

- Finding Home: A Forensic Perspective on
the Global Crisis of Forced Migration**
Ayodya Heristyorini 1-32
- Keamanan Maritim di Laut Cina Selatan:
Tinjauan atas Analisa Barry Buzan**
Asep Setiawan..... 33-62
- Membuka Ruang Baru Demokrasi
Partisipatif Bagi *Community Policing*:
Peran Forum Warga**
Djuni Thamrin..... 63-84
- Menghidupkan Kembali GBHN:
Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai
Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam
Bidang Pembangunan**
Bahaudin 85-108
- Keamanan Nasional dalam Konteks
Isu-isu Global Kontemporer: Sebuah
Tinjauan Hubungan Internasional**
Indah Pangestu Amaritasari 109-132
- Globalisasi dan Demokrasi di Rusia:
Suatu Tantangan dan Peluang**
Diah Ayu Permatasari..... 133-148
- Consumer Tribe* dan Industri Gaya Hidup
di Bandung, Indonesia**
Keni Soeriaatmadja..... 149-166

Finding Home: A Forensic Perspective on the Global Crisis of Forced Migration

Ayodya Heristyorini

Harvey Research Institute, Barts and The London School of Medicine and Dentistry, Queen Mary University of London, United Kingdom

E-mail: ayodya.heristyorini@gmail.com

Abstract

Forced migration is a major social, political, legal, and public health challenge for the world today. Many developed countries are struggling to keep up with the massive influx of refugees streaming in bringing a myriad of issues that needs to be addressed. Despite fleeing for their lives when crossing geographical borders, refugees still have the legal burden to validate asylum claim. The aim of this paper is to discuss the different roles that forensic science can partake in managing the global crisis of forced migration. In a legal aspect, the role of forensics is providing evidence that can aid refugees in their asylum proceedings, such as age estimation for minors, physical and mental health assessments, and investigation of torture allegations. Despite polarising public opinion and many problematic challenges involved in working with refugees, the spirit of forensic science has always been about objectivity without discrimination. It is within the professional duty of forensic expertise as members of the global community to contribute what they can in this humanitarian crisis our society is currently facing.

Keywords: migration, legal, forensic science and humanitarian

Abstrak

Krisis pengungsi menjadi masalah krusial sosial, politik, hukum dan kesehatan masyarakat yang menjadi tantangan dunia saat ini. Banyak Negara maju yang mengalami kesulitan menangani gelombang pengungsi yang datang dengan berbagai masalah yang perlu diatasi. Meskipun alasan pengungsi menyebrangi perbatasan geografis negara adalah untuk menyelamatkan nyawa, mereka tetap memiliki beban hukum untuk mengesahkan pencarian suaka mereka. Tujuan dari tulisan ini adalah membahas berbagai peran ilmu forensik dalam menangani krisis pengungsi yang sedang terjadi di dunia. Dalam aspek hukum, peran forensik adalah memberikan pembuktian yang dapat membantu pengungsi dalam proses suaka mereka, antara lain perkiraan usia untuk pengungsi di bawah umur, pemeriksaan kesehatan

fisik dan kejiwaan pengungsi, dan penyelidikan kasus penganiayaan. Meski opini publik bertentangan dan banyaknya tantangan problematis yang terlibat terkait pengungsi, jiwa ilmu forensik adalah objektifitas tanpa diskriminasi. Praktisi forensik memiliki tanggungjawab sebagai anggota komunitas dunia untuk menyumbangkan keahlian yang mereka punya dalam krisis kemanusiaan yang dihadapi masyarakat sekarang.

Kata kunci: Migrasi, hukum, ilmu forensik dan kemanusiaan

Introduction

In her poignant memoir titled *All God's Children Need Traveling Shoes*, Maya Angelou the poet wrote, "The ache for home lives in all of us, the safe place where we can go as we are and not be questioned." This quote illustrates how having a home, and a sense of security within it, is a basic human need.¹ The fundamental sense of home and belonging somewhere is acknowledged as a core part of our identity.²

With the increasing ease of modern day transportation, for some people the sense of home could span across geographical borders. This right to reside and move across borders is dutifully protected by Article 13 in the United Nations Declaration of Human Rights.³ However, a significant part of human migration across borders are forced upon them, either caused by persecution towards their social identity or affiliation, or by the threat of violence in wars or conflicts happening in their home country. These displaced people are commonly referred to as refugees.

By the end of 2015, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) reported that a staggering number of 65.3 million people have been forced to leave their homes. Among these people, nearly 21.3 million are categorised as refugees, with over half of them still under 18 years of age. These statistics are unprecedented and has raised concerns on whether the destination countries where these people are fleeing to have the adequate resources to provide for the sudden population influx.

Concerns over the possible social and economic burden of welcoming these displaced people have caused considerable political turmoil. Oftentimes this leads to legal disputes on which particular individual

¹ M. Angelou, *All God's children need travelling shoes*, London: Virago, 1987.

² Hárđi, L. & Kroo, A. "Psychotherapy and psychosocial care of torture survivor refugees in Hungary: "a never-ending journey"", *Torture* 21, 2 (2011), 84-97.

³ United Nations, "Universal Declaration of Human Rights", (1948) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> (diakses 29 Aug 2016).

within this massive group of refugees is more deserving to be allowed to enter a certain border and subsequently entitled to humanitarian aids and/or state benefits that are available in that country. Meanwhile, improving the chances for a refugee to obtain asylum is still part of the international community's responsibility to grant protection for this vulnerable population.⁴

In legal proceedings, forensic science serves as a multidisciplinary scientific approach of presenting evidence and objective insights. There are many branches of the expertise that have the capabilities and resources to assist the legal processes that refugees are required to go through to be accepted for asylum. Despite polarising political opinions involved with refugee issues, forensic practitioners are professionally bound to not discriminate and prioritise the needs of refugees as human beings.

