

BAB II

KRONOLOGI KRISIS HUMANITER MYANMAR 2008

Bencana alam berpotensi melumpuhkan stabilitas keamanan dan perekonomian negara. Sudah merupakan kewajiban setiap negara yang berdaulat untuk menjamin keamanan dan keselamatan warga negaranya ketika terjadi bencana alam. Dalam Bab II, penulis akan membahas kronologi musibah kemanusiaan di Myanmar usai terjadinya bencana alam. Bagian pertama menjelaskan latar belakang rezim Myanmar yang menjadi salah satu faktor penyebab bencana kemanusiaan. Bagian kedua mendeskripsikan situasi Myanmar tepat setelah Angin Siklon menghantam. Bagian ketiga menerangkan rangkaian persuasi yang dilakukan ASEAN supaya Myanmar mau membuka akses bagi tim relawan dari luar untuk mendistribusikan bantuan kemanusiaan secara efektif.

2.1 Latar belakang Rezim Myanmar

Pemerintahan Myanmar awalnya berbentuk monarki di bawah kepemimpinan dinasti yang berubah-ubah. Hingga abad ke-19, Inggris masuk ke Myanmar dan mengambil alih kontrol wilayah. Di luar wilayah pusat pemerintahan, penduduk asli Myanmar diperbolehkan mempunyai otoritas atas daerahnya masing-masing selama tidak berlawanan dengan otoritas pemerintah kolonial. Situasi ini menyebabkan terbaginya keberpihakan masing-masing daerah terhadap Inggris dan Jepang. Pada Perang Dunia II, beberapa kelompok etnis ikut berperang dengan Jepang untuk mengusir Sekutu, begitupun sebaliknya untuk sebagian etnis yang lain (Selth, 2008).

Myanmar memperoleh kemerdekaannya dari Inggris pada 4 Januari 1948 dengan bentuk pemerintahan parlementer. Perpecahan etnis mengakibatkan konflik sejak awal penandatanganan Konstitusi Myanmar pada 1948. Para etnis kelompok yang sebelumnya mempunyai otoritas untuk mengatur daerahnya sendiri menolak untuk mendukung pemerintah Myanmar. Etnis minoritas merasa bahwa mereka tidak hanya

ditekan oleh etnis mayoritas, tapi juga menderita akibat aliansi perang (Grubbs, 1988). Selain itu, keberagaman agama juga turut memperparah perpecahan. *State Peace and Development Council (SPDC)* dituduh bertanggungjawab atas berpindahnya ratusan ribu penduduk ke dari tempat asalnya baik ke daerah lain maupun ke luar wilayah Myanmar. Sejumlah kelompok etnis seperti Karen, Karenni, dan Mon; dipaksa untuk mencari suaka di negara tetangga seperti Thailand – yang sayangnya juga memperlakukan mereka secara tidak adil. Sejak tahun 2000 hingga kini, dilaporkan bahwa 600.000 jiwa terusir dari huniannya akibat ulah pemerintah junta (Myoe, 2007).

Gambar 2.1 Pembagian Etnis di Myanmar



Sumber: The World Factbook, CIA (2006).

Selain perpecahan etnis, Myanmar juga sebenarnya sudah akrab dengan ancaman maupun gerakan invasi langsung. Myanmar telah mengalami beberapa kali invasi oleh Tiongkok, India, dan Thailand sejak abad ke-13. Setelah itu barulah Inggris dan Jepang menginvasi Myanmar pada abad ke-19. Belum sampai setahun merdeka, Myanmar juga diinvasi oleh *Kuomintang* (KMT) yang dulunya bekas *Chinese Nationalist Party* (Than, 1998). Invasi tersebut merupakan cikal bakal pemberontakan 1988. Selama terjadinya pemberontakan, sudah ada permintaan bantuan kepada komunitas internasional untuk mengakhiri rezim militer di Myanmar. Permintaan tersebut sebenarnya sudah dimulai sejak 1974 oleh para aktivis supaya pemerintahan demokratis bisa ditegakkan (Myoe, 2007). Ricuhnya pemberontakan 1988 menarik perhatian aktor-aktor internasional. Para demonstrator mencari dukungan dan suplai senjata dari luar negeri (Kazmin, 2007). SPDC mengkhawatirkan aliansi antara gerakan prodemokrasi di kota dan kelompok pemberontakan karena dapat menyebabkan masalah besar bagi angkatan bersenjata Myanmar (Jagan, 2005). Kekhawatiran ini dapat berujung intervensi langsung dari luar negeri untuk mendukung gerakan oposisi (Selth, 2008).

