

Tiga Model Promosi Demokrasi Menurut Lavenex dan Schimmelfennig*: Kontribusi Uni Eropa dalam Peningkatan Demokrasi di Myanmar (Periode 2011 – 2020)

Meilinda Sari Yayusman¹

¹Pusat Penelitian Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Indonesia, m.s.yayusman@gmail.com

ABSTRACT

Regardless military coup d'état, which is happening again in early 2021, Myanmar has committed to undergo the political transition in 2011 which led the country to be more democratic. The 2010 election in Myanmar transferred the governmental system from the dominance of military junta to the civilian government under the president-elect, U Thein Sein. Myanmar is then in an urgent need for the democracy improvement. This condition is seen as an opportunity for the European Union as a normative actor to promote the norms of democracy and to some extent, gives contribution to the improvement of democracy in Myanmar. Using the qualitative research methodology, this research aims to examine the extent to which the EU's contributions in democracy promotion have led to democracy improvements in Myanmar utilizing Lavenex and Schimmelefennig's three models of the EU democracy promotion, which are linkage, leverage, and governance. This research also intends to argue by which model the EU can contribute to the democracy improvement in Myanmar more effectively. From this research, it is self-evident that the EU has contributed to the improvement of democracy in Myanmar in which linkage and governance models are considered as the most effective means for democracy promotion in that country before the recurring coup d'état occurs. Nevertheless, leverage model is considerably difficult to be utilized to promote democracy in Myanmar. This model cannot fully be applied when it comes to the requirement of political conditionality as an instrument to implement attempts in promoting democracy. It is because from what the EU has done so far, there is no political conditionality applied to Myanmar.

Keywords: *EU democracy promotion models; EU foreign policy; Myanmar; normative actor*

ABSTRAK

Terlepas dari kudeta militer yang terjadi kembali di awal tahun 2021, Myanmar pernah berkomitmen untuk menjalani transisi politik di tahun 2011 dan mendorong negara tersebut untuk menjadi lebih demokratis. Pemilihan umum pada tahun 2010 telah mengubah sistem pemerintahan Myanmar dari dominasi militer junta menuju pemerintahan sipil di bawah pemerintahan presiden terpilih, U Thein Sein. Kondisi ini mendorong Myanmar untuk melakukan perbaikan kualitas demokrasi dengan segera. Hal ini dilihat sebagai kesempatan bagi Uni Eropa sebagai aktor normatif untuk mempromosikan norma-norma demokrasi dan sampai batas tertentu, memberikan kontribusi untuk peningkatan demokrasi di Myanmar. Menggunakan metodologi kualitatif, penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana kontribusi Uni Eropa dalam mempromosikan demokrasi telah membawa peningkatan demokrasi di Myanmar dengan berpedoman pada tiga model promosi demokrasi, yakni *linkage*, *leverage*, dan *governance*. Penelitian ini juga bermaksud untuk menentukan model mana yang dianggap paling efektif bagi Uni Eropa untuk peningkatan demokrasi di Myanmar sebelum kudeta militer kembali terjadi. Adapun temuan penelitian adalah Uni Eropa telah berkontribusi dalam peningkatan demokrasi di mana model *linkage* dan *governance* dianggap sebagai cara yang lebih efektif untuk mempromosikan demokrasi di negara tersebut. Namun, model *leverage* dianggap sulit untuk diterapkan dalam implementasi promosi demokrasi di Myanmar. Beberapa komponen dalam model ini tidak dapat diaplikasikan sepenuhnya ketika berbicara tentang persyaratan politik sebagai instrumen untuk promosi demokrasi. Sejauh ini apa yang telah dilakukan oleh Uni Eropa terhadap Myanmar tidak memberlakukan persyaratan politik.

Kata kunci: aktor normatif; demokrasi; kebijakan luar negeri UE; model promosi demokrasi UE; Myanmar

*Sandra Lavenex adalah profesor di bidang ilmu hubungan internasional dan pemerintahan global di *University of Geneva* dengan fokus penelitian pada hubungan eksternal Uni Eropa (UE), promosi demokrasi internasional, kebijakan migrasi Uni Eropa, dan pergeseran kekuatan antara UE, Amerika Serikat (AS), dan pasar di negara berkembang. Frank Schimmelfennig adalah profesor di bidang politik Eropa dengan fokus penelitian pada integrasi Eropa, teori integrasi, promosi demokrasi, dan demokratisasi di ETH Zürich. Keduanya berkolaborasi membuat karya tulis ilmiah dan melahirkan konsep terkait tiga model promosi demokrasi Eropa yang dituliskan yang diimplementasikan ke dalam studi kasus di negara-negara tetangga Uni Eropa. Pada artikel ini, tiga model tersebut digunakan untuk menganalisis promosi demokrasi Uni Eropa di negara berkembang lainnya di dunia, yakni Myanmar.

Pendahuluan

Tahun 2011 merupakan waktu bersejarah bagi Myanmar. Transisi politik terjadi mengubah kontrol pemerintah yang semula berada di bawah junta militer menuju pemerintahan sipil yang demokratis. Rezim junta militer mulai digantikan oleh pemerintahan sipil setelah pemilihan umum pada tahun 2010. Meskipun ada banyak tanggapan negatif dari komunitas internasional terkait transparansi dan inklusivitas dalam proses pemilihan umum, U Thein Sein akhirnya terpilih dan mengambil alih pemerintahan.¹ Saat Myanmar mengubah orientasi politiknya menjadi lebih demokratis pada tahun 2011, tidak dapat dipungkiri bahwa negara tersebut memerlukan usaha keras untuk membangun aturan hukum yang kuat, tata kelola pemerintahan yang baik, dan budaya demokrasi sebagai prioritas utama. Masalah kelembagaan yang terjadi di Myanmar akibat transisi politik yang baru saja dilakukan ini dianggap sebagai peluang bagi Uni Eropa (UE) untuk mempromosikan demokrasi di negara tersebut. Niat ini tercermin sebagai peran UE dalam menunjukkan komitmen pada kebijakan luar negerinya dalam mempromosikan demokrasi di seluruh dunia. Promosi demokrasi ini sejalan pula dengan peran UE sebagai aktor normatif dunia.

Menurut Freedom House, lembaga independen pemerhati perkembangan demokrasi di dunia, kebebasan di Myanmar secara bertahap telah meningkat. Pada 2011, peringkat kebebasan Myanmar dinilai 7 dari 7 dan dianggap sebagai skor terendah, sehingga mengindikasikan negara ini sebagai negara yang tidak bebas atau tidak demokratis.² Namun, peringkat kebebasan di Myanmar meningkat pada 2012 hingga 2019 di mana

pemerintah sipil terpilih telah berkomitmen untuk mengubah negara menjadi lebih demokratis.³ Beberapa aktor, seperti Amerika Serikat, ASEAN, dan komunitas internasional lainnya, telah mendukung peningkatan demokrasi dengan memberikan bantuan pembangunan dan dukungan lain untuk membantu Myanmar dalam transisi politik. Sejalan dengan ini, UE juga menjadi salah satu aktor utama yang secara aktif mempromosikan pentingnya demokrasi dengan tidak hanya memberikan bantuan keuangan dan bantuan pembangunan, tetapi juga menawarkan kerja sama praktikal dalam sektor-sektor tertentu yang bertujuan membangun tata kelola pemerintahan yang lebih baik di Myanmar. Dengan segala bentuk bantuan pembangunan yang diberikan, peringkat kebebasan di Myanmar meningkat sampai dengan tahun 2019 dengan masuk dalam kategori '*Partly Free*' atau separuh bebas. Peringkat ini menunjukkan bahwa Myanmar telah melakukan perbaikan pada sistem demokrasi negaranya. Meskipun di tahun 2017 terdapat beberapa permasalahan terkait hak asasi manusia terhadap minoritas Muslim Rohingya, kebebasan Myanmar masih terukur aman hingga akhir tahun 2018.⁴

Melihat kembali pada proses panjang masuknya UE untuk memberikan pengaruh pada proses demokrasi di Myanmar, UE melakukan upaya untuk masuk ke dalam Myanmar melalui serangkaian kerja sama yang dilakukan dengan ASEAN terlebih dahulu. ASEAN dianggap sebagai jembatan untuk UE dalam memainkan perannya di Asia Tenggara⁵, dalam hal ini termasuk untuk memasuki

¹ Turnell, S. "Myanmar's Fifty-Year Authoritarian Trap." *Journal of International Affairs* 65, no. 1. 79-90. 2011. <http://www.jstor.org/stable/24388183>.

² Freedom House, "Myanmar: Freedom in the World 2011," 2011, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/burma>.

