

BAB IV

ALASAN PENANGGUHAN SANKSI EKONOMI

A. Pembuatan Kebijakan di Uni Eropa

Uni Eropa terdiri atas sejumlah institusi. Setiap institusi mempunyai tugas, kapasitas, wewenang dan peranannya masing-masing. Dalam proses pembuatan keputusan, European Union (EU) melibatkan tiga institusi tertentu yang amat penting, yaitu

1. European Commission atau Komisi Eropa

Komisi dapat dianggap sebagai jantung dari EU. Institusi ini mempersiapkan segala sesuatu mengenai proposal bagi rancangan-rancangan hukum yang baru yang diajukan kepada Council of the European Union dan Parlemen Eropa. Komisi ini juga mengawasi dan menjamin terlaksananya undang-undang atau hukum yang telah diterapkan terhadap setiap negara-negara anggota. Selain itu, komisi juga bertugas mengelola keuangan EU (Community Budget). European Commission terbagi menjadi beberapa departemen administratif yang dikenal dengan Direktorat Jenderal.

2. European Parliament (EP)

Parlemen Eropa terdiri atas perwakilan setiap negara-negara anggota yang telah dipilih melalui pemilihan langsung. Peranan EP adalah berkontribusi

Eropa serta Parlemen yang meluluskannya. Dalam beberapa kondisi, Dewan dapat bertindak sendiri untuk memutuskan undang-undang. Institusi-institusi yang lain juga memiliki peranannya masing-masing. Bentuk utama dari undang-undang EU adalah directives dan regulations. Prosedur dan aturan bagi pembuatan keputusan EU tertulis dengan jelas dalam berbagai traktat. Setiap proposal atau rancangan undang-undang baru EU didasarkan pada artikel traktat yang spesifik, dengan mengacu sebagai "legal basis" dalam rancangan, di mana prosedur legislasi ini wajib dipatuhi. Terdapat tiga prosedur utama, yaitu:

- Consultation

Prosedur konsultasi ini digunakan dalam beberapa kondisi atau bidang, seperti pertanian, pajak dan kompetisi. Berdasarkan atas proposal dari Komisi Eropa, Dewan Uni Eropa berkonsultasi dengan Parlemen, European Economic and Social Committee dan Committee of the Regions. Parlemen Eropa dapat menyetujui proposal Komisi, menolaknya, atau meminta diadakan berbagai amandemen.⁶⁵

Apabila Parlemen meminta amandemen, Komisi Eropa akan sangat mempertimbangkan semua perubahan yang berasal dari saran Parlemen. Jika berbagai saran tersebut diterima dan telah diolah, Komisi Eropa akan mengirimkan proposal yang diamandemen kepada Dewan Uni Eropa. Kemudian, dewan akan memeriksanya dan bisa menerima atau pun

⁶⁵ Dikutin dari, *Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama*,

mengamandemennya lebih jauh, Dalam prosedur ini, jika Dewan mengamandemen proposal Komisi, maka harus dilakukan dengan suara bulat atau unanimously.

· Assent

Prosedur assent (persetujuan) berarti bahwa Dewan Uni Eropa harus memperoleh persetujuan Parlemen Eropa sebelum berbagai keputusan tertentu yang amat penting diambil. Prosedur ini hampir sama dengan prosedur konsultasi, kecuali bahwa Parlemen tidak dapat mengamandemen proposal, di mana harus dipilih: menerima atau menolaknya. Persetujuan (Assent) mengharuskan adanya suara mayoritas absolute. Prosedur ini sering digunakan bagi pembentukan kesepakatan dengan negara-negara lain, termasuk kesepakatan dalam penerimaan negara anggota baru pada EU.

