

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Myanmar dikenal sebagai negara yang pemerintahannya telah melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia paling berat diantara negara-negara anggota ASEAN lainnya. Myanmar juga adalah negara yang tidak punya pengalaman hidup demokratis seperti negara-negara lain pada umumnya. Akan tetapi bukan berarti kita tidak bisa berharap bahwa suatu saat akan terbangun iklim demokratis di negara pimpinan militer tersebut.

Di negara dengan jumlah penduduk kurang lebih 50 juta jiwa itu masih ada sosok Aung San Suu Kyi yang gigih menyuarakan, dengan aksi nyatanya, demokratisasi melalui kendaraan politiknya *National League for Democracy* (NLD) meskipun ia berjuang dengan keterbatasannya sebagai tahanan politik Junta. Sebagai pribadi, penulis sangat mengagumi sosok Aung San Suu Kyi akan konsistensinya dalam memperjuangkan aspirasi rakyat Myanmar untuk kehidupan yang demokratis. Kekaguman tersebut karena pertama, Aung San Suu Kyi adalah seorang perempuan yang memiliki keberanian dalam menghadapi tantangan hidup. Ia, dalam pandangan penulis, berbeda dari berjuta-juta perempuan lainnya yang ada di dunia ini. Kedua, yang diperjuangkan Aung San Suu Kyi adalah demokratisasi sekalipun ia hidup sebagai tahanan politik militer yang sedang berkuasa saat ini. Namun sangat

disayangkan sekali, perjuangan dan pengorbanan sosok ini tidak terlalu diapresiasi oleh dunia luar, terutama ASEAN sebagai salah satu organisasi internasional bertaraf regional.

Alasan-alasan inilah, selain dari ketertarikan penulis dalam kajian demokrasi, sehingga menggarap skripsi ini dengan judul; **Inefektivitas Asean Dalam Demokratisasi Di Myanmar**

B. Latar Belakang Masalah

Myanmar adalah salah satu negara anggota ASEAN yang mulai bergabung sejak dekade tahun 1990-an. Kepemimpinan nasional negara ini mulai diambil alih oleh militer sejak tahun 1988 yang menjalankan sistem pemerintahan dengan cara-cara yang sangat refresif. Akan tetapi, sekalipun militer mulai berkuasa pada tahun 1988, masyarakat Myanmar sudah lebih dari 35 tahun lamanya hidup dalam bayang-bayang ketakutan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Masyarakatnya hidup jauh dari nuansa demokratis.¹

ASEAN sebagai salah satu organisasi internasional-regional tentu tidak mendukung dan membiarkan pemerintahan yang militeristik di negara tersebut terus berlangsung atau dipertahankan, hanya saja ASEAN melakukan pendekatan *soft diplomacy* dalam mengantarkan Myanmar menuju negara yang nantinya dapat menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan diterapkannya demokratisasi. Pendekatan

¹ Christi, Kenneth and friends, *The Politic of Human Rights in East Asia*, London, England, Pluto Press, 2001, hal.81.

soft diplomacy yang dikembangkan ASEAN secara organisatoris terhadap Myanmar itu adalah pendekatan *constructive engagement* yang intinya adalah *upaya untuk membantu menyelesaikan persoalan internal Myanmar dengan cara-cara Asia Tenggara tanpa harus menggunakan kekerasan.*² Dengan cara Asia Tenggara, dapat dipahami bahwa ASEAN tidak melakukan pendekatan sebagaimana yang menjadi tuntutan dari negara-negara Eropa dan Amerika, misalnya kekuatan militer atau pun Embargo untuk mengisolasi Myanmar.

B.1. Piagam Asean

Constructive engagement yang dimainkan oleh ASEAN secara organisatoris tersebut dalam menyikapi kasus Myanmar tentunya mempunyai landasan yang kuat dengan menggunakan logika ASEAN sendiri. Logika penyelesaian dalam pengambilan peran ASEAN untuk anggotanya itu tentunya berangkat dari prinsip-prinsip umum ASEAN (*ASEAN Charter*) yang ditandatangani tepatnya pada tanggal 8 Agustus tahun 1967 di Bangkok. Ada lima (5) negara yang terlibat menandatangani piagam tersebut. kelima negara itu diantaranya; 1. Indonesia, diwakili oleh Adam Malik sebagai *Presidium Minister for Political Minister for Foreign Affairs*, 2. Singapura, diwakili oleh S. Rajaratman, sebagai *Minister of Foreogn Affairs*, 3. Malaysia, diwakili oleh Tun Abdul Razak, sebagai *Deputy Prime Minister, Minister of Defence and Minister National Development*, 4. Thailand, diwakili oleh Thamat Khoman, sebagai *Minister of Foreign Affairs*, 5. Philippina, diwakili oleh Marco

² Cipto, Bambang, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*, Yogyakarta, Indonesia, Pustaka Pelajar, 2007, hal. 71.

