

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Myanmar<sup>1</sup> merupakan salah satu negara berkembang, dengan pemerintahan Junta Militernya, yang berada di wilayah Asia Tenggara<sup>2</sup>. Sejak kemerdekaan dari kolonialisme Inggris di tahun 1948 Myanmar terus menerus berada dalam keadaan atau situasi negara tidak menentu, seperti terjadinya beberapa kudeta militer dalam lima dekade belakangan ini, masalah hak azasi manusia, masalah pertumbuhan ekonomi sampai masalah kemanusiaan saat Myanmar terkena topan Nargis di tahun 2008. Myanmar merupakan negara yang memiliki sumber daya alam yang kaya seperti minyak, mineral-mineral serta batu berharga, namun Myanmar merupakan negara dengan tingkat pendapatan perkapita yang cukup rendah dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia Tenggara<sup>3</sup>. 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 Tenggara<sup>4</sup>.

Pada tahun 2000an Myanmar masuk kedalam daftar negara gagal versi United Nation (UN / PBB), dan juga berdasarkan versi beberapa NGOs seperti International Crisis Group (ICG) dan Fund for Peace Organization<sup>5</sup> pada tahun 2008. Pengkategorian Myanmar sebagai negara yang gagal oleh organisasi-organisasi internasional juga oleh

---

<sup>1</sup> [www.un.org/home/member\\_states](http://www.un.org/home/member_states).

<sup>2</sup> Pemakaian atau penggunaan nama Burma atau Myanmar sampai sekarang masih menimbulkan kontroversi. Dalam beberapa dekade kebelakang Burma telah dua kali mengganti namanya, yang terakhir adalah tahun 2010. Dalam keanggotaannya di PBB Burma dikenal dan terdaftar dengan nama Myanmar, oleh karena itu nama Myanmar yang akan digunakan seterusnya dalam tulisan ini.

<sup>3</sup> United Nation, "Human Development index Report 2009", [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>4</sup> Andrew Selth, "The Armed Forces and Military Rule in Burma" ,(Washington D.C. and Cambridge, Massachusetts: World Peace Foundation/Harvard Institute for International Development and Brookings Institution Press, 1998)

<sup>5</sup> Anonim, "Failed States Index", (Washington :juli/augustus 2007), hal 54

sistem internasional tersebut adalah berdasarkan indikator-indikator *failed states*, yang terdiri dari tiga indikator yaitu politik, sosial ekonomi dan keamanan. Dengan melihat keadaan Myanmar, baik itu berdasarkan segi politik atau legitimasi pemerintahannya, keadaan ekonomi dan keamanannya sampai pada hubungan diplomatik pemerintah Myanmar dengan dunia Internasional maka tesis ini akan berusaha untuk menjelaskan dikotomi Myanmar sebagai sebuah negara yang berfungsi penuh dan berdaulat sekaligus sebagai negara yang dianggap gagal atau *failed*. Masalah fungsi atau legitimasi sebuah negara, termasuk di antara menegakkan ketertiban (*law and order*) sampai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan warganya, tidak terlepas dari sebuah konsep kedaulatan di mana kedaulatan adalah hak mutlak sebuah untuk mengatur dan menjalankan negaranya tanpa intervensi dari pihak luar. Namun pemberian status gagal ini terkesan sebagai sebuah intervensi yang dilakukan oleh dunia internasional terhadap keadaan Myanmar.

Dibawah ini merupakan daftar negara gagal berdasarkan *failed states index* tahun 2010. Warna merah merupakan negara yang dianggap gagal (*alert status*), warna coklat merupakan negara yang dapat mengarah pada kegagalan (*warning status*), warna kuning merupakan negara yang dalam kondisi aman (*moderate status*) dan warna hijau merupakan negara yang stabil (*sustainable status*).

1	Somalia	38	Tajikistan	130	Panama	165	Iceland
2	Chad	39	Mauritania	131	Croatia	166	Canada
3	Sudan	40	laos	132	Bahamas	167	Netherlands
4	Zimbabwe	126	Bulgaria	133	Bahrain	168	Luxembourg
16	Burma	128	Romania	163	Belgium	176	Finland
37	Georgia	129	Mongolia	164	Japan	177	Norway

Gambar 1. Failed States Index Rating Myanmar tahun 2010<sup>6</sup>

Isu di Myanmar yang paling disorot oleh dunia internasional adalah mengenai pemerintahan mereka yang dipimpin oleh Junta Militer dibawah *State Peace and*

<sup>6</sup> Fund For Peace Organization index 2008

*Development Council* (SPDC) dengan Sr.Gen. Than Shwe sebagai pimpinan tertingginya sejak tahun 1997, isu demokrasi, isu keamanan dan pelanggaran hak azasi manusia, sampai pada isu kemanusiaan. Masalah keamanan dan pemerintahan Junta yang telah ada sejak tahun 1980an 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<sup>7</sup> yang menuntut penggantian sistem pemerintahan menjadi sistem demokrasi dan membubarkan pemerintahan Junta Militer di tahun 1988 oleh tindakan represif pemerintah Junta Militer<sup>8</sup>. 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. Selain itu Myanmar juga sangat dikenal sebagai salah satu penghasil heroin terbesar di dunia karena berada di wilayah segitiga emas sehingga menimbulkan permasalahan bagi keamanan regional, khususnya ASEAN. Puncak dari tekanan dunia internasional adalah pada tahun 2000an dimana Myanmar mendapatkan statusnya sebagai negara gagal atau *failed states*<sup>9</sup>, baik oleh organisasi internasional maupun oleh organisasi non-pemerintah atau NGO's. Pemberian status gagal ini menjadi salah satu beban bagi Myanmar, selain beberapa beban lain yang mengikuti status gagal ini seperti pemutusan beberapa hubungan bilateral dan embargo-embargo, mulai dari 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.

---

<sup>7</sup> Demonstari ini menuntut perubahan pemerintahan karena terpuruknya keadaan ekonomi Myanmar akibat demonitasi. Para demostran yang tewas 42 diantaranya tewas karena kehabisan nafas saat proses penangkapan. Tindakan represif ini di pimpin oleh Sein Lwin sehingga ia mendapat julukan "*butcher of Rangoon*".