· Co-decision

Saat ini, prosedur Codecision adalah yang paling sering digunakan dalam pembuatan undang-undang. Dalam prosedur ini, Parlemen tidak selalu memberikan pendapatnya, dikarenakan adanya pembagian kekuasaan legislatif yang sama wewenangnya dengan Dewan Uni Eropa. Jika Dewan dan Parlemen tidak dapat menyetujui sejumlah rancangan legislasi, maka usulan tersebut harus diproses di bawah komite konsiliasi (Conciliation Committee), yang terdiri dari perwakilan anggota Parlemen dan Dewan dengan jumlah yang sama. Ketika

lagi kepada Parlemen dan Dewan sehingga dapat diterima dan ditetapkan sebagai undang-undang atau hukum. Meskipun demikian, konsultasi cukup jarang digunakan. Pada kenyataannya, sebagian besar undang-undang yang melewati prosedur co-decision sudah dapat diterima, baik saat first reading dan second reading sebagai hasil kerjasama dan koordinasi yang baik diantara ketiga institusi tersebut.

Proses pembuatan keputusan dimulai dengan suatu proposal dari Komisi Eropa, yang garis besarnya telah dibuat terlebih dahulu setelah berkonsultasi dengan direktorat jenderal yang relevan dan sesuai dengan rancangan undang-undang (Commission services). Ketika Komisi sedang mempersiapkan garis besar proposal, direktorat jenderal yang bersangkutan bertugas mengumpulkan bukti dari berbagai sumber, termasuk negara-negara dunia ketiga dan organisasi regional lainnya. Mereka dapat mengajukan studi khusus dan biasanya akan berkonsultasi dengan kelompok yang relevan. Departemen yang lain –tidak berkaitan secara langsung- seperti, misalnya lingkungan atau kebijakan regional, juga dapat dimintai pendapatnya. Saat proposal telah selesai dibuat perlu dipaparkan dalam suatu pertemuan College of Commissioners.

Jika diterima oleh Commissioners, proposal tersebut dikirimkan kepada Dewan Uni Eropa, di mana akan diperiksa dengan seksama oleh working group/party dan komite yang relevan sesuai topik undang-undang. Dengan bergantung pada sifat dasar proposal, maka Dewan bisa saja melakukan konsultasi dengan Parlemen, ECOSOC, dan atau Committee of the Regions. Namun, apabila Committee of Permanent Representatives of the Member States (Comper) telah menyetujui proposal tersebut

maka akan langsung lolos pada pertemuan dewan berikutnya tanpa perlu diadakan diskusi. Akan tetapi, jika tidak ada kesepakatan antara Coreper dan Komisi, maka proposal akan didiskusikan lebih lanjut pada pertemuan Dewan sampai menemukan kesepakatan. Jika kompromi dapat dicapai, proposal akan dapat menjadi undang-undang (Community law). Jika isu yang dibicarakan belum mendesak atau dapat dibereskan, maka Komisi harus memutuskan apakah tetap mempertahankan proposal tersebut, mengamandemennya, atau menariknya.

Sebagai tambahan, Komisi Eropa juga dapat membuat undang-undang dalam bidang-bidang tertentu yang didelegasikan oleh Dewan Uni Eropa. Bagi undang-undang seperti ini, proposal Komisi perlu diperiksa oleh perwakilan negara anggota dalam kepemimpinan komite dan juga advisory committees, sesuai dengan materi proposal. Apabila negara-negara anggota mendukungnya, maka proposal tersebut akan menjadi undang-undang Komisi Eropa.