This paper aims to discuss the different aspects that forensic science can be in service of the humanitarian crisis our society is currently facing with the sharp rise of forced migration. This includes an overview of existing methods that may abet asylum processes such as age estimation in the living, forensic assessments of physical and mental health, and forensic investigations of torture allegations.

Discussion

1. Refugee Definition

The term "refugee" is likely coined to easily differentiate the population with other types of immigrants. Refugees are considered to be involuntary migrants due to the threat of imminent violence, injury or even death in their home countries, whereas immigrants are thought to voluntarily migrate for economical or personal motives.⁵

Refugee is more specifically defined in the 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees as a person who is "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not

⁴ Guy S. Goodwin-Gill, "Refugees: challenges to protection", *International Migration Review*, vol. 35, No. 1, (2001), 130-142.

⁵ Derluyn, I. & Broekaert, E., "Unaccompanied Refugee Children and Adolescents: The Glaring Contrast Between a Legal and a Psychological Perspective", *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 31, No. 4, (2008), 319-330.

having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

The 1969 Africa Refugee Convention further makes an addition to the definition of refugee with Article 1(2) that states “The term ‘refugee’ shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination, or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.”

Refugees are a group whose definition is politically sensitive. Many governments define refugees as those who have been successful in their claim for asylum.⁶ The ever-going processes of changing labels on refugees are mostly in the interest of refugee host countries controlling immigration rather than offering refuge and ensuring access to humanitarian aids.⁷ In general, this paper will henceforth refer to displaced people by forced migration mostly as refugees, regardless of the legal status of their asylum approval, in order to form a more concise narrative.

2. Refugee Protection Laws

The 1951 Refugee Convention by the United Nations in Geneva is the main legislation for most developed countries that authorises the consideration of asylum applications, and giving the power of the state to judge whether a migrant can be assigned a refugee status, thus allowing the refugee to reside in that country.⁸ The Convention is to be applied to anyone without discrimination as to race, religion, or country of origin, and safeguards refugees against expulsion from the country where they are seeking asylum. The 1950 European Convention on Human Rights and the European Union Asylum Qualification Directive also provide the legal basis of which an individual can apply for asylum claims in member countries of the European Union (EU).

⁶ Cohen, J., “Safe in Our Hands?: a Study of Suicide and Self-Harm in Asylum Seekers”, *Journal of Forensic and Legal Medicine*, Vol. 15, No. 4,(2008), 235-244.

⁷ Bradby, H., Humphris, R., Newall, D. & Phillimore, J., “Public Health Aspects of Migrant Health: A Review of the Evidence on Health Status for Refugees and Asylum Seekers in the European Region”, Health Evidence Network Synthesis Report 44, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2015.

⁸ Derluyn, I. & Broekaert, E. “Unaccompanied refugee children and adolescents: the glaring contrast between a legal and a psychological perspective.”

In regard to refugees that migrate due to previous experience of being tortured or subjected to threats of being tortured, their rights to seek for asylum in another country is protected by Article 3 of the 1984 United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT) that state “1. No State Party shall expel, return (*refouler*) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture. 2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.” This principle is also enforced in the 2006 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.⁹

3. Role of Forensics in the Forced Migration Crisis

The enactment and enforcement of increasingly strict immigration laws place a heavy burden on refugees. Laws in many countries mandate that any person crossing a border without proper documentation be subject to deportation or mandatory immigration detention under conditions akin to criminal prisons.¹⁰ It is therefore essential for a refugee to provide objective evidence that gives credibility for their claims of past persecution they have faced in their home country or emphasise reasonable grounds of why they have forcibly migrated in order to be granted asylum in a host country.¹¹ Forensic science is able to provide this objective evidence, mainly in form of medical assessments.

3.1 Forensic Identification in Refugees

Identification is the task of establishing characteristics that differentiate one person from another.¹² These characteristics include biological features

⁹ Colin Harvey, “Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 34, No.1 (2015), 1-17.

¹⁰ Stadtmauer, G.J., Singer, E. & Metalios, E., “An Analytical Approach to Clinical Forensic Evaluations of Asylum Seekers: The HealthRight International Human Rights Clinic”, *Journal of Forensic and Legal Medicine* Vol. 17, No. 1, (2010), 41-45.

¹¹ Sanders, J., Schuman, M.W. & Marbella, A.M., “The Epidemiology of Torture: A Case Series of 58 Survivors of Torture”, *Forensic Science International*, 189, 1-3, (2009), e1-e7.

¹² De Donno, A., Santoro, V., Lubelli, S., Marrone, M., Lozito, P. & Introna, F. (2013),

such as age, gender, build, race, and so on. A confirmation of one's identity is essential in legal settings, particularly in relation to asylum applications. This paper limits the discussion scope of forensic identification in refugees by mainly elaborating on age estimation in the living.

3.1.1 Age Estimation in Children

Determining a person's age is a part of creating a biological profile for their identification.¹³ Identifying age is particularly fundamental to the realisation of the rights of refugee children, as they are entitled to protections, services and support that are not available for adults.¹⁴ Age can also determine the possibility for family reunification if asylum is granted to a child refugee, which is a privilege that is not always granted to adults.¹⁵

Forensic age estimation is an expertise that aims to determine the chronological age of a person of unknown or doubtful age in the most accurate way possible by examining various biological indicators.¹⁶ The Study Group on Forensic Age Diagnostics (*Arbeits Gemeinschaft für Forensische Alters Diagnostik*; AGFAD), established in 2000 by the German Society of Legal Medicine, recommend that age estimations in living adolescents and young adults should include the following methodologies.¹⁷ A physical examination with anthropometric measurements, inspection of secondary sexual maturation signs, and identification of relevant developmental

"Age assessment using the Greulich and Pyle method on a heterogeneous sample of 300 Italian healthy and pathologic subjects", *Forensic Science International*, 229, 1-3 (2013), 157.e1-157.e6.

¹³ Santoro, V., Roca, R., De Donno, A., Fiandaca, C., Pinto, G., Tafuri, S. & Introna, F., "Applicability of Greulich and Pyle and Demirjian aging methods to a sample of Italian population", *Forensic Science International*, 221, 1-3, (2012), 153.e1-153.e5.

