

BAB 2

KERANGKA TEORI

Dalam melihat permasalahan ini dan untuk menjawab pertanyaan penelitiannya maka di Bab ini akan dijelaskan mengenai kerangka pemikiran yang akan menjadi dasar analisa penelitian ini. Seperti yang telah dijelaskan pada Bab sebelumnya, Penelitian ini menggunakan pendekatan teori atau konsep *failed states*. Teori *failed states* digunakan untuk melihat, menjelaskan dan menganalisa Myanmar sebagai negara gagal, serta 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*. Dalam menjelaskan *failed states* terlebih dahulu dijelaskan dulu mengenai konsep negara itu sendiri, mengenai definisi, tujuan dan fungsi sebuah negara. Konsep negara itu sendiri untuk menjelaskan Myanmar sebagai sebuah *functioning states*. Dalam menjalankan fungsinya dan tujuannya sebuah negara melakukan sebuah *nation building* untuk menjadi sebuah negara yang "ideal". Dalam pendekatan ini kita dapat melihat upaya-upaya sebuah negara, baik negara baru maupun *failing states*, dalam membentuk dan membangun dirinya menjadi sebuah negara yang "ideal". Keberhasilan *nation building* ini pada akhirnya menentukan apakah sebuah negara menjadi negara yang "ideal" atau menuju kegagalan yg berujung pada *failing-collapse* dan akhirnya *failed*. Dalam pendekatan *nation building* ini terbagi ke dalam dua tahap atau segi yaitu tahapan internal yang dilakukan oleh negara itu sendiri dan tahap eksternal dengan menggunakan bantuan pihak ketiga atau asing.

Kedua pendekatan ini, konsep negara dan konsep *nation building* digabungkan menjadi seperti sebuah *sequence*/rangkaian untuk menjelaskan teori negara gagal. Setiap bagian menjelaskan hubungannya mengenai negara gagal. Diharapkan dengan teori ini dapat menjawab dengan jelas pertanyaan penelitiannya.

2.1 States atau Negara

2.1.1 Definisi Negara

Menurut beberapa ahli kenegaraan bahwa sebuah negara haruslah memenuhi unsur-unsur konstitutif atau syarat sebagai dasar pembentukan atau berdirinya suatu negara. Unsur-unsur konstitutif itu antara lain adalah:

1. Rakyat atau warga negara (bangsa)
2. Wilayah atau daerah
3. Pemerintahan yang berdaulat
4. Pengakuan dari negara lain (deklaratif)

Unsur-unsur rakyat, wilayah dan pemerintahan yang berdaulat bersifat internal, sedangkan unsur pengakuan bersifat eksternal. 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, kesanggupan berhubungan dengan negara-negara lain dan pengakuan (deklaratif). Dari dua pendapat tersebut, unsur rakyat, wilayah dan pemerintahan yang berdaulat merupakan unsur konstitutif karena keberadaan ketiga unsur ini adalah mutlak adanya. Sedangkan pengakuan dari negara lain merupakan unsur deklaratif yang bersifat formalitas karena diperlukan dalam rangka memenuhi unsur tata aturan pergaulan atau sistem internasional. Unsur deklaratif mempunyai arti strategis untuk membina hubungan kerjasama, rasa penghormatan dan pengakuan kedaulatan dari negara lain. Masing-masing unsur tersebut saling berhubungan antara satu dengan yang lain⁴³. Namun apakah konvensi ini dapat menjadi sebuah dasar penentuan kegagalan sebuah negara, jawabnya tidak. Bahwa pembentukan negara sudah rumit melebihi apa yang disyaratkan oleh konvensi Montevideo

Dalam arti luas negara merupakan kesatuan sosial (masyarakat) yang di atur secara konstitusional untuk mewujudkan kepentingan negara. Beberapa pendapat mengenai pengertian negara antara lain menurut George Jellineck, negara ialah

⁴³ Boer Mauna, "*Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*", (Bandung: Alumni, 2000)

organisasi dari sekelompok manusia yang telah mendiami wilayah tertentu. Sedangkan Friedrich Hegel mengatakan bahwa negara merupakan organisasi kesusilaan yang muncul sebagai proses sintesis dari kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal. Pendapat lain datang dari Kranenburg. Ia mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsanya sendiri. Menurut Roger F. Soltau, negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat⁴⁴.

Adapun beberapa pendapat dari ahli kenegaraan kita seperti Prof. R. Djokosoetono yang mengatakan bahwa negara ialah suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pendapat lain juga diberikan oleh Prof. Soenarko. Menurutnya negara ialah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah tertentu dimana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai suatu kedaulatan (*sovereignty*)⁴⁵.

Tokoh penganut teori negara sebagai suatu kesatuan organisasi kekuasaan antara lain adalah, Logemann, Harold J. Lanski, Max Weber, dan juga Leon Duguit. Pengertian negara sebagai organisasi kekuasaan dipelopori oleh Logemann yang mengatakan bahwa keberadaan negara bertujuan untuk mengatur serta menyelenggarakan masyarakat yang dilengkapi dengan kekuasaan tertinggi. Pengertian tersebut menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan, didalam negara tersebut terdapat suatu mekanisme atau sistem tata hubungan kerja yang mengatur suatu kelompok manusia (rakyat) agar tetap berbuat atau bersikap sesuai dengan kehendak negara (yang mempunyai kekuasaan). Agar negara dapat mengatur rakyatnya, negara diberi kekuasaan (*authority*) yang dapat memaksa seluruh anggotanya untuk mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh negara. Untuk menghindari adanya kekuasaan yang sewenang-wenang maka di sisi lain negara juga dapat menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai dimana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama itu oleh individu, golongan, asosiasi, maupun oleh negara itu sendiri. Sebagai salah satu ahli kenegaraan, Max Weber berpendapat bahwa definisi

⁴⁴ Miriam Budiardjo, "Dasar-dasar Ilmu Politik", cetakan ke-22, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001)

⁴⁵ *ibid*

sebuah negara adalah suatu kesatuan organisasi kekuasaan terhadap masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik (*use of force*) secara sah dalam suatu wilayah⁴⁶. 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 negara⁴⁷. 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 negara⁴⁸.

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 penyelesaian masalah (*resolving disputes and interpreting laws*)⁴⁹.

⁴⁶ Takeshi Negishiki "The Concept...Op.cit

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ C. Pierson, "Modern State...Op.Cit

⁴⁹ *Ibid*

Menurut pandangan Barry Buzan dalam pembahasan 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. Seperti apa atau bagaimana seharusnya sebuah masyarakat dalam sebuah negara menjalani fungsinya sebagai sebuah entitas politik⁵⁰.

2.1.2 Sifat Hakekat Negara

Sifat hakekat negara berkaitan erat dengan dasar-dasar terbentuknya negara, norma dasar (*fundamental norm*) yang menjadi tujuannya, falsafah hidup yang ingin diwujudkan, dan juga dengan perjalanan sejarah dan tata nilai sosial budaya yang telah berkembang didalam negara. Menurut Prof. Miriam Budiardjo, sifat hakekat negara mencakup hal-hal antara lain sifat memaksa, sifat monopoli dan sifat mencangkup semua (*all embracing*)⁵¹. 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 partai politik tertentu dilarang karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat negara. Semua peraturan yang dibuat

⁵⁰ Barry Buzan, "*The Idea of State... Op. Cit*

⁵¹ Miriam Budiardjo, "*Dasar-dasar Ilmu... Op. cit*

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 gagal⁵².

