melakukan kejahatan fisik terhadap pihak lain atau kekerasan langsung (*direct violence*). Sementara itu, kekerasan struktural adalah adanya ketidaksetaraan dan ketimpangan di

masyarakat atau yang disebut dengan kekerasan tidak langsung (*indirect violence*) (Galtung, J, 1969:170).

Setelah membagi kekerasan dalam dua kategori, teori Galtung juga membagi perdamaian dalam dua kategori, yaitu *negative peace* dan *positive peace*. *Negative peace* adalah hilangnya tindakan – tindakan kekerasan fisik atau adanya absensi dari tindak kekerasan langsung, misalnya kesepakatan genjatan senjata. Sementara itu, *positive peace* adalah munculnya harmoni atau keadilan yang dapat menciptakan perdamaian berkelanjutan (Galtung, J, 1969:183).

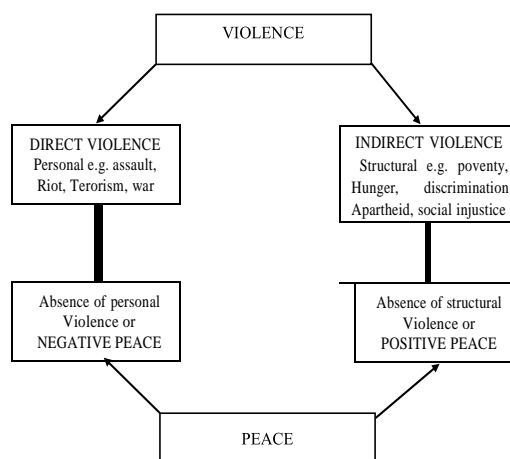


Figure 1: Konsep Teori Johan Galtung (Grewel, 2003)

Teori Galtung ini telah digunakan oleh beberapa akademisi untuk memahami konsep konflik dengan melakukan asesmen terhadap teori Galtung. Adapun beberapa literatur di antaranya adalah tulisan Rauf (2011), Jondar, dkk (2022), dan Alexandra (2020). Tulisan Rauf adalah pengaplikasian teori Galtung terhadap kekerasan yang terjadi pada kaum muslim

India. Tulisan tersebut menyimpulkan bahwa ketimpangan sosial ekonomi tidak hanya terjadi karena lemahnya pembangunan tetapi juga dipengaruhi oleh aspek politik (Rauf, 2011). Struktur ekonomi, sosial dan politik tersebut yang menyebabkan ketidakadilan terjadi, di mana ini sejalan dengan konsep dari teori Galtung.

Jondar dkk juga memiliki pemikiran yang sama dengan Galtung, Jondar melakukan penelitian terkait kondisi perdamaian di Indonesia, di mana upaya penghapusan diskriminasi di Indonesia adalah salah satu upaya yang dilakukan untuk menghilangkan kekerasan struktural (Jondar, dkk, 2022). Sementara itu, Alexandra mengambil isu terorisme, Alexandra menggunakan teori Galtung untuk menganalisis sumber akar terorisme dan radikalisme. Alexandra menyimpulkan bahwa terorisme dan radikalisme berasal dari pola pikir manusia yang tidak hanya dipengaruhi oleh lingkungan tetapi juga dipengaruhi oleh kekerasan struktural sesuai pemikiran Galtung (Alexandra, 2020).

Dari gambaran literatur di atas, melihat konflik Myanmar melalui teori Galtung adalah topik yang menarik untuk diteliti. Hal tersebut dapat dipahami dari beberapa peneliti yang telah menganalisis teori Galtung dalam berbagai konflik. Namun, belum terdapat akademisi yang menganalisis konflik Myanmar menggunakan teori Galtung.

Tulisan ini menggunakan metode kualitatif karena prosesnya yang bersifat penjelasan interpretatif. Dalam memahami karakteristik militer Myanmar serta aktor lain yang terlibat, maka dibutuhkan penjelasan interpretatif melalui tinjauan literatur dan intepretasi peneliti sebagai instrumen utama tulisan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam tulisan ini adalah studi literatur dan tinjauan lapangan penulis. Literatur mengacu pada berbagai teks atau tulisan, baik secara visual maupun yang diucapkan di media komunikasi. Selain itu, salah satu penulis juga mengalamilangsung situasi konflik di Myanmar sehingga dapat dijadikan bahan tinjauan langsung di Myanmar.

DISKUSI / ANALISIS

Kekerasan Struktural dan Personal di Myanmar Penyebab Ketiadaan Perdamaian

Beberapa negara pasca kemerdekaan cenderung menganut kultur militerisme sebab militer dianggap kompeten dalam menangani berbagai instabilitas. Salah satunya ialah Myanmar, negara multi kultur, multi etnis, dan multi agama, di mana pasca kemerdekaan berbagai etnis membentuk nation-state merdeka yang masing-masing belum stabil. Perpecahan tersebut mendorong militer Myanmar mengambil alih kekuasaan pada 1962. Myanmar pun menjadi praetorian state, yaitu negara dengan pemerintahan militer

(Ambarwati, 2021: 11).

Militer yang awalnya berperan melawan kolonialisme berubah peran menjadi agen pembangunan yang dipimpin oleh Jenderal Ne Win. Militer Myanmar berupaya menghapus berbagai bentuk pluralisme. Hal ini bertujuan untuk memastikan militer menjadi satu-satunya kekuatan yang bertanggung jawab atas semua aspek kehidupan sosial-politik di Myanmar. Rezim Ne Win juga mengupayakan mekanisme formal dan informal terlembagakan melalui militer untuk membentuk pemerintahan yang solid tanpa adanya ancaman internal (Huang, 2013: 249). Dengan kata lain, kultur hierarki ditujukan untuk memprioritaskan kepentingan lembaga dan kesatuan organisasi militer. Fakta ini memperkuat tesis adanya kultur militerisme di Myanmar dengan terpenuhinya eksistensi militer pada birokrasi secara eksekutif. Kultur militerisme tersebut tanpa disadari membentuk kekerasan struktural, di mana terdapat ketimpangan dalam partisipasi politik di Myanmar.

Seiring berjalannya waktu, kondisi ini memunculkan berbagai pertentangan dari kelompok etnis hingga menyebabkan rezim Ne Win tidak mampu mencapai dominasi mutlak. Berbagai upaya dilakukan oleh militer untuk merebut kembali kontrol atas negara. Upaya mencari dukungan pun dilakukan kepada non-state actors, seperti bisnis swasta dan

organisasi non-pemerintah, padahal awalnya militer berupaya menyingkirkan mereka. Langkah ini akhirnya berujung pada dominasi partai tunggal di Myanmar yang didukung militer, yaitu *Burma Socialist Programme Party* (BSPP) (Huang, 2013). Hal ini menunjukkan adanya perlawanan terhadap kekerasan struktural walaupun gagal dilakukan, hingga militer kembali mendominasi partai politik.

