

BAB 4

ANALISA

Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang saya angkat mengenai apakah Myanmar merupakan negara *failed states*, jika melihat kontestasi atau perdebatan status *failed states* dengan fungsi kenegaraannya yang berjalan dengan baik atau *functioning states* baik secara pendekatan teori kenegaraan melihat kepada makna negara, fungsi dan tanggung jawab serta legitimasinya, teori *nation building* dan konsep *failed states*, maupun berdasarkan interaksinya dengan negara lain maupun aktor-aktor internasional lain maka analisa penelitian ini dibagi kedalam dua bagian, yaitu melihat alasan *failed states* dan *functioning states* terhadap Myanmar secara internal atau domestik dan melihat dampak serta alasan *failed states* dan *functioning states* terhadap Myanmar berdasarkan hubungan atau interaksinya dengan negara lain.

4.1 Myanmar Secara Domestik atau Internal

4.1.1 *Failed States*

Definisi mengenai *failed states* antara lain datang dari Ulrich Schuechener yang menyebutkan negara gagal adalah negara yang tidak mampu dalam menjalankan atau memberikan tiga fungsi dasar negara, yaitu: keamanan, kesejahteraan, dan legitimasi atau penegakan hukum²⁴⁶. Pendapat lain mengenai definisi negara gagal yang mirip atau hampir sama dengan pendapat Ulrich Schuechener adalah definisi dari Robert I. Rotberg. Ia mengatakan bahwa negara gagal adalah negara yang tidak dapat lagi menjalankan fungsi-fungsi dasarnya (pendidikan, keamanan dan pemerintahan) yang biasanya dikarenakan kekerasan, kemiskinan yang ekstrim, dan vakumnya kekuasaan²⁴⁷. Namun ada juga pendapat bahwa negara gagal merupakan negara yang tidak memiliki pemerintahan (kekosongan kekuasaan) dan sudah tidak dapat lagi mempertahankan

²⁴⁶ Ulrich Schuechener, "*Fragile Statehood... Op.Cit*

²⁴⁷ Robert I. Rotberg, "*Failed States, Collapses States... Op.Cit*

kedaulatannya, baik legitimasi wilayahnya maupun pemerintahannya terhadap rakyatnya. Menurut Noam Chomsky negara gagal adalah negara yang tidak mampu melindungi warga negaranya dari tindak kekerasan, tidak terjaminnya hak warga negara, lemahnya institusi demokrasi dan lembaga penegak hukum serta maraknya penyalahgunaan kekerasan. Namun ada juga pendapat bahwa negara gagal merupakan negara yang tidak memiliki pemerintahan (kekosongan kekuasaan) dan sudah tidak dapat lagi mempertahankan kedaulatannya, baik legitimasi wilayahnya maupun pemerintahannya terhadap rakyatnya. International Red Cross melihat negara gagal merupakan negara dimana secara institusi dan hukum serta ketertiban, baik keseluruhan maupun sebagian, runtuh (*collapsed*) dibawah tekanan, terintegrasi atau pun berada ditengah-tengah konflik kekerasan

Dari beberapa pendapat tersebut dapat dilihat bahwa sebuah negara dapat dikatakan gagal berdasarkan tiga variabel, yaitu kedaulatannya/pemerintahannya (*sovereignty*) dimana negara tersebut kehilangan atau tidak lagi memiliki kedaulatan atas negaranya, berdasarkan tingkat kemakmurannya atau pembangunan ekonominya (*development*) dimana negara tersebut memiliki tingkat pembangunan atau pertumbuhan yang relatif sangat rendah atau bahkan tidak berkembang atau tumbuh sama sekali, dan juga berdasarkan keamanannya (*security*) dimana negara tersebut sudah tidak mampu lagi memberikan keamanan kepada warga negaranya. Masalah keamanan (*human security*) menjadi salah satu indikator serta alasan utama pemberian status gagal kepada sebuah negara. *Failed states* atau negara gagal sebagian besar melihat pada aspek keamanan atau *security* dari sebuah negara dan warganya.

4.1.1.1 Indikator Politik (*Politics/Government*)

Setiap negara disamping mempunyai tujuan juga mempunyai fungsi yang berhubungan erat dengan tujuannya. Untuk itu hal yang harus dilakukan oleh negara antara lain adalah melaksanakan ketertiban umum (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat. Dalam hal ini negara bertindak sebagai stabilisator. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Pada masa sekarang, fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi

negara-negara baru atau negara yang sedang berkembang. Mengusahakan pertahanan untuk menjaga kemungkinan serangan serta ancaman dari luar. Negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan yang kuat dan canggih. Menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan. Beberapa fungsi ini yang tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah Myanmar antara lain mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran serta menegakkan keadilan melalui badan-badan hukum. Melihat pada keadaan Myanmar bahwa indikator pemerintahannya terpenuhi, meskipun ditentang oleh banyak pihak karena bentuk pemerintahannya yang Junta Militer, namun Myanmar memiliki pemerintahan yang sah dan kuat, namun indikator-indikator lainnya seperti keamanan dan ekonomi tidak dapat dipenuhi oleh Myanmar.

4.1.1.2 Indikator Ekonomi atau Pembangunan (*Development*)

Myanmar tidak dapat memberikan tingkat keamanan atau *security* kepada warga negaranya. Kebutuhan dalam negeri atau kebutuhan dasar penduduknya yang tidak terpenuhi ini terlihat dari rendahnya GDP perkapita Myanmar yang merupakan yang terendah di Asia Tenggara, meskipun beberapa berpendapat bahwa rendahnya tingkat ekonomi di Myanmar disebabkan oleh banyaknya sanksi dan embargo yang diberikan oleh pihak luar sebagai konsekuensi dari pemerintahan Junta Militernya. Namun kemiskinan atau rendahnya tingkat ekonomi di Myanmar juga disebabkan oleh kebijakan-kebijakan ekonomi pemerintahan Junta Militer yang tidak sesuai dan merugikan, khususnya kesalahan pemerintah dalam mendemotisasi nilai tukar mata uang Myanmar sebanyak dua kali yang menyebabkan rakyat Myanmar sendiri kehilangan kepercayaan terhadap mata uangnya. Kebutuhan warga atau masyarakat Myanmar akan pendidikan serta kesehatanpun tidak terpenuhi sepenuhnya oleh pemerintah, bahkan pemerintah menutup satu-satunya universitas di Myanmar dengan alasan sebagai tindakan preventif terhadap pemerintahan Junta Militer.

Kegagalan Myanmar dalam memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warganya dimulai pada inflasi ditahun 1986 yang menyebabkan naiknya tingkat

kekurangan di Myanmar²⁴⁸. Hal ini kemudian diikuti dengan kebijakan pemerintah di mana pada tanggal 1 September 1987 pemerintah mengumumkan liberalisasi ekonomi terbesar sejak tahun 1962 dimana petani dapat dan bebas untuk menjual hasil taninya, khususnya beras, kepada pasar terbuka. Hal ini merupakan bentuk perubahan yang cukup besar, namun begitu kurang dari satu minggu, pada tanggal 5 september 1987, pemerintah mengumumkan demonisasi yang sangat keras sepanjang sejarah. Keputusan ini berbeda dengan devaluasi mata uang, namun lebih kepada pemberitahuan atau deklarasi bahwa hanya beberapa bank saja yang di akui dan dapat melakukan transaksi. Hal ini dilakukan untuk menekan pasar gelap. Negara mengkalim seluruh nilai uang kertas di atas 2.50 US dollar adalah ilegal dan tidak dapat dikonversikan ke mata uang yang baru. Ini merupakan demonisasi ketiga sejak 1962, yang lain terjadi pada 1964 dan 1985, namun seluruh asset yang bersertifikat dapat dikonversikan. Dampak buruk yang dihasilkan oleh kebijakan ini terjadi sangat cepat. Tidak ada orang yang mau memegang mata uang Burma karena mereka khawatir nanti akan terjadi demonisasi lagi dan para petani menolak untuk menjual aset mereka yaitu beras. Hal ini menyebabkan naiknya harga beras di kota sehingga dapat menyebabkan instabilitas negara. Para penduduk kota membeli apapun yang memiliki nilai tetap seperti bahan bangunan dan alat-alat bangunan hanya untuk menghindari bencana, karena banyak dari barang ini adalah hasil selundupan dari China yang pada saat itu baru saja memulai program liberalisasi ekonominya²⁴⁹. Pada bulan Desember 1987, PBB menyatakan bahwa Myanmar sebagai negara berkembang dengan urutan terendah, yang juga secara langsung membuat Myanmar berhak terhadap pinjaman dalam nilai yang relatif tinggi untuk membantu Myanmar keluar dari masalah ekonominya. Saat inipun keadaan ekonomi Myanmar masih berada di bawah kemiskinan. Keadaan ekonomi Myanmar serta perbandingannya dengan beberapa negara di Asia Tenggara dapat dilihat di tabel di bawah ini:

²⁴⁸ Robert Taylor, "*Burma: Political Economy... Op.Cit*

²⁴⁹ *Ibid*

	Myanmar	Tertinggi di Asia Tenggara	Terendah di Asia Tenggara	Rata-rata di Asia Tenggara
GDP Perkapita	\$ 1.200	\$ 50.100 (Brunei)	\$ 1.200 (Myanmar)	\$ 2.400
Tingkat Pengangguran	4,9 %	40 % (Timor Leste)	1,6 % (Thailand)	4.2 % (tidak termasuk Timor Leste)
Tingkat Kemiskinan	32,7 %	42 % (Timor Leste)	5,1 % (Malaysia)	26 %

Gambar 6. Tabel Tingkat Pertumbuhan di ASEAN²⁵⁰

4.1.1.3 Indikator Keamanan (*Security*)

Masalah keamanan (*human security*) menjadi salah satu indikator serta alasan utama pemberian status gagal kepada sebuah negara. Pemberian status negara gagal atau *failed states* sendiri diberikan oleh dunia internasional kepada pemerintahan Myanmar karena pemerintahannya yang dianggap tidak demokrasi, yaitu Junta Militer, keamanan warga negaranya sampai pada masalah kriminal seperti *drugs trafficking*. Pemerintahan Junta Militer yang dianggap terlalu otoriter atau terlalu kuat sehingga menekan atau merepresi masyarakatnya (melakukan tindak kekerasan yang berlebihan terhadap warganya sendiri demi stabilitas negara) yang mengarah pada pelanggaran HAM (konsekuensi atau efek yang ditimbulkan antara lain migrasi, pemberontakan, dll) hal ini dikarenakan Pemerintah Myanmar, dengan kekuatan militernya, dianggap sebagai ancaman bagi masyarakatnya sendiri maupun bagi negara lain. Kegagalan Myanmar juga dikarenakan pemerintah Junta Militer Myanmar dianggap tidak dapat melindungi keamanan bagi warganya. Pemerintah juga dianggap telah melakukan kejahatan dan pelanggaran hak azasi manusia dengan melakukan pembatasan hak, baik itu secara politik maupun kebebasan berpendapat individu. Masalah keamanan dan pemerintahan

²⁵⁰ United Nation, "*Human Development index Report 2009*", www.undp.org

Junta bukanlah isu baru namun telah ada sejak tahun 1980an. Hal ini juga yang melatarbelakangi dikeluarkannya beberapa kebijakan embargo, baik itu embargo militer sampai embargo ekonomi, terhadap Myanmar. Embargo-embargo ini juga yang menjadi salah satu alasan terpuruknya pertumbuhan ekonomi di negara ini. Embargo serta tekanan internasional terhadap Myanmar semakin kuat dan intens sejak tragedi terbunuhnya lebih dari 100 demonstran yang merasa tidak puas dengan pemerintah di tahun 1988 oleh tindakan represif pemerintah Junta Militer. Hal lain yang turut menjadi penyebab tekanan dunia internasional terhadap Myanmar adalah pembatalan secara sepihak hasil pemilu demokrasi di tahun 1990an yang dimenangkan oleh Partai NLD (partai demokrasi) yang dipimpin oleh Aung San Su Kyi, pemenang Nobel perdamaian tahun 1990, oleh pemerintah Junta Militer. Myanmar juga sangat dikenal sebagai salah satu penghasil heroin terbesar didunia. Dari indikator serta keadaan ekonomi serta keamanan di Myanmar di mana kebutuhan masyarakat atas keamanan serta ekonomi yang tidak terpenuhi ini secara jelas dapat dikatakan bahwa Myanmar merupakan negara gagal atau *failed states*. Kegagalan ini juga mengakibatkan embargo ekonomi terhadap Myanmar sebagai dampak sikap pemerintahan Junta Militernya.

Kurangnya kemampuan negara khususnya di negara-negara miskin untuk menanggulangi dan menyelesaikan berbagai masalah yang ada di dunia, seperti AIDS, terorisme, sampai masalah keamanan lainnya mulai dikhawatirkan oleh negara-negara maju lainnya. Pasca Perang Dingin telah melahirkan dan menimbulkan banyak negara-negara lemah dan gagal yang tersebar mulai dari daerah Balkan hingga Kaukasus, Timur Tengah, Asia bagian Tengah, Selatan dan Tenggara. Keruntuhan serta kelemahan negara-negara gagal telah menimbulkan berbagai masalah kemanusiaan yang ada seperti migrasi sampai kriminalitas serta masalah hak azasi manusia.

4.1.2 *Functioning States*

Meskipun sebagai sebuah *failed states*, namun Myanmar masih tetap dapat menjalankan negaranya atau menjalankan fungsinya sebagai negara dan tidak runtuh seperti halnya Yugoslavia pasca Perang Dingin. Hal ini dikarenakan pemerintahan Junta

Militer Myanmar yang sangat kuat, baik secara sistem maupun legitimasi serta kekuatan militernya.

Myanmar merupakan sebuah negara berpenduduk hampir 50 juta jiwa dengan luas wilayah sekitar 676.578 km persegi yang berbatasan langsung dengan Bangladesh, China, India, Laos dan Thailand²⁵¹. Pemerintahan Myanmar dipegang oleh Junta Militer SPDC. Dalam konvensi Montevideo pada tahun 1933 menyebutkan bahwa unsur-unsur berdirinya suatu negara antara lain berupa rakyat (penghuni), wilayah yang permanen, penguasa atau pemerintahan yang berdaulat merupakan unsur konstitutif karena keberadaan ketiga unsur ini adalah mutlak adanya, ditambah dengan unsur tambahan yaitu kesanggupan berhubungan dengan negara-negara lain dan pengakuan (deklaratif). Oleh sebab itu secara mutlak adanya bahwa Myanmar merupakan sebuah negara yang sah karena memiliki wilayah, rakyat serta pemerintahan. Unsur pengakuan yang tidak kalah pentingnya telah dimiliki oleh Myanmar dengan diakuinya sebagai negara oleh PBB, ASEAN dan beberapa negara lainnya, mengesampingkan ketidaksetujuan mereka akan pemerintahan Junta Militer.