¹⁴ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell, 2010).

¹⁵ Hjern, A., Brendler-Lindqvist, M. & Norredam, M., "Age assessment of young asylum seekers", *Acta Paediatrica*, 101, 1, (2012), 4-7.

¹⁶ De Sanctis, V., Soliman, A.T., Elsedfy, H., Soliman, N.A., Kassem, I., Elalaily, R., Delbon, P., Di Maio, S. & Millimaggi, G., "A Review of the Medical Diagnostic Techniques for Forensic Age Estimation (FAE) in Minors (1st part)", *Rivista Italiana di Medicina dell'Adolescenza*, Vol.13, No2, (2015), 5-12.

¹⁷ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell, 2010); Hillewig, E., De Tobel, J., Cuche, O., Vandemaële, P., Piette, M. & Verstraete, K. (2011), "Magnetic resonance imaging of the medial extremity of the clavicle in forensic bone age determination: a new four-minute approach", *European Radiology* Vol.21, No 4, 2011 757-767.

disorders; 2) a radiographic examination of the left hand; 3) a dental examination.

3.1.1.1 Physical Examination

Physical examination for forensic age estimation should begin by taking appropriate medical history, with additional inquiries regarding illnesses and medications that could have effect on growth rate. Anthropometric data such as height, weight, head and chest circumference and sexual maturity features should be recorded during the examination to identify or exclude possible growth disorders that could lead to misleading conclusions of the age.¹⁸ Several endocrine disorders that are known to possibly accelerate skeletal maturation include precocious puberty, adreno-genital syndrome, and hyperthyroidism, among many other illnesses.¹⁹

Comparing the anthropometric data obtained against standardized charts, that are usually used to monitor the growth of a child, might provide clues to the age of the child in question. However, height and other anthropometric values may be heavily influenced by poor state of health and nutrition, which is common among refugee children. Therefore, motor development should also be assessed in young children, including gross motor, fine motor, social and cognitive behaviour, and speech and language skills. Assessing which motoric milestones have been secured and which have not can lead to a reasonably reliable estimate of the child's age.²⁰

For pubescent aged children, the Tanner stages of pubertal development (as shown in Figure 1 and Tables 1 and 2) are universally accepted as indicators for examining the changes that occur during this stage of growth. In males, the changes that can be observed and staged include the growth of testes and scrotum, and the growth of pubic and axillary hair. In females, the development of breast buds, growth of pubic and axillary hair, and menarche are the recordable events that can be observed.²¹
















¹⁸ Schmeling, A., Dettmeyer, R., Rudolf, E., Vieth, V. & Geserick, G. (2016), "Forensic Age Estimation", *Deutsches Ärzteblatt International* Vol.113, No 4 (2016), 44-50.

¹⁹ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell.,2010).

²⁰ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell.,2010).

²¹ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell.,2010).

Figure 1:
Tanner staging of sexual maturity in children

Stage	G = genitals (boys)		B = breasts (girls)		P = pubic hair (girls)	
1		Pre-adolescent		Pre-adolescent		No hair
2		Scrotum pink and texture change, slight enlargement of the penis		Breast bud		Few fine hairs
3		Longer penis larger testes		Larger, but no nipple contour separation		Darkens, coarsens, starts to curl
4		Penis increases in breadth, dark scrotum		Areola and paila from secondary mound. Menarche usually commences at this stage		Adult type, smaller area
5		Adult size		Mature (paila projects, areola follows breast contour)		Adult type

Source: Payne-James *et al.* 2011

Table 1:
Genital stages in the Tanner staging²²

Tanner's	Genital stages in males and mean age and mean age (MA)	Genital stages in females and mean age (MA)
Stage 1	Infantile appearance from birth to the beginning of puberty. During this period, genitals do not increase much their overall size, but there is a slight change in their general appearance.	Infantile appearance, only papillae are elevated
Stage 2	Scrotum has enlarged, and there is a change in the texture of scrotal skin and some reddening of scrotal skin (MA: 11.4).	Breast bud and papilla are elevated and a small mound is present; areola diameter is enlarged (MA: 11.2).
Stage 3	Growth of the penis has occurred, at first mainly in length but with some increase in width. There has been further growth of the scrotum (MA: 12.9).	Further enlargement of breast mound and areola, without defining outline (MA: 12.2).
Stage 4	The testes and the scrotum are further enlarged and the penis is further enlarged in length and width (MA: 13.1).	Areola and papilla are elevated to form a second mound above the level of the rest of the breast (MA: 13.8).
Stage 5	Genitalia are adult in size and shape (MA: 15.3).	Adult mature breast; recession of areola to the mound of breast tissue, rounding of the breast mound, and projection of only the papilla are evident (MA: 14.9).

²² De Sanctis, V., Soliman, A.T., Elsedfy, H., Soliman, N.A., Kassem, I., Elalaily, R., Delbon, P., Di Maio, S. & Millimaggi, G., "A Review of the Medical Diagnostic Techniques for Forensic Age Estimation (FAE) in Minors (1st part)", *Rivista Italiana di Medicina dell'Adolescenza*, Vol.13, No 2, (2015), 5-12.

Table 2:
Pubic hair growth stages in the Tanner staging²³

Tanner's Stage 1	Absence of pubic hair.
Stage 2	Disperse distribution of pubic hair, small amount, slightly pigmented, straight or slightly curled, surrounding the basis of the penis or along the labia majora.
Stage 3	Hair spreads on the pubic symphysis and is rather darker, coarser and usually more curled.
Stage 4	Adult -type hair, but the area covered is less than that in most adults; there is no spread to the medial surface of thighs.
Stage 5	Distribution is as an inverse triangle in women; adult-type hair regarding amount and appearance, with increased spread to medial surface of thighs.