Upaya persatuan dan keamanan dilanjutkan dengan cara otoriter, hingga sebagian besar organisasi sipil telah dikooptasi oleh militer. Kehidupan di bawah pantauan bersenjata menjadi *way of life* masyarakat di Myanmar. Bahkan, anggota militer menguasai berbagai sektor bisnis seperti perhotelan, restoran, angkutan umum, sampai proyek-proyek pembangunan (Ambarwati, 2021). Hal-hal tersebut memperlihatkan kuatnya kekerasan struktural di Myanmar dengan peran dominatif militer pada berbagai unsur sosial masyarakat sipil hingga menyebabkan ketimpangan sosial. Oleh karena itu, di bawah pemerintahan militer, masyarakat Myanmar dihadapkan pada kontrol pemerintah yang ketat melalui represi politik.

Selain itu, arah penyusunan kebijakan ekonomi mengantarkan Myanmar pada stagnasi ekonomi selama beberapa dekade. Melemahnya partisipasi masyarakat, kemerosotan ekonomi yang mendalam, dan berbagai ketimpangan yang ada memicu keinginan masyarakat

akan sistem pemerintahan baru. Pada titik ini, kembali terjadi upaya perlawanan terhadap kekerasan struktural di Myanmar.

Aksi protes pada 8 Agustus 1988 dikenal sebagai 'Aksi 8888' menjadi momentum atas manifestasi rakyat terhadap gerakan pro-demokrasi, gerakan dalam melawan kekerasan struktural. Hal ini berimbas pada jatuhnya rezim tunggal BSPP, yang diikuti pendirian National League for Democracy (NLD) oleh Aung San Suu Kyi (Al Jazeera, 2021).

Pelaksanaan Pemilihan Umum 1990 mengusung sistem multi-partai untuk pertama kalinya sejak militer Myanmar mengambil alih pemerintahan. Pemilu yang diikuti oleh 93 partai dan 485 dari 492 wilayah konstituen berhasil dimenangkan NLD dengan total perolehan suara mencapai 90% (Aung, 2020). Namun, State Law and Order Restoration Council / SLORC (rezim militer Myanmar) tidak menyerahkan kekuasaan ke NLD sebagai partai pemenang pemilu. Hal ini memperlihatkan militer secara sengaja menunda demokratisasi di Myanmar dan kekerasan struktural di Myanmar terus terjadi. Namun, setidaknya pembentukan NLD menjadi fondasi utama dalam membangun prospek demokratisasi Myanmar.

Hingga pada akhirnya militer Myanmar menginisiasi Konstitusi 2008, di mana konstitusi tersebut mengatur segmentasi kekuasaan secara parsial yang setara di antara pemerintah militer

dan sipil. Hal ini dilakukan untuk mempertahankan pengaruh dominan militer dalam hak veto dan kebijakan pemerintah yang substansial bagi masyarakat Myanmar (Human Rights Watch, 2008). Pada Pemilu 2015, kembali NLD menang secara mutlak dan menguasai parlemen. Htin Kyaw terpilih sebagai Presiden non-militer pertama setelah lebih dari 40 tahun Myanmar dikuasai oleh militer. Pada Pemilu 2020, NLD kembali hampir menguasai parlemen yang kemudian menjadi dasar tuduhan kecurangan dalam pemilu, hingga terjadi kudeta militer 2021 (Ambarwati, 2021).

Jika melihat fakta-fakta di atas, hal yang paling berbahaya dari kekerasan struktural ini adalah terjadinya *direct violence*, seperti ledakan pemberontakan di berbagai daerah. Untuk itu, konflik Myanmar diproyeksi akan terus terjadi sebagai resultan dari kekerasan struktural tersebut. Menurut IISS, sampai dengan April 2023, total serangan berjumlah 21.574, yang terdiri dari serangan militer (12.458), serangan bom (4.789), tindakan kekerasan (820), dan perusakan infrastruktur (2.780).

Direct violence tersebut menunjukkan kondisi politik Myanmar yang semakin tidak stabil dan tingginya gangguan terhadap masyarakat dalam menjalani kehidupan sosial. Situasi ini juga memperlihatkan militer Myanmar tidak memiliki langkah preventif untuk mengatasi perlawanan masyarakat

Myanmar. Penyelesaian masalah dengan kekerasan tersebut hanya memperburuk hubungan kausalitas antara militer Myanmar dengan masyarakat sipil dan pihak oposisi.

Menurut teori Galtung, upaya perdamaian terhadap kekerasan struktural dan *direct violence* adalah terciptanya *positive peace* dan *negative peace*. *Positive peace* di Myanmar merupakan upaya jangka panjang yang dapat dilakukan mengingat ketimpangan dan diskriminasi telah terjadi sejak lama. Selain itu, kekerasan struktural tersebut merupakan urusan internal Myanmar yang harus diselesaikan secara internal. Tanpa campur tangan pihak lain maupun ASEAN yang berpedoman pada penghormatan terhadap piagam ASEAN.

Untuk itu, langkah yang dapat dan perlu dilakukan Indonesia sebagai ketua ASEAN adalah mengupayakan terciptanya *negative peace*. Dalam hal ini, *negative peace* merupakan cara mendorong pelaksanaan 5PC ASEAN. Mandat 5PC yang terdiri dari pertemuan semua pihak, pelaksanaan dialog konstruktif, dan penyaluran bantuan kemanusiaan dapat terlaksana apabila *negative peace* tercipta. Maka strategi yang diperlukan dalam mengupayakan *negative peace* berdasarkan tinjauan penulis adalah melakukan *multistakeholder and second track engagement*, menggandeng Tiongkok, Rusia, India, dan *Special Envoy*

PBB, serta memperkuat upaya *Special Envoy ASEAN*.

Adapun strategi tersebut didasari oleh kondisi konflik Myanmar yang berkepanjangan sejak 1962 dan diperparah oleh kudeta 2021, sehingga penulis memandang perlu adanya *good offices* yang memadai dalam menyelesaikan konflik. Langkah awal yang perlu dilakukan dalam mengupayakan *good offices* adalah menyusun mekanisme untuk memfasilitasi dialog inklusif bagi seluruh aktor yang terlibat tanpa harus mencampuri proses dialog (*non interference*).

Namun, mempertimbangkan kondisi banyaknya aktor yang terlibat dalam konflik, dan beberapa aktor yang tidak bersedia melakukan dialog, maka dibutuhkan bantuan pihak eksternal yang memiliki kemampuan untuk melakukan *engagement* terhadap aktor-aktor tersebut. Kehadiran pihak eksternal adalah untuk menguatkan mekanisme *engagement* agar pihak-pihak yang terlibat konflik berkenan melakukan dialog.

Dalam hal ini, untuk membatasi keterlibatan pihak eksternal maka mekanisme *engagement* harus di bawah koridor ASEAN yang menganut prinsip non intervensi. Hal ini mengingat dalam situasi tidak adanya mekanisme *engagement*, dapat mendorong pihak eksternal terlibat dalam konflik. Untuk itu dibutuhkan sebuah mekanisme yang berada di bawah koridor

ASEAN guna mencegah lebih banyak pihak eksternal terlibat dengan membawa kepentingan masing-masing.