Ramos, sebagai *Secretary of Foreign Affairs*. Lima negara ini jugalah yang disebut-sebut sebagai pendiri ASEAN yang hingga saat ini sudah mempunyai 10 jumlah negara anggota. Beranggotakan semua negara di kawasan Asia Tenggara, kecuali Timor Leste.

Dari piagam ASEAN (pasal 2 (dua), ayat satu dan dua) tersebut dapat dipahami bahwasanya dari deklarasi Bangkok tersebut tertuang,” Bahwa negara-negara di Asia Tenggara memikul tanggung jawab yang utama untuk memperkuat stabilitas ekonomi dan sosial di wilayah ini dan menjamin perdamaian serta kemajuan perkembangan nasional mereka” dan” bahwa mereka bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan dalam menghadapi campur tangan dari dalam segala bentuk manifestasi untuk memelihara kepribadian nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat mereka.”³

Bila mempelajari dengan seksama piagam ASEAN dari hasil deklarasi Bangkok, kita memang tidak menemukan adanya kata ‘demokrasi’ sebagai salah satu tujuan dari pembentukannya, akan tetapi, dalam hal ini, bukan berarti ASEAN tidak mengambil sikap untuk mencampuri terkait dengan kasus internal Myanmar sebagai negara yang dipimpin oleh Junta militer dengan mengabaikan demokrasi. Negara yang menerapkan sistem otoritarianisme. Bila merujuk pada peran ASEAN sebagai wadah untuk menjaga stabilitas ekonomi, menjamin perdamaian, perkembangan nasional, dan kepribadian nasional sesuai dengan aspirasi rakyat masing-masing

³ dikutip dari Skripsi Dwi Indah Wulandari, *Faktor Pendorong Pembentukan Kawasan Perdagangan Asean-China*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2003.

negara anggotanya, maka dari sisi inilah yang dilihat mengapa ASEAN perlu memiliki peran dalam proses demokratisasi di Myanmar karena sistem otoritarianisme yang diterapkan oleh Junta Militer Myanmar tidak mampu menjaga apa yang menjadi tujuan ASEAN sebagaimana yang telah disebutkan diatas. Malah dengan adanya Myanmar yang tidak demokratis akan mempersulit ASEAN dalam membangun kerjasama, baik itu keamanan dan ekonomi, dengan organisasi-organisasi internasional lainnya yang pada umumnya ‘mengagung-agungkan’ sistem demokrasi sebagai yang terbaik. Oleh karena itu ASEAN bisa dirugikan oleh kehadiran Myanmar sebagai salah satu negara anggotanya yang banyak melakukan pelanggaran HAM.

Namun harus diakui bahwa pola pendekatan yang dimainkan oleh ASEAN, yang berangkat dari prinsip-prinsip umum ASEAN, tersebut merupakan salah satu dinding pembatas bagi ASEAN untuk tidak mencampuri lebih jauh urusan dalam negeri negeri junta tersebut. Pola ini tentu memberikan keleluasaan bagi junta untuk tidak segera menerapkan demokratisasi sebagaimana yang menjadi tuntutan dari beberapa negara anggota ASEAN. Oleh karena itu, tumbuh berkembangnya demokratisasi di Myanmar dapat dilihat dari dua faktor yang saling terkait satu sama lain, yaitu dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah bahwa demokratisasi di negara tersebut akan lahir bila Junta Militer sudah mempunyai tekad yang baik untuk merubah sistem dari militeristik ke sistem yang demokratis. Artinya bahwa Junta masih memegang kunci utamanya. Sementara faktor eksternal adalah adanya pengaruh atau ‘bisikan-bisikan’ dari pihak luar, dalam hal ini kita

membicarakan peran ASEAN, yang dapat mempengaruhi sikap dan pendirian Junta Militer Myanmar. Faktor eksternal inilah yang akan kita kaji lebih jauh dari penelitian ini dengan melihat program-program yang dimiliki oleh ASEAN.

