

DEMOKRASI DAN "HUMAN SECURITY" SEBAGAI DASAR KERJASAMA LUAR NEGERI INDONESIA KONTEMPORER¹

Bob Sugeng Hadiwinata²

Ketika proses transisi menuju demokrasi mulai dilakukan di Indonesia pada tahun 1998, masyarakat dunia sangat berharap adanya success story (cerita tentang keberhasilan) suatu negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia ternyata mampu melakukan proses demokratisasi. Dan ketika sejumlah partai politik berazaskan Islam bersedia ikut bersaing dalam proses pemilihan para wakil rakyat dan pemimpin negara, maka para pakar politik dunia mulai berpikir optimis bahwa Islam ternyata compatible (dapat beradaptasi dengan baik) dengan demokrasi. Optimisme semacam ini sekaligus mematahkan pandangan sementara pakar bahwa Islam sesungguhnya tidak bisa berdampingan dengan demokrasi.

Tugas besar yang menanti Indonesia adalah bagaimana membuat demokrasi yang sudah dijalankan selama satu dekade ini menjadi suatu hal yang *sustainable*. Bahkan jika kita merujuk pada pandangan Dankwart Rustow (1970) tentang transisi menuju demokrasi, Indonesia harus menciptakan suatu "*habituation*", yakni proses internalisasi norma, prosedur dan mekanisme

demokratis di mana para pelaku politik secara instinktif sepatutnya tunduk pada aturan main pada saat mereka melakukan kompetisi politik.³ Sementara itu pakar transisi demokratis lainnya, Juan Linz dan Alfred Stepan, lebih suka menggunakan kata "konsolidasi" sebagai penanda kematangan demokrasi suatu negara. Mereka mendefinisikan "konsolidasi demokratis"

- 1 Makalah disampaikan pada seminar tentang "Tantangan Politik Luar Negeri Indonesia dalam Menghadapi Fenomena Baru Politik Global". Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 28 Februari 2008.
- 2 Bob S. Hadiwinata adalah Dosen FISIP-HI, Universitas Parahyangan, Bandung, dan Alexander von Humboldt's Georg Forster Fellow di Bidang Politics and International Affairs.
- 3 Dankwart Rustow. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". *Comparative Politics*. Vol.1.2, No.3, hal.337-363.

sebagai berikut: "Sebuah proses transisi yang komplis di mana masyarakat dan pemimpin negara sepakat tentang prosedur politik untuk menghasilkan pemerintahan yang berdasarkan pada pemilihan dan sepakat bahwa pemerintah yang absah memiliki kewenangan untuk membuat kebijaksanaan yang pengawasannya dilakukan oleh para wakil rakyat".⁴

Kedua konsep tersebut mencoba untuk menunjukkan tingkat kematangan sebuah negara dalam mengadopsi sistem demokrasi. Baik "*habituation*" maupun "konsolidasi" merujuk pada suatu situasi di mana nilai-nilai demokratis telah melekat di dalam praktek politik masyarakat paling tidak dalam tiga hal: (1) perilaku: tidak adanya kelompok maupun perorangan yang mencoba mengganti tatanan demokratis dengan sistem otoriter dan penggunaan represi; (2) sikap: mayoritas penduduk menunjukkan sikap bahwa demokrasi merupakan satu-satunya sistem yang berlaku (*the only game in town*); dan (3) aturan: semua aktor (pemerintah maupun non-

pemerintah) berupaya menyelesaikan perbedaan melalui sistem hukum yang didisain sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁵

Jika tahap konsolidasi dapat dicapai, maka kelangsungan demokrasi di Indonesia telah teruji dapat dipertahankan. Bila konsolidasi telah dicapai, maka Indonesia dapat semakin memantapkan diri membangun citra diri dalam pergaulan internasional sebagai "negara demokratis" yang dapat disejajarkan dengan negara-negara demokratis lainnya yang sudah mapan. Namun demikian, Indonesia harus lebih dulu mengatasi pengaruh nilai-nilai non-demokratis dan juga tekanan-tekanan yang datang dari kekuatan-kekuatan anti-demokrasi. Para pakar demokrasi mensinyalir bahwa negara-negara demokrasi baru sangat rentan terhadap praktek-praktek yang "illiberal" seperti misalnya hubungan *patron-client*, pelanggaran HAM (penyiksaan, pembunuhan non-yudisial, penangkapan tanpa dasar hukum, dan lain-lain), praktek KKN, pemaksaan kehendak terhadap kelompok tertentu, penindasan ter-

4 Juan J. Linz dan Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore dan London: The Johns Hopkins University Press, hal.3.

5 Bob S. Hadiwinata dan Christoph Schuck. 2007. "Mapping Indonesia's Way towards Democracy: In Search of A Theoretical Frame". Dalam Bob S. Hadiwinata dan Christoph Schuck (eds.). *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*. Munchen: Nomos Verlag, hal. 14.

hadap kaum minoritas, penggunaan kekerasan dalam upaya memperjuangkan kepentingan, dan sebagainya.⁶

Politik Luar Negeri dan Transformasi Konteks Internasional

Dalam tulisan bersama mereka, *Foreign Policy in a Transformed World* (2002), Mark Webber dan Michael Smith menyatakan bahwa politik luar negeri suatu negara dapat dikatakan baik apabila dia dapat merespon dengan baik perubahan situasi global. Sebaliknya, politik luar negeri suatu negara dikatakan tidak berkembang apabila senantiasa berkuat pada paradigma lama, di mana politik luar negeri semata-mata diproyeksikan untuk pencapaian kepentingan nasional yang didefinisikan secara sempit sebagai "keamanan negara" dengan mengesampingkan faktor "keamanan manusia".⁷

Bagi sebuah negara yang beroperasi pada tataran global yang saling berkait dan dinamis, untuk mempertahankan eksistensinya dalam pergaulan global suatu negara mau tidak mau

harus memperhatikan konteks internasional dalam merumuskan politik luar negerinya.⁸ Dengan merumuskan politik luar negeri yang berorientasi pada perubahan global maka negara tersebut dapat menunjukkan kepiawaiannya dalam menjawab berbagai tantangan dan ancaman yang datang dari berbagai permasalahan global.