Di sisi lain, kehadiran pihak lain juga diperlukan untuk mengubah *attitude dan behavior* dari aktor-aktor yang terlibat konflik sesuai dengan kerangka teori Galtung terkait 3 komponen utama dalam konflik, di mana ASEAN selama ini memiliki keterbatasan dalam mendorong aktor-aktor tersebut untuk melakukan dialog inklusif.

MULTI-STAKEHOLDERS ENGAGEMENT

Langkah strategis yang pertama adalah melakukan pemetaan terhadap aktor – aktor yang terlibat dalam konflik. Konflik Myanmar melibatkan aktor-aktor multidimensional, yaitu, **Pertama**, militer Myanmar / *State Administration Council* (SAC) dengan partai politik pendukung seperti *Union Solidarity and Development Party* (USDP) dan milisi simpatisan. **Kedua**, terdapat gabungan tim oposisi (*Parallel Government*) yaitu *National Unity Government* (NUG) dengan dukungan yang berasal dari partai NLD, *People's Defence Forces* (PDF), tokoh *Civil Disobedience Movement* (CDM), dan lain – lain. **Ketiga**, pihak – pihak Organisasi Etnis Bersenjata / *Ethnic Armed Organizations* (EAOs).

Pendekatan implementasi 5PC ASEAN selama ini lebih difokuskan untuk menekan SAC mencapai tujuan 5PC tanpa

dapat berkomunikasi atau melibatkan pihak – pihak lain selain Militer Myanmar. Padahal, pihak – pihak non-militer terutama EAOs juga menjadi faktor penentu dari konflik Myanmar. Hal ini disebabkan oleh kapabilitas EAOs dalam melakukan perlawanan bersenjata yang dapat memperburuk konflik, serta kapabilitas EAOs yang juga dapat berperan sebagai katalis perdamaian antara pihak SAC dengan pihak *Parallel Government*. Pihak SAC telah menutup ruang dialog dengan *Parallel Government* yang dianggap sebagai teroris.

Pada saat ini pihak SAC dan pihak *Parallel Government* sedang melakukan pendekatan terhadap EAOs dengan agenda masing–masing. SAC melakukan pendekatan dengan EAOs dalam kerangka perwujudan perdamaian berdasarkan NCAs, sedangkan pihak *Parallel Government* melakukan pendekatan untuk mendapatkan perlindungan sekaligus dukungan untuk melawan SAC. Untuk itu, EAOs dapat menjadi katalis perdamaian di Myanmar. Dalam hal ini, perlu adanya upaya pemetaan aktor guna memudahkan penyusunan strategi dalam melakukan *engagement* terhadap pihak-pihak tersebut. Adapun berdasarkan data yang diperoleh, pemetaan data aktor dapat dilihat pada tabel di bawah ini;

Aktor	Aktor	Status Konflik	Status Dialog	Perkembangan Kepentingan Politik Pihak EAOs
Militer Myanmar (SAC)	UWSA (EAOs)	Gencatan Senjata dikedua belah Pihak	Kontak Reguler; Dialog Non-Aktif	Tidak dapat diprediksi. Fokus pada memperluas wilayah kekuasaan
	NDAAs (EAOs)	Gencatan Senjata dikedua belah Pihak	Kontak Reguler; Dialog Non-Aktif	Tidak dapat diprediksi. Fokus pada memperluas wilayah kekuasaan
	SSPP (EAOs)	Gencatan Senjata dikedua belah Pihak	Kontak Sesekali; Dialog Non-Aktif	Fokus pada memperluas wilayah kekuasaan
	TNLA (EAOs)	Non-gencatan senjata; gencatan senjata sepihak oleh SAC; pertempuran sesekali	Kontak dan Dialog Non-Aktif	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	MNDAA (EAOs)	Non-gencatan senjata; gencatan senjata sepihak oleh SAC; pertempuran sesekali	Kontak dan Dialog Non-Aktif	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	KIA (EAOs)	Non-gencatan senjata; gencatan senjata sepihak oleh SAC; pertempuran aktif	Beberapa kali Kontak; Dialog Non-Aktif	Sangat Agresif Mendukung Revolusi
	AA (EAOs)	Gencatan Senjata De Facto; Pertempuran sesekali	Kontak Reguler dan beberapa kali Dialog	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	KNU (EAOs)	Penandatanganan NCA; Intensitas Pertempuran tinggi	Kontak Reguler; Dialog Non-Aktif	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	RCSS (EAOs)	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran	Kontak Reguler	Melakukan dialog dengan militer Myanmar
	PNLO (EAOs)	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran	Kontak Sesekali	Melakukan dialog dengan militer Myanmar
	DKBA (EAOs)	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran (elemen BGF)	Kontak Sesekali	Melakukan dialog dengan militer Myanmar
	Peace Council (EAOs)	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran	Kontak Sesekali;	

			Dialog Non-Aktif	
	ALP (EAOs)	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran	Kontak Sesekali	Melakukan dialog dengan militer Myanmar
	ABSDF	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran; aktif bekerja sama dengan NUG	Kontak Sesekali; Dialog Non-Aktif	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	NMSP (EAOs)	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran	Kontak Sesekali; Dialog Non-Aktif	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	LDU (EAOs)	Penandatanganan NCA; tidak ada Pertempuran	Kontak Sesekali; Dialog Non-Aktif	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	CNF (EAOs)	Penandatanganan NCA; Sering bertempur; aktif bekerja sama dengan NUG	Tidak Ada Kontak	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
	KNPP (EAOs)	Gencatan Senjata dikedua belah Pihak; Sering Bertempur; Berkoordinasi dengan beberapa PDF lokal	Beberapa kontak melalui perantara; Tidak ada dialog aktif	Mendekat ke <i>Parallel Government</i>
NUCC	Beberapa EAO terlibat secara resmi, dan beberapa terlibat di belakang layar	Kelompok yang mengirimkan perwakilannya untuk bergabung dalam diskusi. Namun NUCC masih jauh dari sebuah badan terkonsolidasi yang mewakili semua kelompok.	Dialog aktif; NUCC sebagai platform dialog	
Militer Myanmar (SAC)	<i>Parallel Government</i>	Larangan Dialog; Pertempuran Aktif	Tidak diakui sebagai mitra Dialog	
Militer Myanmar (SAC)	Partai Politik	Hubungan campuran: kebanyakan pihak menghindari SAC	Dialog dengan beberapa Partai	

Figure 3: Pemetaan Aktor Terlibat Konflik Myanmar (Berbagai Sumber, 2023)

Dari data di atas, terlihat bahwa ada ruang dialog di antara SAC dengan EAOs, serta EAOs dengan *Parallel Government*. Data tersebut memperkuat alasan perlu adanya *engagement* dengan EAOs yang dapat menjadi katalis perdamaian ataupun

membuka peluang dialog antara SAC dengan *Parallel Government*. Guna memudahkan pembaca dalam melihat irisan masing-masing, maka penulis menyusun gambar di bawah ini:

EAOs

SAC

PARALLEL GOVERNMENT

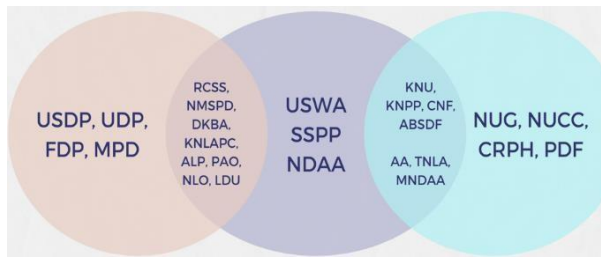


Figure 4: Semua Pihak Terlibat Dalam Konflik

Masing-masing pihak di atas memiliki kepentingannya sendiri. Untuk itu, penulis berupaya melihat *key interest* dari masing-masing pihak. **Pertama**, SAC memiliki kepentingan utama yaitu *re-election 2023* dan menjaga konstitusi 2008. **Kedua**, *parallel government* memiliki kepentingan utama yaitu mempertahankan hasil Pemilu 2020. **Ketiga**, EAOs memiliki kepentingan utama yaitu otonomi daerah yang lebih luas. Selain *key interest*, penulis juga menemukan adanya *common concern/interest* dari masing-masing pihak, yaitu kondisi kondusif di negara tersebut, Myanmar yang demokratis berdasarkan *federalism*, dan menjaga Myanmar sebagai anggota ASEAN yang bertanggung jawab.

Untuk itu, kesuksesan upaya *negative peace* untuk mendorong pelaksanaan 5PC ASEAN sangat tergantung dengan *engagement* terhadap berbagai aktor tersebut. *Key interests* masing-masing pihak memang berbeda dan sebagian masih menjadi *beyond red line* dari pihak lain. **Pertama**, keinginan SAC terkait Konstitusi 2008 dan Pemilu ulang 2023 merupakan hal yang hingga kini ditentang oleh sebagian EAOs dan *Parallel*

Government. **Kedua**, keinginan *Parallel Government* terkait hasil Pemilu 2020 ditentang oleh SAC terkait klaim kecurangan maupun EAOs terkait *vote recall*.

Sebagai langkah awal, upaya mempertemukan para pihak hendaknya dengan berpijak pada *common concern* yang dapat menjadi irisan dari aktor-aktor tersebut agar para pihak berkenan dipertemukan dalam meja perundingan. Selanjutnya baru mengupayakan pertemuan untuk membahas secara bertahap terkait kepentingan masing-masing pihak yang tidak masuk ke dalam *common concern*.

Guna menghindari pelanggaran Prinsip Piagam ASEAN (*non-interference*), maka dapat ditegaskan bahwa posisi Indonesia sebagai Ketua ASEAN lebih sebagai fasilitator untuk menyiapkan *venue* yang kondusif/netral bagi para pihak untuk bertemu, tanpa mencampuri substansi perundingan dan/atau negosiasi dari para pihak di Myanmar. Indonesia, mewakili ASEAN, tetap menghormati kedaulatan Myanmar dalam menyelesaikan konflik tersebut. Membuka ruang *engagement* terhadap EAOs juga dapat dilakukan dengan menggandeng aktor-aktor *track 2*, seperti yang telah dilakukan oleh *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS).

Dalam hal ini, CSIS sudah berhasil melakukan dialog dengan KNU (EAOs), dan bahkan dengan NUG. Di mana pihak-

pihak tersebut cukup agresif dalam menghadapi SAC. Dengan demikian, diharapkan ada peluang untuk melakukan *engagement* dengan pihak-pihak lain yang memiliki irisan kepentingan. Selain menggunakan aktor-aktor *track 2*, strategi lain yang juga dapat digunakan adalah menggandeng negara-negara tetangga Myanmar untuk melakukan pendekatan dengan pihak-pihak yang terlibat. Hal tersebut dikarenakan sebagian EAOs umumnya memiliki perwakilan di negara – negara tetangga Myanmar seperti Tiongkok, Thailand, India, dan Bangladesh.

SECOND TRACK ENGAGEMENT

Pendekatan *Second track engagement* bersifat *non-binding* dan bertujuan untuk mencari solusi terhadap berbagai permasalahan. Karakteristik tersebut dapat membantu mengatasi kompleksitas dan sensitivitas dari dinamika proses perdamaian di Myanmar. Penggunaan *second track engagement* ini dapat memberikan keuntungan tersendiri sebab para aktor dapat mendiskusikan hal – hal yang bersifat sensitif.

Penulis juga berupaya melakukan kurasi terhadap aktor *second track* yang kiranya dapat dimanfaatkan untuk *stocktaking* masukan, gagasan, atau ide untuk arah menciptakan *negative peace* di Myanmar guna mendorong pelaksanaan 5PC. Selain itu, aktor-aktor tersebut juga dapat dimanfaatkan untuk melakukan

persuasi kepada pihak – pihak dalam konflik. Adapun aktor *second track* yang dapat ditindaklanjuti untuk upaya perdamaian di Myanmar adalah *Myanmar Institute of Strategic and International Studies* (MISIS). MISIS merupakan *Think Tank* Kementerian Luar Negeri Myanmar (seperti BSKLN Kemlu), yang beranggotakan para mantan Duta Besar dan praktisi Myanmar.

Dalam hal ini, MISIS dapat menjadi sarana dalam merangkul dan berdialog dengan aktor *track 2* lainnya, seperti *Institute for Strategy-Myanmar* (ISP), dan *Myanmar Insititute for Peace and Security* (MIPS). ISP memiliki tujuan yaitu ingin mempromosikan demokrasi melalui berbagai kegiatan riset. Dalam konteks ini, terdapat keselarasan antara tujuan ISP dengan upaya – upaya perdamaian di Myanmar. Kedua, ISP memiliki hubungan yang baik dengan MISIS (ISP, 2023). Sementara itu, MIPS memiliki fokus area yang sejalan dalam upaya perdamaian di Myanmar. Fokus area tersebut diantaranya dialog terkait proses perdamaian Myanmar, analisis dan monitoring konflik, serta *peacebuilding* (MIPS, 2023). Indonesia dapat melakukan *engagement* dengan CSIS atau aktor *track 2* lainnya untuk dijadikan *counterpart* dialog dengan *track 2* yang berasal dari Myanmar tersebut.

Indonesia sebagai pemegang presidensi keketuaan ASEAN harus mengupayakan dan mendorong adanya

second track engagement guna memperoleh masukan terhadap kebijakan penyelesaian isu Myanmar. Indonesia harus mampu melakukan *mapping* terhadap aktor-aktor *track 2*, serta menyediakan wadah untuk setiap dialog dan pertemuannya. Namun, perlu menjadi catatan bahwa mekanisme tersebut bukan merupakan mekanisme yang disusun ASEAN untuk mendikte aktor – aktor tersebut, melainkan untuk membantu Myanmar menyelesaikan permasalahannya. Mekanisme tersebut digunakan untuk memfasilitasi ruang dialog, membantu jika pihak-pihak tersebut membutuhkan bantuan dan saran.