Sejauh ini ASEAN, dengan tetap berpedoman pada prinsipnya, telah banyak mengambil peran dalam upayanya menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang demokratis di Myanmar. Misalnya, munculnya desakan agar ASEAN lebih tegas kepada Myanmar dalam pertemuan pejabat tinggi (SOM) ASEAN menjelang Pertemuan Tahunan ke-37 Menteri Luar Negeri ASEAN di Jakarta Convention Center (JCC) pada akhir bulan Juni tahun 2004.⁴ Kemudian pada tahun 2007 ASEAN, dalam pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN, kembali mendesak Myanmar agar serius dengan agenda yang diklaim negara tersebut sebagai jalan menuju demokrasi. Pada pertemuan ini pula, para menlu ASEAN juga mendesak Junta Myanmar agar segera melepaskan tokoh pejuang demokratisasi Aung San Suu Kyi.⁵ Langkah yang sedikit lebih maju yang diambil oleh para menlu ASEAN adalah dengan membentuk badan Hak Asasi Manusia pada tahun yang sama.

Dengan langkah-langkah yang telah ditempuh oleh ASEAN tersebut di atas, belum terlihat adanya indikasi-indikasi yang akan menggiring Myanmar pada sistem pemerintahan yang demokratis. Bukti nyata yang dapat kita lihat adalah Aung San Suu Kyi hingga kini masih mendekam dalam tahanan rumah junta Myanmar yang berkuasa. Masyarakat Myanmar masih belum merasakan adanya kebebasan

⁴ *Kompas*, 30 Juni 2004, diakses dari Pusat Informasi Kompas pada tanggal 8-06-2008.
⁵<http://www.tempointeraktif.com/hg/luarnegeri/2007/01/12/brk,20070112-91115,id.html>.
Diakses pada tanggal 17 Juni 2008.

beragama, berserikat dan berkumpul. Junta Myanmar tidak segan-segan menahan para demonstran yang menyuarakan aspirasinya. Semua ini adalah variabel-variabel yang dapat dijadikan sebagai parameter bahwa Myanmar belum maju selangkah pun menuju sistem pemerintahan yang demokratis. Demokratisasi di negara tersebut belum terbangun.

Bila kita cermati perkembangan politik di Myanmar, ciri khas atau syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh sistem yang demokratis, menurut Robert Dahl, belum kelihatan. Ada delapan poin sebagai syarat yang harus dipenuhi oleh sebuah negara demokrasi dalam pandangan Robert Dahl. Adapun poin-poin tersebut adalah sebagai berikut; 1.) kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi; 2.) kebebasan mengemukakan pendapat; 3.) hak memilih dalam pemilihan umum; 4.) hak memiliki jabatan publik; 5.) hak para pemimpin untuk memperoleh dukungan dan suara; 6.) tersedianya sumber informasi alternatif; 7.) pemilu yang bebas dan jujur; dan 8.) adanya lembaga-lembaga penjamin agar kebijaksanaan publik tergantung pada suara pemilihan umum dan cara-cara penyampaian preferensi yang lain.⁶

B.2. Program ASEAN

Setelah berdiri lebih dari 40 tahun lamanya, ASEAN kini sudah mampu menunjukkan dirinya sebagai organisasi internasional pemegang kunci pembangunan. ASEAN mempunyai kekuatan politik yang cukup kuat dan mendapatkan pengakuan

⁶ Jatmika, Sidik, AS Menghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2000. hal. 20

dari komunitasnya. Ada dua persyaratan penting yang harus dimiliki oleh ASEAN untuk menjadi agen perubahan yang cukup efektif ditingkatkan regional. Kedua hal tersebut adalah aktivitas kerjasama ASEAN telah menjadi kendaraan utama dalam mengimplementasikan inisiatif-inisiatif utama ASEAN dan agenda perubahan. Ada empat wilayah kerjasama utama dibawah kerangka ASEAN tersebut, yaitu;

1. Kerjasama pada bidang keamanan dan politik;
2. Kerjasama pada bidang ekonomi;
3. Kerjasama fungsional, dan
4. Kerjasama dalam pembangunan.⁷

Empat hal inilah yang menjadi agenda ASEAN dalam menaungi negara-negara anggotanya. Namun dari empat bagian yang menjadi prioritas agenda ASEAN tersebut, kerjasama dalam bidang pembangunan dilihat sebagai bagian yang mempunyai mekanisme yang tersistematis dalam mencapai tujuan ASEAN sebagai kunci utama pembangunan melalui implementasi program terhadap aktivitas pembangunan dan proyek-proyek yang melibatkan semua anggotanya. Kerjasama pembangunan fokus pada isu-isu dan problem-problem yang bisa menjadi pembahasan ditingkatkan regional. Langkah-langkah ASEAN dengan program kerjasama pembangunannya adalah sebagai berikut;