B. Pandangan Positif Uni Eropa Terhadap Myanmar

Uni Eropa telah melihat upaya-upaya pemerintah Myanmar dalam menuju pemerintahan yang Demokrasi, mengingat sanksi-sanksi yang telah diberikan kepada Myanmar dikarenakan isu-isu Demokrasi, maka dewasa ini langkah-langkah pemerintah Myanmar dalam menuju Demokrasi membuat Uni Eropa menanggihkan salah satu sanksinya yaitu sanksi ekonomi, dan mencabut larangan kunjungan pejabat pemerintah, adapun langkah-langkah perubahan pemerintah Myanmar yang

1. Myanmar Telah Melakukan Reformasi Politik.Ke Arah Demokrasi

Pemerintah Myanmar menyelenggarakan konvensi nasional pada 10 Oktober 2006, untuk segera dilakukan penyusunan konstitusi baru oleh Konvensi Nasional, kemudian pemerintah Myanmar melaksanakan referendum konstitusi baru atau biasa disebut dengan konstitusi 2008, karena dilaksanakan pada 10 Mei dan 24 Mei 2008, dimana hasilnya 92,48% rakyat Myanmar (yang mempunyai hak pilih) menyatakan setuju atas konstitusi baru tersebut.⁶⁶ Namun pada perkembangannya berbagai kalangan Internasional maupun kalangan Nasional menilai perlu direvisi, mengingat pentingnya konstitusi sebagai landasan dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

2. Mengadakan Pemilu

Perubahan politik yang terjadi di Myanmar sejauh ini membuahkan hasil yang diapresiasi positif oleh dunia internasional. Walaupun Pemilu 2010 yang dimenangkan oleh *Union Solidarity and Development Party (USDP)* mendapat protes dari partai oposisi, *National League for Democracy (NLD)*, namun dibawah pemerintahan Thein Sein yang diangkat menjadi Presiden paska kemenangan pemilu 2010, perubahan-perubahan besar terus terjadi mulai dari pembebasan tahanan politik, termasuk pemimpin oposisi, Aung San Suu Kyi, hingga pembukaan diri Myanmar pada dunia internasional yang salah satunya ditandai dengan kunjungan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Hillary

Clinton, pada Desember 2011 lalu. Hal terbaru dalam transisi politik tersebut adalah kemenangan besar NLD pada pemilu sela yang diadakan bulan Maret 2012 sebagai kemajuan besar yang akan membawa Myanmar ke era kebebasan yang telah lama diharapkan. Tulisan ini akan membahas perubahan-perubahan yang terjadi di Myanmar, dampaknya pada peta perpolitikan di kawasan Asia Tenggara, khususnya yang berkenaan dengan ASEAN sebagai organisasi regional yang juga ikut mengawal proses tersebut.

Terselenggaranya pemilu 2010 di Myanmar tidak serta merta memberikan ruang pada transformasi demokrasi yang terjadi di negara tersebut. ASEAN dan PBB merupakan dua pihak eksternal yang memandang positif pada pemilu yang digelar di Myanmar, namun demikian, berbeda dengan pihak oposisi, sejumlah negara Barat, Uni Eropa, dan kelompok pendukung HAM dan demokrasi, yang merasa skeptis pada hal tersebut (Tin Maung Maung Than, 2010). Fenomena tersebut merupakan hal yang wajar, karena Myanmar yang telah berada dibawah kekuasaan militer sejak tahun 1962 dan sempat mengalami pemilu yang dibatalkan tahun 1990 ketika rezim militer menolak hasil pemilu yang dimenangkan oleh NLD. Dalam pemilu 2010 pun pergolakan tetap terjadi karena pihak oposisi dan pengamat politik menyatakan bahwa kecurangan masih terjadi, dimana dalam pemilu tersebut, USDP memenangkan kursi terbanyak sejumlah 883 dari 1.154 kursi di Parlemen.⁶⁷

⁶⁷ The irrawady Burma Election 2010. dikutip dari <http://election.irrawaddy.org/news/612-usdp-wins->

Sikap skeptis yang dibangun oleh pihak-pihak yang tidak mempercayai pemilu 2010 berdasarkan pada alasan yang melatarbelakangi penyelenggaraan pemilu tersebut, yang tidak sepenuhnya berdasarkan atas upaya penegakan demokrasi di Myanmar. Selama ini, Myanmar merupakan negara dengan rezim militer yang seharusnya tidak mengkhawatirkan adanya kebebasan dalam masyarakatnya, yang diredam melalui berbagai bentuk represi dan penekanan di dalam negeri. Pemilu 2010 sendiri dipicu oleh keinginan rezim militer untuk meredam aksi minoritas yang selama ini selalu menjadi masalah yang ditambah adanya 17 gencatan senjata antara rezim militer dan kelompok militer dari etnis minoritas.⁶⁸