MENGGANDENG TIONGKOK, RUSIA, DAN INDIA

Masuknya isu Myanmar ke dalam agenda DK PBB menggambarkan kepentingan yang dihadapi semua pihak sehingga memerlukan langkah cepat dan strategis. Namun, tiga negara terpantau *abstain* dalam proses *voting* resolusi ini, yaitu Tiongkok, Rusia, dan India (Al Jazeera, 2022). Terdapat pola yang perlu diperhatikan dari hal ini.

Ketiga negara memiliki hubungan yang relatif baik dengan militer Myanmar dalam berbagai aspek. Oleh karena itu, ketiga negara tersebut berpotensi menjadi kekuatan pendorong yang berpengaruh dalam proses tercapainya *negative peace* di Myanmar. Dalam hal ini, faktor-faktor

yang dapat menarik Tiongkok, Rusia, dan India perlu diidentifikasi terlebih dahulu.

Myanmar secara geo-strategis penting bagi Tiongkok karena dapat memberikan akses langsung pada pelabuhan di Samudra Hindia. Mendapatkan akses tersebut telah ada dalam rencana Beijing sejak tahun 1985 dan telah menjadi bagian dari rencana pembangunan Provinsi Yunan selama bertahun-tahun. Hal ini adalah "*Two-Ocean Strategy*" Tiongkok, dalam mengamankan akses Tiongkok ke Samudra Hindia dan Pasifik, hingga menjadi tujuan strategis dari *Belt and Road Initiative* (BRI) (DIIS, 2022: 2). Selain kepentingan geostrategis, Tiongkok juga memiliki kepentingan ekonomi yang tinggi di Myanmar. Tiongkok merupakan investor terbesar setelah Singapura dan Hong Kong di Myanmar (Trademap, 2023).

Beberapa faktor yang dapat menjadikan Tiongkok sebagai preferensi ASEAN dalam membantu mengupayakan *negative peace* di Myanmar, yaitu, **pertama** adanya kepentingan geostrategis dan ekonomi Tiongkok yang kuat di Myanmar, seperti dijelaskan sebelumnya. Kepentingan Tiongkok lebih kepada kondisi yang stabil di Myanmar, bukan siapa yang berkuasa di Myanmar. **Kedua**, Tiongkok secara proaktif melibatkan diri dalam proses perdamaian internal Myanmar. Di antaranya, Tiongkok memiliki *Special Envoy* yang telah mencoba memfasilitasi dialog antara EAOs dan

SAC. Sikap proaktif tersebut juga dilakukan guna mencegah negara-negara barat mempengaruhi proses perdamaian di Myanmar (DIIS, 2022).

Ketiga, Tiongkok menyatakan dukungan terhadap ASEAN terkait implementasi 5PC ASEAN. **Keempat**, akses Tiongkok terhadap SAC yang lebih mudah. Setelah kudeta terjadi, SAC melanjutkan kerja sama dengan Tiongkok di berbagai proyek. Militer Myanmar kembali bergantung pada Tiongkok untuk mengurangi adanya dampak sanksi internasional pasca kudeta (DIIS, 2022). Namun pada prakteknya Tiongkok tidak secara eksplisit menentang kudeta yang terjadi, sebab terdapat batasan-batasan non-intervensi yang dijaga oleh Tiongkok. Hal yang dilakukan Tiongkok adalah mengupayakan dialog dengan militer Myanmar. Tiongkok tidak ingin terlalu menekan militer Myanmar sebab akan berisiko pada kepentingan Tiongkok di Myanmar. Meskipun demikian, dengan akses yang mudah tersebut, maka Tiongkok berpotensi dapat menggali intensi militer Myanmar.

Kelima, mengingat sebelumnya Tiongkok memiliki hubungan yang baik dengan pemerintahan Aung San Suu Kyi, maka Tiongkok juga dimungkinkan memiliki akses untuk berdialog dengan *Parallel Government*. **Keenam**, Tiongkok memiliki akses yang baik dengan EAOs. Perbatasan darat Tiongkok dengan Myanmar yang panjang menyebabkan

terjadinya berbagai kerja sama antara Tiongkok dan EAOs yang berada di kawasan perbatasan, seperti UWSA dan KIA. Dengan demikian, Tiongkok dapat menjadi preferensi bagi Indonesia sebagai ketua ASEAN dalam mengupayakan *negative peace* di Myanmar, sebab Tiongkok memiliki potensi untuk dapat mendorong upaya dialog inklusif yang telah diupayakan oleh Indonesia sebagai ketua ASEAN.

Sementara itu, Myanmar juga memiliki hubungan kerja sama di berbagai sektor dengan Rusia, bahkan setelah kudeta militer 2021. Keduanya tengah diisolasi oleh dunia internasional; Rusia karena konflik di Ukraina, sementara Myanmar karena kudeta militer. Kedua negara menemukan potensi kemitraan satu sama lain berdasarkan kesamaan tersebut. Rusia merupakan *supplier* persenjataan terbesar bagi militer Myanmar. Selama periode 2000–2021, Myanmar telah membeli alutsista Rusia senilai 1,7 miliar dolar US (Storey, 2022:3). Nilai tersebut merupakan salah satu yang terbesar di Asia Tenggara, setelah Vietnam.

Selain itu, sejak kudeta militer di Myanmar, Jenderal Min Aung Hlaing telah beberapa kali berkunjung ke Rusia, antara lain untuk menjajaki pembelian alutsista. Kedua negara tengah berkolaborasi di sektor energi terbarukan, khususnya nuklir. Militer Myanmar telah menyepakati kerja sama komprehensif perusahaan energi atom Rusia untuk membangun dan

mengoperasikan reactor nuklir di Myanmar. Pada 2015, Myanmar dan Rusia menandatangani MoU mengenai pemanfaatan energi nuklir serta pelatihan dan sosialisasi publik tentang tenaga nuklir (The Hindu, 2023).

Perkembangan kerja sama tersebut memperlihatkan bahwa Myanmar memiliki hubungan kerja sama yang baik dengan Rusia. Kedua belah pihak tercatat telah saling mengunjungi pasca kudeta sekitar 30 kali (The Irrawaddy, 2023). Diperkirakan Rusia dan Myanmar akan berupaya untuk terus mempererat hubungan bilateral. Dengan demikian, perlu adanya rencana yang matang untuk menggandeng Rusia dalam upaya mewujudkan *negative peace* di Myanmar, sebab tidak banyak yang dapat dilakukan karena hubungan Rusia dan Myanmar yang saling menguntungkan. Akan tetapi, Indonesia dapat memanfaatkan kedekatan tersebut sebab akan mudah bagi Rusia melakukan *engagement* dengan SAC untuk mendukung upaya dialog yang coba difasilitasi oleh Indonesia sebagai ketua ASEAN.

Dari sisi India, Myanmar secara geopolitik dan geoekonomi sangat penting bagi India. Adanya kudeta militer di Myanmar secara signifikan mengganggu kepentingan ekonomi India. Konflik multidimensi yang terjadi telah menghambat proyek ekonomi dan logistik India di Myanmar, yang merupakan intidari kebijakan *India's Act East Policy*.