1. Harmonisasi kebijakan untuk menciptakan kerangka legislatif regional yang konsisten;

⁷ <http://www.aseansec.org/14418.htm>

2. Harmonisasi mekanisme yang terinstitusional untuk menanamkan regim manajemen regional yang konsisten khususnya dalam sektor-sektor publik, dan
3. Pembangunan kapasitas dengan kunci yang terkait dan mendukung sektor-sektor untuk mengambil inisiatif terhadap perubahan-perubahan yang krusial dalam mencapai usaha-usaha harmonisasi diatas.⁸

Agenda diatas yang dimiliki dan menjadi prioritas program ASEAN merupakan langkah-langkah strategis untuk mencapai visinya, yaitu “Integrasi ASEAN”. Untuk mencapai hal tersebut, ASEAN mencanangkan bahwa pada tahun 2015 telah resmi terbentuk *ASEAN Economic Community, ASEAN Political-Security Community, ASEAN Socio-Cultural Community*. Dalam mencapai apa yang dicanangkan oleh ASEAN tersebut, kasus internal Myanmar menjadi salah satu pembahasan dalam *‘the 13th ASEAN Summit’* di Singapura tahun 2007 lalu. Dalam forum tersebut ada kekhawatiran bahwa kasus pelanggaran HAM dan tiadanya demokratisasi di negara pimpinan junta tersebut akan menghambat Integrasi ASEAN.⁹

Oleh karena melihat kasus internal Myanmar sebagai salah satu faktor penghambat, maka ASEAN, diwakili oleh para menteri luar negerinya, jauh sebelumnya sudah menyuarakan adanya reformasi menuju demokratisasi di negara pimpinan militer tersebut. Demikian dikatakan oleh Sekretaris Jenderal ASEAN Ong

⁸ ibid.

⁹ Chairman’s Statement of the 13th ASEAN Summit, “*One ASEAN at the Heart of Dynamic Asia*” Singapore, 20 November 2007. Diakses dari www.aseansec.org/21093.htm

Keng Yong di Cebu, Filipina, pada tanggal 11 Januari 2007. "Pandangan umum para menteri luar negeri ASEAN adalah bahwa peta jalan yang kami dengar itu harus dipatuhi," tegas Ong Keng Yong.¹⁰ Para menteri luar negeri juga mendesak junta untuk membebaskan tahanan politik yang pro demokratisasi, termasuk Aung San Suu Kyi.

Namun hingga kini, tokoh demokratisasi Aung San Suu Kyi masih hidup sebagai tahanan politik Junta dan belum ada indikasi-indikasi bahwa ia akan segera menghirup udara bebas. Bahkan ia mendapatkan penjagaan yang sangat ketat dari aparat keamanan sehingga sulit mendapat akses untuk bertemu dengannya. Begitupun juga ketika terjadi aksi protes damai yang melibatkan pimpinan agama (Sangha) dan masyarakat pada bulan september tahun 2007 mendapatkan tindakan represif dari Dewan Negara, Perdamaian, dan Pembangunan (SPDC) yang dipimpin langsung oleh Jendral Senior Than Shwe. Sampai saat ini sejumlah pimpinan aksi demonstrasi ketika itu masih mendekam dalam tahanan dibawah pengawasan SPDC.¹¹

Itu artinya bahwa apa yang telah ditempuh oleh ASEAN dalam menangani kasus Myanmar belum menuai hasil yang dapat dilihat secara kasat mata. Dengan kata lain program-program ASEAN masih belum efektif dalam berperan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis di Myanmar yang itu tidak akan menghambat terciptanya integrasi ASEAN.

¹⁰ <http://www.tempointeraktif.com/hg/luarnegeri/2007/01/12/brk,20070112-91115,id.html>

¹¹ Kompas, Teropong Internasional, 14 Maret 2008. hal. 51

C. Rumusan Permasalahan

Dari gambaran yang dapat kita tangkap pada bagian Latar Belakang Permasalahan terkait dengan peran ASEAN yang kurang efektif sebagai organisasi internasional-regional, maka permasalahan yang ada tersebut dapat kita rumuskan sebagai berikut;

- Mengapa peran ASEAN tidak efektif dalam proses demokratisasi di Myanmar?

D. Landasan Teoritik

Dalam menganalisis kasus internal Myanmar sebagai salah satu negara yang dicap sebagai pelanggar HAM terberat di dunia. Negara dimana masyarakatnya tidak mempunyai pengalaman hidup berdemokrasi selama kurang lebih 40 tahun lamanya, melainkan pengalaman hidup dengan sistem pemerintahan sentralistik atau totalitarisme.