<sup>8</sup> *Far Eastern Economic Review*, 7 July 1988, 16

<sup>9</sup> Anonim, "*Failed States Index... Op. Cit*

Namun ada pula beberapa negara, seperti China, Pakistan dan Singapura, yang tidak terlalu 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 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. Di satu sisi, banyak negara yang turut mengakui pemberian status negara gagal atau *failed states*, namun di sisi lain ada beberapa negara yang tidak terlalu berpengaruh dengan status Myanmar sebagai negara gagal. Karena tidak adanya kesepakatan akan pemberian status gagal atau *failed states* terhadap Myanmar maka cukup menimbulkan pertanyaan yang dilematis apakah benar Myanmar merupakan negara yang gagal atau bukan? Dan apakah pemberian status ini berpengaruh langsung atau tidak bagi kelangsungan Myanmar sebagai negara dan hubungannya dengan negara lain?

## 1.2 Permasalahan Penelitian

Pemberian status negara gagal atau *failed states* sendiri diberikan oleh dunia internasional kepada Myanmar karena pemerintahan Junta Militer yang dianggap tidak demokrasi, tidak dapat memberikan keamanan kepada warga negaranya sampai pada masalah kriminal dan berbagai masalah lainnya akan menjadi fokus penelitian pada tesis ini. Pemberian status *failed states* sendiri berdasarkan indikator *failed states* indeks. Namun apakah konsep *failed states* itu sendiri?<sup>10</sup> Dalam Konvensi Montevideo pada tahun 1933 menyebutkan bahwa sebuah negara haruslah memenuhi unsur-unsur konstitutif atau syarat sebagai dasar pembentukan atau berdirinya suatu negara. Unsur-

---

<sup>10</sup> Dibahas lebih detail di bab.2

unsur konstitutif itu antara lain adalah berupa penghuni atau rakyat atau warga negara (bangsa), wilayah atau daerah yang permanen, penguasa atau pemerintahan yang berdaulat, kesanggupan berhubungan dengan negara-negara lain dan pengakuan (deklaratif)<sup>11</sup>. Namun pembentukan sebuah negara sudah rumit melebihi apa yang disyaratkan oleh konvensi Montevideo.

Dalam arti luas negara merupakan kesatuan sosial (masyarakat) yang diatur secara konstitusional untuk mewujudkan kepentingan negara. Beberapa pendapat mengenai pengertian negara antara lain seperti negara sebagai sebuah organisasi dari sekelompok manusia yang telah mendiami wilayah tertentu (negara sebagai kesatuan organisasi). Pendapat lain mengatakan bahwa negara ialah suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Negara adalah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah tertentu dimana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai suatu kedaulatan (*sovereignty*).

Perkembangan sistem internasional sejak perang dunia I dan II sampai pada pasca perang dingin beserta dinamika-dinamika internasional yang mulai muncul seperti globalisasi dan lain-lain didalamnya, selain membentuk negara-negara yang sekarang di kenal dengan sebagai negara modern, juga menciptakan negara-negara baru khususnya di wilayah Afrika, Amerika selatan dan Asia yang mulai tumbuh dan berkembang, baik secara ekonomi maupun politik, yang dikenal dengan sebutan negara dunia ketiga. Perkembangan negara-negara dunia ketiga ini diikuti oleh permasalahan-permasalahan serta problematikanya masing-masing, seperti konflik horizontal atau perang saudara, kemiskinan, legitimasi, masalah keamanan dan lain-lain. Problematika-problematika yang dihadapi negara-negara di dunia ke tiga ini membuat negara-negara ini mengalami kesulitan dalam mendapatkan tempatnya dan statusnya di dalam sistem internasional. Ketidaksamaan atau perbedaan definisi serta keadaan antara negara modern dengan negara dunia ketiga menimbulkan beberapa dilema antara lain bahwa apakah sebuah negara yang tidak berdasarkan atau tidak sesuai dengan karakteristik negara modern tidak dapat dikatakan sebagai negara atau bahkan merupakan negara yang gagal? Keadaan negara dunia ketiga yang disebutkan oleh Martin Khor dapat mengarahkan

---

<sup>11</sup> *Ibid*

sebuah negara dunia ketiga kepada kegagalan (*state failure*) dalam pendapatnya yang mengatakan<sup>12</sup> :

*“Many developing countries, can be categorized as having failed to generate growth or development of the type or rate to satisfy the basic food, employment, housing and education needs of the majority of people”*

(Banyak negara berkembang yang dapat dikategorikan gagal dalam menumbuhkan atau memberikan kecukupan terhadap tingkat pembangunannya seperti penyediaan bahan dasar pokok, lapangan pekerjaan, perumahan dan pendidikan yang dibutuhkan oleh mayoritas masyarakat)

Pada dasarnya negara gagal merupakan negara yang tidak memiliki pemerintahan (kekosongan kekuasaan) dan sudah tidak dapat lagi mempertahankan kedaulatannya, baik legitimasi wilayahnya maupun pemerintahannya terhadap rakyatnya. Tidak ada definisi yang konkrit mengenai apa yang dimaksud dengan negara gagal, namun ada beberapa pendapat mengenai definisi negara gagal, antara lain yang menyebutkan negara gagal adalah negara yang tidak mampu dalam menjalankan atau memberikan tiga fungsi dasar negara, yaitu keamanan, kesejahteraan, dan legitimasi atau penegakan hukum<sup>13</sup>. Pendapat lain mengenai definisi negara gagal yang hampir sama 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 kekuasaan<sup>14</sup>. Definisi lain 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.

Yang terjadi di Myanmar, jika dilihat sekilas atas kekuasaan negara atas militer, pada dasarnya masih sesuai dengan konsep Max Weber mengenai *“monopoly of power”*

<sup>12</sup> Martin Khor, *“Failed States’ Theory Can Cause Global Anarchy”*, 2002

<sup>13</sup> Ulrich Schnechener, *“Fragile Statehood, Armed Non-State actors and Security Governance”*, editorial Alan Bryden and Marina Caparini, *Private Actors and Security Governance* (Jenewa, LIT & DCAF, 2006), hal 31

<sup>14</sup> Robert I. Rotberg, *“Failed States, Collapses States, Weak States: Causes And Indicators”*, (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2004) hal 4

oleh negara, hanya saja jika monopoli tersebut digunakan untuk kepentingan beberapa golongan saja maka dapat dikatakan bahwa konsep tersebut sudah tidak sesuai lagi. Fenomena lain, yang juga merupakan akibat dari fenomena yang pertama, negara *failed states* dapat dilihat dari kebrutalan dan intensitas penggunaan kekerasan dalam penyelesaian masalah. Dalam pandangan realis bahwa Myanmar adalah negara yang kuat dan jauh dari gagal, hal ini dilihat dari kekuatan militer Myanmar yang dapat dikatakan sangat kuat. Namun menurut konsep negara gagal Myanmar merupakan negara yang gagal dan masuk kedalam daftar negara gagal. Meskipun pemberian status gagal ini memberikan dampak yang cukup signifikan bagi keadaan serta hubungan diplomatik Myanmar namun tidak terlalu berpengaruh kepada eksistensi atau keberadaan Myanmar sebagai negara. Dalam arti lain bahwa permasalahan yang kemudian muncul adalah bagaimana sebuah negara, Myanmar, sebagai sebuah negara yang gagal namun masih tetap bisa menjalankan fungsinya sebagai sebuah negara