2.1.3 Fungsi dan Tujuan Negara

Negara dapat dipandang sebagai kumpulan manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Setiap negara mempunyai tujuannya masing-masing, namun semuanya mempunyai tujuan akhir yang sama yaitu menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya (*commonwealth*). Dengan adanya tujuan negara maka negara harus melaksanakan dua tugas umum antara lain negara harus mengatur kehidupan dalam negara sebaik-baiknya sehingga apa yang menjadi tujuan negara itu dapat tercapai dan juga negara harus mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan melalui aparat yang berkuasa dengan sebaik-baiknya. Tujuan negara terbagi menjadi tujuan yang *das sollen* atau tujuan yang diharapkan dan juga tujuan yang *das sein* atau kenyataan yang ada yang sekarang berlaku. Fungsi negara lebih pada fungsi *das sein*. Pada masa Romawi dikenal istilah *Solus Populi Suprana Lex* yang artinya bahwa kepentingan dan kesejahteraan rakyat adalah hukum tertinggi. Di sini dikatakan bahwa fungsi negara adalah untuk menyelenggarakan langkah-langkah itu⁵³.

Tujuan negara berhubungan erat dengan organisasi dari negara yang bersangkutan. Tujuan negara juga sangat penting artinya untuk mengarahkan segala kegiatan serta sekaligus menjadi pedoman dalam penyusunan dan pengendalian alat perlengkapan negara serta kehidupan rakyatnya. Beberapa pendapat mengenai tujuan negara antara lain dari Plato yang berpendapat bahwa tujuan dari negara adalah untuk memajukan kesusilaan manusia baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Soltau berpendapat bahwa tujuan negara memungkinkan rakyat berkembang serta

⁵² Sri Soemantri, "Sistem Pemerintahan Negara ASEAN", (Bandung: Transito, 1976)

⁵³ J.G. Starke, "Introduction to International Law", (England: Butterworth & Co Ltd, 1989)

mengungkapkan daya ciptanya sebebass mungkin. Pendapat lain datang dari Lanski yang berpendapat tujuan negara untuk menciptakan keadaan dimana rakyat dapat mencapai keinginannya secara maksimal. Filsuf Thomas Aquino berpendapat bahwa tujuan negara adalah unuk mencapai penghidupan dan kehidupan aman dan tenteram dengan taat kepada dan diabwah pimpinan Tuhan. Pemimpin negara menjalankan kekuasaannya hanyalah berdasarkan kekuasaan Tuhan yang diberikan kepadanya. Menurut Charles E. Meriam tujuan negara adalah sebagai pemberi keamanan eksternal, artinya bertugas melindungi warga negaranya terhadap ancaman dari luar. untuk pemeliharaan ketertiban intern artinya dalam masyarakat terdapat pembagian kerja dan tanggung jawab pelaksanaan peraturan-peraturan. Untuk keadilan serta kesejahteraan yangt meliputi keamanan, ketertiban, keadilan dan kebebasan. Tujuan masing-masing negara sangat dipengaruhi oleh tata nilai sosial budaya, kondisi geografis, sejarah pembentukannya, serta pengaruh politik dari penguasa negara yang bersangkutan.

Setiap negara disamping mempunyai tujuan juga mempunyai fungsi yang berhubungan erat dengan tujuannya. Untuk itu hal yang harus dilakukan oleh negara adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan ketertiban umum (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat. Dalam hal ini negara bertindak sebagai stabilisator.
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Pada masa sekarang, fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru atau negara yang sedang berkembang.
3. Mengusahakan pertahanan untuk menjaga kemungkinan serangan serta ancaman dari luar. Negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan yang kuat dan canggih.
4. Menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Fungsi negara dapat diartikan sebagai tugas organisasi negara itu sendiri, oleh sebab itu tugas negara secara umum adalah mempertahankan negara sebagai organisasi politik yang berdaulat. Tugas ini menjadi tugas internal negara yaitu memelihara

perdamaian, ketertiban dan ketentraman dalam negara serta melindungi hak milik dari setiap orang, serta tugas eksternal negara yaitu mempertahankan kemerdekaan negara. Tugas internal dan eksternal ini merupakan tugas esensial yang juga merupakan tugas asli dari sebuah negara sebab harus dimiliki oleh setiap pemerintahan dan negara dimanapun juga. Fungsi esensial sebuah negara juga meliputi memelihara angkatan perang untuk melindungi ancaman dari dalam dan luar, memelihara pengadilan untuk mengadili pelanggar hukum, mengadakan hubungan dengan luar negeri dan mengadakan pemungutan Pajak. Sedangkan fungsi negara lainnya adalah fungsi jasa yang meliputi pemeliharaan fakir miskin dan pembangunan jalan raya serta fungsi Perniagaan. Tugas negara lainnya adalah tugas fakulatif yang diselenggarakan oleh negara untuk dapat memperbesar kesejahteraan umum baik dari segi moral, intelektual, sosial, maupun ekonomi baik dengan cara memelihara kesejahteraan fakir miskin, kesehatan, dan pendidikan rakyat⁵⁴.

Dalam mendefinisikan pemahaman mengenai negara maupun mengenai fungsi-fungsi dasar dari negara menurut Barry Buzan bahwa negara adalah penyedia keteraturan sosial, nilai-nilai bersama, keamanan, dan sebagainya. Secara jelas bahwa pemahaman fungsi dari negara ialah sebagai penyedia keamanan nasional⁵⁵.

Secara umum fungsi negara adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota kelompok yang disebut bangsa atau lebih tepat dikatakan kepentingan umum, tidak peduli dengan bentuk atau sistem pemerintahan yang digunakan oleh negara yang bersangkutan. 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 :

1. 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

⁵⁴ Miriam Budiardjo, "Dasar-dasar Ilmu...Op.Cit

⁵⁵ Barry Buzan, "The Idea of State...Op.Cit

2. 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.
3. 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.
4. Fungsi administratif, di mana negara mempunyai kewajiban menata birokrasinya demi terwujudnya tujuan negara dengan bersumber pada aturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya⁵⁶.

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. Secara ideal sebuah negara 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 merata⁵⁷.

Ciri serta bentuk negara di atas berlaku terhadap semua negara tanpa terkecuali termasuk negara dunia ketiga. Namun ada beberapa hal yang membuat negara dunia ketiga berbeda dengan negara maju atau berkembang lainnya. Selain keadaan ekonominya, negara dunia ketiga memiliki karakteristik tertentu yang membedakannya dengan negara-negara maju atau lainnya. Menurut Mohammad Ayoob dalam bukunya "*Third World Security Predicament*" bahwa karakteristik negara dunia ketiga berbeda atau tidak dapat disamakan dengan negara maju, antara lain terdapat perbedaan

⁵⁶ Miriam Budiardjo, "*Dasar-dasar Ilmu...Op.cit*

⁵⁷ Thomas Meyer, "*Demokrasi, sebuah pengantar untuk penerapan*", (Jakarta: Friedrich Ebert Stifung, 2009)

standarisasi atau definisi atau konsep mengenai keamanan (*security*) pada negara dunia ketiga dengan negara-negara lain yang lebih maju. Keamanan suatu negara bagi negara dunia ketiga adalah keamanan yang dapat mengancam wilayah atau teritorial dan institusional atau pemerintahannya. Hal ini dikarenakan sebagian negara dunia ketiga berada dalam proses pembentukan sebuah negara yang tetap (*state making process*) atau dalam proses *state* dan *nation building*. Isu atau sektor keamanan (*security*) yang ada dalam negara dunia ketiga dimana masih terjadi konflik horizontal didalamnya, jadi lebih bersifat internal (*vulnerability*) seperti pelanggaran HAM dan lain-lain yang sebagian dilakukan oleh pemerintah negara itu sendiri. Ayoob menyebut pelanggaran HAM oleh pemerintah ini sebagai “*organized violence*”, yaitu tindakan untuk mengeliminasi atau menetralsir rival atau ancaman didalam teritorinya, yang merupakan bagian dari *state making process*. Negara lemah cenderung dipimpin oleh pemimpin yg lalim (baik pemimpin terpilih maupun tidak).

