

HUBUNGAN AMERIKA SYARIKAT DAN CHINA DENGAN MYANMAR: SATU ANALISIS HUBUNGAN KUASA BESAR DENGAN NEGARA KECIL

*(United States and China Relations toward Myanmar as a Small State: An
Analysis between Big Powers and Small State Relations)*

Aini Fatimah Roslam, Nor Azizan Idris & Zarina Othman

ABSTRACT

Kelangsungan hidup sesebuah negara adalah penting bagi menjamin kedaulatannya dalam era globalisasi, era kebergantungan antara satu sama lain. Kedaulatan serta keselamatan adalah keutamaan negara agar terus merdeka dan aman makmur. Bagi negara Myanmar, kelangsungan hidupnya bukan sahaja ditentukan oleh faktor domestik, tetapi juga sistem antarabangsa. Myanmar adalah sebuah negara yang kaya dengan sumber asli, pernah dijajah oleh British dan mengamalkan sistem demokrasi (di awal kemerdekaan), serta bermasyarakat majmuk. Walau bagaimanapun, Myanmar tetap menjadi sebahagian daripada tumpuan dua kuasa besar dunia, iaitu Amerika Syarikat dan China walaupun sehingga kini masih berstatus negara miskin dan mempunyai pelbagai masalah dalaman terutamanya isu demokrasi dan konflik etnik. Hasil kajian menunjukkan Amerika Syarikat dan China mempunyai kepentingan tertentu yang menyebabkan kedua-duanya tetap tetap terus menjalinkan hubungan dengan negara Myanmar sebuah negara kecil dan lemah.

Kata Kunci: Amerika Syarikat, China, Kepentingan Strategik, Myanmar, Negara Kecil dan Sistem Antarabangsa

ABSTRACT

In the era of Globalization, State survival is considered vital, and to materialize that interdependency is no longer an optional. State sovereignty and national security have become State's premier interest in order to maintain its independence and become a legitimate prosperous nation. Myanmar, its survival is determined by domestic factor and the international system. Historically, Myanmar is predestined blessed with a wealth of natural resources, rugged society and was colonized by the British even at one time had practically exercise democracy (at the early stage of Myanmar independent). Myanmar at the current time is a poor nation and reputation tarnished with domestic issues such as ethnic conflict and democracy. Despite that, Myanmar has still received special attention from the two big powers, which are the United States and China. The finding of this study indicates that both big United States and China are paying special treatment through diplomatic relations to Myanmar due to their national interest although Myanmar is geographically considered as small state and a weak nation.

Keywords: (United States, China, Strategic Interests, Myanmar, Small State and International System)

PENGENALAN

Kajian berkenaan negara-negara kecil dan hubungannya dengan kuasa-kuasa besar semakin mendapat tempat dalam bidang Hubungan Antarabangsa. Negara-negara kecil yang dahulunya dianggap sebagai “tidak berdaya”, kini semakin memainkan peranan penting dalam arena antarabangsa kerana ada antara mereka kaya dengan dengan sumber seperti Brunei atau terletak di kawasan yang strategik seperti Singapura (Kishan 2011: 33). Terdapat pelbagai pendapat yang digunakan bagi menjelaskan definisi negara-negara kecil. Antaranya, meletakkan ciri-ciri seperti fizikal seperti saiz, jumlah penduduk dan ekonomi (Commonwealth Advisory Group 1997). Myanmar merupakan sebuah negara miskin di rantau Asia Tenggara tetapi ianya kaya dengan sumber alam.

Myanmar bersempadan dengan India dan Bangladesh di sebelah Utara dan berjiran dengan China, Laos dan Thailand di sebelah Timur. Saiz Myanmar yang berukuran 678, 500 kilometer persegi menjadikan negara tersebut ke 40 terbesar di dunia dan ‘tanah besar’ di Asia Tenggara. Adalah dianggarkan populasi Myanmar ialah 55 juta dengan komposisi 68 peratus Burman, 28 peratus kaum minoriti dan 5 peratus lain-lain (Steinberg 2010). Agama Buddha Theravada merupakan agama yang mempunyai penganut terbesar, selebihnya ialah agama Kristian, Islam, Hindu dan animisme. Kepelbagaian budaya, bahasa dan agama menjadi faktor yang membentuk budaya politik penduduk Myanmar yang multi etnik. Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) perkapita Myanmar pula sebanyak US\$869 pada tahun 2013, tetapi antara yang terendah di Asia Tenggara. Myanmar merupakan antara negara yang termiskin di kalangan negara-negara anggota ASEAN (UNCTAD 2014).

Myanmar mempunyai sejarah yang panjang dan perubahan yang besar sejak zaman pemerintahan dinasti, zaman kolonial British pada tahun 1885, dan penaklukan Jepun semasa Perang Dunia Kedua. Semenjak mencapai kemerdekaan daripada British pada tahun 1948, Myanmar mula mengalami proses sukar dalam usaha penyatuan nasional dengan perubahan pentadbiran sivil kepada ketenteraan pada tahun 1962 dan 1988. Keselamatan dalaman Myanmar terancam oleh insurgen pelbagai etnik berbeza dengan Malaysia di mana ancaman datangnya dari Komunisme. Namun, kedua negara turut berusaha dengan bersungguh dalam menyatupadukan bangsa untuk menjadi negara yang berdaulat (Aini Fatimah, Nor Azizan dan Zarina 2018; Haque 2019). Pengenalan kepada pentadbiran sosial ketenteraan menjadikan Myanmar sebagai sebuah negara yang mempunyai masalah dalaman yang tidak pernah selesai sehingga kini. Akibatnya, pelbagai pihak telah mengenakan sekatan ekonomi terhadap Myanmar seperti Amerika Syarikat, Kanada dan Kesatuan Eropah. Pada tahun 1988, pentadbiran yang berideologikan sosialis ketenteraan telah berubah kepada pemerintahan stratokrasi (Baldwin 1999; Mutebi 2005). Kini Myanmar sedikit demi sedikit membuka ruang untuk demokrasi walaupun masih terlalu awal untuk meramalkan apakah langkah seterusnya berkaitan demokrasi di Myanmar. Kajian ini akan merungkai bagaimana negara Myanmar sebagai sebuah negara kecil mampu meneruskan kelangsungan hidupnya dalam sistem antarabangsa? Kajian ini menghujahkan bahawa Myanmar mengadptasi strategi mengekalkan hubungan dengan kuasa-kuasa besar demi kelangsungan dan pengiktirafannya di peringkat antarabangsa.

