

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Asosiasi Negara-Negara Asia Tenggara (Association of South East Asian Nations - ASEAN), merupakan sebuah organisasi regional di kawasan Asia Tenggara yang secara eksplisit dalam Deklarasi Bangkok 1967 menekankan kerjasama di bidang yang menjadi kepentingan bersama para anggotanya, seperti dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, teknik, ilmu pengetahuan dan administratif.<sup>1</sup>

Meskipun secara formal ASEAN merupakan suatu organisasi kerja sama regional yang menitik beratkan pada kerja sama di bidang ekonomi, sosial dan budaya. Namun Deklarasi Bangkok merupakan suatu komitmen politik negara-negara anggota ASEAN untuk bersatu dan bekerja sama untuk mewujudkan tujuan ASEAN, walaupun kondisi Asia Tenggara pada saat itu diwarnai dengan pergolakan yang terjadi di antara negara-negara di kawasan tersebut, maupun antar kekuatan di luar kawasan. Aspirasi politik yang menjadi dasar dari Deklarasi Bangkok berusaha untuk mewujudkan stabilitas regional yang dapat menunjang pembangunan nasional masing-masing negara anggota ASEAN di segala bidang.

Keketuaan dalam organisasi ASEAN terdapat tercantum dalam Piagam ASEAN, Bab X, Pasal 31 tentang ketua ASEAN, posisi ketua

---

<sup>1</sup> Rizal Sukma, "Menuju Masyarakat Keamanan ASEAN", dalam *Joewono. Clara et. al. (Ed). 75 Tahun, Hasnan Habib: Jenderal Pemikir dan Diplomat*, Jakarta. CSIS, 2003, hal.239.

ASEAN akan dirotasi setiap tahun berdasarkan pada urutan abjad nama anggota ASEAN dalam Bahasa Inggris. Ketua ASEAN yang tergabung dalam Panitia Tetap ASC (ASEAN Standing Committee) dipegang oleh seorang Menteri Luar Negeri yang menjadi ketua ASC dan beranggotakan Sekretaris Jenderal ASEAN dan para Direktur Jenderal Sekretariat Nasional ASEAN. Panitia tetap ASEAN merupakan mekanisme koordinasi umum dari semua kegiatan ASEAN.

Sesuai dengan Bab X, Pasal 32 Piagam ASEAN, yang memuat tentang tugas Ketua ASEAN, negara anggota yang memegang jabatan Ketua ASEAN mempunyai tugas antara lain yaitu :

- a. Aktif mempromosikan dan meningkatkan minat dan citra baik ASEAN, termasuk upaya untuk membangun komunitas ASEAN melalui inisiatif kebijakan, koordinasi, konsensus dan kerjasama.
- b. Memastikan sentralitas ASEAN.
- c. Memastikan keefektifan dan ketepatan waktu dalam menanggapi isu penting atau situasi krisis yang mempengaruhi ASEAN, termasuk menyediakan tempat dan menyelenggarakan perjanjian.
- d. Mewakili ASEAN dalam memperkuat dan mempromosikan hubungan dekat dengan mitra eksternal.
- e. Melaksanakan tugas-tugas lain dan dapat berfungsi sebagai amanat.<sup>2</sup>

Dalam perkembangannya, para pemimpin ASEAN meyakini bahwa stabilitas regional kawasan tidak bisa dilepaskan begitu saja dari stabilitas nasional masing-masing negara anggotanya. Dalam hal ini, stabilitas regional akan tercipta apabila stabilitas nasional masing-masing negara telah mantap. Apabila stabilitas nasional negara-negara anggotanya terganggu maka stabilitas regional juga akan mengalami gangguan.

---

<sup>2</sup> ASEAN Chairmanship”, dalam [http://www.asean\\_sec.org](http://www.asean_sec.org), diakses pada tanggal 29 April 2012, jam 21.30 WIB.

Dengan demikian ASEAN juga berperan aktif dalam menangani masalah-masalah yang dinilai mengganggu stabilitas nasional negara anggotanya, tentu saja dengan tetap menjunjung tinggi kedaulatan negara yang bersangkutan.

