

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Persoalan Myanmar mencuat kembali menggelinding pro dan kontra, mengingat bahwa dalam KTT ke-11 ASEAN di Kuala Lumpur, Malaysia akhir 2005 lalu diputuskan apakah Myanmar akan mendapat giliran atau tidak untuk menjadi ketua ASC ASEAN pada tahun 2006. Posisi Ketua ASEAN digilir antara anggota-anggotanya berdasarkan abjad diatur dalam BAB X, Pasal 31.¹ Malaysia mendapat giliran sebagai Ketua ASEAN pada November 2005, setelah Kamboja. Kemudian pada November 2006, Myanmar akan mendapat giliran sebagai Ketua ASEAN.

Awal mencuatnya kembali perkara Myanmar dilemparkan oleh Amerika Serikat akhir tahun 2004 lalu, Amerika Serikat memperingatkan akan memboikot pertemuan-pertemuan ASEAN ketika Myanmar mendapat jatah kursi ketua, jika Myanmar tidak melakukan perubahan politik yang memadai. Pembicaraan mengenai politik di Myanmar mulai muncul semenjak negara ini tidak berhasil menunjukkan kemajuan di bidang Hak Asasi Manusia (HAM). Regim Myanmar berusaha menekan massa dengan kekerasan yang brutal. Beberapa kuil Budha diserbu oleh tentara militer karena kuil-kuil tersebut dianggap sebagai pusat dari pergolakan yang sedang terjadi.

¹ "The Chairmanship of ASEAN shall rotate annually, based on the alphabetical order of English names of the member states." (Chapter X, Article 31. CHAIRMAN OF ASEAN, ASEAN CHARTER)

Puluhan biksu yang sedang melancarkan aksi demonstrasi damai menentang kebijakan junta militer itu terbunuh oleh kekejaman junta militer Myanmar. Lebih dari 100 orang ditahan. Junta Myanmar juga memberlakukan tahanan rumah untuk pejuang wanita kharismatik di Myanmar, Aung San Suu Kyi, yang merupakan pemimpin oposisi Liga Demokratik Nasional (Nasional League for Democracy/NLD). Catatan pelanggaran Hak Asasi Manusia di Myanmar ini lebih parah lagi, setelah akhir Juni 1996 lalu James Leader Nichols, Konsul informal empat negara (Denmark, Finlandia, Norwegia, Swiss) untuk Myanmar, meninggal dunia di tahanan junta militer.² Junta militer Myanmar juga telah menyebabkan ratusan jiwa aktivis pro demokrasi melayang.

Pada tahun 2005, rejim junta , militer di Myanmar tetap menahan tokoh pro demokrasi Aung San Suu Kyi dan tidak bersedia membuka jalannya sistem demokrasi dan reformasi politik di Myanmar. Kondisi krisis yang terjadi di Myanmar telah meresahkan masyarakat Myanmar maupun komunitas internasional. Pemerintah junta militer Myanmar sejatinya menerapkan politik isolasi yang tidak ingin berhubungan dengan dunia luar. Tidak konsistennya Myanmar untuk bekerjasama dalam satu permasalahan yang menjadi keprihatinan, baik ASEAN maupun dunia internasional tentang situasi politik dalam negeri Myanmar.

Myanmar sendiri dalam perspektif diplomatik telah menjatuhkan ASEAN di komunitas internasional. Myanmar bahkan menjadi penghambat dalam hubungan ASEAN dengan mitra-mitra dialognya, khususnya Amerika Serikat dan

² Eddy Masrudi, *Myanmar dan Demokratisasi*, Laporan Penelitian Department of Politics and Social

Uni Eropa. Mereka akan memboikot ASEAN jika ASEAN tidak segera melakukan intervensi atas masalah kepemimpinan Myanmar di ASEAN. Condoleeza Rice, yang pada tahun 2005 masih menjabat sebagai Menlu AS, menyatakan absen dalam pertemuan ASEAN di Vientiane, dalam rangka sidang pertemuan para menteri luar negeri ASEAN pada tahun 2005, jika Myanmar tetap memaksakan diri menjadi pemimpin ASEAN.³