³ Freedom House, "Myanmar: Freedom in the World 2019," 2019, <https://freedomhouse.org/country/myanmar/freedom-world/2019>.

⁴ Freedom House, "Myanmar: Freedom in the World 2018," 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/myanmar>.

⁵ Du Rocher, S. "How Does the Past Shape the Present? The EU Policy towards Myanmar in Inter-Regional Context." *European Journal of East Asian Studies* 12, 191-216. 2013. doi.org/10.1163/15700615-13120208

Myanmar. Penting untuk UE dalam membina hubungan dengan ASEAN setelah sanksi-sanksi yang pernah diberikan sebelumnya terhadap Myanmar atas ketidaksesuaian dengan nilai-nilai Eropa. Dengan pendekatan melalui berbagai pintu masuk, UE dapat mengambil peran untuk mengimplementasikan kebijakan luar negerinya dan mendifusikan norma-norma Eropa ke Myanmar dalam proses demokratisasi. Studi tentang peran UE dalam proses demokratisasi di Myanmar pernah dilakukan sebelumnya. Cook, dalam tulisannya, membahas tentang promosi demokrasi UE yang masih berupa pemberian sanksi dengan harapan Myanmar dapat menyesuaikan diri dengan norma-norma internasional.⁶ Kritik yang dituliskan dalam artikel berada pada posisi saat Myanmar masih dalam kontrol junta militer. Sementara itu, Höhn, pada penelitiannya, menelaah tentang kontribusi UE dalam mengatasi tantangan yang akan dihadapi oleh sebuah sistem demokrasi yang cenderung baru dan merupakan warisan sistem otoriter militer serta peran UE dalam upaya pencegahan kembalinya sistem otoriter pada proses demokrasi di Myanmar.⁷ Penelitian ini berfokus pada penggunaan teori-teori demokratisasi ilmu sosial yang dihubungkan kepada peran UE pada proses demokrasi pasca sistem otoriter di Myanmar saat itu. Melengkapi kajian tersebut, Staunton dan Ralph juga telah melakukan studi terkait promosi demokrasi berasaskan pada nilai-nilai normatif UE dengan menggunakan kerangka *Responsibility to Protect* (R2P).⁸ Penelitian-penelitian ini sesungguhnya saling melengkapi

dan mencerminkan perkembangan proses demokratisasi Myanmar dan peran UE di dalamnya.

Namun, berbeda halnya dengan penelitian-penelitian sebelumnya, studi ini akan mengadopsi teori yang diformulasikan khusus untuk melihat kebijakan, cara, dan batasan-batasan promosi demokrasi UE terhadap negara-negara di dunia, yakni teori tiga model promosi demokrasi UE. Teori ini berada dalam kesatuan utuh yang dibentuk untuk melihat cara-cara yang dapat dilakukan UE dalam mempromosikan demokrasi secara eksternal. Aplikasi uji teori dilakukan untuk melihat kontribusi UE secara lebih mendalam dan melihat cara yang paling baik untuk implementasi promosi demokrasi. Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah untuk memeriksa sejauh mana kontribusi UE dalam promosi demokrasi telah membawa pengaruh perbaikan demokrasi di Myanmar menggunakan tiga model promosi demokrasi UE yang diformulasikan oleh Lavenex dan Schimmelefenig, yaitu *linkage*, *leverage*, dan *governance*. Berdasarkan ketiga model tersebut, budaya demokratis, institusi yang demokratis, dan pemerintahan yang demokratis diharapkan sebagai hasil dari promosi demokrasi Uni Eropa yang akan mengarah pada peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri. Pada akhirnya, penelitian ini memberikan sebuah jawaban model promosi demokrasi seperti apa yang dianggap paling efektif bagi UE untuk peningkatan demokrasi di Myanmar.

Teori

Sandra Lavenex dan Frank Schimmelfennig telah mengembangkan tiga model promosi demokrasi UE pada artikel mereka yang berjudul "*EU Democracy Promotion in the neighborhood: from leverage to governance?*" Sebagai aktor normatif dunia, UE memiliki gagasan untuk menyebarkan hal-hal yang dianggap baik ke seluruh dunia tanpa

⁶ Cook, A.D.B. "Positions of responsibility: A comparison of ASEAN and EU approaches towards Myanmar." *International Politics*, 47, no. 3-4, 433-449. 2010. doi.org/10.1057/ip.2010.7

⁷ Höhn, H. "The Role of European Union in the democratization of post-military regimes. A case study on the role of European Union in the democratization of Myanmar." Master thesis., Leiden University, 2016.

⁸ Staunton, E. & Ralph, J. "The Responsibility to Protect norm cluster and the challenge of atrocity prevention: an analysis of the European Union's strategy in Myanmar," *European Journal of International Relations*, 1-27. 2019. doi.org/10.1177/1354066119883001

terkecuali, khususnya pada negara-negara tetangga dan negara berkembang. Akan tetapi, metode dan cara implementasi peran yang dapat dilakukan UE akan berbeda-beda sesuai dengan letak geografis dan kondisi geopolitik negara tersebut di mata UE. Tiga model promosi demokrasi yang dikembangkan oleh Lavenex dan Schimmelfennig menawarkan elemen-elemen sebagai berikut, yaitu *linkage*, *leverage*, dan *governance* yang dapat digunakan untuk melihat secara komprehensif kontribusi apa yang telah dilakukan oleh UE.⁹ Ketiga elemen ini diharapkan dapat melihat model mana yang dianggap paling cocok untuk diterapkan di negara dan di kawasan tertentu, termasuk Myanmar di Asia Tenggara.

Linkage model

Dalam *linkage model*, metode *bottom-up* dianggap sebagai cara yang paling efektif untuk mempromosikan demokrasi di mana masyarakat menjadi sasarannya. Budaya demokrasi adalah hasil utama yang harus dicapai berdasarkan penerapan *linkage model*. Sosialisasi diyakini sebagai instrumen utama untuk menanamkan budaya demokrasi pada masyarakat tersebut. Model ini juga dapat direalisasikan melalui dukungan secara langsung maupun tidak langsung. Dukungan langsung dapat berbentuk promosi yang dilakukan dalam bentuk materi atau pendidikan. Memberikan dukungan finansial kepada organisasi masyarakat yang pro-demokrasi dan mengorganisasi pertemuan, seminar, serta dialog adalah beberapa contoh utama pada praktik dukungan secara langsung. Dukungan tidak langsung dapat dilakukan melalui modernisasi di mana pembangunan ekonomi adalah ukuran terbaik untuk mengukur keberhasilan modernisasi.

Leverage model

Model ini berfokus pada level institusi negara dengan tujuan merekonstruksi institusi negara menjadi lebih demokratis. Model ini dapat dianggap sebagai sebuah pendekatan *top-down* dalam mempromosikan demokrasi. Persyaratan politik dianggap sebagai instrumen utama dalam *leverage model* di mana UE akan memberikan penghargaan atau keistimewaan jika negara sasaran telah berhasil memenuhi persyaratan mereka. Selama penerapan *leverage model*, UE juga harus menjaga kredibilitasnya agar dihormati dan dipandang oleh negara sasaran. Posisinya adalah UE menjadi komando atau berada di atas negara yang diberikan bantuan. Dengan kata lain, model ini bukanlah bersifat kemitraan.

Governance model

Model ini sangat penting untuk membangun pemerintahan yang lebih baik pada sebuah pemerintahan baru yang negara sasarannya masih tergolong rapuh setelah transisi besar-besaran dari pemerintahan militer ke sipil. Hal ini sama halnya dengan kondisi Myanmar. *Governance model* berfokus pada sektor-sektor tertentu di mana UE dapat mengembangkan kerja sama bersama negara sasaran dengan tujuan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan diharapkan sedikit banyak dapat mengadopsi nilai-nilai UE dalam menjalankan pemerintahan negaranya. Sosialisasi dipahami sebagai instrumen utama untuk mempromosikan demokrasi dalam model ini. Dalam *governance model*, UE berupaya untuk mentransfer norma-norma tata kelola pemerintahan yang demokratis, yaitu berdasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.

Tabel di bawah ini merangkum beberapa hal penting dari tiga model promosi demokrasi Uni Eropa.¹⁰

Tabel 1. Tiga model promosi demokrasi

⁹ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: from Leverage to Governance?", *Democratization* 18, no. 4, 885-909. 2011. doi.org/10.1080/13510347.2011.584730

¹⁰ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Democracy Promotion", 890-898.