Pemerintahan Junta Myanmar dianggap terlalu keras dan memiliki kekuasaan yang mutlak dan tak terbatas terhadap penggunaan kekerasan atas warganya. Max Weber berpendapat bahwa definisi sebuah negara adalah suatu kesatuan organisasi kekuasaan terhadap masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik (*use of force*) secara sah dalam suatu wilayah²⁵². Agar negara dapat mengatur rakyatnya, maka negara diberi kekuasaan (*authority*) yang dapat memaksa seluruh anggotanya (warga negaranya) untuk mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh negara²⁵³. Sarana serta alat yang dapat digunakan oleh negara untuk memaksakan peraturan antara lain adalah polisi, tentara dan alat penjamin hukum lainnya. Hal ini ditujukan agar negara dapat menjalankan tujuan serta fungsinya. Fungsi dan tujuan dari negara tersebut adalah untuk mencapai tujuan bersama. Mendukung pernyataan Weber, C. Pierson menyimpulkan bahwa fungsi dari sebuah negara modern antara lain fungsi legislatif untuk membuat kebijakan (hukum

²⁵¹ Anonim, "The World Factbook", www.ciaprofile.org

²⁵² Takeshi Negishiki "The Concept... Op.cit

²⁵³ *Ibid*

dan peraturan lainnya), fungsi eksekutif untuk mengimplementasikan kebijakan, peraturan dan hukum untuk kepentingan negara, serta fungsi yudikatif sebagai penyelesaian masalah (*resolving disputes and interpreting laws*)²⁵⁴. Negara dunia ke tiga cenderung memiliki pemimpin yang lalim, akan tetapi negara itu memiliki pemerintahan. “negara lemah cenderung dipimpin oleh pemimpin yg lalim (baik pemimpin terpilih maupun tidak)”²⁵⁵. Pemerintahan Junta Militer pada Kudeta ke dua melalui SLORC dibentuk atau ditujukan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi serta mencegah secara politik disintegrasi atau perpecahan karena pemerintahan BSPP sebelumnya dianggap gagal dalam menjaga ketertiban²⁵⁶. Seperti halnya dengan kudeta militer pertama yang terjadi pada 2 maret 1962 secara jelas memiliki empat tujuan utama, yaitu memastikan keutuhan dan persatuan Myanmar dari perpecahan dan pemisahan diri kaum minoritas, membebaskan Myanmar dari pemerintahan sipil yang oleh militer dianggap tidak kompeten dan korup, menguatkan sosialisme sebagai basis dasar perekonomian, sekaligus mengeliminasi dominasi pihak asing dalam perekonomian di Myanmar, menyediakan fondasi untuk kelangsungan hegemoni militer terhadap negara, baik dengan cara langsung maupun tidak langsung, melalui mengambil alihan kendali pemerintahan sipil²⁵⁷. Menurut Prof. Miriam Budiardjo, sifat hakekat negara mencakup hal-hal antara lain sifat memaksa, sifat monopoli dan sifat mencakup semua (*all embracing*)²⁵⁸. Sifat memaksa, bahwa negara memiliki sifat memaksa dalam arti mempunyai kekuatan fisik secara legal. Sarana serta alat itu antara lain adalah politis, tentara dan alat penjamin hukum lainnya. Dengan sifat memaksa ini maka diharapkan semua peraturan perundang-undangan yang berlaku ditaati supaya keamanan dan ketertiban negara tercapai. Bentuk paksaan yang dapat dilihat dalam suatu negara adalah adanya undang-undang perpajakan yang memaksa setiap warganegara untuk membayar pajak, bila ada yang melanggar maka akan dikenakan sanksi hukuman. Sifat monopoli dalam suatu negara bahwa negara mempunyai sifat monopoli dalam menetapkan tujuan bersama masyarakat, misalnya negara dapat mengatakan bahwa aliran kepercayaan atau

²⁵⁴ *Ibid*

²⁵⁵ Robert I. Rotberg, “Failed States, Collapses...Op.Cit, hal 12

²⁵⁶ Michael W. Charney, “A History of Modern Burma... Op.Cit

²⁵⁷ Christina Fink, “Living Silence...Op.Cit

²⁵⁸ Miriam Budiardjo, “Dasar-dasar Ilmu...Op.cit

partai politik tertentu dilarang karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat negara. Semua peraturan yang dibuat oleh negara berlaku untuk semua warga negara tanpa ada pengecualian. Sifat mencakup semua adalah sifat dimana semua peraturan dan perundang-undangan yang berlaku adalah untuk semua orang tanpa terkecuali. Hal itu perlu sebab jika seseorang dibiarkan berada diluar ruang lingkup aktivitas negara maka usaha negara kearah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal²⁵⁹.

Setiap negara, apapun bentuk dan sistem pemerintahannya, mempunyai tujuannya masing-masing, namun semuanya mempunyai tujuan akhir yang sama yaitu menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya (*commonwealth*). Tujuan masing-masing negara sangat dipengaruhi oleh tata nilai sosial budaya, kondisi geografis, sejarah pembentukannya, serta pengaruh politik dari penguasa negara yang bersangkutan.

Keterlibatan dan pengaruh militer dalam pemerintahan di Myanmar dimulai sejak periode kemerdekaan karena militer juga ikut berperan dalam proses kemerdekaan Myanmar atas Inggris bersama-sama dengan Aung San di tahun 1945. Pihak militer juga telah berjasa dalam penumpasan beberapa kelompok pemberontak antara lain pemberontak komunis bendera merah (*the Red Flag communist*) dan pemberontakan Karen serta pemberontak Kuomintang. Pada periode pemerintahan sipil militer sempat berkuasa selama 18 bulan, hal ini adalah untuk mencegah terjadinya perang saudara menjelang pemilu saat itu dan untuk memelihara kesatuan dan keutuhan negara. Pemerintahan sementara oleh militer melalui proses legislatif yang layak atau legal. Aksi atau tindakan ini dikenal dengan sebutan kudeta secara konstitusional atau kudeta dengan izin. Pemerintahan militer saat itu tidak korup dan memaksa atau mengeluarkan kebijakan penerpan harga rendah di pasar. Pemerintahan militer juga menciptakan ketertiban dan hukum serta membersihkan kota-kota dari para pengganggu dengan memindahkannya keluar kota Rangoon, serta menegosiasikan beberapa perjanjian perbatasan. Hal lain juga pemerintahan militer berhasil menghapuskan pemberontakan Shan serta berhasil dalam menekan produksi opium ilegal²⁶⁰. Dengan menggabungkan peran positif militer selama masa kemerdekaan serta selama periode pemerintahan sementara (1958-1960), militer mulai mengembangkan rasa percaya diri

²⁵⁹ Sri Soemantri, "Sistem Pemerintahan...Op.Cit

²⁶⁰ Hugh Tinker, "The Union of Burma...Op.Cit

atas kemampuan atau kapasitasnya dalam memerintah sebuah negara, baik dalam mengurus ekonomi maupun urusan rumah tangga lainnya. Rasa percaya diri ini pula yang memberikan kontribusi terhadap kudeta militer di tahun 1962²⁶¹.

Secara khusus fungsi negara terbagi atas dua fungsi yaitu fungsi reguler (*regular function*) dan fungsi pembangunan (*developing function*). Fungsi reguler merupakan syarat mutlak suatu negara, karena tanpa syarat ini secara *de jure* negara tersebut tidak ada. Ada empat fungsi yang termasuk fungsi reguler, yaitu: Fungsi politik (fungsi negara yang klasik), fungsi ini merupakan kewajiban negara yang timbul setelah lahirnya negara tersebut. Fungsi ini mempunyai dua aspek, yaitu pemeliharaan ketenangan dan ketertiban serta pertahanan dan keamanan. Berdasarkan fungsi ini, Myanmar dapat dikatakan pemerintahan Junta Militer berfungsi karena Militer Myanmar secara jelas telah melaksanakan fungsi ini, yaitu sebagai pemelihara ketertiban serta pertahanan dan keamanan. Hal ini juga diperkuat dan dipertegas dengan jumlah kekuatan militer Myanmar yang sangat kuat. Fungsi lainnya adalah fungsi diplomatik, bahwa suatu negara tidak akan hidup secara sempurna tanpa berhubungan dengan negara yang lain sehingga perlu menjalin hubungan persahabatan yang bertanggung jawab dan saling menghormati kedaulatan masing-masing. Dalam fungsi diplomatiknya, Myanmar, walau tidak sebebaskan dan sepenuh negara-negara lain, tetap melakukan fungsinya dengan beberapa negara, komunitas internasional serta aktor-aktor non-negara seperti perusahaan dagang dan individu yang mengakui pemerintahan Junta Militer Myanmar dan tidak menganggap Myanmar sebagai negara gagal. Fungsi yuridis, di mana negara harus dapat menjamin adanya rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat dengan mengatur tata bernegara dan tata bermasyarakat. Segala perbuatan yang dilakukan oleh individu, kelompok dan negara harus sesuai dengan kriteria hukum. Walau masih terdapat pro dan kontra terhadap pemerintahan Junta Militer Myanmar dalam menjalankan fungsi ini namun secara jelas bahwa pemerintah Junta Militer melaksanakan pemerintahannya sesuai hukum yang berlaku di negara Myanmar. Fungsi reguler yang terakhir adalah fungsi administratif, di mana negara mempunyai kewajiban menata birokrasinya demi terwujudnya tujuan negara dengan bersumber pada

²⁶¹ Mary Callahan, "*Burma: Soldiers as State Builders... Op.Cit*

aturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya²⁶². Fungsi ini sebenarnya telah dilakukan dan dilaksanakan oleh pemerintah Junta Militer Myanmar, namun melihat pada keadaan Myanmar dalam beberapa tahun kebelakang maka pemerintah Junta Militer menganggap fungsi administratif ini belum sempurna. Oleh sebab itu maka pemerintah Junta Militer berusaha untuk “membenahi diri” untuk mencapai tujuan negara yang lebih baik, yaitu kesejahteraan rakyatnya. Hal ini ditandai dengan dilakukannya pemilu pada 7 November 2010 sebagai bagian dari *nation building*.