### 1.2.1 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas dan melihat kontestasi atau perdebatan status *failed states* maupun bukan *failed states*, baik secara konsep maupun perdebatan teori serta melihat kepada makna negara dan tanggung jawab serta legitimasinya berdasarkan interaksinya dengan negara lain maupun aktor-aktor internasional lain maka pertanyaan utama penelitian yang saya angkat adalah **apakah Myanmar merupakan *failed states*?**

Dari pertanyaan utama ini maka muncul juga beberapa pertanyaan tambahan yang akan melengkapi penelitian ini antara lain:

- 1.2.1.1 Bagaimana Myanmar sebagai sebuah negara yang gagal masih tetap bisa menjalankan fungsinya sebagai sebuah negara?
- 1.2.1.2 Bagaimana hubungan Myanmar dengan aktor-aktor lain dalam sistem internasional?

### 1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Dengan penelitian ini diharapkan dapat menjawab pertanyaan penelitian apakah Myanmar merupakan *failed states*?
- 1.3.2 Diharapkan juga dengan penelitian ini maka akan dapat menganalisa sebab-sebab dan alasan dimasukkannya Myanmar kedalam status gagal atau *failed states*.
- 1.3.3 Diharapkan juga dengan penelitian ini dapat menganalisa keadaan Myanmar sebagai sebuah negara yang tetap dapat menjalankan fungsinya atau *functioning states*, baik dari pemerintahannya maupun dari interaksinya dengan negara lain meskipun merupakan sebuah negara dengan status gagal.

### 1.4 Signifikansi Penelitian

- 1.4.1 Penelitian ini diharapkan dapat membantu untuk lebih memahami konsep negara gagal beserta indikator-indikatornya, baik itu berdasarkan konsep kenegaraan maupun konsep-konsep *failed states*.
- 1.4.2 Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan satu persatu mengenai *nation/state building*, bagaimana sebuah negara bisa masuk dalam proses *nation/state building* dan sebagainya, dengan menggunakan Myanmar sebagai studi kasusnya.
- 1.4.3 Penelitian ini diharapkan dapat melihat peran, reaksi serta interaksi dan hubungan yang muncul terhadap sebuah negara gagal dan bukan negara gagal, khususnya Myanmar, dengan negara lain serta aktor-aktor non-negara, serta komunitas internasional dan regional seperti ASEAN, Uni Eropa dan PBB, NGOs serta peran individu atau perorangan.

## 1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini dilandasi atau diawali dari laporan *Failed States Index*<sup>15</sup> tahun 2008 oleh Fund For Peace Organization dan International Crisis Group mengenai negara-negara yang dianggap diambang kegagalan dan memerlukan bantuan dari negara-negara lain. Dalam laporannya (*country alert*) ditahun 2008 Myanmar bersama Chad masuk kedalam daftar 20 besar negara yang dianggap memerlukan bantuan karena dinilai gagal dalam memberikan kebutuhan dasar negaranya, antara lain keamanan, pertumbuhan ekonomi, pendidikan serta kebebasan berpendapat (HAM), di mana Somalia berada di peringkat kesatu. Penilaian atas kegagalan ini didasari dari *failed states indicator index* yang berisikan indikator-indikator yang harus terpenuhi untuk menyatakan sebuah negara dianggap gagal. Dalam laporannya, Myanmar dianggap gagal, selain karena faktor ekonomi negaranya yang sangat buruk dan rendah dibandingkan dengan beberapa negara berkembang lain khususnya di Asia, tingkat keamanan tetapi melainkan pemerintah Myanmar, yang merupakan junta militer (SPDC) dan bukan demokrasi, dianggap terlalu otoriter dan dapat menekan bahkan menyengsarakan sampai membunuh warganya sendiri<sup>16</sup>. Senada dengan beberapa NGOs yang disebutkan diatas, organisasi-organisasi pemerintahan internasional seperti PBB dan Uni Eropa juga ikut menekan Myanmar atas keadaan “gagal” negara tersebut dan melakukan embargo serta sanksi atas keadaan itu. Namun ada komunitas atau organisasi pemerintahan internasional yang tidak terlalu terpengaruh dengan pemberian status gagal terhadap Myanmar dan tidak memiliki atau membuat sikap yang khusus terhadap Myanmar.

Untuk melihat sebuah fenomena negara gagal, ada baiknya jika kita melihat terlebih dahulu mengenai konsep negara sehingga kenapa sebuah negara bisa dikatakan gagal. Tinjauan pustaka yang pertama merupakan tulisan oleh Takeshi Negishiki dalam tulisannya "*The Concept of the State and Weber's Erroneous Reasoning*", 1997, Mengenai konsep kenegaraan Max Weber, salah satu ahli kenegaraan, yang menerangkan mengenai konsep negara itu sendiri. Di sini Weber menjelaskan mengenai definisi sebuah negara adalah suatu kesatuan organisasi kekuasaan terhadap masyarakat

<sup>15</sup> Fund For Peace Organization index 2008

<sup>16</sup> Anonim, "*The Failed States Index*", Foreign Policy; August 2009

yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik (*use of force*) secara sah dalam suatu wilayah. Agar negara dapat mengatur rakyatnya, maka negara diberi kekuasaan (*authority*) yang dapat memaksa seluruh anggotanya untuk mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh negara. 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<sup>17</sup>. C. Pierson, dalam tulisannya "*Modern State, A Commentary On Weber*", juga sependapat dengan definisi negara Weber dan selanjutnya berdasarkan definisi tersebut menjelaskan bahwa fungsi sebuah negara modern antara lain fungsi legislatif untuk membuat kebijakan (hukum dan peraturan lainnya), fungsi eksekutif untuk mengimplementasikan kebijakan, peraturan dan hukum untuk kepentingan negara, serta fungsi yudikatif sebagai penyelesai masalah (*resolving disputes and interpreting laws*)<sup>18</sup>. Menurut pandangan Barry Buzan dalam "*The Idea of State and National Security*, dalam *Perspectives on World Politics*" tahun 1991 mengenai negara terdapat dua pemahaman mendasar yang harus diperhatikan, yaitu pemahaman fisik dan pemahaman konsep institusi dari negara serta perbedaan diantara keduanya. Konteks fisik yaitu keberadaan fisik atau geografis dari suatu negara, sedangkan konteks institusi memiliki pemahaman bahwa hal tersebut diciptakan untuk mengatur hal-hal mengenai jalannya suatu negara atau pemerintahan. Hal lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah pemahaman mengenai *sense of purpose* dari sebuah masyarakat. Menurut Buzan masyarakat dalam suatu negara harus memiliki konsensus mengenai tujuan-tujuan bersama mereka<sup>19</sup>.