<i>Linkage</i>	
Target	Masyarakat (<i>society</i>)
Hasil	Budaya demokratis (<i>democratic culture</i>)
Lingkup	Transnasional (<i>transnational</i>)
Instrumen	Sosialisasi (<i>socialization</i>)
<i>Leverage</i>	
Target	Pemerintahan yang mengakomodasi kepentingan umum (<i>polity</i>)
Hasil	Institusi yang demokratis (<i>democratic institution</i>)
Lingkup	Antarpemerintah (<i>intergovernmental</i>)
Instrumen	Persyaratan (<i>conditionality</i>)
<i>Governance</i>	
Target	Sektor (<i>Sector</i>)
Hasil	Tata kelola pemerintahan yang demokratis (<i>democratic governance</i>)
Lingkup	Lintas pemerintah (<i>transgovernmental</i>)
Instrumen	Sosialisasi (<i>socialization</i>)

Metodologi

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode tinjauan literatur yang mencakup jurnal akademik, buku, dan situs resmi. Hipotesis juga akan dikembangkan pada bagian analisis di masing-masing model promosi demokrasi untuk melihat apa yang dilakukan UE dalam mempromosikan

demokrasi. Dalam penelitian ini, hipotesis awal yang dibangun adalah model *linkage*, *leverage*, dan *governance* merupakan tiga model UE yang dapat digunakan dalam promosi demokrasi di Myanmar.

Hubungan Uni Eropa – Myanmar sebelum 2011

Hubungan Uni Eropa - Myanmar sebelum 2011 diwarnai dengan pemberian sanksi, embargo senjata, dan pembatasan visa sebagai bentuk kritik terhadap junta militer. Sebelum periode kedua junta militer (1988-2011), Eropa Barat, khususnya Jerman Barat, Prancis, dan Inggris, merupakan salah satu donor paling dermawan bagi rezim militer otoriter Jenderal Ne Win (1962-1988), tetapi semua jenis bantuan dihentikan oleh negara-negara Eropa Barat ketika rezim militer menolak hasil pemilu di tahun 1990.¹¹ *The National League for Democracy* (NLD) memenangkan pemilihan, tetapi rezim militer menolak dan mengambil alih pemerintahan.

Pada tahun 1996, UE menegaskan kembali posisinya sebagai respon kepada pemerintahan otoriter Myanmar yang dianggap banyak melanggar hak asasi manusia dengan menerapkan sanksi berdasarkan *the EU Common Position* 1996/635/CFSP (Inooka, 2011). Masih berdasarkan *the EU Common Position*, pada tahun 1997, UE juga menarik hak istimewa *Generalized System of Preferences* (GSP) untuk produk pertanian dan industri yang mempengaruhi sekitar 5% dari ekspor Burma.¹² Namun, UE masih berusaha untuk mempromosikan demokrasi di Myanmar dengan menawarkan bantuan pembangunan, tetapi sayangnya pemerintah militer justru

¹¹ Egretau, R. "Intra-European Bargaining and the 'Tower of Babel' EU Approach to the Burmese Conundrum." *East Asia*, 27, no. 1. 15-33. 2010. doi.org/10.1007/s12140-009-9088-x

¹² Ewing-Chow, M. "First Do No Harm: Myanmar Trade Sanctions and Human Rights." *Northwestern Journal of International Human Rights*, 5, no. 2, 152-180. 2007.

menolak bantuan ini. Merespon niat baik UE dan negara-negara adidaya lainnya untuk memberikan bantuan, pemerintahan junta militer, pada saat itu, mempertanyakan mengapa Myanmar harus menerima bantuan dan dukungan dari negara-negara adidaya yang telah memberlakukan peraturan-peraturan yang dapat menyebabkan keruntuhan negara tersebut.¹³

Secara garis besar, periode 1996-2011 diwarnai dengan pengenaan sanksi dari UE untuk Myanmar. Selain tetap memberlakukan sanksi seperti embargo senjata dan penangguhan kerja sama dan bantuan bilateral non-kemanusiaan yang telah dibentuk, UE memberlakukan larangan visa bagi anggota rezim militer, anggota pemerintah, petugas keamanan dan anggota keluarganya.¹⁴ Sanksi semakin diperketat setelah adanya tindakan keras terhadap protes yang dilakukan oleh golongan pro-demokrasi yang dipimpin oleh para biksu Buddha pada September 2007. Peristiwa ini dikenal dengan Revolusi Saffron. Sanksi ini dikenakan dengan menargetkan 1.207 perusahaan dengan tindakan termasuk pelanggaran visa bagi sekitar 400 orang dalam perusahaan, pembekuan aset, dan mengambil langkah baru untuk pemberian sanksi pada sektor kayu, logam, dan permata.¹⁵

Akibatnya, UE sempat mengalami kesulitan dalam berperan aktif di Myanmar karena sanksi-sanksi yang sebelumnya telah diberikan. Untuk itu, transisi politik pada tahun 2011 dilihat sebagai kesempatan bagi UE untuk masuk dan berperan aktif kembali dalam proses demokratisasi di Myanmar.

Linkage Model: Kontribusi Uni Eropa dalam Membangun Budaya Demokratis

¹³ Egretau, R. "Intra-European Bargaining", 15-33.

¹⁴ Inooka, H. "EU Normative Sanctions on Burma/Myanmar and the DPRK: Out of the Effective Range of EU Democracy Promotion," *EUIJ Kyushu Review*, Issue 1, 57-85. 2011.

¹⁵ Egretau, R. "Intra-European Bargaining", 15-33.

Membangun budaya demokratis menjadi prioritas utama bagi pemerintahan sipil Myanmar pada saat itu. Setelah transisi politik, Myanmar memiliki prioritas untuk memperkuat tata kelola pemerintahan, membangun budaya demokratis melalui perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up*), dan mempromosikan pembangunan yang berpusat pada manusia (*people-centered*). Dalam *linkage model* dijelaskan bahwa dukungan langsung, seperti memfasilitasi dialog, seminar, dan keterlibatan masyarakat, serta dukungan tidak langsung dalam bentuk pembangunan ekonomi bersamaan dengan peningkatan pendidikan yang lebih baik adalah kunci untuk konsolidasi demokrasi.¹⁶ Uni Eropa, selanjutnya, merancang beberapa cara untuk mendukung pembangunan ekonomi dan meningkatkan kualitas pendidikan dalam rangka mempromosikan budaya demokrasi kepada masyarakat. Dalam proses pendekatan kepada masyarakat, instrumen sosialisasi dianggap sebagai cara yang paling efektif.

Kondisi ekonomi di Myanmar dianggap paling buruk di antara negara-negara Asia Tenggara lainnya. Keadaan ini diasumsikan sebagai hasil dari apa yang telah dilakukan oleh pemerintah militer selama hampir 50 tahun. Akibatnya, Myanmar, yang telah menjadi salah satu ekonomi regional terkemuka di Asia Tenggara pada tahun 1960-an, memiliki PDB per kapita terendah di Asia Tenggara pada 2010¹⁷ dan menjadi negara termiskin di Asia Tenggara.¹⁸ Melihat kondisi ini, U Thein Sein merancang strategi pembangunan nasional di bawah Kerangka Reformasi Ekonomi dan Sosial (*The Framework for Economic and*

¹⁶ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Democracy Promotion," 892.

¹⁷ EEAS, "Joint EU Development Partners' Transitional Strategy for Myanmar 2014-2016," 2013, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/joint-eu-development-partners-transitional-strategy-for-myanmar-2014-2016_en.pdf.

¹⁸ Turnell, S. "Myanmar in 2010: Doors Open, Doors Close." *Asian Survey* 51, no. 1, 148-154. 2011. doi: 10.1525/as.2011.51.1.148

Social Reform, FESR) yang diimplementasikan pada 2012 sampai dengan 2015.