Fungsi lainnya adalah fungsi pembangunan (*developing function*). Fungsi pembangunan pada hakekatnya adalah perubahan yang terencana yang dilakukan terus menerus untuk menuju pada suatu perbaikan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sebagai negara yang sedang berkembang, Myanmar berusaha untuk melaksanakan fungsi reguler dan fungsi pembangunan secara seimbang. Bahkan fungsi pembangunan terkadang mendapat prioritas yang lebih besar dari fungsi reguler. Namun kedua fungsi ini saling mendukung satu dengan yang lain. Tujuan utama negara yang sedang berkembang adalah perwujudan kesejahteraan masyarakat yang merata²⁶³. Terdapat berbagai komponen yang ada dalam *nation building*, antara lain rekonstrukturisasi kesehatan publik, ekonomi, sistem pendidikan, pembentukan polisi, kehakiman, kontrol terhadap perbatasan, dan beberapa elemen keamanan dalam negeri yang harus menjadi objek atau pertimbangan yang penting bagi para pembuat keputusan atau *decision maker/policy maker*.

Ashraf Ghani dan Clare Lockhart berpendapat bahwa salah satu cara yang dapat dilakukan dalam *nation building* untuk membantu sebuah negara keluar dari kegagalannya adalah dengan menguatkan fungsi utama negaranya²⁶⁴. Fungsi itu antara lain memperjelas batas-batas serta bentuk kedaulatan sebuah negara dengan pemberian pengakuan terhadap negara tersebut, monopoli atau kekuasaan terhadap perangkat kekerasan yang legal dan resmi dalam sebuah negara, seperti yang dikatakan oleh Weber sebagai bagian dari pelaksanaan *Law Making*. Yang ketiga adalah mengaktifkan atau melaksanakan kontrol terhadap administratif negara, pengaturan atau mengatur

²⁶² Miriam Budiardjo, "Dasar-dasar Ilmu...Op.cit

²⁶³ Thomas Meyer, "Demokrasi, sebuah pengantar...Op.Cit

²⁶⁴ Ashraf Ghani,Clare Lockhart, "Fixing Failed States...Op.Cit

keuangan publik, investasi terhadap sumber daya alam dan manusia, menciptakan atau membuat kebijakan terhadap hak warga negara, peningkatan infrastruktur terhadap fasilitas pelayanan publik, memegang kendali pasar, mengatur dan mengurus aset publik, dan membangun bidang perbankan khususnya untuk pinjaman terhadap masyarakat. Kesepuluh fungsi negara ini dapat dicapai dengan melakukan program nasional sebagai bentuk implementasi *nation building*. Beberapa negara bahkan melakukan proses *nation* atau *state building* dengan pemaksaan atau kekerasan (*coercion*). Tapi semua itu dilakukan untuk mendapatkan bentuk legitimasi, sebagai sesuatu yang penting dalam *nation building*. Bila melihat Myanmar berdasarkan kesepuluh fungsi negara tersebut, dapat dikatakan bahwa Myanmar secara jelas telah menjalankan sebagian besar fungsi tersebut sebagai bagian dari pembangunan nasionalnya. Fungsi seperti legitimasi baik itu pembentukan *law making* serta birokrasi atau administrasi kenegaraan telah dilaksanakan. Dengan pelaksanaan pemilu pada 7 November 2010 diharapkan dapat memberikan kesempatan bagi masyarakat atau warga negara untuk mengaktifkan atau melaksanakan kontrol terhadap administratif negara. Myanmar melalui pemerintahan Junta Militernya telah melakukan pengaturan atau mengatur keuangan publik, namun walaupun memang belum seimbang antara pengeluaran untuk keperluan militer dengan kebutuhan masyarakatnya dan telah memegang kendali terhadap pasar, mengatur dan mengurus aset publik, dan membangun bidang perbankan, namun khusus untuk pinjaman terhadap masyarakat belum terlaksana dengan baik. Pemilu ini pula diharapkan membuka peluang investasi terhadap sumber daya alam dan manusia, menciptakan atau membuat kebijakan terhadap hak warga negara, peningkatan infrastruktur terhadap fasilitas pelayanan publik, seperti pembangunan serta membuka kembali universitas di Myanmar. Jadi secara umum pemerintah Junta Militer Myanmar telah melaksanakan fungsinya sebagai negara. Secara nyata tidak ada tolok ukur untuk melihat tingkat keberhasilan sebuah *nation building*. Dalam beberapa pendapat mengatakan kesuksesan sebuah *nation building* terlihat jika tingkat kekerasan menurun dan tingkat ketertiban dan penegakan hukum (*law and order*) meningkat. *State* atau *nation building* merupakan sebuah proses atau cara untuk mengembangkan serta memperbaiki kemampuan sebuah negara untuk berfungsi secara utuh karena pada dasarnya setiap negara, berkembang maupun modern,

tidak pernah berhenti dalam meningkatkan kemampuannya untuk berfungsi. Setiap negara akan terus berproses dan berubah serta beradaptasi dengan waktu dan keadaan baik itu domestik maupun internasional.

4.1.2.1 Militer Kuat = *Strong States*

Walau merupakan negara berkembang dengan tingkat pertumbuhan perekonomian yang cukup rendah, Myanmar bukanlah sebuah negara yang lemah karena Myanmar memiliki kekuatan militer yang sangat kuat dan salah satu yang terbesar dan terkuat di Asia Tenggara²⁶⁵. Hal ini menjadikan Myanmar sebagai negara yang kuat atau *strong states*, sebuah keadaan yang jauh dari *failed states* atau negara gagal karena kebanyakan negara gagal merupakan negara yang lemah. Tatmadaw, sebutan untuk militer atau tentara Myanmar, merupakan kekuatan militer terbesar kedua di Asia Tenggara setelah Vietnam. Pada tahun 1988, Myanmar memiliki lebih dari 190.000 tentara. Jumlah ini terus meningkat sampai sekarang, bahkan menjadi dua kali lipatnya, bahkan telah mencapai jumlah 450.000 personil tentara²⁶⁶. Jumlah ini pula ditambah dengan personil kepolisian yang berjumlah sekitar 85.000 personil. Saat ini militer Myanmar memiliki setidaknya 180 pesawat tempur Myanmar²⁶⁷, termasuk di antaranya MIG-29 Interceptor, F-7 Fighter, pesawat pembom A-5 dan G-4, pesawat pengangkut Y-8 Turbo, pesawat jet latih bermesin ganda FT-7 dan FT-6, pesawat latih kecil Karakorum K-8, serta beberapa helikopter tempur²⁶⁸. Selain angkatan udaranya, angkatan laut Myanmar saat ini memiliki sekitar 30 kapal perang baru, termasuk di antaranya kapal patroli Hainan, kapal peluncur peluru kendali Houxin, kapal patroli lepas pantai PB-90 serta beberapa kapal sipil yang dipersenjatai²⁶⁹. Sebagian besar persenjataan ini berasal dari China. Sebagai tambahan, pemerintah Myanmar menganggap The Paramilitary Myanmar Police Force (MPF), palang merah Myanmar serta pemadam kebakaran sebagai bagian dari perluasan “jasa pertahanan”, yang sewaktu-waktu dapat dipanggil dalam keadaan darurat nasional. Seluruh personil

²⁶⁵ Andrew Selth, “*The Armed Forces and Military Rule... Op.Cit*”

²⁶⁶ *Ibid*

²⁶⁷ “*Myanmar's military links with Pakistan*”, Jane’s Intelligence Review 1 June 2000

²⁶⁸ Andrew Selth, “*The Myanmar Air Force... Op.Cit*”

²⁶⁹ Andrew Selth, “*The Burma Navy... Op.Cit*”

“tambahan” ini ikut dalam parade militer tahunan. Pelatihan dasar militer juga diberikan kepada pegawai negeri serta anggota dari Union Solidarity and Development Association (USDA)²⁷⁰. Diperkirakan kurang dari dua persen anggota militer Myanmar merupakan perempuan. Meskipun sebagian besar dari mereka memiliki kemampuan militer seperti membaca sinyal, namun kebanyakan dari mereka lebih digunakan atau diperuntukan sebagai petugas medis serta petugas administrasi²⁷¹.