Untuk menciptakan iklim kehidupan yang demokratis bagi rakyat Myanmar disini penulis akan lebih terfokus melihat serta mengkaji peran ASEAN sebagai salah satu Organisasi Internasional berbasis geografis yang menaungi negara tersebut. Oleh karena itu teori yang kami gunakan sebagai pisau analisis dalam kajian ini adalah teori Efektivitas dan teori Organisasi Internasional. Kedua teori ini dalam pandangan penulis mempunyai isinergitas dalam mengkaji efektif tidaknya peran ASEAN dalam proses demokratisasi di Myanmar

Efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti tepat; manjur; mujarab; tepat guna, dan berhasil. Sedangkan efektifitas sendiri berarti ketepatangunaan; hasil guna; menunjang tujuan.¹²

Pendapat Ibnu Syamsi mungkin tidak jauh berbeda dengan pandangan Richard M. Steer tentang efektivitas. Keduanya menekankan bahwa efektivitas juga mengacu kepada terjadinya efek atau akibat yang dikehendaki dan sangat tergantung pada faktor-faktor utama yang mempengaruhi efektivitas, yaitu penyusunan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan sumber daya, pendidikan/prestasi, lingkungan, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta proses adaptasi dan inovasi organisasi.¹³

Selanjutnya dapat dipahami bahwa efektifitas merupakan ketepatangunaan dari faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas untuk mendapatkan hasil guna, efek atau akibat yang menunjang tujuan dari suatu organisasi.

Oran R. Young melihat bahwa ada tujuh buah variabel yang dapat digunakan untuk menganalisis seberapa efektif sebuah institusi dapat mempengaruhi perilaku anggotanya.

Yang pertama adalah *transparansi*. Yang dimaksud dengan transparansi adalah tingkat kemudahan akses verifikasi kepatuhan (compliance) peserta institusi internasional terhadap prinsip dasar yang telah disepakati dalam institusi. Dengan kata lain apabila sebuah negara peserta institusi internasional merasa bahwa ia bisa

¹² Pius A. Partanto dan M. Dahlan Al-barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Arkola; Surabaya. Hal. 128

¹³ Richard M. Steer, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga; Jakarta. Hal.71

berbuat curang terhadap institusi tanpa diketahui oleh peserta-peserta lain, maka institusi tersebut akan semakin tidak efektif. Young juga menambahkan bahwa untuk memastikan kepatuhan sebuah negara terhadap institusi internasional, juga ditentukan oleh faktor-faktor dari institusi itu sendiri. Faktor-faktor tersebut adalah: (a) seberapa cepat sebuah pelanggaran dalam institusi tersebut dapat diketahui, (b) mungkin atau tidaknya pihak pelanggar bisa dikenakan semacam sanksi, (c) berat sanksi yang bisa diberikan terhadap pelanggaran. Meningkatnya kemampuan sebuah institusi untuk mendeteksi pelanggaran dan sanksi yang berat saja tidak cukup untuk menjamin efektivitas sebuah institusi. Adanya semacam *enforcement* terhadap peserta institusi untuk patuh melalui sanksi sosial juga sedikit banyak diperlukan, meskipun Young mengakui penerapan sanksi sosial dan *enforcement* tidak akan efektif dan efisien dalam sebuah institusi internasional.

Variabel yang kedua adalah *robustness* atau daya tahan dari institusi itu sendiri. Menurut Young, kehandalan institusi memiliki dua dimensi yaitu; memiliki mekanisme pengambilan keputusan bersama yang tidak mudah tersendat dari berbagai macam gangguan, serta bisa dengan mudah beradaptasi dalam berbagai situasi tanpa harus melakukan perubahan yang mendasar terhadap institusi. Dua hal yang sangat mempengaruhi kehandalan institusi internasional adalah tetap atau tidaknya jumlah anggota, dan perubahan kondisi dari luar institusi. Bertambah atau berkurangnya jumlah anggota dapat mengurangi kehandalan institusi, dan perkembangan baru di dunia internasional dalam bidang politik ataupun teknologi juga dapat berpengaruh terhadap kehandalan rezim.

Sebuah institusi yang handal juga perlu memiliki sebuah mekanisme untuk berubah sesuai dengan situasi yang juga berubah. Sebuah institusi internasional juga harus bisa berubah sesuai dengan perkembangan situasi politik global. Meskipun demikian, menurut Young pada umumnya institusi-institusi internasional tidak memiliki mekanisme perubahan yang inherendan lebih sulit dalam menghadapi perubahan dari pada institusi internasional.