Sebagaimana dikatakan oleh Mark Webber dan Michael Smith: "*It is in the international domain that the challenges and opportunities for foreign policy largely arise, and as a result it is here that the stakes, the uncertainties and the risks are at their most demanding*".⁹

Dilihat dari sisi konteks internasional, maka politik luar negeri negara-negara, menurut Webber dan Smith, setidaknya dihadapkan pada tiga macam transformasi. *Pertama*, transformasi pada dimensi "lokasi aktivitas" yang tidak lagi berpusat di Eropa maupun Atlantik (*Europe-Atlantic-centric*). Berbagai kejadian penting seperti pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*), keru-

6 Bob S. Hadiwinata. 2007. "Civil or Uncivil Society? Islamic Extremism and Democratization in Indonesia". Dalam Bob S. Hadiwinata dan Christoph Schuck (eds.). *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*. Munchen: Nomos Verlag, hal. 356.

7 Mark Webber dan Michael Smith. 2002. *Foreign Policy in a Transformed World*. London: Prentice-Hall, hal.9-12.

8 Fareed Zakaria. 1992. "Realism and Domestic Politics". *International Security*, Vol. 17, No. 1, hal. 179.

9 Mark Webber and Michael Smith. 2002. *op cit.*, hal.31.

sakan lingkungan hidup (*environmental degradation*), konflik sosial berkepanjangan (*protracted social conflict*), perdagangan senjata ilegal (*illegal arms trade*), bencana kelaparan (*famine*), kemiskinan (*poverty*), dan sebagainya justru terjadi di kawasan lain seperti Amerika Selatan, Asia, dan Afrika. Sekalipun kita juga harus mencatat bahwa beberapa negara di kawasan Asia-Jepang, China, Korea Selatan, India, Hong Kong dan Singapura-sebagai bagian dari pusat-pusat perdagangan dunia. Kedua, transformasi pada dimensi "fokus kegiatan" yang tidak lagi didominasi oleh isu-isu khas Perang Dingin dengan membatasi diri pada kegiatan untuk menjamin keamanan negara. Sejak berakhimya Perang Dingin, persoalan global bergeser dengan lebih mengarah pada isu-isu perekonomian global (kebutuhan akan regulasi perdagangan dan keuangan) hingga upaya-upaya untuk mengatasi kerusakan lingkungan hidup. Ketiga, transformasi pada dimensi "instrumen" yang digunakan dalam aktivitas hubungan internasional. Paradigma lama selalu menekankan pada pentingnya penggunaan unsur-unsur "*hard power*" berupa kekuatan militer dalam rangka kapasitas untuk

melakukan serangan pamungkas (*pre-emptive strike*) untuk mempertahankan keamanan negara. Paradigma baru mengisyaratkan bahwa hubungan internasional seharusnya lebih menggunakan "*soft power*" berupa nilai, norma, identitas budaya, dan dan tidak lagi mengandalkan pada kekuatan militer semata.¹⁰

Menghadapi berbagai transformasi tersebut di atas, Indonesia sebagai bagian dari masyarakat global (*global society*) harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan dan tantangan-tantangan baru yang muncul. Konsekuensinya, politik luar negeri Indonesia hendaknya mampu dirumuskan sedemikian rupa dengan mengikuti perubahan pada tataran global. Sebagai bagian dari masyarakat global yang bermartabat dan bertanggungjawab, politik luar negeri Indonesia hendaknya mampu merespon dengan baik berbagai tantangan yang muncul dari perubahan konteks internasional yang terjadi terutama sejak berakhirnya Perang Dingin. Salah satu isu yang mengemuka akhir-akhir ini adalah perubahan iklim global akibat peristiwa pemanasan global. Fenomena pemanasan global itu sendiri muncul akibat emisi gas rumah kaca yang merupakan hasil pem-

10 *Ibid.*, ha1.32.

bakaran bahan bakar fosil. Sementara itu pada saat yang sama hutan tropis di berbagai kawasan dunia (yang tadinya berfungsi untuk menyerap gas karbon, sehingga berdampak pada penyerapan panas bumi) semakin berkurang akibat pembalakan (liar maupun legal) yang dilakukan untuk kepentingan industri.

Disiplin hubungan internasional (HI) di Indonesia sarat dengan tradisi realisme yang dibawa oleh sejumlah pengajar yang mendapatkan pendidikan pasca-sarjana di berbagai universitas di Amerika Serikat pada tahun 1970-an dan 1980-an ketika Perang Dingin masih berkecamuk. Tidak mengherankan jika realisme Amerika Serikat - yang menekankan pada keamanan negara - menjadi kajian penting disiplin HI di berbagai universitas di Indonesia.¹¹ Munculnya para akademisi muda dengan pendidikan di Australia, Inggris dan Jerman yang mengajar di berbagai jurusan HI di Indonesia memang membawa sedikit angin perubahan, namun belum cukup untuk membawa HI pada pendekatan-pendekatan lain seperti misalnya *The*

English School (yang lebih menekankan pada norma dan ketentuan hukum) atau *The Copenhagen School* (yang lebih memberi perhatian pada isu-isu seperti kerusakan lingkungan hidup, kemiskinan, pelanggaran HAM, perdagangan manusia, kejahatan trans-nasional, dan sebagainya). Dominasi Realisme dalam disiplin HI di Indonesia ternyata berimbas pada politik luar negeri RI yang hingga saat ini lebih mementingkan isu keamanan nasional, dan kurang memberi perhatian pada isu keamanan manusia atau keamanan individual.