Selain itu, pendidikan juga memainkan peran penting untuk menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi. Kondisi sektor pendidikan di Myanmar juga dianggap kurang baik. Sekitar 900.000 anak usia sekolah dasar tidak bersekolah dan banyak siswa berusia lanjut masih terdaftar di sekolah dasar.¹⁹ Melihat kondisi pendidikan yang buruk, guru sebagai salah satu aktor kunci memerlukan pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan kualitas diri sebagai tenaga pengajar. Dalam bidang pendidikan, Myanmar menghabiskan kurang dari 0,57% dari PDB pada tahun 2000 dan dianggap sebagai yang terendah di dunia. Banyaknya pembatasan dalam pendidikan dan diskusi akademis juga dianggap sebagai salah satu faktor yang mengakibatkan buruknya kualitas pendidikan di Myanmar. Dalam pemerintahan baru, Presiden U Thein Sein merespon kondisi buruk kualitas pendidikan di negaranya dengan mengusulkan upaya untuk meningkatkan sistem pendidikan dan menetapkan pedoman baru yang disebut *'education for all'* atau pendidikan untuk semua. Pedoman ini bertujuan untuk meningkatkan standar pendidikan ke tingkat internasional.²⁰

Dalam *linkage model*, pembangunan ekonomi dianggap sebagai sarana untuk membantu negara menjadi lebih demokratis. Melalui bantuan pembangunan, UE turut berkontribusi pada pembangunan ekonomi Myanmar. Hal ini dilakukan sebagai salah satu tujuan UE dalam peningkatan demokrasi. Pertama, mengambil inspirasi dari hipotesis Lavenex dan Schimmelfennig dalam *linkage model*²¹, peneliti berhipotesis bahwa peningkatan hubungan perdagangan, bantuan, dan investasi di Myanmar di mana manfaatnya

juga memberikan dampak secara merata untuk masyarakat luas akan membantu pembangunan ekonomi yang mengarah pada peningkatan kualitas demokrasi. Merujuk pada hipotesis ini, UE telah melakukan beberapa upaya untuk meningkatkan hubungan perdagangan, bantuan, dan investasi ke Myanmar.

Upaya pertama yang dilakukan UE adalah menghapus sanksi pada tahun 2012 yang dimaksudkan untuk membantu Myanmar meningkatkan perdagangan dan memperbaiki kondisi ekonominya. Pada Juli 2013, Dewan Urusan Luar Negeri Uni Eropa (*Foreign Affairs Council of the European Union*) meluncurkan inisiatif yang disebut Kerangka Kerja Komprehensif untuk Kebijakan dan Dukungan Uni Eropa untuk Myanmar (*Comprehensive Framework for the European Union's Policy and Support to Myanmar/Burma*).²² Di bawah Kerangka Kerja Komprehensif ini, Uni Eropa membuka kembali *the Generalized System of Preferences* (GSP) ke Myanmar untuk memperkuat hubungan perdagangan di mana Myanmar dapat membayar tarif lebih rendah atau bahkan penghapusan bea untuk melakukan aktivitas ekspor ke UE. Selain itu, UE juga telah memulihkan kembali hubungan perdagangan dengan Myanmar pada tahun 2013 melalui skema *the Everything but Arms scheme*. Skema ini memberikan akses penuh dalam bentuk bebas bea dan kuota pada Myanmar ke UE kecuali untuk komoditi persenjataan. UE juga menyumbang bantuan pembangunan melalui *Multi-Donor Livelihoods and Food Security Trust Fund* (LIFT). Melalui bantuan ini, UE berkontribusi sebanyak 115 juta euro untuk mendukung lebih dari satu juta orang di 90 proyek guna menciptakan komoditi pertanian yang lebih baik di daerah pedesaan dan meningkatkan akses pasar.²³

¹⁹ EEAS, "Joint EU Development Partners."

²⁰ Lall, M. *Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule*. London: C. Hurst and Co Ltd. 2016.

²¹ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Democracy Promotion", 892.

²² EEAS, "Joint EU Development Partners."

²³ European Commission, "Element for an EU strategy vis-à-vis Myanmar/Burma: A Special Partnership for Democracy, Peace, and Prosperity," 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/myanmar/docs/join_2016_24_fl_communication_from_commission_to_inst_e_n_v5_p1_849592.pdf.

Upaya-upaya ini menunjukkan bahwa Uni Eropa telah berusaha untuk terlibat dalam pembangunan ekonomi Myanmar dengan menjangkau masyarakat luas termasuk di daerah pedesaan. Manfaatnya diharapkan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat sipil karena tujuan utama *linkage model* adalah untuk mempromosikan demokrasi dari bawah. Melalui upaya ini, dapat dikatakan bahwa UE telah berkontribusi pada peningkatan hubungan perdagangan, bantuan, dan investasi Myanmar. Meskipun beberapa kontribusi masih berjalan dan hasilnya masih dipertanyakan, UE telah menunjukkan kontribusi yang cukup besar dalam pembangunan ekonomi di Myanmar dan dapat dikatakan membawa peningkatan pada kualitas demokrasi di Myanmar.

Kedua, melihat kondisi pendidikan di Myanmar yang buruk, hal ini mempengaruhi implementasi budaya demokratis, hipotesis kedua adalah peningkatan bantuan UE untuk meningkatkan sistem pendidikan juga akan mengarah pada peningkatan kualitas demokrasi.²⁴ Dalam mewujudkan sistem pendidikan yang lebih baik, UE turut memperhatikan sektor ini. Kontribusi finansial UE untuk pengembangan sektor pendidikan mencapai 38 juta euro per tahun.²⁵ Selain memberikan bantuan keuangan, UE juga bekerja untuk mendukung pendidikan di bawah Tinjauan Sektor Pendidikan Komprehensif (*the Comprehensive Education Sector Review*) untuk meningkatkan pendidikan, meninjau kebebasan diskusi akademik, dan untuk melakukan pemberdayaan para guru di Myanmar.²⁶

Sementara itu, beberapa proyek yang berkaitan dengan sektor pendidikan adalah Program Erasmus + dan *The Horizon 2020 EU Research Program*. Program-program ini dimaksudkan untuk meningkatkan kerja sama antaruniversitas dan menghubungkan ilmu

pengetahuan, penelitian, dan inovasi dengan pembangunan Myanmar.²⁷ Sejak 2014-2019, program Erasmus+ dalam proyek *Erasmus Mundus Joint Master-Degree* (EMJMDs) telah memilih 19 orang penerima beasiswa.²⁸ Dalam program *Capacity Building for Higher Education* (CBHE), UE telah menyeleksi 16 proposal upaya reformasi dan modernisasi pendidikan tinggi dari 21 proposal yang dikirimkan oleh warga Myanmar.²⁹ Urgensi dari upaya-upaya ini adalah untuk mempromosikan demokrasi yang dimulai dari masyarakat. Hal ini dilakukan dengan mendidik mereka untuk menumbuhkan budaya demokrasi. Meskipun hasil akhir dari upaya-upaya ini masih belum terlihat secara langsung, dapat dikatakan bahwa melalui *linkage model*, Uni Eropa telah mengimplementasikan beberapa proyek untuk meningkatkan sistem pendidikan di Myanmar. Proyek-proyek ini juga selaras dengan rencana '*education for all*' milik pemerintah. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa, kontribusi-kontribusi ini telah dilakukan untuk membawa perbaikan demokrasi di Myanmar. Hal ini ditunjukkan dengan adanya peningkatan peringkat kebebasan sipil di Myanmar. Menurut Freedom House, nilai kebebasan sipil di Myanmar meningkat dari 7 menjadi 6 karena peningkatan diskusi publik, media, cakupan, dan sektor pendidikan.³⁰ Nilai ini terus meningkat sampai tahun 2018 dengan mencapai nilai 5 dari 7.³¹ Penilaian ini berarti bahwa nilai 7 mengindikasikan bahwa suatu negara tergolong tidak bebas atau demokratis, sedangkan nilai 5

²⁷ EEAS, "Joint EU Development Partners."

²⁸ European Commission, "Erasmus+ for Higher Education in Myanmar," 2020, https://ec.europa.eu/assets/eac/erasmus-plus/factsheets/asia-central/myanmar_erasmusplus_2019.pdf.

²⁹ European Commission, "Erasmus+ for Higher Education in Myanmar."

³⁰ Freedom House, "Myanmar: Freedom in the World 2012," 2012, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/burma>.

³¹ Freedom House, "Myanmar: Freedom in the World 2018," 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/myanmar>.

²⁴ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Democracy Promotion", 892.

²⁵ EEAS, "Joint EU Development Partners."

²⁶ EEAS, "Joint EU Development Partners."

menjelaskan bahwa negara sudah menuju pada proses demokrasi, sehingga dikatakan separuh bebas atau *'partly free'*.