Ketidaksamaan atau perbedaan 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? Menurut Martin Khor :

*“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”*⁵⁸

(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)

Keadaan yang disebutkan oleh Martin Khor dapat mengarahkan sebuah negara dunia ketiga kepada kegagalan (*state failure*). Kecendrungan akan pengelompokan atau pemberian status gagal terhadap negara-negara dunia ketiga merupakan produk

⁵⁸ Martin Khor, “*Failed State...Op.cit*”

standarisasi atau akibat adanya hubungan “persaingan” atau perbedaan kekuatan antara negara berkembang dengan negara-negara tidak berkembang atau negara dunia ketiga (yang dikenal dengan istilah *north and south*⁵⁹), bukan disebabkan dari ketidakmampuan negara itu untuk bertahan. Jadi negara-negara dunia ketiga akan selalu terikat oleh aturan-aturan yang dibentuk oleh negara-negara berkembang yang jauh lebih besar dan kuat sehingga menciptakan kelas-kelas negara dunia ketiga yang dipaksa untuk mengikuti aturan atau standarisasi dari negara-negara kuat yang pada akhirnya justru mengarahkan negara-negara dunia ketiga pada negara gagal.

Viotti dan Kauppi mencoba untuk menjelaskan hubungan antara negara dengan bangsa (*nation*) dengan melihat bahwa negara merupakan aktor yang dominan, yang merepresentasikan unit-unit analisis serta pertimbangan-pertimbangan objektif mengenai kapabilitas yang dimiliki oleh negara serta kegunaannya dalam merumuskan langkah-langkahnya di dalam sistem internasional. Oleh karena itu, negara dianggap sebagai aktor yang paling rasional, yang paling bertanggung jawab terhadap kesejahteraan (*well-being*) dari bangsanya. Viotti dan Kauppi mengemukakan bahwa sistem internasional merupakan suatu sistem yang anarki di mana tiap-tiap negara harus berjuang sendiri (*self-help*) untuk mempertahankan kedaulatan dan eksistensinya, dan oleh karena itu, dalam perumusan kepentingan nasional, masalah keamanan nasional dan integritas teritorial merupakan fokus utama dari negara. Dalam pandangan lain oleh Nicollo Machiavelli, menyebutkan bahwa kelangsungan hidup dari negara adalah hal yang tertinggi. Negara dapat kehilangan kepercayaan atau wewenangnya untuk memerintah dengan tidak menyelesaikan persoalan-persoalan internal maupun eksternal secara efektif. Fungsi lain yang harus diperhatikan oleh negara ialah bagaimana negara memberikan kontribusi positif bagi keamanan dan stabilitas negara⁶⁰.

Dalam melihat permasalahan Myanmar sebagai studi kasus dalam penelitian ini penulis melihat Myanmar dari fungsi kenegaraannya baik itu fungsi reguler (*regular function*), sebagai syarat mutlak suatu negara dan fungsi pembangunan (*developing*

⁵⁹ Mohammed Ayoob, “*Third World Security Predicaments*”, (Colorado, Lynne Rienner Publisher Inc, 1995)

⁶⁰ Viotti & Kauppi, “*International Relations Theory: Realisme, Pluralism, Globalism*”, (USA: Book Press, 1993)

function). Dari sini kita dapat melihat dan menjelaskan bahwa Myanmar dapat dikatakan sebagai sebuah negara gagal (*failed states*) sekaligus Myanmar sebagai negara yang berfungsi seperti negara pada umumnya (*functioning states*)

Pendapat mengenai negara dunia ketiga berdasarkan pada pemikirannya Mohammed Ayoob di mana menurutnya Myanmar yang merupakan negara dunia ketiga masih atau belum menjadi negara yang stabil karena Myanmar masih berada dalam proses pembentukan sebuah negara yang tetap (*state making process*)⁶¹, hal ini dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan luar negeri serta dalam negerinya yang menunjukkan bahwa Myanmar masih dalam proses pembentukan atau penstabilan diri sebagai sebuah negara berkembang. Negara dunia ketiga atau negara yang lemah cenderung memiliki pemimpin yang lalim, akan tetapi negara itu memiliki pemerintahan. “negara lemah cenderung dipimpin oleh pemimpin yg lalim (baik pemimpin terpilih maupun tidak)”⁶². Ini merupakan bentuk-bentuk atau karakteristik yang terjadi di negara dunia ketiga. Masalah-masalah yang ada di dunia ketiga (*state making process*) banyak terletak pada isu atau sektor keamanan (*security*) dimana masih terjadi konflik horizontal didalamnya, jadi bersifat internal (*vulnerability*) seperti pelanggaran HAM dan lain-lain.

Myanmar dikatakan gagal karena tidak mengikuti standar yang dibuat oleh sistem internasional dan negara besar (*north vs south*)⁶³ baik dalam politik dimana sistem demokrasi yang dianggap merupakan sistem pemerintahan paling baik karena dapat memberikan tingkat partisipasi politik yang lebih baik, maupun ekonomi dimana diharapkan adanya kesamaan tingkat standar kemakmuran dan sistem ekonomi⁶⁴. Embargo dan sanksi ekonomi merupakan bentuk dari pemaksaan dan intervensi negara-negara besar karena Myanmar tidak memilih demokrasi sebagai bentuk sistem pemerintahannya⁶⁵. Negara gagal dapat juga disebabkan karena campur tangan, baik berupa tekanan ataupun intervensi dari pihak asing ataupun negara besar yang bersembunyi dibalik sistem internasional⁶⁶.

⁶¹ Mohammed Ayoob, “*Third World... Op.Cit*, hal 21

⁶² Robert I. Rotberg, “*Failed States, Collapses... Op.Cit*, hal 12

⁶³ *Ibid*, hal 72

⁶⁴ *Ibid*, hal 39

⁶⁵ *Ibid*, hal 179

⁶⁶ Alex Gourevitch, “*The Myth of the Failed State: Intervention and Third World Sovereignty*”

Pihak asing juga dapat mengurangi bahkan menyebabkan ketidakstabilan suatu negara dengan cara memanas-manasi peperangan etnik, mendukung pasukan pemberontak dan lain-lain, dalam kasus Myanmar pihak asing membantu kelompok oposisi pro-demokrasi agar pemerintahan Junta Militer Myanmar turun⁶⁷.