Terjadinya banyak kasus pelanggaran hak asasi manusia kelas berat tidak lepas dari tanggung jawab pemerintah junta. Pada tahun 1988-2000, upaya-upaya demokrasi dibawah kekuasaan junta tidak membuat keadaan lebih baik (Selth, 2008). Situasi politik, ekonomi, dan sosial Myanmar masih kacau. Digelarnya pemilu multi partai pertama di Myanmar, bukanlah penanda lepasnya cengkeraman pemerintah junta. Kenyataannya, kemenangan Aung San Suu Kyi – tokoh demokratis Myanmar – berakhir dengan hukuman tahanan rumah (Myoe, 2007). Terlebih lagi, para tokoh pendidikan, termasuk guru dan pelajar, yang menyuarakan demokrasi dibungkam atau dipenjarakan. Insiden tersebut diperparah dengan ditutupnya sejumlah sekolah dan universitas selama beberapa periode (Selth, 2008).

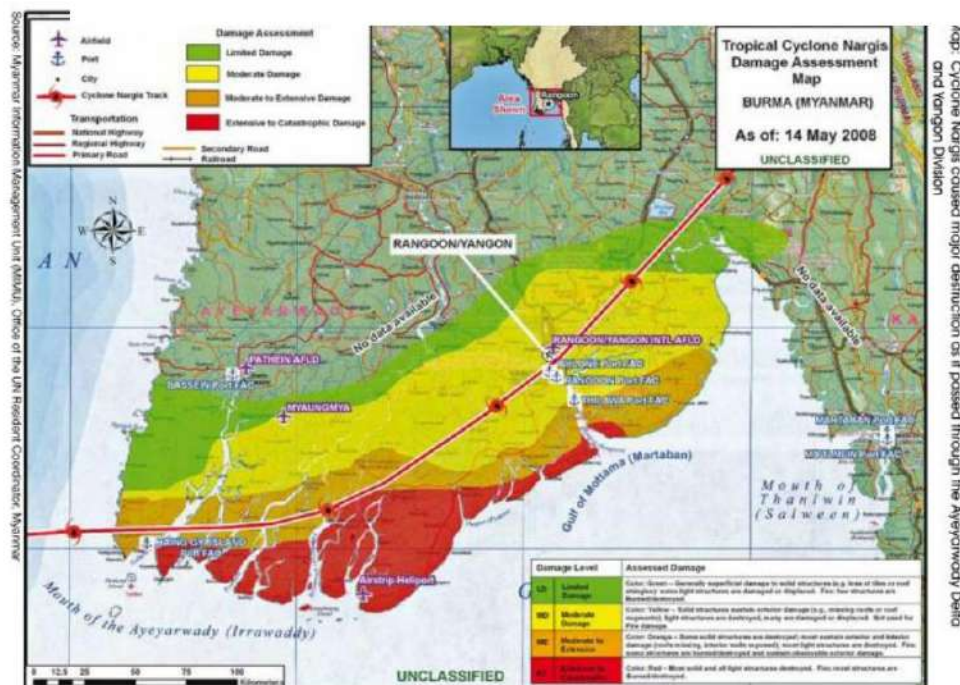
Serangkaian fenomena tersebut merupakan awal dari ketakutan pemerintah junta Myanmar terhadap intervensi. Sebelum 1988, Myanmar menganggap bahwa ancaman terbesar terhadap kedaulatan negara datang dari faktor internal (Than, 1998). Setelah

