

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kehadiran *Responsibility to Protect* masih banyak menuai keraguan di Asia Tenggara dikarenakan nilai-nilainya yang berbenturan dengan norma lokal ASEAN - khususnya prinsip kedaulatan dan nonintervensi. Neorealis sangat pesimis terhadap kemungkinan ASEAN untuk menerima nilai-nilai eksternal yang bertentangan dengan prinsip utamanya. Thakur dan Maley (2015) mengulas singkat sikap ASEAN dalam krisis humaniter Myanmar dan menyimpulkan keengganan Asia Tenggara untuk menerima *Responsibility to Protect* dengan asumsi bahwa prinsipnya tidak bisa berdamai dengan prinsip kedaulatan dan nonintervensi. Emmers (2002) mengungkapkan bahwa ASEAN tidak mampu mengatasi sumber konflik yang membutuhkan solusi cepat. Pandangan ini secara jelas menyatakan bahwa disintegrasi dalam badan ASEAN menyebabkan sulitnya penyesuaian norma eksternal dengan norma internal. Namun sayangnya, neorealis hanya melihat ASEAN dari permukaannya saja dan melewatkan studi komprehensif mengenai metode dan proses implementasi norma eksternal di Asia Tenggara.

Di tengah kemelut pengamat Hubungan Internasional, konstruktivis rata-rata memiliki optimisme terhadap penerimaan *Responsibility to Protect* di Asia Tenggara. Noel Morada (2006) merupakan salah satu yang optimis Asia Tenggara sudah mengakui bahwa krisis humaniter membutuhkan komitmen dan tanggung jawab yang lebih besar dari sebelumnya. Ini merupakan indikasi positif munculnya kesadaran dari pemimpin-pemimpin Asia Tenggara akan perlunya pendampingan dari komunitas internasional. Bellamy (2010) menekankan bahwa *Responsibility to Protect* bukanlah prinsip yang terlampaui asing untuk disesuaikan dengan norma lokal ASEAN. Keyakinan akan kemampuan ASEAN menerima kehadiran *Responsibility to Protect* secara implisit

diperkuat oleh Amitav Acharya. Dalam literaturnya, Amitav Acharya mengungkapkan bahwa Asia Tenggara adalah ‘peminjam norma aktif’ yang mengedepankan proses difusi norma dalam penerimaan norma eksternal selama aktor-aktor lokal memberikan peluang. Indikasi negara-negara anggota ASEAN sudah setuju memberi ruang bagi *Responsibility to Protect* terbukti dari persetujuan Singapura, Indonesia, Thailand, Malaysia, Filipina, bahkan Vietnam terhadap prinsip-prinsip dasarnya (Bellamy, 2010).

Polemik implementasi *Responsibility to Protect* dapat dikaji melalui kasus krisis humaniter di Myanmar pada tahun 2008. Krisis yang disebabkan bencana angin siklon tersebut merupakan peristiwa yang memantik perdebatan mengenai implementasi *Responsibility to Protect* di Asia Tenggara. Lambannya pemerintah Myanmar dalam menangani kekacauan akibat bencana tersebut memancing respons Internasional. Apabila tidak ditindaklanjuti dengan cepat, peristiwa yang telah menimbulkan 138.000 korban jiwa tersebut akan berujung lebih buruk (Haacke, 2009). *United Nation’s Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) melaporkan adanya penghambatan pemerintah junta terhadap pergerakan tenaga pemberi bantuan serta penyelundupan bantuan logistik oleh oknum junta untuk dijual di pasar gelap (Tun, 2008). Situasi ini dapat dianggap sebagai krisis humaniter, yaitu ketika masyarakat atau komunitas dalam skala luas terancam keselamatan dan kesejahteraannya. Krisis humaniter yang juga disebut krisis kemanusiaan digambarkan pula sebagai terjadinya kekerasan secara terus menerus terhadap umat manusia (Elizabeth, 2014). Sebagai konsekuensi lanjutan dari situasi tersebut, tim ad hoc bentukan ASEAN - *Emergency Rapid Assessment Team* (ERAT) - melaporkan perkiraan jatuhnya korban jiwa dalam skala masif akibat penyakit dan malnutrisi. Usulan mantan Menteri Luar Negeri Prancis akan perlunya intervensi kemanusiaan sebagai bagian dari implementasi *Responsibility to Protect* ditentang keras oleh Indonesia dan Malaysia sebagai perwakilan dari ASEAN (Beeson & Bellamy, 2010).

Meskipun dilihat dari faktor penyebabnya, krisis kemanusiaan Myanmar tidak tergolong dalam koridor *Responsibility to Protect*, akan tetapi fakta ketidakmampuan

pemerintah Myanmar mengatasi krisis tersebut tidak dapat diabaikan. Gareth Evans (2009) menginterpretasikan Statuta Roma ayat 2 yang menyatakan '*in relation to a consequence, the person means to cause than consequence, or is aware that it will occur in the ordinary course of events*', sebagai landasan hukum yang menjustifikasi bahwa suatu Negara lalai terhadap tanggung jawab perlindungan warga negara ketika sudah menyadari namun mengabaikan konsekuensi bahaya atau kehancuran. Dengan demikian, penyelundupan bantuan luar negeri yang sempat dilakukan oknum pemerintah junta Myanmar dapat dianggap sebagai kelalaian Negara dalam melindungi warga negaranya (Tun, 2008). Dalam kasus ini, keengganan Myanmar menerima kehadiran *Responsibility to Protect* disebabkan oleh benturan norma didalamnya dengan norma lokal ASEAN - yaitu prinsip kedaulatan dan nonintervensi (Haacke, 2009).

Menggunakan perspektif konstruktivisme, penelitian ini mendukung optimisme bahwa *Responsibility to Protect* bisa diimplementasikan di Asia Tenggara. Hal ini bahkan sudah terealisasi tepatnya pada saat krisis kemanusiaan Myanmar tahun 2008. Penulis berupaya menganalisa fenomena ini menggunakan lokalisasi norma. Lokalisasi merupakan investasi norma eksternal yang disesuaikan dengan karakteristik suatu tempat (Wolters, 1999). Lokalisasi melibatkan peran penting aktor-aktor lokal untuk merepresentasi, dan merekonstruksi norma eksternal (Acharya, 2004). Lokalisasi akan menghasilkan kompatibilitas antara norma *Responsibility to Protect* dengan ASEAN Way sebagai norma lokal Asia Tenggara sehingga dapat pula dijadikan alat resolusi konflik. *Responsibility to Protect* – yang bertentangan dengan norma lokal ASEAN – masih memungkinkan untuk dilokalisasi di Asia Tenggara dengan melibatkan peran aktif aktor lokal dalam rangkaian negosiasi dan konsultasi mutual.

Penelitian ini mencoba mengisi celah antara tulisan Bellamy & Beeson (2010) - yang telah mengungkapkan optimisme penerapan *Responsibility to Protect* di ASEAN dengan tulisan Amitav Acharya (2004) yang mencetuskan lokalisasi norma. Beeson & Bellamy membahas bagaimana ASEAN merespons *Responsibility to Protect* dalam peristiwa Siklon Nargis 2008, namun tidak menyematkan sebuah kerangka pikir untuk

merealisasikan *Responsibility to Protect*. Mereka beranggapan bahwa *Responsibility to Protect* bukan tidak mungkin diaplikasikan di ASEAN, namun tidak relevan dalam kasus tersebut berdasarkan beberapa pertimbangan yang akan dijelaskan di BAB III. Banyak penelitian yang membahas perkara *Responsibility to Protect* di ASEAN, akan tetapi penulis berusaha menghadirkan perspektif yang berbeda. Menggunakan lokalisasi yang dicetuskan Acharya, penulis berupaya menawarkan kerangka pikir baru untuk menganalisa implementasi *Responsibility to Protect* di ASEAN.

Adanya krisis kemanusiaan usai Siklon Nargis di Myanmar menyediakan sekumpulan bukti bahwa implementasi *Responsibility to Protect* terjadi pada saat itu. Meskipun tidak secara bulat diaplikasikan, ASEAN berhasil memasuki semua tahap lokalisasi norma. Dalam penelitian ini, penulis menawarkan konsep baru yaitu adopsi parsial untuk melengkapi proses lokalisasi norma eksternal. Adopsi parsial berarti mengadopsi sebagian aspek atau pilar dari sebuah konsep yang kemudian dapat diimplementasikan secara konkret. Dalam kasus ini, adopsi parsial lahir setelah tahap ketiga lokalisasi norma. Adopsi parsial merupakan jawaban dari pertanyaan mengenai harmoni antara norma eksternal dan lokal, dan bukan sebatas meleburkan keduanya. Penulis akan berusaha membuktikan adanya adopsi parsial pilar-pilar *Responsibility to Protect* melalui studi kasus Krisis Humaniter di Myanmar tahun 2008.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka muncul rumusan masalah “Bagaimana proses *Responsibility to Protect* memasuki ASEAN melalui tahapan-tahapan Lokalisasi Norma”.

1.3 Kerangka Teori

Dalam analisisnya, penulis menggunakan konstruktivisme sebagai perspektif karena dapat membantu menyelaraskan lokalisasi sebagai kerangka pikir. Konstruktivisme pada dasarnya menekankan bahwa sistem internasional tidaklah hanya tersusun dari struktur material, namun justru didominasi oleh struktur sosial (Wendt, 1995). Struktur sosial terbentuk oleh pola interaksi yang secara aktif dilakukan aktor internasional (Wendt,

1995). Dalam memahami konstruktivisme kita perlu menekankan pengetahuan akan konsep pemaknaan. Aktor internasional bertindak berdasarkan hasil pemaknaan akan suatu fenomena sosial. Konsep-konsep dalam hubungan internasional, seperti anarki dan kekuasaan, dapat bervariasi maknanya bagi setiap aktor tergantung bagaimana ia memaknainya (Rosyidin, 2015).

Dalam proses pemaknaan ini, konstruktivisme melibatkan struktur- struktur sosial seperti identitas, peran, dan norma. Esensi norma dan nilai bukanlah untuk membatasi perilaku negara, tetapi berpengaruh terhadap preferensi kepentingan negara. Sehubungan dengan pemaknaan, Agger (1994) dan Gergen (1994,1997) berpendapat bahwa pemaknaan dikonstruksikan oleh mereka yang mengalami situasi tertentu dalam hubungan sosio historis tertentu, budaya, dan tempat. Dialog dan keterkaitan merupakan strategi yang sangat penting dalam menanamkan nilai. Proses pemaknaan paling relevan apabila dipahami menggunakan deskripsi mendalam melalui dialog dan interaksi.

Literatur konstruktivisme mengungkapkan bahwa identitas merupakan hal yang paling penting karena keberadaan identitas lah yang memunculkan konsep lawan dan kawan. Identitas menentukan bagaimana aktor- aktor sosial mendefinisikan kepentingan dan hubungan mereka dengan aktor yang lain. Argumen ini menjadi lawan dari konsep yang menyatakan bahwa kepentingan terbentuk dari kalkulasi konkret dari untung dan rugi (Beeson & Bellamy, 2008). Alexander Wendt (1997) membagi jenis identitas dalam konteks hubungan internasional menjadi 4, yaitu identitas personal, identitas yang menggolongkan negara ke kategori tertentu, identitas peran, dan identitas kolektif. Identitas personal digunakan untuk mendefinisikan diri tanpa perlu kehadiran pihak lain. Dalam konteks hubungan internasional, identitas personal melahirkan kepentingan, kedaulatan, otonomi, dan harga diri (Rosyidin, 2015). Bisa disimpulkan bahwa identitas personal suatu negara terbentuk dari serangkaian pengalaman sosio-historis yang menimbulkan impresi tertentu sehingga muncul perilaku yang mencerminkan identitasnya.

Identitas peran terbentuk setelah suatu negara mendefinisikan identitas personalnya. Ia akan dengan suka rela terikat dengan peran tertentu karena peran tersebut

memperkuat identitasnya (Wendt, 1997). Contohnya, ketika suatu negara menyangdang identitas sebagai negara pasifis, maka ia akan dikenal sebagai negara yang pro terhadap perdamaian. Secara otomatis, ia akan berperan dalam upaya-upaya mewujudkan perdamaian dunia dan menentang peperangan.

Selain identitas, norma juga menjadi salah satu konsep krusial dalam perspektif konstruktivisme. Norma terbentuk dari adanya nilai. Nilai dimaknai sebagai hal-hal yang dianggap baik atau buruk. Baik atau buruknya merupakan kesepakatan dari masyarakat. Oleh karena itu, nilai sangat terikat oleh ruang dan waktu (Rosyidin, 2015). Sedangkan norma adalah pedoman yang berisi nilai-nilai yang disepakati masyarakat. Norma dapat berbentuk implisit (tidak tertulis) maupun eksplisit (tertulis, seperti Undang-Undang). Apabila kita kaitkan kehadiran norma dalam konteks hubungan internasional, suatu negara dianggap sebagai aktor masyarakat internasional dan perilakunya mencerminkan norma yang dianut. Dengan demikian, identitas dan norma sangat erat kaitannya dalam penentuan perilaku suatu negara.

Konstruktivisme melahirkan sejumlah konsep baru yang dapat digunakan untuk menganalisa maupun mengoperasionalisasi kebijakan. Salah satunya adalah lokalisasi norma. Amitav Acharya (2004) mencetuskan lokalisasi norma sebagai kerangka pemikiran yang membuktikan adanya difusi norma di ASEAN. Acharya berusaha menjawab tantangan Risse, Ropp, dan Sikkink untuk memperhatikan “proses dan mekanisme kausal dalam penyebaran ide” (Risse, et al., 1999). Untuk menjawab tantangan tersebut, struktur politik dan agen perubahan normatif merupakan unsur penting dalam proses difusi norma (Cortell & Davis, 2000). Lokalisasi dimulai dengan reinterpretasi dan representasi norma eksternal. Kemudian dilanjutkan dengan rekonstitusi untuk menyesuaikan norma eksternal dengan aturan norma lokal. Dalam proses tersebut, keaktifan aktor lokal lebih penting ketimbang aktor eksternal. Perlu diingat bahwa proses lokalisasi bukanlah bertujuan untuk menggantikan, melainkan untuk memperkuat norma dan institusi yang sudah ada (Acharya, 2004). Penting untuk diketahui bahwa lokalisasi berbeda maknanya dengan adaptasi. Wolters (1999) mengartikan adaptasi sebagai proses elemen eksternal yang disematkan secara

keseluruhan dalam kebudayaan lokal. Sedangkan lokalisasi membutuhkan peran kuat dari aktor lokal dan sifatnya tidak ‘meminjam secara keseluruhan’, melainkan menyaring bagian-bagian yang dapat disesuaikan dengan norma lokal. Lokalisasi menawarkan sebuah proses dimana norma eksternal diadaptasikan dengan norma lokal, berbeda halnya dengan adaptasi dimana praktik lokal yang menyesuaikan dengan norma eksternal (Acharya, 2004).

Lokalisasi norma terdiri atas empat tahapan, yaitu Pre-lokalisasi, reinterpretasi & representasi, rekonstruksi, universalisasi. Pre-lokalisasi merupakan tahap dimana norma eksternal ditolak karena kehadirannya dianggap sebagai peluang ancaman keutuhan norma lokal. Aktor lokal berperan penting untuk membuka gerbang ke tahap kedua dimana norma eksternal akan mengalami reinterpretasi. Norma eksternal akan diartikan ulang sebagai salah satu alat yang memperkuat norma lokal.

Setelah itu, tahap ketiga adalah rekonstruksi. Norma eksternal akan dicocokkan dengan norma lokal, hingga melibatkan adanya eliminasi jika diperlukan. Apabila ada elemen norma eksternal yang tidak bisa dikawinkan dengan norma lokal untuk mencapai lokalisasi, maka eliminasi dapat menjadi pilihan selama tidak merubah nyawa-nya. Dalam praktiknya, tahap ini melahirkan konsep adopsi parsial. Konsep ini belum cukup lumrah dalam hubungan internasional. Belum ada penelitian yang mendalami secara eksplisit. Namun ide konsep tersebut dapat ditemukan secara implisit dalam salah satu karya Amitav Acharya, *“Thus, there could be "rational" exclusion of certain elements of new ideas that might harm the existing social order or increase the risk of social and political instability”* (Acharya, 2004).

Tabel 1.3 Tabel Tahapan Lokalisasi Norma

Pre-lokalisasi	Aktor lokal awalnya menolak norma eksternal karena ragu akan fungsi norma tersebut dan khawatir jika dapat merusak norma lokal yang sudah ada. Kontestasi ini dapat mendorong lokalisasi jika aktor lokal mulai melihat potensi norma
-----------------------	---

	eksternal dapat berkontribusi untuk menguatkan norma lokal tanpa mengubahnya secara keseluruhan.
Inisiatif Lokal	Aktor lokal meminjam dan membingkai norma eksternal dengan cara membangun nilainya terhadap audiens.
Adaptasi	Norma eksternal bisa direkonstruksi supaya selaras dengan norma dan praktik lokal, begitupun dengan norma lokal yang harus disesuaikan pula dengan inti dari norma eksternal. Untuk menemukan kesamaan dasar, aktor lokal dapat meredefinisi norma eksternal, menghubungkannya dengan spesifikasi norma dan praktik lokal, kemudian menyeleksi elemen-elemen norma eksternal yang dapat disesuaikan dengan norma lokal serta mengeliminasi elemen yang tidak sesuai.
Amplifikasi dan universalisasi	Instrumen dan praktik baru dikembangkan dari kerangka normatif dimana pengaruh lokal masih kuat.

Sumber: Amitav Acharya, 2004: 13.

Dengan demikian, konsep adopsi parsial menjadi jalan untuk mencapai kongruensi antara norma eksternal dengan norma lokal. Tahap terakhir dari lokalisasi adalah universalisasi dimana hasil rekonstruksi norma eksternal direalisasikan sebagai bentuk kebijakan baru. Setelah tahap ini terlewati, maka norma eksternal dapat diimplementasikan dalam wujud kebijakan baru yang sesuai dengan norma lokal.

1.4 Hipotesis

Hipotesis yang terlahir dari kerangka teori dan asumsi penulis dapat dijabarkan sebagai berikut, ASEAN sebenarnya sudah memasuki semua tahapan lokalisasi *Responsibility to Protect* yang dapat terwujud melalui mekanisme baru yaitu adopsi parsial. Munculnya mekanisme ini difasilitasi oleh konsep lokalisasi norma yang dicetuskan oleh Amitav Acharya. Melalui studi kasus Krisis Humaniter Myanmar tahun

2008, *Responsibility to Protect* dapat diterima dalam koridor ASEAN Way. Myanmar yang tadinya menolak tim relawan dan penilai untuk membantu penyaluran bantuan logistik, akhirnya dapat membuka diri setelah melalui serangkaian dialog dan negosiasi dari ASEAN. Dialog dan negosiasi yang dilakukan sebetulnya terkandung dalam konsep lokalisasi norma. Lokalisasi *Responsibility to Protect* telah terjadi di ASEAN dan menghasilkan adopsi parsial, yaitu sebuah konsep yang memungkinkan adopsi sebagian norma eksternal untuk disesuaikan dengan norma lokal.

1.5 Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode kualitatif. Untuk membuktikan hipotesis, penulis mengumpulkan data-data dari studi pustaka, kemudian menganalisa menggunakan teknik *causal-process tracing*. Melalui metode ini, penelitian ini berusaha menyuguhkan kerangka pikir baru dalam menganalisa hadirnya *Responsibility to Protect* di ASEAN, yaitu dengan menggunakan lokalisasi norma yang menghasilkan adopsi parsial dalam krisis humaniter Myanmar tahun 2008.

1.5.1 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka sebagai cara untuk mendapatkan data-data sekunder, yaitu pengumpulan data yang berkaitan dengan penelitian dari sumber yang kredibel. Data-data tersebut berupa buku, jurnal, dan laporan resmi.

1.5.2 Teknik Analisis Data

Untuk menganalisis data-data yang telah dikumpulkan, penulis menggunakan metode *Causal Process Tracing*. Metode ini dianggap paling cocok untuk menjawab rumusan masalah yang fokus pada pertanyaan “mengapa” dan “bagaimana” (Blatter & Haverland, 2014). Inti dari metode *Causal Process Tracing* adalah menitikberatkan pada “kondisi penyebab, konfigurasi, dan mekanisme yang membuahkan hasil penelitian” (Blatter & Haverland, 2014). Hall (2003) mengungkapkan bahwa banyak kerangka

pemikiran yang menekankan pada kronologi suatu kasus. Dalam penelitian ini, penulis akan mengumpulkan data yang relevan dalam kasus Krisis Humaniter Myanmar 2008 untuk kemudian menyematkan mekanisme yang menerangkan bagaimana *Responsibility to Protect* dapat diaplikasikan di ASEAN.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dalam empat bab dengan kerangka sebagai berikut:

Bab I : Dalam bab ini berisi mengenai pemaparan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, serta metode yang akan digunakan.

Bab II : Dalam bab II akan membahas konteks permasalahan yang menjadi tema penelitian ini. Bab ini secara runtut menjelaskan kronologi Krisis Humaniter Myanmar tahun 2008 dan polemik *Responsibility to Protect* di ASEAN terkait kasus tersebut.

Bab III : Bab ini akan fokus pada masalah yang menjadi permasalahan utama, yaitu tentang mekanisme implementasi *Responsibility to Protect* di ASEAN menggunakan studi kasus Krisis Humaniter di Myanmar. Kemudian akan dibahas pula mengenai bukti-bukti dalam Krisis Humaniter Myanmar yang mendukung bahwa mekanisme implementasi *Responsibility to Protect* relevan adanya.

Bab IV : Pada bab ini, akan dijabarkan kesimpulan yang bisa ditarik dari penelitian ini serta saran akademis bagi peneliti selanjutnya.