Dalam teorinya, Mohammed Ayoob memisahkan komponen-komponen kegagalan negara, kegagalan negara lebih dilihat pada kondisi politik dan keamanan. Ia melihat bahwa penurunan tingkat ekonomi maupun kerusakan lingkungan hanya dapat dilihat atau dianalisa sebagai sebuah *event* atau kejadian yang mungkin dapat berhubungan tetapi harus dibedakan secara *security* atau keamanan⁶⁸. Keamanan suatu negara disini adalah keamanan dari wilayah atau teritori dan institusional atau pemerintahannya. Definisi berdasarkan hubungan kerentanan atau *vulnerability* dengan keamanan dan ketidakamanan, baik secara internal maupun eksternal, adalah segala hal yang mengancam atau memiliki potensi untuk menjatuhkan atau melemahkan (*weaken*) struktur negara baik secara territorial, institusional dan rezim pemerintahan⁶⁹. Bentuk lain dari kerentanan (*vulnerability*) seperti ekonomi atau lingkungan menjadi komponen atau bagian dari definisi keamanan jika masalah itu (ekonomi atau lingkungan) telah akut atau parah jika dianggap dapat mengancam batas wilayah negara (*state boundaries* atau *territory*), institusi negara dan kelangsungan rejim yang berkuasa⁷⁰. Dengan kata lain beban hutang negara, penurunan jumlah hutan hujan, bahkan kelaparan tidak menjadi bagian dari komponen keamanan kecuali telah mengancam atau memiliki dampak politik yang dapat mempengaruhi kelangsungan hidup atau survivalbility suatu batas teritori negara, institusi negara, dan elit pemerintahan yang menyebabkan melemahnya atau pelemahan (*weaken*) kemampuan dan kapasitas negara dan rejim yang berkuasa untuk bertindak atau berjalan secara politik yang efektif baik domestik maupun internasional. Jadi hanya masalah keamanan (*security*) yang terjadi di Myanmar yang bisa dijadikan sebagai tolok ukur kegagalan suatu negara dengan catatan bahwa masalah tersebut dapat mempengaruhi, melemahkan bahkan mengancam keamanan

⁶⁷ Alvaro Varga Llosa, "The Failure of States, Many Countries "Fail" Due to an Excess, Not an Absence, of Government Power", 8 September, 2005

⁶⁸ Mohammed Ayoob, "Third World... Op.Cit, hal 8

⁶⁹ *Ibid*, hal 9

⁷⁰ *Ibid*

teritorial atau wilayah, institusional dan rejim pemerintahan. Tekanan dunia internasional terhadap pemerintah Junta Militer Myanmar yang meminta pemerintah Junta Militer Myanmar untuk merubah sistem pemerintahan di Myanmar menjadi demokrasi, yang diikuti oleh sanksi ekonomi, merupakan ancaman keamanan bagi Myanmar karena dapat mempengaruhi, melemahkan bahkan mengancam keamanan teritorial atau wilayah, institusional dan rejim pemerintahan Myanmar. Hal ini dapat menyebabkan kegagalan suatu negara, menurut Mohammed Ayoob.

Apa yang terjadi di Myanmar, penekanan terhadap kelompok oposisi (dalam hal ini kelompok pro-demokrasi) menurut Mohammed Ayoob merupakan salah satu bagian dari *state making process* dimana ia menyebutkan istilah “*organized violence*”, yaitu dengan mengeliminasi atau menetralsir rival atau ancaman didalam teritorinya⁷¹. Sejarah negara modern, menurut Robert Jackson, menunjukkan kaitan yang erat antara penguasa yang tidak absah (*illegitimate*), pemerintahan yang kacau (*disorganized*) atau tidak kompeten dengan warga negara yang tidak peduli (*indifferent*), terasing (*isolated*) atau terpisah (*alienated*) atau bahkan memberontak.

2.2 *Nation Building*

Nation building adalah sebuah proses alamiah yang dilalui oleh setiap negara untuk menciptakan sebuah negara yang berfungsi secara utuh. *Nation building* tidak hanya dilakukan oleh negara-negara baru saja melainkan juga oleh negara-negara yang sedang dalam keadaan lemah dan *failing*. *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 nyata tidak ada tolok ukur untuk melihat tingkat keberhasilan sebuah *nation building*. Dalam beberapa pendapat mengatakan kesuksesan sebuah *nation*

⁷¹ *Ibid*, hal 22

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.

Sejak berakhirnya Perang Dingin, negara-negara lemah atau gagal dapat dikatakan menjadi satu-satunya persoalan paling penting bagi tatanan internasional⁷². Negara-negara lemah atau gagal seringkali 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. Komunitas internasional, dalam 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. Tidak jarang juga beberapa usaha tersebut berakhir dengan pengambilalihan secara harafiah fungsi pemerintahan dari pelaku lokal yang bagi beberapa negara merupakan bentuk lain dari intervensi sampai pada bentuk kolonialisme baru. Masalah terorisme dan pemberontakan serta separatisme ini menjadi kendala tersendiri bagi segala usaha penangkisan tradisional atau pembendungan karena

⁷² Chester Crocker, "Engaging Failing States", Foreign Affairs 82, 2003

fungsi-fungsi tersebut tidak dapat berlaku bagi aktor-aktor non-negara sehingga perlu perhatian, khususnya pada keamanan, yang menuntut untuk diperluas hingga masuk ke dalam negara-negara dan merubah rezim yang ada untuk mencegah terjadinya ancaman di masa mendatang. 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 merupakan kegagalan atau ketidakmampuan barat pasca Perang Dingin pada tahun 1990an, yang pada akhirnya menjadi suatu ancaman keamanan dalam negeri⁷³. Selain negara-negara yang amat sangat gagal seperti Somalia dan Afghanistan, terdapat juga suatu jenis masalah baru berupa persoalan pemerintahan lain yang mendorong ketidakstabilan internasional. Persoalan-persoalan ini antara lain adalah kekosongan atau tidak adanya demokrasi dan pluralism atau partisipasi politik yang menyebabkan terjadinya beberapa gejala kekacauan atau konflik seperti yang terjadi di Timur Tengah maupun di Myanmar.

Berbagai campur tangan kemanusiaan pada tahun 1990an merupakan sebuah pernyataan secara *de facto* atas munculnya suatu perluasan kekuasaan imperial internasional terhadap negara gagal di dunia. Banyak dari campur tangan tersebut dipelopori oleh kekuatan militer Amerika Serikat, namun pada sisi *state building* atau *nation building* kemudian di ikuti oleh sebuah koalisi besar terutama dari negara-negara di Eropa begitupun dengan Australia, Selandia Baru dan Jepang. Di negara seperti Somalia, Kosovo, Bosnia, Kamboja, Timor Timur dan Afghanistan, komunitas internasional tersebut tidak lagi menjadi merupakan sebuah abstraksi tetapi juga mengambil kehadiran yang jelas atau muncul sebagai pemerintahan yang efektif di negara tersebut. Di negara-negara tersebut, kedaulatan sudah tidak ada lagi, dan fungsi pemerintahan dipindahkan kepada PBB atau badan-badan bantuan lain serta organisasi non pemerintah (LSM dan NGOs). Kekaisaran internasional yang berbentuk komunitas internasional tersebut memang memiliki maksud dan tujuan yang baik yang didasarkan pada hak-hak azasi manusia dan demokrasi, namun bagaimanapun juga komunitas

⁷³ Michael Ignatieff, *"The Burden...Op.Cit*

internasional tersebut telah menorehkan preseden bagi penyerahan kedaulatan kepada pemerintahan oleh badan-badan internasional.

2.2.1 *Nation Building* Sebagai Sebuah Proses Internal

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*.

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 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.

Dalam pelaksanaan sebuah *nation building* terdapat beberapa faktor atau hal yang berdampak atau berpengaruh terhadap *nation building*, antara lain tingkat pembangunan, tingkat pendapatan khususnya dari penerimaan pajak, ancaman dari luar

khususnya negara-negara tetangga, perubahan tingkat resiko bagi para penanam modal, hubungan dengan negara sekitar atau sekutu, *legacy* atau warisan sebelumnya, karena sebuah perubahan diharapkan dapat menyatu dengan infrastruktur dan institusi yang telah ada sebelumnya, kepemimpinan, serta ide atau konsep dasar mengenai kenegaraan yang telah terbentuk sebelumnya.