Ketiga, melihat pentingnya metode *bottom-up* pada promosi demokrasi dalam *linkage model*, keterbukaan transnasional juga diperlukan. Dengan kata lain, Myanmar harus lebih terbuka, sehingga UE dapat sepenuhnya merangkul negara tersebut. Oleh karena itu, hipotesis ketiga yang dibangun adalah kemudahan akses eksternal dan kemudahan untuk mendekati masyarakat sipil akan mengarah pada peningkatan kualitas demokrasi. Dalam hal ini, UE tidak hanya perlu mendapatkan akses masuk dari Pemerintah Burma, tetapi juga perlu memperoleh penerimaan dari masyarakat sipil untuk mentransfer beberapa nilai lebih dalam lagi. Dalam hal ini, UE dapat secara langsung menjangkau masyarakat sipil dan bekerja bersama mereka dalam mengimplementasikan Peta Jalan Uni Eropa untuk Keterlibatan dengan Masyarakat Sipil (*EU Roadmap for Engagement with Civil Society*) yang diluncurkan pada September 2015.³² Hal ini dianggap sebagai titik awal yang baik untuk merangkul masyarakat dan mengedukasi mereka terkait esensi demokrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UE telah berhasil memperoleh akses dan penerimaan oleh masyarakat sipil dengan melatih dan melibatkan Organisasi Masyarakat Sipil (CSOs) dan LSM di Myanmar. Jika proyek ini terus-menerus dilaksanakan di level masyarakat, hal ini diasumsikan dapat membawa peningkatan terhadap kualitas demokrasi di Myanmar. Seperti yang tercatat menurut Freedom House, kebebasan sipil di Myanmar telah meningkat dari 6 pada 2015 menjadi 5 pada 2016³³ dan masih berada

diangka 5 di tahun 2018.³⁴ Hal ini dapat dikarenakan oleh hasil dari upaya-upaya perbaikan kualitas peendidikan yang berimplikasi pada masyarakat yang lebih teredukasi dan lebih sadar akan pentingnya kebebasan berekspresi. Di sini, pemerintah juga telah memberikan respons positif, misalnya, untuk perlahan memberikan kebebasan media dan mengekspresikan suara mereka.

Berdasarkan hipotesis ketiga yang telah dibangun, UE telah memberikan kontribusi dalam mempromosikan demokrasi di Myanmar. Apa yang telah dilakukan UE untuk pembangunan dan berusaha terlibat langsung dengan masyarakat sipil melalui *linkage model* telah mengarah pada peningkatan demokrasi di Myanmar. Meskipun beberapa proyek masih berjalan dan membutuhkan waktu untuk mengevaluasi efektivitasnya, UE telah menunjukkan kontribusinya dengan memberikan dukungan dari bawah, yakni melalui pendekatan kepada masyarakat, guna membangun budaya demokrasi di Myanmar. Diharapkan dengan membangun budaya demokrasi, kualitas demokrasi di Myanmar akan secara bertahap meningkat. Meskipun masih ada banyak kendala dalam proses reformasi ekonomi, seperti kepentingan ekonomi elit-elit Myanmar (*Tatmadaw*)³⁵, peningkatan demokrasi akan terus meningkat jika UE, sebagai aktor eksternal sekaligus promotor demokrasi, tetap konsisten mengambil peran dalam proses demokratisasi melalui *linkage model*.

Leverage Model: Kontribusi Uni Eropa dalam Membangun Institusi yang Demokratis

Institusi yang demokratis penting dalam melihat keberhasilan reformasi politik dan

³² European Commission, "Element for an EU strategy."

³³ Freedom House. "Myanmar: Freedom in the World 2016," 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/myanmar>.

³⁴ Freedom House. "Myanmar: Freedom in the World 2018," 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/myanmar>

³⁵ Kingsbury, D. "Political Transition in Myanmar: Prospects and Problems," *Asian Politics and Policy* 6, no. 3, 351-373. 2014. doi.org/10.1111/aspp.12115

mengurangi kontrol militer. Melalui *leverage model*, UE berkontribusi secara *top-down* dalam membantu Myanmar menciptakan institusi yang lebih demokratis. *Leverage model* selalu dikaitkan dengan esensi penggunaan persyaratan politik (*political conditionality*) sebagai instrumen untuk promosi demokrasi.³⁶ Dalam kasus Myanmar, hal terpenting untuk mewujudkan institusi yang demokratis adalah perlunya proses pemilihan umum yang bebas dan adil serta penguatan fungsi parlemen yang demokratis, sehingga dapat membawa perbaikan bagi institusi pemerintahan di Myanmar.

Myanmar berada di bawah dominasi *Tatmadaw* selama hampir 50 tahun. Kondisi institusi pemerintahan Myanmar mulai berubah pada tahun 1992 ketika pemerintah mengadopsi undang-undang baru untuk menetapkan 25% dari semua kursi di parlemen nasional untuk anggota militer dengan tujuan untuk memberikan kesempatan bagi orang lain di luar militer untuk duduk di kursi parlemen.³⁷ Namun dalam implementasinya, militer masih memegang kendali. Pemilu 2010 dianggap sebagai langkah besar untuk menciptakan pemerintahan sipil, akan tetapi kontrol militer sayangnya masih sangat kental di dalamnya. Sebelum pemilihan umum, pemerintah militer membentuk Konstitusi 2008 dan memberlakukan Pasal 59 (f) untuk mencegah kepresidenan Aung Sang Suu Kyi³⁸ dan peraturan tentang 25% reservasi kursi untuk militer perlu tetap ada. Selama proses pemilihan, pembatasan media berlaku, kebebasan berbicara, dan berkumpul juga sangat dibatasi. Dalam pemilu 2015, juga tidak ada perubahan secara signifikan meskipun *National League for Democracy* (NLD) sudah bergabung dalam pemilu.

Keadaan tersebut dipandang sebagai peluang bagi UE untuk mempromosikan demokrasi dari level atas dengan cara merekonstruksi institusi negara melalui *leverage model*. Harapannya adalah kontribusi UE akan mengarah pada peningkatan kualitas institusi yang lebih demokratis. Peneliti berhipotesis bahwa peningkatan bantuan UE dan keterlibatan langsung untuk membangun lembaga negara yang lebih demokratis akan mengarah pada perbaikan atau peningkatan kualitas lembaga yang lebih demokratis. Sejalan dengan ini, UE telah terlibat dalam beberapa proses demokrasi di Myanmar, yakni dengan mengerahkan Misi Pengamatan Pemilu (*Election Observation Missions*, EOM) Internasional terbesar untuk pemilu Myanmar 2015.³⁹ Upaya yang dilakukan oleh UE ditujukan untuk mengawasi dan menilai apakah pemilihan umum di Myanmar telah berjalan dengan adil dan bebas tanpa intervensi militer dan pihak-pihak berkepentingan lainnya pada pemilihan tersebut. Dalam upaya ini, UE kemudian perlu memberikan saran dan rekomendasi untuk pemilihan umum yang lebih baik kedepannya. Melalui observasi dan asesmen pada proses pemilihan umum, kontribusi UE melalui EOM ini dapat dilihat sebagai implementasi *leverage model* yang diharapkan dapat berguna sebagai laporan untuk perbaikan pada pemerintahan Myanmar ke depannya.

Selain itu, UE juga menjalin kerja sama antar-parlemen yang terus berlanjut antara Parlemen Eropa dan Parlemen Myanmar melalui Pendekatan Dukungan Demokrasi secara Komprehensif oleh Parlemen Eropa.⁴⁰ Di bawah kerangka tersebut, UE berfokus pada transfer pengetahuan fungsi utama parlemen di mana akan sangat penting bagi pemerintahan

³⁶ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Democracy Promotion," 892-895.

³⁷ Turnell, S. "Myanmar's Fifty-Year Authoritarian Trap."

³⁸ Than, M. "Myanmar in 2014: Great Expectations Unfulfilled," *Asian Survey* 55, no. 1, 184-191. 2015. doi.org/10.1525/as.2015.55.1.184

³⁹ EEAS, "EU Deploys Election Observation Mission to Myanmar," 2015, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5909/eu-deploys-election-observation-mission-to-myanmar_en.

⁴⁰ European Commission. "Element for an EU strategy."

sipil yang dibentuk saat itu.⁴¹ Kontribusi UE pada pengamatan pemilu dan dukungan untuk Parlemen Myanmar cukup untuk mengasumsikan bahwa UE telah berupaya masuk mempromosikan demokrasi melalui *leverage model*. Melakukan pengamatan terhadap lembaga negara dan memberikan laporan guna terselenggaranya pemilihan umum yang kredibel dan transparan serta upaya kerja sama dalam membangun lembaga parlemen yang lebih baik dapat menjadi contoh upaya yang telah dilakukan oleh UE dalam mempromosikan demokrasi ke Myanmar dengan pendekatan *top-down*.