Pada tahun 2011 keketuaan ASEAN dipegang oleh Indonesia. Tema Keketuaan Indonesia untuk ASEAN di tahun 2011 adalah “*ASEAN Community in a Global Community of Nations*”. Dan dengan ini Indonesia bertekad untuk dapat kembali memberikan kontribusi kongkrit dan bermanfaat melalui pemikiran ASEAN Beyond 2015.

Salah satu permasalahan ASEAN pada saat keketuaan ASEAN dijabat oleh Indonesia adalah permasalahan pelanggaran HAM dan kepemimpinan militer di Myanmar. Myanmar sebagai negara dengan pemerintahan Junta Militer, kerap kali menjadi pusat perhatian dunia dan masyarakat internasional atas berbagai isu global dan pelanggaran seperti : pelanggaran hak asasi manusia (HAM), perdagangan narkoba, kerja paksa, dan pelanggaran demokrasi.

Myanmar merupakan negara kesatuan dengan nama resmi Republic of the Union of Myanmar yang sebelumnya bernama Union of Myanmar. Sejak tahun 1962, Myanmar atau yang pada saat itu masih disebut Burma, telah dikuasai oleh Junta Militer setelah kudeta yang dilakukan oleh Jenderal Ne Win dan menandai berakhirnya pemerintahan Perdana Menteri U Nu). Sejak saat itu kepemimpinan nasional Myanmar dikuasai oleh rezim militer yang menjalankan sistem pemerintahan secara represif,

dengan undang-undang darurat di bawah kendali Sate Law and Order Restoration Council (SLORC) yang pada tanggal 17 Agustus 1997 berubah menjadi State Peace and Development Council (SPDC).<sup>3</sup>

Sebagai negara yang dikuasai rezim militer, semakin besar pergerakan yang mendukung demokrasi, semakin besar pula usaha pemerintah militer Myanmar dalam membendungnya, contohnya adalah penolakan militer terhadap hasil pemilu tahun 1990 yang dimenangkan oleh Daw Aung San Suu Kyi bersama partainya National League for Democratic (NLD). Berkuasanya kembali pemerintah militer pada tahun 1990 merupakan kelanjutan dari pemerintahan militer sebelumnya yang telah berkuasa sejak tahun 1962.<sup>4</sup>

Myanmar merupakan salah satu negara anggota *Association of South East Asia Nations* (ASEAN) yang mulai bergabung sejak tahun 1997. Terlepas dari keterbatasan perannya karena adanya prinsip non-intervensi ASEAN yang telah dijamin dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan menyebutkan tidak adanya campur tangan (*non interference*) dalam urusan domestik negara yang berdaulat.<sup>5</sup> Kebijakan *constructive engagement* yang dikembangkan sejak tahun 1992 ini merupakan implementasi dari nilai-nilai yang dianut para pembuat kebijakan ASEAN, yang menekankan pada konsensus dan menghindari

---

<sup>3</sup> Ashley South. *Political Transition in Myanmar : A New Model for Femocratization*. Jurnal Contemporart Southeast Asia Vo. 26 Tahun 2004.

<sup>4</sup> M. Andian Firnas, *Prospek Demokrasi di Myanmar*. Jurnal Universitas Paramadina Vol. 2 No. 2 Januari 2003. hal 129.

<sup>5</sup> Alekasandra M. Pohan. Prinsip Non-intervensi dalam Perspektif ASEAN, tersedia dari <http://www.lontar.ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jsp?id=125761&lokasi=lokal.internet> diakses tanggal 28 April 2012. jam 20.30 WIB.

konfrontasi dengan dasar semangat perdamaian, kerja keras dan solidaritas. Kebijakan keterlibatan konstruktif ASEAN ini juga menolak seruan dan usulan tentang sanksi militer ataupun ekonomi seperti yang ditekankan oleh PBB ataupun Uni Eropa dalam mempercepat proses demokratisasi di suatu negara.

Pada prinsipnya Myanmar menolak kebijakan *constructive engagement* yang diterapkan oleh ASEAN dalam rangka mendorong demokratisasi di Myanmar dengan alasan prinsip non-intervensi yang dianut oleh ASEAN dari awal pembentukannya.<sup>6</sup>

Namun pada tahun 2003, Myanmar menyatakan akan memulai “peta jalan menuju demokrasi” (*road map to democracy*) di tahun 2004. Janji tersebut dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri Myanmar saat itu, Win Aung dalam sebuah forum internasional di Bangkok yang diberi nama “*Bangkok Process*”.<sup>7</sup>

*Roadmap to Democracy* adalah tujuan tahap kebijakan yang telah ditetapkan SPDC sejak tanggal 30 Agustus 2003, yaitu :<sup>8</sup>

- 1) Menyelenggarakan kembali konvensi nasional yang terhenti sejak 1996
- 2) Implementasi langkah-langkah yang diperlukan guna membentuk pemerintahan demokratis.