3.1.1.2 Dental Development

In dental examinations, developmental characteristics of teeth eruption and mineralisation of the third molars are the clinically relevant points for age estimation.²⁴ Panoramic radiographs of the mandible (lower jaw bone) and maxilla (upper jaw bone) are used for observing teeth mineralisation. The emergence of teeth above the gum level is observed through a direct oral inspection or through a dental impression taken of the subject.²⁵

There are a variety of classifications for evaluating tooth mineralisation available in literature, differing in regard to the number of stages, the definition of each stage and the presentation of the tooth in a certain stage.²⁶ Among the classifications available, a study by Fotiandcolleagues (2003) concluded that Demirjian's method (as shown in Figure 2) yield the best results for age estimation.

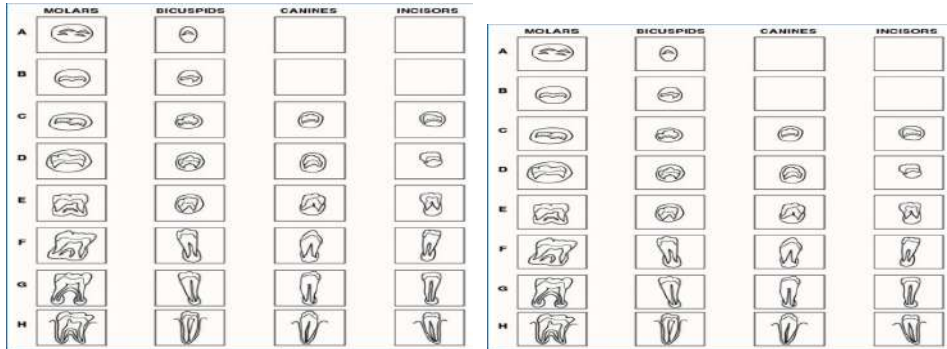
²³ De Sanctis, V., Soliman, A.T., Elsedfy, H., Soliman, N.A., Kassem, I., Elalaily, R., Delbon, P., Di Maio, S. & Millimaggi, G., "A Review of the Medical Diagnostic Techniques for Forensic Age Estimation (FAE) in Minors (1st part)", *Rivista Italiana di Medicina dell'Adolescenza*, Vol.13, No2, (2015), 5-12.

²⁴ Ardakani, F., Bashardoust, N. & Sheikhha, M., "The accuracy of dental panoramic radiography as an indicator of chronological age in Iranian individuals, *Vol.25*, No 2, 30-35.

²⁵ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell, 2010).

²⁶ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell, 2010).

Figure 2:
Demirjian stages of dental development²⁷



The Demirjian classification is arguably considered the best for dental age estimation because of the clearly lined diagrams and radiographic images as a visual aid for the examiner.²⁸ A drawback of the Demirjian method is the large standard deviation in dental development because of environmental factors and possible differences of maturation rates in different ethnic populations.²⁹

In the context of refugees, there is a lack of studies available that provide applicable reference data based on ethnic differences, as most reference data are based on Caucasian Western populations.³⁰ This lack of reference data raises doubts over the accuracy of age estimation based on dental development in the refugee population.³¹ Nonetheless, most existing

²⁷ De Sanctis, V., Soliman, A.T., Elsedfy, H., Soliman, N.A., Kassem, I., Elalaily, R., Delbon, P., Di Maio, S. & Millimaggi, G., "A Review of the Medical Diagnostic Techniques for Forensic Age Estimation (FAE) in Minors (1st part)", *Rivista Italiana di Medicina dell'Adolescenza*, Vol.13, No 2, (2015), 5-12.

²⁸ Santoro, V., Roca, R., De Donno, A., Fiandaca, C., Pinto, G., Tafuri, S. & Introna, F., "Applicability of Greulich and Pyle and Demirjian aging methods to a sample of Italian population", *Forensic Science International* Vol.221 No 1-3, (2012) 153.e1-153.e5.

²⁹ De Sanctis, V., Soliman, A.T., Elsedfy, H., Soliman, N.A., Kassem, I., Elalaily, R., Delbon, P., Di Maio, S. & Millimaggi, G., "A Review of The Medical Diagnostic Techniques for Forensic Age Estimation (FAE) in Minors (1st part)", *Rivista Italiana di Medicina dell'Adolescenza*, Vol.13, No 2, (2015), 5-12; Sauer, P.J., Nicholson, A., Neubauer, D. & Advocacy and Ethics Group of the European Academy of Paediatrics, "Age determination in asylum seekers: physicians should not be implicated", *European Journal of Pediatrics* Vol.175 No 3, (2016), 299-303.

³⁰ Ludlow, J.B., Davies-Ludlow, L.E. & White, S.C. "Patient risk related to common dental radiographic examinations: the impact of 2007 International Commission on Radiological Protection recommendations regarding dose calculation", *The Journal of the American Dental Association* 139, pp. 1237-1243.

³¹ Sauer, P.J., Nicholson, A., Neubauer, D. & Advocacy and Ethics Group of the

literature still recommend the use of the Demirjian method when a dental maturation assessment is required to estimate the age of an individual.

3.1.1.3 Skeletal Maturity

Based on the recommendation of AGFAD, a radiograph of the left hand is most commonly used to determine skeletal maturity because the number of right-hand dominants is statistically higher in all populations. Consequently, the right hand is more frequently susceptible to trauma that can impair or alter skeletal development.³² The hand and wrist skeletal structure has many ossification centres that can be observed and can be easily accessed for radiographic examination without exposing the rest of the body. The procedure involved is a quick process and uses a very low dosage of radiation; therefore the assessment poses minimum health risks.³³

There are two approaches commonly used for the assessment of skeletal maturity:³⁴ the atlas technique and bone-specific scoring techniques. Atlas methods use a collection of standard radiographic images depicting normal ossification processes of the human hand that are then compared with the maturation patterns seen on the hand radiograph of the individual in question.

