



SUPERIOTAS NEGARA ATAS ORGANISASI INTERNASIONAL: KEGAGALAN KERJA SAMA UNODC – MYANMAR DALAM MENANGANI PRODUKSI OPIUM PERIODE 2006-2013

Medyna Oktavia

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro
Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Myanmar is the second biggest producer of opium in the world after Afghanistan. Opium production in Myanmar is taking place in Golden Triangle region where is vulnerable to poverty and armed conflict. Although poppy cultivation and opium production has been declared illegal by the Government through Act of 1974, most society still commit the crime. On the other hand, UNODC has established cooperation with Myanmar since 2002 but failed to reduce the number of opium production. The cooperation has resulted in several policies such as International Crop Monitoring Program and Alternative Development. Implementation of these policies lose ground due to the increase in opium production. This study tries to analyze the causes of the failure of cooperation using realist approach combined with evaluative framework borrowed from public administration. This study argues that UNODC has no bargaining power towards Myanmar so it failed to force Myanmar comply the agreement. In addition, the failure also caused by conflict of interest between both parties while in implementing the agreement.

Keywords: *UNODC, Myanmar, opium production, bargaining power, cooperation, conflict of interest*

PENDAHULUAN

Golden Triangle atau Segitiga Emas dikenal sebagai kawasan penghasil obat-obatan terlarang terbesar di Asia Tenggara. Kawasan ini berada di perbatasan Negara Thailand, Myanmar dan Laos serta memiliki luas sekitar 950.000 km² (Chovy, 2009: 173). Produksi obat-obatan terlarang di kawasan tersebut termasuk dalam kategori narkotika dan *potential addictive* yang terbuat dari getah kering bunga candu atau *papaver somniferum* (Harto dan Sebastian, 2013: 999). Wilayah Segitiga Emas ini memberikan sumbangan pada industri heroin yang bernilai 160 milyar dolar AS per tahun (Tobing, 2002: 83).

Di antara anggota-anggota di kawasan Segitiga Emas, Myanmar memiliki kontribusi terbesar dalam hal produksi opium dibanding Laos dan Thailand (Chovy, 2009). Ketika terjadi konflik internal yang berlarut-larut di Myanmar, produksi opium di Segitiga Emas melebihi 3.000 ton pada tahun 1989. Dengan Myanmar sendiri memproduksi lebih dari 2.500 ton pada tahun 1996. Bahkan, pada tahun 1990, Myanmar menyumbang lebih dari separuh produksi opium di dunia. Persentase tersebut kemudian turun menjadi sepertiga pada tahun 1998 (www.huffingtonpost.com, 2012).

Laporan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) yang berjudul “*Southeast Asia Opium Survey* tahun 2013” menunjukkan bahwa upaya pemberantasan

tanaman opium yang telah dilakukan tetap tidak mampu menekan budidaya dan produksi opium di Myanmar. Budidaya tanaman opium di Myanmar pada tahun 2013 naik 13% dari tahun sebelumnya menjadi 57.800 hektar (ha). Sementara pada tahun sebelumnya, yakni antara tahun 2011 dan 2012, luas lahan tanaman opium mengalami peningkatan dari 40.000 ha menjadi 51.000 ha, atau sebesar 17% (UNODC, 2013: 51).

Peningkatan budidaya bunga candu ini ternyata berbanding lurus dengan produksi opium yang dihasilkan. Pada tahun 2013, Myanmar menghasilkan 870 ton opium yang menunjukkan tingkat kenaikan sebesar 26% dari tahun 2012. Ini merupakan produksi tertinggi sejak tahun 2002, tepatnya ketika UNODC dan Pemerintah Myanmar memulai upaya monitoring budidaya bunga candu dan produksi opium di Myanmar (UNODC, 2013: 52). Sedangkan produksi opium di Myanmar pada tahun 2005 merupakan hasil dari budidaya bunga candu di ladang seluas 43.000 ha. Sejak tahun tersebut, budidaya bunga candu terus bertambah hingga tahun 2013 dengan total produksi opium sebesar 870 ton.

UNODC atau Kantor PBB Urusan Narkoba dan Kejahatan telah bekerjasama bersama Pemerintah Myanmar dalam menangani produksi opium sejak tahun 2002. UNODC melalui programnya yang bernama *Illicit Crop Monitoring Programme (ICMP)* dan *Alternative Development (AD)* telah mendorong pengembangan dan pemeliharaan jaringan global sistem monitoring tanaman terlarang (www.unodc.org, 2015). Kedua kebijakan di atas menyediakan koordinasi serta kontrol kualitas, bantuan teknis dan pengawasan terhadap budidaya tanaman terlarang, seperti bunga candu di Myanmar.

Sepanjang tahun 2013, Pemerintah Myanmar bersama UNODC memusnahkan ladang tanaman opium pada lahan seluas 12.700 ha (www.internasional.kompas.com 02/2014). Akan tetapi, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, upaya eradikasi yang dilakukan ternyata tidak mampu menekan budidaya dan produksi opium di Myanmar pada tahun tersebut. Berdasarkan laporan "*Southeast Asia Opium Survey 2013*" oleh UNODC, budidaya bunga candu di Myanmar justru mengalami peningkatan sebesar 13% dari tahun 2012. Peningkatan yang serupa sebenarnya telah terjadi pada tahun-tahun sebelumnya, tepatnya setelah tahun 2006.