---

<sup>6</sup> Kebijakan ASEAN dalam mendorong Demokratisasi di Myanmar 2003-2009, dalam <http://m.kompasiana.com/post/prosa/2010/09/03/kebijakan-asean-dalam-mendorong-demokratisasi-di-myanmar-2003-2009/diakses-pada-tanggal-28-April-2011-jam-20.45-WIB>.

<sup>7</sup> “Catatan Akhir Tahun Internasional: Myanmar Beringsut Membuka Diri”, *KOMPAS*, 23 Desember 2003.

<sup>8</sup> Robert H. Taylor, *Power-Sharing the Key to Peace in Myanmar*: The Strait Times, 25 Agustus 2004.

- 3) Penyusunan konstitusi baru oleh konvensi nasional
- 4) Pelaksanaan konstitusi baru lewat referendum
- 5) Penyelenggaraan pemilu,
- 6) Pembentukan parlemen, dan
- 7) Pemilihan kepala negara dan pejabat pemerintahan lainnya oleh parlemen.

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.

Pada tanggal 10 Mei 2008 dan 24 Mei 2008 Pemerintah Myanmar melakukan referendum konstitusi baru, dimana hasilnya adalah 92,49% rakyat Myanmar yang memiliki hak pilih menyatakan setuju atas konstitusi baru tersebut. Konstitusi yang terdiri dari 15 Bab dan 457 Pasal itu meliputi pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara di segala bidang termasuk pengaturan dasar negara, bentuk negara, kepala negara, legislatif, eksekutif, pengaturan dasar, bentuk negara, pemilihan umum,

partai politik, Pasal kondisi darurat, prosedur amandemen konstitusi, lambang negara, pasal peralihan dan pasal umum.

Pada perkembangannya, berbagai kalangan baik internasional maupun nasional menilai konstitusi baru tersebut belum dapat memenuhi kriteria-kriteria negara demokrasi, bahkan beberapa bab dan pasal dirasakan perlu direvisi sebelum pemerintah Myanmar melaksanakan pemilu di tahun 2010 diantaranya:

1. Kekebalan hukum atas militer
2. Posisi kepala negara (presiden) lebih mengutamakan militer
3. beberapa posisi menteri strategis harus disetujui militer
4. kuota 25% kursi militer di parlemen
5. Legalisasi kudeta militer atas pemerintahan sipil dan lain-lain

Sesuai dengan kebijakan pemerintah Myanmar tentang *roadmap to democracy* yang ditetapkan tahun 2003, pada tanggal 7 November 2010 Myanmar telah melaksanakan langkah kelima dari tujuh langkah menuju pemerintahan Myanmar yang demokratis, yaitu penyelenggaraan pemilihan umum.

Berkaitan dengan perkembangan situasi di Myanmar, negara-negara ASEAN dalam konferensi Tingkat Tinggi ke 16 di Ho Chi min City, tahun 2010, menekankan tentang pentingnya suatu rekonsiliasi nasional bagi Myanmar serta meminta pemerintah Myanmar untuk dapat melaksanakan Pemilu 2010 yang bebas dan adil.

Tumbuh berkembangnya demokrasi di Myanmar dapat dilihat dari faktor yang saling terkait satu sama lain, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internalnya yaitu demokratisasi di negara tersebut akan lahir bila Junta Militer sudah memiliki tekad yang baik untuk merubah sistem militeristik menjadi sistem yang demokratis. Sementara faktor eksternalnya adalah adanya pengaruh dari luar, dalam hal ini yaitu peran ASEAN khususnya pada saat keketuaan Indonesia pada tahun 2011 yang akan dibahas lebih jauh dalam penelitian ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas dapat ditarik sebuah pokok permasalahan, yaitu : “Peran apa sajakah yang telah dilakukan ASEAN di bawah kepemimpinan Indonesia dalam membantu proses demokratisasi di Myanmar?”