KONSEP NEGARA KECIL

Pelbagai definisi dan konsep yang boleh menggambarkan apa itu ‘negara kecil’. Dalam kalangan sarjana juga kadangkala saling berbeza pendapat berkenaan definisi dan konsep negara kecil. Misalnya Amstrup’s (1976) berpendapat bahawa, *“it seems easier to develop one’s own view on Small States than comparing with other and earlier views”*. Terdapat tiga sarjana yang cuba meletakkan beberapa kategori dalam menentukan maksud dan konsep ‘negara kecil’. Kategori pertama berdasarkan *“related to ranks of countries”*. Kedua mengikut *“the nature of behavior of state”*. Ketiga, *“based on distinct interest of small powers as contrastes with those powers”*. Keempat, *“concepts of role theory”*.

Menurut Barston (1973) pula, terdapat empat kategori yang boleh digunakan untuk menentukan negara kecil iaitu; a) *arbitrarily delimiting the category by placing an upper limit on – population size*; b) *measuring the objective elements of state capability and placing them on a ranking scale*; c) *analysing relative influence*; and d) *identifying characteristics and formulating hypotheses on what differentiates Small States from other classes of states*. Walau bagaimanapun, Amstrup (1976) kemudiannya menidentifikasi ia kepada enam kumpulan berbeza;

“the first group of authors avoids the entire problem of definition, either because it seems irrelevant to them or because it seems impossible to solve. The second group tries to link size to some measurable characteristic of states. For third and more heterogeneous group the relationship between Small States and greater powers cannot be explained by the size variable alone, but also depends on other variables such as the structure of the international system, the geographical position, and the domestic political system. The fourth group concentrates on size as a perceptual problem...states with perceive themselves as small are also small. A fifth group concentrates on specific situations to show some ‘essential’ characteristics of Small States behavior, which then can be generalized to other situations. A sixth group points to the necessity of differentiation of the size concept.”

Jadual 1: Pandangan Para Sarjana Berkenaan Definisi Sebuah Negara Kecil

Sarjana	Definisi
Demas (1965)	Negara bersaiz kecil dan mempunyai populasi seramai lima juta atau kurang.
Vital (1967)	Membahagikan Negara Kecil kepada dua kategori a) Negara yang mempunyai populasi antara 10-15 juta bagi negara yang maju. b) Negara yang mempunyai populasi antara 20-30 juta bagi negara yang mundur.
Barston (1973)	Negara yang mempunyai populasi yang terhad antara 10-15 juta.
Jalan (1982)	Negara yang berpopulasi kurang lima juta, berkeluasan kurang dari 25 000 kilometer persegi dan mempunyai GNP di bawah 2 juta USD.
Edis (1991)	Negara yang mempunyai populasi sekitar satu juta atau kurang.
Payne and Sutton (1993)	Negara yang mempunyai populasi sekitar satu juta atau kurang.
Streeten (1993)	Ukuran yang terbaik bagi sesebuah negara adalah melalui bilangan populasi.
Armstrong and Read (1998)	Bilangan populasi kurang daripada tiga juta.
Daniel Thurer (1998)	Negara Kecil adalah sebuah negara yang mempunyai kurang daripada 10 juta populasi.
Brunn (1999)	Negara Kecil adalah sebuah negara yang mempunyai kurang dari lima juta penduduk pada tahun 1995.

Thorhallsson (2000)	Tujuh buah negara dalam Kesatuan Eropah boleh dikategorikan sebagai Negara Kecil pada ketika ini. Misalnya, Luxembourg dengan 400 000 penduduk, Belanda dengan 15 juta penduduk.
Archer and Nugent (2002)	Sekiranya populasi dijadikan indikator utama, maka jumlah 12 juta berbanding 10 juta. Namun, bagi negara seperti Hungary, Republik Czech dan Greece lebih gemar dikenali sebagai sebuah negara kecil.
Bunse (2009)	Negara Kecil adalah negara yang secara signifikannya mempunyai kurang daripada 40 juta populasi.
Panke (2012)	Negara yang tidak mempunyai kuasa dalam menentukan sebarang rundingan diperingkat antarabangsa.
Thorhallsson (2012)	Negara yang mempunyai populasi kurang 10 juta.

Walau bagaimanapun, definisi dan konsep negara kecil menurut pandangan institusi antarabangsa adalah sedikit berbeza berbanding dengan pandangan para sarjana yang dinyatakan di atas;

Jadual 2: Definisi Negara Kecil Menurut Pandangan Organisasi Antarabangsa

Organisasi Antarabangsa	Definisi
United Nations Report (1967)	Negara Kecil adalah sebuah negara yang terhad dari segi populasi, saiz dan sumber ekonomi.
House of Commons (1984)	Asas sebuah Negara Kecil adalah sebuah negara yang memerlukan bantuan luar untuk jaminan keselamatan dan kelangsungan ekonomi.
World Bank	Populasi kurang 1.5 juta. Negara yang mundur dari segi ekonomi. Kedudukan yang jauh dan kebanyakannya berada di Kepulauan Carribean, Pasifik dan Afrika. Negara-negara ini mempunyai cabaran yang besar dalam penentuan ekonominya.
The Commonwealth	Negara Kecil adalah sebuah negara yang berdaulat dengan populasi 1.5 juta atau kurang. Terdapat 31 buah Negara Kecil dalam Komanwel.
Forum of Small States (UN)	Negara yang mempunyai populasi 10 juta atau kurang.
World Trade Organization	Negara Kecil merupakan sebuah negara yang mempunyai bilangan populasi kurang daripada lima juta.