Leverage model juga menyoroti persyaratan politik sebagai instrumen dalam melakukan promosi demokrasi. Hipotesis kedua terkait dengan persyaratan politik adalah persyaratan politik spesifik yang telah ditetapkan oleh UE dan imbalan yang diberikan oleh UE kepada negara sasaran akan mengarah pada peningkatan kualitas demokrasi. Hipotesis ini dan persyaratan sebagai instrumen sulit untuk dijelaskan karena kasus promosi demokrasi di Myanmar dapat dikatakan berbeda dengan implementasi model *leverage* di wilayah lainnya yang pada umumnya memiliki keterikatan politik cukup tinggi dengan UE atau merupakan negara tetangga dari anggota UE. Upaya UE melalui pengamatan pemilu dan kerja sama antar-parlemen, misalnya, dilakukan semata-mata untuk menopang Myanmar dalam menuju negara yang demokratis. Jika menempatkan persyaratan politik sebagai instrumen yang efektif dalam *leverage model*, dapat dikatakan bahwa sejauh ini tidak ada persyaratan yang jelas yang diminta UE ke Myanmar dalam upaya-upaya yang telah dilakukan. UE semata-mata bermaksud membantu Myanmar dalam mempromosikan demokrasi sebagai sarana untuk mengimplementasikan kebijakan luar negerinya sebagai bentuk dukungan demokrasi

dalam hubungan eksternal UE. Komitmen ini ditegaskan kembali di bawah Kerangka Strategis dan Rencana Aksi tentang Hak Asasi Manusia dan Demokrasi (*the Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*) yang diadopsi oleh Dewan Luar Negeri di 2012.⁴² Hal ini tidak terlepas dengan identitas UE sebagai aktor normatif dunia. Selain itu, apa yang telah dilakukan UE bukanlah sebagai bentuk penghargaan atau insentif yang diberikan kepada Myanmar. Hal ini dilakukan semata-mata untuk membantu Myanmar dalam mengubah kondisi negara sebagaimana berlandaskan pada dasar hukum UE, yakni pasal 2 dan 21 dari *Treaty of European Union* (TEU) dan pasal 205 dari *Treaty of the Functioning of the European Union* (TFEU).⁴³ Jika memang terdapat sebuah kepentingan tertentu, apa yang dilakukan adalah bentuk pencapaian kepentingan untuk memperkuat dan mempertahankan peran UE sebagai aktor normatif di dunia.

Berdasarkan pengamatan terhadap hipotesis ini, dapat disimpulkan bahwa hipotesis ini tidak berlaku untuk kasus promosi demokrasi di Myanmar karena UE tidak memberikan bantuan atau bekerjasama dengan Myanmar sebagai bentuk imbalan dan tidak ada persyaratan politik khusus yang harus dipenuhi Myanmar ketika menerima bantuan atau melakukan kerja sama. Prinsip persyaratan politik dalam *leverage model* dapat berlaku jika UE menggunakan instrumen ini di negara-negara tetangga, seperti di Eropa Timur dan Tengah, yang memiliki pengaruh kuat dari UE dan UE juga memiliki banyak kepentingan untuk mempertahankan peran dominan di wilayah tersebut. Tujuan pelaksanaan kerja sama dan hubungan bilateral ini adalah untuk mencapai demokrasi.

⁴¹ European Parliament, "Democracy Support," 2015, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights>

⁴² Bandone, A. "Promoting Democracy and Observing Elections," 2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.2.html

⁴³ Bandone, A. "Promoting Democracy and Observing Elections."

Menurut dua hipotesis di atas, dapat disimpulkan bahwa kontribusi UE dalam promosi demokrasi ke Myanmar melalui *leverage model* tampaknya kurang efektif dibandingkan dengan promosi demokrasi melalui *linkage model*. Dapat dikatakan bahwa UE telah melakukan implementasi maksimal sesuai dengan *leverage model* dalam membantu Myanmar guna menciptakan lembaga yang lebih demokratis melalui serangkaian penilaian dalam pemilihan umum 2015 dan kerja sama antar-parlemen yang diharapkan akan mengarah pada perbaikan pada lembaga negara. Namun, ketika melihat persyaratan politik sebagai instrumen untuk mempromosikan demokrasi melalui *leverage model*, dapat dikatakan bahwa apa yang telah dilakukan UE terhadap Myanmar gagal untuk memverifikasi hipotesis kedua. Peneliti berargumen bahwa kepentingan utama UE dalam melakukan upaya ini adalah mengingat institusi ini lekat dengan identitas sebagai aktor normatif dunia. Dengan begitu, memperkuat perannya sebagai kekuatan normatif dan menerapkan prinsip kebijakan luar negeri adalah alasan UE berkeinginan untuk mempromosikan demokrasi di Myanmar, sehingga tidak ada timbal balik konkret atau persyaratan tertentu yang harus diberikan oleh Myanmar pada UE setelah upaya ini dilakukan.

Governance Model: Kontribusi Uni Eropa dalam Menciptakan Tata Kelola Pemerintahan yang Demokratis

Negara berbasis hukum dan pemerintahan yang baik adalah prioritas utama bagi pemerintah baru di Myanmar. Hal ini dikarenakan oleh Myanmar yang belum memiliki pengalaman cukup dalam bentuk tata kelola pemerintahan sipil setelah periode panjang rezim otoriter yang berakhir pada 2010.⁴⁴ Promosi demokrasi melalui *governance model* di Myanmar bertujuan untuk

mentransfer serangkaian prinsip tata kelola demokratis UE, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Hubungan saling ketergantungan antarsektor di UE dan negara sasaran merupakan kriteria utama dari efektivitas *governance model*. Sosialisasi juga dipercaya sebagai instrumen utama untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang demokratis. Ketika *governance model* diterapkan pada hubungan eksternal UE, hal ini berarti bahwa UE sedang memainkan peran institusinya dan menyebarkan sistem aturan serta nilai-nilai miliknya di luar perbatasan UE.⁴⁵ Di sini, UE menetapkan beberapa upaya yang diharapkan akan mengarah pada beberapa perbaikan di tingkat pemerintahan.

Myanmar telah berada dalam rezim pemerintahan otoriter selama hampir 50 tahun di mana transparansi dan akuntabilitas masih kurang dan partisipasi sipil terbatas. Sebagai konsekuensinya, korupsi dan nepotisme menjadi masalah paling serius di level pemerintahan. Semenjak liberalisasi politik di tahun 2011, pemerintahan sipil baru masih belum berjalan dengan baik dan belum memiliki kontrol akan negara. Masih banyak kursi-kursi perwakilan pada sektor-sektor kunci yang didominasi oleh militer dan pemerintah masih memiliki kontrol terbatas pada sektor ekonomi dan pembangunan di wilayah periferi.⁴⁶ Dengan begitu, perbaikan di beberapa sektor tertentu harus dilakukan untuk memajukan proses demokratisasi baik dalam tingkat kelembagaan maupun masyarakat. UE mencoba mengembangkan beberapa kerja sama sektoral dengan Myanmar untuk mentransfer norma-norma dan nilai-nilai tata pemerintahan yang baik dengan harapan hal-hal yang sesuai dapat diadopsi dan dicontoh oleh Pemerintah

⁴⁵ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics", *Journal of European Public Policy* 16, no 6, 791-812. 2009. doi.org/10.1080/13501760903087696

⁴⁶ Bünte, M., et. al. "Taking Stock of Myanmar's Political Transformation since 2011." *Journal of Current Southeast Asia Affairs* 38, no. 3, 249-264. 2020. doi.org/10.1177/1868103420905140

⁴⁴ European Commission, "Element for an EU strategy."

Myanmar. Melalui *governance model*, prinsip-prinsip tersebut juga diharapkan bermanfaat dalam proses pengambilan keputusan di pemerintahan Myanmar untuk kebijakan-kebijakan di berbagai sektor dengan tingkat kontrol dan jangkauan pemerintah yang masih rendah, seperti sektor ekonomi dan pembangunan di wilayah pinggiran.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis, pertama, Myanmar perlu memiliki pengetahuan di beberapa sektor penting yang selanjutnya akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan dan membawa perbaikan di tingkat pemerintahan. Oleh karena itu, peneliti berhipotesis bahwa peningkatan hubungan dalam beberapa sektor spesifik atau kerja sama sektor-spesifik yang dibentuk oleh UE dan bertujuan mentransfer prinsip-prinsip tata pemerintahan yang demokratis akan mengarah pada peningkatan tata kelola pemerintahan yang lebih demokratis. Dalam *governance model*, dapat dilihat bahwa terdapat beberapa sektor yang menjadi fokus bagi UE dalam membangun hubungan sektor tertentu dengan Myanmar. UE berusaha terlibat secara signifikan dalam sektor keamanan internal, sosial, dan lingkungan. Di sektor keamanan, UE telah merancang Proyek Pelatihan Kebijakan Uni Eropa atau *EU's Policy Training Project* (2013-2015) untuk melatih Kepolisian Myanmar guna peningkatan profesionalitas kerja. Petugas kepolisian yang berpengalaman dari negara-negara anggota UE dikerahkan untuk mentransfer pengetahuan kepada pihak kepolisian di Myanmar tentang cara mengamankan dan melindungi hak-hak warga negara secara demokratis.⁴⁷ Tidak hanya dimaksudkan untuk melatih polisi secara praktik, upaya ini juga diharapkan dapat berbagi pengetahuan kepada petugas kepolisian tentang pentingnya hak-hak yang bersifat demokratis, sehingga mereka dapat berkontribusi secara lebih mendalam pada

pemerintah dalam memberikan saran dalam pengambilan keputusan nantinya.