## **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 di bawah kepemimpinan Indonesia tahun 2011 pada transisi demokrasi di Myanmar
3. Disamping itu penulisan ini juga ditujukan untuk mendapatkan gelar kesarjanaan.

#### **D. Kerangka Dasar Berpikir**

Untuk membantu permasalahan yang ada, penulis akan menggunakan konsep teori organisasi internasional dan demokrasi. Kedua pendekatan ini relevan dengan kasus yang sedang dibahas karena mampu menjabarkan secara terperinci tentang dinamika ASEAN di bawah kepemimpinan Indonesia dan transisi demokrasi di Myanmar. Teori organisasi internasional digunakan untuk mengetahui kebijakan ASEAN di bawah kepemimpinan Indonesia.

Semua organisasi internasional memiliki struktur organisasi untuk mencapai tujuannya. Apabila struktur-struktur tersebut telah menjalankan fungsinya, maka organisasi tersebut telah menjalankan peranan tertentu. Sejalan dengan negara, organisasi internasional dapat melakukan dan memiliki sejumlah peranan penting, yaitu:<sup>9</sup>

- a. Menyediakan sarana kerjasama diantara negara-negara dalam berbagai bidang, dimana kerjasama tersebut memberikan keuntungan bagi sebagian besar ataupun keseluruhan anggotanya. Selain sebagai tempat dimana keputusan tentang kerjasama dibuat juga menyediakan perangkat administratif untuk menerjemahkan keputusan tersebut menjadi tindakan.
- b. Menyediakan berbagai jalur komunikasi antar pemerintah negara-negara, sehingga dapat diesplorasi dan akan mempermudah aksesnya apabila timbul masalah

---

<sup>9</sup> Bennet, Leroy, *International Organization, Principle and Issue*, Eaglewood, New Jersey, Prentice Hall Inc. 1995. hal 3

Adapun peran dan tujuan organisasi internasional sebagai arena dan wadah berbagai forum, dengan tujuan menciptakan kerjasama antar anggota, meminimalisir, konflik dan menimbulkan rasa saling percaya dengan mengadakan kerjasama.<sup>10</sup> Peranan organisasi internasional dapat digambarkan sebagai individu yang berada dalam lingkungan masyarakat internasional. Sebagai anggota masyarakat internasional, organisasi internasional harus tunduk pada peraturan-peraturan yang telah disepakati bersama. Selain itu, melalui tindakan anggotanya, setiap anggota tersebut melakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka mencapai tujuan.

Peranan organisasi internasional ditujukan pada kontribusi organisasi di dalam peraturan yang lebih luas selain daripada pemecah masalah. Peranan organisasi internasional dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:<sup>11</sup>

1. Organisasi internasional sebagai legitimasi kolektif bagi aktivitas-aktivitas organisasi dan atau anggota secara individual
  2. Organisasi internasional sebagai penentu agenda internasional
  3. Organisasi internasional sebagai wadah atau instrumen bagi koalisi antar anggota atau koordinasi kebijakan antar pemerintah sebagai mekanisme untuk menentukan karakter dan struktur kekuasaan global
- ASEAN merupakan organisasi yang bersifat regional, tidak memiliki vokasi universal dan beranggotakan negara-negara yang berdekatan satu

---

<sup>10</sup> Columbus, Theodore A. & James H. Wolfe, *The role of International Organization in International System*, 1981, hal 252.

<sup>11</sup> Bennet, Leroy, *op.cit*, hal 8

sama lain secara geografis, yaitu terbatas pada kawasan Asia Tenggara yang memiliki tujuan untuk integrasi dan kemajuan kawasan.

Prioritas dan fokus Indonesia selama Keketuaan 2011 adalah: Memastikan bahwa tahun 2011 ditandai oleh kemajuan yang signifikan dalam pencapaian Komunitas ASEAN; Memastikan terpeliharanya tatanan dan situasi di kawasan yang kondusif bagi upaya pencapaian pembangunan, antara lain melalui EAS, yang dimotori oleh peran sentral ASEAN, khususnya dengan menjabarkan visi Indonesia ke masa depan EAS; Menggulirkan pembahasan mengenai perlunya visi “ASEAN pasca 2015”, yaitu peran masyarakat ASEAN dalam masyarakat dunia.