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 negaranya⁷⁴. Seperti yang kita ketahui sebelumnya bahwa salah satu fungsi utama sebuah negara adalah sebagai *law making* atau sebagai pembuat kebijakan untuk mengatur masyarakat dalam sebuah negara. Selain *law making*, ia menyebutkan terdapat sepuluh fungsi utama lain sebuah negara yang harus dibangun dalam atau merlalui proses *nation building* dalam rangka melepaskan sebuah negara dari keruntuhan atau kegagalan. Kesepuluh 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 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*. Tujuan dari program nasional ini adalah agar pemerintahan yang ada atau terbentuk dapat menjalankan fungsi utamanya secara efektif dan transparan. Jika ini tercapai maka dapat membangun kapabilitas sebuah negara untuk menjalankan fungsinya dalam jangka waktu yang panjang kedepannya. Program nasional ini antara lain dilakukan dengan cara menyatukan atau mengkodifikasikan seluruh peraturan serta kebijakan yang ada. Mengikat dan

⁷⁴ Ashraf Ghani, Clare Lockhart, "*Fixing Failed States... Op.Cit*

memobilisasi aset-aset penting negara termasuk didalamnya dengan memberikan modal untuk keperluan masyarakat serta institusional.

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 atau proses *nation building*-nya. 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.

2.2.2 *Nation Building* Melalui Bantuan Asing

Tidak berbeda jauh dengan proses *nation building* yang dilakukan secara internal oleh sebuah negara yang pada dasarnya merupakan pembangunan atau perbaikan institusi negara serta penguatan legitimasi, namun proses ini dilakukan dengan bantuan pihak luar. Hal ini biasanya dilakukan karena negara yang melakukan *nation building* tersebut tidak memiliki kemampuan, baik sumber daya maupun pendorong, untuk melakukan *nation building* sendiri sehingga diperlukan pihak-pihak kedua atau asing untuk membantu proses *nation building* tersebut. Biasanya proses ini dilakukan oleh negara-negara yang sedang berkonflik, lemah atau *failing*. *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. 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 melenyapkan tempat-tempat perkembangbiakan terorisme serta merupakan suatu harapan bahwa negeri-negeri yang miskin akan mempunyai kesempatan untuk berkembang secara ekonomi. Di Amerika Serikat usaha tersebut sebagai *nation* atau *state building*. Istilah itu mungkin mencerminkan pengalaman nasional dimana identitas budaya dan historis dibentuk secara kuat oleh lembaga-lembaga politik seperti konstitusionalisme dan demokrasi. Jika sebuah bangsa muncul dari situ dapat dikatakan bahwa hal itu bukan karena sebuah perancangan namun hanya sebuah keberuntungan. Di Amerika Serikat terdapat sebuah perdebatan ideologis mengenai *nation building*. Sebagaimana kaum konservatif, termasuk para pemikir libertarian kanan, pada dasarnya menentang *nation building* karena mereka menganggap hal itu adalah sesuatu yang tidak mungkin untuk dilakukan dan mereka juga tidak menyukai gagasan tentang komitmen terbuka dan berbiaya tinggi terhadap apa yang mereka anggap sebagai suatu jenis kesejahteraan internasional. Di pihak lain ada banyak kalangan dalam lembaga keuangan internasional, donor, dan komunitas organisasi non pemerintah (LSM/NGOs) yang berbicara tentang *nation building* seolah-olah hal itu adalah sebuah proses yang kita pahami dengan baik dan dapat dirampungkan hanya jika kita mempunyai sumber daya yang memadai. Pandangan pertama dari kaum konservatif tidak dapat dipertahankan jika melihat pada jenis-jenis kebutuhan keamanan dan kebijakan luar negeri sebuah negara. Tujuan dari *state building* adalah untuk membangun kembali fungsi dari sebuah negara. Menurut Charles Tilly:

"State building provided for the emergence of specialized personnel, control over consolidated territory, loyalty, and durability,

permanent institutions with a centralized and autonomous state that held the monopoly of violence over a given population"⁷⁵.

(*state building* menyediakan atau memfasilitasi kemunculan dari individu-individu tertentu, Kontrol terhadap wilayah tertentu, loyalitas, memiliki ketahanan yang lama dan institusi permanen yang tersentralisasi serta otonom atas negara yang memiliki monopoli atas kekerasan terhadap warganya)

State building jika dilihat dari aspek eksternal adalah sebagai tindakan atau usaha yang dilakukan oleh aktor asing untuk membangun atau membangun kembali sebuah institusi (negara) yang lemah akibat dari konflik atau negara gagal. Bentuk-bentuk yang digunakan dalam *state building* ini biasanya berbentuk intervensi seperti operasi *peacekeeping* PBB sebagai sebuah tanggung jawab (R2P atau *responsibility to protect*) bagi negara-negara anggota PBB.

Apa perbedaan *state building* dengan *nation building*? Pada dasarnya antara *state building* dengan *nation building* hanya memiliki perbedaan dalam penggunaan istilah saja. *Nation* atau bangsa diartikan hanya terbatas pada sebuah populasi masyarakat tertentu saja yang memiliki kesamaan identitas sejarah, budaya dan bahasa. Sedangkan *state* lebih fokus pada pembangunan fungsi sebuah negara, termasuk semua warga dan masyarakat yang ada di negara tersebut. Namun secara konsep bahwa antara *state building* dengan *nation building* memiliki tujuan dan arti yang sama. Definisi dari *nation building* adalah proses pembangunan sebuah identitas nasional dengan menggunakan kekuatan dari sebuah negara. Tujuan dari proses ini adalah untuk menyatukan masyarakat yang ada dalam satu negara sehingga negara itu dapat stabil dan berjalan untuk jangka waktu yang panjang. Pada awalnya *nation building* dilakukan di wilayah Afrika dan merupakan sebuah usaha untuk membentuk sebuah bangsa baru yang lebih mandiri, akibat dari dampak atau efek kolonialisme yang memecah belah (*divide and rule*), tanpa memandang perbedaan etnis dan batas wilayah sehingga dari sini diharapkan sebuah negara dapat muncul sebagai sebuah entitas yang baru.

⁷⁵ Charles Tilly, "Western-State Making and Theories of Political Transformation, in: *The Formation of National States in Western Europe*", (Princeton: Princeton University Press, 1975)

Pelaksanaan *nation building* tidak terbatas pada tingkatan itu saja, tapi juga ikut dalam menciptakan sebuah negara baru, termasuk didalamnya menentukan bendera, lagu kebangsaan, hari nasional, pembangunan infrastruktur seperti bandara dan sebagainya. Namun dalam pelaksanaannya, *nation building* juga menghadapi 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. 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 masal di Rwanda.

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 regional⁷⁶ seperti PBB, NATO, ASEAN dan lain-lain.

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.

⁷⁶ K. von Hippel, “*Democracy By Force... Op.Cit*”

Menurut Mallaby, institusi modern yang ada tidak akan dapat membangun sebuah negara yang gagal atau *failed states* secara signifikan, berapapun besar bantuan yang diberikan oleh institusi tersebut sehingga negara gagal tetap akan menjadi sebuah ancaman dan berpotensi mengganggu ketertiban dunia⁷⁷. Dari sini Mallaby menekankan bahwa PBB sebagai institusi internasional dianggap telah gagal dalam menciptakan sebuah perdamaian dan stabilitas internasional. Hal ini kemudian menciptakan peluang, serta beban, bagi negara besar seperti Amerika Serikat untuk menciptakan sebuah perdamaian dunia yang dibentuk berdasarkan gambaran yang dibentuk oleh Amerika melalui proses pembangunan atau pembentukan sebuah institusi internasional yang baru yang lebih fokus pada program *nation building*⁷⁸.

