

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Myanmar merupakan negara di Asia Tenggara yang memiliki sejarah panjang ketidakstabilan politik akibat dominasi militer serta konflik berkepanjangan dengan berbagai kelompok etnis bersenjata. Sebelum pemilihan umum demokratis pada tahun 2010 dilaksanakan, Myanmar yang sebelumnya dikenal sebagai Burma berada di bawah pemerintahan junta militer selama periode 1962 hingga 2011. Pada tahun 1962, atau sekitar empat belas tahun setelah memperoleh kemerdekaan dari kolonial Inggris, Tatmadaw yang dipimpin oleh Jenderal Ne Win melakukan kudeta dan menggulingkan pemerintahan sipil. Sejak saat itu, negara tersebut berada di bawah kekuasaan rezim militer yang bersifat otoriter. Kudeta tersebut dilatarbelakangi kekhawatiran militer terhadap pemerintah sipil yang dianggap tidak mampu menangani konflik kelompok etnis minoritas dan berbagai organisasi bersenjata. Peristiwa kudeta tahun 1962 menjadi tonggak awal munculnya ambisi Tatmadaw untuk menguasai struktur pemerintahan tertinggi di Myanmar (Hartati, 2025).

Terdapat setidaknya tiga faktor utama yang memicu terjadinya kudeta militer di Myanmar. Pertama, Tatmadaw mengklaim adanya kecurangan dalam Pemilu 8 November 2020. Tuduhan tersebut berfokus pada dugaan manipulasi daftar pemilih, meskipun Komisi Pemilihan Umum menegaskan bahwa tidak ditemukan bukti yang mendukung klaim tersebut. Kedua, militer menilai pemerintah gagal menindaklanjuti

tuduhan kecurangan serta dianggap tidak mampu menunda pelaksanaan pemilu meskipun situasi pandemi Covid-19 masih berlangsung. Ketiga, Tatmadaw menuding adanya campur tangan asing dalam politik domestik Myanmar, termasuk dugaan bahwa Tiongkok memainkan peran di balik kemenangan Aung San Suu Kyi pada pemilu 2015 (Hartati, 2025).

Ketegangan ini mencapai puncaknya ketika militer melakukan kudeta pada 1 Februari 2021 dan menggulingkan pemerintahan sipil yang terpilih secara demokratis. Tindakan tersebut memicu protes nasional, gerakan ketidakpatuhan sipil secara luas, dan terbentuknya Pemerintah Persatuan Nasional (NUG) sebagai oposisi terhadap junta. Sejak itu, tingkat kekerasan meningkat drastis, perekonomian mengalami pelemahan, dan jutaan warga menghadapi situasi kemanusiaan yang memburuk. Kompleksitas krisis ini menunjukkan bahwa konflik Myanmar tidak lagi menjadi persoalan domestik semata, melainkan telah berkembang menjadi ancaman serius bagi stabilitas kawasan, sehingga mendorong ASEAN untuk mengambil peran dalam upaya penyelesaiannya (Maizland, 2022).

Kudeta yang terjadi di Myanmar tidak hanya mengancam keamanan dan keselamatan penduduknya, tetapi juga menimbulkan implikasi yang lebih luas terhadap stabilitas kawasan dan keamanan internasional. Kondisi tersebut mendorong ASEAN sebagai organisasi regional untuk mengambil sikap dan merespons perkembangan situasi di Myanmar. Pada saat itu, Brunei Darussalam sebagai tuan rumah pada KTT ASEAN 2021 meminta pihak Myanmar untuk membuka dialog dengan para demonstran serta mematuhi prinsip-prinsip dasar demokrasi, penegakan hukum yang adil, dan tata kelola pemerintahan yang baik

(Yasa, 2022). Meskipun demikian, respons ASEAN masih dipandang kurang kuat jika dibandingkan dengan tindakan negara-negara di luar kawasan, seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia, dan Uni Eropa, yang mengambil langkah lebih tegas melalui pemberlakuan sanksi, pemutusan hubungan diplomatik dengan junta militer, hingga penghentian bantuan kepada Myanmar (Fauzy, 2025).