Tinjauan pustaka lain mengenai *failed states* juga diambil antara lain dari International Community of Red Cross Review oleh Daniel Thürer yang berjudul "*Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: der 'Failed State'*", atau "*The Failed State and International Law*" yang diterbitkan pada tahun 1999 serta tulisan dari Noam Chomsky

<sup>17</sup> Takeshi Negishiki "*The Concept of... Op.Cit.*

<sup>18</sup> C. Pierson, "*Modern State... Op.Cit.*

<sup>19</sup> Barry Buzan, *The Idea of State and National Security*, dalam *Perspectives on World Politics*. (London: Harvester Wheatsheaf) 1991

dalam bukunya "*Failed States: The Abuse of power and The Assult On democracy*", yang secara tidak terlalu jauh sama dengan konsep *failed states* yang ditawarkan oleh Rotberg, Khor maupun Schnechener bahwa 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.

Hal ini, mengenai *failed states*, juga diakui oleh Robert I. Rotberg yang juga merupakan pemikir di aliran strukturalis dalam bukunya "*Failed States, Collapses States, Weak States: Causes and Indicators*", 2004, ia juga mengatakan bahwa negara lemah bukanlah negara yang gagal. Begitupun dengan tulisan Martin Khor dalam bukunya "*Failed States' Theory Can Cause Global Anarchy*" di tahun 2002 yang mengatakan banyak negara berkembang yang dapat dikategorikan gagal karena tidak dapat menumbuhkan atau memberikan kecukupan terhadap tingkat pembangunannya seperti penyediaan bahan dasar pokok, lapangan pekerjaan, perumahan dan pendidikan yang dibutuhkan oleh mayoritas masyarakat. Tulisan dari Ulrich Schnechener "*Fragile Statehood, Armed Non-State actors and Security Governance*" juga menguatkan pandangan Rotberg terhadap negara gagal atau *failed states*. Hampir semua tulisan mengenai *failed sates* berhubungan dengan negara dunia ketiga atau negara yang mengalami konflik. Hal itu juga yang menjadi dasar atau alasan sebuah negara menjadi gagal. Menurut Francis Fukuyama dalam "*State Buliding: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*", 2004 bahwa 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<sup>20</sup>. Masalah persoalan negara gagal yang tadinya hanya dilihat sebagai masalah kemanusiaan dan hak-hak azasi manusia, sekarang menjadi atau memiliki suatu dimensi keamanan yang lebih besar yang menurut Michael Ignatieff dalam tulisannya “*The Burden*”, 2003, merupakan kegagalan atau ketidakmampuan barat pasca Perang Dingin pada tahun 1990an, yang pada akhirnya menjadi suatu ancaman keamanan dalam negeri<sup>21</sup>.

Berbicara mengenai *failed states* tidak akan terlepas dari usaha negara-negara baik langsung maupun melalui komunitas internasional untuk membantu dan mencegah terjadinya sebuah negara gagal. Oleh karena itu *failed states* tidak akan pernah lepas dari sebuah *nation* atau *state building*. *Nation building* adalah salah satu cara untuk meningkatkan pemerintahan negara-negara lemah serta untuk mengukuhkan legitimasi demokrasi dan memperkuat lembaga-lembaga swadaya di negara tersebut. Menurut Chester Crocker dalam tulisannya, “*Engaging Failing States*”, 2003, mengenai perlunya *nation building* bagi negara gagal karena sejak berakhirnya Perang Dingin, negara-negara lemah atau gagal dapat dikatakan menjadi satu-satunya persoalan paling penting bagi tatanan internasional<sup>22</sup>. Berbagai bentuk dan program seperti *nation building* dan *peacekeeping*, masuk kedalam konflik tersebut dan berusaha untuk menyelesaikan konflik tersebut, namun usaha tersebut tidak jarang berakhir dengan kegagalan karena dianggap sebagai sebuah usaha yang terlambat dan kadangkala dengan sumber daya yang terlalu sedikit. *Nation building* atau *state building* di definisikan oleh Mark T. Berger dalam tulisannya “*From Nation-Building to State-Building: The Geopolitics of Development, the Nation-State System and the Changing Global Order*” 2006, sebagai pendorong, penggerak atau fasilitas yang diberikan dari luar (bersifat eksternal) yang merupakan sebuah bentuk usaha untuk membentuk atau mengkonsolidasikan sebuah keadaan serta pemerintahan yang lebih stabil atau pemerintahan yang bersistem “demokrasi” terhadap negara-negara yang dianggap oleh dunia internasional, melalui PBB, sedang dalam keadaan krisis atau bermasalah. *Nation building* atau *state building* eksternal dapat meliputi okupasi militer secara resmi dan legal, *peacekeeping*,

<sup>20</sup> Francis Fukuyama, “*State Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*”, (New York: Cornell University Press, 2004)

<sup>21</sup> Michael Ignatieff, “*The Burden*”, *New York Times* magazine 5 Januari 2003, hal 162

<sup>22</sup> Chester Crocker, “*Engaging Failing States*”, *Foreign Affairs* 82, 2003 hal. 32-45

pembangunan atau rekonstruksi nasional, bantuan asing serta penggunaan atau bahkan pemaksaan stabilitasi dibawah pengawasan negara besar serta organisasi internasional dan regional<sup>23</sup> seperti PBB, NATO, ASEAN dan lain-lain<sup>24</sup>. Berger menambahkan bahwa tujuan atau isu yang dari *nation building* saat ini lebih tertuju pada negara-negara yang menyangang predikat seperti “*collapsed*”, “*collapsing*”, “*failed*” atau “*failing*” *states*. Meskipun tidak dapat dipungkiri usaha *nation building*, baik yang dilakukan oleh PBB maupun negara perseorangan seperti Amerika Serikat, di Vietnam tahun 1950an, Timor Timur tahun 1960an, serta Afghanistan dan Irak tidak lama ini, tidak selamanya berjalan baik, dengan kata lain *nation building* ada yang dapat dikatakan sukses namun tidak jarang juga sebuah usaha untuk *nation building* berakhir dengan kegagalan<sup>25</sup>.

Menurut Ashraf Ghani dan Clare Lockhart dalam “*Fixing Failed States: a Framework for Rebuilding a Fracture World*”, 2008 usaha *nation building* yang ada selama ini tidak pernah terlepas dari peran militer dan kadang kala pun pelaksanaan atau penerapan sebuah *nation building* sering kali dapat dipaksakan dengan kekerasan atau koersif, seperti yang terjadi di Rwanda, Bosnia dan Kosovo<sup>26</sup>. Ashraf Ghani dan Clare Lockhart dalam bukunya juga menambahkan bahwa salah satu cara yang dapat dilakukan dalam *nation building* untuk membantu sebuah negara keluar dari kegagalannya adalah dengan menguatkan fungsi utama negaranya<sup>27</sup>.

Perbedaan pemikiran dalam konsep *failed states* serta belum adanya kesamaan dalam pemberian definisi *failed states* menimbulkan sebuah dilema tersendiri. Yang dicoba ditawarkan dalam tesis ini adalah dengan melihat perbenturan kedua konsep ini, yaitu konsep *failed states* dan *functioning states* secara bersamaan dalam sebuah atau satu negara, di mana terdapat dua keadaan yang saling bertolak belakang antara status negara tersebut yang *failed states* dan juga sekaligus sebagai sebuah *functioning states*.

---

<sup>23</sup> K von Hippel, “*Democracy By Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World*”, (Cambridge: Cambridge University Press), 2000.

<sup>24</sup> Mark T. Berger “*From Nation-Building to State-Building: The Geopolitics of Development, the Nation-State System and the Changing Global Order*” (Taylor and Francis Ltd) 2006,

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Ashraf Ghani, Clare Lockhart, “*Fixing Failed States: a Framework for Rebuilding a Fracture World*”, (New York, Oxford University Press) 2008

<sup>27</sup> *Ibid.*

## 1.6 Kerangka Teori

Dalam melihat permasalahan *failed states* ini dan untuk menjawab pertanyaan penelitiannya maka dalam penelitian ini pendekatan atau teori atau konsep yang digunakan adalah konsep *failed states*. Dalam menjelaskan *failed states* terlebih dahulu dijelaskan dulu mengenai konsep negara itu sendiri (*state*), mengenai definisi, tujuan dan fungsi sebuah negara. Dalam menjalankan fungsinya dan tujuannya sebuah negara melakukan sebuah *nation building* sebagai sebuah proses (*state making process*) untuk menjadi sebuah negara yang "ideal". Keberhasilan *nation building* ini pada akhirnya menentukan apakah sebuah negara menjadi negara yg "ideal" atau menuju kegagalan yang berujung pada *failing-collapse* dan akhirnya *failed*. Teori *failed states* saya gunakan untuk melihat, menjelaskan dan menganalisa Myanmar sebagai negara gagal. Dalam teori ini juga akan berusaha untuk dijelaskan teori mengenai fungsi atau definisi sebuah negara sehingga dapat menjelaskan bagaimana sebuah negara dapat berubah atau dikatakan sebagai *failed states*. Dan juga proses lanjutan dalam *nation building* atau usaha yang dilakukan terhadap negara gagal untuk bisa terlepas dan keluar dari masalah *failed states*-nya, termasuk dengan bantuan pihak luar. Diharapkan dengan teori ini dapat menjawab dengan jelas pertanyaan penelitiannya.

### 1.6.1 Konsep Negara

Apakah negara itu serta apa fungsinya? Secara umum dapat dikatakan bahwa negara merupakan kesatuan sosial (masyarakat) yang di atur secara konstitusional untuk mewujudkan kepentingan negara. Sebagai salah satu ahli kenegaraan, 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 wilayah<sup>28</sup>. 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

---

<sup>28</sup> Takeshi Negishiki "The Concept of the State and Weber's Erroneous Reasoning.", 1997

ditetapkan oleh negara<sup>29</sup>. 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. Setiap negara 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.

Sependapat dengan Weber, menurut pendapat C. Pierson bahwa sebuah negara modern harus memiliki ciri atau karakteristik umum antara lain yaitu monopoli atau kontrol terhadap alat kekerasan serta penggunaan kekerasan, kekuasaan atas wilayah atau teritorinya, kedaulatan atau *sovereignty*, konstitusi negara sebagai ide dasar atau peraturan dasar sebuah pemerintahan, kekuasaan serta legitimasi terhadap peraturan atau hukum, memiliki birokrasi publik (terlepas dari bentuknya apakah terorganisir, kompleks, maupun efisien), warga negara yang mengikat, serta sistem pajak sebagai salah satu pemberi pendapatan dan sebagai penopang aparatur negara<sup>30</sup>. Dari ciri atau karakteristik tersebut Pierson menyimpulkan bahwa fungsi dari sebuah negara modern antara lain fungsi legislatif untuk membuat kebijakan (hukum dan peraturan lainnya), fungsi eksekutif untuk mengimplementasikan kebijakan, peraturan dan hukum untuk kepentingan negara, serta fungsi yudikatif sebagai penyelesai masalah (*resolving disputes and interpreting laws*)<sup>31</sup>.

### 1.6.2 *Nation Building*

*Nation building* adalah sebuah proses alamiah yang dilalui oleh setiap negara untuk menciptakan sebuah negara yang berfungsi secara utuh. Secara nyata tidak ada tolok ukur untuk melihat tingkat keberhasilan sebuah *nation building*. Dalam beberapa

---

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> C. Pierson, "Modern State, A Commentary On Weber"

<sup>31</sup> *Ibid*

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. 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. Dan proses tersebut akan mempengaruhi interaksi para elit politik serta hubungan masyarakat dengan negara tersebut.

*Nation building* dilakukan dalam dua tahapan atau pendekatan yaitu melalui pembangunan atau penguatan institusi dan kemudian di ikuti dengan pembangunan atau penguatan legitimasi. Kedua proses ini dilakukan baik melalui proses internal yang dilakukan sendiri oleh negara tersebut, maupun melalui proses eksternal di mana proses tersebut dibantu oleh pihak ketiga atau pihak luar.

Secara internal proses *nation building* dapat dilakukan dengan pembangunan atau peningkatan fungsi keamanan, kesejahteraan dan legitimasi atau penegakan hukum dari negara tersebut. Terdapat berbagai komponen yang ada dalam *nation building* untuk mencapai peningkatan fungsi negara tersebut, 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*. Dari beberapa definisi ini dapat dilihat bahwa sebuah negara dapat dikatakan gagal berdasarkan tiga variabel, yaitu kedaulatannya (*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.

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*. Beberapa pendapat mengatakan bahwa hasil sebuah proses *nation* atau *state building* dapat dilihat dari tiga hal yaitu *political settlement*, *survival functions*, dan *expected functions*. *Political settlement* lebih melihat pada penyelesaian permasalahan-permasalahan yang ada di tingkat konstitusi dan institusi. *Survival functions* tidak secara eksklusif melihat pada konteks kemanusiaan saja (*humanitarian crisis*), namun juga melihat pada kapasitas negara dalam tiga hal yaitu fungsi keamanan (*security*) di mana negara dapat atau mampu, bahkan memonopoli, kekuasaan atas kekerasan, fungsi pendapatan (*revenue*) yaitu kemampuan untuk mendapatkan pemasukan yang tetap untuk pendapatan negara, biasanya didapat dari pemungutan pajak, dan fungsi penegakan hukum. *Expected function* melihat pada respon pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan warganya seperti pembangunan infrastruktur dan lain-lain.

Proses *nation building* biasanya atau seringkali dilakukan oleh negara-negara yang baru merdeka atau lepas dari kolonialisme. Tujuannya adalah untuk membentuk sebuah bangsa baru yang lebih mandiri. Namun efek dari kolonialisme yang berkepanjangan meninggalkan beban tersendiri, masalah-masalah seperti chauvinisme serta persaingan antar suku di mana masing-masing etnis merasa bahwa merekalah yang seharusnya memimpin negara baru tersebut sehingga dapat mengarah pada perpecahan atau disintegrasi merupakan dampak atau efek kolonialisme yang memecah belah (*divide and rule*). Hal itu terlihat di beberapa kasus di Afrika seperti suku Somali di Ogaden, bagian dari Ethiopia yang menuntut atas kemerdekaan sepenuhnya, perpecahan India menjadi Pakistan dan Bangladesh sebagai bentuk perbedaan etnis serta pembantaian massal di Rwanda.

Dari sisi eksternal *Nation building* atau *state building* di definisikan oleh Mark T. Berger sebagai pendorong, penggerak atau fasilitas yang diberikan dari luar (bersifat eksternal) yang merupakan sebuah bentuk usaha untuk membentuk atau mengkonsolidasikan sebuah keadaan serta pemerintahan yang lebih stabil atau pemerintahan yang bersistem “demokrasi” terhadap negara-negara yang dianggap oleh

dunia internasional, melalui PBB, sedang dalam keadaan krisis atau bermasalah. *Nation-building* atau *state building* dapat meliputi okupasi militer secara resmi dan legal, *peacekeeping*, pembangunan atau rekonstruksi nasional, bantuan asing serta penggunaan atau bahkan pemaksaan stabilitasi dibawah pengawasan negara besar serta organisasi internasional dan regional<sup>32</sup> seperti PBB, NATO, ASEAN dan lain-lain<sup>33</sup>. Berger menambahkan bahwa tujuan atau isu yang dari nation building saat ini lebih tertuju pada negara-negara yang menyandang predikat seperti “*collapsed*”, “*collapsing*”, “*failed*” atau “*failing*” states. Meskipun tidak dapat dipungkiri usaha *nation building*, baik yang dilakukan oleh PBB maupun negara perseorangan seperti Amerika Serikat, di Vietnam tahun 1950an, Timor Timur tahun 1960an, serta Afghanistan dan Irak tidak lama ini, tidak selamanya berjalan baik, dengan kata lain *nation building* ada yang dapat dikatakan sukses namun tidak jarang juga sebuah usaha untuk *nation building* berakhir dengan kegagalan<sup>34</sup>.

*Nation building* tidak hanya dilakukan oleh negara-negara baru saja melainkan juga oleh negara-negara yang sedang dalam keadaan lemah dan *failing*. Salah satu cara untuk meningkatkan pemerintahan negara-negara lemah serta untuk mengukuhkan legitimasi demokrasi dan memperkuat lembaga-lembaga swadaya di negara tersebut. Oleh karena itu *nation building* menjadi salah satu proyek utama politik internasional sekarang ini. Ini merupakan keinginan komunitas internasional untuk membangun kembali masyarakat-masyarakat dari konflik atau akibat perang serta keinginan untuk menenyapkan tempat-tempat perkembangbiakan terorisme serta merupakan suatu harapan bahwa negeri-negeri yang miskin akan mempunyai kesempatan untuk berkembang secara ekonomi. Berbicara mengenai *failed states* tidak akan terlepas dari usaha negara-negara baik langsung maupun melalui komunitas internasional untuk membantu dan mencegah terjadinya sebuah negara gagal. Oleh karena itu *failed states* tidak akan pernah lepas dari sebuah *nation* atau *state building*. Secara umum definisi dari *nation building* adalah salah satu cara untuk meningkatkan pemerintahan negara-negara lemah serta untuk mengukuhkan legitimasi demokrasi dan memperkuat lembaga-

---

<sup>32</sup> K von Hippel, “*Democracy By Force... Op.Cit*”

<sup>33</sup> Mark T. Berger “*From Nation-Building... Op.Cit*”

<sup>34</sup> *Ibid.*

lembaga swadaya di negara tersebut. Sejak berakhirnya Perang Dingin, negara-negara lemah atau gagal dapat dikatakan menjadi satu-satunya persoalan paling penting bagi tatanan internasional<sup>35</sup>. Negara-negara lemah atau gagal melakukan pelanggaran hak azasi manusia, memunculkan malapetaka kemanusiaan, mendorong gelombang besar imigrasi dan menyerang negara-negara disekitar mereka, baik itu melalui gelombang imigrasi maupun secara langsung melalui kelompok-kelompok pemberontak. Sejak peristiwa 11 September 2001 juga menjadi jelas bahwa beberapa dari negara lemah atau gagal menjadi dan memberikan tempat perlindungan bagi kelompok terorisme internasional. Persoalan atau krisis internasional mulai berpusat pada negara-negara lemah atau gagal telah dimulai sejak runtuhnya tembok Berlin pada tahun 1989 hingga peristiwa 11 September 2001. Krisis-krisis itu antara lain berada di negara seperti Somalia, Haiti, Kamboja, Bosnia, Kosovo, Rwanda, Liberia, Kongo, Sierra Leone, Myanmar, dan Timor Timur.

Dari sini dapat kita lihat bahwa usaha *nation building* untuk membentuk sebuah negara yang lebih baik dapat dilakukan dengan dua cara yaitu secara alami yang dilakukan dari dalam (internal) atau domestik yang dilakukan oleh negara itu dengan sendirinya dan juga secara buatan yang dapat dilakukan dari luar (eksternal) melalui bantuan-bantuan dan campur tangan pihak asing. Ashraf Ghani dan Clare Lockhart melihat usaha *nation building* eksternal yang ada selama ini tidak pernah terlepas dari peran militer dan kadang kala pun pelaksanaan atau penerapan sebuah *nation building* sering kali dapat dipaksakan dengan kekerasan atau koersif, seperti yang terjadi di Rwanda, Bosnia dan Kosovo<sup>36</sup>. Untuk internal *nation building* Ashraf Ghani dan Clare Lockhart juga menambahkan bahwa salah satu cara yang dapat dilakukan dalam *nation building* untuk membantu sebuah negara keluar dari keagalannya adalah dengan menguatkan fungsi utama negaranya<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Chester Crocker, "Engaging Failing States", Foreign Affairs 82, 2003 hal. 32-45

<sup>36</sup> Ashraf Ghani, Clare Lockhart, "Fixing Failed States... Op. Cit

<sup>37</sup> *Ibid.*

### 1.6.3 *Failed states*

Konsep yang saya gunakan dalam penelitian ini adalah konsep negara gagal atau *failed states*. Negara-negara gagal (*failed states*) merupakan istilah yang saat ini makin populer, terutama setelah Uni Soviet tumbang dan Yugoslavia runtuh. Wilayah suatu negara berubah, generasi berganti, negara bukan merupakan bangunan yang konstan. Pertanyaan yang cukup mendasar mengenai negara gagal adalah kenapa harus ada pemberian status negara gagal? Apa tujuannya? Siapa yang berhak memberikan status tersebut? Namun yang tidak kalah menariknya adalah bagaimana sebuah negara dapat keluar dari status gagalnya. Apakah negara itu dapat berusaha sendiri atau memerlukan bantuan dari luar. Seperti contohnya adalah Somalia dimana negara tersebut tidak memiliki pemerintahan sehingga menciptakan rasa tidak aman bagi masyarakatnya atau warganya karena negara (melalui pemerintahnya) yang seharusnya melakukan kewajiban untuk melindungi serta menciptakan keteraturan tidak ada. Oleh karena itu Somalia dianggap sebagai negara gagal sehingga negara lain bisa dan berkewajiban untuk membantu. Disatu sisi pemberian status negara gagal memiliki nilai yang positif bagi sistem internasional, akan tetapi di sisi lain muncul permasalahan-permasalahan baru mengenai standar apa yang digunakan dalam pemberian status negara gagal. Konsekuensi lain yang muncul dari pemberian status negara gagal inipun antara lain ditakutkan dapat menjadi sebuah cara atau alat bagi negara-negara maju dan berkembang untuk menekan negara-negara kecil di dunia ketiga demi kebutuhannya. Memang masih terdapat perbedaan pandangan mengenai konsep negara gagal itu sendiri. Terdapat beberapa pendapat mengenai apa itu negara gagal, 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 hukum<sup>38</sup>. 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

---

<sup>38</sup> Ulrich Schuechener, "*Fragile Statehood...Loc.Cit*

kekuasaan<sup>39</sup>. Menurutny negara gagal memiliki ciri seperti, adanya ketegangan etnik dan komunal lainnya yang mengarah menjadi tindakan kekerasan Peningkatan tingkat kejahatan di kota, kemampuan untuk menyediakan barang-barang publik dalam ukuran atau porsi yang memadai menurun atau menghilang, jaringan infrastruktur fisik memburuk, sekolah dan rumah sakit menunjukkan tanda-tanda penolakan atau penurunan, GDP perkapita dan indikator ekonomi lainnya menurun atau jatuh, tingkat korupsi tinggi, dan terjadi pelanggaran terhadap penegakan hukum.

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. Fund For Peace Organization maupun International Crisis Group melihat negara gagal berdasarkan indikator negara gagal (*failed states index*) yang membagi indikator tersebut ke dalam tiga kategori indikator, yaitu sosial indikator indeks, ekonomi indikator indeks dan politik indikator indeks<sup>40</sup>. *Failed states* dianggap sebagai sebuah ancaman bagi keamanan internasional dan keamanan regional. Permasalahan-permasalahan keamanan seperti timbulnya kelompok-kelompok pemberontak bersenjata, organisasi-organisasi kejahatan sampai kelompok teroris dapat menjadi sebuah ancaman baik bagi keamanan regional maupun internasional

## 1.7 Hipotesa

Dari pendekatan teori yang digunakan, hipotesa sementara yang didapat bahwa terdapat dua sisi atau penempatan status Myanmar, yaitu Myanmar sebagai negara gagal dan Myanmar sebagai *functioning states*. Berdasarkan teori negara gagal atau *failed states* serta proses *nation building* maka dapat disimpulkan sebuah hipotesa sementara yaitu bahwa Myanmar secara kenegaraan merupakan sebuah negara yang gagal. Pemberian status gagal ini lebih kepada sikap pemerintahan Myanmar yang merupakan Junta Militer dan bukan demokrasi serta tingkat pertumbuhan ekonomi di Myanmar yang sangat rendah akibat beberapa kebijakan pemerintahannya yang dianggap terlalu

---

<sup>39</sup> Robert I. Rotberg, "*Failed States, Collapses...Op.Cit*, hal 3

<sup>40</sup> Anonim, "*Country Alert...Loc.Cit*

merugikan rakyat Myanmar itu sendiri. Status gagal juga diberikan karena Myanmar dinilai telah melanggar hak azasi manusia dengan terlalu menekan rakyatnya sendiri, secara politik maupun sosial, oleh pemerintahan Junta militernya. Status gagal ini diberikan karena pemerintahan Myanmar dianggap tidak dapat memberikan rasa aman atau keamanan bagi warganya. Pemberian status gagal tersebut mempengaruhi dan berdampak terhadap hubungan Myanmar dengan negara lain, dan justru memberikan tindakan serta sikap dan tekanan terhadap Myanmar. Beberapa tekanan internasional itu dilakukan antara lain melalui sanksi dan embargo terhadap Myanmar. Proses *nation building* yang dilakukan oleh pemerintah Junta Militer Myanmar dapat dilihat sebagai sebuah *state making process* hal ini terlihat dari dilaksanakannya pemilu pada tahun 2010. Namun pelaksanaan pemilu ini pula tidak terlepas dari tekanan internasional agar Myanmar menerapkan sistem pemerintahan yang demokrasi. Namun bila melihat kekuatan militer Myanmar yang kuat, pemerintahan yang berdaulat, meskipun dengan bentuk Junta Militer, dan kemampuannya untuk berhubungan, berinteraksi dan melakukan kerjasama dengan negara lain, yang mana merupakan sebuah dasar dari *functioning states* sehingga dapat dikatakan bahwa Myanmar masih dapat menjalankan fungsinya sebagai sebuah negara atau *functioning states*.

Jadi jika melihat pada keadaan ekonomi, sosial, politik serta proses *nation/state building* yang terjadi di Myanmar maka dapat dikatakan bahwa Myanmar sebagai sebuah negara gagal. Namun terlepas dari itu semua Myanmar tetap dapat menjalankan fungsi kenegaraannya serta melakukan hubungannya dengan negara-negara lain. Dari sini kemudian muncul sebuah pertanyaan bagaimana Myanmar tetap dapat menjalankan pemerintahannya dan bertahan atau tidak pecah seperti halnya Yugoslavia pasca Perang Dingin.

## 1.8 Model Analisa

Dari teori failed states serta hipotesa sementara yang didapat, maka model analisa yang mungkin digunakan sebagai acuan dalam menganalisa permasalahan ini adalah sebagai berikut:

MYANMAR	INTERNAL	EKSTERNAL
FAILED STATES	Kebutuhan Sosial, Ekonomi, Politik, dan keamanan Tidak Terpenuhi	Embargo dan Sanksi oleh Amerika dan Eropa
FUNCTIONING STATES	Pemerintahan Tetap Berfungsi (fungsi politik, administrasi, diplomasi dan yudikatif)	Adanya Hubungan Kerjasama dan diplomasi dengan China dan ASEAN ( <i>Strategic Interest</i> )

## 1.9 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan sebuah upaya untuk menganalisa keadaan Myanmar dengan teori *failed states* yang berdasarkan kedaulatan (*sovereignty/politics*), pertumbuhan ekonomi (*development*), keamanan (*security/socials*), dan *state making process* serta pendekatan mengenai negara (*states*) dan proses *nation building* untuk menjelaskan pola hubungan antar variabel dependen dan independen atau pola interaksi sebab-akibat antar variabel dependen dan independen, yang digunakan sebagai proses analisa untuk menjawab pertanyaan penelitian serta membuat sebuah hipotesa serta solusi dari permasalahan yang diangkat dalam tesis ini. Analisa yang digunakan oleh penulis bersifat eksplanatif<sup>41</sup> atau menjelaskan. Penelitian eksplanatif bertujuan untuk menganalisa, mengidentifikasi, dan menjelaskan faktor dan indikator yang terkait

<sup>41</sup> Neuman, Lawrence, "Social Research Methods, 4<sup>th</sup> edition", (Oxford University Press, Oxford, 1997), hal 67.

dengan pertanyaan penelitian, dan kemudian menjelaskan logika empiris yang akan diuraikan secara deduktif-induktif<sup>42</sup>.

Analisa dari penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data, baik data kualitatif (empiris maupun normatif) dengan menekankan kepada studi literatur dengan tehnik pengumpulan data teoritis atau data-data yang terdapat pada karya-karya ilmiah maupun melalui studi dokumen yang mengandalkan dokumen resmi pemerintah Myanmar atau kebijakan terkait yang dikeluarkan oleh pemerintah Myanmar serta wawancara langsung dengan pihak-pihak yang terkait dan berhubungan dengan penelitian ini baik melalui kedutaan besar Myanmar maupun secara langsung, serta dengan pengumpulan data kuantitatif. Data-data tersebut adapun didapat melalui berbagai tempat, seperti Unit Perpustakaan dan Dokumentasi Hubungan Internasional (UPDHI) FISIP UI Depok, *website* yang antara lain adalah situs resmi ASEAN, [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org), situs pemerintahan Myanmar, [www.mova.gov.mm](http://www.mova.gov.mm), dan situs PBB, [www.un.org](http://www.un.org), serta situs-situs lain. Data-data lain juga dapat berupa Jurnal-jurnal seperti *Washington Quarterly*, *Journal of International Relations and Development*, *Foreign Affairs* yang diambil dari search engine berupa Jstor, Proquest serta situs-situs lainnya. Sumber-sumber lainnya seperti laporan dari Fund For Peace Organization dan International Crisis Group.

### 1.10 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan tesis ini akan dibagi dalam lima bab. Bab pertama berisikan latar belakang mengenai masuknya Myanmar kedalam daftar atau status *failed states* karena keadaannya berikut pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian serta metode penelitian yang akan digunakan. Bab selanjutnya atau bab kedua berisikan penjelasan mengenai aplikasi teori yang digunakan dalam penulisan tesis ini, dalam hal ini adalah teori *failed states* di mana dalam menjelaskan teori ini digunakan pendekatan teori *states* atau negara serta *nation building*. Pada bab ketiga akan dijelaskan mengenai sejarah Myanmar yang terbagi dalam beberapa periode mulai dari masa kolonialisme sampai pada periode SPDC tahun 1997 hingga 2010, untuk melihat

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hal 72

bagaimana keadaan Myanmar baik secara sosial, ekonomi, keamanan, politik serta pemerintahannya sebagai sebuah studi kasus terhadap teori *failed states* tersebut atau *failed states indicator* indeks. Di bab ini juga akan dilihat hubungan Myanmar dengan beberapa negara serta komunitas internasional baik yang melihat Myanmar sebagai negara gagal dengan segala embargo dan sanksinya, maupun yang melihat Myanmar sebagai mitra strategis dan tetap melakukan kerjasama. Bab keempat menjelaskan hubungan atau analisa antara teori kenegaraan, teori *failed states* indikator indeks dan juga *nation building* secara internal maupun eksternal sebagai variabel independen dengan Myanmar sebagai negara dan variabel dependennya, sekaligus sebagai kerangka analisa dari tesis ini yang menjelaskan sebab-akibat atau interaksi antara variabel independen dan dependen yang bertujuan untuk menguji hipotesa. Bab kelima yang juga sebagai bab penutup yang berisi kesimpulan dari pertanyaan penelitian dan saran atas permasalahan penelitian.