Bahwa dari analisa secara internal atau domestik dapat dikatakan bahwa Myanmar sebagai sebuah negara mampu atau dapat menjalankan fungsi regulernya namun gagal dalam menjalankan fungsi *development*-nya serta fungsi dasar negara dalam memberikan kebutuhan warganya. Dari analisa di atas dapat dikatakan bahwa Myanmar merupakan sebuah negara gagal karena Myanmar dianggap tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar warganya baik disektor ekonomi, politik, sosial serta keamanan, yang dapat dilihat berdasarkan *failed states indicator index*. Meskipun sebagai sebuah *failed states*, namun Myanmar masih tetap dapat menjalankan negaranya atau menjalankan fungsinya sebagai negara dan tidak runtuh seperti halnya Yugoslavia pasca Perang Dingin. Hal ini dikarenakan pemerintahan Junta Militer Myanmar yang sangat kuat, baik secara sistem maupun legitimasi yang telah berdiri sejak 1960an hingga sekarang serta kekuatan militernya.

4.2 Myanmar dan Interaksinya Dengan Dunia Internasional

Disatu sisi status *failed states* yang diberikan kepada Myanmar memberikan dampak atau sebab akibat terhadap hubungannya dengan dunia internasional. Banyak negara-negara yang membatasi hubungannya dengan Myanmar, mulai dari pembatasan hubungan perdagangan atau ekonomi, sampai dengan embargo dan sanksi terhadap Myanmar, bahkan sampai memutuskan hubungan diplomatik terhadap Myanmar. Namun di sisi lain negara-negara yang tidak menyatakan gagal atau *failed states* terhadap Myanmar tetap melakukan hubungan kerjasamanya. Ada pula yang setuju

²⁷⁰ Andrew Selth, “Burma’s Order of Battle... Op.Cit

²⁷¹ Maung Aung Myoe, “Building the Tatmadaw... Op.Cit

dengan pemberian status *failed states* kepada Myanmar namun tetap berhubungan dan berinteraksi baik itu kerjasama ekonomi maupun kerjasama lainnya, jadi status *failed* Myanmar tidak mempengaruhi apapun. Pengakuan terhadap sebuah negara merupakan sebuah unsur deklaratif dari syarat sah sebuah negara menurut konvensi Montevideo yang mempunyai arti strategis untuk membina hubungan kerjasama, rasa penghormatan dan pengakuan kedaulatan dari negara lain²⁷².

4.2.1 *Failed States*

Myanmar mendapatkan statusnya sebagai negara gagal atau *failed states*²⁷³, baik oleh organisasi internasional maupun oleh organisasi non-pemerintah atau NGO's. pemberian status gagal ini turut menambah beban bagi Myanmar karena di ikuti dengan beberapa keputusan hubungan bilateral, embargo-embargo, seperti pelarangan beberapa perusahaan untuk berinvestasi dan melakukan hubungan kerjasama di bidang apapun termasuk ekonomi dan perdagangan dengan Myanmar, sampai pada "pengucilan" oleh beberapa negara-negara yang mayoritas berlabel "pro-demokrasi" seperti Amerika Serikat dan beberapa negara di Eropa dan Asia.

Sejak tahun 1988 pendukung pemberian sanksi kepada Myanmar, yang juga menganggap Myanmar sebagai sebuah negara gagal, telah berusaha dan mengeluarkan kebijakan untuk mengisolasi Myanmar dengan alasan sanksi yang dikeluarkan ini ditujukan agar dapat menjadi sebuah tekanan atau *pressure act* terhadap pemerintahan Junta militer Myanmar. Sanksi ini merupakan sebuah hukuman kepada pemerintahan Junta Militer (SPDC) terhadap kejahatannya atas kemanusiaan. Mereka percaya dengan sanksi maka dapat menekan Myanmar untuk men-deligitimasi rezim militer²⁷⁴. Dengan sanksi ini diharapkan dapat memutus atau merampas sumber daya maupun keuangan untuk mengurangi pengadaan persenjataan yang dipercaya digunakan kepada warganya sendiri. Sanksi ini digunakan sebagai penangkal, hukuman serta perlindungan atas

²⁷² Boer Mauna, "*Hukum Internasional... Op.Cit*

²⁷³ Anonim, "*Failed States Index... Op.Cit*

²⁷⁴ Anonim, "*Beating the Sanction*", Irrawaddy on-line, 5 November 2004, <http://www.irrawaddy.org/database/2004/vol12.4/special.html>

terjadinya pelanggaran hak azasi manusia. Sanksi tersebut diharapkan dapat menjadi dorongan moral bagi para pendukung demokrasi di dalam Myanmar²⁷⁵.

Para pendukung serta pemberi sanksi terhadap Myanmar antara lain adalah Aung San Suu Kyi, Uskup Desmond Tutu, Amerika Serikat, yang melarang seluruh impor barang dari Myanmar, membekukan seluruh asset milik pemerintah Myanmar di Amerika, melarang pemberian visa kepada para perwira Junta Militer Myanmar serta menghentikan seluruh pemberian bantuan ke Myanmar. Beberapa atau sebagian besar Negara-negara Uni Eropa. Uni Eropa mulai memberikan sanksi kepada pemerintahan Junta militer Myanmar sejak Juni 2003 dan semakin di perketat pada September 2004 setelah pemerintah Myanmar dianggap gagal karena menolak dan tidak melepaskan Aung San Suu Kyi. Sanksi-sanksi yang diberikan oleh Uni Eropa antara lain seperti menolak visa para perwira Junta Militer Myanmar, pembatasan serta larangan perdagangan terhadap Myanmar, embargo persenjataan, serta membekukan aset milik perwira Junta militer di Eropa. Namun tidak semua Negara-negara di Uni Eropa setuju dengan keputusan pemberian sanksi ini. Kanada, namun beberapa perusahaan milik Kanada menolak untuk ikut kedalam pemberian sanksi karena memiliki kepentingan serta kerjasama potensial dengan Myanmar. Beberapa Negara di Asia seperti Jepang yang menghentikan program pemberian dana bantuan terhadap Myanmar sejak tahun 2003. Dan Australia di mana Australia mengambil sikap dan tindakan yang tidak begitu jauh berbeda dengan Uni Eropa.

4.2.2 *Functioning States (Strategic Interest)*

Berbeda dengan beberapa negara yang menolak dan memberikan sanksi terhadap Myanmar atas status gagal, ada pula beberapa negara, seperti China, Rusia, Pakistan dan Singapura, yang tidak terlarang terpengaruh dengan pemberian status gagal terhadap Myanmar, hal ini terlihat dengan tetap dilakukannya hubungan kerjasama antara negara tersebut dengan Myanmar, khususnya China baik secara ekonomi maupun militer. Sikap netral juga ditunjukkan oleh ASEAN, sebagai organisasi internasional di

²⁷⁵ Alfred Oehlers, "Sanctions and Burma: Revisiting the Case Against", Burma Economic Watch, Issue 2. 2004

kawasan Asia Tenggara, meskipun dengan tekanan dari komunitas internasional agar ASEAN berbuat dan mengambil sikap terhadap Myanmar untuk mencari sebuah jalan keluar serta menekan terbentuknya demokrasi di Myanmar, namun sikap ASEAN yang tetap menerima Myanmar sebagai anggota ASEAN mendapatkan kritikan yang keras dari dunia internasional dan tak terkecuali PBB. Sikap ASEAN ini menunjukkan bahwa secara legitimasi ASEAN mengakui Junta Militer Myanmar (SPDC) sebagai pemerintahan yang sah dan berdaulat.