Konflik di Myanmar menjadi salah satu tantangan terbesar bagi kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional yang berperan penting dalam menjaga stabilitas dan perdamaian di Asia Tenggara. Krisis ini tidak hanya berpotensi melemahkan posisi ASEAN apabila tidak ditangani secara efektif, tetapi juga dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Piagam ASEAN, seperti penyelesaian sengketa secara damai, serta perlindungan hak asasi manusia (Fransisca & Budianto, 2024).

Peristiwa kudeta militer pada Februari 2021 menandai terhentinya proses transisi demokrasi yang sebelumnya berlangsung di Myanmar dan memicu gelombang kekerasan terhadap masyarakat sipil serta ketidakstabilan politik yang berkepanjangan. Menurut *International Crisis Group*, militer Myanmar (Tatmadaw) segera mengonsolidasikan kekuasaannya melalui pembentukan rezim *State Administration Council* (SAC), disertai penangkapan para pemimpin sipil dan tindakan represif terhadap demonstrasi yang berlangsung di berbagai wilayah. Dalam perkembangannya, situasi tersebut bertransformasi menjadi konflik bersenjata yang semakin meluas, sehingga memperburuk kondisi sosial, politik, dan ekonomi Myanmar hingga menempatkan negara tersebut pada kondisi yang mendekati keruntuhan negara (*state collapse*) (Madu, 2025).

Masyarakat internasional secara aktif memantau serta merespons perkembangan kudeta dan tindakan junta militer di Myanmar. Menyikapi situasi tersebut, Tom Andrews selaku Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Myanmar menegaskan bahwa komunitas internasional harus memberikan respons yang kuat dan tegas, mengingat kudeta yang dilakukan oleh militer tidak dapat dibenarkan. Pernyataan tersebut juga menekankan perlunya tekanan internasional agar para pemimpin militer memahami konsekuensi dari tindakan yang diambil (Hartati, 2025).

Amerika Serikat melalui Menteri Luar Negeri Antony Blinken turut menyampaikan desakan kepada militer Myanmar untuk membebaskan seluruh pejabat pemerintah dan tokoh masyarakat sipil, serta menghormati aspirasi rakyat Myanmar. Sikap serupa disampaikan oleh Australia yang menuntut pembebasan Aung San Suu Kyi beserta para pemimpin lainnya. Selain itu, komunitas internasional juga menaruh harapan kepada *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) sebagai satu-satunya organisasi regional yang dinilai memiliki kapasitas untuk berperan aktif dalam menangani krisis di Myanmar (Hartati, 2025).

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) merupakan organisasi regional yang berperan aktif dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi, memajukan pembangunan sosial-budaya, serta memperkuat berbagai bentuk kerja sama, termasuk di bidang keamanan internasional, ketahanan pangan, dan sektor strategis lainnya. Seluruh bentuk kerja sama tersebut diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di negara-negara anggota ASEAN. Dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya, ASEAN berlandaskan pada berbagai

instrumen hukum regional yang disusun selaras dengan prinsip-prinsip hukum internasional dan dapat diakses melalui situs resmi ASEAN. Sebagai entitas hukum internasional, ASEAN memiliki peran penting dalam menangani sengketa dan konflik di kawasan Asia Tenggara melalui mekanisme penyelesaian sengketa secara damai yang diatur dalam *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms* (Irwan Triadi, 2025).

Pelaksanaan mekanisme tersebut tidak dapat dilepaskan dari prinsip non-intervensi sebagai salah satu prinsip dasar ASEAN, yang menekankan penghormatan terhadap kedaulatan negara anggota serta berfungsi menjaga persatuan, stabilitas, dan keharmonisan sosial-politik kawasan, sekaligus membentuk dan membatasi pendekatan ASEAN dalam merespons berbagai konflik regional (Prananda et al., 2024).