Justeru, dalam konteks kajian ini definisi dan konsep negara kecil bukan hanya boleh ditafsirkan sebagai sebuah negara yang mempunyai saiz yang terhad. Namun, ia turut merangkumi keupayaan politik dalam sistem antarabangsa. Myanmar, boleh dikategorikan sebagai sebuah negara kecil jika dibandingkan dengan Amerika Syarikat dan China. Bukan sahaja dari segi saiz, populasi, ekonomi, keutuhan politik dalaman, tetapi juga tidak mempunyai keupayaan ketenteraan berbanding dengan Amerika Syarikat dan China.

KONSEP KUASA BESAR

Kuasa besar dianggap sebagai aktor yang berperanan penting dalam sistem antarabangsa sejak dahulu lagi. Walau bagaimanapun, terdapat banyak kriteria dalam menentukan siapa sebenarnya kuasa besar serta agung pada hari ini dan wujud persoalan adakah memadai untuk mengukur jatuh bangunnya sesebuah kuasa tersebut hanya bersandarkan kepada faktor ekonomi sahaja? atau kemungkinan wujud faktor-faktor lain yang turut menjadi penyumbang?

Oleh sebab itu, bahagian ini akan menjelaskan apakah definisi, kriteria dan siapa sebenarnya kuasa besar dan agung berdasarkan pendapat serta pandangan sarjana-sarjana.

Kuasa adalah merujuk kepada kekuatan ekonomi, keteguhan politik, kekuatan ketenteraan, kebijaksanaan, populasi, sumber – sumber penting kebudayaan dan kesepakatan di antara institusi antarabangsa (Morgenthau 1962). Kuasa juga adalah kebolehan untuk mempengaruhi atau menguasai sesuatu yang dihajati. Menurut Badlwin (1999) pula, kuasa sebagai faktor yang membolehkan sesuatu aktor memanipulasikan kelakuan aktor yang melawan keinginannya. Nye (2003) mengklasifikasikan kuasa kepada dua kategori iaitu kuasa lunak (*soft power*) dan kuasa keras (*hard power*).

Jadual 3: Kriteria dalam Konsep Kuasa Lunak dan Kuasa Keras

Kuasa Keras	Kuasa Lunak
Kuasa yang selalunya dikaitkan dengan sesuatu yang nyata.	Sesuatu keupayaan bagi sesebuah negara membuat pihak lain menuruti kemahuannya.
Mempunyai sasaran, paksaan, memperlihatkan hasil dengan segera dan bersifat fizikal.	Keupayaan ini boleh dihubungkan dengan sesuatu yang tidak nyata dan bukan dalam bentuk kebendaan. Bersifat tidak langsung atau tidak nyata, mengambil jangka masa yang panjang dan berfungsi dengan cara pujukan dan bukannya paksaan.
Contohnya: kekuatan ekonomi dan kekuatan ketenteraan.	Contohnya: kebudayaan, ideologi dan institusi.

Jadual 4 : Negara – Negara Utama Dunia dan Sumber – Sumber Kuasa yang dimiliki dari Abad 1600 hingga 2000

ABAD	NEGARA	SUMBER KUASA UTAMA
Abad ke – 16	Spanyol	Emas, askar upahan, perdagangan kolonial
Abad ke – 17	Belanda	Perdagangan, pasaran modal, angkatan tentera laut.
Abad ke – 18	Perancis	Populasi, industri luar bandar, pentadbiran awam, budaya
Abad ke – 19	United Kingdom	Industri, persepadaan politik, kredit dan kewangan, angkatan tentera laut, norma – norma liberal (<i>soft power</i>), lokasi pulau – pulau (mudah untuk pertahanan)
Abad ke – 20	Amerika Syarikat	Skala ekonomi, kepimpinan yang teknikal dan saintifik, lokasi, pakatan dan kekuatan ketenteraan, budaya universal, rejim antarabangsa yang liberal (<i>soft power</i>)
Abad ke - 21	Amerika Syarikat	Kepimpinan dalam teknologi, ketenteraan dan skala ekonomi, pusat komunikasi transnasional.

Oleh yang demikian, ia menunjukkan persoalan ekonomi bukanlah faktor tunggal bagi membolehkan sesebuah negara itu memiliki kuasa atau layak untuk menjadi sebuah besar dan kuasa agung, sesebuah negara itu harus memenuhi kombinasi kriteria kuasa lunak dan kuasa keras. Jika dilihat dalam konteks sistem politik kontemporari dunia pada hari ini, Amerika Syarikat memenuhi kriteria yang diujahkan oleh sarjana-sarjana tersebut. Manakala China pula dianggap kuasa pencabar kepada Amerika Syarikat.

HUBUNGAN AMERIKA SYARIKAT-MYANMAR

Hubungan Amerika Syarikat terhadap Myanmar yang telah dilaksanakan lebih dari 20 tahun bermatlamatkan untuk mencapai dua objektif politik; a) untuk menyatakan penolakan tingkahlaku dan matlamat regim Myanmar dan b) memberikan sokongan moral kepada pembangkang demokratik [...] dan memaksa regim, menerusi tekanan negatif supaya mereka berubah (Seekin 2005). Dengan menyimpulkan bahawa sesetengah pendapat bersetuju bahawa dengan sekatan yang dikenakan itu akan menyebabkan regim pemerintah tumbang. Walau bagaimanapun, bagi pendapat lain pula menyatakan bahawa matlamat sekatan perlu difokuskan kepada regim pemerintah terhadap salah laku dalam hak asasi manusia. Selain itu, dasar sekatan yang dikenakan oleh Amerika Syarikat kerana wujud perbezaan tingkahlaku Myanmar dengan negaranya dan juga sifat masyarakat antarabangsa. Antara perbezaan itu ialah berhubungkait dengan isu percambahan senjata nuklear dan hak asasi manusia. Oleh sebab itu, matlamat dasar tersebut adalah bagi menangani isu-isu tersebut daripada terus berleluasa (Martin 2012; Haque 2016). Namun, faktor sejarah iaitu peristiwa Pemberontakan 8888¹ dan Pilihan Raya Umum 1990 turut menjadi pemangkin kepada polisi Amerika Syarikat terhadap Myanmar (Soh 2008; Kipgen 2015; Soe 2017).