1988, keyakinan ini mulai bercampur dengan adanya anggapan bahwa faktor eksternal mulai menjadi ancaman signifikan. Menurut Tin Maung Maung Than (1998), kekhawatiran utama pemerintah Myanmar menitikberatkan pada aktor-aktor eksternal yang berusaha mengintervensi urusan dalam negeri supaya dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan kedepannya. Andrew Selth (2008) membenarkan adanya pergeseran orientasi pertahanan terhadap faktor eksternal setelah mengamati menegangnya hubungan Myanmar dan Thailand sekitar tahun 2000. Klaim ini semakin kuat setelah adanya kasus Krisis Humaniter Myanmar tahun 2008.

2.2 Kronologi Krisis Humaniter Usai Bencana Siklon Nargis

Siklon Nargis yang menghantam 5 wilayah Myanmar pada tanggal 3 Mei 2008 menyebabkan kerusakan infrastruktur berat dan menelan ratusan ribu korban jiwa (Haacke, 2009). Selain jumlah korban jiwa yang dilaporkan mencapai 140.000 jiwa, diperkirakan 1,5 juta penduduk kehilangan tempat tinggalnya. Berikut disertakan peta yang menggambarkan luasnya wilayah yang terkena dampak dari musibah Siklon

Gambar 2.2 Area Jangkauan Siklon Nargis Myanmar 2008



Sumber: Myanmar Information Management Unit, 2008

Pada gambar tersebut, pusat destruksi utama Siklon Nargis ditandai dengan garis dan lima titik merah. Sedangkan luas wilayah terdampak ditandai dengan warna merah, oranye, dan kuning. Dengan musibah yang begitu destruktif, SPDC pada saat itu tak kunjung mengambil penanganan sigap. Pemerintah sempat menutup akses bantuan kemanusiaan dan asistensi dari luar. Meskipun pada akhirnya junta memberikan akses bantuan dari luar, namun hanya sedikit yang diperbolehkan (Seekins, 2009). Bahkan dilaporkan bahwa beberapa oknum memanfaatkan musibah ini dengan menyelundupkan barang-barang bantuan seperti obat-obatan untuk dijual di pasar gelap. Laporan ini disampaikan oleh badan bentukan PBB, yaitu *United Nation's Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* atau disebut OCHA (Bellamy & Beeson, 2010).

Penghalauan akses bantuan dari luar tidak dapat dilepaskan dari situasi pemerintahan Myanmar pada saat itu. Siklon Nargis terjadi beberapa saat sebelum referendum konstitusi yang mengesahkan pemerintahan junta. Rezim tersebut berdalih bahwa relawan dari luar bisa saja merupakan oknum yang menyebarkan propaganda prodemokrasi atau anti pemerintah junta (Haacke, 2009). Dengan banyaknya pemberitaan tentang situasi negaranya, SPDC merasa ia sedang menghadapi kemungkinan invasi militer. Kondisi tersebut diperparah dengan banyaknya media yang memberitakan berbagai spekulasi mengenai ketakutan Myanmar akan invasi serta dukungan masyarakat global supaya invasi dapat membawa sistem pemerintahan demokratis bagi Myanmar (Crispin, 2008). Bencana Siklon Nargis membawa tantangan yang amat besar bagi junta karena kasus ini tidak hanya sebatas polemik rekonstruksi sosial dan pemulihan ekonomi, namun juga ancaman bagi kedaulatan Myanmar. Tanggapnya komunitas internasional untuk menyalurkan bantuan diiringi oleh ketakutan akan robohnya pemerintahan yang selama ini digenggam oleh SPDC.

Kondisi ini meresahkan komunitas internasional hingga Mantan Menteri Luar Negeri Prancis, Bernard Kouchner, mengajukan supaya *Responsibility to Protect* diberlakukan meskipun tanpa persetujuan pemerintah Myanmar (Tun, 2008). Pengajuan ini mendapat respons dari banyak tokoh dan politisi dari Eropa dan Amerika Utara.