Human Security sebagai Perjuangan Masyarakat Dunia

Menghadapi berbagai perubahan konteks global seperti dijelaskan sebelumnya, para pakar hubungan internasional mencoba untuk memperluas jangkauan konsep "keamanan" mencakup ke hal-hal yang disebut keamanan non-tradisional. Berbeda dengan konsep keamanan tradisional yang lebih mementingkan perlindungan terhadap keamanan "negara" sebagai obyek rujukan (*referent object*), keamanan non-tradisional

11 Bob S. Hadiwinata. 2008. "The Paradox of Teaching International Relations in Indonesia: Historical Legacy, Political Intrusion, and Commercialization". Makalah disampaikan pada Regional Workshop on memory and Perception in the Teaching of International Relations in Southeast Asia, Faculty of Arts and Sciences, National University of Singapore, 3-4 Maret 2008.

lebih mementingkan perlindungan terhadap keamanan "individu/manusia", sehingga istilah "human security" (keamanan manusia) juga dipakai untuk menyebut konsep keamanan yang telah mengalami perluasan lingkup bahasan.¹²

Istilah "human security" untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh UNDP (*United Nations Development Program*) dalam laporan tahunannya pada tahun 1994 yang mengemukakan tujuh dimensi penting dalam upaya masyarakat dunia untuk meningkatkan "keamanan manusia", yakni: (1) keamanan ekonomi: jaminan akses setiap individu untuk mendapat kehidupan yang layak; (2) keamanan pangan: jaminan individu untuk mendapat akses terhadap bahan pangan; (3) keamanan kesehatan: jaminan kepada setiap individu untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai; (4) keamanan lingkungan: jaminan kepada setiap individu untuk hidup di dalam lingkungan yang bersih dari polusi dan bahaya perubahan iklim; (5) keamanan individu: jaminan keamanan bahwa individu bebas dari inti-

midasi, kekerasan, kesewenangan, dan diskriminasi; (6) keamanan komunitas: jaminan bahwa individu bebas dari konflik komunal; dan (7) keamanan politik: jaminan bahwa setiap individu dapat melaksanakan hak-hak politik mereka.¹³ Dalam konteks ini, maka suatu negara dituntut untuk mulai memikirkan upaya perlindungan keamanan masyarakat dunia dari ancaman kemiskinan, krisis pangan, penyakit pandemik, kerusakan lingkungan hidup, kekerasan, konflik, dan terorisme.

Di dalam disiplin HI, perluasan konsep keamanan diperkenalkan oleh mazhab Kopenhagen (*the Copenhagen School*) yang seringkali dikaitkan dengan nama-nama seperti Barry Buzan, Ole Waever dan Jaap de Wilde. Menurut *The Copenhagen School*, sejak berakhirnya Perang Dingin (yang diwarnai dengan menurunnya hakikat ancaman militer), maka disiplin Hubungan Internasional dituntut untuk memperluas obyek rujukan (*reference object*)-nya dengan tidak lagi melulu berbicara "keamanan negara", tetapi juga menyangkut "keamanan manu-

12 Bob S. Hadiwinata. 2006. "Poverty and the Role of NGOs in Protecting Human Security in Indonesia". Dalam Mely Cabalero-Anthony, Ralf Emmers, dan Amitav Acharya (eds.). *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitisation*. London: Ashgate, hal.198.

13 *Ibid.*, hal.200-201.

sia".¹⁴ Di dalam upayanya untuk memasukkan konsep "*human security*" ke dalam studi HI, the Copenhagen School mengusulkan lima macam aspek "keamanan", yakni: (1) keamanan militer: upaya untuk memberikan jaminan keamanan dari ancaman agresi militer, terutama dari luar negeri; (2) keamanan lingkungan: jaminan agar manusia hidup dalam lingkungan yang layak huni; (3) keamanan ekonomi: jaminan bahwa manusia hidup dalam tingkat kesejahteraan ekonomi yang layak; (4) keamanan kemasyarakatan: jaminan bahwa manusia hidup dalam komunitas yang bebas dari intimidasi, kekerasan, dan represi; dan (5) keamanan politik: jaminan bahwa manusia dapat menjalankan hak-hak sipil dan politiknya sebagaimana ditetapkan dalam konvensi PBB tentang hak sipil dan politik tahun 1966.¹⁵

Dewasa ini, banyak kalangan mulai menganggap "*human security*" sebagai bagian penting dari upaya masyarakat dunia untuk menciptakan perdamaian abadi (*sustainable peace*). Pemerintah Kanada merupakan pemerintah yang memasukkan "*human secu-*

rity" sebagai dasar politik luar negerinya. Bahkan pemerintah Kanada mengambil sikap bahwa jika di dalam suatu negara terjadi ancaman serius terhadap "*human security*" maka atas dasar argumen "*responsibility to protect*", kekuatan luar boleh melakukan intervensi kemanusiaan untuk mengakhiri krisis yang ada. Organisasi keamanan regional pun mulai mengadopsi prinsip "*human security*" dalam statuta mereka. NATO, misalnya, mulai melebarkan lingkup kegiatannya pada hal-hal yang menyangkut perlindungan terhadap "*human security*" dengan menyiapkan pasukan khusus dalam operasi militer selain perang (*military operations other than war/MOOTW*.)