Uni Eropa yang sama-sama tergabung dalam ASEM, akan memperketat sanksi pembatasan bantuan internasional untuk Myanmar yang pernah dijatuhkan terkait pelanggaran HAM di Myanmar. Sanksi tersebut diantaranya berupa pelanggaran pemberi visa masuk terhadap pejabat militer dan keluarganya, serta pembekuan aset mereka yang ada di negara anggota Uni Eropa. Sanksi tersebut mendapat persetujuan 25 menteri luar negeri Uni Eropa, yang sebelumnya telah dibuat kerangkanya oleh CFSP (Common Foreign and Security Policy) dan disetujui oleh 25 negara anggota Uni Eropa. Selain sanksi pembatasan bantuan yang telah diberlakukan tersebut, Uni Eropa bahkan menyatakan tidak akan mengikuti pertemuan ASEAN selama satu tahun kepemimpinan Myanmar. Langkah ini kemungkinan akan di ikuti oleh negara-negara lain seperti Australia, Selandia Baru dan Kanada. Apabila ini terjadi maka kerugian terutama dalam bidang ekonomi akan dirasakan oleh seluruh anggota ASEAN.

Banyaknya tekanan dari masyarakat internasional tersebut menempatkan ASEAN pada posisi yang sulit, dan memperkuat dilema dari prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain yang dianut ASEAN selama ini. Di

satu pihak, harus diakui bahwa eksistensi kerjasama ASEAN selama kurang lebih 40 tahun sangat didukung oleh penerapan prinsip tersebut. Namun di lain pihak, ASEAN tidak bisa lagi menutup mata dan tidak peduli terhadap situasi politik di Myanmar. Inilah dilema yang dihadapi ASEAN sekarang ini. Meskipun ASEAN masih memegang prinsip tidak mencampuri, namun ASEAN harus tetap ikut campur dalam pro dan kontra atas giliran kepemimpinan Myanmar di ASEAN. Dengan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk menulis skripsi tentang : “Kebijakan ASEAN Menjelang Rotasi Kepemimpinan Oleh Myanmar Tahun 2006”.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas dapat ditarik sebuah pokok permasalahan, yaitu : “Bagaimana Kebijakan ASEAN Menjelang Rotasi Kepemimpinan Oleh Myanmar Tahun 2006”.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk membahas dan menganalisa kebijakan suatu organisasi regional terhadap salah satu anggotanya yang terlibat konflik internal.
2. Untuk mengetahui pendekatan yang dilakukan oleh ASEAN terhadap Myanmar yang mendapat giliran menduduki jabatan Ketua ASEAN tahun 2006.

3. Dengan ini penulisan ini juga ditujukan untuk mendapatkan gelar

D. Kerangka Dasar Berpikir

Untuk dasar membantu menjelaskan permasalahan yang ada penulis menggunakan konsep dan teori sebagai berikut :

Sebelum melangkah lebih jauh mengenai kerangka dasar teoritik, perlu kiranya kita mengetahui mengenai konsep organisasi regional. Hal ini perlu dilakukan karena penelitian ini akan membahas mengenai kebijakan ASEAN yang *nota bene* digolongkan sebagai organisasi regional. Le Roy Bennet dan James K. Oliver menyatakan dalam *International Organization : Principles and Issues* bahwa ;

A regional organization is a segment of the world bound together by a common set of objectives based on geographical, social, cultural, economic or political ties and possessing a formal intergovernmental agreements.

Organisasi regional bisa dikategorikan menjadi beberapa jenis, diantaranya organisasi dengan banyak fungsi (*multi purpose organization*), organisasi keamanan dan organisasi fungsional. Organisasi dengan banyak fungsi (ASEAN adalah salah satunya) merupakan organisasi dengan tujuan dan aktifitas melintas "garis" yang membatasi antara masalah-masalah politik dan militer dari bidang yang secara umum diklasifikasikan sebagai bidang sosial dan ekonomi. Organisasi keamanan adalah organisasi yang orientasi politik dan militernya cenderung untuk menjamin keamanan kawasan dari ancaman pihak luar. Organisasi fungsional merupakan organisasi yang mengembangkan kerjasama di bidang ekonomi sosial ataupun politik dengan sedikit atau bahkan tidak

Kerjasama regional untuk mewujudkan stabilitas di kawasan ditentukan oleh banyaknya aktor dalam kawasan, konflik-konflik yang ada, perbedaan persepsi diantara mereka tentang perlunya mekanisme pengaturan keamanan dan pengaruh kekuatan eksternal dalam kawasan. Hal ini kemudian akan memunculkan gagasan bagi pembentukan suatu rezim Internasional (International Regime) sebagai upaya untuk melahirkan suatu tata cara pengambilan kebijakan dan cara kerja yang lebih komprehensif.