Namun pengajuan Kouchner menerima penolakan keras dari Tiongkok dan perwakilan-perwakilan ASEAN di Dewan Keamanan PBB. Argumen kontra pengajuan *Responsibility to Protect* pada kasus ini berlandaskan batasan *Responsibility to Protect* sendiri yang tidak mencakup bencana alam (Tun, 2008). Indonesia dan Vietnam sebagai perwakilan ASEAN – menekankan bahwa tindakan asistensi humaniter tanpa persetujuan Myanmar akan menyalahi prinsip kedaulatan dan nonintervensi yang selama ini dipegang teguh oleh anggota ASEAN. Mereka juga mengkhawatirkan meluasnya lingkup *Responsibility to Protect* sehingga bisa menjurus ke intervensi yang sifatnya koersif. Tiongkok mendukung argumen Indonesia dan Vietnam dengan menekankan pada permasalahan meluasnya ruang lingkup aplikasi *Responsibility to Protect* (Bellamy & Beeson, 2010).

2.3 Proses Negosiasi Penerimaan Bantuan Internasional

Mesrespons situasi usai bencana, ASEAN bekerja sama dengan Sekretaris Umum PBB dalam rangka upaya pengiriman bantuan ke lokasi bencana Myanmar. Tindakan ini merupakan kali pertama ASEAN membentuk misi kooperasi dalam rangka menangani krisis kemanusiaan di Asia Tenggara. Dua hari usai bencana, Sekretaris Umum ASEAN Surin Pitsuwan mengimbau seluruh anggota ASEAN untuk memberi bantuan asistensi bagi korban bencana di Myanmar. Setelah itu barulah Surin Pitsuwan membentuk *ASEAN Cooperation Fund for Disaster Assistance* (Emmerson, 2009). Himbauan perlu dilakukan terlebih dahulu dengan pertimbangan bahwa semua anggota ASEAN harus mempunyai keterikatan dan rasa tanggung jawab terhadap kasus ini (Amador, 2009). Dibentuknya badan ad hoc ini sebenarnya menjadi isu yang cukup dilematis bagi ASEAN. Badan ini dibentuk untuk memastikan bahwa bantuan kemanusiaan secara efektif didistribusikan bagi korban bencana dan tidak disalahgunakan, namun realisasi di kondisi lapangan juga dikhawatirkan mencederai prinsip nonintervensi (Emmerson, 2009). Karena itu, anggota-anggota ASEAN terus menerus melakukan diplomasi supaya Myanmar memperluas akses pendistribusian bantuan (Bellamy & Beeson, 2010).

Lima hari setelah bencana, Thailand berhasil mendapatkan persetujuan Myanmar untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan langsung ke lokasi bencana melalui pesawat militer Amerika Serikat (Haacke, 2008). Mendapati adanya sinyal baik dari Myanmar, Surin Pitsuwan merancang sebuah aksi untuk Myanmar, dimana ASEAN memimpin kerja sama dengan melibatkan agensi- agensi PBB, organisasi nonpemerintah, hingga Bank Dunia dalam rangka mendistribusikan bantuan darurat dan membimbing rekonstruksi area yang hancur akibat bencana (Council of Foreign Relations, 2008). Sayangnya, ide Surin Pitsuwan ditolak oleh pemerintah junta. Junta hanya memperbolehkan sebagian kecil *Emergency Rapid Assessment Team* (ERAT) untuk mendistribusikan bantuan sandang, pangan, dan logistik untuk korban bencana (Bellamy & Beeson, 2010).