Di Asia, konsep "*human security*" kurang mendapat tanggapan, kecuali dari pemerintah Jepang yang mulai memasukkan konsep tersebut ke dalam politik luar negerinya. Sebagian besar negara Asia masih mendasarkan pada konsep keamanan tradisional yang memfokuskan pada isu militer-strategis.¹⁶ Arabinda, Acharya, dan Amitav Acharya menyatakan bahwa keengganan

14 Bob S. Hadiwinata. 2007. "Transformasi Isu dan Aktor dalam Studi Hubungan Internasional: dari Realisme hingga Konstruktivisme". Dalam Yulius P. Hermawan (ed.). *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional: Aktor, Isu, dan Metodologi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hal.13.

15 Barry Buzan, Ole Waever dan Jaap de Wilde. 1998. *Security: A Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

16 Bob S. Hadiwinata. 2006. "Poverty ...", *op.cit.*, hal.205.

sebagian besar negara-negara Asia untuk mengadopsi konsep "human security" berkaitan dengan kecenderungan untuk menjunjung tinggi kedaulatan nasional sebagai negara pasca-kolonial dan langkanya sistem demokrasi yang dapat bertahan lama (*sustainable democracy*) di kawasan tersebut.¹⁷ Terlepas dari makin banyaknya pakar HI dan pembuat kebijakan di kawasan Asia yang mulai tertarik dengan konsep "human security", tetapi minat untuk mengadopsi "human security" sebagai dasar politik luar negeri masih sangat rendah. Pada tanggal 28 Juli 2000, Kementerian Luar Negeri Jepang mengadakan simposium internasional tentang "Human Security" di Tokyo, dan tidak kurang dari 1.000 wakil dari berbagai organisasi internasional, utusan pemerintah dan LSM berpartisipasi. Pada kesempatan itu, Sadako Ogata dari UNHCR menekankan pentingnya perhatian terhadap "human security" terutama di kawasan yang rentan terhadap konflik kekerasan dan perang sipil.¹⁸ Di kawasan ASEAN, gagasan untuk mengadopsi prinsip "human security" pernah disampaikan oleh Surin Pitsuwan (pada waktu itu men-

teri Luar Negeri Thailand) di dalam konferensi ASEAN 2020 di Bangkok, pada tanggal 20 Juli 2000. Namun gagasan Surin tersebut tidak mendapat sambutan berarti mengingat bahwa sebagian besar negara anggota ASEAN masih merasa terlalu sensitif untuk membicarakan masalah pelanggaran HAM, kerusakan lingkungan, dan perdagangan manusia. Sebaliknya, mayoritas negara anggota ASEAN lebih mementingkan konsep keamanan tradisional.

Dalam upaya untuk melindungi manusia dari ancaman bahaya kemanusiaan di kawasan di mana banyak negara masuk dalam kategori "negara gagal" (*failed states*)-krisis kapasitas untuk memenuhi hak sipil, ekonomi, sosial, politik, dan budaya warganegaranya - maka politik luar negeri yang mendasarkan pada konsep "human security" menjadi sangat penting. Sebagai negara yang telah memberlakukan sistem demokrasi selama satu dekade, Indonesia seharusnya tidak perlu ragu untuk mengadopsi konsep "human security" dalam kebijakan internal maupun eksternalnya. Jika kita berani untuk berbicara lebih lan-

17 Arabinda Acharya dan Amitav Acharya. 2001. *Human Security in Asia: Conceptual Ambigities and Common Understandings*. Makalah yang tidak dipublikasikan. Toronto: York University.

18 Bob S. Hadiwinata. 2006. "Poverty ..", *op cit.*, ha1.206.

tang tentang "*human security*" bukan tidak mungkin pamor kita sebagai negara demokratis akan semakin meningkat, dan bahkan posisi kita dalam masyarakat internasional akan lebih diperhitungkan lagi. Di samping itu, kita dapat lebih percaya diri dalam menempatkan diri menghadapi berbagai persoalan di seputar kejahatan lintas negara (*transnational crime*), adaptasi perubahan iklim, dan perdagangan manusia khususnya di kawasan Asia Tenggara.

Ketertiban dalam Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim

Salah satu isu *human security* yang saat ini tengah menjadi sorotan masyarakat internasional adalah keamanan lingkungan, khususnya yang berkaitan dengan perubahan iklim global (*global climate change*). Indonesia sangat berpeluang untuk memainkan peran penting dalam kampanye perubahan iklim. Sekurang-kurangnya ada dua alasan mengapa Indonesia perlu ikut berpartisipasi aktif dalam upaya untuk mengambil peran dalam mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim. *Pertama*, pada bulan Desember 2007 Indonesia telah menjadi tuan rumah konferensi PBB tentang perubahan iklim global telah dilakukan di Bali. Momen itu begitu strategis

bagi Indonesia untuk menetapkan komitmen dukungan bagi program adaptasi perubahan iklim yang dikampanyekan PBB sejak beberapa waktu lalu. *Kedua*, isu perubahan iklim global merupakan kepedulian internasional yang harus cepat mendapat pemecahan. Karena itu sebuah upaya bersama (*concerted action*) tingkat regional, bi-regional, maupun internasional dalam meredam kejutan (*shocks*) akibat perubahan iklim harus segera diupayakan.