Variabel yang keempat adalah kapasitas dari pemerintah negara-negara peserta institusi itu sendiri. Efektivitas dari pemerintah negara-negara peserta institusi jelas akan mempengaruhi efektivitas dari institusi yang mereka ikuti. Efektivitas dari pemerintahan ini berkaitan dengan sumber daya yang mereka miliki dan legitimasi dari pemerintahan tersebut. institusi yang diikuti oleh pemerintah yang tidak *legitimate* biasanya juga tidak akan dipatuhi oleh rakyat negara tersebut. selain dari itu apabila dalam salah satu negara peserta institusi terdapat faksi-faksi kuat yang tidak mendukung institusi yang diikuti oleh negara tersebut, maka bisa saja muncul hambatan-hambatan birokratik yang akan menghambat perkembangan institusi secara keseluruhan.

Kapasitas pemerintah negara peserta yang tidak seimbang juga akan menyebabkan ketidakefektivan institusi internasional. Distribusi kekuatan yang asimetris akan menyebabkan institusi yang didominasi oleh negara terkuat. Young menambahkan sebuah institusi yang memiliki distribusi kekuatan yang simetris akan lebih sulit untuk terbentuk, namun apabila institusi telah terbentuk maka institusi tersebut akan memiliki efektivitas yang tinggi.

Tingkat interdependensi di antara negara-negara peserta juga menjadi variabel penentu efektivitas rezim. Interdependensi yang dimaksud oleh Young adalah sebuah situasi dimana perilaku salah satu negara akan memberikan efek terhadap negara lainnya, dengan demikian keberadaan sebuah institusi di antara mereka akan menjadi sangat krusial bagi kepentingan masing-masing. Interdependensi itu tidak hanya mencakup interdependensi intra-institusi, namun juga interdependensi ekstra-institusi. Apabila sebuah negara memiliki lebih banyak ketergantungan dengan negara-negara lain di luar institusi dari pada yang berada dalam institusi, maka institusi tersebut akan menjadi tidak efektif.

Variabel yang terakhir adalah kerangka intelektual yang mendasari institusi tersebut. Sebuah institusi internasional tidak akan bisa lepas dari perkembangan masyarakat global secara keseluruhan. Ide yang mendasari berdirinya sebuah institusi harus berkesinambungan dengan ide-ide yang tengah berkembang di masyarakat internasional. Apabila ide yang mendasari berdiri dan beroperasinya sebuah institusi tidak lagi sesuai dengan ide yang tengah mendominasi masyarakat internasional, maka institusi tersebut akan menjadi *obselete* dan serta merta tidak lagi efektif.¹⁴

Organisasi Internasional (OI). OI adalah institusi yang anggotanya ditarik dari dua negara atau lebih yang mempunyai prinsip universalitas dan prinsip terbatas dalam keanggotaannya. Organisasi ini mempunyai aktifitas yang melampaui batas-batas negara dan memfasilitasi kerjasama anggota-anggotanya serta memberi petunjuk terhadap satu atau dua tugas. Organisasi internasional bisa bersifat publik

¹⁴ Dikutip dari paper Sidiq Ahmadi, dosen Fisipol UMY.

dan juga bisa bersifat privat. Adapun Organisasi Internasional (OI) yang bersifat publik adalah *international government organization* (IGO) dimana anggota-anggotanya terdiri dari negara-negara. Sedangkan OI yang bersifat privat adalah *international nongovernment organization* (INGO) yang memiliki anggota dari individu atau kelompok yang merekrut anggotanya dari beberapa negara. Organisasi INGO bisa mempunyai agenda politik dan juga bisa tidak mempunyai agenda politik.¹⁵ Terkait dengan agenda-agenda yang dimiliki oleh INGO, pemerintah suatu negara hanya bisa mengambil peran sekunder atau peran secara tidak langsung.

OI adalah organisasi yang lahir pada abad ke-19 dengan ide awalnya untuk menciptakan keamanan bagi negara-negara anggotanya melalui negosiasi. Namun demikian kita banyak menyaksikan banyak organisasi-organisasi internasional yang bermunculan belakangan tidak secara spesifik untuk mengelola perdamaian dunia dan terutama bagi negara-negara anggotanya. Kebanyakan OI yang bermunculan dengan tujuan yang lebih umum (*general*), misalnya yang bergerak dibidang ekonomi dan sosial budaya.