Butuh kurang lebih dua minggu untuk mengoordinasi dan mengirimkan ERAT ke Myanmar. Setelah mendarat di Myanmar dan melakukan survey bersama dengan *ASEAN Committee on Disaster Management* (ACDM), ERAT melaporkan kemungkinan meningkatnya korban jiwa dalam skala besar akibat penyakit dan malnutrisi. Pada tanggal 19 Mei 2008, ERAT mendesak ASEAN supaya segera merealisasikan kerja sama kemanusiaan dengan menggandeng PBB dan negara-negara tetangga untuk mengirimkan lebih banyak bantuan kemanusiaan (ERAT Mission Report, 2008). Sehari setelah menerima laporan dari ERAT, Surin Pitsuwan mengundang para Menteri Luar Negeri anggota ASEAN untuk mendiskusikan strategi mengatasi resistansi Myanmar terhadap bantuan dari luar (Haacke, 2009). Beberapa negara anggota menyarankan strategi yang berbeda-beda untuk meluluhkan Myanmar, mulai dengan suspensi hubungan politik hingga peringatan bahwa ASEAN tidak akan bisa menghalau intervensi humaniter PBB apabila Myanmar masih menolak bekerja sama (Jones, 2008).

Setelah melalui diskusi panjang, pertemuan tersebut menghasilkan struktur 2 tingkat yang meliputi *ASEAN Humanitarian Task Force* (AHTF), badan diplomatik yang diketuai Surin Pitsuwan, dan *Tripartite Core Group* (TCG) yang berbasis di

Yangon. AHTF bertugas menyupervisi dan memberi saran bagi TCG terkait perencanaan, prioritas, dan target strategis. Anggota-anggota TCG adalah ASEAN, pemerintah Myanmar, dan PBB yang berfungsi untuk menjalankan koordinasi dan operasi manajemen serta perencanaan upaya bantuan. Mekanisme ini diberlakukan selama dua tahun (Labbe et al., 2013).

Pertemuan tersebut juga melahirkan keputusan untuk membentuk mekanisme koordinasi yang dipimpin ASEAN. Keputusan ini segera dilaporkan ke Ban Ki Moon yang pada saat itu menjabat sebagai Sekretaris Umum PBB. Ban Ki Moon kemudian mengadakan pertemuan dengan Perdana Menteri Myanmar di Yangon pada 21 Mei 2008. Kunjungan Ban Ki Moon berbuah manis dengan persetujuan junta untuk membuka akses bagi seluruh pekerja bantuan. Setelah itu barulah Ban Ki Moon dan Surin Pitsuwan secara resmi memulai kerja sama ASEAN-PBB untuk kemudian dipublikasi melalui konferensi pers pada tanggal 25 Mei 2008. Konferensi tersebut mendesak pemerintah Myanmar untuk memberi akses luas di area bencana bagi tim pemberi bantuan dan mengadakan observasi kredibel bekerja sama dengan komunitas internasional. Kedua mandat tersebut disampaikan melalui mekanisme TCG (ASEAN, 2008).

TCG mendapat pengakuan dari komunitas internasional dengan beberapa keberhasilannya menangani isu Siklon Nargis. Pertama, memfasilitasi akses pekerja bantuan kemanusiaan dengan mempermudah perizinan 4000 visa. Kedua, ASEAN bekerja sama dengan pemerintah Myanmar serta menggandeng komunitas internasional untuk mengawasi secara rutin perkembangan penanganan korban bencana. Tidak hanya sampai situ, TCG mengadakan observasi 10 hari di area bencana dengan meluncurkan 300 anggota tim. Kemudian TCG mengadopsi kerangka kerja berdasarkan hasil observasi lapangan dan memonitor sistem perkembangan pemulihan usai bencana. Pengawasan ini dieksekusi melalui serangkaian ulasan periodik usai bencana yang juga menyangkut dampak sosial dan ekonomi terhadap korban bencana. Indikator pemulihan sosial meliputi analisis data berdasarkan jenis kelamin dari korban bencana. Dari hasil

pengolahan data yang dipublikasi pada April 2010, korban bencana wanita lebih waspada terhadap penyalahgunaan bantuan. Selain itu, wanita terutama janda, menghadapi tekanan ekonomi yang lebih berat (Tripartite Core Group, 2010).