Myanmar yang mayoritas penduduknya beragama Buddha, memiliki tujuh etnis minoritas yaitu Shan, Karen, Kayah, Chin, Kachin, Mon, dan Rakhine, tersebar di berbagai penjuru Myanmar khususnya di wilayah perbatasan. Penduduk minoritas ini juga hidup dibawah represi rezim militer dan perbedaan internal mereka juga sering menyebabkan gesekan antar mereka sendiri. Maka tidak mengherankan apabila rezim militer menyatakan perlu untuk mengakomodasi kepentingan kelompok minoritas tersebut.

Pemerintah Myanmar sendiri telah secara resmi mengumumkan kemenangan partai NLD atas 40 dari 45 kursi yang diperebutkan (WSJ, 2 April 2012). Pengakuan pemerintah ini menghapuskan ketegangan atas terulangnya sejarah tahun 1990 dimana junta militer tidak mengakui hasil pemilu yang sudah

⁶⁸ *Myanmar: The Road to Democracy*, by U Nu, (London: Weidenfeld Press 1982) Hal

dilaksanakan. Namun demikian, terdapat beberapa pekerjaan rumah lain yang harus dilakukan oleh ASEAN termasuk membenahi masalah pelanggaran HAM, memberikan porsi yang seimbang bagi sipil dan militer untuk melanggengkan pemerintahan sipil yang stabil, menangani konflik dengan kelompok etnis, mempersiapkan infrastruktur untuk investasi yang akan masuk paska reformasi kebijakan mata uang, dan mengatasi kemiskinan

3. Pembebasan Tahanan Politik

Langkah penting dalam pembukaan Myanmar terhadap politik internasional dilakukan pada awal tahun 2012 melalui pembebasan sejumlah 651 tahanan politik yang terdiri atas pelajar, pemimpin minoritas, pejuang demokrasi, dan tahanan lainnya, yang telah dipenjara sejak tahun 2004 (The Telegraph, 13 Januari 2012). Pembebasan sejumlah tahanan politik ini mengobati kekecewaan para aktifis politik yang tidak puas atas amnesty yang diberikan terhadap 32 tahanan politik yang diberikan pada saat hari kemerdekaan Myanmar beberapa hari sebelumnya (BBC, 3 Januari 2012).

Pembebasan para tahanan politik semakin memantabkan langkah Myanmar untuk melakukan transisi demokrasi. Selama ini, Myanmar, dibawah kekuasaan junta militer selalu menggunakan kekerasan dalam menangani setiap upaya yang berusaha menggoyang kekuasaan, bahkan hal tersebut dilakukan tanpa mempedulikan siapa pun yang menjadi lawannya termasuk kalangan pendeta Buddha. Sikap keras Myanmar ini dikecam oleh masyarakat

pemerintah yang digalang oleh kelompok pendeta Buddha yang menyebabkan delapan orang tewas serta 300 pendeta dan demonstrans yang ditangkap melalui aksi represif junta militer.