Sementara itu, dari segi keamanan, konflik mengakibatkan ketidakstabilan keamanan di perbatasan India dengan Myanmar, termasuk indikasi penyelundupan senjata dari Myanmar kepada kaum pemberontak di India (Drishti, 2021). Dengan demikian, India dapat menjadi preferensi bagi Indonesia sebagai ketua ASEAN untuk memiliki peran dalam mengupayakan *negative peace* di Myanmar, sebab India memiliki kepentingan terhadap keamanan perbatasan, ekonomi, dan kerja sama pembangunan di Myanmar.

India telah menyatakan dan meyakini bahwa konflik di Myanmar dapat selesai melalui upaya dialog antara SAC dan pihak oposisi. Dalam hal ini, posisi India yang memiliki perbatasan darat dengan Myanmar dapat dimanfaatkan untuk melakukan *engagement* terhadap pihak SAC, *parallel government*, serta EAOs yang aktif di perbatasan India. Dengan demikian, India memiliki potensi untuk dapat mendorong upaya dialog inklusif yang diupayakan oleh Indonesia sebagai ketua ASEAN.

MENGGANDENG SPECIAL ENVOY PBB

Sejak tahun 1992, PBB sudah memberikan perhatian terhadap isu Myanmar. Hal ini dilakukan dengan berbagai cara, seperti memberi mandat kepada *Special Rapporteurs* untuk isu HAM di Myanmar (1992-sekarang), tim pencari fakta (2017-2019), dan *Special*

Envoy (2018-sekarang) (CSIS, 2022:49). Pada tahun 2018, *Special Envoy* PBB yang pertama dibentuk dengan tujuan untuk merespon isu Rohingya. Namun pada pelaksanaan peran tersebut, PBB mengakui telah mengalami kegagalan sistemik dalam menghadapi situasi Rohingya.

Hal itu terlihat dari evaluasi internal PBB yang dipublikasikan melalui laporan PBB. Kegagalan sistemik tersebut disebabkan oleh ketiadaan strategi dan analisa yang jelas di lapangan (CSIS, 2022). Untuk itu, dalam menghadapi isu Rohingya, diperlukan adanya akses dan koordinasi yang cukup untuk meningkatkan analisis terhadap kejadian di lapangan guna menghasilkan kebijakan yang tepat.

Selanjutnya, pada Oktober 2021 *Special Envoy* PBB yang kedua dibentuk untuk merespon isu politik Myanmar akibat adanya kudeta militer. Dalam hal ini, peran *Special Envoy* PBB adalah sebagai aktor yang mengupayakan komitmen dari berbagai pemangku kepentingan di Myanmar, kawasan, dan global terhadap konsistensi dalam menjalankan prinsip-prinsip PBB.

Upaya komunikasi *Special Envoy* PBB dengan pimpinan militer Myanmar terjadi pada Agustus 2022 (CSIS, 2022:51). Hal ini menunjukkan adanya jangka waktu yang lama untuk dapat berkomunikasi dengan militer Myanmar sejak dibentuknya *Special Envoy* PBB pada Oktober 2021.

Pada kunjungan tersebut, terdapat enam permintaan yang diajukan kepada militer Myanmar (United Nations, 2022), yaitu:

- a) menghentikan kekerasan dan perusakan infrastruktur sipil;
- b) menyalurkan bantuan untuk masyarakat tanpa diskriminasi;
- c) membebaskan anak-anak dan tahanan politik;
- d) moratorium terhadap tindakan eksekusi;
- e) *engagement* dengan Aung San Suu Kyi; dan
- f) menciptakan kondisi yang kondusif untuk Rohingya.

Meskipun demikian, hingga saat ini belum terlihat perubahan pada hal-hal yang menjadi permintaan PBB tersebut. Dengan kata lain, kunjungan *Special Envoy* PBB tidak mungkin dapat dengan mudah menyelesaikan konflik yang sedang terjadi walaupun militer Myanmar pada akhirnya berkenan menerima kunjungan.

Kegagalan misi *Special Envoy* PBB dapat dijadikan pembelajaran bagi pelaksanaan misi *Special Envoy* ASEAN, dan menegaskan perlunya merangkul *Special Envoy* PBB maupun negara lain. Hal ini dilakukan untuk memperkuat koordinasi dan mempermudah penyusunan strategi komunikasi dengan pihak-pihak yang terlibat di konflik Myanmar.

PERAN *SPECIAL ENVOY ASEAN*

Dalam menghadapi konflik Myanmar, ASEAN telah menunjuk *Special Envoy*. Penunjukan tersebut juga disebutkan pada poin kelima 5PC. Hingga saat ini *Special Envoy ASEAN* masih berupaya menjalankan tugas, khususnya akses bertemu dengan semua pihak. Kesulitan akses tersebut menyebabkan upaya penyelesaian konflik di Myanmar belum menunjukkan kemajuan yang signifikan.

Adanya resistensi militer Myanmar terhadap permintaan akses bertemu semua pihak oleh dua *Special Envoy ASEAN* sebelumnya, maka dibutuhkan upaya lain untuk memperoleh akses. Resistensi militer Myanmar disebabkan oleh status teroris yang disematkan kepada pihak *parallel government*. Oleh karena itu, memaksakan pertemuan *Special Envoy ASEAN* dengan pihakselain SAC dalam kunjungan ke Myanmar kemungkinan akan berujung pada penolakan kembali oleh SAC sebagaimana *Special Envoy ASEAN* sebelumnya.

Terkait dengan adanya kebuntuan dalam melakukan *engagement* terhadap pihak non-militer Myanmar, maka pendekatan terhadap pihak lain dapat dilakukan melalui mekanisme di luar kunjungan ke Myanmar. Hal tersebut dapat dilakukan mengingat sebagian besar tokoh-tokoh dari pihak non-militer berada di luar Myanmar atau dalam perlindungan EAOs. Sementara sebagian

EAOs yang terlibat umumnya memiliki perwakilan di negara-negara tetangga, seperti Tiongkok, Thailand, India, dan Bangladesh. Level *engagement* terhadap negara-negara perbatasan Myanmar penting untuk mereka ikut mendorong para pihak di Myanmar berpartisipasi dalam dialog.

Dengan prediksi bahwa masalah penyelesaian isu Myanmar akan berlarut-larut atau berkepanjangan, maka penting digarisbawahi bahwa *engagement* tersebut hanya dapat efektif terlaksana apabila sifat dari *Special Envoy ASEAN* adalah tetap, sehingga program-program dapat dilaksanakan secara berkelanjutan. Penunjukan *Special Envoy ASEAN* yang bergantian dari masing-masing Ketua ASEAN berpotensi terjadinya diskontinuitas antara program-program *Special Envoy ASEAN* yang menjabat dengan program *Special Envoy ASEAN* selanjutnya. Terlebih apabila dikaitkan dengan kemungkinan kepentingan nasional masing-masing ketua ASEAN.