Kondisi ini semakin memburuk dan meningkatkan kebutuhan mendesak akan penanganan krisis di Myanmar, sehingga ASEAN memandang perlu untuk mengambil langkah kolektif. Di tengah meningkatnya kritik dan tekanan dari masyarakat internasional terhadap respons ASEAN yang dinilai belum efektif, organisasi ini kemudian berupaya merumuskan strategi kawasan guna meredakan eskalasi konflik (Josephine, 2024). Upaya tersebut diwujudkan melalui penyelenggaraan *ASEAN Leaders' Meeting* (ALM) yang dilaksanakan di Sekretariat ASEAN, Jakarta, pada Sabtu, 24 April 2021, dengan Brunei Darussalam selaku tuan rumah pada KTT ASEAN tahun 2021 (Haosheng & Yunkang, 2023).

Pertemuan yang dipimpin oleh Sultan Brunei Darussalam, Sultan Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah, tersebut secara khusus membahas krisis

Myanmar yang telah menjadi perhatian dan kepentingan bersama seluruh negara anggota ASEAN. Dalam pernyataannya, Sultan Hassanah Bolkuah menegaskan bahwa sebagai sebuah keluarga regional, ASEAN menyampaikan keprihatinan mendalam terhadap situasi di Myanmar, termasuk meningkatnya jumlah korban jiwa dan meningkatnya kekerasan. Para pemimpin ASEAN kemudian melakukan diskusi intensif mengenai perkembangan terbaru di negara tersebut (Winahyu, 2021).

Sebagai hasil dari pembahasan tersebut, ASEAN menyepakati *Five-Point Consensus* sebagai kerangka strategi bersama untuk mendorong penghentian kekerasan oleh militer Myanmar dan meredakan krisis yang berlangsung. Konsensus yang disepakati dalam *ASEAN Leaders' Meeting* April 2021 ini memuat sejumlah komitmen utama, antara lain penghentian kekerasan, penunjukan utusan khusus ASEAN, penyaluran bantuan kemanusiaan, serta pemberian akses bagi utusan khusus untuk melakukan kunjungan dan dialog konstruktif antar seluruh pihak (Haosheng & Yunkang, 2023).

Sebagai tuan rumah ASEAN 2023, Indonesia memiliki peran penting dalam mengarahkan agenda pembahasan, termasuk memastikan bahwa isu-isu strategis kawasan tetap menjadi perhatian utama para pemimpin negara anggota. Presiden mengingatkan bahwa dunia berpotensi mengalami kehancuran apabila konflik atau ketegangan di satu wilayah dibawa dan dijadikan ajang tarik-menarik di wilayah lain. Oleh sebab itu, menurut Presiden, dunia membutuhkan kekuatan penyeimbang yang mampu bertindak sebagai jangkar dan penetral (Kemenkeu.RI, 2023).

Presiden Joko Widodo juga menegaskan bahwa visi ASEAN untuk menjadi

episentrum pertumbuhan ekonomi, yakni kawasan yang berperan sebagai pusat dan penggerak utama pertumbuhan ekonomi regional dan global, tidak akan terhambat oleh persoalan Myanmar yang hingga kini belum terselesaikan, terlebih karena pertumbuhan ekonomi ASEAN berada di atas rata-rata global. Pernyataan tersebut mengakui bahwa upaya menciptakan perdamaian merupakan proses jangka panjang, namun sekaligus menegaskan komitmen ASEAN untuk terus memperjuangkannya. Selain itu, ditegaskan bahwa ASEAN telah memberikan kontribusi dalam upaya penyelesaian konflik internal Myanmar, salah satunya melalui kesepakatan *Five-Point Consensus* yang disepakati bersama junta militer dua bulan setelah kudeta pada tahun 2021 (Kemenkeu.RI, 2023).