Menurut Menteri Luar Negeri Indonesia Marty M. Natalegawa bahwa sepanjang tahun 2011, Indonesia selaku Ketua ASEAN bekerja keras untuk menciptakan kondisi yang kondusif agar proses demokratisasi di Myanmar benar-benar menjadi sesuatu yang tidak bisa dimundurkan kembali. Perubahan dinamika mengenai masalah Myanmar, sudah bisa dikatakan semakin berkurang, yang dulu selalu menjadi beban dalam setiap penyelenggaraan KTT ASEAN karena selalu menjadi sorotan internasional secara negatif. Perubahan mendasar yang terjadi di Myanmar selama tahun 2011 dengan diadakannya pemilu di Myanmar disambut baik oleh masyarakat internasional. Pencabutan sanksi terhadap Myanmar dinilai sangat penting agar proses demokratisasi di negara tersebut membuahkan dividen demokratik. Masyarakat Myanmar akan langsung

dapat merasakan bahwa jalan demokrasi yang dipilih menghasilkan tanggapan positif dunia internasional melalui pencabutan sanksi.<sup>12</sup>

### **E. Hipotesa**

Dari dasar pemikiran yang telah diterapkan maka diambil dugaan sementara, bahwa peran ASEAN di bawah kepemimpinan Indonesia terhadap proses demokratisasi di Myanmar adalah sebagai:

1. Mendukung transisi demokrasi di Myanmar sesuai prinsip-prinsip ASEAN
2. Mendukung Penegakan Hak Asasi Manusia di Myanmar
3. Mendukung pencabutan embargo ekonomi oleh AS dan Eropa terhadap Myanmar

### **F. Jangkauan Penelitian**

Untuk lebih mempermudah dalam penulisan skripsi dan menghindari ketidak fokusan dalam pembahasannya, penulisan ini difokuskan pada masalah peran kepemimpinan Indonesia di ASEAN tahun 2011 terhadap proses demokratisasi di Myanmar.

### **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu metode penelitian yang menitikberatkan pada analisa data yang sifatnya non-angka dan tanpa menggunakan rumus-rumus statistik sebagai

---

<sup>12</sup> “Menlu RI : Pencabutan Sanksi Penting, Agar Myanmar Rasakan Buah Demokrasi”, dalam <http://www.kemlu.go.id> , diakses 1 Mei 2012, jam 21.15 WIB

pendekatannya.<sup>13</sup> Sedangkan untuk analisis data penulis menggunakan deskriptif kualitatif yang dimaksudkan untuk menggambarkan situasi yang dipandang relevan secara obyektif dan jelas atas dasar fakta-fakta yang terjadi untuk kemudian diambil sebuah kesimpulan.

Fakta atau informasi yang memanfaatkan data sekunder yang digunakan berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam karya skripsi ini. Proses analisa dalam penelitian ini bersifat deskriptif, di mana data yang telah dikumpulkan dan kemudian disusun dan dipaparkan sehingga ditemukan gambaran yang sistematis dari permasalahan penelitian.

Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui penelitian perpustakaan (*library research*). Data diperoleh melalui sumber-sumber relevan yang berasal dari buku-buku, jurnal, surat kabar dan internet (*web site*).

## **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 profil ASEAN yang meliputi latar belakang berdirinya ASEAN, maksud dan tujuan didirikan ASEAN, struktur organisasi, keanggotaan, prinsip-prinsip ASEAN, tentang ASC (ASEAN Standing Committee) serta peranannya

---

<sup>13</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hal.12.

BAB III Berisi tentang Dinamika Politik dan Demokrasi di Myanmar yang akan membahas tentang geopolitik serta dinamika politik domestik Myanmar, Daw Aung San Suu Kyi dan Rezim militer yang otoriter hingga terjadinya proses demokratisasi yang terjadi di Myanmar.

BAB IV Berisi peran ASEAN dalam proses demokratisasi di Myanmar yang akan difokuskan pada masa kepemimpinan Indonesia tahun 2011 yang akan membahas apa saja yang telah dilakukan ASEAN dalam membantu tercapainya demokratisasi di Myanmar dengan menganalisa kebijakan keterlibatan konstruktif yang diterapkan ASEAN dalam membantu proses demokratisasi di Myanmar.

BAB V Berisi kesimpulan dari skripsi yang dibuat oleh penulis.