A review by the Forensic Anthropology Society of Europe deemed that the Greulich and Pyle method (depicted in Figure 3) was the quickest and easiest method to use in determining the skeletal age in living persons.³⁵ The Greulich and Pyle atlas is a series of standardised x-rays of the hand and wrist from birth up to 18 years for females and 19 years for males.³⁶

European Academy of Paediatrics, "Age determination in asylum seekers: physicians should not be implicated", *European Journal of Pediatrics* Vol.175 No 3, (2016) pp. 299-303.

³² Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell.,2010).

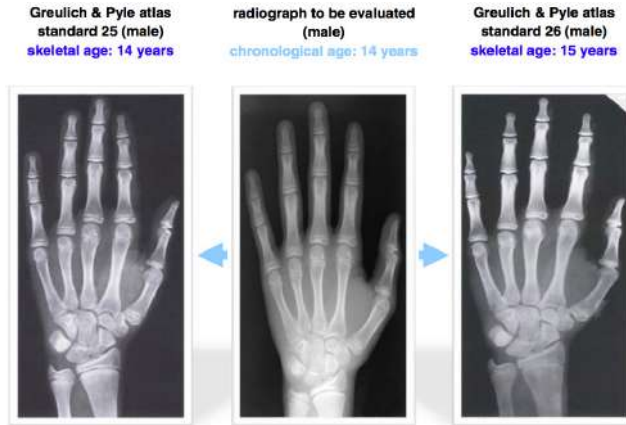
³³ De Donno, A., Santoro, V., Lubelli, S., Marrone, M., Lozito, P. & Introna, F., "Age assessment using the Greulich and Pyle method on a heterogeneous sample of 300 Italian healthy and pathologic subjects", *Forensic Science International*, Vol. 229 No 1-3, (2013),157.e1-157.e6 ; Santoro, V., Roca, R., De Donno, A., Fiandaca, C., Pinto, G., Tafuri, S. & Introna, F., "Applicability of Greulich and Pyle and Demirjian aging methods to a sample of Italian population", *Forensic Science International*, Vol. 221 No1-3, (2012), 153.e1-153.e5.

³⁴ Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J., *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, (Singapore: Wiley-Blackwell.,2010).

³⁵ Schmeling, A., Geserick, G., Reisinger, W. & Olze, A., "Age estimation", *Forensic Science International* Vol.165 No (2-3), (2007) pp. 178-181.

³⁶ Santoro, V., Roca, R., De Donno, A., Fiandaca, C., Pinto, G., Tafuri, S. & Introna, F., "Applicability of Greulich and Pyle and Demirjian aging methods to a sample of Italian population", *Forensic Science International*, Vol. 221 No1-3, (2012), 153.e1-153.e5.

Figure 3:
An example of the application of the Greulich and Pyle atlas method



(Source: Schmidt *et al.* 2013)

Meanwhile, bone-specific methods use designated standard criteria of the state of maturity of individual elements in the hand skeleton. Schmidt and colleagues (2013) did a comparison study between atlas and bone-specific methods and found no general advantage of either method over the other.

3.1.1.4 Behavioural Assessment

In their guidelines, the Royal College of Paediatrics and Child Health (RCPCH) in the UK emphasise the relevance of a child's social history as part of the age assessment, based on the principle that age assessments should be carried out as a holistic evaluation that includes assessing narrative accounts, physical assessment of puberty and growth, and cognitive, behavioural and emotional assessments.

This notion has been criticised because the procedures of assessing behavioural maturity are rarely described in detail. Whether personnel with specific expertise in child development, such as child psychologists and/or paediatricians, should perform the assessments is also unclear.³⁷ Moreover, being children, it is likely that the refugee in question will not be

³⁷ Hjern, A., Brendler-Lindqvist, M. & Norredam, M., "Age assessment of young asylum seekers", *Acta Paediatrica* Vol. 101 No (1), (2012) pp. 4-7.

aware their behaviour is being observed for their age assessment, raising questions on whether informed consent can be properly obtained.³⁸

Although behavioural assessments may provide important indications of the maturity of an individual, it is highly influenced by the background and personal experiences of the individual. Being prematurely matured by life experiences is a common future for refugee children; therefore they may present behaviour that is advanced beyond their age.³⁹

3.1.2 Age Estimation in Adults

Sexual maturity signs, hand ossification, and third molar mineralisation are generally completed by the age of 18 years.⁴⁰ Beyond adolescence, the ossification stage of the medial epiphysis part of the clavicle bone can be assessed to help age estimation, because clavicles are typically the last bones in the skeleton to ossify.⁴¹ The clavicle can be examined by performing an additional x-ray, computed tomography (CT), or other imaging modalities.

Besides clavicles, the pelvic bone can also be assessed for age estimation. There are age related changes in the pubic symphysis during the first two decades after sexual maturity that can persist up to 40 years of age, after which the changes will become more degenerative in nature. These degenerative changes can provide a categorical scoring method for age estimation.⁴² A survey among forensic anthropologists revealed that the Suchey-Brooks pubic symphysis method was the most common and preferred scoring method used in practice.⁴³

³⁸ Sauer, P.J., Nicholson, A., Neubauer, D. & Advocacy and Ethics Group of the European Academy of Paediatrics, "Age determination in asylum seekers: physicians should not be implicated", *European Journal of Pediatrics* Vol.175 No 3, (2016) pp. 299-303.

³⁹ Sauer, P.J., Nicholson, A., Neubauer, D. & Advocacy and Ethics Group of the European Academy of Paediatrics, "Age determination in asylum seekers: physicians should not be implicated", *European Journal of Pediatrics* Vol.175 No 3, (2016) pp. 299-303.

⁴⁰ Hillewig, E., De Tobel, J., Cuhe, O., Vandemaele, P., Piette, M. & Verstraete, K., "Magnetic resonance imaging of the medial extremity of the clavicle in forensic bone age determination: a new four-minute approach", *European Radiology* Vol. 21 No 4, (2011) 757-767.

⁴¹ Schmeling, A., Dettmeyer, R., Rudolf, E., Vieth, V. & Geserick, G., "Forensic Age Estimation", *Deutsches Ärzteblatt International* Vol. 113 No 4, (2016) 44-50.