Implementasi *Five-Point Consensus* ASEAN memiliki peran krusial bagi pemulihan kondisi Myanmar sekaligus menjaga stabilitas kawasan Asia Tenggara. Hal tersebut menegaskan bahwa ASEAN perlu mempertimbangkan langkah yang paling tepat untuk mendorong penyelesaian krisis tersebut. Dalam hal ini, junta militer harus didorong untuk melaksanakan seluruh poin dalam konsensus tersebut. Pelaksanaan kelima poin tersebut hanya dapat terwujud apabila ASEAN memiliki kemampuan untuk bertindak secara kolektif dan bergerak dengan satu suara (DA, 2021).

Berbagai negara anggota ASEAN, khususnya Indonesia sebagai tuan rumah ASEAN 2023. Malaysia, dan Singapura, menilai bahwa ASEAN perlu mengambil peran yang lebih tegas dalam menangani krisis Myanmar, terutama pada momentum KTT ASEAN 2023. Sejalan dengan dorongan tersebut, ASEAN juga memanfaatkan mekanisme Troika ASEAN sebagai upaya untuk menjaga

kesinambungan dan koordinasi kebijakan dalam merespons krisis Myanmar. Troika ASEAN merupakan mekanisme konsultatif yang melibatkan tiga negara anggota ASEAN, yaitu negara yang menjabat sebagai ketua ASEAN pada tahun sebelumnya, tahun berjalan, dan tahun berikutnya (Muhammad et al., 2023).

Mekanisme ini bersifat dinamis dan berotasi setiap tahun mengikuti siklus keketuaan ASEAN, sehingga memungkinkan adanya kesinambungan pendekatan ASEAN dalam menghadapi isu kawasan yang bersifat kompleks dan berjangka panjang, termasuk krisis Myanmar yang kembali menjadi perhatian pada KTT ASEAN 2023 (Muhammad et al., 2023). Mekanisme troika dirancang untuk mencegah terputusnya kebijakan ASEAN akibat pergantian kepemimpinan tahunan dengan mempertahankan keterlibatan dua negara dari periode sebelumnya dan memasukkan satu negara ketua berikutnya ke dalam struktur koordinasi. Dalam konteks KTT ASEAN 2023, troika melibatkan Kamboja, Indonesia, dan Laos, yang berperan menjaga konsistensi diplomasi ASEAN terhadap krisis Myanmar (Antara, 2023).

Pemanfaatan mekanisme Troika ASEAN, yang berjalan seiring dengan dorongan dari negara-negara anggota, serta tekanan normatif dari aktor non-pemerintah kawasan seperti organisasi masyarakat sipil, kelompok hak asasi manusia, dan lembaga riset Asia Tenggara yang secara konsisten menyoroti dampak kemanusiaan dan mendorong respons kebijakan yang lebih tegas memperkuat komitmen ASEAN untuk mempertahankan perannya sebagai fasilitator dialog dan penyusun kebijakan bersama dalam merespons krisis Myanmar. Mekanisme ini mencerminkan upaya ASEAN untuk menjaga

kesinambungan pendekatan diplomatik lintas keketuaan, sementara tekanan kawasan dan masyarakat sipil turut mendorong agar respons ASEAN tidak berhenti pada komitmen normatif, melainkan diarahkan pada langkah-langkah konkret guna mendukung implementasi *Five-Point Consensus* (Antara, 2023).

Pada tahun 2022, implementasi *Five-Point Consensus* tidak menunjukkan perkembangan yang optimal, sebagaimana diakui secara resmi oleh ASEAN. Meskipun tetap dipertahankan sebagai satu-satunya kerangka kebijakan dalam penanganan krisis Myanmar, pelaksanaan poin-poin konsensus mengalami stagnasi akibat rendahnya kepatuhan junta militer. Kondisi ini mendorong ASEAN mengekspresikan kekecewaan kolektif melalui tekanan simbolik, seperti pembatasan representasi politik Myanmar dalam forum tingkat tinggi dan penguatan seruan normatif untuk mengurangi kekerasan. Namun, ketiadaan mekanisme pemaksaan yang mengikat membuat tekanan tersebut bersifat reputasional semata, sekaligus menegaskan keterbatasan kapasitas institusional ASEAN sepanjang periode tersebut (Asean, 2022).