Konsep rejim berasal dari tradisi liberal yang beragumen bahwa berbagai intitusi atau rezim internasional mempengaruhi perilaku negara-negara maupun aktor internasional yang lain. Konsep rezim dapat didefinisikan sebagai seperangkat prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan.⁴

Prinsip ini sebagai sikap saling percaya. Sementara itu norma merupakan perilaku yang sama dari negara-bangsa terhadap isu tertentu. Aturan berarti seperangkat ketetapan bersama yang menggariskan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh aktor-aktor negara. Sedangkan yang dimaksud dengan prosedur pengambilan keputusan adalah langkah-langkah praktis untuk melaksanakan *collective choeces* yaitu, diplomasi preventive, manajemen konflik dan *confidence building measures* yang dimanifestasikan dalam suatu kerjasama multilateral.⁵

⁴ James E. Dougherty and Robert L Pfaltzgraff Jr, *Contenting Theories of International Relations*, New York : Harper and Row Publisher, 1981, hal 167.

⁵ Stephen Knapp, *International Regimes*, Ithaca : Cornell University Press, 1983, hal 2

Rezime salah satunya dihasilkan oleh organisasi internasional. Fungsi rezime bagi organisasi internasional adalah sebagai pedoman dalam melangsungkan kehidupan organisasi internasional itu sendiri.

Dalam konteks ASEAN, rezim yang digunakan adalah Treaty of Amity and Cooperation (TAC) yang sering disebut sebagai wujud dari nilai-nilai global yang mendasari pembentukan organisasi regional, ditandatangani pada puncak ASEAN pertama di Bali tahun 1976.

Selain terbentuknya TAC, ditandatanganinya Piagam ASEAN pada KTT ke - 13 di Singapura tahun 2007 merupakan terbentuknya rezim baru ASEAN yang merupakan penyempurnaan dari rezim sebelumnya.

Untuk dapat membantu menjelaskan pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu : kebijakan ASEAN terhadap giliran kepemimpinan Myanmar dalam ASEAN tahun 2006, maka penulis akan menggunakan kerangka pemikiran yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu teori normatif ASEAN, yang berupa prinsip kerja ASEAN dalam menyelesaikan masalah internal ASEAN.

Sepanjang sembilan tahun pertama sejak dibentuk merupakan saat yang penting dan menentukan karena sepanjang waktu inilah interaksi antar negara menjadi sumber nilai bagi pembentukan norma-norma yang kelak menjadi pondasi untuk keberlangsungan hubungan antar negara.⁶ Menurut Amitav Acharya, ada dua sumber nilai yang menjadi landasan pembentukan norma pada organisasi regional khususnya ASEAN.

⁶ Noordin Sopiee, "ASEAN and Regional Security," dalam Mohammad Ayoop (ed). *Regional Security in the Third World* London : Croom Helm, 1986, hal 229.

Pertama, sebuah organisasi seperti ASEAN dapat belajar dari organisasi dunia yang ada. Kedua, sumber juga bisa didapatkan nilai-nilai sosial, politik, dan budaya setempat.⁷ Perjanjian persahabatan dan kerjasama (Treaty of Amity and Cooperation) yang ditandatangani pada puncak ASEAN pertama di Bali tahun 1976 sering disebut sebagai wujud dari nilai-nilai global yang mendasari pembentukan organisasi regional.