⁴² Dudzik, B. & Langley, N. R. (2015), "Estimating age from the pubic symphysis: A new component-based system", *Forensic Science International* Vol. 257, (2015) 98-105.

⁴³ Garvin, H. M. & Passalacqua, N. V., "Current practices by forensic anthropologists in adult skeletal age estimation", *Journal of Forensic Sciences* Vol. 57 No 2, (2012) 427-433.

There are various other skeletal bones that can be used for adult age estimation. These include the sternal extremity of the rib, the mandible, cranial suture, and many other parts of the human skeleton with varying degrees of success and reliability for forensic application.⁴⁴ With the completion of skeletal growth and development, there are only very few age dependent characteristics that can be used to estimate the age of an individual. Subsequently, the older the age of the subject, any method of estimating age will become less accurate.⁴⁵

3.1.3 Genetic Ancestry and Isotope Testing

According to the report by Tutton and colleagues (2014), between the year 2009 to 2010, the UKBA conducted the highly criticised Human Provenance Pilot Project (HPPP) with the aim to evaluate the use of genetic and isotope testing to corroborate claims of asylum seekers regarding their nationality. The UKBA suggested that a significant percentage of asylum applicants in the country might be engaging in nationality swapping. Genetic ancestry testing and isotope analysis were planned to be undertaken in cases where the results of personal testimony and language analysis give reason to suspect that an individual claiming to be from Somalia might actually originate from another country.

The basis of genetic ancestry testing is the existing research data on population genetics. Genetic variations and mutations that accumulate within an isolated population can embody distinctive combinations of genes expressed in a DNA code. However, because DNA variants are passed down through generations, it is difficult to pinpoint how recently an individual has lived in a particular geographical location, much less able to reveal the individual's true nationality.

Meanwhile, the basis of isotope testing is that the environment where an individual lives may leave distinctive chemical traces in their bodies. The premise is that there are different proportions of isotopes of

⁴⁴ Franklin, D., "Forensic age estimation in human skeletal remains: current concepts and future directions", *Legal Medicine (Tokyo)* Vol. 12 No 1, (2010) 1-7. ; Mohite, D. P., Chaudhary, M. S., Mohite, P. M. & Patil, S. P., "Age assessment from mandible: comparison of radiographic and histologic methods", *Romanian Journal of Morphology & Embryology* Vol. 52 No 2, (2011) 659-668. ; Chiba, F., Makino, Y., Motomura, A., Inokuchi, G., Torimitsu, S., Ishii, N., Sakuma, A., Nagasawa, S., Saitoh, H., Yajima, D., Hayakawa, M., Odo, Y., Suzuki, Y. & Iwase, H., "Age estimation by multidetector CT images of the sagittal suture", *International Journal of Legal Medicine* Vol. 127 No 5, (2013), 1005-1011.

⁴⁵ Ritz-Timme, S., Cattaneo, C., Collins, M.J., White, E.R., Schutz, H.W., Kaatsch, H.J. & Borrmann, H.I.M., "Age estimation: the state of the art in relation to the specific demands of forensic practice", *International Journal of Legal Medicine* Vol.113, (2000), 129-136.

the various elements that are present in different environments. These chemical elements are ingested in local food and drinking water, therefore permeating into body tissues over time. Assuming an individual consumes local food, water and air, isotopes present in their body tissues will reveal the area of their habitual residence. The drawback of isotope testing is that isotope testing cannot specify a unique location of origin.

Archaeologists and forensic investigators in criminal cases produce analysis of isotope measurements from a range of body tissues, including dental and skeletal tissues from human remains. Meanwhile in living subjects, UKBA officers can only access hair and fingernails, which can only provide information about the likely diet of the individual over the past six months to a year. This gives severely limited information, especially considering that a refugee might have spent a significant amount of time away from home before arriving at a host country and applying for asylum.

A fundamental issue of using these tests on a refugee population is that biological information on population genetics and environmental conditions has no direct relationship to an individual's national identity and citizenship. It can be appreciated that the interest in adopting new scientific technologies to test nationality claims reflect the direction of future border control in the UK and possibly other developed countries. However, the example of the defunct HPPP shows that not all methods used by forensic science in criminal cases can be directly applied to the refugee situation.

3.2 Forensic Medical Assessments in Refugees

In the Netherlands when an asylum seeker is denied refugee status, the physicians of Amnesty International may intervene by giving medico-legal evidence to authorities that corroborates with the verbal testimony of the asylum seeker,⁴⁶ for example giving evidence in form of a forensic medical assessment. However, Article 3 of the 2007 European Council Directive 97/43 states "Special attention shall be given to the justification of those medical exposures where there is no direct health benefit for the person undergoing the exposure and especially for those exposures on medico-legal grounds". This principle is particularly relevant in the case of age estimation in refugees, where the individuals assessed are more likely

⁴⁶ Park, R. & Oomen, J., "Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* Vol. 71 No 2, (2010), 228-235.

to be children and adolescents, whom have greater risks from radiation exposure of x-ray examinations than adults.

Although the exposure to radiation in an x-ray for age assessment is minimal,⁴⁷ there are still concerns over exposing children to any level of radiation at all. These are legitimate concerns because it is known that dental radiography has an increased risk for inducing parotid tumours or thyroid cancer.⁴⁸ Because of these risks involved, the Royal College of Radiologists in the UK have advised its members that x-ray examinations should only be performed in cases of clinical need, and that radiography solely for the purpose of age determination is unjustified.⁴⁹

It is reasonable to conclude that determining accurate age estimation is evidently a challenging task. One of the main issues of forensic age estimation is that there is currently no standardised procedure of combining the information obtained from multiple age estimation methods into a final reportable age range (RCPCH 2007).⁵⁰ Moreover, there have been concerns about consent and privacy of performing examinations that are not necessarily clinically indicated, imposing the development of a trusting relationship between the clinician involved and the patient, especially patients whom are unaccompanied refugee children.⁵¹

Given all the medical, ethical, and legal problems with age determination, The European Academy of Paediatrics, the French Academy of Medicine, the French National Ethic Committee, and the Dutch National Society of Physicians have all advised that their members should not be involved in age determination in minor aged asylum seekers.⁵²

⁴⁷ De Donno, A., Santoro, V., Lubelli, S., Marrone, M., Lozito, P. & Intron, F., "Age assessment using the Greulich and Pyle method on a heterogeneous sample of 300 Italian healthy and pathologic subjects", *Forensic Science International*, Vol. 229 No 1-3, (2013), 157. e1-157.e6 ; Santoro, V., Roca, R., De Donno, A., Fiandaca, C., Pinto, G., Tafuri, S. & Intron, F., "Applicability of Greulich and Pyle and Demirijan aging methods to a sample of Italian population", *Forensic Science International*, Vol. 221 No1-3, (2012), 153.e1-153.e5.