Tahun 2023 menjadi momentum peninjauan ulang implementasi *Five-Point Consensus* seiring dengan keketuaan Indonesia dalam ASEAN. Dalam kapasitas tersebut, Indonesia mendorong evaluasi pelaksanaan *Five-Point Consensus* akibat minimnya kemajuan pada tahun-tahun sebelumnya, yang tercermin dari keputusan para pemimpin ASEAN untuk melakukan *review and decision on the implementation of the Five-Point Consensus* pada KTT ASEAN 2023. Melalui kepemimpinan Indonesia, ASEAN menegaskan kembali komitmen kolektifnya terhadap penyelesaian krisis Myanmar dengan pendekatan yang lebih terukur

(Asean, 2023).

Dinamika penanganan konflik Myanmar oleh ASEAN mengalami perkembangan penting setelah lahirnya sejumlah kebijakan dan keputusan strategis pada KTT ASEAN 2023. Sejak *Five-Point Consensus* disepakati pada 2021, pelaksanaannya dihadapkan pada berbagai kendala, seperti rendahnya kepatuhan otoritas Myanmar, keterbatasan mekanisme penegakan, serta perbedaan sikap di antara negara-negara anggota ASEAN.

Di tengah kondisi tersebut, sebagian besar kajian terdahulu masih berfokus pada fase awal implementasi *Five-Point Consensus*, sementara pembahasan mengenai peninjauan ulang pendekatan ASEAN pada KTT 2023 belum banyak mendapat perhatian. Oleh karena itu, analisis terhadap faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi *Five-Point Consensus* pada KTT ASEAN 2023 menjadi relevan untuk memetakan hambatan struktural dan politik dalam respons ASEAN terhadap krisis Myanmar, sekaligus memperkaya kajian akademik dan wacana kebijakan mengenai dinamika peran ASEAN dalam menghadapi konflik kawasan.

Kesenjangan antara rumusan konsensus dan implementasi di lapangan inilah yang kemudian memunculkan berbagai kajian akademik yang mencoba menilai respons ASEAN terhadap krisis Myanmar. Meskipun penelitian-penelitian terdahulu telah banyak membahas *Five-Point Consensus* dan peran ASEAN dalam merespons krisis politik di Myanmar, kajian yang melihat kinerja ASEAN dalam konteks KTT ASEAN 2023 masih sangat terbatas. Sebagian besar penelitian sebelumnya hanya menyoroti penerapan awal *Five-Point Consensus* sejak 2021 atau menilai hambatan struktural ASEAN secara umum, tanpa mengkaji dinamika

kebijakan terbaru yang dihasilkan pada KTT 2023. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis faktor pendukung dan penghambat implementasi *Five-Point Consensus* dalam konteks kebijakan dan dinamika terbaru yang muncul pada KTT ASEAN 2023.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana faktor pendukung dan penghambat implementasi *Five-Point Consensus* KTT ASEAN 2023 dalam menangani krisis Myanmar?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas maka tujuan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis hasil kesepakatan *Five-Point Consensus* oleh ASEAN dalam menangani konflik Myanmar.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat implementasi *Five-Point Consensus* dalam upaya penyelesaian konflik Myanmar.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman mengenai dinamika implementasi *Five-Point Consensus* ASEAN dalam menangani krisis Myanmar. Temuan penelitian, khususnya yang berkaitan dengan KTT ASEAN 2023, dapat memberikan gambaran mengenai hambatan dan peluang yang dihadapi ASEAN dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Selain itu,

penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi tambahan dalam kajian mengenai peran Indonesia dalam diplomasi regional ASEAN.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman mengenai dinamika implementasi *Five-Point Consensus* ASEAN dalam menangani krisis Myanmar. Temuan penelitian, khususnya yang berkaitan dengan KTT ASEAN 2023, dapat memberikan gambaran mengenai hambatan dan peluang yang dihadapi ASEAN dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi tambahan dalam kajian mengenai peran Indonesia dalam diplomasi regional ASEAN.