Hal yang mendasari lahirnya TAC tersebut adalah perbedaan atau perselisihan kepentingan diantara anggota yang mulai muncul ke permukaan harus dapat diatur secara rasional, efektif dan prosedur yang memadai untuk menghindari dampak yang akan membahayakan kerjasama antarnegara anggota. Dalam pertemuan Bali tersebut negara-negara ASEAN sepakat untuk saling menghormati kemerdekaan dan integritas wilayah semua bangsa, setiap negara berhak memelihara keberadaannya dari campurtangan, subversi dan kekerasan dari kekuatan luar, tidak mencampuri urusan dalam negara lain, menyelesaikan perbedaan pendapat dengan jalan damai dan menolak ancaman penggunaan kekerasan.⁸

Dinamika baik internal maupun eksternal di ASEAN telah membuat para pemimpin ASEAN bekerja untuk memperkuat organisasi guna menghadapi tantangan. Kesadaran untuk memperkuat organisasi guna menghadapi tantangan. Kesadaran untuk memperkuat ASEAN dari tekanan-tekanan internasional yang bermunculan seperti halnya dalam

⁷ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia : ASEAN and the problem of Regional Order*, London and New York, Routledge, 2001, hal 45.

⁸ Cipto, Bambang, Dr. MA, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara : Teropong Terhadap*

kasus Myanmar mendorong ASEAN untuk membangun sebuah organisasi yang memiliki legal personality yang didasari dari prinsip rule-based principle.⁹ Untuk mencapai tujuan tersebut maka pada KTT ke-13 di Singapura ditandatangani sebuah Piagam ASEAN, yang merupakan sejarah baru bagi ASEAN setelah 40 tahun berdiri.

Dalam penyelesaian masalah atas pro dan kontra kepemimpinan Myanmar, ASEAN masih tetap berpegang teguh pada TAC dan piagam ASEAN. Prinsip kerja ASEAN yang berpegang pada TAC dan piagam ASEAN dalam menghadapi kasus kepemimpinan Myanmar tersebut, antara lain :

- 1) Menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan dan identitas nasional semua negara anggota.
- 2) Penolakan agresi dan ancaman yang menggunakan kekerasan.
- 3) Penyelesaian konflik secara damai
- 4) Tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing anggota
- 5) Otonomi regional.¹⁰

Prinsip kerja ASEAN tersebut tertuang dalam Bab I Treaty of Amity and Cooperation, dan dalam Artikel 2 Pasal 2, Piagam ASEAN tentang prinsip ASEAN.¹¹

Terkait dengan pokok permasalahan yaitu kebijakan ASEAN dalam menghadapi giliran kepemimpinan Myanmar di ASEAN, prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing anggota dan

⁹ J. S George Lantu, *Transformasi ASEAN : Bagaimana Piagam Membentuk Komunitas ASEAN*, Makalah pada Annual Lecture Menghormati Tokoh Diplomasi Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmaja Universitas Padjajaran, Bandung, 2008, hal 3.

¹⁰ Pasal 1, TAC

¹¹ Chapter I, Article 2, PRINCIPLES, *ASEAN CHARTER*

penyelesaian konflik secara damai menjadi pondasi yang kuat untuk menompang kelangsungan regionalisme ASEAN. Prinsip non interference ini muncul sebagai bentuk kesadaran masing-masing negara anggota ASEAN yang pada tingkat domestik masih rentan terhadap ancaman internal berupa kerusuhan hingga kudeta. Prinsip ini menjadi alasan bagi negara anggota ASEAN untuk berusaha agar tidak melakukan penilaian kritis terhadap kebijakan pemerintah negara anggota terhadap rakyatnya mengingatkan negara anggota yang melanggar prinsip tersebut, menentang pemberian perlindungan bagi kelompok oposisi negara anggota lain dan mendukung negara anggota lain yang sedang menghadapi gerakan anti kemapanan.

Prinsip non interference ini berarti tidak mencampuri urusan domestik negara lain. Seperti halnya peralihan kekuasaan atau pemilihan umum kepala negara. Berdasarkan hal tersebut, ASEAN tidak mempunyai hak untuk mencampuri masalah dalam negeri Myanmar, seperti kekuasaan junta militer Myanmar dan kepemimpinannya.