⁴⁸ De Sanctis, V., Soliman, A.T., Elsedfy, H., Soliman, N.A., Kassem, I., Elalaily, R., Delbon, P., Di Maio, S. & Millimaggi, G., "A review of the medical diagnostic techniques for forensic age estimation (FAE) in minors (1st part)", *Rivista Italiana di Medicina dell'Adolescenza* Vol. 13 No 2, (2015) pp. 5-12.

⁴⁹ Sauer, P.J., Nicholson, A., Neubauer, D. & Advocacy and Ethics Group of the European Academy of Paediatrics, "Age determination in asylum seekers: physicians should not be implicated", *European Journal of Pediatrics* Vol.175 No 3, (2016), 299-303.

⁵⁰ Garvin, H. M. & Passalacqua, N.V. "Current practices by forensic anthropologists in adult skeletal age estimation", *Journal of Forensic Sciences* Vol.57 No 2, (2012), 427-433.

⁵¹ Ciaccia, K.A. & John, R.M. "Unaccompanied Immigrant Minors: Where to Begin", *Journal of Pediatric Health Care* Vol. 30 No 3, (2016), 231-240.

⁵² Sauer, P.J., Nicholson, A., Neubauer, D. & Advocacy and Ethics Group of the European Academy of Paediatrics, "Age determination in asylum seekers: physicians

On the other hand, a study in Italy on forensic age estimation of living individuals⁵³ has highlighted a trend in which migrants tend to report their age younger than they actually are, possibly in an attempt to avoid criminal prosecution of illegally entering the country or to reap the benefits and protection that refugee children are entitled to. This phenomenon is thought to be on the rise as requests for political asylum in the EU increases.

Clearly there is a need for further research on different ethnic populations in order to improve the availability of international reference anthropological data and thus provide more accurate age estimation results. It is also the opinion of this paper that considering the risks and uncertainties involved, any medical assessment for the sole purpose of determining age should only be performed in a holistic manner taking into account multiple variables and used as a last resort for settling legal disputes over whether a refugee is entitled to state protection and benefits as a child.

3.3 Forensic Mental Health Assessments in Refugees

In Sweden, the potential long-term impact on a child's psychosocial development of remaining in the country instead of repatriation is an important consideration for their asylum application.⁵⁴ A careful forensic assessment of the mental health condition of a refugee can be key in determining the legal status of the refugee and reduce the risk of incorrect decisions for deportation in asylum claims.

In the UK, when there are grounds of poor mental health of a refugee applying for asylum, solicitors for the refugee involved might request the treating clinician to produce a medico-legal report. The medico-legal report by the treating clinician is usually required to include full details of the patient's medical history and clear responses stating their professional opinion to specific questions regarding clinical risks in returning a refugee back to their country of origin, taking into account the current medical condition of the refugee, the treatments available in their home country, and the risks involved in travel. The clinician must clarify whether

should not be implicated", *European Journal of Pediatrics* Vol.175 No 3, (2016), 299-303.

⁵³ Santoro, V., De Donno, A., Marrone, M., Campobasso, C.P. & Introna, F. "Forensic age estimation of living individuals: a retrospective analysis", *Forensic Science International* Vol. 193 No 1-3, (2009), 129.e1-4.

⁵⁴ Keselman, O., Cederborg, A-C., Lamb, M.E. & Dahlström, Ö., "Asylum-seeking minors in interpreter-mediated interviews: what do they say and what happens to their responses?", *Child and Family Social Work* Vol.15, (2010), 325-334.

repatriation would worsen any medical condition of the refugee, either due to inadequate treatment or a specific threat to the refugee's mental and physical health.⁵⁵

A case report from the US⁵⁶ detailed how the immigration court granted asylum on the basis of the mental illness suffered by a refugee. It was believed that the refugee would be likely to suffer serious harm upon repatriation to Russia where he originated. Factors considered in this case included the refugee's access to needed medication, access to mental health treatment, and the impact that these would have on his functioning. This case study is important for forensic psychiatrists because it establishes the importance of mental health considerations in court rulings of asylum approval. It is imperative that forensic evaluations describe the predicted impact of repatriation on the mental health of the individual involved.

3.4 Forensic Investigation of Torture in Refugees

The definition of torture is explained by the World Medical Association in the 1975 Declaration of Tokyo as "deliberate, systematic, or wanton infliction of physical or mental suffering by one or more persons acting alone or on the orders of any authority, to force another person to yield information, to make a confession, or for any other reason." The UNCAT (1987) defined torture as "...any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information of a confession, punishing him for an act he committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity."⁵⁷

There is an estimated one to seven million victims of torture worldwide within the refugee population alone. Although the exact prevalence is difficult to determine, the obvious increase of refugees make it logical to assume that the number of torture victims among the

⁵⁵ Pitman, A., "Asylum application process: the psychiatric patient's experience", *The Psychiatrist* Vol.34, (2010), 344-348.

⁵⁶ Daley, C. & Chamberlain, J.R., "Mental Health Considerations for Asylum", *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* Vol. 38 No 2, (2010), 278-280.