Dari latar belakang tersebut, muncul pertanyaan: mengapa UNODC bersama Pemerintah Myanmar gagal dalam mengurangi produksi opium ilegal pada periode 2006-2013? Penelitian ini akan menjawab pertanyaan tersebut menggunakan perspektif realisme. Realisme memiliki asumsi dasar bahwa sistem internasional bersifat anarki dimana tiap negara saling berkompetisi dalam mencapai kepentingan nasionalnya (Evera, 1992: 19). Namun demikian, kaum realis masih percaya adanya kerja sama internasional di dalam sistem internasional yang anarki. Berbeda dengan pendapat kaum liberal, realis memandang kerja sama internasional dengan pesimis. John J. Mearsheimer dalam *The False Promise of International Institutions* (1995: 8) beranggapan bahwa meskipun kerja sama internasional dapat tercipta, namun terkadang hal tersebut sulit dicapai dan dipertahankan. Mearsheimer kemudian menambahkan bahwa pertimbangan negara terhadap keuntungan yang akan diperoleh dalam kerja sama merupakan salah satu faktor penghambat kerja sama (1995: 8).

Dalam bekerjasama, negara selalu mempertimbangkan keuntungan yang akan diperoleh. Negara dapat memperhitungkan keuntungan tersebut melalui dua cara. Cara pertama adalah keuntungan mutlak (*absolute gains*), dimana masing-masing pihak fokus untuk memaksimalkan keuntungan pribadi tanpa memperhatikan keuntungan atau kerugian yang diderita oleh pihak lain dalam kerja sama. Negara hanya akan peduli apabila perilaku pihak lain mempengaruhi keberhasilannya dalam mencapai keuntungan maksimal. Cara lainnya, negara dapat memperhitungkan keuntungan relatif (*relative gains*), dimana negara tidak hanya mempertimbangkan keuntungan individu, tetapi juga membandingkannya dengan keuntungan yang diperoleh pihak lain (Grieco, 1988: 604).

Pada pendekatan realisme *offensive*, negara cenderung memperhatikan keuntungan relatif dalam bekerjasama. Hal ini disebabkan oleh keinginan masing-masing pihak dalam kerja sama untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan (Mearsheimer, 1995: 12). Mearsheimer (1995: 13) menambahkan bahwa kerja sama yang didasarkan pada keuntungan relatif lebih sulit dicapai dibanding kerja sama dengan keuntungan mutlak.

Berkaitan dengan kerja sama antara negara dengan organisasi internasional, kaum realis memandangnya dengan cukup skeptis. Kaum realis menyatakan bahwa negara menggunakan organisasi internasional sebagai alat atau kendaraan dalam mencapai kepentingannya dan berusaha memaksimalkan keuntungan pribadinya. Organisasi internasional dianggap tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap sistem internasional. Di samping itu, kaum realis mengakui bahwa organisasi internasional berada pada tingkat yang berbeda dengan negara (Meierhenrich, 2012: 26). Hal ini mengindikasikan tidak adanya kekuasaan yang berada di atas negara. Dengan kata lain, organisasi internasional tidak memiliki kekuasaan dalam memaksakan aturan atau kebijakannya kepada negara. Oleh sebab itu, kerja sama yang terjalin antara negara dengan organisasi internasional membutuhkan adanya *bargaining power*. Namun hal tersebut sulit dicapai oleh organisasi internasional mengingat ciri sistem internasional yang negara-sentris (Weber, 2005: 14), negara menjadi aktor utama dalam kerja sama dan selalu mengutamakan kepentingannya. Apabila negara memiliki kepentingan yang berbenturan dengan tujuan kerja sama, maka negara tersebut akan cenderung mengutamakan *national interestnya*. Absennya *bargaining power* inilah yang dapat menyebabkan kegagalan pada hubungan kerja sama.

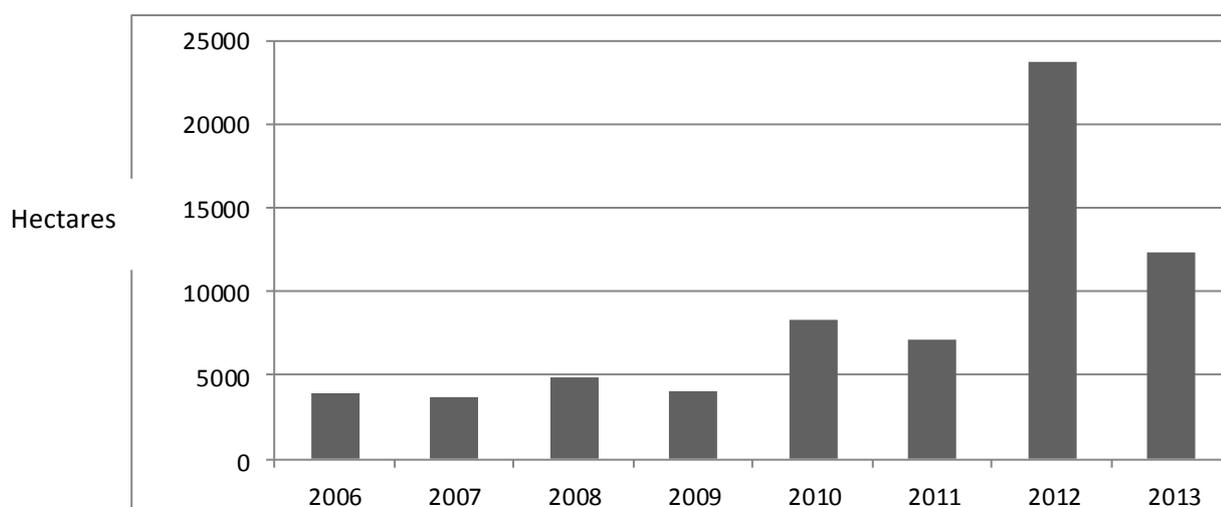
PEMBAHASAN

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pendahuluan, produksi opium di Myanmar mengalami peningkatan pada tahun 2006 hingga 2013. Pada periode tersebut, Myanmar telah bekerjasama dengan UNODC dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan terkait penanganan produksi opium. Pada kebijakan ICMP, UNODC dan *Central Committee for Drug Abuse Control (CCDAC)*, yang mewakili Pemerintah Myanmar, melakukan proses *monitoring*, kemudian diikuti dengan upaya eradikasi. Upaya eradikasi opium dilakukan di daerah-daerah yang memiliki lahan budidaya bunga candu dan dinyatakan ilegal oleh pemerintah. Di samping upaya eradikasi, kebijakan ICMP juga dilengkapi dengan *opium ban*, yakni larangan melakukan budidaya bunga candu atau kegiatan produksi opium di wilayah tertentu (UNODC, 2013: 48).

Pada tahun 2002, UNODC bersama Pemerintah Myanmar berhasil melakukan eradikasi opium di wilayah Shan, Kachin dan Kayah dengan total seluas 7.469 ha. Penurunan hasil eradikasi opium di Myanmar secara drastis terjadi pada tahun 2003 dengan jumlah kurang dari 1.000 ha. Akan tetapi pada dua tahun setelahnya, secara berturut-turut, eradikasi opium mengalami peningkatan. Antara tahun 2003 hingga tahun 2004, terjadi peningkatan eradikasi sebesar 342%. Sedangkan pada tahun 2005, total lahan budidaya bunga candu yang berhasil dieradikasi mencapai angka 3.970 ha. Jumlah tersebut serupa dengan total nasional eradikasi opium pada tahun 2006 (UNODC, 2005: 26).

Meskipun sempat terjadi penurunan jumlah luas eradikasi budidaya bunga candu antara tahun 2002 sampai 2005, akan tetapi pada kurun waktu tersebut, produksi opium di Myanmar mengalami penurunan secara stabil dari tahun ke tahun. Hasil yang berbeda justru terjadi pada periode setelahnya, yakni pada tahun 2006 hingga 2013. Hal di atas, dapat dilihat pada grafik berikut ini:

Grafik 1. Eradikasi Budidaya Bunga Candu di Myanmar 2007-2013



Sumber: Laporan UNODC “*Southeast Asia Opium Survey 2013*”

Grafik di atas menunjukkan eradikasi budidaya bunga candu dengan jumlah yang paling tinggi terjadi pada tahun 2012. Lahan budidaya bunga candu seluas 23.718 ha telah dieradikasi pada tahun tersebut. Sedangkan pada tahun-tahun sebelumnya, eradikasi opium berada di bawah rata-rata tahunan, yakni 10.000 ha. Sebaliknya, pada tahun 2013, eradikasi opium yang terjadi menunjukkan angka di atas rata-rata tahunan, yaitu 11.939 ha. Akan tetapi, jumlah tersebut masih berada jauh di bawah tahun 2012. Antara tahun 2012 hingga tahun 2013, terajadi penurunan total nasional eradikasi opium sebesar 51,8%. Sebagaimana eradikasi opium yang terjadi pada tahun-tahun seblumnya, tepatnya sejak tahun 2002, hampir 90% total nasional eradikasi opium mengambil tempat di Provinsi Shan (UNODC, 2013: 66).

Meskipun Pemerintah Myanmar dan UNODC berhasil melakukan eradikasi budidaya bunga candu kurang lebih seluas 100.000 ha tiap tahunnya, upaya eradikasi opium yang terjadi pada tahun 2006 hingga 2013 tidak memberikan hasil yang sebanding dengan budidaya bunga candu dan produksi opium di Myanmar. Misalnya pada tahun 2012 dimana UNODC dan Pemerintah Myanmar berhasil meningkatkan total nasional eradikasi budidaya bunga candu yaitu sebesar 336% dibanding tahun sebelumnya, namun budidaya bunga candu serta produksi opium antara tahun tersebut justru mengalami peningkatan pula. Pada tahun 2012, budidaya bunga candu mengalami peningkatan seluas 7400 ha, yang diikuti dengan peningkatan jumlah produksi opium sebesar 80 ton dari tahun sebelumnya (Chovy, 2013: 137).

Hal-hal di atas disebabkan oleh proses implementasi kebijakan eradikasi yang mengalami kendala dan berakibat pada hasil yang kurang efektif. Program ICMP yang meliputi kegiatan survei dan *monitoring*, justru tidak diikuti dengan implementasi kebijakan eradikasi dengan optimal. Setiap tahunnya, hasil survei yang telah dilakukan UNODC akan digunakan Pemerintah Myanmar yang diwakili oleh CCDAC dalam melakukan implementasi kebijakan eradikasi dan *opium ban*. Namun pada kenyataannya, tidak semua wilayah yang ada pada hasil survei tersebut tersentuh kebijakan eradikasi. Keberadaan kelompok militan dan pemberontak serta warga lokal yang tidak mau bekerjasama dalam pelaksanaan kebijakan eradikasi oleh CCDAC dan UNODC merupakan penyebab utama dari terhambatnya implementasi kebijakan tersebut. (Kramer, 2014: 61).

Di antara wilayah-wilayah di Myanmar yang memproduksi opium, hampir seluruhnya merupakan wilayah konflik. Misalnya adalah wilayah Shan dan Kachin yang dikenal memiliki sejarah panjang perang sipil sejak abad ke-20 (www.nytimes.com, 2013). Setelah pemerintahan diambil alih oleh junta militer, SPDC memerintahkan Tatmadaw dan kelompok militan untuk menjaga wilayah-wilayah konflik di Myanmar. Namun, hal yang telah berlangsung sejak tahun 1963 ini, ternyata menyulitkan UNODC dan CCDAC dalam melakukan eradikasi opium di wilayah tersebut. Banyak wilayah di Negara Bagian Shan dan Kachin yang mendapat penjagaan ketat dari Tentara Nasional Myanmar (Tatmadaw) dan kelompok militan, bahkan beberapa diantaranya menolak untuk diadakan eradikasi. Menurut *Burma News International*, kelompok-kelompok militer tersebut diyakini mendapatkan keuntungan materil dari produksi opium di wilayah yang mereka duduki (www.bnionline.net, 2016).

Di sisi lain, penduduk lokal pesimis dengan kebijakan eradikasi yang dilakukan oleh UNODC dan CCDAC. Kebijakan ini dinilai hanya merugikan penduduk sekitar yang berprofesi sebagai petani opium. Terlebih, mayoritas petani opium di Myanmar adalah petani miskin yang menjadikan budidaya dan produksi opium sebagai sumber utama penghasilannya. Kebijakan eradikasi opium pada dasarnya berakibat pada peningkatan kemiskinan yang dialami oleh petani opium (Biersack, 2015: 38).

Dampak negatif yang dihasilkan dari kebijakan *opium ban* membuat Pemerintah Myanmar enggan menerapkan kebijakan tersebut di beberapa wilayah lain. Oleh sebab itu, UNODC dan Pemerintah Myanmar membuat kebijakan lain yakni kebijakan AD untuk mengatasi dampak negatif yang dihasilkan dari kebijakan sebelumnya. Kebijakan ini bertujuan untuk menyediakan alternatif mata pencaharian yang berkelanjutan bagi masyarakat yang bekerja sebagai petani opium. Untuk menyempurnakan kebijakan sebelumnya, AD ditempatkan sebagai langkah pertama dalam memberantas narkoba di Myanmar sebelum menjalankan upaya eradikasi. Hal ini ditujukan untuk mengatasi penyebab produksi opium terlebih dahulu, yaitu ketahanan pangan dan kemiskinan. Selain untuk mengurangi jumlah tanaman opium, kebijakan AD juga bertujuan untuk mengurangi dampak sosial-ekonomi yang negatif dari budidaya opium dan kebijakan sebelumnya (Biersack, 2015: 50).

Kebijakan AD dimulai pada tahun 2010 dan baru diterapkan di Negara Bagian Shan. Wilayah ini dipilih karena 90% dari total produksi opium di Myanmar berasal dari wilayah tersebut. Ketika kebijakan ini mulai diimplementasikan, fokus utamanya masih pada ketahanan pangan dengan membagikan bibit dan input pertanian, seperti pupuk dan pestisida kepada masyarakat di wilayah terkait. Selain itu, kebijakan ini juga dilengkapi dengan proyek infrastruktur dasar untuk membangun kepercayaan dan jaminan akses terhadap barang dan jasa bagi masyarakat (Biersack, 2015: 53).

Setahun kemudian, tepatnya pada tahun 2011, kebijakan AD terkait pengadaan budidaya tanaman pengganti opium mulai dikenalkan. Sebelumnya, Pemerintah Tiongkok juga pernah bekerjasama dengan Pemerintah Myanmar dan mengeluarkan kebijakan yang hampir sama. Bedanya, Pemerintah Tiongkok hanya memperkenalkan budidaya tanaman karet sebagai pengganti bunga candu. Selain itu, kebijakan tersebut merupakan bagian dari investasi antara Tiongkok dan Myanmar. Sedangkan kebijakan AD yang lahir dari kerja sama UNODC dan Pemerintah Myanmar, merupakan program pembangunan untuk membantu masyarakat yang menderita atau merugi setelah adanya kebijakan eradikasi dan larangan budidaya bunga candu. Selain itu, UNODC memperkenalkan banyak varian tanaman untuk menggantikan budidaya bunga candu, yakni: kopi, gude, pisang, alpukat, kedelai, karet dan pohon ek. Variasi tanaman yang dikenalkan memang terhitung banyak dikarenakan UNODC menggunakan sistem argoforestri dalam proses budidayanya. Sistem ini digunakan karena terjadi deforestasi yang cukup luas di Myanmar, khususnya

Negara Bagian Shan akibat kebijakan eradikasi yang sebelumnya diterapkan (Biersack, 2015: 57). Melalui argo-forestri, kebijakan AD diharapkan tidak hanya memperbaiki ekonomi penduduk di wilayah tersebut akan tetapi juga kondisi alamnya pula.

Masalah berikutnya yang membuat implementasi kebijakan AD sulit diterapkan di Myanmar adalah adanya kebijakan perampasan tanah oleh pemerintah setempat. Di bawah rezim militer, perampasan tanah menjadi hal yang sudah biasa. Badan pemerintah, khususnya unit militer, mampu merebut saluran besar lahan pertanian tanpa memberikan kompensasi. Beberapa tanah yang disita digunakan untuk perluasan pangkalan militer, kantor-kantor pemerintah baru atau proyek-proyek infrastruktur, bahkan dijual ke perusahaan swasta oleh unit militer untuk tujuan komersial (www.cetri.be, 2016).

Kebijakan perampasan tanah diterapkan Pemerintah Myanmar dikarenakan banyak tanah di dataran tinggi yang tidak dilengkapi dengan sertifikat. Para pemilik tanah mengaku bahwa mereka tidak mengetahui cara mendaftarkan tanah mereka. Selain itu, mereka sudah dikenai biaya untuk pajak tanah tersebut sehingga mereka beranggapan bahwa tanah tersebut tidak menjeda sengketa. Namun pada akhirnya, SPDC yang mewakili Pemerintah Myanmar tetap mengambil tanah-tanah tersebut. Di samping alasan ketiadaan sertifikat tanah, kebijakan perampasan tanah ini juga ditujukan untuk mengurangi intensitas konflik bersenjata di wilayah konflik (Kramer, 2014: 15). Perebutan tanah antar kelompok etnis maupun kelompok pemberontak memang kerap terjadi terutama di wilayah Shan dan Kachin. Oleh sebab itu, Pemerintah Myanmar menerapkan kebijakan perampasan tanah untuk mengatasi konflik bersenjata di negaranya. Akan tetapi, hal ini justru menghambat implementasi kebijakan AD oleh UNODC dan CCDAC. Akses ke beberapa tanah sangat dibutuhkan untuk mempermudah proses *monitoring* dan budidaya tanaman pengganti opium.

Berdasarkan penjelasan di atas, sikap Pemerintah Myanmar terhadap kebijakan ICMP dan AD memang tidak serius dalam proses implementasinya. Sementara itu, UNODC tetap menjalankan kebijakan-kebijakan dalam kerja sama meskipun sering mengalami konfrontasi dari berbagai pihak, terutama Pemerintah Myanmar. Akan tetapi, kapabilitas UNODC yang tidak mampu membuat Pemerintah Myanmar menerapkan kebijakan sesuai dengan aturan yang diputuskan, menunjukkan bahwa *power* UNODC lemah terhadap Myanmar. UNODC juga tidak memiliki posisi tawar menawar yang kuat, mengingat organisasi tersebut tidak dapat memberikan tekanan kepada Myanmar agar patuh terhadap implementasi kebijakan dalam kerja sama. Hal ini pun didukung dengan laporan *Opium Survey* yang dikeluarkan UNODC setiap tahunnya, dimana kinerja Pemerintah Myanmar dalam menangani produksi opium tidak ditampilkan. UNODC juga tidak menerapkan sanksi dalam klausul kerja sama sehingga tidak ada desakan bagi Myanmar dalam menangani permasalahan opium di negaranya. Alhasil, tujuan kerja sama untuk menciptakan *opium free area* pada tahun 2014, diundur menjadi tahun 2019 dikarenakan angka produksi opium yang tak kunjung menunjukkan penurunan.

Di samping itu, adanya konflik kepentingan dalam kerja sama juga menunjukkan lemahnya *bargaining power* UNODC. Myanmar memiliki kepentingan atas produksi opium sedangkan hal tersebut berlawanan dengan kepentingan UNODC dalam mengatasi produksi opium. Kepentingan atas produksi opium memiliki kaitan yang erat dengan masalah kemiskinan dan konflik internal di Myanmar. Kedua masalah tersebut telah menjadi ancaman bagi *human security*, khususnya *economy security* dan *community security* di Myanmar. Hal di atas merupakan refleksi dari kepentingan nasional yang dimiliki negara tersebut. Terkait dengan pendekatan realisme yang telah dijelaskan sebelumnya, negara akan tetap membawa kepentingan pribadinya dalam menjalin kerja sama dengan pihak lain. Oleh sebab itu, Myanmar mengutamakan kepentingan

nasionalnya di atas tujuan bersama sehingga berakibat pada konflik kepentingan dalam kerja sama.

Untuk menunjukkan kaitan antara produksi opium dan kemiskinan di Myanmar, banyak analis menyatakan bahwa mayoritas dari penduduk miskin bekerja sebagai petani opium dan terpaksa terjat dalam lingkaran kejahatan transnasional yang ada di Myanmar (Lymann, 2007: 83). Budidaya dan produksi opium memang memiliki keuntungan yang relatif lebih besar dibanding budidaya tanaman yang lainnya. Dengan kondisi perekonomian negara yang kurang maju dan adanya korupsi di badan pemerintahannya, opium seolah menjadi harapan bagi beberapa penduduk Myanmar untuk bertahan hidup.

Beberapa analis mengakui bahwa produksi opium di wilayah tertentu di Myanmar adalah sarana yang mudah dijangkau oleh petani miskin untuk mengatasi masalah ketahanan pangan di daerahnya (Wyler, 2008: 7). Dalam survei opium yang dilakukan UNODC pada tahun 2008, ditemukan bahwa rumah tangga yang berada di desa bekas budidaya bunga candu tidak dapat menemukan pengganti yang cukup untuk pendapatan mereka yang hilang dari opium. Pada survei yang sama pula, juga ditemukan pendapatan tahunan rata-rata rumah tangga yang terlibat dalam budidaya bunga candu adalah sekitar 501 dolar AS, sedangkan pendapatan tahunan rumah tangga yang tidak terlibat dalam budidaya bunga candu adalah sekitar 445 dolar AS (UNODC, 2008: 22). Selisih pendapatan ini terus bertambah setiap tahunnya mengingat harga opium yang meningkat pula. Berikut ini adalah tabel budidaya, produksi dan tren harga opium setiap tahunnya di Myanmar pada tahun 2006-2013:

Tabel 1. Budidaya, Produksi dan Tren Harga Opium di Myanmar 2006-2013

Tahun	Budidaya Bunga Candu (ha)	Besar eradikasi Bunga Candu yang Dilaporkan (ha)	Produksi Opium (ton)	Total Potensi Nilai Opium yang Dihasilkan (Dolar AS)
2006	21.500	3.970	320	72 juta
2007	27.700	3.662	460	120 juta
2008	28.500	4.820	410	123 juta
2009	31.700	4.087	330	104 juta
2010	38.100	8.267	580	177 juta
2011	40.000	7.058	610	275 juta
2012	51.000	23.718	690	359 juta
2013	57.800	12.288	870	433 juta

Sumber: Laporan UNODC "Southeast Asia Opium Survey 2006 – 2013"

Tabel di atas menunjukkan besarnya total potensi nilai opium yang mengikuti jumlah produksi opium di Myanmar. Pada tahun 2013, total potensi nilai opium mencapai angka lebih dari 400 juta dolar AS dan merupakan jumlah terbesar yang diperoleh dibanding tahun-tahun sebelumnya. Hasil ini bahkan berjumlah enam kali lipat dari nilai opium yang dihasilkan pada tahun 2006. Hal ini mempengaruhi pendapatan rumah tangga yang terlibat dalam budidaya bunga candu setiap tahunnya. Misalnya pada tahun 2010, misalnya, pendapatan tahunan rata-rata rumah tangga penghasil opium meningkat hampir 20% dari 700 dolar AS di tahun sebelumnya menjadi 830 dolar AS (UNODC, 2010: 45).

Keuntungan materil yang didapat dari opium telah membuat Pemerintah Myanmar kesulitan untuk menerapkan kebijakan ICMP dan AD di beberapa wilayah. Misalnya adalah wilayah Kayah di bagian Shan Selatan, dimana pemerintah membatalkan kebijakan

opium ban di wilayah tersesebut (Kramer, 2015: 10). Hal ini disebabkan oleh ketakutan Pemerintah Myanmar akan terjadi peningkatan kemiskinan di wilayah tersebut setelah kebijakan diterapkan sebagaimana yang terjadi di wilayah Kokang dan Wa. Di samping itu, adanya keluhan dari perwakilan kelompok etnis setempat yang keberatan dengan penerapan kebijakan AD. Kebijakan tersebut dinilai kurang efektif dalam merehabilitasi wilayah yang telah dieradikasi. Hingga akhirnya, pemerintah pun memperbolehkan warga untuk menanam bunga candu kembali setelah eradikasi dilakukan (Kramer, 2015: 11).

Sementara itu, perang sipil yang berlangsung selama puluhan tahun Myanmar dan kegagalan pemerintah dalam mengatasi tersebut telah memberikan kontribusi terhadap masalah narkoba di negara itu. Sebagian besar wilayah yang ditumbuhi bunga candu, berada di daerah konflik seperti di Negara Bagian Shan, Kachin dan Kayah. Penduduk setempat, terutama kelompok etnis minoritas yang hidup sebagai petani padi, telah banyak mengalami penderitaan akibat perang yang terus berlangsung. Pada akhirnya mereka pun beralih pada opium sebagai sumber penghasilan (Kramer, 2014: 52).

Kebijakan anti-opium yang diterapkan pada kelompok etnis bersenjata ini justru menimbulkan konflik terhadap pemerintah. Selama beberapa tahun, kelompok-kelompok bersenjata di Negara Bagian Shan menggantungkan pendapatannya pada produksi dan perdagangan opium. Mereka juga mengenakan pajak kepada petani opium dan menyediakan pengawalan ketat pada proses produksi dan pengiriman. Kelompok bersenjata ini pada awalnya hanya ingin mendapatkan keuntungan dari opium untuk mendanai kegiatan perang mereka, namun kini mereka semakin fokus pada kepentingan ekonomi dibanding kepentingan politik (Steinberg, 2013: 97).

Meningkatnya intensitas konflik bersenjata di Myanmar membuat Tatmadaw memiliki kebijakan yang fokus pada isu keamanan dibanding masalah obat-obatan terlarang. Hal ini berdampak pada semakin mudahnya kelompok kriminal dan sindikat narkoba untuk beroperasi di wilayah yang penuh dengan ketegangan etnis dan konflik, pemerintahan yang lemah, dan kepentingan geo-politik internasional yang saling bertentangan. Kehadiran mereka di wilayah tersebut menyebabkan maraknya transaksi narkoba atau pasar gelap narkoba. Kegiatan tersebut kemudian semakin memperburuk konflik dan mendorong munculnya korupsi, kejahatan, kekerasan, dan pelanggaran hak asasi manusia (Kramer, 2014: 55).

Keberadaan Tatmadaw di wilayah konflik pada awalnya ditujukan untuk menjaga keamanan. Namun seiring dengan perkembangan waktu, mereka terlibat pada proses produksi dan perdagangan opium. Selain itu, kebijakan Tatmadaw telah memungkinkan kelompok militan pro-pemerintah untuk memperluas keterlibatan mereka dalam budidaya opium dan produksi heroin sehingga menghasilkan pergeseran besar dalam perdagangan narkoba di negara tersebut. Kelompok-kelompok ini kemudian menggunakan kesempatan untuk membangun pabrik produksi heroin dan menjadi produsen utama negara.

Dalam *Shan Drugs Watch*, kelompok militan mendirikan produksi tanaman opium dan jaringan perdagangan sendiri yang bisa merebut pasar narkoba dari kelompok pemberontak. Hal ini mengakibatkan pergeseran investor, baik domestik maupun asing pada bisnis narkoba di Myanmar. Misalnya, investor yang telah bekerjasama dengan UWSA yang berada di Wa kemudian beralih ke daerah-daerah di bawah kendali Tatmadaw dan Tentara Rakyat Militer Myanmar di mana kegiatan narkoba mereka lebih aman dan keuntungan lebih terjamin (Black dan Davis, 2008: 50). Akibatnya, terjadi peningkatan besar dalam budidaya bunga candu dan produksi heroin di daerah yang dikendalikan oleh Tentara Rakyat Militer Myanmar dibanding daerah yang dikuasai kelompok pemberontak.

Berdasarkan data-data di atas, kita dapat melihat bahwa sikap Pemerintah Myanmar yang tidak serius dalam menerapkan kebijakan ICMP dan AD menunjukkan

adanya kepentingan yang menyimpang dari tujuan kerja sama. Konflik kepentingan yang terjadi antara keduanya tercermin dari kebijakan-kebijakan Pemerintah Myanmar yang bertentangan dengan kebijakan-kebijakan dalam kerja sama. Jika UNODC memiliki *bargaining power* yang kuat, maka tentunya konflik kepentingan antara kedua aktor dapat dihindari. Sayangnya, kapasitas UNODC yang lemah terhadap Myanmar, berakibat pada ketidakmampuannya dalam membuat negara tersebut patuh pada kebijakan di dalam kerja sama. Pada akhirnya, terjadi kegagalan kerja sama antara UNODC dan Pemerintah Myanmar, yang ditandai dengan peningkatan produksi opium padat tahun 2006 hingga 2013.

PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan penyebab kegagalan kerja sama antara UNODC dan Pemerintah Myanmar dalam menangani produksi opium pada tahun 2006 hingga tahun 2013, yaitu lemahnya *bargaining power* UNODC dan adanya konflik kepentingan dalam implementasi kebijakan kerja sama.

Perubahan sikap Pemerintah Myanmar yang tidak patuh terhadap implementasi kebijakan menunjukkan bahwa posisi tawar menawar UNODC lemah terhadap negara tersebut. Di samping itu, kepentingan nasional Myanmar yang berbenturan dengan tujuan kerja sama juga menjadi penyebab Myanmar tidak menjalankan kebijakan sesuai aturan yang telah ditetapkan bersama. Kepentingan Pemerintah Myanmar atas produksi opium merupakan akibat dari masalah kemiskinan dan konflik bersenjata yang terus menerus terjadi di negara tersebut. Di lain sisi, absennya kekuatan supranasional dalam sistem internasional, membuat UNODC tidak memiliki *power* untuk memaksakan aturan atau kebijakannya kepada Myanmar. Oleh sebab itu, Myanmar menganggap tidak adanya kewajiban untuk mematuhi kebijakan dalam kerja sama. Myanmar pun tetap mengutamakan kepentingan pribadinya dalam bekerjasama dengan UNODC. Dapat disimpulkan, hal tersebut menunjukkan adanya superioritas negara atas organisasi internasional.

Referensi

- Biersack, Wolfgang. 2015. *Opium Reduction in Myanmar: An Analysis of UNODC's Alternative Development for Rural Communities in Shan State*. Aalborg: Aalborg Universiteit Press.
- Black, Michael dan Anthony Davis. Maret 2008. "Wa and Peace: The UWSA and Tensions in Myanmar," *Jane's Intelligence Review*. Janes.com.
- Chovy, Pierre-Arnaud. 2009. *Opium: Uncovering the Politics of the Poppy*. London: IB Tauris.
- Chovy, Pierre-Arnaud. 2013. *Drug Trafficking in and out of the Golden Triangle*. London: IB Tauris.
- Davis, Mike. 18 Februari 2016. "How Southeast Asia's Biggest Drug Lord Used Shell Companies to Become A Jade Kingpin". CETRI, dalam <http://www.cetri.be/how-Southeast-Asia-s-biggest-drug> diakses pada 22 Februari 2016.
- Grieco, Joseph M. Agustus 1988. "Realist Theory and the Problem of Interational Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model", *The Journal of Politics*, Vol. 50, No.3, pp. 600-624.
- Harto, Syafri dan Arif Sebastian. Juli 2013. "Peranan ASEAN Senior Official on Drugs Matters (ASOD) Dalam Menanggriecoulangi Drugs Trafficking di Negara Thailand 2005-2010," *Jurnal Transnasional*, Vol. 5, No. 1, pp. 999-1014.
- Irewati, Arwani. 2007. "Myanmar dan Matinya Penegakan Demokrasi", *Jurnal Penelitian Politik*. LIPI, Vol.4, No.1, pp. 5-17.

- KNG, 28 Maret 2016. "KIA Clashes WITH Pro Government Militia in Poppy Growing Area of Kachin State". Burma News International, dalam <http://www.bnionline.net/news/kachin-state/item/1503-kia-clashes-with-pro-government-militia-in-poppy-growing-area-of-kachin-state.html> diakses pada 19 Januari 2016.
- Kramer, Tom. 2014. *Bouncing Back Relapse in the Golden Triangle*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kramer, Tom. 2015. *The Current State of Counternarcotics Policy and Drug Reform Debates in Myanmar*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Lyman, Michael. 2007. *Organized Crime, 5th ed*. New Jersey: Prentice Hall.
- Mearsheimer, John J., 1995. "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- Meierhenrich, J. 2012. "International Organisations". London: University of London.
- SHAN, Oktober 2010. Shan Drug Watch. Myanmar: Shan Herald Agency for News.
- Steinberg, David. 2013. "Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know". New York: Oxford University Press.
- Tobing, Fredy B. L. November 2002. "Aktivitas Drugs Trafficking sebagai Isu Keamanan yang Mengancam Stabilitas Negara", *Jurnal Politik Internasional*, Vol. 5, No. 1, pp. 83-101.
- UNODC, 2005. South East Asia Opium Survey 2005. Thailand: United Nations Publication.
- UNODC, 2008. South East Asia Opium Survey 2008. Thailand: United Nations Publication.
- UNODC, 2010. South East Asia Opium Survey 2010. Thailand: United Nations Publication.
- UNODC, 2013. South East Asia Opium Survey 2013. Thailand: United Nations Publication.
- UNODC, 2015. South East Asia Opium Survey 2015. Thailand: United Nations Publication.
- UNODC. 2014. World Drug Report 2014. New York: United Nations Publication. Sales No. E.14.XI.7.
- UNODC. 2015. "Country Programme", dalam <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/myanmar/country-programme.html> diakses pada 11 Januari 2016.
- UNODC. 2015-2016. "UNODC's History in Myanmar", dalam <http://www.unodc.org/southeastasianpacific/en/myanmar/history.html> diakses pada 11 Januari 2016.
- Pittman, Todd. 31 Oktober 2012 "Opium Production in Myanmar on Rise, Says UN". Huffington Post, dalam http://www.huffingtonpost.com/2012/10/31/opium-production-myanmar_n_2048900.html diakses pada 5 Maret 2015.
- Primus, Josephus. 18 Februari 2014. "Myanmar Perluas Program Pengganti Tanaman Opium", dalam <http://internasional.kompas.com/read/2014/02/18/1757054/Myanmar.Perluas.Program.Pengganti.Tanaman.Opium> diakses pada 13 Maret 2015.
- Wyler, Liana Sun. 21 Agustus 2008. Burma and Transnational Crime. CSS Report for Congress.
- Weber, Cynthia. 2005. *International Relations Theory: A Critical Introduction, 2nd ed*. New York: Routledge.