Dari sisi penerimaan para pihak, SAC juga telah menyampaikan perhatiannya terkait jabatan *Special Envoy ASEAN* yang bergantian setiap periode keketuaan, termasuk independensinya, mengingat selama ini *Special Envoy ASEAN* yang dipilih merupakan pejabat pemerintah aktif yang menjadi Ketua ASEAN (Ministry of Foreign Affairs of Myanmar, 2023). Dalam kaitan ini, patut dipertimbangkan pula peningkatan status *Special Envoy of the*

Chair of ASEAN menjadi *Special Envoy* ASEAN yang bersifat lebih permanen dan berkelanjutan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Perjalanan panjang demokratisasi di Myanmar sejak kudeta tahun 1962 merefleksikan peran dominan militer pada masyarakat sipil, partai politik, dan birokrasi. Kondisi ini terus berlangsung hingga membentuk kekerasan struktural yang tereskalasi menjadi *direct violence*. Setelah kudeta 2021 terjadi, konflik Myanmar terus berlanjut hingga terjadi perlawanan terhadap militer Myanmar yang menelan banyak korban jiwa. Hal ini memberikan tantangan serius terhadap kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional yang berorientasi pada stabilitas, perdamaian, dan hukum internasional.

Dalam hal ini, penulis berupaya merumuskan strategi kebijakan bagi Indonesia sebagai ketua ASEAN untuk mendorong pelaksanaan 5PC. Salah satu hal yang perlu dilakukan dalam menciptakan *negative peace* adalah mendorong pelaksanaan 5PC di Myanmar. Untuk itu, cara pertama yang harus dilakukan adalah mendorong dialog inklusif antar pihak terlibat. Namun, upaya mendorong dialog inklusif di Myanmar tidak mudah dilakukan oleh ketua ASEAN hingga saat ini, maka diperlukan strategi agar dialog dapat tercapai.

Dapat terlihat bahwa konflik Myanmar

melibatkan aktor multidimensional (SAC, EAOs, dan *Parallel Government*). Kesuksesan tercapainya *negative peace* untuk mendorong pelaksanaan 5PC sangat tergantung dengan *engagement* terhadap pihak-pihak tersebut untuk dapat melakukan dialog. Dalam upaya melakukan *engagement*, penulis mengidentifikasi adanya irisan kepentingan antar aktor-aktor tersebut, yaitu Myanmar yang kondusif, Myanmar demokratis berdasarkan federalism, dan menjaga Myanmar sebagai anggota ASEAN yang bertanggung jawab. *Common interest* tersebut dapat dijadikan dasar agar semua pihak yang bertikai berkenan untuk melakukan dialog. Dalam hal ini, Indonesia sebagai ketua ASEAN dapat menjadi fasilitator dalam upaya dialog di bawah koridor ASEAN.

Di sisi lain, perlu diperhatikan kepentingan-kepentingan para pihak yang menjadi *red line* pihak lain. **Pertama**, *re-election* dan Konstitusi 2008 yang menjadi kepentingan SAC (merupakan *red line* bagi *Parallel Government* dan EAOs). **Kedua**, hasil Pemilu 2020 yang menjadi kepentingan *Parallel Government* (merupakan *red line* bagi SAC dan EAOs). **Ketiga**, kekuasaan otonomi lebih luas menjadi kepentingan para EAOs (sebagian menjadi *red line* SAC dan *parallel Government*). Isu-isu tersebut harus dibahas secara bertahap setelah para pihak berhasil dipertemukan untuk berdialog guna tercapai *negative peace*.

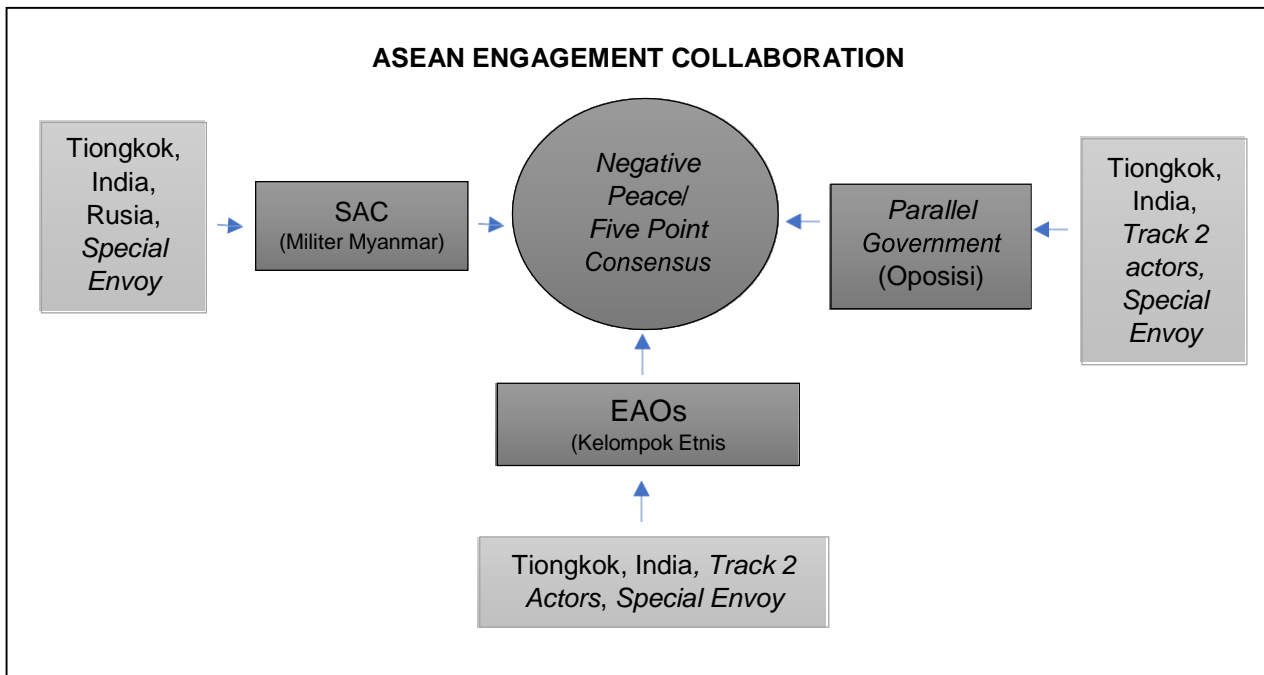
Mengingat sensitivitas isu serta posisi para pihak, maka upaya pendekatan dan penyediaan *venue* secara tertutup dapat memberikan ‘kenyamanan’ bagi para pihak dalam memulai dialog.

Dalam hal ini, posisi Indonesia sebagai Ketua ASEAN bersifat sebagai fasilitator penyedia *venue* yang kondusif/netral. Upaya tersebut dilakukan tanpa mencampuri substansi perundingan dan/atau negosiasi dari para pihak. Indonesia tetap mengupayakan penghormatan terhadap kedaulatan Myanmar dalam menyelesaikan konflik. Hal ini juga dapat digunakan untuk menjawab isu mencampuri urusan dalam negeri Myanmar yang dianggap melanggar Piagam ASEAN.