Dalam pandangan mengenai munculnya *failed states*, Robert D. Kaplan telah memprediksikan dan melihat dunia akan terbagi-bagi berdasarkan kelompok yang kaya, kuat, menguasai teknologi modern tingkat tinggi⁷⁹. Kelompok negara-negara yang tidak memiliki itu atau termasuk kedalam kelompok itu akan mengalami keadaan yang miskin, brutal dan relatif berumur pendek. Sehingga hampir semua negara gagal dan miskin akan hancur dan terpecah karena terjadi sebuah perebutan terhadap penguasaan sumber daya yang sangat terbatas dan akhirnya mengarah pada kehancuran sebuah negara⁸⁰. Dari pandangan Kaplan muncul beberapa pertanyaan apakah runtuhnya sebuah negara didorong oleh terbatasnya sumber daya alam yang ada atau justru karena sumber daya alam yang berlebih⁸¹. Thomas Fraser Homer-Dixon melihat bahwa keterbatasan sumber daya alamlah yang dapat menyebabkan hancurnya sebuah negara. Keterbatasan sumber daya alam memaksa para elit yang ada untuk mendapatkan atau menguasai sumber daya alam tersebut demi kepentingannya sehingga kelompok-kelompok yang tersingkirkan haknya terhadap sumber daya alam tersebut akan

⁷⁷ S. Mallaby, *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises and the Wealth and Poverty of Nations*, (New York: Penguin Press, 2004)

⁷⁸ S Mallaby, *The reluctant imperialist: terrorism, failed states and the case for American empire*, *Foreign Affairs*, 81 (2), 2002

⁷⁹ R.D Kaplan, *The coming anarchy: how scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet*, *Atlantic Monthly*, 273 (2), 1994

⁸⁰ R.D Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post-Cold War*, (New York: Vintage, 2000)

⁸¹ *Ibid*

merespon dengan kekerasan untuk memperebutkannya⁸². Berbeda dengan Homer-Dixon, pendapat lain melihat bahwa berlimpahnya sumber daya alam yang dapat memicu sebuah konflik yang mengarah pada runtuhnya sebuah negara⁸³. Sehingga dari dua argumen yang berbeda ini dapat ditarik sebuah kesimpulan sementara bahwa konflik yang terjadi di negara-negara berkembang lebih berdasarkan kepada kepentingan ekonomi, begitupun dengan proses atau tujuan sebuah *nation building* yang lebih bertujuan ekonomi daripada sebuah perdamaian⁸⁴.

Myanmar merupakan negara dengan sumber daya alam yang berlimpah, baik itu minyak dan gas bumi, kayu jati, hingga mineral-mineral lainnya termasuk batu berharga. Keadaan ini di ikuti dengan keadaan negara yang kuat, secara militer. Hal ini bertujuan untuk melindungi sumber daya alam tersebut. Konflik yang terjadi di Myanmar tidak terlepas dari perebutan penguasaan sumber daya alam tersebut, baik itu dengan kelompok pemberontak Karen maupun Shan. Namun konflik tersebut tidaklah menyebabkan kegagalan negara tersebut. Berlimpahnya sumber daya alam namun tidak diikuti oleh kemampuan negara tersebut untuk mengolahnya menjadi salah satu penyebab kegagalan tersebut. Seperti yang dikatakan oleh Robert D. Kaplan yang melihat dunia akan terbagi-bagi berdasarkan kelompok yang kaya, kuat, menguasai teknologi modern tingkat tinggi⁸⁵, Myanmar merupakan negara yang kuat, secara militer, namun tidak memiliki teknologi serta modal untuk mengolah sumber daya tersebut. Hal ini lah yang pada akhirnya memasukkan Myanmar ke dalam negara-negara gagal (*failing*).

2.3 *Failed States*

Failed states atau negara gagal sebagian besar melihat pada aspek keamanan atau *security* dari sebuah negara dan warganya. Pada bagian ini akan secara singkat dan jelas berusaha untuk menjelaskan mengenai apa itu *failed states*.

⁸² TF Homer-Dixon, “*Environment, Scarcity and Violence*”, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999)

⁸³ Wenche Hauge & Tanja Ellingsen, “*Causal pathways to conflict*”, (Boulder, CO: Westview Press, 2000)

⁸⁴ D. Keen, “*Incentives and disincentives for violence*”, (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000)

⁸⁵ R.D Kaplan, “*The coming anarchy...Op.Cit*”

Negara adalah sebuah lembaga purba manusia yang telah ada sejak zaman purba, sekitar 10.000 tahun terhitung sejak masyarakat pertanian muncul di Mesopotamia. Negara kemudian berkembang secara bentuk maupun fungsi serta birokrasi yang terlihat di China yang telah memiliki sejarah birokrasi cukup tua. Negara modern kemudian muncul di Eropa sekitar 500 tahun yang lalu sejak konsolidasi kerajaan-kerajaan seperti Prancis, Spanyol, dan Swedia, di mana sebuah negara mempunyai pasukan yang besar, kekuasaan dalam perpajakan, dan sebuah sistem birokrasi terpusat yang menjalankan fungsinya sebagai otoritas tertinggi yang menjalankan sebuah negara dalam wilayah tertentu. Munculnya negara-negara dengan kemampuan untuk menyediakan keteraturan, keamanan, hukum dan jaminan atas hak milik perseorangan merupakan suatu hal yang memungkinkan munculnya dunia ekonomi modern. Negara mempunyai berbagai macam fungsi, mulai dari yang baik hingga fungsi yang dianggap bagi sebagian besar orang merupakan sesuatu yang buruk seperti perang dan lain-lain. Negara memiliki kekuasaan untuk memaksa yang memungkinkan untuk melindungi hak milik perseorangan serta menciptakan suatu keamanan publik, kekuasaan itu sekaligus juga memungkinkan negara untuk mengambil alih hak milik perseorangan dan melanggar hak-hak warga negara mereka. Itu semua merupakan bagian dari sebuah monopoli kekuasaan yang dimiliki oleh negara. Politik modern diharapkan dapat “menjinakkan” kekuasaan negara dan mengarahkannya pada kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan tujuan negara yang dianggap sah oleh rakyat yang dilayaninya dan menjalankan kekuasaan di bawah aturan hukum yang berlaku.

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. Kegagalan-kegagalan itu seperti yang terjadi pada tahun 1990an di Somalia, Haiti, Kamboja, Bosnia, Kosovo, Timor Timur sampai Myanmar. Sejak peristiwa 11 September 2001 negara-negara maju

mulai sadar bahwa permasalahan negara gagal tidak hanya bersifat lokal namun juga perlu menjadi perhatian mereka dalam membangun tatanan internasional yang stabil dan baik. Selama ini beban tersebut hanya ditanggung oleh beberapa negara besar dan maju tertentu khususnya Amerika Serikat, namun sejak peristiwa 11 September 2001 tanggung jawab serta peranan negara-negara maju untuk menopang serta membantu negara gagal menjadi sebuah agenda global yang utama demi keamanan dunia. Oleh karena itu lemahnya sampai runtuhnya sebuah negara menjadi sebuah persoalan nasional dan internasional yang penting sekarang ini.