‘Sekatan’ merujuk kepada keadaan atau tindakan bersifat diplomatik, ekonomi, atau ketenteraan yang diambil oleh sesebuah negara (kebiasaannya, Amerika Syarikat) atau kumpulan negara lain bagi memaksa Myanmar menuruti undang-undang atau kelakuan yang sewajarnya. Oleh sebab itu, polisi sekatan yang dilaksanakan ke atas Myanmar terbahagi kepada lima undang-undang federal iaitu; *Section 138 of the Custom and Trade Act of 1990, Section 307 of the Foreign Assistance Act of 1961, Section 570 of Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 1997, The Burmese Freedom and Democracy Act of 2003, and The Tom Lantos Block Burmese JADE (Junta’s Anti-Democratic Efforts) Act of 2008*(Martin 2012). Walau bagaimanapun, rakyat Myanmar lebih menderita kerana sekatan ekonomi yang dikenakan ke atas kerajaan dan mereka menerima kesan secara langsung akibat penutupan kilang-kilang multinasional (Pederson 2005).

Secara umum, penolakan Amerika Syarikat terhadap Tatmadaw (kepimpinan tentera) telah bermula, namun ialah tidak begitu ketara. Antara sebab utama ketegangan hubungan antara kedua-dua buah negara tersebut ialah kegagalan pihak tentera Myanmar dalam mempertahankan hak asasi manusia, kes Aung San Suu Kyi, isu penyembelihan etnik Rohingnya, dan kebebasan awam di negara tersebut. Walau bagaimanapun, ketegangan hubungan antara Amerika Syarikat dan Tatmadaw juga disebabkan oleh masalah keselamatan dalaman pada awal kemerdekaan yang gagal diatasi oleh pihak tentera Myanmar (Pederson 2005).

Semasa Perang Dunia Kedua, Amerika Syarikat menggunakan Myanmar sebagai pangkalan bagi operasi menentang serangan Jepun di China dan Asia Tenggara. Secara umumnya hubungan tersebut berlaku antara orang awam dan pemimpin tentera di kedua-dua

¹ Pemberontakan 8888 berlaku di Yangon pada 8 Ogos 1988 hingga 19 September 1988. Pemberontakan tersebut dimulakan oleh pelajar-pelajar universiti yang menginginkan demokrasi selepas Kerajaan Myanmar pimpinan Jeneral Ne Win telah digulingkan oleh pihak tentera. Seterusnya, telah melaksanakan pemerintahan ala tentera di bawah ketua komander, Jeneral Saw Maung. Selepas itu, pemberontakan tersebut telah disertai oleh rakyat biasa, sami-sami Buddha, kakitangan kerajaan, tentera laut, tentera udara, pegawai-pegawai kastam, guru-guru dan kakitangan hospital. Bagi menghentikan pemberontakan tersebut, pihak tentera telah membunuh ribuan peserta pemberontak. Menurut kajian yang dilakukan oleh Universiti Teknologi Yangon, pemberontakan ini bermula apabila pihak tentera membunuh aktivis pelajar bernama Phone Maw di hadapan bangunan utama universiti tersebut. Mengikut catatan, tidak kurang daripada 300 penyokong NLD termasuk pekerja parti dan 15 ahli parlimen telah ditangkap. Selain itu, ramai juga yang menyeberang ke Thailand dan menjadi pelarian.

buah negara. Selepas peperangan, bekas tanah jajahan British itu telah mendapat kemerdekaan dan dipimpin oleh kerajaan awam. Myanmar telah menjadi anggota Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB) pada tahun 1948 dan merupakan antara negara pengasas *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) selain menyertai Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF) pada tahun 1952 dengan sokongan penuh daripada Amerika Syarikat. Kedua-dua negara ini turut mengumumkan hubungan diplomatik secara penuh (Martin 2012).

Hubungan kedua-dua negara bermula tegang pada Perang Dunia Kedua atas beberapa sebab. Pertama, Myanmar kecewa dengan keengganan Amerika Syarikat untuk menyelesaikan status penempatan tentera Kuomintang (KMT) yang beroperasi di Timur Laut Myanmar yang baru ditubuhkan oleh *Republik Rakyat China* (PRC).² Pada tahun 1953, bantuan ekonomi Amerika Syarikat ke Myanmar sebahagiannya telah dihentikan sementara kerana terdapat pertempuran ke atas tentera KMT di Myanmar. Kedua, kerajaan awam yang dibentuk di Myanmar terbukti tidak stabil, sebahagiannya disebabkan oleh kumpulan-kumpulan militan yang berasaskan etnik beroperasi di negara tersebut dan sebahagiannya disebabkan oleh rampasan kuasa *d'état* pada tahun 1962 yang dilakukan oleh tentera di bawah nama *Burmese Socialist Programme Party* (BSPP). Kerajaan tentera yang baharu telah memilih untuk merapatkan hubungan dengan PRC dan ia tidak disenangi oleh Amerika Syarikat. Ketiga, adalah disebabkan kerajaan junta tentera menunjukkan rasa kurang hormat terhadap isu hak asasi manusia, mengenakan sekatan terhadap kumpulan pembangkang yang berusaha keras untuk mengembalikan negara Myanmar ke arah sistem pemerintahan awam (Martin 2012).

Walaupun hubungan antara Amerika Syarikat dingin, namun dasarnya terhadap Myanmar masih lagi kekal seperti biasa. Amerika Syarikat juga menerima Myanmar sebagai salah sebuah negara asal penerima program *Generalized System of Preference* (GSP) pada tahun 1976. Ia juga menunjukkan bahawa negara Myanmar sebagai terjamin status sebagai *Most Favored Nation* (MFN, kini dirujuk sebagai *Normal Trade Relations* atau NTR), dan menyokong peruntukan bantuan pembangunan oleh institusi-institusi kewangan antarabangsa. Terdapat juga hubungan rapat dalam bidang ketenteraan; antara yang utama ialah termasuklah melalui program *International Military Education and Training* (IMET) sehingga tahun 1988 (Martin 2012).