Sebagai respon terhadap kerusakan lingkungan masyarakat dunia merasa perlu untuk melakukan paling kurang dua hal penting: (1) upaya meminimalisasi kerusakan lingkungan dengan mengurangi emisi gas rumah kaca (*climate change mitigation*); dan (2) melakukan tindakan penyesuaian diri dalam hal beraktivitas untuk mereduksi potensi kerusakan lingkungan (*adaptation to climate change*). Dewasa ini dua konvensi internasional tentang lingkungan hidup, yakni *The United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) dan *the Kyoto Protocol*, mensyaratkan negara-negara penandatanganan untuk melakukan program adaptasi (*adaptation*). Pasal 10b reference 13 Protokol Kyoto, misalnya, menyatakan bahwa: "*participat-*

ing states must facilitate adequate adaptation to climate change".¹⁹⁾

Salah satu upaya yang dapat dilakukan Indonesia adalah bekerjasama dengan lembaga pemerintah maupun non-pemerintah internasional untuk memfasilitasi program mitigasi dan adaptasi di negara-negara yang rentan terhadap dampak perubahan iklim. Afrika adalah sebuah kawasan yang sangat rentan terhadap perubahan iklim global. Tidak saja karena kawasan ini didominasi oleh negara-negara miskin yang memiliki keterbatasan sumberdaya untuk mengatasi kerusakan lingkungan, tetapi juga karena negara-negara di kawasan tersebut dihantam oleh berbagai persoalan akut seperti konflik internal, kemiskinan, penyebaran HIV/AIDS, bahaya kelangkaan pangan, dan berbagai persoalan lainnya. Bagi Indonesia, kawasan Afrika memiliki arti tersendiri. Negara-negara Afrika pernah menjadi pendukung semangat kerjasama Selatan-Selatan yang diprakarsai, antara lain, oleh Indonesia.

Konferensi Asia-Afrika pada tahun 1955 yang menghasilkan

"Dasasila Bandung" (*Bandung Declaration*) 1955 telah berhasil melahirkan komitmen bersama untuk menjalin hubungan kerjasama yang lebih intensif dan bermanfaat antara Indonesia dan negara-negara di kawasan Afrika. Komitmen untuk menjalin hubungan dengan kawasan Afrika sesungguhnya telah ada sejak pertemuan pertama *Asia African Sub-Regional Organizations Conference* (AASROC) di Bandung pada tanggal 29 Juli 2003. Sebagaimana dikatakan Presiden RI (waktu itu) Megawati dalam pidato sambutan konferensi AASROC di Bandung:

[We] are gathered today to assume an equally historic task: to formulate the collective response of the peoples of two great continents, Asia and Africa, to the challenges and opportunities of a new millennium just begun. The challenges are formidable but opportunities are correspondingly tremendous".²⁰⁾

Penegasan solidaritas Asia-Afrika tersebut secara eksplisit menyebut pentingnya upaya bersama untuk menghadapi berbagai persoalan dan tantangan baru yang dihadapi oleh masyarakat di kedua benua.

Banyak kalangan berpendapat bahwa kerentanan Afrika

19 Protokol Kyoto sebagaimana dikutip dalam Canadian Climate Change Impacts and Adaptation Directorate. 2004. *Climate Change Impacts and Adaptation Program*. Ontario: Government of Canada's Climate Change Impacts and Adaptation Program, ha1.9.

20 Pidato Presiden Megawati pada pembukaan Konferensi pertama AASROC (Asia Africa Sub-Regional Organizations Conference), Bandung, 29 Juli 2003.

terhadap iklim global harus diatasi karena sangat berpotensi untuk menciptakan gangguan keamanan global. Sementara itu, negara-negara Afrika sendiri hingga saat ini tidak memiliki sumberdaya memadai untuk mengatasi dampak perubahan iklim. Bahkan kelangsungan hidup sebagian penduduk Afrika tergantung pada uluran tangan pihak luar, baik bantuan bilateral atau multilateral dari negara-negara maju maupun bantuan dari berbagai organisasi non-pemerintah (NGOs) internasional yang beroperasi di Afrika. Afrika selalu merupakan prioritas program bantuan negara-negara G-8. Dapat dikatakan bahwa inisiatif pembangunan *the Millenium Development Goals* (MDGs) yang mulai digagas pada tahun 2000 merupakan inisiatif yang diinspirasi oleh penderitaan masyarakat Afrika.

Di dalam negeri, kelompok negara-negara Afrika melakukan berbagai inisiatif untuk membangun Afrika dengan membentuk NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) dan tentu saja memanfaatkan organisasi regional yang sudah ada, AU (*African Union*). Di kawasan Asia, Jepang merupakan negara yang pertama kali melakukan inisiatif bantuan pembangunan multilateral

kepada negara-negara Afrika dengan membentuk TICAD (*Tokyo International Conference on African Development*). Keinginan Jepang untuk memobilisasi dana bantuan pembangunan bagi Afrika adalah kesadaran bahwa: "*there will be no stability and Prosperity in the world in the 21st century unless the problems of Africa are resolved*".²¹ Pada awal 2006 China mengikuti jejak Jepang dengan mendirikan FCA (*Forum on China-Africa*) dan berjanji untuk memberikan dana bantuan pembangunan kepada Afrika mencapai US\$ 5 milyar hingga 2009; dan mengalokasikan sejumlah US\$ 5 milyar lainnya untuk mendorong pengusaha China agar melakukan investasi di Afrika.

Pentingnya upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim di Afrika didasarkan pada pandangan bahwa dampak perubahan iklim di Afrika dapat menciptakan gangguan terhadap *human security* masyarakat dunia dalam beberapa aspek penting:

1. Pemerintahan tidak stabil dan surga bagi terorisme. Sebagaimana telah disebutkan kawasan Afrika dikenal luas sebagai kawasan yang sarat dengan konflik internal karena alasan etnis dan agama. Beberapa negara seperti Darfur,

21 Deklarasi bersama negara-negara G-8 yang berpartisipasi pada pertemuan pertama TICAD di Tokyo pada tahun 1993.

Ethiopia, Eritrea, Somalia, Angola, Nigeria, Kamerun, dan Pantai Gading merupakan negara-negara yang tengah diguncang oleh konflik etnis/agama dan separatisme. Dalam banyak kasus, konflik tersebut berkaitan dengan makin langkanya lahan garapan dan perebutan sumberdaya alam sebagaimana dapat dilihat pada konflik antara peternak (*herders*) melawan petani (*farmers*) dalam memperebutkan lahan di Darfur yang merembet pada pertikaian antar-etnis/agama. Situasi semacam itu menggiring negara-negara ke pemerintahan yang tidak stabil yang pada gilirannya dapat menjadi tempat yang paling tepat bagi munculnya terorisme. Seorang ahli terorisme Loretta Napoleoni menyatakan bahwa kombinasi antara perbatasan yang terlalu longgar (*porous border*), pemerintahan yang lemah (*weak government*), dan kemiskinan (*extreme poverty*) dapat merupakan surga bagi terorisme (*terrorists haven*).²²

2. Pemerintah yang gagal (*failed states*) dan migrasi beras-besaran. Dewasa ini data menunjukkan bahwa lebih dari 30% pengungsi dan IDPs (*internal-*

ly displaced persons) di dunia berada di Afrika. Dalam satu dekade terakhir, kelangkaan pangan telah melanda dua puluh lima (25) negara-negara di kawasan Afrika yang membuat sekitar 200 juta penduduk berada pada situasi yang membahayakan. Perubahan iklim diperkirakan akan makin memperburuk situasi tersebut di masa mendatang, terutama ketika gurun Sahara mengalami proses perluasan. Dalam keadaan pemerintah sibuk mencoba mengatasi masalah legitimasi dan kekurangan dana akibat korupsi, konflik dan kesalahan pengelolaan (*mismanagement*), maka tidak mengherankan jika sebagian penduduk mulai berpindah tempat ke negara-negara di kawasan lain yang dapat lebih memberi kesempatan. Menurut para pakar, alasan bagi penduduk Afrika untuk melakukan migrasi ke negara-negara lain terutama di wilayah Eropa (Perancis, Inggris, Jerman dan Portugal) adalah makin berkurangnya curah hujan yang mengakibatkan perluasan gurun Sahara, tidak mampunya pemerintah untuk memberikan jaminan keamanan dan persediaan

²² Loretta Napoleoni. 2004. *Terror Incorporated: Tracing the Money Behind Global Terrorism*. London: Penguin.

pangan, serta ancaman konflik yang semakin meluas.²³

3. Berkurangnya lahan garapan dan perubahan cuaca yang ekstrim. Sebagaimana telah disebutkan, kenaikan permukaan air laut dapat mengakibatkan relokasi penduduk ke tempat-tempat lain yang lebih tinggi. Kebanyakan mereka meninggalkan kehidupan mereka di pantai dan bersaing dengan penduduk dataran tinggi yang juga mengalami penciutan lahan garapan. Hal tersebut pada gilirannya dapat menempatkan mereka pada konflik perebutan mata pencaharian. Di samping itu, perubahan iklim juga membawa ekstremitas cuaca di Afrika yang berpotensi merusak infrastruktur dan pemukiman. Sebagai contoh, pada tahun 2000 di Mozambique terjadi dua badai topan yang memporak-porandakan infrastruktur fisik (jalan, jembatan, fasilitas kesehatan, dan sebagainya) yang menyebabkan sekitar 500.000 jiwa kehilangan tempat tinggal dan harus tinggal di kamp-kamp pengungsi serta sejumlah 950.000 lainnya kehilangan mata pencaharian dan menggantungkan hidup

mereka pada bantuan kemanusiaan. Sementara itu, perubahan iklim juga menyebabkan bencana kekeringan di beberapa negara Afrika pada tahun 1998. Ironisnya, pada tahun 1999 (setahun kemudian), wilayah yang sama mengalami curah hujan sangat tinggi yang menyebabkan banjir di mana-mana. Semuanya itu terjadi akibat ekstremitas cuaca yang dipicu oleh perubahan iklim. Bencana yang berkaitan dengan ekstremitas cuaca tampaknya akan makin sering terjadi seiring dengan makin terasannya dampak perubahan iklim global di Afrika. Dengan demikian, masyarakat internasional harus cepat tanggap dalam memberikan bantuan kemanusiaan.

4. Makin luasnya penyebaran penyakit menular. Penyebaran penyakit menular yang terkait dengan iklim seperti malaria, kolera dan demam berdarah bukan merupakan hal baru bagi Afrika. Perubahan iklim akan memberikan dampak langsung maupun tidak langsung bagi penyebaran penyakit menular seperti malaria dan demam berdarah. Secara tidak langsung, kemiskinan

²³ David M. Catarious, Jr., Ronaldo Filadelfo and Henry Gaffney. 2007. *National Security and the Threat (of Climate Change)*. Alexandria, Virginia: The CNA Corporation, hal. 22.

akibat makin berkurangnya mata pencaharian akan membuat sebagian besar masyarakat dan pemerintah negara-negara di Afrika tidak mampu untuk menyediakan fasilitas pengobatan dan upaya pencegahan secara memadai. Secara langsung, kenaikan temperatur dapat memperluas penyebaran dan meningkatkan tingkat infeksi malaria dan demam berdarah. Sebuah studi memperkirakan bahwa setiap kenaikan suhu 2°F temperatur akan menciptakan epidemi malaria dan demam berdarah di beberapa negara Afrika yang rentan terhadap penyakit tersebut karena nyamuk yang merupakan media perantara penularan berkembang biak secara drastis.²⁴ Di samping itu, banjir dan kenaikan permukaan air laut dapat mengakibatkan perluasan penyebaran dan tingkat infeksi wabah kolera. Melihat lemahnya kapasitas pemerintah negara-negara Afrika untuk merespon keadaan tersebut dengan baik, maka bantuan dari pihak luar di sektor kesehatan, khususnya penyakit menular yang terkait dengan iklim, sangat diperlukan.

Setelah melihat sejumlah tantangan sekaligus peluang yang ada, dalam rangka menginisiasi kerjasama multilateral bagi upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim di Afrika, Indonesia dapat melakukan sejumlah langkah penting:

1. Mendorong upaya multilateral dengan memanfaatkan dengan partner kelompok negara-negara G-8 maupun lembaga-lembaga kerjasama yang sudah ada. Bersama-sama dengan negara-negara Afrika, Indonesia hendaknya memobilisasi bantuan teknis dan pendanaan untuk riset-riset yang berkaitan dengan upaya untuk menanggulangi dampak negatif perubahan iklim dan upaya untuk meningkatkan daya adaptasi masyarakat Indonesia maupun Afrika dalam menghadapi berbagai "shock" akibat ekstremitas dan variabilitas iklim. Dalam konteks ini Indonesia dapat memanfaatkan jaringan kerjasama yang sudah ada seperti NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*), TICAD (*Tokyo International Conference on African Development*), CLACC (*Capacity Strengthening in the Least Developed Coun-*

24 Ibid.

tries for Adaptation to Climate Change), COP (Climate Outlook Forum), dan ICPAC (the Climate Prediction and Application Centre).

2. Mendorong upaya bi-regional dengan mengkombinasikan *joint-effort* antara ASEAN dan OAU. Dewasa ini untuk lebih mengoptimalkan upaya-upaya bersama kelompok negara-negara di dua kawasan berbeda, beberapa organisasi regional melakukan kerjasama antarorganisasi regional yang lazim dikenal dengan bi-regionalisme. Contoh upaya-upaya semacam ini dapat dilihat dari kerjasama pembangunan antara Uni Eropa dengan negara-negara Amerika Latin (Mercosur) dan kerjasama Uni Eropa dengan asosiasi negara-negara Eropa Tengah dalam pengembangan energi.²⁵ Indonesia dapat menginisiasi hal serupa dengan memobilisasi kerjasama antara ASEAN dan OAU dalam upaya mengadopsi program adaptasi perubahan iklim. Keuntungan bi-regionalisme semacam ini adalah kesempatan untuk menghidupkan kembali semangat Kerjasama Selatan-Selatan (*South-South Cooperation*) atau "Se-

mangat Bandung" (*Bandung Spirit*) yang pernah digerakkan sejak Konferensi Asia-Afrika pertama di Bandung pada bulan April 1955. Dengan meletakkan kerjasama dalam kerangka bi-regionalisme, kedua kawasan berkesempatan untuk meningkatkan posisi tawar *vis-a-vis* negara-negara maju dan lembaga pembangunan internasional.

3. Melakukan upaya bilateral (dengan negara-negara yang paling rentan dalam hal penyakit tropis menular dan kekurangan pangan) melalui pembentukan Forum Indonesia-Afrika. Melihat kemiripan problem yang bakal dihadapi oleh penduduk Indonesia dan Afrika akibat perubahan iklim global, maka adalah masuk akal jika kedua pihak melakukan *joint-effort* dengan memobilisasi kerjasama yang mencakup pertukaran ahli, penelitian bersama, seminar bersama untuk menemukan upaya-upaya program adaptasi yang tidak harus mengganggu sumber mata pencaharian masyarakat setempat. Upaya kerjasama ini juga dapat dilakukan dalam bidang penanggulangan penyebaran penyakit tropis

25 Lihat Reimund Seidelmann. 2005. "EU-Latin American Biregionalism as Object and Subject of Global Change". Dalam Wolf Grabendorff dan Reimund Seidelmann (eds.), *Relations Between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

menular dan pengembangan bibit unggul bagi tanaman pangan. Pemilihan negara mitra bersama tentu saja disesuaikan dengan kebutuhan Indonesia. Pada saat ini tampaknya Kenya menjadi pusat perhatian dunia dalam hal penularan penyakit tropis terutama malaria dan demam berdarah. Di ibukota negara ini pula, Nairobi, terdapat kantor pusat IC-PAC (*the Climate Prediction and Application Centre*). Sementara itu, Indonesia dapat melakukan kerjasama bilateral dengan Zimbabwe dalam hal riset tentang pemantauan pola-pola musim kemarau dan hujan karena di ibukota negara ini, Harare, berkedudukan sebuah pusat penelitian musim, DMC (*Drought Monitoring Centre*).

4. Melibatkan "track II" dan bahkan "track III", yakni mendorong organisasi non-pemerintah (NGOs) untuk melakukan program "*partnership for Africa*" dengan menggalang dana dari masyarakat Indonesia dan ASEAN. Salah satu upaya yang dapat dilakukan Indonesia dalam menjalin kerjasama adaptasi perubahan iklim dengan negara-negara Afrika adalah mengerahkan jalur "track II" (perguruan tinggi,

ilmuwan, tokoh masyarakat, dan lain-lain) atau bahkan "track III" (aktivis NGOs, paguyuban petani, paguyuban nelayan, dan lain-lain) dengan menggalang dana dari masyarakat Indonesia dan bahkan ASEAN untuk melakukan program adaptasi perubahan iklim. Hal ini sesungguhnya bukan merupakan sesuatu yang sama sekali baru bagi Indonesia. Pada awal dekade 1990-an, ketika Indonesia menjadi pemimpin Gerakan Non-Blok, Indonesia pernah memberikan bantuan dengan memberikan kepada sejumlah mahasiswa dari Afrika untuk studi berbagai bidang keahlian, khususnya pertanian dan teknologi pertanian di berbagai universitas negeri di Indonesia, terutama Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Pada periode yang sama, pemerintah Indonesia pernah melakukan berbagai program pengembangan masyarakat (*community development*) di beberapa negara tertinggal ASEAN, terutama Kamboja, yang pelaksanaannya dilakukan oleh sejumlah NGOs lokal seperti misalnya Dian Desa (sebuah NGO lokal yang berpusat di Yogyakarta).²⁶

26 Lihat Bob S. Hadiwinata. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and managing a Movement*. London dan New York: Routledge/Curzon.

Dalam merancang suatu kerjasama program adaptasi perubahan iklim dengan negara-negara di kawasan Afrika Indonesia hendaknya mempertimbangkan berbagai tantangan dan peluang sebagaimana dikemukakan di atas. Bagi negara dengan sumberdaya keuangan dan expertise terbatas, Indonesia justru harus mengambil manfaat dari perhatian internasional kepada Afrika untuk mendapatkan dukungan dari lembaga-lembaga yang terkait dengan perubahan iklim dalam hal riset dan pengembangan untuk kepentingan adaptasi perubahan iklim global. Dengan merangkul negara-negara Afrika, Indonesia dapat memanfaatkan kemiripan problem akibat perubahan iklim antara kedua kawasan dan melakukan kerjasama dalam hal riset tentang variabilitas dan ekstremitas iklim, membuat skenario problem perubahan iklim, dan merumuskan strategi bersama untuk melakukan adaptasi terhadap perubahan iklim.

Daftar Pustaka

- Acharya, Arabinda dan Amitav Acharya. 2001. *Human Security in Asia: Conceptual Ambiguities and Common Understandings*. Makalah yang tidak dipublikasikan. Toroto: York University.
- Buzan, Barry, Ole Waever dan Jaap de Wilde. 1998. *Security: A Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Canadian Climate Change Impacts and Adaptation Directorate. 2004. *Climate Change Impacts and Adaptation Program*. Ontario: Government of Canada's Climate Change Impacts and Adaptation Program.
- Catarious, Jr., David M., Ronaldo Filadelfo and Henry Gaffney. 2007. *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria, Virginia: The CNA Corporation, hal.22.
- Hadiwinata, Bob S. 2003. *The Politics of NODs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement*. London dan New York: Routledge/Curzon.
- Hadiwinata, Bob S. 2006. "Poverty and the Role of NGOs in Protecting Human Security in Indonesia". Dalam Mely Cabalero-Anthony, Ralf Emmers, dan Amitav Acharya (eds.). *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitisation*. London: Ashgate.
- Hadiwinata, Bob S. 2007. "Civil or Uncivil Society? Islamic Extremism and Democratization in Indonesia". Dalam Bob S. Hadiwinata dan Christoph Schuck (eds.). *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*. Munchen: Nomos Verlag.

- Hadiwinata, Bob S. 2007. "Transformasi Isu dan Aktor dalam Studi Hubungan Internasional: dari Realisme hingga Konstruktivisme". Dalam Yulius P. Hermawan (ed.). *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional: Aktor, Isu, dan Metodologi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hal. 13.
- Hadiwinata, Bob S. 2008. "The Paradox of Teaching International Relations in Indonesia: Historical Legacy, Political Intrusion, and Commercialization". MakaJah disampaikan pada Regional Workshop on memory and Perception in the Teaching of International Relations in Southeast Asia, Faculty of Arts and Sciences, National University of Singapore, 3-4 Maret 2008.
- Hadiwinata, Bob S. dan Christoph Schuck. 2007. "Mapping Indonesia's Way towards Democracy: In Search of a Theoretical Frame". Dalam Bob S. Hadiwinata dan Christoph Schuck (eds.). *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*. Munchen: Nomos Verlag.
- Linz, Juan J. dan Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore dan London: The Johns Hopkins University Press.
- Napoleoni, Loretta. 2004. *Terror Incorporated: Tracing the Money Behind Global Terrorism*. London: Penguin.
- Rustow, Dankwart. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". *Comparative Politics*. Vol.2, No.3, hal.337-363.
- Seidelmann, Reimund. 2005. "EU-Latin American Biregionalism as Object and Subject of Global Change". Dalam Wolf Grabendorff dan Reimund Seidelmann (eds.). *Relations Between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Webber, Mark dan Michael Smith. 2002. *Foreign Policy in a Transformed World*. London: Prentice-Hall, hal.9-12.
- Zakaria, Fareed. 1992. "Realism and Domestic Politics". *International Security*. Vol. 17, No.1.