

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1. Latar Belakang Masalah

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan organisasi internasional yang dibentuk untuk menjalin kerjasama negara-negara dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Seiring dengan perkembangan zaman, ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional tidak hanya ditentukan oleh munculnya konflik dan konfrontasi militer, tetapi juga dipengaruhi oleh aspek-aspek sosial dan ekonomi, seperti kemiskinan, kelaparan, dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM).<sup>1</sup> Untuk memenuhi tugasnya dalam menegakkan HAM, PBB melakukan berbagai macam tindakan, mulai dari memonitor penegakan HAM di suatu negara, memberikan bantuan kemanusiaan, hingga melakukan intervensi kemanusiaan.<sup>2</sup> Meskipun dalam PBB melarang negara menggunakan kekuatan militer untuk melanggar integritas wilayah dan kemerdekaan negara lain (Pasal 2 Ayat 4), namun terdapat dua alasan yang menjadi pengecualian, yakni pertahanan diri (Pasal 51) dan adanya ancaman

---

<sup>1</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Pengetahuan Dasar Mengenai Perserikatan Bangsa-Bangsa* (Jakarta: Kantor Penerangan Perserikatan Bangsa-Bangsa), 181.

<sup>2</sup> Intervensi Kemanusiaan adalah ancaman atau penggunaan kekuatan melintasi batas oleh negara (atau sekelompok negara) yang bertujuan untuk mencegah atau mengakhiri pelanggaran Hak Asasi Manusia serius terhadap individu-individu yang bukan warga negaranya, tanpa izin dari negara yang akan diintervensi. J.L. Holzgrefe, "The Context for Humanitarian Intervention", dalam *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, ed. J.L Holzgrefe dan Robert O. Keohane, 18 (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

terhadap perdamaian dan keamanan internasional (Pasal 39 dan 41).<sup>3</sup> Hal ini pula yang menjadi dasar legalitas bagi terlaksananya intervensi kemanusiaan.

PBB khususnya memberikan kuasa kepada Dewan Keamanan untuk menentukan apakah suatu kasus dapat menjadi ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional, serta menentukan tindakan-tindakan yang perlu dilakukan PBB untuk mengatasi ancaman tersebut, baik secara militer maupun non-militer (Pasal 39). Otorisasi intervensi militer di dalam Dewan Keamanan PBB memerlukan persetujuan dari sembilan negara anggota, dengan syarat tidak adanya veto dari kelima anggota tetap (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Rusia, dan Cina), serta persetujuan dari empat anggota tidak tetap.<sup>4</sup> Prinsip-prinsip intervensi kemanusiaan juga dipertegas oleh PBB melalui penerapan konsep *Responsibility to Protect* (R2P). R2P terdiri atas tiga pilar, antara lain: (1) negara memiliki tanggung jawab utama untuk melindungi populasi dari genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan *ethnic cleansing*, serta hal-hal yang memicunya; (2) komunitas internasional memiliki tanggung jawab untuk mendukung dan membantu negara dalam memenuhi tanggung jawabnya; dan (3) komunitas internasional memiliki tanggung jawab untuk menggunakan cara-cara yang pantas secara diplomatik dan kemanusiaan dalam melindungi masyarakat dari kejahatan-kejahatan yang disebutkan pada pilar pertama, apabila suatu negara tidak mampu untuk melindungi rakyatnya, maka komunitas internasional harus

---

<sup>3</sup> Hans Köchler, "Humanitarian Intervention in The Context of Modern Power Politics" (Desember 2000). <http://www.i-p-o.org/koechler-humanitarian-intervention.pdf> (diakses pada 24 Maret 2014).

<sup>4</sup> Michael W. Doyle dan Nicholas Sambanis. "Making War and Building Peace: The United Nations since the 1990's." [http://www.yale.edu/macmillan/hsp/faculty\\_reports/Sambanis.pdf](http://www.yale.edu/macmillan/hsp/faculty_reports/Sambanis.pdf) (diakses pada 24 Maret 2014).

mempersiapkan diri untuk melakukan aksi kolektif dalam melindungi masyarakat, sesuai dengan Piagam PBB.<sup>5</sup> Dari ketiga pilar R2P tersebut dapat ditarik dua faktor yang mendorong penggunaan kekuatan atau militer dalam intervensi, yakni upaya secara damai tidak cukup untuk menyelesaikan konflik dan otoritas negara tidak mampu untuk melindungi rakyatnya dari genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, maupun *ethnic cleansing*.

Perang sipil merupakan salah satu kasus yang rentan terhadap pelanggaran HAM. Sri Lanka, salah satu negara di Asia Selatan, telah mengalami perang sipil selama 26 tahun (1983-2009).<sup>6</sup> Perang sipil Sri Lanka terjadi antara kelompok pemberontak, *Liberation Tiger of Tamil Ealam* (LTTE), dengan pemerintah Sri Lanka yang berakar pada ketegangan antara etnis Tamil dan Sinhala yang berada di Sri Lanka. Sinhala merupakan etnis mayoritas di Sri Lanka yang mendominasi jabatan-jabatan pemerintahan.<sup>7</sup> Dominasi etnis Sinhala menyebabkan dihasilkannya kebijakan-kebijakan pemerintah yang cenderung berpihak pada Sinhala, seperti diresmikannya bahasa Sinhala sebagai bahasa nasional dan menjadikan Budha sebagai agama yang dilindungi di Sri Lanka.<sup>8</sup> Ketidakadilan yang dirasakan etnis Tamil mendorong terbentuknya LTTE yang

<sup>5</sup> United Nations, "The Responsibility to Protect," <http://un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> (diakses pada 18 Januari 2014).

<sup>6</sup> Perang sipil adalah konflik bersenjata yang memenuhi kriteria, antara lain: menyebabkan lebih dari 1000 korban tewas; melawan kedaulatan negara yang diakui secara internasional; berlangsung di dalam batas wilayah negara; melibatkan pemerintah sebagai salah satu pihak yang berperang; dan pemberontak mampu membentuk oposisi militer terorganisir yang menyebabkan korban signifikan dalam negara. Doyle dan Sambanis. "Making War and Building Peace: The United Nations since the 1990's."

<sup>7</sup> Sri Lanka terdiri dari 74% Sinhala; 13% Tamil Sri Lanka; 5,5% Tamil India; dan 7% Muslim. Census of Population and Housing 1981. Vol. 3, General Report. Colombo: Department of Census and Statistics.

<sup>8</sup> Connor Ryan, "The Other Two-State Solution: After 56 Years, Sri Lanka," *Huffington Post*, 8 Agustus 2013, [http://www.huffingtonpost.com/connor-ryan/the-other-two-state-solution\\_b\\_3716398.html](http://www.huffingtonpost.com/connor-ryan/the-other-two-state-solution_b_3716398.html) (diakses pada 24 Oktober 2013).

menginginkan berdirinya negara Tamil Eealam di sebelah utara dan timur Sri Lanka dengan menargetkan serangan kepada pemerintah.<sup>9</sup> Konflik antara pemerintah Sri Lanka dan LTTE menjadi semakin intensif sejak tahun 2008. Hal ini bermula pada 16 Januari 2008 ketika pemerintah Sri Lanka secara resmi mengundurkan diri dari perjanjian *Cease Fire Agreement* (CFA)—ditandatangani oleh pemerintah dan LTTE pada Februari 2002, serta mengeluarkan kebijakan *full military operation* untuk memberantas LTTE.<sup>10</sup> Pada bulan yang sama, LTTE melakukan serangkaian serangan senjata dan bom yang menargetkan penduduk sipil dan pejabat pemerintah. Pada April 2008, militer Sri Lanka menurunkan sekitar 160.000 pasukan militernya ke bagian utara Sri Lanka, tempat basis pertahanan LTTE berada.<sup>11</sup>

Sejak eskalasi perang sipil Sri Lanka pada tahun 2008 hingga berakhir pada Mei 2009, diperkirakan terdapat 40.000 hingga 70.000 korban sipil dengan ribuan korban lainnya yang menghilang dan tidak dapat dihitung.<sup>12</sup> Selain itu juga terjadi pelanggaran-pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pemerintah Sri Lanka dan LTTE, seperti melarang penduduk untuk meninggalkan daerah konflik, menggunakan rakyat sipil sebagai *human shield*, menjadikan sekolah sebagai

<sup>9</sup> PBB, "Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka."

[http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri\\_Lanka/The\\_Internal\\_Review\\_Panel\\_report\\_on\\_Sri\\_Lanka.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf) (diakses pada 24 Oktober 2013).

<sup>10</sup> Jon Lunn, et al., "War and Peace in Sri Lanka" *Research Paper* 09/ 51 (Juni 2009). [http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/101592/ipublicationdocument\\_singledocument/7C79CC2D-08C2-4B1C-8EE5-927E1B31BE45/en/rp09-051.pdf](http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/101592/ipublicationdocument_singledocument/7C79CC2D-08C2-4B1C-8EE5-927E1B31BE45/en/rp09-051.pdf) (diakses pada 16 Januari 2013).

<sup>11</sup> PBB, "Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka."

<sup>12</sup> Norah Niland, "Inhumanity and Humanitarian Action: Protection Failures in Sri Lanka." [http://fic.tufts.edu/assets/Inhumanity-and-Humanitarian-Action\\_9-15-2014.pdf](http://fic.tufts.edu/assets/Inhumanity-and-Humanitarian-Action_9-15-2014.pdf) (diakses pada 18 Januari 2014).

target militer, serta penculikan dan perekrutan anak-anak sebagai tentara.<sup>13</sup> Menanggapi laporan atas pelanggaran-pelanggaran HAM di Sri Lanka, pada tahun 2003 hingga 2007 sempat muncul inisiatif dari United Nations Special Rapporteurs untuk mendirikan operasi HAM di Sri Lanka namun hal ini tidak mampu terlaksana.<sup>14</sup> Lalu pada tahun 2007 hingga 2008 United Nations Department of Political Affairs menyusun dokumen kebijakan dan strategi PBB dalam kasus Sri Lanka. Dokumen tersebut berisi, antara lain: (1) mencapai solusi politik terhadap konflik; (2) mencalonkan utusan khusus; (3) membangun kehadiran hak-hak asasi manusia; dan (4) memastikan pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum humaniter internasional.<sup>15</sup> Beberapa upaya untuk menghadirkan pejabat dari agensi-agensi kemanusiaan PBB memang sempat dilakukan, namun sebagian besar terhalang oleh kurang kooperatifnya pemerintah Sri Lanka.

Sejak bermula pada tahun 1983, perang sipil Sri Lanka telah menghasilkan banyak *internally displace persons* (IDPs) dan pengungsi yang berusaha melarikan diri ke negara-negara lain, seperti India, Canada, Australia, Indonesia, dan Malaysia.<sup>16</sup> Upaya pelarian diri penduduk Sri Lanka tersebut tidaklah mudah, karena bahaya kematian dalam perjalanan, ditangkap, maupun dideportasi. Pada Februari 2009, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

<sup>13</sup> PBB, "Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka."

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Swaminathan Natarajan, "The Hazardous Journeys of Sri Lankan Tamil Refugees," *BBC News*, 19 April 2012, <http://www.bbc.com/news/world-asia-16530218> (diakses 24 Maret 2014).

melaporkan setidaknya terdapat 231.000 IDPs di Sri Lanka akibat eskalasi konflik yang sedang berlangsung.<sup>17</sup>

Beberapa agensi PBB, seperti United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), International Labour Organization (ILO), World Food Programme (WFP), United Nations Children's Fund (UNICEF), dan International Organization for Migration (IOM), mengirimkan staf-stafnya untuk membantu penyaluran bantuan kemanusiaan ke daerah konflik di Sri Lanka. Namun, pada September 2008 pemerintah Sri Lanka secara resmi menyatakan kepada PBB bahwa mereka tidak dapat menjamin keselamatan staf-staf PBB yang berada di Wannu, yakni satu-satunya wilayah di Sri Lanka yang masih berada di bawah kontrol LTTE.<sup>18</sup> Menanggapi hal tersebut, PBB lantas menarik mundur staf-staf internasional dan beberapa staf nasional yang berada di Wannu. Dengan ditarik mundurnya staf-staf yang berada di daerah konflik membuat PBB kesulitan untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan ke penduduk sipil. Pada Oktober 2008 PBB berhasil melakukan kesepakatan untuk mengirimkan konvoi bantuan kemanusiaan, seperti makanan dan obat-obatan, ke Wannu setiap minggunya.<sup>19</sup> Pada kenyataannya, sejak Oktober 2008 hingga Januari 2009 hanya terdapat 11 konvoi PBB yang berhasil dikirim ke Wannu.<sup>20</sup> Hal ini dikarenakan kondisi berbahaya di daerah konflik akibat tembakan dari

<sup>17</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, "Sri Lanka: Civilians Displaced by Conflict Facing Severe Humanitarian Crisis," <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Asia/Sri-Lanka/pdf/SriLanka-Overview-May09.pdf> (diakses pada 15 Januari 2014).

<sup>18</sup> PBB, "Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka."

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

pasukan pemerintah dan keengganan dari pihak yang berkonflik untuk melakukan gencatan senjata sementara yang membuat terhambatnya konvoi PBB untuk masuk ke Wannu. Distribusi bantuan yang minim membuat kondisi kehidupan penduduk sipil di Wannu semakin sulit. Pada Maret 2009 dilaporkan bahwa ribuan IDPs di Sri Lanka meninggal akibat kurangnya pelayanan medis dan ketersediaan makanan.<sup>21</sup>

Banyaknya jumlah penduduk sipil yang menjadi korban menimbulkan kecaman dari masyarakat dunia terhadap pemerintah Sri Lanka dan PBB. Pada 11 April 2009 Global Center for the Responsibility to Protect mengirimkan surat terbuka kepada Dewan Keamanan PBB yang meminta adanya tindakan yang tepat dan tegas dari PBB untuk mencegah serta menghentikan kekejaman yang terjadi di Sri Lanka.<sup>22</sup> Pada 22 April 2009 beberapa NGO, meliputi Global Action to Prevent War, Global Center for Responsibility to Protect, International Crisis, MEDACT, Minority Rights Group, Operation USA, dan Tearfund and World Federalist Movement-Institute for Global Policy, menuliskan surat bersama yang mendesak PBB untuk bertindak dalam melindungi rakyat sipil dan mencegah kekejaman massa. Di samping itu, pada 8 Mei 2009 People's Union for Civil Liberties, salah satu organisasi HAM terbesar India, menuliskan surat kepada PBB yang mengenai perlunya intervensi militer dari PBB di Sri Lanka, serta mendesak Mahkamah Pidana Internasional untuk menyelidiki tuduhan kejahatan

---

<sup>21</sup> PBB, "Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka."

<sup>22</sup> International Coalition for the Responsibility to Protect, "Crisis in Sri Lanka," <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-sri-lanka> (diakses pada 15 Januari 2014).

perang di Sri Lanka.<sup>23</sup> Dewan Keamanan PBB memang sempat beberapa kali mengadakan pertemuan-pertemuan informal, namun tidak terdapat laporan tertulis atau kebijakan yang dihasilkan.<sup>24</sup> Akhirnya hingga pada tanggal 18 Mei 2009 ketika pemerintah Sri Lanka menyatakan diri menang dari LTTE, tidak ada tindakan tegas yang dikeluarkan PBB untuk mengatasi pelanggaran HAM di Sri Lanka, meskipun terdapat banyak korban sipil, pelanggaran HAM, serta desakan dari NGO terhadap PBB.

Absennya intervensi di Sri Lanka, ditanggapi oleh negara-negara pemberi bantuan sebagian besar dikarenakan adanya keinginan untuk menyelesaikan permasalahan secara damai melalui negosiasi antara LTTE dan pemerintah Sri Lanka.<sup>25</sup> Namun, upaya penyelesaian konflik secara damai tersebut bukannya tidak pernah dilakukan. Pada 29 Juli 1987, Perdana Menteri India Rajiv Gandhi dan Presiden Sri Lanka Jayewardene menandatangani perjanjian mengenai penempatan pasukan militer India, *Indian Peace Keeping Force* (IPFK), untuk memastikan gencatan senjata antara LTTE dan Pemerintah Sri Lanka dilaksanakan.<sup>26</sup> Namun, LTTE merasa tidak ikut menandatangani perjanjian dan tidak setuju dengan intervensi tiba-tiba dari India tersebut. Akibatnya, operasi IPFK di Sri Lanka justru berujung pada konflik bersenjata dengan LTTE. Di

---

<sup>23</sup> PBB, "Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka."

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Frerks, Georg dan Mathijs van Leeuen. "The Netherlands and Sri Lanka: Dutch Policies and Interventions with Regard to the Conflict in Sri Lanka," 64. [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20000000\\_cru\\_paper\\_frerks.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20000000_cru_paper_frerks.pdf) (diakses pada 15 Januari 2014).

<sup>26</sup> Hideaki Shinoda, "Politics of Peace Processes in Sri Lanka: Reconsidered from Domestic, International and Regional Perspective." <http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/Pub/E25/e25-1.pdf> (diakses pada 15 Januari 2015).



bawah kepresidenan Kumaratunga, pada Februari 2002 pemerintah Sri Lanka menandatangani perjanjian gencatan senjata baru dengan LTTE melalui Norwegia sebagai mediator.<sup>27</sup> Namun pada April 2003 LTTE menarik diri dari perjanjian karena tidak dilibatkan dalam pertemuan dengan donor-donor internasional dan kurangnya kerjasama dari pemerintah Sri Lanka.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Penelitian ini mengajukan pertanyaan mengapa PBB tidak melakukan intervensi kemanusiaan sebagai upaya perlindungan HAM dalam perang sipil Sri Lanka pada periode 2008-2009?

## **I.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mencari dan menguraikan alasan-alasan PBB untuk tidak melakukan intervensi kemanusiaan pada perang sipil Sri Lanka pada periode 2008-2009. Penelitian ini merupakan penelitian eksplanatif karena berupaya untuk mencari sumber atas suatu perilaku sosial dan alasan atas terjadinya suatu peristiwa melalui pengujian teori-teori.<sup>28</sup> Dengan demikian jangkauan penelitian ini adalah penjelasan empiris mengenai kondisi di Sri Lanka dan perpolitikan dalam Dewan Keamanan PBB selama perang sipil Sri Lanka berlangsung.

---

<sup>27</sup> Shinoda, "Politics of Peace Processes in Sri Lanka: Reconsidered from Domestic, International and Regional Perspective," 7.

<sup>28</sup> W. Laurence Neuman, *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches* (Boston: Pearson Education Inc, 2004).

## I.4. Kerangka Pemikiran

### I.4.1. Intervensi Kemanusiaan dan *Failed State*

Konsep *failed state* muncul di tahun 1992 sebagai sebuah gambaran bagi negara yang tidak mampu untuk melaksanakan fungsi domestiknya atau tidak mampu untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya akibat kejatuhan otoritas pemerintah pusat.<sup>29</sup> Robert I. Rotberg membagi negara berdasarkan kapasitas dan kapabilitasnya ke dalam tiga kategori, yakni *strong state*, *weak state*, dan *failed state*.<sup>30</sup> *Strong state* memiliki kinerja yang paling baik diantara kategori negara-negara lainnya. *Strong state* mampu menjalankan fungsi-fungsi dasar negara dan menyediakan *political goods* bagi rakyatnya. *Political goods* merupakan tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh rakyat terhadap negaranya yang bersifat *intangible*, seperti keamanan, kebebasan dalam proses politik, pelayanan kesehatan dan pendidikan, infrastruktur, sistem keuangan dan perdagangan, dukungan terhadap masyarakat sipil, serta pengaturan terhadap lingkungan.<sup>31</sup> *Weak state* merupakan negara yang mampu memenuhi beberapa tuntutan rakyatnya, namun tidak mampu memenuhi tuntutan-tuntutan lainnya. Semakin buruk kinerja negara dalam

<sup>29</sup> John Yoo, "Fixing Failed States" *California Law Review* 99 (2011): 95-150. <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2761&context=facpubs> (diakses pada 24 Maret 2014).

<sup>30</sup> Robert I. Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," dalam *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* (Brookings Institution Press, 2003). [http://www.brookings.edu/press/books/chapter\\_1/statefailureandstateweaknessinatimeofterror.pdf](http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweaknessinatimeofterror.pdf) (diakses pada 15 Januari 2014).

<sup>31</sup> Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," 2-4.

memenuhi tuntutan rakyatnya makan semakin besar pula peluang negara untuk gagal, atau menjadi *failed state*.<sup>32</sup>

*Failed state* dapat dikenali dari adanya faksi-faksi yang saling bersitegang, sangat bertentangan, berbahaya, dan berlawanan di dalam suatu negara. Suatu negara diidentifikasi sebagai *failed state* bukan karena intensitas kekerasan yang berlangsung, namun karena sifat kekal dari kekerasan yang berlangsung di dalamnya.<sup>33</sup> Salah satunya dapat kita temukan dalam perang sipil yang umumnya berakar dari permasalahan etnis, agama, bahasa, atau sumber pertentangan lainnya yang menyebabkan konflik dapat berlangsung lama. Selain dari adanya faksi-faksi yang bertentangan, *failed state* dapat diidentifikasi dari hilangnya otoritas pemerintah pusat terhadap bagian-bagian teritorinya.<sup>34</sup> Seringkali dalam *failed state* pemerintah hanya menguasai ibu kota dan wilayah-wilayah spesifik lainnya. Melemahnya otoritas pemerintah di dalam negara mendorong sikap pemerintah yang lebih tegas dalam menekan rakyatnya, akibatnya perlawanan dan tindakan melanggar hukum pun semakin ditunjukkan oleh masyarakat.<sup>35</sup> Selain meningkatnya kriminalitas, *failed state* juga ditandai dengan melemahnya institusi pemerintahan, rusaknya infrastruktur, kesempatan ekonomi yang tidak seimbang, menurunnya GDP nasional maupun per kapita, serta meningkatnya korupsi pada skala yang destruktif.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," 4.

<sup>33</sup> *Ibid*, 4.

<sup>34</sup> *Ibid*, 5.

<sup>35</sup> *Ibid*, 6.

<sup>36</sup> *Ibid*, 6-8.

Melemahnya otoritas dan kekuatan negara pada *failed state* mengakibatkan negara tidak lagi mampu dalam menciptakan keamanan dan memenuhi kebutuhan rakyatnya. Oleh sebab itu, *failed state* sangat rentan terhadap permasalahan-permasalahan keamanan dan kemanusiaan.<sup>37</sup> *Failed state* juga dapat menjadi salah satu ancaman bagi stabilitas internasional.<sup>38</sup> Keberadaan wilayah-wilayah tanpa otoritas dan kontrol pemerintah di dalam *failed state* dapat dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok teroris sebagai markas atau tempat persembunyian. Ketidakmampuan *failed state* dalam mengatur permasalahan domestiknya juga dapat memengaruhi dan menimbulkan konflik baru dengan negara-negara sekitarnya.<sup>39</sup> Karena potensinya sebagai ancaman internasional, aktor-aktor internasional, seperti negara, organisasi-organisasi internasional, regional, dan non-governmental organizations (NGOs), merasa perlu mengambil tindakan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh *failed state*.<sup>40</sup> Tindakan-tindakan tersebut dapat berupa tindakan jangka pendek, seperti mengirimkan bantuan makanan dan mengirimkan *peacekeeping forces*, hingga tindakan jangka panjang untuk membangun kembali struktur negara yang telah rusak.<sup>41</sup> *Failed state* juga tidak lepas dari perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pasca Perang Dingin, Dewan Keamanan PBB telah memperluas otoritas

<sup>37</sup> Rosa Ehrenreich Brooks, "Failed States or the State as Failure?" *The University of Chicago Law Review* 72 (Fall 2005): 1159-96. <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2117&context=facpub> (diakses pada 24 Maret 2014).

<sup>38</sup> Marina Ottaway dan Stefan Mair, "States at Risk and Failed States: Putting Security First" *Policy Outlook* (September 2004). [http://glenn.osu.edu/faculty/brown/Failed%20States%20Readings/Ottaway\\_outlook3.pdf](http://glenn.osu.edu/faculty/brown/Failed%20States%20Readings/Ottaway_outlook3.pdf) (diakses pada 24 Maret 2014).

<sup>39</sup> Ottaway dan Mair, "States at Risk and Failed States: Putting Security First".

<sup>40</sup> Brooks, "Failed States or the State as Failure?" 1163.

<sup>41</sup> *Ibid.*

pasukan penjaga perdamaianya terhadap alasan-alasan pelanggaran HAM, perang sipil dan bencana kemanusiaan, yang juga seringkali ditemukan dalam *failed state*.<sup>42</sup>

#### **I.4.2. Intervensi Kemanusiaan dan Dukungan Negara Besar**

Kekuatan merupakan sebuah konsep yang tidak dapat dilepaskan dari negara. Negara yang kuat erat kaitannya dengan dua hal, yakni kepemilikan kekuatan militer yang besar, serta kepemilikan hak dan kewajiban tertentu dalam tingkat internasional.<sup>43</sup> Menurut Hans J. Morgenthau, kekuatan memiliki kemampuan untuk mengontrol dan mengendalikan tindakan aktor lainnya. Karl Deutsch bahkan mengandaikan kekuatan sebagai suatu bentuk mata uang yang dapat digunakan pemiliknya untuk menukarkan nilai-nilai yang penting demi untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkannya.<sup>44</sup> Dengan kata lain, semakin besar kekuatan yang dimiliki oleh negara maka semakin besar pula kapabilitasnya untuk memengaruhi lawan dan mencapai tujuan-tujuannya. Hal yang sama juga dapat terjadi ketika negara berada di dalam kerangka sebuah organisasi internasional. Menurut J. Samuel Barkin kekuatan suatu negara di dalam organisasi internasional ditunjukkan dalam empat hal, yakni kekuatan bernegosiasi, kemampuan mengatur agenda, kemampuan untuk membentuk cara berpikir pihak lain mengenai suatu isu, serta kemampuan untuk menentukan

<sup>42</sup> Michael W. Doyle, "Sovereignty and Humanitarian Military Intervention" (Maret 2006). [https://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/normative/papers/Session5\\_Doyle.pdf](https://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/normative/papers/Session5_Doyle.pdf) (diakses pada 24 Maret 2014).

<sup>43</sup> Martin Griffiths dan Terry O'Callaghan. *International Relations: The Key Concept*. (New York: Routledge, 2002), 135.

<sup>44</sup> Theodore A. Coulombis dan James H. Wolfe. *Pengantar Hubungan Internasional: Keadilan dan Power*. Diterjemahkan oleh Mercedes Marbun (USA: Prentice-Hall Inc., 1986), 86-91.

prosedur dan birokrasi institusi.<sup>45</sup> Kekuatan bernegosiasi dapat dilihat ketika negara mampu mencapai tujuan atau mendapatkan hal yang diinginkan dalam sebuah perundingan, sedangkan kemampuan mengatur agenda dapat dilihat ketika negara mampu menentukan hal-hal apa yang dapat dibicarakan atau tidak dalam sebuah perundingan.<sup>46</sup> Pada saat proses pengambilan keputusan dilakukan, setiap pemegang kekuasaan dengan derajat kekuatan yang berbeda akan memberikan pengaruh yang berbeda pula kepada organisasi. Kepentingan dari pemegang kekuasaan juga berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan, misalnya melalui manipulasi atau menahan informasi, *lobbying* dan persuasi, serta dengan memastikan adanya perwakilan di dalam badan pembuatan keputusan organisasi.<sup>47</sup>

Keputusan untuk melakukan intervensi militer oleh PBB tidak hanya diputuskan berdasarkan alasan ancaman terhadap perdamaian internasional dan kemanusiaan, tetapi juga didasarkan atas adanya keinginan dari negara besar untuk berkontribusi.<sup>48</sup> PBB bukanlah aktor yang independen dalam dunia internasional. Kapasitas yang dimiliki oleh PBB bergantung pada negara-negara besar yang berada di dalam organisasi. Tanpa negara-negara besar, PBB tidak akan memiliki kekuatan, baik secara politik maupun militer.<sup>49</sup> Pada dasarnya

---

<sup>45</sup> J. Samuel Barkin. *International Organization: Theories and Institutions* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), 18-9.

<sup>46</sup> Barkin, *International Organization: Theories and Institutions*, 18.

<sup>47</sup> Susan Miller, "Decision-Making Theory," dalam *International Encyclopedia of Organization Studies*, ed. S. Clegg dan J. Bailey, 363-367 (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc, 2008).

<sup>48</sup> Jane Stromseth, et al. *Can Might Make Rights?: Building the Rule of Law After Military Interventions* (New York: Cambridge University Press, 2006).

<sup>49</sup> Arkadiusz Domagala, "Humanitarian Intervention: The Utopia of Just War? The NATO Intervention in Kosovo and the Restraints of Humanitarian Intervention" *SEI Working Paper 76*

intervensi merupakan keputusan yang selektif karena negara akan memilih dan memutuskan apakah intervensi dapat dilakukan atau tidak.<sup>50</sup> Keputusan untuk mengintervensi tidak hanya dilakukan pada level internasional tetapi juga dilakukan pada level nasional oleh negara. Oleh karena itu, kepentingan nasional akan sangat berpengaruh pada keputusan negara.<sup>51</sup> Sebagian besar negara tidak akan terlibat dalam intervensi kemanusiaan kecuali ada kepentingan nasional yang berusaha untuk dicapai. Keputusan untuk mengintervensi atau tidak mengintervensi umumnya ditentukan berdasarkan pertimbangan strategis dan ekonomis dibandingkan pertimbangan kemanusiaan.<sup>52</sup> Hal ini dikarenakan intervensi yang dilakukan ke suatu negara membutuhkan sumber daya yang cukup besar, baik dari segi ekonomi, militer, maupun manusia.<sup>53</sup> Menurut Sang Ki Kim terdapat dua alasan utama negara besar mengintervensi perang sipil, yaitu kepentingan strategis dan humanitarisme.<sup>54</sup> Negara besar akan mengintervensi suatu negara ketika terdapat keuntungan yang mungkin didapatkan setelah intervensi atau terdapat alasan kemanusiaan yang dapat memberikan alasan untuk mengintervensi. Di samping itu, terdapat dua alasan utama negara besar enggan untuk mengintervensi suatu negara, yaitu kerugian akibat intervensi dan norma-

---

(Agustus 2004). <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-76.pdf&site=266> (diakses pada 2 April 2014).

<sup>50</sup> Mohammed, Ayoob, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty," *The International Journal of Human Rights* 6 (Spring 2002): 81-102. <http://kirstenfisher.com/wp-content/uploads/2013/12/Ayoob-Humanitarian-Intervention-and-State-Sovereignty.pdf> (diakses pada 20 Maret 2014).

<sup>51</sup> Ayoob, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty," 85.

<sup>52</sup> Ibid, 86.

<sup>53</sup> Valentino, Benjamin. "The Perils of Limited Humanitarian Intervention: Lessons from the 1990s," *Wisconsin International Law Journal* 24: 723-40. <http://hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/files/2012/02/valentino.pdf> (diakses pada 20 Maret 2014).

<sup>54</sup> Sang Ki Kim, "Third-Party Intervention in Civil Wars: Motivation, War Outcomes, and Post-War Development" (Ph.D diss., University of Iowa, 2012).

norma kedaulatan negara.<sup>55</sup> Negara besar tidak akan mengintervensi suatu negara ketika kerugian yang di dapat lebih besar daripada keuntungan yang mungkin didapat pasca intervensi atau dikarenakan negara besar enggan untuk melanggar wilayah kedaulatan negara lain.

### **I.5. Argumentasi**

Berdasarkan penjelasan mengenai relasi antara *failed state* dan intervensi kemanusiaan, PBB tidak melakukan intervensi kemanusiaan karena memandang Sri Lanka belum berada pada tahap *failed state* yang membutuhkan adanya intervensi. Penilaian tersebut didasarkan pada faktor-faktor, seperti derajat otoritas pemerintah, tingkat kriminalitas, kondisi infrastruktur dan ekonomi di Sri Lanka. Berdasarkan penjelasan mengenai relasi antara dukungan negara besar dan intervensi kemanusiaan, PBB tidak melakukan intervensi kemanusiaan karena tidak adanya negara besar yang mendukung dilakukannya intervensi kemanusiaan di Sri Lanka. Tidak adanya dukungan dari negara besar untuk mengintervensi didasarkan atas pertimbangan strategis, baik dari segi ekonomi, politik, maupun militer.

### **I.6. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi literatur yang bersumber pada buku, jurnal dan artikel ilmiah, serta artikel media massa mengenai proses dan pelanggaran HAM yang terjadi dalam perang sipil Sri Lanka,

---

<sup>55</sup> Kim, "Third-Party Intervention in Civil Wars: Motivation, War Outcomes, and Post-War Development".



serta sikap PBB dalam menanggapi perang sipil Sri Lanka, khususnya pada periode 2008-2009.

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, karena data yang tersedia berbentuk gambar, kata-kata yang tertulis, ungkapan, dan simbol yang menunjukkan kejadian atau peristiwa dalam kehidupan sosial.<sup>56</sup> Data-data tersebut dikelompokkan berdasarkan persamaan yang dimilikinya, sehingga dihasilkan konsep-konsep baru yang nantinya akan didefinisikan dan dicari hubungannya satu sama lain oleh peneliti.<sup>57</sup> Di dalam analisis kualitatif penulis mengorganisasikan data yang tersedia dan ide-ide yang dimilikinya untuk membangun kasus yang menjadi pembahasan.

### **I.7. Sistematika Pembahasan**

Argumentasi yang diajukan dieksplorasi dalam dua bab berikut:

Bab II membahas mengenai Sri Lanka bukan sebagai *failed state*, serta keterkaitannya dengan tidak adanya intervensi PBB pada perang sipil Sri Lanka.

Bab III membahas mengenai tidak adanya dukungan negara-negara besar yang memengaruhi keputusan PBB untuk tidak mengintervensi perang sipil Sri Lanka.

Bab IV merupakan kesimpulan yang menegaskan kembali fakta-fakta pendukung argumen, sekaligus sebagai jawaban pertanyaan penelitian dan prospek riset lebih lanjut.

<sup>56</sup> Neuman, *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*.

<sup>57</sup> *Ibid.*