Negara modern dalam pengertian politik modern bukanlah sebuah definisi yang bersifat universal. Kemunculan negara-negara modern hanya terbatas pada beberapa wilayah saja. Negara-negara yang ada di wilayah Afrika sebelum kolonialisme Eropa tidak memiliki bentuk sebuah negara modern. Pasca Perang Dunia II, dekolonisasi menyebabkan munculnya sebuah gejolak pembangunan diseluruh wilayah dunia berkembang, dan mencapai keberhasilannya di negara seperti China dan India, namun gagal di wilayah lain seperti Afrika, Asia dan Timur Tengah. Seperti halnya Perang Dunia II, runtuhnya kekaisaran besar dan terakhir di Eropa, Uni Soviet, juga mengawali rentetan proses yang serupa dengan hasil yang beragam pula.

Masalah negara lemah, khususnya kemiskinan menjadi sebuah, salah satu, permasalahan yang ada. Hal ini karena dorongan dunia modern yang membentuk sebuah “paket” atau “komoditi” yang menggabungkan budaya politik liberal dengan kemakmuran materi atau ekonomi pasar dan kebebasan politik. Dampak dari hal ini terlihat dari banyaknya atau meningkatnya arus migrasi dan pengungsi dari dari negara-negara kurang maju dan berkembang ke negara-negara yang lebih maju. Bentuk modernitas liberal barat yang terbentuk ini bagi beberapa negara berkembang dianggap bukan sebuah pilihan yang baik dan cocok bagi negaranya, dan memaksakan penggunaan sistem modernitas liberal barat justru dapat menghancurkan sebuah negara⁸⁶. Dapat dikatakan bahwa sistem politik yang ada di abad ke 20 ini terbentuk dari berbagai kontroversi mengenai ukuran dan kekuatan negara yang sesuai. Kedaulatan dan *nation-state* yang menjadi landasan sistem Westphalia mulai atau telah terkikis dan

⁸⁶ Samuel P. Huntington, “*The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*”, (New York: Simon and Schuster, 1996)

diserang secara mendasar karena apa yang terjadi didalam atau permasalahan internal negara-negara dapat berpengaruh pada anggota-anggota lain dari sistem internasional.

Persoalan yang muncul adalah bahwa pemerintahan negara gagal dapat memunculkan ancaman keamanan internasional yang tidak dapat lagi ditoleransi dalam bentuk terorisme dan sebagainya. Sebagian pihak cenderung menarik suatu perbedaan tajam antara campur tangan demi melindungi hak-hak azasi manusia dalam sebuah negara dengan campur tangan untuk mencegah ancaman-ancaman keamanan bagi negara lain dan mengatakan bahwa hanya alasan yang pertama yang merupakan dasar bagi pelanggaran kedaulatan⁸⁷. Perbedaan ini dapat dipertanyakan karena hanya mengandaikan bahwa pertahanan diri sendiri bagaimanapun kurang sah daripada pertahanan pihak lain. Dalam kenyataannya, tiap-tiap kasus, persoalan-persoalan ini sering kali saling tumpang-tindih karena pemerintahan-pemerintahan yang melakukan pelanggaran terhadap hak azasi manusia seringkali juga mengancam negara-negara tetangga mereka atau bahkan mereka terlalu lemah untuk mencegah munculnya ancaman dan pelanggaran tersebut.

Negara-negara gagal (*failed states*) merupakan istilah yang saat ini makin populer, terutama setelah Uni Soviet tumbang dan Yugoslavia runtuh. Gunner Nielsen berpendapat bahwa wilayah suatu negara berubah, generasi berganti, sehingga negara bukan merupakan bangunan yang konstan. Tidak ada definisi yang konkrit mengenai apa yang dimaksud dengan dengan negara gagal, namun ada beberapa pendapat mengenai definisi negara gagal, antara lain pendapat 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 hukum⁸⁸. 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 kekuasaan⁸⁹.

⁸⁷ John J. Mearsheimer, "*Hearts and Minds*", (National Interest, 2002)

⁸⁸ Ulrich Schuechener, "*Fragile Statehood... Op.Cit*

⁸⁹ Robert I. Rotberg, "*Failed States, Collapses States... Op.Cit*

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. 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 Committee of the 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 kekerasan⁹⁰. Namun istilah *failed* itu sendiri masih terlalu luas baik itu untuk negara-negara yang dalam keadaan ekstrim maupun negara-negara yang berbentuk tirani atau totalitarian sekalipun. Disisi lain, istilah *failed* bagi negara tanpa pemerintahan pun dianggap terlalu sempit atau menyerdakan. Dalam tesis ini *failed states* tidak hanya melihat pada pemerintahan sebagai pusat penelitian, akan tetapi juga akan melihat fungsi-fungsi lain dari negara sehingga sebuah negara dapat dikatakan gagal. Istilah *failed states* tidak dapat dijadikan sebuah definisi yang hanya terbatas pada satu atau situasi tertentu saja, melainkan terdiri atau berdasarkan beberapa faktor yang saling berhubungan, antara lain berdasarkan faktor politik, pertumbuhan ekonomi (*development*) serta *security (sociological)*. 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

⁹⁰ Daniel Thürer, “*The Failed State... Op.cit*”

Somalia dianggap sebagai negara gagal sehingga negara lain bisa dan berkewajiban untuk membantu. Disatu sisi pemberian status negara gagal memiliki nilai yang positif bagi sistim internasional, akan tetapi disisi 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 Schnechener yang menyebutkan negara gagal adalah negara yang tidak mampu dalam menjalankan atau memberikan tiga fungsi dasar negara, yaitu: keamanan, kesejahteraan, dan legitimasi atau penegakan hukum⁹¹. Pendapat lain mengenai definisi negara gagal yang mirip atau hampir sama dengan pendapat Ulrich Schnechener 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 kekuasaan⁹². 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.

Jika melihat *Failed states* dalam konteks sejarah bagi negara-negara dunia ketiga pada dasarnya merupakan efek dari keadaan geopolitik, diantaranya seperti akibat dari berakhirnya Perang Dingin (*cold war*) dimana semasa Perang Dingin beberapa negara berkembang ini berada dibawah perlindungan salah satu rezim/ideologi (sebagian besar komunis) dengan cara memberikan suplai persenjataan untuk perlindungan, namun setelah perang dingin berakhir negara-negara kecil/berkembang ini mulai kehilangan

⁹¹ Ulrich Schnechener, "*Fragile Statehood...Loc.Cit*

⁹² Robert I. Rotberg, "*Failed States, Collapses...Op.Cit*

perlindungan dan arah sehingga mengarah kepada kegagalan. Hal lain adalah efek dari warisan rezim kolonialisme dimana rezim tersebut terlalu lama ada sehingga menghancurkan fondasi atau struktur dasar sebuah negara yang menyebabkan negara tersebut sulit atau membutuhkan waktu yang lama untuk menyusun kembali struktur negaranya. Proses *nation building* ini juga dipersulit dengan kemunculan-kemunculan atau masuknya struktur konstitusi barat sehingga menciptakan sebuah identitas baru bagi negara tersebut bahkan sebuah negara yang baru dari yang ada sebelumnya.

Failed states dapat diakibatkan oleh beberapa fenomena antara lain karena runtuhnya pemerintahan yang ada. Negara yang dalam keadaan seperti ini dapat dilihat dari struktur-struktur serta aparatur negara yang antara lain seperti polisi, kehakiman, tentara dan badan-badan lain yang bertugas untuk menegakkan hukum dan menjaga ketertiban sudah tidak ada atau tidak dapat beroperasi seperti seharusnya atau dalam beberapa kasus termasuk di Myanmar aparatur tersebut digunakan untuk kepentingan beberapa golongan, yaitu pemerintah junta militer. Yang terjadi di Myanmar, jika dilihat sekilas, pada dasarnya masih sesuai dengan konsep Max Weber mengenai “*monopoly of power*” 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.

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. Jadi secara ideal berdasarkan teori *failed states* bahwa negara yang tidak memiliki kedaulatan, tingkat pertumbuhannya sangat rendah atau tidak memiliki pertumbuhan ekonomi, dan negara tersebut tidak aman atau tidak

dapat memberikan keamanan kepada warga negaranya maka negara tersebut dapat dikategorikan sebagai negara yang gagal (*not-sovereign state + under-development + unsecure = failed states*). Hal tersebut juga merupakan karakteristik dari sebuah negara di dunia ketiga. Namun apakah negara yang memenuhi unsur-unsur tersebut (*not-sovereign state + under-development + unsecure*) merupakan negara yang gagal, karena pada realitanya sebuah negara yang memiliki kedaulatan, memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah (miskin), dan tidak aman (*unsecure*) bukanlah negara yang gagal atau tidak dapat dikatakan sebagai negara yang gagal.

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

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 telah menciptakan dan memunculkan 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. Namun problematika-problematika yang dihadapi negara-negara di dunia ketiga ini membuat negara-negara ini mengalami kesulitan dalam mendapatkan tempatnya dan statusnya di dalam sistem internasional, bahkan mulai tumbuh pertanyaan apakah negara itu dapat bertahan? Karena jika tidak maka negara itu dapat dikatakan sebagai negara yang gagal (*failed states*). Menurut Martin Khor bahwa 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 masyarakat⁹³.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, masalah *failed states* tidak pernah terlepas dari kemampuan sebuah negara dalam melindungi warganya dan memberikan

⁹³ Martin Khor, "*Failed States... Op.cit*

rasa aman. Jadi *human security* menjadi aspek yang penting dalam konsep *failed states*. *Human security* memiliki arti keamanan individu. Konsep *human security* ini sendiri muncul setelah perang dunia dimana muncul konsep-konsep seperti *human rights*. Pada saat itu negara dianggap gagal dalam menjamin dan memberikan keamanan terhadap warga negaranya. Seperti halnya *human right*, *human security* juga merupakan kritikan terhadap keamanan nasional dimana negaralah yang memiliki tanggung jawab untuk menyediakan keamanan bagi warga negaranya. Dalam *human security*⁹⁴, menurut Buzan, hampir semua sektor bermain didalamnya antara lain militer, politik, budaya, sosial, ekonomi dan lingkungan. Seluruh sektor tadi kemudian disusun menjadi 3 (tiga) dimensi dalam *human security*, yaitu liberalisme, humanitarianisme, dan developmentalisme⁹⁵.

Konsepsi liberalisme melihat pada dimensi-dimensi politik dari *human security*, dimana *human security* adalah untuk memberikan hak kehidupan, kebebasan dan kebahagiaan yang merupakan bagian daripada hak politik dan kesejahteraan sosial individu, keamanan dari *political violence*. Oleh karena itu isu-isu yang muncul dalam dimensi liberalisme sebagai tolak ukurnya antara lain isu-isu mengenai demokrasi sampai *good governance*. Aksi dari isu-isu ini antara lain adalah dengan dukungan dari komunitas internasional. Humanitarianisme muncul sebagai salah satu dimensi dalam *human security* dimana humanitarianisme memandang lebih pada perlindungan fisik individu selama dan sesudah konflik. Tolak ukur dari dimensi ini adalah antara lain seperti *war casualties* dan *cost of war*, yang berbanding lurus dengan dampak yang diakibatkan oleh suatu konflik. Maka isu-isu yang munculpun antara lain isu-isu seperti *peace keeping*, *peace building* dan sampai pada *responsibility to protect* (R2P). Aksi dari isu-isu ini adalah antara lain dengan *humanitarian intervention*, *just war* dan implementasi dari hukum-hukum internasional mengenai perlindungan dalam konflik.

“Pembentukan negara adalah suatu perbuatan janji suci atau ikrar bahwa setiap orang, khususnya yang lemah, mendapat perlindungan” (Erhard Eppler, 2009)⁹⁶

⁹⁴ Collins, alan, “*Contemporary security Studies*” (Oxford University Press, UK, 2007) hal 110

⁹⁵ Buzan, Barry; Weaver, Ole; de Wilde, Jap, “*Security, A New Frame Work For Analysis*”, (Lynne Rienner. London, 1998) hal 7

⁹⁶ Dikutip dari tulisan oleh Makmur Keliat di rubrik opini Kompas tanggal 6 November 2009,

Siapa yang memiliki kewajiban untuk menciptakan dan memberikan keamanan individu? Baik dalam keamanan tradisional maupun non-tradisional negara (*state*) merupakan aktor yang paling penting dalam rangka memberikan keamanan. Dalam keamanan non-tradisional negara dipandang sebagai *securitizing actor* karena negara dapat menentukan dan mempolitikasi sebuah isu menjadi isu keamanan dan juga negara memiliki kemampuan serta kapasitas sumber daya guna mendukung proses sekuritisasi tersebut⁹⁷. Keamanan non-tradisional telah merubah konsep keamanan itu sendiri dari hanya sebatas keamanan dari perlindungan terhadap konflik bersenjata menjadi perlindungan terhadap hampir semua isu yang dianggap dapat mengancam keamanan dan keselamatan jiwa individu yaitu yang disebut sebagai *human security*.

Responsibility to Protect (R2P) pada dasarnya adalah sebuah norma, bukan hukum. R2P merupakan sebuah bentuk tanggung jawab negara-negara untuk membantu permasalahan sebuah negara, yang ditujukan khususnya untuk mencegah serta menghentikan kejahatan-kejahatan perang, seperti genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan dan pembantaian etnis, baik itu oleh negara maupun kelompok-kelompok di dalam negara⁹⁸. Pada dasarnya R2P merupakan tanggung jawab untuk melindungi masyarakat dari tindakan kekerasan. Jika sebuah negara atau pemerintahan dianggap tidak dapat melindungi warga negaranya maka dengan dasar R2P ini negara lain memiliki tanggung jawab untuk membantu dengan berbagai cara seperti dengan melakukan mediasi dengan kelompok-kelompok yang berkonflik, penguatan sektor keamanan sampai pada tindakan ekstrim seperti dengan mengintervensi secara diplomatik dan dengan cara memaksa menggunakan kekuatan militer. R2P pada dasarnya hanyalah sebuah kerangka atau framework bagi negara-negara untuk membantu. Kewenangan untuk menggunakan kekuatan militer sebagai bentuk R2P untuk mengintervensi dipegang oleh PBB melalui Dewan Keamanan maupun Majelis Umum. Namun banyak yang mentang dan tidak setuju dengan konsep R2P ini sendiri. Di samping lingkupnya yang dianggap terlalu kecil, yaitu terbatas pada masalah kejahatan terhadap kemanusiaan, R2P dianggap sebagai bentuk intervensi terhadap

⁹⁷ Collins, alan, "*Contemporary security Studies*" (Oxford University Press, UK, 2007) hal 110

⁹⁸ <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/mandate.shtml>

kedaulatan sebuah negara. Penggunaan kekuatan militer dalam R2P juga dikhawatirkan akan menimbulkan masalah baru. Masalah yang muncul dalam R2P adalah kewenangan Dewan Keamanan PBB untuk menentukan negara mana atau krisis mana yang dijadikan tujuan R2P, menjadikan R2P sebagai alat bagi negara-negara besar untuk mencapai tujuan pribadi mereka⁹⁹.



⁹⁹ “*Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect. International Coalition for RtoP*”, <http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoPGAdebate.pdf>