⁵⁷ Campbell, T.A., "Psychological assessment, diagnosis, and treatment of torture survivors: a review", *Clinical Psychology Review* Vol.27 No 5, (2007), 628-641.

population is increasing as well.⁵⁸ A study by⁵⁹ reported that nearly one-fifth of the total refugee intake in New Zealand between 2007 and 2008 have been survivors of torture. In the majority of the cases studied (73%), there were multiple corroborating confirmations of the torture, including notes from the UNHCR, test results, and/or witnesses.

Another study among Somali and Oromo refugees⁶⁰ showed that men and those with higher education backgrounds were no more likely to be tortured than women or those with less education levels. This shows that experiences of torture are prevalent among refugees and it is not discriminatory to a specific set of people within the population.

The psychological stresses involved with torture can even affect the victim's memory, resulting in narrative inconsistencies and a significantly compromised ability to recall details.⁶¹ This can further reduce a refugee's credibility in the eyes of the decision makers in asylum application cases. On the other hand, if a refugee can successfully demonstrate past persecution to relevant immigration authorities, it is more likely the court will look more favourably on their asylum application. The overall goal of forensic medical assessments is to evaluate the degree of consistency between a refugee's account of torture and the findings observed during the assessments.⁶²

3.4.1 Forensic Medical Examinations of Refugees Subjected to Torture

The first international guidelines for the documentation of torture and its consequences was established in 1999 and titled *The Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, or commonly known as the Istanbul Protocol. The Istanbul Protocol mandates that "complaints

⁵⁸ Campbell, T.A., "Psychological assessment, diagnosis, and treatment of torture survivors: a review", *Clinical Psychology Review* Vol.27 No 5, (2007), 628-641.

⁵⁹ Poole, G.E. &Galpin, G., "Prevalence of victims of torture in the health screening of quota refugees in New Zealand during 2007-2008 and implications for follow-up care", *New Zealand Medical Journal* Vol.124 No 1338, (2011),18-24.

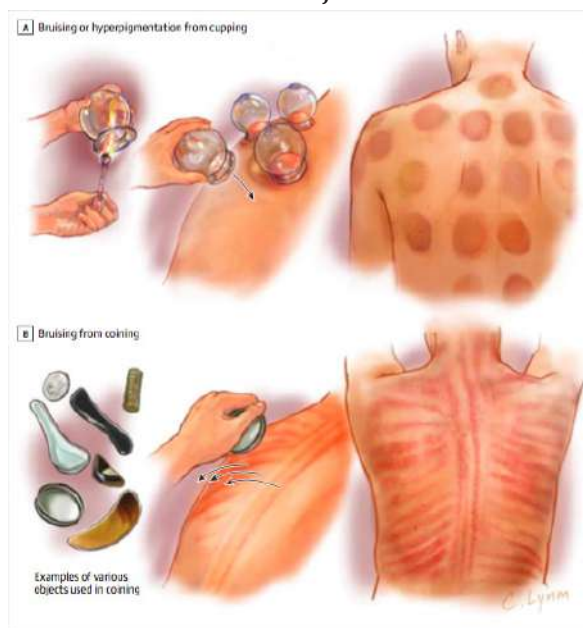
⁶⁰ Jaranson, J.M., Butcher, J., Halcon, L., Johnson, D. R., Robertson, C., Savik, K., Spring, M. &Westermeyer, J., "Somali and Oromo refugees: correlates of torture and trauma history", *American Journal of Public Health* Vol.94 No 4, (2004), 591-598.

⁶¹ Meffert, S.M., Musalo, K., McNiel, D.E. & Binder, R.L. (2010), "The role of mental health professionals in political asylum processing", *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* Vol. 38 No 4, (2010), 479-489.

⁶² Arge, S.O., Hansen, S.H. &Lynnerup, N. , "Forensic odontological examinations of alleged torture victims at the University of Copenhagen 1997-2011", *Torture* Vol. 24 No 1, (2014), 17-24.

about ill-treatment must be investigated effectively by competent authorities."⁶³ The protocol also includes extensive examination procedure standards and careful ethical considerations when performing the examinations.⁶⁴

Figure 4:
Cultural health practices (cupping and coining) that may mimic torture injuries



(Source: Crosby 2013)

During the examination, the patient has to describe how they suffered during torture and name all the consequences they have experienced, the effects of any treatment received, and explain how injuries have healed since then. When necessary, examiners can also consult with dermatologists to distinguish between torture scars and unrelated skin disorders or markings of cultural health practices, such as cupping and coining (depicted in Figure 4).⁶⁵

⁶³ Arge, S.O., Hansen, S.H. & Lynnerup, N. , "Forensic odontological examinations of alleged torture victims at the University of Copenhagen 1997-2011", *Torture* Vol. 24 No 1, (2014), 17-24.

⁶⁴ Park, R. & Oomen, J., "Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* Vol. 71 No 2, (2010), 228-235.

⁶⁵ Park, R. & Oomen, J., "Context, evidence and attitude: the case for photography

Figure 5:
**Photograph of scars on torture victim two years after the incident,
 one year after asylum application**



(Source: Park & Oomen 2010)

The examiner's testimony can be supplemented by objective evidence such as forensic photography. Photographs can help illustrate torture experiences that are difficult and traumatic for the victim to recount verbally in court proceedings, especially in unfamiliar and foreign settings.⁶⁶ Any lesions detected in the examinations should be photographed as evidence and available for re-evaluation in the future.⁶⁷ Re-evaluation of photographs is important because patterns of injuries might not be obvious at the time of examination, yet became rather apparent when the photography images were reviewed during the report preparation.⁶⁸ Scars might also fade over time and treatment can affect the

in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* Vol. 71No 2, (2010) pp. 228-235. ; Crosby, S.S., "Primary Care Management of Non-English-Speaking Refugees Who Have Experienced Trauma: A Clinical Review", *The Journal of the American Medical Association* Vol.310 No 5, (2013), 519-528.

⁶⁶ Park, R. & Oomen, J., "Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* Vol. 71No 2, (2010), 228-235.

⁶⁷ Keten, A., