



Penyesuaian Norma Global di Asia Tenggara: Konsep Adopsi Parsial Dalam Lokalisasi Responsibility to Protect Dalam Krisis Humaniter Myanmar 2008

Asyifa Mahardika

Program Studi Ilmu 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

Debate over Responsibility to Protect in ASEAN has not reached any consensus up until now. This is caused by a clash between Responsibility to Protect and ASEAN Way. Some argues that Responsibility to Protect is applicable in ASEAN, while the rest thinks otherwise. By using norm localization as part of constructivism, this research aims to give a brand new notion that Responsibility to Protect might be applied partially in ASEAN. A case of study about Myanmar humanitarian crisis in 2008 serves a set of implicit yet explicit proves on how Responsibility to Protect can be applied in ASEAN. Data were collected using literature study and official documentaries, and analyzed using causal-process tracing. The result of this research shows that ASEAN had penetrated all steps in Responsibility to Protect localization. Although the final step isn't perfectly done yet, ASEAN is proved to be receiving the main principal of Responsibility to Protect.

Keyword: *Responsibility to Protect, partial adoption, norm localization.*

PENDAHULUAN

Kehadiran *Responsibility to Protect* masih banyak menuai keraguan di Asia Tenggara dikarenakan nilai-nilainya yang berbenturan dengan norma lokal ASEAN - khususnya prinsip kedaulatan dan nonintervensi. Neorealis sangat pesimis terhadap kemungkinan ASEAN untuk menerima nilai-nilai eksternal yang bertentangan dengan prinsip utamanya. Thakur dan Maley (2015) mengulas singkat sikap ASEAN dalam krisis humaniter Myanmar dan menyimpulkan keengganan Asia Tenggara untuk menerima *Responsibility to Protect* dengan asumsi bahwa prinsipnya tidak bisa berdamai dengan prinsip kedaulatan dan nonintervensi. Emmers (2002) mengungkapkan bahwa ASEAN tidak mampu mengatasi sumber konflik yang membutuhkan solusi cepat. Pandangan ini secara jelas menyatakan bahwa disintegrasi dalam badan ASEAN menyebabkan sulitnya penyesuaian norma eksternal dengan norma internal. Namun sayangnya, neorealis hanya melihat ASEAN dari permukaannya saja dan melewatkan studi komprehensif mengenai metode dan proses implementasi norma eksternal di Asia Tenggara.

Di tengah kemelut pengamat Hubungan Internasional, konstruktivis rata-rata memiliki optimisme terhadap penerimaan *Responsibility to Protect* di Asia Tenggara. Noel Morada (2006) merupakan salah satu yang optimis Asia Tenggara sudah mengakui bahwa krisis humaniter

mebutuhkan komitmen dan tanggung jawab yang lebih besar dari sebelumnya. Ini merupakan indikasi positif munculnya kesadaran dari pemimpin-pemimpin Asia Tenggara akan perlunya pendampingan dari komunitas internasional. Bellamy (2010) menekankan bahwa *Responsibility to Protect* bukanlah prinsip yang terlampau asing untuk disesuaikan dengan norma lokal ASEAN. Keyakinan akan kemampuan ASEAN menerima kehadiran *Responsibility to Protect* secara implisit diperkuat oleh Amitav Acharya. Dalam literturnya, Amitav Acharya mengungkapkan bahwa Asia Tenggara adalah ‘peminjam norma aktif’ yang mengedepankan proses difusi norma dalam penerimaan norma eksternal selama aktor-aktor lokal memberikan peluang. Indikasi negara-negara anggota ASEAN sudah setuju memberi ruang bagi *Responsibility to Protect* terbukti dari persetujuan Singapura, Indonesia, Thailand, Malaysia, Filipina, bahkan Vietnam terhadap prinsip-prinsip dasarnya (Bellamy, 2010).

Polemik implementasi *Responsibility to Protect* dapat dikaji melalui kasus krisis humaniter di Myanmar pada tahun 2008. Krisis yang disebabkan bencana angin siklon tersebut merupakan peristiwa yang memantik perdebatan mengenai implementasi *Responsibility to Protect* di Asia Tenggara. Lambannya pemerintah Myanmar dalam menangani kekacauan akibat bencana tersebut memancing respons Internasional. Apabila tidak ditindaklanjuti dengan cepat, peristiwa yang telah menimbulkan 138.000 korban jiwa tersebut akan berujung lebih buruk (Haacke, 2009). *United Nation’s Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) melaporkan adanya penghambatan pemerintah junta terhadap pergerakan tenaga pemberi bantuan serta penyelundupan bantuan logistik oleh oknum junta untuk dijual di pasar gelap (Tun, 2008). Situasi ini dapat dianggap sebagai krisis humaniter, yaitu ketika masyarakat atau komunitas dalam skala luas terancam keselamatan dan kesejahteraannya. Krisis humaniter yang juga disebut krisis kemanusiaan digambarkan pula sebagai terjadinya kekerasan secara terus menerus terhadap umat manusia (Elizabeth, 2014). Sebagai konsekuensi lanjutan dari situasi tersebut, tim ad hoc bentukan ASEAN - *Emergency Rapid Assessment Team* (ERAT) - melaporkan perkiraan jatuhnya korban jiwa dalam skala masif akibat penyakit dan malnutrisi. Usulan mantan Menteri Luar Negeri Prancis akan perlunya intervensi kemanusiaan sebagai bagian dari implementasi *Responsibility to Protect* ditentang keras oleh Indonesia dan Malaysia sebagai perwakilan dari ASEAN (Beeson & Bellamy, 2010).

Meskipun dilihat dari faktor penyebabnya, krisis kemanusiaan Myanmar tidak tergolong dalam koridor *Responsibility to Protect*, akan tetapi fakta ketidakmampuan pemerintah Myanmar mengatasi krisis tersebut tidak dapat diabaikan. Gareth Evans (2009) menginterpretasikan Statuta Roma ayat 2 yang menyatakan ‘*in relation to a consequence, the person means to cause than consequence, or is aware that it will occur in the ordinary course of events*’, sebagai landasan hukum yang menjustifikasi bahwa suatu Negara lalai terhadap tanggung jawab perlindungan warga negara ketika sudah menyadari namun mengabaikan konsekuensi bahaya atau kehancuran. Dengan demikian, penyelundupan bantuan luar negeri yang sempat dilakukan oknum pemerintah junta Myanmar dapat dianggap sebagai kelalaian Negara dalam melindungi warga negaranya (Tun, 2008). Dalam kasus ini, keengganan Myanmar menerima kehadiran *Responsibility to Protect* disebabkan oleh benturan norma didalamnya dengan norma lokal ASEAN - yaitu prinsip kedaulatan dan nonintervensi (Haacke, 2009).

Menggunakan perspektif konstruktivisme, penelitian ini mendukung optimisme bahwa *Responsibility to Protect* bisa diimplementasikan di Asia Tenggara. Hal ini bahkan sudah terealisasi tepatnya pada saat krisis kemanusiaan Myanmar tahun 2008. Penulis berupaya menganalisa fenomena ini menggunakan lokalisasi norma. Lokalisasi merupakan investasi norma eksternal yang disesuaikan dengan karakteristik suatu tempat (Wolters, 1999). Lokalisasi

melibatkan peran penting aktor-aktor lokal untuk merepresentasi, dan merekonstruksi norma eksternal (Acharya, 2004). Lokalisasi akan menghasilkan kompatibilitas antara norma *Responsibility to Protect* dengan ASEAN Way sebagai norma lokal Asia Tenggara sehingga dapat pula dijadikan alat resolusi konflik. *Responsibility to Protect* – yang bertentangan dengan norma lokal ASEAN – masih memungkinkan untuk dilokalisasi di Asia Tenggara dengan melibatkan peran aktif aktor lokal dalam rangkaian negosiasi dan konsultasi mutual.

Penelitian ini mencoba mengisi celah antara tulisan Bellamy & Beeson (2010) - yang telah mengungkapkan optimisme penerapan *Responsibility to Protect* di ASEAN dengan tulisan Amitav Acharya (2004) yang mencetuskan lokalisasi norma. Beeson & Bellamy membahas bagaimana ASEAN merespons *Responsibility to Protect* dalam peristiwa Siklon Nargis 2008, namun tidak menyematkan sebuah kerangka pikir untuk merealisasikan *Responsibility to Protect*. Mereka beranggapan bahwa *Responsibility to Protect* bukan tidak mungkin diaplikasikan di ASEAN, namun tidak relevan dalam kasus tersebut berdasarkan beberapa pertimbangan yang akan dijelaskan di BAB III. Banyak penelitian yang membahas perkara *Responsibility to Protect* di ASEAN, akan tetapi penulis berusaha menghadirkan perspektif yang berbeda. Menggunakan lokalisasi yang dicetuskan Acharya, penulis berupaya menawarkan kerangka pikir baru untuk menganalisa implementasi *Responsibility to Protect* di ASEAN.

Adanya krisis kemanusiaan usai Siklon Nargis di Myanmar menyediakan sekumpulan bukti bahwa implementasi *Responsibility to Protect* terjadi pada saat itu. Meskipun tidak secara bulat diaplikasikan, ASEAN berhasil memasuki semua tahap lokalisasi norma. Dalam penelitian ini, penulis menawarkan konsep baru yaitu adopsi parsial untuk melengkapi proses lokalisasi norma eksternal. Adopsi parsial berarti mengadopsi sebagian aspek atau pilar dari sebuah konsep yang kemudian dapat diimplementasikan secara konkret. Dalam kasus ini, adopsi parsial lahir setelah tahap ketiga lokalisasi norma. Adopsi parsial merupakan jawaban dari pertanyaan mengenai harmoni antara norma eksternal dan lokal, dan bukan sebatas meleburkan keduanya. Penulis akan berusaha membuktikan adanya adopsi parsial pilar-pilar *Responsibility to Protect* melalui studi kasus Krisis Humaniter di Myanmar tahun 2008.

PEMBAHASAN

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. 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 beralih 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 Kouchner menerima penolakan keras dari Tiongkok dan perwakilan-perwakilan ASEAN di Dewan Keamanan PBB. 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 (Bellamy & Beeson, 2010). Setelah memberi himbauan kepada seluruh anggota ASEAN, Surin Pitsuwan membentuk *ASEAN Cooperation Fund for Disaster Assistance* (Emmerson, 2009). 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). Kemudian *Emergency Rapid Assessment Team* (ERAT) dan *ASEAN Committee on Disaster Management* (ACDM) dikirim untuk mendistribusikan bantuan sandang, pangan, dan logistik untuk korban bencana. Setelah melakukan survey selama dua minggu, 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). 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).

Kasus krisis humaniter di Myanmar tahun 2008 menyediakan beberapa bukti yang dibutuhkan. Penulis membedah studi kasus menggunakan *causal process tracing*. Metode analisis ini paling cocok untuk menerangkan bagaimana *Responsibility to Protect* bisa diterapkan di Asia Tenggara dengan memeriksa setiap tahapan proses lokalisasi yang menghasilkan difusi norma yang diinginkan. Sebelum membuktikan bahwa lokalisasi norma eksternal terjadi di ASEAN dalam studi kasus krisis humaniter Myanmar 2008, kita harus membuktikan bahwa ASEAN telah memenuhi syarat lokalisasi. Pertama, norma lokal yang ditandingkan dengan *Responsibility to Protect* telah terbukti kekuatannya. Norma ASEAN yang dikristalisasi dalam TAC 1976 disebut sebagai ASEAN Way yang menjadi landasan berperilaku Negara-negara anggotanya. Norma tersebut memperkuat pula identitas ASEAN sebagai organisasi regional yang berbasis konsensus, menjunjung tinggi kedaulatan, serta menentang kekerasan sebagai jalan penyelesaian konflik. Kedua, ASEAN mendapatkan pengakuan atas keaktifan dan tanggungjawabnya dalam menangani krisis humaniter Myanmar tahun 2008. ASEAN membentuk sejumlah badan ad hoc seperti *ASEAN Cooperation Fund for Disaster Assistance*, *Emergency Rapid Assessment Team*, *ASEAN Committee on Disaster Management*, *ASEAN Humanitarian Task Force*, dan *Tripartite Core Group* (Emmerson, 2009). Ketiga, ASEAN mempunyai karakteristik identitas yang unik. ASEAN Way – yang merupakan produk dari identitas ASEAN – diakui sebagai rangkaian norma yang unik (Haacke, 2003). ASEAN cenderung menyesuaikan norma eksternal dengan kearifan lokalnya, ketimbang mengadopsi secara murni (Osborne, 1990). Terakhir, ASEAN sudah mulai membuka pintu bagi *Responsibility to Protect* untuk dapat diterima dan diaplikasikan. Hal ini terbukti dari persetujuan Indonesia, Filipina, Singapura, Thailand, dan Vietnam terhadap ide *Responsibility to Protect* sejak KTT Dunia tahun 2005. Dalam krisis humaniter Myanmar, ASEAN juga memilih untuk melalui serangkaian negosiasi dan kerangka kerja kolektif sebagai jalan keluar. Ini artinya, ASEAN telah bertindak selaras dengan ide tanggung jawab kolektif yang terkandung dalam *Responsibility to Protect*.

Sebelum memasuki mekanisme lokalisasi *Responsibility to Protect* di ASEAN, terlebih dahulu kita membahas empat tahapan lokalisasi yang dirumuskan oleh Amitav Acharya (2004). Prelokalisasi adalah fase pertama dimana suatu norma eksternal menerima penolakan dan keraguan. Norma eksternal yang akan masuk dianggap tidak sesuai dengan norma lokal. Norma eksternal tersebut ditakutkan dapat merusak tatanan aturan dan struktur organisasi yang ada. Namun dikarenakan situasi yang mendesak dan membutuhkan adanya penyesuaian norma eksternal, aktor lokal akan menjadi agen yang mengupayakan proses lokalisasi. Tahapan selanjutnya adalah saat dimana aktor lokal memahami pentingnya lokalisasi norma eksternal. Pada fase ini, aktor lokal perlu menginisiasi reinterpretasi dan representasi terhadap norma eksternal. Artinya, norma eksternal yang tadinya dianggap sebagai ancaman akan mengalami reinterpretasi bahwa ia bisa memperkuat organisasi. Kemudian, proses rekonstruksi melibatkan penghubungan norma eksternal dengan norma lokal melalui beberapa elemen yang relevan seperti praktik, konsep, dan ide. Tahapan terakhir dari lokalisasi adalah universalisasi atau amplifikasi. Tahapan ini meliputi hasil dari rekonstruksi, yaitu kerangka kerja konkret yang dapat dipraktikkan secara berkelanjutan. Lokalisasi membentuk kembali norma eksternal dalam konteks lokal secara progresif (Acharya, 2004).

Tahap pertama lokalisasi ditandai oleh kontroversi mengenai benturan prinsip kedaulatan dan nonintervensi ASEAN dengan pilar ketiga *Responsibility to Protect*. Vietnam merupakan

salah satu anggota ASEAN yang awalnya menentang keras *Responsibility to Protect*. Pasalnya Vietnam berpendapat bahwa pertahanan kolektif atau individu hanya dapat dilakukan apabila serangan militer terjadi pada Negara anggota (United Nations, 2005). Meskipun awal pembentukan *Responsibility to Protect* tidak menerima sambutan hangat dari ASEAN, sejak KTT Dunia tahun 2005 sebagian anggota ASEAN seperti Filipina, Singapura, Indonesia, Thailand, dan Vietnam telah menunjukkan dukungan terhadap ide *Responsibility to Protect*. Vietnam baru menyusul pada KTT Dunia 2009 (Asia-Pacific Centre for Responsibility to Protect, 2009). Sebagian Negara ASEAN mendukung ide *Responsibility to Protect* terutama mengenai ‘kedaulatan yang bertanggungjawab’ untuk melindungi rakyatnya dari kejahatan kemanusiaan (Bellamy, 2010).

Kedaulatan yang bertanggungjawab dimaknai sebagai suatu konsep yang kompleks karena melibatkan komponen internal dan eksternal di ASEAN (Bellamy, 2010). Kedaulatan yang dimiliki masing-masing Negara ASEAN bukanlah tanpa batas karena ada kewajiban untuk memastikan keamanan dan kesejahteraan warga negara. Hal tersebut relevan mengingat tujuan utama pembentukan ASEAN adalah kerja sama dalam mewujudkan keamanan di Asia Tenggara. Dalam merumuskan keputusan, ASEAN Way menuntut konsultasi damai untuk mencapai konsensus, serta mengutamakan cara nonkonfrontasi untuk menghindari konsekuensi negatif bagi keamanan kawasan (Acharya, 2001).

Pada KTT Dunia 2005 negara-negara ASEAN secara eksplisit menyatakan bahwa tantangan *Responsibility to Protect* bukanlah pada keberadaannya, tapi pada implementasinya. Momen tersebut menjadi pertanda sebagian besar Negara ASEAN sudah dapat menerima kehadiran *Responsibility to Protect* (Asia-Pacific Centre for Responsibility to Protect, 2009). Ini artinya ASEAN telah melewati tahap pertama sekaligus memasuki tahap kedua dari lokalisasi norma. Sikap resisten terhadap *Responsibility to Protect* perlahan memudar dengan adanya kesadaran bahwa anggota ASEAN semestinya saling memastikan kedaulatan diimbun secara bertanggungjawab. Apabila kita mengaitkan dengan studi kasus Myanmar, ASEAN menyadari bahwa krisis yang terjadi dapat berakibat fatal dan menyebabkan lebih banyak korban jiwa sehingga ia mulai mengambil segala tindakan yang diperlukan tanpa menentang norma lokalnya.

Dalam studi kasus ini, kita dapat melihat ketidakmampuan Myanmar dalam mengatasi bencana siklon nargis dan keengganannya menerima bantuan dari luar secara terbuka. Hal ini memicu komunitas internasional untuk mengaplikasikan intervensi kemanusiaan dalam konteks *Responsibility to Protect* tanpa persetujuan Myanmar. Beberapa negara perwakilan ASEAN di Dewan Keamanan PBB menentang keras ide tersebut. Akan tetapi, tentangan dari ASEAN bukan tanpa jalan alternatif. Surin Pitsuwan memilih untuk tetap memperhitungkan persetujuan Myanmar dan mengimbau seluruh anggota ASEAN untuk bekerja sama mengatasi krisis. Upaya-upaya diplomatis tersebut berbuah manis dengan persetujuan Myanmar untuk menerima serangkaian program bantuan dari ASEAN dan PBB. Penyelesaian krisis Siklon Nargis menjadi tanda awal ASEAN sudah melangkah ke tahap ketiga lokalisasi, yaitu rekonstruksi *Responsibility to Protect*. Menilik kembali penjelasan sun-bab sebelumnya mengenai pilar ketiga *Responsibility to Protect*, intervensi kemanusiaan dieliminasi karena kehadirannya tidak bisa disesuaikan dengan norma ASEAN. Intervensi atau penggunaan kekuatan militer merupakan cara terakhir yang ditempuh apabila segala cara diplomatis gagal. Dalam rangkaian tahap lokalisasi oleh Acharya, eliminasi dibutuhkan apabila ada sebagian prinsip norma eksternal yang dapat membahayakan eksistensi institusi dan norma lokal yang dipatuhi (Acharya, 2004). Eliminasi sebagian prinsip *Responsibility to Protect* perlu dilakukan karena pada dasarnya lokalisasi berbicara mengenai bagaimana norma eksternal disesuaikan dengan norma lokal,

bukan sebaliknya. Terlebih lagi, eliminasi ini tidak melukai ide inti dari *Responsibility to Protect*, yaitu tanggung jawab kolektif untuk memastikan kedaulatan sebuah negara tidak disalahgunakan. Eliminasi sebagian *Responsibility to Protect* membuktikan lahirnya konsep adopsi parsial yang terkandung dalam tahap ketiga lokalisasi. Tahapan ini sangat krusial karena peran aktor lokal menentukan keberhasilan lokalisasi norma eksternal. Krisis Siklon nargis sangat berdekatan dengan pembahasan *Responsibility to Protect* pada KTT Dunia 2009 – dimana sebagian besar Negara anggota ASEAN mulai aktif mendukung kehadiran *Responsibility to Protect*. Dengan demikian maka relevan apabila krisis Siklon Nargis menjadi studi kasus pembahasan implementasi *Responsibility to Protect* di ASEAN.

Dalam studi kasus penelitian ini, adopsi parsial *Responsibility to Protect* juga tercermin secara implisit dalam upaya ASEAN mengatasi krisis humaniter di Myanmar. Pertentangan ASEAN ketika Kouchner hendak mengaplikasikan pilar ketiga *Responsibility to Protect* tanpa persetujuan Myanmar merupakan langkah awalnya. Selanjutnya ASEAN memilih jalan diplomatis dan membentuk serangkaian program untuk menyelesaikan krisis ditengah tekanan komunitas internasional untuk mengabaikan persetujuan Myanmar. Peristiwa tersebut terjadi karena ASEAN menyadari cara konfrontasi – selain bertentangan dengan ASEAN Way – bukanlah jawaban dari masalah ini. Surin Pitsuwan dan Negara-negara Anggota ASEAN berkomitmen dalam kasus ini dengan berusaha bernegosiasi dengan junta beberapa kali untuk memperoleh kerja sama maksimal (Labbe et al, 2013).

KESIMPULAN

Setelah bergelut dengan polemik panjang dan kontroversial, ASEAN menemukan jalan bagi *Responsibility to Protect* untuk bisa diterima dan diaplikasikan di Asia Tenggara melalui lokalisasi norma. Dengan mempelajari studi kasus krisis humaniter di Myanmar, penelitian ini membuktikan terjadinya proses lokalisasi *Responsibility to Protect* di ASEAN. Lokalisasi norma berarti menyesuaikan norma eksternal tanpa menggantikan norma lokal yang sudah ada. Lokalisasi membutuhkan peran aktif dari aktor lokal sebagai pelaku lokalisasi yang utama. Ada empat tahapan yang harus dilewati untuk meluluskan lokalisasi norma, yaitu prelokalisasi, reinterpretasi, rekonstruksi, dan universalisasi. Dari tahapan ketiga lokalisasi norma, terbentuklah suatu konsep yang dinamakan adopsi parsial. Adopsi parsial muncul sebagai hasil dari eliminasi “intervensi dan ancaman militer” yang termuat dalam pilar ketiga *Responsibility to Protect*. Ada pertimbangan yang cukup kuat dibalik eliminasi tersebut. Selain bertentangan dengan prinsip nonintervensi dan anti ancaman militer, penggunaan cara supresif juga mengabaikan eksistensi ASEAN Way sehingga dapat mengganggu integritas ASEAN kedepannya. Memilih kekuatan militer sebagai solusi utama juga menyebabkan ongkos kemanusiaan yang besar.

Sudah ada beberapa fenomena yang menandakan semakin besarnya dukungan ASEAN terhadap *Responsibility to Protect*. Sayangnya, belum ada bukti konkret diberlakukannya sebuah kebijakan yang tegas mengenai implementasi *Responsibility to Protect* di ASEAN. Meskipun belum sempurna keberhasilannya, akan tetapi ASEAN telah memasuki tahap keempat dari lokalisasi norma, yaitu universalisasi. Namun setidaknya segala bentuk dukungan ASEAN terhadap *Responsibility to Protect* baik implisit maupun eksplisit, menunjukkan bahwa *Responsibility to Protect* yang semula dianggap sebagai ancaman bagi norma ASEAN, bisa diredefinisikan sebagai norma eksternal yang dapat digunakan untuk memperkuat identitas dan struktur organisasi ASEAN. Difusi norma ini sekaligus menjadi solusi krisis kemanusiaan Myanmar. Pengakuan dari akademisi hubungan internasional dan komunitas internasional akan

keberhasilan ASEAN menangani krisis bisa dijadikan bukti bahwa ASEAN Way tidak selamanya menghindari konflik, namun bisa menerapkan upaya berfaedah bagi suatu masalah di kawasannya. Penulis ingin menekankan bahwa apa yang dianggap sebagai rangkaian negosiasi semata dalam studi kasus penelitian ini, rupanya merefleksikan lokalisasi *Responsibility to Protect* di ASEAN. Selain itu, penulis juga ingin menyumbangkan ide baru mengenai konsep adopsi parsial dalam proses peminjaman norma eksternal. Norma yang asing bagi suatu komunitas rupanya tidak harus diimplementasikan secara keseluruhan atau bahkan menggantikan norma lokal yang ada. Adopsi parsial bisa menjadi alternatif bagi komunitas yang perlu mengharmoniskan norma eksternal dengan norma lokal, terutama ketika mencari solusi sebuah konflik.

REFERENSI

- A Conversation with Surin Pitsuwan. Council on Foreign Relations. 14 Mei 2008.
- Acharya, A. (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge.
- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization* [Vol. 58], 239–275.
- Asia Pacific Center for Responsibility to Protect. 2009. Implementing Responsibility to Protect: Asia Pacific in 2009 General Assembly Dialogue.
- Beeson, M., Bellamy, A.J. (2010). The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Can ASEAN Reconcile Humanitarianism and Sovereignty?. *Asian Security* [Vol. 6], No. 3, 262-279.
- Bellamy, A. J. (2009). Realizing The Responsibility to Protect. *International Studies Perspectives*, [Vol. 10].
- Crispin, S. (2008). The Case for Invading Myanmar. *Asia Times Online*.
- Elizabeth, H. (2014). Humanitarian Crisis as Everyday Life. *Sociological Forum* [Vol. 29], No. 4.
- Emmers, R. (2003). *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. London: Routledge.
- Emmerson, D. K. (2009). Critical Terms: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia. *Singapore: Institute of Southeast Asian Studies*, hal. 43.
- ERAT. Cyclone Nargis, Myanmar. Mission Report, 18 Mei 2008.
- Evans, G. (2004). The Responsibility to Protect in Environmental Emergencies. *American Society of International Law*, [Vol. 103].
- Haacke, J. (2009). Myanmar, the Responsibility to Protect and the Need for Practical Assistance. *Global Responsibility to Protect* [Vol. 1].
- Labbe et al., (2013). Cyclone Nargis in Myanmar and the ASEAN Response dalam Cooperation from Crisis. *International Peace Institute*.
- Morada, N. (2006). R2P Roadmap in Southeast Asia: Challenges and Prospects. *UNISCI Discussion Papers*, No. 11.
- Seekins, D.M. (2009). State, Society and Natural Disaster: Cyclone Nargis in Myanmar (Burma). *Asian Journal of Social Science* [Vol. 37].
- Tun, A. H. (2008). Myanmar Cyclone Survivors Rely on Handouts, Struggle On. Reuters World News. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-cyclone/myanmar-cyclone-survivors-rely-on-handouts-struggle-on-idUSTRE4A107920081102/>

Tun, A. H. (2008). World Fears for Plight of Myanmar Cyclone Victims. *New York Times*.
<https://www.reuters.com/us-myanmar-cyclone/world-fears-for-plight-of-myanmar-cyclone-victims-idUSBKK1919620080513>

United Nations World Summit Outcomes Document A/60/L.1, September 20, 2005.

Wolters, O. W. (1999). History, Culture, and Region in Southeast Asian Perspectives. *SEAP Publications*.