Sekatan terhadap Myanmar masih tidak dilaksanakan sehingga Tatmadaw dengan kejam menindas kumpulan popular yang melaksanakan protes secara aman – dikenali sebagai Pemberontakan 8888. Bermula pada pertengahan tahun 1987, bantahan yang popular bagi menentang kerajaan junta tentera telah merebak di seluruh Myanmar sehingga kemuncaknya pada Ogos 1988. Pada 8 Ogos 1988, tentera telah menggunakan cara kejam bagi menghentikan pemberontakan tersebut dengan membunuh dan mencederakan penunjuk perasaan yang tidak diketahui jumlah sebenar mangsa tersebut. Selepas kejadian tersebut, tentera telah mencapai kata sepakat dengan mengumumkan bahawa *State Law and Order Restoration Council* (SLORC) akan mengambil-alih pentadbiran negara (Martin 2012).

Selepas mengambil-alih kuasa, SLORC mengumumkan bahawa ia adalah bertujuan untuk mempercepatkan pengembalian Myanmar ke arah pentadbiran awam dengan mengadakan pilihan raya parlimen untuk membentuk *Hluttaw Pyithu* (Perhimpunan Kesatuan)

²Apabila Kerajaan KMT jatuh pada tahun 1949, lebih kurang 12 000 kumpulan tentera telah dihantar ke Myanmar bagi meneruskan operasi menentang PRC dan tenteranya – *People's Liberation Army* (PLA) – menyebabkan masalah dalam hubungan Myanmar-China. Myanmar meminta Amerika Syarikat untuk mengarah sekutunya iaitu Taiwan mengundurkan tenteranya dari Myanmar. Walaupun, Amerika Syarikat telah membangkitkan isu tersebut namun bermula pada tahun 1953, China masih mengekalkan tentera KMT di Myanmar sehingga tahun 1961 apabila mereka mula menempatkan tentera tersebut di Thailand.

pada 27 Mei 1990. Pada 27 September 1988, SLORC telah mengeluarkan undang-undang baharu yang mengawal pendaftaran parti-parti politik. Pada 31 Mei 1989 pula, mereka telah mengeluarkan undang-undang baharu bagi urusan pentadbiran pilihan raya Parlimen akan datang.³ Walaupun pada ketika itu sebanyak 235 parti politik yang berdaftar untuk pilihan raya, namun, hanya empat parti yang memenangi lebih 10 kerusi daripada keseluruhan 485 kerusi yang dipertandingkan.⁴ Lebih mengejutkan, *National League for Democracy* (NLD) yang dipimpin oleh Aun San Suu Kyi⁵ menerima 59.9 peratus undi sah dan memenangi 382 kerusi. Sementara parti politik di bawah SLORC iaitu *National Unity Party* (NUP) menerima 21.2 peratus undi dengan hanya 10 kerusi. SLORC dan junta tentera Myanmar jelas terkejut dengan keputusan pilihan raya tersebut dan enggan untuk membenarkan *Union Assembly* diadakan. Sebaliknya, junta tentera Myanmar telah menahan ramai pemimpin pembangkang, termasuklah Aung San Suu Kyi. Pemberontak yang diketuai oleh sami-sami Buddha dan pelajar-pelajar universiti telah ditindas dengan kejam. Seterusnya, SLORC mengisytiharkan undang-undang tentera dalam sebagai asas utama mentadbir Myanmar (Martin 2012).

Pemberontakan 8888 dan Pilihan Raya Umum 1990 merupakan dua peristiwa politik penting yang menjadi titik perubahan besar dasar luar Amerika Syarikat terhadap Myanmar (Soh 2008). Pemberontakan politik atas nama menuntut negara ke arah lebih demokrasi telah diketuai oleh golongan pelajar, sami-sami dan aktivis-aktivis politik. Peristiwa ini telah menyebabkan junta tentera bertindak zalim terhadap mereka yang terlibat dengan ratusan orang awam terbunuh. Keputusan pilihan raya umum tahun 1990 yang mana telah dimenangi oleh parti pembangkang *National League for Democracy* (NLD) secara majoriti di kerusi parlimen telah diisytiharkan sebagai tidak sah. Hal ini telah menyebabkan kerajaan *State Law Order Restoration Council* (SLORC) – kini SPDC mengambil keputusan untuk mengenakan tahanan terhadap pemimpin NLD, Aung San Suu Kyi dan meneruskan pemerintahan bersifat diktator ketenteraan (Nor Azizan dan Zarina 2009).

Tindakan junta Myanmar telah mendapat laporan yang meluas oleh media dan ia mengejutkan komuniti antarabangsa. Reaksi Amerika Syarikat ialah dengan memutuskan hubungan diplomatik dan mengenakan beberapa sekatan terhadap regim junta lebih daripada dua dekad. Walau bagaimanapun, keberkesanan dasar yang digunakan oleh Amerika Syarikat terhadap Myanmar sebagai instrumen dasar luar telah menjadi isu perdebatan – junta tentera masih lagi menguasai negara, insiden pencabulan hak asasi manusia yang berskala besar dan bukti wujudnya perdagangan senjata nuklear yang dilaporkan oleh media. *The Special Rapporteur for Burma* juga telah ditubuhkan sebagai Suruhanjaya Siasatan bagi menjalankan siasatan terhadap jenayah perang serta hak asasi manusia di Perhimpunan Agung Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (UNGA) dan Suruhanjaya Hak Asasi Manusia (HRC), yang mana telah membuahkan hasil (United Assembly 2010 & Avery 2011).

³Terdapat beberapa kontradiksi dalam urusan pilihan raya tersebut. Menurut Perlembagaan Myanmar 1974, *Union Assembly* merupakan “*highest organ of state power*”. Dalam pada masa yang sama, SLORC mengulangi dakwaan bahawa pilihan raya pada Mei 1990 merupakan “*multi-party democratic general election*”. Walau bagaimanapun, ramai pemerhati menganggap *Union Assembly* akan ditadbir oleh mereka yang akan memenangi pilihan raya tersebut. Tetapi, pada 27 Julai 1990, SLORC mengumumkan bahawa pilihan raya tersebut tidak sah dan hanya diadakan bagi membentuk Perlembagaan baru bukan bertujuan perubahan kuasa.

⁴*National League for Democracy* 392 kerusi, *Shan Nationalities League for Democracy* 23 kerusi, *Arakan League for Democracy* 11 kerusi dan *National Unity Party* 10 kerusi. Daripada keseluruhan 235 parti politik yang berdaftar, cuma 93 mempunyai calon.