Beberapa Negara atau pihak yang tidak setuju dengan pemberian sanksi serta embargo berpendapat bahwa sanksi tidak akan dapat atau berpengaruh apapun terhadap pemerintahan yang ada, seperti contohnya adalah pemberian sanksi oleh Amerika Serikat kepada lebih dari 35 negara seperti Kuba, Irak, dan Korea Utara yang mana tidak menghasilkan apapun dari sanksi tersebut²⁷⁶. Pengaruh serta dampak sebuah sanksi sangatlah kecil, terlebih lagi Myanmar tidak terlalu tergantung terhadap perdagangan internasional karena ekonomi Myanmar yang dikuasai oleh pemerintahan Junta Militer dapat menyokong kebutuhan masyarakatnya, khususnya untuk kebutuhan pangan karena Myanmar sebagian besar masyarakat Myanmar bermata pencaharian sebagai petani padi. Sanksi yang efektif adalah sanksi yang diberikan atau disetujui oleh seluruh komunitas internasional tanpa terkecuali. Hal ini tidak terjadi karena beberapa Negara seperti China, Singapura dan Thailand yang merupakan tiga partner utama Myanmar dalam perdagangan terus melakukan kerjasama perdagangan dengan Myanmar bersama dengan beberapa Negara lain seperti Korea Selatan, India dan Bangladesh. Sanksi ditakutkan justru lebih merugikan masyarakat Myanmar daripada pemerintah Junta Militer itu sendiri. Dengan sanksi maka dapat mengurangi kesempatan serta lapangan pekerjaan bagi masyarakat Myanmar, seperti banyak industri tekstil di Myanmar yang dilaporkan tutup akibat embargo dan sanksi perdagangan yang menyebabkan sekitar 750.000 pekerja kehilangan mata pencahariannya, padahal industri tersebut tidaklah didominasi oleh militer²⁷⁷.

²⁷⁶ *Sanctions: History Lessons* The Economist, 21 Oktober 2006

²⁷⁷ *Myanmar: The Case Against Sanctions*, The Asia Times, 20 September 2003
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1842970.stm>

Beberapa pihak yang tidak setuju dengan pemberian sanksi terhadap Myanmar dan tetap melakukan hubungan diplomatic serta kerjasama antara lain China, yang merupakan partnerserta sekutu perdagangan terkuat dan terbesar Myanmar, termasuk dalam perdagangan persenjataan, namun posisi China terhadap Myanmar tetap netral dengan tidak ikut campur dalam urusan dalam negeri Myanmar (*non-interference*). Negara lain adalah India yang juga membuka hubungan kerjasama dengan Myanmar. Negara di Eropa yang tetap membuka hubungan bilateral dengan Myanmar antara lain adalah Rusia. Seperti halnya China, hubungan atau kerjasama perdagangan antara Rusia dengan Myanmar dianggap menentang atau melanggar resolusi keamanan PBB atas Myanmar²⁷⁸. Meskipun beberapa Negara di ASEAN mengkritik tindakan pemerintahan Myanmar namun secara keseluruhan ASEAN tidak memberikan sanksi atau tekanan apapun kepada Myanmar. Berbeda dengan Thailand²⁷⁹, Laos, Kambodia dan Vietnam yang secara terang-terangan melakukan hubungan kerjasama perdagangan dan diplomatik dengan Myanmar, Malaysia, Philipina, Singapura dan Indonesia secara resmi menunjukkan ketidaksetujuannya serta kritiknya terhadap pemerintahan Junta Militer Myanmar yang dinilai lambat dalam usahanya untuk memperbaiki keadaan ekonomi dan politiknya namun tetap melakukan kerjasama perdagangan dan ekonomi dengan Myanmar dan mengakui pemerintahan Junta Militer Myanmar sebagai pemerintahan yang sah²⁸⁰. Jadi secara umum sikap ASEAN tidak terlalu terpengaruh terhadap status serta keadaan yang terjadi di Myanmar. Hal ini dapat dilihat dengan diterimanya Myanmar sebagai anggota ASEAN²⁸¹. Selain Negara-negara terdapat aktor-aktor non-negara yang menolak untuk menerapkan sanksi kepada Myanmar, antara lain adalah 17 perusahaan Kanada yang memiliki hubungan bisnis dan berinvestasi di Myanmar²⁸². Ke-17 perusahaan itu antara lain Air Canada, CHC Helicopter Corporation, East Asia Gold Corp, Export Packers Company Ltd, Good Harvest Seafood Inc, Jet Gold Corp, Ivanhoe Mines, Kayjet Promotions, Leeward Capital Corp,

²⁷⁸ *US Issues Burma Resolution to UN*, BBC on-line, 10 Januari 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6247065.stm>).

²⁷⁹ *Thaksin's Cooperation Strategy*, Irrawaddy on-line, 11 November 2003

²⁸⁰ *Hopes Fade for Indonesian Support on Burma Resolution*, Irrawaddy on-line 11 Januari 2007

²⁸¹ *Myanmar Wants Asean Help To Keep UN Off Its Back*, Star On-line: 11 Januari 2007

²⁸² Brian Adeba, *Tories to review Canadian investments in Burma*, Embassy OL, 13 Desember 2006

Midland Foods (Winnipeg) Inc, Midland Seafoods Inc, Saan, Tai Foong International Ltd, Taiga Consultants Ltd, TG World Energy Corp, Trimark Athletic Supplies dan Wah Loong Ltd²⁸³.

4.2.2.1 China

Hubungan baik antara Myanmar dengan China dapat dikatakan telah terjalin sangat lama, bahkan keduanya memiliki garis keturunan atau historis yang sama. Bangsa Myanmar juga merupakan keturunan dari bangsa Ming (China) yang pada saat dinasti Qing dikalahkan oleh pemerintahan dinasti Manchu, para tentara Ming serta pengikutnya juga melarikan diri dan mengungsi ke wilayah yang sekarang dikenal dengan negara Myanmar.

Hubungan antara China dengan Myanmar merupakan hubungan yang saling menguntungkan dan sangat hati-hati, namun pada akhirnya hubungan itu menjadi lebih baik dari sebelumnya. Hal itu dapat dilihat dengan keputusan Myanmar sebagai negara non-komunis pertama yang mengakui RRC, namun hal itu dilihat secara skeptis oleh China pada awalnya. Setelah beberapa tahun hubungan antara China dengan Myanmar mulai membaik dengan semakin seringnya pemimpin China berkunjung ke Myanmar untuk mempererat hubungan kedua negara tersebut. Walau hubungan ini tidak selalu berjalan mulus, tetapi hubungan antara China dan Myanmar dapat diindikasikan sebagai hubungan yang spesial, hubungan kedua negara ini kemudian dikenal dengan sebutan “*Paukpaw*” yang berarti saudara atau keluarga. China menyediakan berbagai bentuk bantuan ekonomi bagi Myanmar²⁸⁴. China mulai memberikan dukungannya kepada partai komunis Burma (BCP) pada akhir 1960an setelah kekalahan BCP pada pemilu 1960²⁸⁵.