Terkait dengan permasalahan giliran kepemimpinan Myanmar di ASEAN tahun 2006, ASEAN telah menerapkan prinsip non interference, yaitu negara-negara ASEAN sepakat masalah kepemimpinan ASEAN ini diputuskan sendiri oleh Myanmar. Namun disisi lain, ASEAN sendiri tidak ingin keputusan yang diambil oleh Myanmar akan menyulitkan ASEAN. Persoalan demokrasi dan pelanggaran HAM yang melatarbelakangi banyaknya pro dan kontra masyarakat internasional atas kepemimpinan Myanmar di ASEAN dianggap bernilai universal yang

terbuka bagi setiap orang untuk menyorotinya. Ancaman dari internasional ini juga sangat berpengaruh terhadap stabilitas kawasan ASEAN. Hal inilah yang mendorong ASEAN untuk memodifikasi prinsip non interference yang selama ini selalu dipegang oleh ASEAN.

Prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain sudah saatnya untuk ditingkatkan menjadi prinsip “kekeluargaan” dimana permasalahan penting yang berakibat pada ASEAN keseluruhan harus dihadapi secara bersama.

Di era globalisasi ini, ASEAN tidak lagi menterjemahkan prinsip non interference ini secara kaku, sebab pada saat ini semua negara saling terkoneksi, negara-negara tetangga memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan ancaman yang ada di kawasan. Berdasarkan hal ini, PM Thailand Surin Pitsuwan mengajukan pendekatan baru bagi ASEAN untuk menangani masalah kepemimpinan Myanmar di ASEAN yaitu pendekatan pengikatan konstruktif (*constructive engagement*).¹² Pendekatan ini merupakan perwujudan dari nilai-nilai yang dianut para pembuat kebijakan yang menekankan pada konsensus dan menghindari konfrontasi dengan dasar semangat perdamaian, kerjasama dan solidaritas. Berdasarkan pada konsep pengikatan konstruktif ini, ASEAN melakukan campur tangan yang bersifat membangun dan positif bagi Myanmar. Hal ini dilakukan antara lain dengan tindakan-tindakan kompromistik yang

¹² A conversation with Surin Pitsuwan (Rush Transcript : Federal News), diakses di

dinilai lebih banyak memberi manfaat daripada cara-cara konfrontasi langsung seperti yang dilakukan oleh AS dan Uni Eropa kepada Myanmar.

E. Hipotesa

Dari dasar pemikiran yang telah diterapkan maka diambil dugaan sementara, bahwa kebijakan ASEAN terhadap giliran kepemimpinan Myanmar dalam ASEAN tetap berpegang pada TAC dan piagam ASEAN, yaitu berupa :

1. Tindakan-tindakan kompromistik berupa pengiriman utusan ASEAN ke Myanmar.
2. ASEAN mendorong negara-negara anggota untuk melakukan pendekatan terhadap Myanmar.
3. ASEAN melakukan konsultasi dengan negara-negara yang selama ini mempunyai hubungan dekat dengan Myanmar.

F. Jangkauan Penelitian

Untuk lebih mempermudah dalam penulisan skripsi dan menghindari ketidak fokusan dalam pembahasannya, penulisan ini difokuskan pada masalah giliran jabatan ketua ASEAN tahun 2006 yang jatuh pada Myanmar. Selain itu akan dibicarakan mengenai kebijakan ASEAN dalam menyikapi banyaknya tekanan dan ketidaksetujuan masyarakat internasional terhadap kepemimpinan yang dipegang Myanmar. Tidak menutup kemungkinan penulis akan menggunakan data-data periode sebelumnya jika masih relevan untuk digunakan

G. Metode Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian deskripsi yang berusaha untuk menggambarkan kepada pembaca pada permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan data-data sekunder. Dimana data-data yang diperoleh berasal dari studi pustaka, studi literatur, koran, majalah dan internet.

H. Sistematika Penulisan

BAB I Berisi tentang alasan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka dasar berpikir, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II Berisi tentang peran dalam menjaga stabilitas keamanan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara.

BAB III Berisi tanggapan masyarakat Internasional atas pelanggaran HAM di Myanmar dan dampaknya terhadap ASEAN

BAB IV Berisi mekanisme ASEAN dalam menangani isu rotasi kepemimpinan Myanmar dalam ASEAN.

BAB V Berisi kesimpulan dari skripsi yang dibuat oleh penulis