⁵ Aung San Suu Kyi adalah anak kepada pemimpin Aung San yang mati ditembak sebelum sempat menjadi Perdana Menteri pada tahun 1948. Suu Kyi adalah pemimpin parti politik NLD dan sangat berpengaruh.

Secara umumnya, polisi Amerika Syarikat terhadap Myanmar adalah berhubungkait dengan simbol moral. Ia tidak memfokuskan sepenuhnya terhadap soal apakah cara yang terbaik untuk membawa kepada perkembangan ekonomi dan politik di Myanmar (Bert 2004). Sekatan yang dikenakan oleh Amerika Syarikat terhadap Myanmar pada tahun 1997 termasuklah halangan ke atas pelaburan baru. Pada tahun 2003 Amerika Syarikat telah meluaskan polisi tersebut dalam bidang import dan eksport, yang mana kedua-dua negara tidak akan serta tidak boleh menjalankan urusan tersebut secara bilateral. Selain itu, Amerika Syarikat juga telah membekukan segala aset Myanmar yang berada di negaranya. Pemimpin-pemimpin Myanmar juga dikenakan sekatan visa oleh kerajaan Amerika Syarikat. Lebih teruk lagi, Myanmar dinafikan hak ke atas bantuan Bank Dunia dan Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF) (Soe 2017). Matlamat utama polisi yang dilaksanakan ke atas Myanmar ialah bagi; a) menekankan perubahan sikap antara regim yang memerintah, b) menggalakkan regim Myanmar mengikuti standard antarabangsa hak asasi manusia, dan c) menggalakkan pentadbiran yang lebih demokratik diamalkan di Myanmar (Zan 2015).

Impak terhadap sekatan yang telah dikenakan oleh Amerika Syarikat ke atas Myanmar bukan sahaja melibatkan hubungan dua-hala antara kedua-dua negara tersebut malah ia juga melibatkan pihak-pihak lain. Misalnya, tindakan tersebut turut diikuti oleh Kesatuan Eropah dan negara-negara lain di Asia terutamanya Jepun dan Korea Selatan. Tindakan mengikut apa yang dilaksanakan oleh Amerika Syarikat ini dilihat atas faktor kepentingan nasional semata-mata. Hal ini kerana negara-negara mempunyai hubungan ekonomi dengan Amerika Syarikat terutamanya bimbang sekiranya mereka turut terkena tempas yang serupa dengan Myanmar. Terkini, Myanmar telah menjalin hubungan baik dengan Amerika Syarikat. Ramai pemerhati politik mengandaikan ia adalah demi kelangsungannya dan hubungannya dengan Amerika Syarikat adalah penting (Jones 2016; Ma 2016).

HUBUNGAN CHINA-MYANMAR

Kedua-dua negara menjalin hubungan demi kepentingan nasional mereka dan saling memerlukan antara satu sama lain. Kepentingan strategik China di Myanmar terbahagi kepada tiga aspek iaitu; a) kestabilan sempadan, b) kerjasama ekonomi dan c) laluan pengangkutan sumber tenaga (Kudo 2012). Ketiga-tiga faktor ini merupakan kepentingan strategik utama bagi China dalam meneruskan hubungan bilateralnya dengan Myanmar (Badley 2003 & Sun 2012). Walau bagaimanapun, faktor dasar "*friendly relations with other developing nations*" menjadi sebahagian daripada kepentingan strategik China. Myanmar menggelar China sebagai "*pauk phaw*" (abang) bagi menggambarkan hubungan rapat kedua-dua negara tersebut. Hal ini menunjukkan bahawa, ketiga-tiga faktor itu menjadi pertimbangan penentuan hubungan bilateral China – Myanmar (Chenyang 2010).

Persepsi strategik China terhadap Myanmar telah melalui beberapa fasa semenjak pengisytiharan hubungan diplomatik secara rasmi (Sun 2012). Buktinya, [...] *in 1949, just after the founding of the People's Republic of China, Burma, as the first non-socialist country to establish diplomatic relationship with Beijing, was third-world friend that helped China to break its international isolation.* Sebelum tahun 2000, hubungan politik "*pauk phaw*" merupakan perkara yang diketengahkan oleh kedua-dua negara. Ia menggambarkan hubungan kukuh antara kedua-dua buah negara dalam aspek politik. Namun, selepas tahun 2000, China mula meneroka pasaran dan sumber baharu, dan kerjasama ekonomi antara kedua-dua negara semakin berkembang. Sehingga tahun 2010, China menjadi pelabur terbesar juga merupakan rakan dagangan kedua. Menerusi fasa ini, Myanmar menjadi antara pembekal sumber asli dan

bahan mentah penting kepada China (Li dan Zheng 2009). Terdapat perubahan dalam polisi China terhadap Myanmar terutamanya selepas tahun 2011. Selepas lebih dua dekad hubungan baik, China merasa 'kecewa' dengan perubahan politik domestik Myanmar. Hal ini kerana, perubahan tersebut telah memberikan impak secara langsung kepada dasar luar dan rancangan China. Menurut beliau, [...] *as a result, China has been taking different look at its policy toward Myanmar. In the near future, China most likely will maintain a "wait and see" posture, refraining from making further political, economic and strategic commitments to the country. While focusing on the implementation of the existing agreement [...]* (Cook 2012 & Sun 2012).

Pada awal zaman pemerintahan Perdana Menteri U Nu, Myanmar mengamalkan hubungan *equi-distance* yang amat berhati-hati dengan China. Bukan sahaja disebabkan ideologi berbeza, malah juga kerana lahir masalah di sempadan kedua-dua buah negara. Matlamat U Nu pada ketika itu adalah untuk mengelak sebarang konfrontasi terbuka dengan kerajaan Beijing – suatu yang pasti boleh menggugat kelangsungan politik negara Myanmar. Hakikat ini diakui sendiri oleh U Nu dalam ucapan pada 1949;

"Although our independence is over a year old, we have now no economic or defence treaty on which we can fall back in time of need. It is obvious that we cannot go on in this fashion indefinitely."

Hal ini kerana setelah mencapai kemerdekaan, Myanmar bukan sahaja tidak menyertai Komanwel malah juga telah menolak untuk menandatangani sebarang perjanjian pertahanan dengan bekas penjajahnya – Britain. Berdasarkan faktor Perang Dingin dan kegoyahan politik dalaman Myanmar, U Nu mengisytiharkan dasar berkecuali. Walau bagaimanapun, akibat masalah sokongan Beijing terhadap Parti Komunis Burma dan masalah persempadanan yang dipertikaikan selain perbezaan ideologi kedua-dua pihak. Dalam usaha berbaik-baik dengan China, Myanmar telah muncul sebagai negara Asia pertama untuk mengiktiraf Beijing pada 17 Disember 1949. Pada masa yang sama, Myanmar juga tidak mengiktiraf Taiwan. Ini menunjukkan Myanmar mula berhati-hati dalam mengekalkan kedaulatannya dalam sistem antarabangsa.

Sistem demokrasi berparlimen yang diamalkan Myanmar 'tamat' apabila Jeneral Ne Win merampas kuasa pada tahun 1962. Namun, dasar luar Myanmar tidak banyak berubah. Dasar berkecuali yang dimulakan oleh U Nu bukan sahaja diteruskan, malah telah disusun dengan lebih rapi. Perkara ini diakui oleh Ne Win sendiri pada tahun 1963 dengan menyatakan bahawa *"Burma's policy of neutrality should be meticulously observed"*. Malah Ne Win juga mengisytiharkan *"Burmese Way to Socialism"* pada 1962 dan menjadikan negara Myanmar sebagai sebuah negara sosialis bagi memenangi hati Beijing. Menurut Callahan;

"...the move to the left also represented a very clear tactical decision: if the greatest military threat to Burma was the People's Republic of China, the latter could hardly justify aggression against Burma after it proclaimed the socialist revolution in 1962".

Hubungan China-Myanmar sejak tahun 1948 telah mengalami turun naiknya di mana walaupun pada awalnya hubungan dua hala sedikit goyah, namun masih dianggap rapat. Malah hubungan rapat ini juga melahirkan persoalan apakah Myanmar kini *"client state"*, *"satellite state"* atau sekutu *de-facto* China. Ini kerana amat ketara bahawa China memainkan peranan sebagai *"big brother"* Myanmar dan sekalipun seluruh dunia mengecam Myanmar kerana rekod hak asasi manusianya yang teruk, China terus mendiamkan diri, malah Beijing juga terus senyap tentang isu pendemokrasian Myanmar (Jatswant 2004).

Sebaliknya Beijing terus giat memajukan kepentingan di Myanmar dan menggunakan negara tersebut untuk meluaskan kepentingan serta pengaruhnya di rantau Asia khususnya Asia Selatan dan Asia Tenggara. China pernah menggelar Myanmar sebagai *"springboard for*

aggression” oleh kuasa-kuasa Barat pada tahun 1949. Namun, sebaliknya pula yang sedang berlaku, Myanmar kini sendiri sudah menjadi “*springboard*” bagi China. Ini bukanlah satu tindakan salah tetapi kos dan risiko jangka panjangnya perlu juga diambilkira. Tambahan pula, ia sememangnya bukan satu tindakan yang bijak jika China bercita-cita memainkan peranan sebagai pelaku utama di peringkat global kerana;

“...the current military regime is not the first to pursue friendly relations with China, and there is nothing wrong with maintaining friendly ties with neighboring countries, particularly one like China, which has the potential to become a major global player in the 21st century. Unfortunately, however, Beijing’s willingness to back an illegitimate regime that regarded as a pariah state by much of the rest of the world reflects badly on its own qualifications to fulfill a future role as a world leader. ...even after democracy is restored to Burma, favourable relations with China will remain crucial. But such relations must be based on the desires of people of Burma and China, not just a marriage of convenience between authoritarian rulers. Even the current regime in Beijing must recognize that military rule in Burma is damaging its own interest as well as those of the Burmese people.” (Jatswan 2004)

Dari tahun 1998 hingga kini, kedua-dua negara ini berjaya menguruskan hubungannya dengan baik sehingga berjaya ditransformasikan dari suatu tahap konfrontasi ke arah suatu tahap kerjasama erat. Walaupun ia negara miskin, namun kedudukannya yang strategik menarik minat kuasa besar. Begitu juga sebagai negara kecil, Myanmar ‘pandai’ dalam menguruskan kelangsungan hidupnya dalam sistem antarabangsa.

KESIMPULAN

Walaupun Myanmar hampir ketinggalan dalam semua bidang, namun sebagai negara yang kaya dengan sumber asli dan berkedudukan strategik, ia menjadi tarikan kedua-dua kuasa besar tersebut. Amerika Syarikat dan China terus menjalinkan hubungan dengan Myanmar disebabkan oleh beberapa faktor, antaranya kepentingan strategik, keselamatan sempadan, dan keperluan ekonomi. Bagi Myanmar pula, untuk terus kekal relevan dalam sistem antarabangsa, ia perlu terus menjalinkan hubungan dengan Amerika Syarikat dan China walaupun dalam situasi hubungan yang agak berbeza iaitu mengimbangi pengaruh antara kedua-duanya. Kajian ini mendapati kuasa-kuasa besar dunia tetap memerlukan negara kecil demi kepentingan tertentu. Amerika Syarikat menggunakan instrumen sekatan ekonomi sebagai salah satu alat dalam hubungannya dengan Myanmar. Manakala, China menggunakan pendekatan ‘*phak-phaw*’ dalam hubungannya dengan Myanmar. Kuasa kecil seperti Myanmar pula, perlu bijak menguruskan hubungannya dengan negara kuasa besar demi kelangsungan hidupnya.

RUJUKAN

- Abdul Razak Baginda. (2007). *Malaysia’s Foreign Policy: Continuity and Change*. Shah Alam: Marshall Cavendish (Malaysia) Sdn. Bhd.
- Abdul Monem M. Al-Mashat. (1985). *National Security in the Third World*. Colorado: Westview Press.
- Aini Fatimah Roslam, Nor Azizan Idris, & Zarina Othman. (2015). Pendekatan konstruktif ASEAN Myanmar: Sorotan kajian lepas. *KRITIS: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, 1(1), 25-46.
- Aini Fatimah Roslam, Nor Azizan Idris dan Zarina Othman. (2018). Analisis Sekatan Bilateral Amerika Syarikat terhadap Myanmar. *Geografia : Malaysian Journal of Society and Space*, 14 (3). pp. 101-115.

- Alistair D. B. Cook. (2012). Myanmar's China Policy: Agendas, Strategies and Challenges. *China Report*. 48(269) : 269-281
- Amstrup, N. (1976). The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Effort, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 11(3), hlm: 178
- Baldwin, Richard E. (1999). *Market Integration Regionalism and The Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Barston, R.P.(1973). *The other Powers: Studies in the Foreign Policies of Small States*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Bert, Wayne. (2004). Burma, China and The U.S.A. *Pacific Affairs*. 77(2): 263-282.
- Commonwealth Advisory Group. (1997). *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability*. London: Commonwealth Secretariat.
- Donald M. Seekins. (2005). Burma and U.S Sanctions: Punishing and Authoritarian Regime. *Asian Survey*. 45(3) May-June: 440.
- Hak Yin Li dan Yongnian Zheng. (2009). Re-interpreting China's Non-intervention Policy towards Myanmar: Leverage, Interest and Intervention. *Journal of Contemporary China*. September 18(1) : 617-637.
- Haque, M.M. (2016). Temubual Bersemuka. Bilik Seminar Hotel Bangi-Putrayaja. [10 Disember].
- Haque, M.M. (2019). Temubual Bersemuka. Malaysia Airlines Lounge, Lapangan Terbang Antarabangsa Kuala Lumpur. [25 Julai]
- Jatswant S. Sidhu. (2009). Malaysia's Defence and Security Since 1957: An Overview. Dlm. Abdul Razak Baginda. 2009. *Malaysia's Defence & Security Since 1957*. Kuala Lumpur: Malaysian Strategic Research Centre.
- Jatswant S. Sidhu. (2004). Hubungan Myanmar-China: Dari Konfrontasi Ke Arah Kerjasama.
- John H. Badley. (2003). Strategic Interest in Myanmar. *NBR Analysis*. <http://www.nbar.org>. [20 Januari 2014].
- Jones, J. (2016). Temubual Bersemuka. Jabatan Hubungan Antarabangsa, Yangon University. [19 Mei]
- Kingsbury, Damien. (2001). *South-east Asia: A Political Profile*. Melbourne: Oxford University Press
- Kishan S. Rana. (2011). The Diplomacy of Small States. Dlm. Silviu Negut dan Andreea Gagea. 2011. *Diplomacy In The Games Of Power. Romanian Review on Political Geography*. 13 (1) Mei: 29-40
- Kipgen, N. (2015). Temubual bersemuka. Institut Kajian Malaysia dan Antarabangsa, Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi. [18 Ogos]
- Kudo, Toshiro. (2012). China's Policy Toward Myanmar: Challenges and Prospect. *IDE JETRO*. <http://www.ide.go.jp>. [23 December 2013].
- Li Chenyang. (2010). *Myanmar/Burma: Inside Challenges, Outside Interests*. Washington: Brookings Institution Press.
- Ma, M.M. (2016). Temubual bersemuka. Jabatan Hubungan Antarabangsa, Yangon University. [19 Mei].
- Mariam Jensen. (2006). *Income Volatility in Small and Developing Economies: Export Concentration Matters*. Geneva: World Trade Organization.
- Michael F. Martin. (2012). U.S. *Sanctions on Burma*. Congressional Research Service. <http://www.crs.gov>. 7 Februari, Hlm: 3 [28 Mac 2014].
- Morgenthau, Hans Joachim. (1962). *Politics In The Twentieth Century*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mutebi, Alex M. (2005). Muddling Through Past Legacies Myanmar's Civil Bureaucracy and the Need for Reform. Dlm. Kyaw Yin Hlaing, Robert H. Taylor dan Tin Maung Maung Than. 2005. *Myanmar: Beyond Politics to Societal Imperatives*. Singapore: ISEAS Publications.
- Nor Azizan Idris dan Zarina Othman. (2009). From 'Non-Interference' to 'Constructive Engagement:' Contemporary Malaysia-Myanmar Relations, *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol.7 (4): 1-43.
- Nye, Joseph S. (2003). *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York: Longman.

- Pederson, Morton B.(2005). The Challenges of Transitions in Myanmar. Dlm. Kyaw Yin Hlaing. (2005). *Myanmar Beyond Politics to Social Imperatives*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Progress Report of Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar. United Assembly. (2010). *13th Session of the Human Rights Council A/HRC/13/48*. 10 Mac. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/119/15/PDF/G1011915.pdf?OpenElement>, [29 Mac 2012]
- Soe, Maung Maung. (2017). The republic of union of Myanmar and the ASEAN and APT processes. In. Lee, Lai To, & Zarina Othman (Eds.). *Regional community building in East Asia: Countries in Focus*. New York, Routledge.
- Soh, Byungkuk. (2008). The Crisis of 1988 in Myanmar: A Watershed in the History of Myanmar Amerika Relations. *International Area Studies Review*. 11(2): 365-386.
- Steinberg, D. (2010). *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- Sun, Yun. (2012). China's Strategic Misjudgement on Myanmar. *Jurnal of Current Southeast Asian Affairs*. 31(1). Hlm: 73-96
- Thomas Avery.(2011). Accountability in Burma: Movement Towards a UN Commission of Inquiry. Dlm. *The Human Rights Brief: Centre for Human Rights and Humanitarian Law*, <http://hrbrief.org/2011/02/accountability-in-burma-movement-towards-a-un-commission-of-inquiry/> [23 Mac 2012].
- United Nations Conference on Trade and Development*. (2014). UNCTAD.
- Zan, Myint. (2015). Temubual bersemuka. Institut Kajian Malaysia dan Antarabangsa, Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi. [18 Ogos].

MAKLUMAT PENULIS

AINI FATIHAH ROSLAM

Pusat Dasar dan Governans Global
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
ainifatihah@yahoo.com

NOR AZIZAN IDRIS

Pusat Dasar dan Governans Global
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
nai@ukm.edu.my

ZARINA OTHMAN

Pusat Dasar dan Governans Global
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
zo@ukm.edu.my