Diatas telah dijelaskan bahwa OI lahir dengan ide awalnya untuk menciptakan perdamaian bagi negara anggotanya melalui negosiasi. Selain dari negosiasi OI juga dapat memberikan andil dalam meminimalisir terjadinya konflik diantara negara anggotanya melalui pembuatan aturan bagi anggotanya dibawah payung hukum internasional dimana OI disini berperan sebagai subjek hukum dari organisasi

¹⁵ Henderson, Conway W., *International Relations, Conflict and Cooperation at the 21st Century*, Singapore, 1998, hal. 77.

internasional tersebut dan negara anggotanya sebagai objek. Akan tetapi yang menjadi catatan tersendiri bagi OI adalah bahwa organisasi ini mempunyai kewenangan atau otonomi yang terbatas sehingga dalam beberapa hal tidak bisa memaksakan kebijakannya terhadap negara anggotanya. Keterbatasan otonomi yang dimiliki oleh OI karena disebabkan oleh adanya empat faktor; 1. kedaulatan tetap ada ditangan negara anggotanya, 2. terminologi yang digunakan sering menggambarkan otonomi yang terbatas, 3. tidak memiliki perencanaan anggaran, dan 4. tidak memiliki dana sehingga dana yang dimiliki sangat terbatas. Dana yang dimiliki oleh OI berasal dari iuran negara anggotanya.

Adapun ciri-ciri dari organisasi internasional menurut Leroy Bennet adalah sebagai berikut:

- (1) A permanent organization to carry on a continuuing set of functions;*
- (2) Voluntery membership of eligible parties;*
- (3) Basic instrument stating goals, structure, and methods of operation;*
- (4) A broadly representative consultative conference organ;*
- (5) Permanent secretariat to carry on continuous administrative, research, and information functions.¹⁶*

Sehubungan dengan peran OI sebagai subjek hukum internasional, kita juga menganal adanya oragnisasi internasional-regional dan organisasi internasional subregional. Organisasi regional atau subregional mempunyai keanggotaan yang terbatas, tetapi mempunyai kepentingan yang relatif luas, contoh yang dapat kita lihat

¹⁶ Suryokusumo, Sumaryo, *Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta, UI-Press, 1990, hal.14.

adalah Masyarakat Ekonomi Eropa (EEC), Organisasi Persatuan Afrika (OAS), termasuk ASEAN yang akan menjadi fokus kajian penulis dalam penulisan skripsi ini, dan lain-lainnya.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa OI dalam mengambil perannya yang mengatur hubungan antar negara anggotanya dipayungi oleh kekuatan hukum internasional. Namun yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana aturan relasional antara OI dengan OI yang lainnya? dalam hal ini penempatan organisasi regional dan sub regional dihadapan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mempunyai jangkauan keanggotaan yang lebih luas.

Pembahasan adanya organisasi regional inilah yang menjadi perdebatan panjang lebar pada saat piagam PBB pertama kali dirumuskan. Dan pada akhirnya disepakati dalam piagam PBB bahwa pengaturan organisasi regional (*regional arrangements*) yang berperan hanya dalam rangka menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Akan tetapi karena dalam larangan piagam tersebut tidak dicantumkan larangan bagi organisasi regional sehingga dalam prakteknya banyak organisasi internasional-regional yang berperan lebih dari sekedar menjaga perdamaian dan keamanan internasional, khususnya di bidang ekonomi dan sosial.¹⁷

Terkait dengan pengelompokan organisasi regional dari sifat atau lingkungan cara kerjanya dapat dibedakan kedalam empat bagian menurut Lynn. H. Miller dan Leroy Bennet sebagai berikut:

¹⁷ *ibid*, hlm 15.

- (i) Organisasi serbaguna (*Multipurpose organizations*), merupakan organisasi yang tujuan dan kegiatan yang luas baik dibidang politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dan lain-lain. Keanggotaan organisasi ini hanya meluas disuatu wilayah geografis seperti di Afrika, Amerika Latin, Timur Tengah, Eropa Barat dan lain-lain.
- (ii) Jenis Organisasi persekutuan (*Alliance-type organizations*), mempunyai bentuk kerjasama militer maupun politik yang ditujukan untuk mempertahankan keamanan terhadap tindakan dari luar.
- (iii) Organisasi Fungsional (*Functional organizations*) bentuk organisasi yang bertujuan untuk memajukan kerjasama politik, ekonomi dan sosial yang hampir tidak melibatkan pada faktor-faktor keamanan.
- (iv) Komisi-komisi Regional PBB (*United Nations Regional Commissions*), organisasi-organisasi semacam ini berbentuk komisi yang bergerak dibidang ekonomi dan sosial. Komisi-komisi ini dibentuk di bawah naungan ECOSOC hampir di tiap-tiap wilayah geografis seperti di Amerika Latin, Eropa, Asia dan Pasifik, Asia Barat dan Afrika.¹⁸

¹⁸ *Ibid*, hlm. 16.