Peningkatan jumlah persenjataan serta impor persenjataan yang terjadi di Myanmar tidak terlepas dari hubungan yang sangat dekat antara Myanmar dengan China, khususnya sejak tahun 1988. Sejak tahun 1988 hubungan diplomatik China

²⁸³ <http://www.global-unions.org/burma/default3.asp>

²⁸⁴ Louis J. Walinsky, “*Economic Development... Op.Cit*”

²⁸⁵ Bertil Lintner, “*The Rise and Fall... Op.Cit*”

dengan Myanmar semakin dekat sampai China menjadi penyedia serta penyalur persenjataan serta perlengkapan militer terbesar bagi Myanmar. Nilai kerjasama ini mencapai sekitar tiga juta dolar Amerika²⁸⁶. Perjanjian kerjasama serta jual beli persenjataan ini mencangkup hampir seluruh jenis persenjataan, termasuk pesawat tempur, kapal patroli angkatan laut, kendaraan tempur lapis baja, helikopter, artileri anti-pesawat dan anti-tank, persenjataan ringan serta amunisi dan juga perlengkapan komunikasi seperti persenjataan elektronik, penangkap sinyal dan perlengkapan teknis lainnya. Tidak hanya berhenti di situ, perjanjian kerjasama komprehensif atau menyeluruh juga dilakukan seperti antara lain membangun fasilitas intel-sinyal bersama di beberapa lokasi dan teluk di Myanmar. Kedekatan antara China dengan Myanmar ini pun ditunjukkan oleh China dengan memberikan syarat pembayaran yang sangat ringan terhadap semua pembelian persenjataan. Berbeda dengan hubungan antara China dan Myanmar yang terbuka, hubungan dengan beberapa negara di ASEAN terkesan ditutup-tutupi, seperti hubungan antara Myanmar dengan Singapura²⁸⁷. Singapura merupakan investor asing terbesar di Myanmar, namun tidak hanya itu saja, Singapura juga melakukan kerjasama dengan Myanmar dalam penyediaan pelatihan militer, termasuk sumber daya intel serta melakukan transfer teknologi terhadap fasilitas-fasilitas pabrik, khususnya pabrik pembuat persenjataan ringan²⁸⁸. Hal ini merupakan bagian dari rencana militer Myanmar dalam modernisasi industri persenjataan. Singapura juga menjadi tempat atau titik transit bagi pengiriman persenjataan dan komoditi lain dari/ke Myanmar. Hubungan dengan Singapura ini merupakan dampak dari kurang tegasnya kebijakan ASEAN terhadap Myanmar.

Sejak tahun 1988, secara berkala China telah menjadi penyedia utama persenjataan ke Myanmar seperti tank, kendaraan tempur lapis baja, pesawat tempur dan artileri anti-pesawat dan anti-tank seperti Howitzer dan lain-lain²⁸⁹. Hubungan kerjasama ini walaupun terbuka namun pemerintah China tidak pernah melaporkan

²⁸⁶ Desmond Ball, *Burma's Military Secrets: Signals Intelligence (SIGINT) from 1941 to Cyber Warfare*, (Bangkok: White Lotus, 1998), pp.84

²⁸⁷ Andrew Selth, *Burma's Secret Military Partners, Canberra Papers on Strategy and Defence*, (Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, forthcoming).

²⁸⁸ "Expose Burma's Weapon Industry", *Jane's Intelligence Review*, December 1998; "Singapore weapons factory for junta", *South China Morning Post*, Wednesday 22 July 1998.

²⁸⁹ Andrew Selth, *Asia, the Burmese Army*, *Jane's Intelligence Review*, 1 November 1995.

kerjasama ini ke PBB. China baru melaporkan kerjasamanya dengan Myanmar pada tahun 1998 di mana China mengirimkan perlengkapan militer ke Myanmar berupa tank dan kendaraan tempur lapis baja, senilai 5,9 juta dolar Amerika, serta persenjataan militer lainnya sebesar 3,4 juta dolar Amerika²⁹⁰. Dalam laporannya, antara tahun 1988 sampai 1995 China telah menyalurkan lebih dari 1.000 kendaraan untuk personil keamanan Myanmar²⁹¹. Dalam laporannya ke PBB di tahun 2002 China telah mengirim 3.200 persenjataan ringan dan dalam rentang waktu dari 1997 sampai 2004 China dilaporkan telah mengirim suku cadang serta perlengkapan persenjataan untuk militer senilai 1,1 juta dolar Amerika²⁹², dan di tahun 2005 China telah menjual sebanyak 400 truk militer ke pemerintah Myanmar²⁹³.

Hubungan antara China dan Myanmar seiring perjalanannya mengalami perkembangan, tidak hanya Myanmar yang membutuhkan bantuan China namun juga sebaliknya bahwa China membutuhkan Myanmar untuk kepentingannya. *Strategic interest* antara China dengan Myanmar tidak hanya terpaku pada perdagangan senjata, namun China membutuhkan Myanmar sebagai jalur pipa gas dan minyak dari kilang minyak lepas pantai milik Myanmar. Hubungan kerjasama dalam pembangunan jalur pipa ini telah dimulai sejak tahun 2004. Kerjasama berupa kontrak pembelian gas minyak dan alam dari Myanmar ke China melalui perusahaan Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) dan China Petro dan China National Petroleum Corporation (CNPC) akan berlangsung selama 30 tahun. CNPC akan berperan sebagai pelaksana utama proyek kerjasama ini karena CNPC memegang 50,9% saham dalam kerjasama ini dan sisanya akan dimiliki oleh MOGE. Pada bulan November tahun 2008, pemerintah Junta Militer Myanmar dan China sepakat untuk membangun pipa gas dan minyak bumi secara paralel yang akan dimulai dari kilang minyak lepas pantai Shwe field di wilayah Kyaukphyu, Myanmar dan berakhir di Kunming China. Rute jalur pipa sepanjang 2.806 KM yang memotong antara wilayah Myanmar ke wilayah China, melewati kota seperti Mandalay, Lashio, dan Muse di Myanmar dan masuk ke wilayah China melalui kota

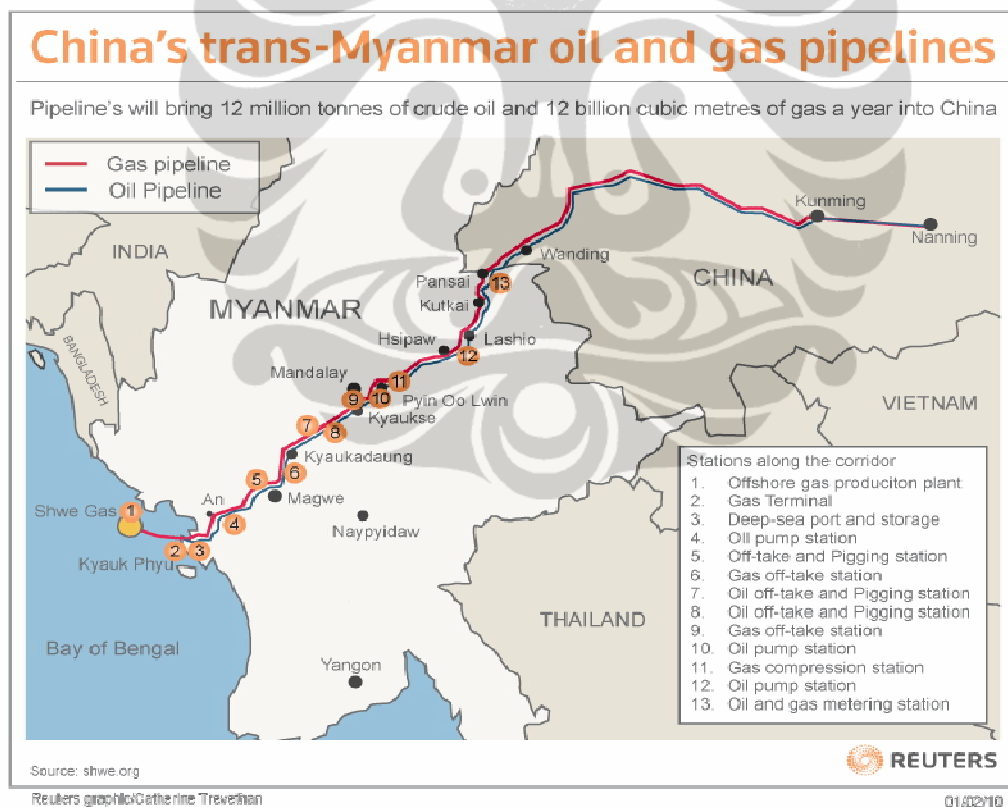
²⁹⁰ UN Comtrade 1998 Classification SITC Rev 3 Codes 89111 and 89112.

²⁹¹ *Jane's Intelligence Review*, 1 November 1995.

²⁹² UN Comtrade 2002 Classification SITC Rev 3 Code 89131 and 1997, 1999, 2001 and 2004 Code 89199

²⁹³ "400 Chinese military trucks arrive at Burma Shweli", 7 August 2005, *Democratic Voice of Burma*

Rulii di wilayah provinsi Yunnan, China. Rute pipa di China akan melewati kota seperti Kunming, Guizhou dan Guangxi di wilayah China. Kapasitas pipa sebesar 12 juta liter kubik minyak mentah pertahun ini menghabiskan biaya lebih dari 2,5 juta dollar Amerika. Jalur pipa ini akan mengubah ruet impor minyak mentah China dari Timur Tengah dan Afrika serta menghindari “kemacetan” melalui selat Malaka. China akan mulai mendapatkan atau menerima pasokan minyak dan gas ini pada bulan April 2013. Jadi *strategic interest* China terhadap Myanmar, dalam hal ini jalur pipa gas dan minyak mentah, menjadi salah satu alasan utama hubungan diplomatik antara Myanmar dengan China, terlepas dari keadaan pemerintahan Myanmar yang otoritarian dengan Junta Militernya serta statusnya sebagai negara gagal.



Gambar 7. Jalur Pipa Gas dan Minyak Alam Antara Myanmar dan China

Selain dengan China, Myanmar juga melakukan hubungan kerjasama, khususnya di bidang persenjataan dan militer, dengan beberapa negara di Eropa, dan Asia. Seperti yang dilaporkan oleh pemerintah Rusia kepada PBB di tahun 2007 di mana Rusia telah mengirim atau mengekspor persenjataan atau artileri berat untuk sistem pertahanan Myanmar di tahun 2006²⁹⁴. Pada tahun sebelumnya, yaitu tahun 2002, Rusia juga mengirim sepuluh pesawat tempur dan pada tahun 2001²⁹⁵. sebanyak empat buah pesawat tempur. Hubungan kerjasama militer antara Russia dengan Myanmar ditunjukkan dengan dibukanya kantor perwakilan perusahaan pesawat tempur MIG di Myanmar pada Oktober 2006²⁹⁶. Tidak hanya Rusia, namun Negara Balkan lainnya juga melakukan hubungan kerjasama militer dengan Myanmar, seperti pada tahun 2004 sampai 2006 Serbia mengirimkan beberapa perlengkapan dan persenjataan untuk militer Myanmar. Hal ini dapat di lihat pada table di bawah ini:

Jenis Barang	Total Nilai (\$)	Tahun	Berat Bersih (kg)
Persenjataan Militer	6,455,129	2006	340,632
Amunisi persenjataan dan Suku cadang Militer	2,491,920	2006	99,255
Persenjataan Militer	1,467,247	2005	76,261
Amunisi Persenjataan dan Suku cadang Militer	4,205,102	2005	230,322
Persenjataan Militer	1,260,000	2004	76,261

Gambar 8. Ekspor Persenjataan Serbia ke Myanmar antara tahun 2004 sampai 2006²⁹⁷

²⁹⁴ Laporan Pemerintah Rusia pada United Nations Register of Conventional Arms, 24 Mei 2007

²⁹⁵ Laporan Pemerintah Rusia pada United Nations Register of Conventional Arms, 26 Juni 2003 dan 23 Agustus 2002.

²⁹⁶ RAC MiG/Russian Aircraft Company RSK (Mig Corp) <http://www.migavia.ru/eng/contacts/> 23/10/2006

²⁹⁷ UN Comtrade classification SITC REV 3. Daftar lain mengenai laporan perdagangan Myanmar dengan Negara-negara lain sejak tahun 1962 dapat dilihat dalam UN Comtrade Report, www.uncomtrade.org.

4.2.2.2 ASEAN

Pada tanggal 21 Juli 1996 ketujuh anggota ASEAN memberikan izin atau status sebagai pengamat di ASEAN sebagai jalan atau tahapan dalam pemberian keanggotaan penuh terhadap Myanmar²⁹⁸. Melihat pemberian status tersebut oleh ASEAN, pada tanggal 24 Juli 1996 Kanada dan Uni Eropa meminta PBB untuk membentuk kebijakan guna memaksakan reformasi politik di Myanmar, proposal ini di tolak dan di kecam oleh hampir seluruh negara di Asia dan menganggap proposal tersebut sebagai suatu bentuk intervensi kedaulatan suatu negara²⁹⁹. Namun karena kejadian penangkapan lebih dari 600 orang anggota partai oposisi oleh pemerintah Junta Militer Myanmar pada 27 September 1996 maka pada tanggal 29 September 1996 ASEAN memutuskan untuk menunda penerimaan atau masuknya Myanmar ke dalam ASEAN untuk jangka waktu yang tidak ditentukan³⁰⁰. Pada tanggal 2 Desember 1996 para pemimpin dari tujuh negara ASEAN kembali berkumpul di Singapura dan menerima Myanmar sebagai anggota dari ASEAN³⁰¹. Hal ini sangat ditentang dan diprotes oleh negara-negara barat. Meskipun banyak tekanan internasional, khususnya dari Amerika Serikat dan pemimpin oposisi Aung San Suu Kyi, namun pada 31 Mei 1997 seluruh anggota ASEAN setuju untuk mengakui Myanmar pada bulan Juli nanti. ASEAN menilai bahwa pendekatan yang konstruktif akan lebih memberikan dampak positif daripada meberlakukan sanksi yang justru dapat menekan Myanmar lebih mendekati China³⁰². Pendekatan yang konstruktif ini telah dimulai pada 1 Maret 1997 dimana Thailand menerima dan melakukan repatriatisasi sekitar 5.000 pengungsi Myanmar meskipun tindakan ini banyak ditentang oleh Amerika dan kelompok-kelompok hak asazi manusia³⁰³. Atas tekanan internasional pada 27 Juli 2005 Myanmar akhirnya melepaskan keanggotaannya di ASEAN³⁰⁴ namun bergabung kembali tidak lama kemudian. Namun meskipun keluar dari ASEAN, Myanmar telah ikut dalam beberapa kelompok kerjasama regional antara

²⁹⁸ *New York Times*, 22 July 1996, A7

²⁹⁹ *International Herald Tribune*, 25 July 1996, 4

³⁰⁰ *Financial Times*, 30 September 1996, 2

³⁰¹ *Financial Times*, 2 December 1996, 1

³⁰² *New York Times*, 1 June 1997, A10

³⁰³ *International Herald Tribune*, 1-2 March 1997, 5, 8

³⁰⁴ *Financial Times*, 27 July 2005, 6

lain pada tahun 1992 Myanmar bergabung dengan the Greater Mekong Sub-Region Economic Cooperation Organization. BIMSTEC (Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand, Economic Cooperation) di tahun 1997 dan AMEC (Mekong Economic Strategy Group) di tahun 2003 dan bernagai kerjasama ekonomi lainnya di wilayah regional khususnya dengan China, India dan Bangladesh.

Di sini dapat dilihat dengan adanya interaksi dan hubungan diplomatik antara Myanmar dengan negara lain, dalam hal ini sebagai contoh China dan ASEAN, mengatakan bahwa Myanmar dalam kapasitasnya sebagai sebuah negara yang berfungsi utuh atau *functioning states*. Hubungan antara Myanmar dengan negara-negara yang dianggap “nakal” oleh komunitas internasional tidak berpengaruh terhadap kemampuan diplomatik Myanmar. Di sini dapat di lihat beberapa negara tersebut, meskipun sekarang merupakan negara demokrasi, namun memiliki kesamaan sejarah dengan Myanmar di mana negara-negara itu dulunya merupakan negara sosialis dengan pemerintahan yang otoritarian.