Beberapa perubahan yang dilakukan Myanmar menunjukkan bahwa junta militer yang berkuasa menunjukkan upaya untuk melakukan perubahan politik domestik. Myanmar mengharapkan hasil dari perubahan tersebut melalui dihentikannya sanksi Amerika Serikat dan Uni Eropa yang selama ini menjadi hambatan bagi Myanmar untuk melakukan kontak dengan masyarakat internasional. Sanksi Amerika Serikat berupa berbagai bentuk larangan seperti embargo senjata, investasi di Myanmar, layanan keuangan, dan sebagian produk impor Myanmar, sedangkan sanksi Uni Eropa berupa berbagai bentuk larangan termasuk ekspor senjata, investasi ke Myanmar, pembatasan visa ke Myanmar, pembekuan aset para pemangku kekuasaan di Myanmar termasuk eksport batu mulia, kayu, dan logam. Selain Amerika Serikat dan Uni Eropa, Kanada dan Australia juga memberlakukan sejumlah sanksi terhadap Myanmar namun belum ada tindak lanjut untuk menghapus sanksi tersebut sebagai implikasi dari diberlakukannya transisi demokrasi di Myanmar (BBC, 5 April 2012).

Terlepas dari pergolakan dan alasan diadakannya pemilu 2010, pembebasan Aung San Suu Kyi dari tahanan rumah tanggal 13 November 2010 lalu, telah membawa semangat baru bagi tumbuhnya demokrasi di Myanmar. Aung San Suu Kyi yang telah menjadi tahanan rumah sejak tahun 1989 merupakan tokoh penting dalam pertumbuhan demokrasi di Myanmar, yang

... untuk Jenderal Aung San telah menyanggah kemerdekaan Myanmar dari

kolonial Inggris. Pembebasan Aung San Suu Kyi, yang pernah mendapatkan Nobel Perdamaian 1991, juga sangat diapresiasi oleh dunia internasional, melalui kunjungan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Hillary Clinton, ke Myanmar bulan Desember 2010 lalu yang secara khusus melakukan pertemuan dan pembicaraan dengan Aung San Suu Kyi. Salah satu pokok pembicaraan antara keduanya mengenai situasi politik di Myanmar dimana Clinton menyatakan dukungannya kepada Suu Kyi untuk kembali ke ranah politik Myanmar dengan mengikuti pemilu Parlemen.

Kunjungan Clinton, selain diisi dengan pertemuan dengan Suu Kyi, dengan mencantumkan agenda pertemuan dengan Presiden Myanmar, Thein Sein, dan anggota Parlemen Myanmar, yang menjadi catatan sejarah tersendiri, karena kunjungan Menlu Amerika Serikat ke Myanmar terakhir tahun 1955 oleh John Foster Dulles. Para pengamat politik memahami kunjungan Clinton ke Myanmar sebagai upaya mempererat hubungan antara Amerika Serikat dengan Myanmar karena selama ini Myanmar dikenal memiliki hubungan erat dan strategis dengan China. Sejak meningkatkan posisi China sebagai kekuatan ekonomi dan militer dalam politik internasional, membuat Amerika Serikat dibawah Obama, memfokuskan hegemoni di kawasan Asia Pasifik, agar kawasan tersebut tidak sepenuhnya dikuasai oleh Beijing. Pemilu 2010 di Myanmar menjadi momentum bagi Amerika Serikat untuk merepresentasikan diri di kawasan Asia Pasifik dengan memberikan dukungan bagi transisi

Bagi Myanmar, kunjungan Clinton membawa arti besar bagi proses terbukanya Myanmar terhadap politik internasional karena selama ini Myanmar selalu menutup diri terhadap kunjungan asing. Beberapa tahun yang lalu proses terbukanya Myanmar terhadap politik internasional merupakan hal yang tidak mungkin terjadi karena dengan terjadinya bencana cyclone Nargis tahun 2008 yang menewaskan 138.000 orang dan menghancurkan Delta Irrawady yang merupakan ladang padi terbesar di Myanmar pun, tetap membuat rezim militer tidak menerima bantuan asing.

Mengingat besarnya bencana tersebut dan sebaliknya apa yang dilakukan Myanmar dalam pemilu 2012 dengan mengizinkan pengamat asing masuk dan mengikuti secara langsung proses pemilu di negara tersebut, menjadi pertanda yang sangat signifikan bagi transisi demokrasi di negara tersebut. Kesempatan