Di sektor sosial, UE mencoba untuk merangkul badan tertentu guna memberikan asistensi terhadap perbaikan kebijakan dan administrasi buruh negara melalui Inisiatif untuk Mempromosikan Hak-Hak dan Praktik Ketenagakerjaan Mendasar di Myanmar (*the Initiative to Promote Fundamental Labor Rights and Practices in Myanmar*).⁴⁸ Upaya ini bermaksud untuk membantu pemerintah mengatur kebijakan ketenagakerjaan dan hal-hal terkait buruh dengan memastikan penghormatan terhadap hak-hak dasar buruh dan partisipasi aktor-aktor non-negara seperti bisnis dan pemangku kepentingan lainnya. Melalui sektor lingkungan, UE juga berusaha mempromosikan transparansi dan pentingnya pemeliharaan lingkungan. Hal ini dilakukan untuk menjamin bahwa Myanmar sejalan dengan UE dalam pencegahan pembalakan liar dan mengedepankan pentingnya transparansi dalam menetapkan undang-undang atau kebijakan di sektor lingkungan. Dukungan ini tercermin dalam Kesepakatan Kemitraan Sukarela dalam bidang kehutanan (FLEGT-VPA).⁴⁹

Melalui program-program ini, UE telah mengimplementasikan *governance model* dan memberikan kontribusinya dalam upaya membangun tata kelola pemerintah yang lebih demokratis, yakni dengan melibatkan Myanmar dalam beberapa sektor spesifik yang berpotensi dapat bermanfaat bagi mereka untuk mengubah pandangan dan kecenderungan pada proses pengambilan keputusan di setiap sektor agar lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif. Meskipun hasilnya masih belum terlihat dengan jelas dan beberapa program masih

⁴⁸ European Commission, "Element for an EU strategy."

⁴⁹ Council of the European Union, (2013). "Council Conclusion on the Comprehensive Framework for the European Union's Policy and Support to Myanmar/Burma," https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf.

⁴⁷ European Commission, "Element for an EU strategy."

berjalan, UE cukup serius dalam berkontribusi melalui serangkaian kegiatan ini. Jika UE secara konsisten mengembangkan kerja sama dalam sektor-sektor tertentu semacam ini di masa mendatang, upaya ini akan mengarah pada penciptaan pemerintahan yang lebih demokratis terlepas dari kemungkinan kondisi dan tekanan dominasi junta militer yang sewaktu-waktu menunjukkan ketidakpuasannya dengan upaya represif kembali. Dengan begitu, upaya-upaya ini perlu dibarengi dengan perbaikan tatanan pemerintah yang juga berkaca pada masa lalu di mana dominasi militer junta patut menjadi perhatian. Di sisi lain, peneliti juga berpendapat bahwa durasi setiap perengkulan terhadap sektor-sektor tertentu perlu lebih lama karena mentransfer prinsip-prinsip penting untuk menuju pemerintahan yang demokratis membutuhkan serangkaian perubahan dalam cara berpikir pada banyak aktor dan tata kelola pemerintahan tersebut.

Sosialisasi sebagai instrumen utama untuk membangun pemerintahan yang demokratis juga sangat penting dalam penerapan *governance model*. Lavenex dan Schimmelfennig menyatakan bahwa hal utama yang mendasari *governance model* adalah sosialisasi yang menjadi salah satu faktor pemicu perubahan.⁵⁰ Dengan demikian, peneliti berhipotesis bahwa mentransfer prinsip-prinsip pemerintahan demokratis secara efektif melalui sosialisasi akan membawa peningkatan kualitas demokrasi di negara sasaran, dalam konteks ini adalah Myanmar. Dalam hal ini, UE membentuk agenda untuk meningkatkan transparansi dan nilai-nilai partisipasi dalam sektor keadilan di bawah *The MyJustice* (2015-2019).⁵¹ Keadilan telah menjadi salah satu masalah di Myanmar terutama bagi orang miskin, termarginalisasi, dan minoritas, contohnya pada hak-hak minoritas Rohingya. Dalam upaya ini, UE berusaha meningkatkan

hubungan dengan komunitas, praktisi hukum, dan lembaga peradilan untuk menggunakan pendekatan inovatif seperti mediasi dan layanan hukum untuk mengedukasi sektor-sektor pada badan pemerintahan tertentu tentang pentingnya keadilan dan untuk mensosialisasikan pentingnya partisipasi secara inklusif dalam pengambilan keputusan.⁵² Dengan cara-cara ini, UE menggunakan instrumen sosialisasi untuk merumuskan beberapa pendekatan yang dapat menjembatani masyarakat dan pejabat pemerintah. Selanjutnya, UE juga membuat inisiatif melalui Penguatan Kelembagaan dan Dukungan Dialog Kebijakan (*Institutional Strengthening and Policy Dialogue Support*, ISPDS) dengan Kementerian Perencanaan Nasional dan Pengembangan Ekonomi Myanmar.⁵³ Serangkaian sosialisasi melalui seminar, dialog dengan pemerintah, dan lokakarya tentang perumusan strategi dengan pegawai pemerintah dan masyarakat sipil telah dilakukan untuk memperkuat transparansi dan meningkatkan akses partisipasi sipil dalam pengambilan keputusan, serta mendukung perumusan dan implementasi strategi reformasi administrasi publik di Myanmar.

Berdasarkan dua hal di atas, UE telah menunjukkan kontribusi melalui *governance model* dengan lebih menekankan pada proses sosialisasi melalui penyuluhan pentingnya keadilan untuk masyarakat dan praktisi hukum, serta mendukung reformasi sektor publik dalam pelayanan publik. Ditujukan untuk mentransfer prinsip-prinsip tata pemerintahan yang demokratis, upaya-upaya ini selaras dengan definisi tata kelola pemerintahan yang baik menurut UE, yakni mendukung efektivitas lembaga-lembaga pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan sektor publik, dan pengembangan hukum dan peradilan serta yang terpenting adalah untuk mempromosikan

⁵⁰ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. "EU Democracy Promotion," 895-898.

⁵¹ European Commission, "Element for an EU strategy."

⁵² European Commission, "Element for an EU strategy."

⁵³ EEAS, "Myanmar (Burma) and the EU," 2016, https://eeas.europa.eu/delegations/myanmar-burma/1569/myanmar-burma-and-eu_en.

transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.⁵⁴ Berdasarkan dua hipotesis tersebut, UE telah menyumbangkan beberapa upaya seperti asistensi terhadap perbaikan kebijakan dan administrasi dan sosialisasi layanan hukum untuk membangun pemerintahan yang lebih demokratis di Myanmar.

Kesimpulan

Terlepas dari kudeta militer yang kembali terjadi di awal tahun 2021, Myanmar sebelumnya telah berkomitmen untuk menjalani transisi politik di tahun 2011 untuk menjadi negara yang lebih demokratis. Pada periode ini, UE telah melakukan beberapa upaya dalam mempromosikan demokrasi di Myanmar dan secara aktif membantu Pemerintah Myanmar untuk beralih dari dominasi junta militer menuju pemerintahan sipil yang demokratis. Analisis penelitian menggunakan tiga model promosi demokrasi UE yang dikembangkan oleh Lavenex dan Schimmelfennig telah menjawab sejauh mana kontribusi UE membantu Myanmar dalam membangun budaya, institusi, dan pemerintahan yang demokratis dengan berpangku pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.