Selain itu, *engagement* terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam konflik dapat dilakukan dengan menggandeng pihak-pihak di luar Myanmar yang memiliki kemampuan mendorong SAC, EAOs, dan *Parallel Government* untuk melakukan dialog di bawah koridor ASEAN. Adapun

pihak-pihak tersebut adalah negara-negara seperti Tiongkok, Rusia, India, serta *Special Envoy* PBB dan aktor – aktor *Track 2*. Pihak-pihak tersebut harus sejalan dan mendukung langkah-langkah Indonesia sebagai ketua ASEAN. Disisilain juga perlu adanya penguatan peran *Special Envoy ASEAN* sebagai penjuror koordinasi. Upaya-upaya ini akan menegaskan sentralitas ASEAN dan meningkatkan posisi ASEAN karena adanya dukungan dari pihak – pihak di luar Myanmar dalam upaya *negative peace* di Myanmar guna mendorong pelaksanaan 5PC. Adapun rekomendasi kebijakan ini, terangkum dalam gambar di bawah ini:

ASEAN ENGAGEMENT COLLABORATION



ASEAN CENTRALITY IN INDONESIA LEADERSHIP/CHAIRMANSHIP

DAFTAR PUSTAKA

Al Jazeera. (2021). Myanmar: Timeline of a fragile democracy. <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/1/myanmar-military-rule-to-fragile-democracy>

Al Jazeera. (2022). UN Security Council resolution demands end to Myanmar violence. <https://www.aljazeera.com/news/2022/12/22/un-security-council-resolution-demands-end-to-myanmar-violence>

Alexandra, F. (2020). Terorisme 3.0: Strategi Indonesia dalam Menghadapi Terorisme Generasi Baru. Centre for Strategic and International Studies. <https://www.jstor.org/stable/resrep25407.8>

Ambarwati. (2021). Kultur Militerisme di Myanmar. *Perspektif*, 18(2).

ASEAN Secretariat. (2021). *Chairman's Statement on the ASEAN Leaders Meeting*. [https://asean.org/wp-](https://asean.org/wp-content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf)

[content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf)

Aung, W. (2020). Myanmar's 1990 Election: Born of a Democratic Uprising, Ignored by the Military. *The Irrawaddy*.

Azisi, Ali Mursyid. (2021). Studi Komparatif Teori Konflik Johan Galtung dan Lewis A. Coser. *Jurnal Yaqzhan*. 07(02).220-229.

Clare, A. (2021). *The Myanmar coup: A quick guide*. Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp2122/Quick_Guides/MyanmarCoup

CSIS. (2022). *Seeking Strategic Options for Myanmar: Reviewing Five – Point Consensus and Anticipating the Future of Democracy in Myanmar*. 1–88.

DIIS. (2022). *Understanding Beijing's Interests in Myanmar: Myanmar – China's West Coast Dream*. 1–4.

Drishti. (2021). *India—Myanmar Relations*.

- Fragile State Index*. (2023). Country Dashboard: Myanmar. <https://fragilestatesindex.org/country-data/>
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>
- Huang, R. L. (2013). Re-thinking Myanmar's political regime: Military rule in Myanmar and implications for current reforms. *Contemporary Politics*, 19(3), 247–261. <https://doi.org/10.1080/13569775.2013.804149>
- Human Rights Watch. (2008). *Chronology of Burma's Constitutional Process*. <https://www.hrw.org/reports/2008/burma0508/burma0508chronology.pdf>.
- IISS. (2023). Myanmar. <https://myanmar.iiss.org/>
- International Crisis Group. (2021). *The Deadly Stalemate in Post-Coup Myanmar*. 2–3. <http://www.jstor.org/stable/resrep36475>
- ISP. (2023). ISP Myanmar. <https://www.ispmyanmar.com/>
- Jondar, A., Widodo, A. P., De Fretes, J., Hakim, L., Susanto, S., & Sujud, M. (2022). Johan galtung's concept of peace culture and its implementation in indonesia. *Lire Journal (Journal of Linguistics and Literature)*, 6(2), 230–252. <https://doi.org/10.33019/lire.v6i2.163>
- Ministry of Foreign Affairs of Myanmar. (2023). *Interview with a representative from the ASEAN Affairs Department, Ministry of Foreign Affairs, on Myanmar's stance and cooperation with ASEAN in the implementation of the ASEAN five-point consensus* [Wawancara]. [https://www.gnlm.com.mm/interview-with-a-representative-from-the-asean-affairs-department-ministry-of-foreign-affairs-on-myanmars-stance-and-cooperation-with-asean-in-the-implementation-of-the-asean-five-point-con-2/#article-title](https://www.gnlm.com.mm/interview-with-a-representative-from-the-asean-affairs-department-ministry-of-foreign-affairs-on-myanmars-stance-and-cooperation-with-asean-in-the-implementation-of-the-asean-five-point-consensus-2/#article-title)
- MIPS. (2023). *Myanmar Insitute for Peace and Security*. Myanmar Insitute for Peace and Security. <https://mips-mm.org/>
- Rauf, T. (2011). Violence Inflicted on Muslims: Direct, Cultural, Structural. *Economic and Political Weekly*, 46(23), 69–76. <https://www.jstor.org/stable/23047487>
- Storey, I. (2022). *The Russia-Ukraine War and its Potential Impact on Russia's Arms Sales to Southeast Asia*. ISEAS, 47, 1–11. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/04/ISEAS_Perspective_2022_47.pdf
- Strangio, S. (2021). *Was Myanmar's Coup Legal? And Does it Matter?* The Diplomat. <https://thediplomat.com/2021/02/was-myanmars-coup-legal-and-does-it-matter/>
- The Hindu. (2023). *Myanmar, Russia sign pact on developing nuclear power*. <https://www.thehindu.com/news/international/myanmar-russia-sign-pact-on-developing-nuclear-power/article66484101.ece>
- The Irrawaddy. (2021). *Myanmar Military Chief Warns Constitution Should Be Revoked If Laws Not Followed*. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-military-chief-warns-constitution-revoked-laws-not-followed.html>
- The Irrawaddy. (2023). *A Timeline of Russia's Relations With Myanmar Junta Since the Coup*. <https://www.irrawaddy.com/specials/a-timeline-of-russias-relations-with-myanmar-junta-since-the-coup.html>
- Trademap. (t.t.). *List of supplying markets for a product imported by Myanmar*.

Diambil 1 Januari 2023, dari
<https://www.trademap.org/Country>

UNHCR. (2023). *Myanmar Situation*.
<https://reporting.unhcr.org/myanmarsituation>

United Nations. (2022). *Note to Correspondents: Statement by the Secretary – General’s Special Envoy on Myanmar, Noeleen Heyzer*.
<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2022-08-17/note-correspondents-statement-the-secretary-general%E2%80%99s-special-envoy-myanmar-noeleen-heyzer>

Win, M. (2022). *Ethnic and Religious Diversity in Myanmar*. Bloomsbury Academic.
<https://www.irrawaddy.com/specials/a-timeline-of-russias-relations-with-myanmar-junta-since-the-coup.html>