TCG juga memfasilitasi sistem perencanaan dan pengawasan pemulihan usai Siklon Nargis yang berlangsung pada 2009-2011. Mekanisme perencanaan menghasilkan pembentukan pusat koordinasi pemulihan di 4 kota yang didukung oleh ASEAN dan PBB. TCG dalam proyek ini bertanggungjawab pula atas perumusan kebijakan yang paling efektif dalam mekanisme pemulihan usai bencana (Tripartite Core Group, 2010).

2.4 Penanganan Usai Krisis Humaniter Myanmar 2008

Upaya ASEAN tidak berhenti pada penanggulangan bencana Siklon Nargis, namun termasuk pula mekanisme pemulihan usai bencana. Mekanisme ini meliputi evaluasi usai penanganan untuk mendapatkan data-data kuantitatif dan kualitatif dari semua korban dan para terdampak. ASEAN memberlakukan program-program yang dirangkai dalam kerja sama antara ASEAN, PBB, dan Myanmar, yakni *Post-Nargis Joint Assessment* (PONJA) (ASEAN, 2010). Sementara itu, upaya yang dilakukan ASEAN dalam merencanakan penanggulangan bencana di kemudian hari diterapkan melalui *Post-Nargis Recovery and Preparedness Plan* (PONREPP). Tahap akhir dari program rangkaian TCG yang terdiri dari ASEAN, Myanmar, dan PBB dilakukan melalui pengkajian ulang periodik dan pengawasan terhadap dampak sosial dari korban Siklon Nargis (Yorinda, 2018).

PONJA menemukan fakta bahwa lebih dari setengah rumah tangga yang tinggal di kota-kota yang paling terkena dampak kehilangan semua persediaan makanan selama topan, dengan 55% rumah tangga memiliki satu hari persediaan makanan atau kurang. Selain itu, lebih dari setengah rumah tangga melaporkan bahwa mereka dapat memperoleh makanan dari pasar lokal, namun hal ini tidak menghalangi ketergantungan mereka pada bantuan kemanusiaan. Temuan ketiga ialah lebih dari 65% rumah tangga

melaporkan masalah kesehatan di kalangan anggota keluarga pada awal Juni 2008. Di antara penyakit yang paling sering dilaporkan adalah demam dan diare. Cedera yang dialami selama topan sangat rendah yaitu 8%, walaupun 23% rumah tangga melaporkan masalah mental setelah bencana tersebut, dengan variasi yang besar di kota-kota dari 6-51% (ASEAN, 2010). Temuan keempat adalah, diperkirakan sebesar 50-60% sekolah negeri, termasuk sekolah biara, hancur atau rusak. Selain banyaknya korban jiwa dan trauma mental yang diderita anak-anak, penggunaan sekolah sebagai tempat darurat semakin menyita sumber daya pendidikan terbatas. Ketahanan pangan dan risiko kekurangan gizi akut menjadi perhatian yang tinggi. Temuan kelima ialah kelompok yang mengalami kerentanan menghadapi tantangan berat setelah angin siklon, contohnya hilangnya dokumentasi dan surat-surat penting, sehingga menyulitkan orang untuk mendapatkan bantuan dan memulai kembali hidup mereka

Untuk memastikan koordinasi dan pelaksanaan upaya pemulihan yang efektif, TCG mengonsolidasikan peran utamanya dengan dua cara, yakni koordinasi strategis dan operasional, dan koordinasi dana bantuan dan pelacakan bantuan (ASEAN, 2010). Struktur yang diusulkan mencakup *Recovery Forum* (RF) sebagai badan konsultatif dengan keanggotaan pemangku kepentingan yang luas, bertemu setiap dua atau tiga bulan untuk membuat rekomendasi mengenai pemulihan usai-Nargis. *Recovery Coordination Center* (RCC) akan melayani RF dan TCG sebagai unit teknis untuk informasi, pengumpulan data, dan analisis, sehingga menyederhanakan pengaturan saat ini di area tersebut dan menambahkan keahlian lebih lanjut. RCC melakukan kontak dekat dengan *Recovery Hub Office* (RHO) di lapangan, membangun struktur hub yang dikembangkan selama tanggap darurat untuk memperkuat arus informasi dua arah (ASEAN, 2010).