Dapat disimpulkan bahwa *linkage model* adalah model yang paling efektif untuk digunakan oleh UE dalam mempromosikan demokrasi di Myanmar pada periode 2011-2020. UE telah berkontribusi pada banyak proyek dan kebijakan yang dapat dikatakan membantu Myanmar dalam mencapai peringkat kebebasan yang lebih baik. Di sisi lain, kontribusi yang telah dilakukan UE menggunakan *governance model* juga dapat membantu dalam beberapa perbaikan di Myanmar selama UE tetap konsisten dalam

melaksanakan proyek-proyek tersebut. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa dibutuhkan banyak usaha dan waktu untuk mengubah cara berpikir masyarakat dan mendifusikan norma-norma serta nilai-nilai demokrasi yang baru untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan demokratis. Sementara itu, *leverage model* dapat dikatakan sebagai metode yang cukup sulit untuk diimplementasikan dalam upaya mempromosikan demokrasi di Myanmar. Namun, UE telah menunjukkan niatan baik dengan menurunkan anggota EOM terbesar untuk pemilihan umum di tahun 2015. Akan tetapi, ketika berbicara tentang persyaratan politik sebagai instrumen, model ini menjadi sulit untuk diterapkan oleh UE.

Apa yang telah dilakukan UE untuk Myanmar sebenarnya merupakan bentuk komitmen UE terhadap kebijakan luar negerinya dalam mempromosikan demokrasi di lingkup eksternal dan mendifusikan norma-norma Eropa, serta sebagai tindakan nyata untuk mempertahankan identitasnya sebagai kekuatan normatif di dunia. Kontribusi UE dan promosi demokrasi melalui *linkage* dan *governance model* dianggap paling efektif untuk membantu Myanmar dalam perbaikan menyeluruh tatanan negara untuk menjadi lebih demokratis. Pertanyaan-pertanyaan terkait bagaimana efektivitas dan kelanjutan dari kerja sama dan bantuan UE terhadap Myanmar ketika represi militer kembali terjadi di awal tahun 2021 akan menarik untuk ditelaah dalam riset selanjutnya. Apakah UE kembali menerapkan sanksi dan embargo seperti dahulu atau ada tindakan lain yang dilakukan dapat menjadi pemantik diskusi untuk studi kontemporer dalam isu demokrasi Myanmar.

Namun demikian, dapat dikatakan bahwa dalam proses transisi politik Myanmar, UE telah memainkan peran normatifnya untuk mempromosikan demokrasi, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa aktor junta militer kini kembali menunjukkan sikap represifnya dan berusaha meruntuhkan tatanan demokrasi yang

⁵⁴ European Parliament, "Good Governance in EU External Relations: What Role for Development Policy in a Changing International Context?" 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf).

tengah dibangun kembali sejak 2011. Studi ini dapat menjadi sebuah refleksi peran internasional yang sesungguhnya dibutuhkan dalam mempromosikan demokrasi. Dunia internasional tentunya tidak dapat melupakan Myanmar dengan proses demokrasinya yang dapat dikatakan naik-turun. Peranan dunia internasional masih sangat diperlukan dalam merespon kondisi represif yang kembali terjadi saat ini.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Marek Neuman selaku pengajar studi Eropa di *University of Groningen*, Belanda dan Dr. A. Helmy Fuady selaku peneliti di Pusat Penelitian Kewilayahan LIPI yang telah memberikan saran dan masukan untuk penulisan artikel ini.

Daftar Pustaka

- Aung, Aung. *Promoting Democracy in Myanmar: Political Party Capacity Building*. Singapore: Institute for Security and Development Policy, 2013.
- Bandone, Anete. "Promoting Democracy and Observing Elections", European Parliament, 2016.
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.2.html.
- Bünthe, Marco, et. al. "Taking Stock of Myanmar's Political Transformation since 2011." *Journal of Current Southeast Asia Affairs*, 38(3), 249-264. 2020.
doi.org/10.1177/1868103420905140
- Cook, Alistair, D.B. "Positions of responsibility: A comparison of ASEAN and EU approaches towards Myanmar." *International Politics*, 47(3-4), 433-449. 2010. doi.org/10.1057/ip.2010.7
- Council of the European Union. "Council Conclusion on the Comprehensive Framework for the European Union's Policy and Support to Myanmar/Burma". Europa. 2013.
<https://www.consilium.europa.eu/uedoc>

[s/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/106084/main/s/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf).

- Du Rocher, Sophie. "How Does the Past Shape the Present? The EU Policy towards Myanmar in Inter-Regional Context." *European Journal of East Asian Studies*, 12, 191-216. 2013.
doi.org/10.1163/15700615-13120208
- Egreteau, Renaud. "Intra-European Bargaining and the 'Tower of Babel' EU Approach to the Burmese Conundrum." *East Asia*, 27(1), 15-33. 2010.
doi.org/10.1007/s12140-009-9088-x
- EEAS. "Joint EU Development Partners' Transitional Strategy for Myanmar 2014-2016". Europa. 2013.
http://eeas.europa.eu/archives/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/joint-eu-development-partners-transitional-strategy-for-myanmar-2014-2016_en.pdf.
- EEAS. "EU Deploys Election Observation Mission to Myanmar". Europa. 2015.
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5909/eu-deploys-election-observation-mission-to-myanmar_en.
- EEAS. "Election Observation Missions (EUEOMs)", Europa. 2016.
https://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-eueoms/421/election-observation-missions-eueoms_en.
- EEAS. "Myanmar (Burma) and the EU". Europa. 2016.
https://eeas.europa.eu/delegations/myanmar-burma/1569/myanmar-burma-and-eu_en.
- European Commission. "Building Partnership for Changes in Developing Countries: Myanmar/Burma". Europa. 2016.
http://ec.europa.eu/europeaid/countries/myanmarburma_en.
- European Commission. "Element for an EU strategy vis-à-vis Myanmar/Burma: A Special Partnership for Democracy, Peace, and Prosperity". EEAS. 2016.
http://eeas.europa.eu/archives/docs/myanmar/docs/join_2016_24_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_849592.pdf.

- European Commission. "Erasmus+ for Higher Education in Myanmar". Europa. 2020. https://ec.europa.eu/assets/eac/erasmus-plus/factsheets/asia-central/myanmar_erasmusplus_2019.pdf.
- European Parliament. "Democracy Support", Europarl. 2015. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights>.
- European Parliament. "Good Governance in EU External Relations: What Role for Development Policy in a Changing International Context?". Europarl. 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf).
- Ewing-Chow, Michael. "First Do No Harm: Myanmar Trade Sanctions and Human Rights." *Northwestern Journal of International Human Rights*, 5 (2), 152-180. 2007. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol5/iss2/1>
- Freedom House. "Myanmar: Freedom in the World 2011". Freedom House. 2011. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/burma>.
- Freedom House. "Myanmar: Freedom in the World 2012". Freedom House. 2012. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/burma>.
- Freedom House. "Myanmar: Freedom in the World 2016". Freedom House. 2016. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/myanmar>.
- Freedom House. "Myanmar: Freedom in the World 2018". Freedom House. 2018. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/myanmar>.
- Freedom House. "Myanmar: Freedom in the World 2019". Freedom House. 2019. <https://freedomhouse.org/country/myanmar/freedom-world/2019>.
- Höhn, Hannah. "The Role of European Union in the democratization of post-military regimes. A case study on the role of European Union in the democratization of Myanmar." Master thesis., Leiden University, 2016.
- Inooka, Hiroshi. "EU Normative Sanctions on Burma/Myanmar and the DPRK: Out of the Effective Range of EU Democracy Promotion," *EUIJ Kyushu Review*, Issue 1, 57-85. 2011.
- Kingsbury, Damien. "Political Transition in Myanmar: Prospects and Problems", *Asian Politics and Policy*, 6(3), 351-373. 2014. doi.org/10.1111/aspp.12115
- Lall, Marie. *Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule*. London: C. Hurst and Co Ltd. 2016.
- Lavenex, Sandra & Schimmelfennig, Frank. "EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics", *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791-812. 2009. doi.org/10.1080/13501760903087696
- Lavenex, Sandra & Schimmelfennig, Frank. "EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: from Leverage to Governance?", *Democratization*, 18 (4), 885-909. 2011. doi.org/10.1080/13510347.2011.584730
- Staunton, Eglantine., & Ralph, Jason. "The Responsibility to Protect norm cluster and the challenge of atrocity prevention: an analysis of the European Union's strategy in Myanmar," *European Journal of International Relations*, 1-27. 2019. doi.org/10.1177/1354066119883001
- Than, Maung. Myanmar in 2014: Great Expectations Unfulfilled. *Asian Survey*, 55(1), 184-191. 2015. doi.org/10.1525/as.2015.55.1.184
- Turnell, Sean. "Myanmar's Fifty-Year Authoritarian Trap." *Journal of International Affairs*, 65(1), 79-90. 2011. <http://www.jstor.org/stable/24388183>.
- Turnell, Sean. "Myanmar in 2010: Doors Open, Doors Close." *Asian Survey*, 51(1), 148-154. 2011. doi: 10.1525/as.2011.51.1.148