E. Hipotesa

Dari gambaran yang ada, ada dua hipotesis yang terbangun dari ketidakefektifan ASEAN dalam demokratisasi di Myanmar

1. Ketidakefektifan peran ASEAN dalam proses demokratisasi di Myanmar karena tidak adanya transparansi.
2. Myanmar merasa tidak tergantung pada negara-negara luar di ASEAN maka sanksi-sanksi terhadap Myanmar relatif kurang efektif

F. Jangkauan Penelitian

Dalam meneliti kasus internal Myanmar ini penulis akan banyak mengkaji peran ASEAN yang kurang efektif. Oleh karena itu, penulis hanya akan terfokus mengkaji kasus internal Myanmar dalam relasinya sebagai negara anggota ASEAN paska tahun 1990-an sampai sekarang, tahun 2008, karena pada awal tahun 90-an inilah Myanmar dapat diterima kehadirannya untuk bergabung dalam ASEAN sekalipun masih menyisakan perdebatan sengit di internal ASEAN. Akan tetapi, penulis juga akan melihat Myanmar dari awal sejarah kemerdekaannya hingga tahun 1988 sebagai bahan pertimbangan untuk mempertajam analisa kasus negara para junta tersebut.

G. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Objektif

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui akar permasalahan dalam relasi Myanmar dengan ASEAN yang menyebabkan mandulnya peran strategis ASEAN dalam mengarahkan negara junta tersebut untuk tercapainya demokratisasi. Ini kajian yang sangat menarik bagi penulis secara pribadi.

2. Tujuan Subjektif

Selain dari tujuan objektif untuk kajian yang sifatnya meningkatkan wawasan keilmuan, penelitian ini juga dilakukan sebagai salah satu persyaratan akhir yang harus dipenuhi oleh penulis, dan semua mahasiswa tentunya, untuk menyelesaikan studi S.1 dan kemudian meraih gelar kesarjanaannya, S.IP (Sarjana Ilmu Politik).

H. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan cara pengumpulan data dari berbagai macam sumber yang ada untuk mendukung penelitian tersebut. adapun yang penulis lakukan adalah sebagai berikut;

1. Mengumpulkan referensi-referensi yang terkait dengan penelitian penulis, baik itu dari perpustakaan, maupun Dosen dan teman sendiri.
2. Mengkliping berbagai macam koran (Kompas, Seputar Indonesia (Sindo), Tempo, dan lain-lain) yang memuat perkembangan berita tentang Myanmar.
3. Membuka website dan mencari data tambahan melalui internet.

4. Meminta pengarahan-pengarahan dari dosen ahli melalui diskusi dan lain sebagainya, baik itu dari dosen pembimbing maupun dosen yang ahli dibidang yang sedang penulis teliti ini.

I. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dimulai dari BAB I; Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Permasalahan, Landasan Teoritik, Hipotesa, Jangkauan Penelitian, Tujuan Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, dan Sistematika Penulisan.

BAB II; “Gambaran Umum Normatif Kelahiran ASEAN”,

- A. Sejarah Berdirinya ASEAN
- B. Negara-negara pendiri ASEAN
- C. Perkembangan negara-negara anggota ASEAN
- D. Kebijakan Politik ASEAN Terhadap Isu-Isu HAM

BAB III; “Gambaran Umum Peran ASEAN Di Myanmar”,

- A. Sejarah lahirnya kemerdekaan Burma
- B. Kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) yang dimiliki Burma
- C. Peralihan kekuasaan tahun 60-an
- D. Lahirnya pemerintahan militer menuju otoritarianisme diakhir tahun 80-an
- E. Keanggotaan Myanmar dalam ASEAN

BAB IV; “Analisis Kebijakan ASEAN atas Myanmar”,

- A. Prinsip-prinsip kebijakan ASEAN untuk negara anggotanya
- B. Pola pendekatan ASEAN terhadap Myanmar

- C. Kebijakan-kebijakan ASEAN terhadap Myanmar
- D. Langkah-langkah ASEAN dalam demokratisasi Myanmar
- E. Sikap negara-negara anggota atas kebijakan ASEAN

BAB V, pada bagian bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian terhadap peran ASEAN dalam proses demokratisasi di Myanmar dan juga akan sedikit memberikan saran dan masukan kepada ASEAN secara organisatoris dalam memecahkan kasus internal Myanmar sebagai salah satu anggota ASEAN sebab bagaimanapun juga masalah internal Myanmar adalah bagian dari masalah ASEAN. Oleh karena itu perlu adanya langkah-langkah solutif dan kreatif bagi ASEAN untuk memecahkan secara bersama kasus negara para junta tersebut.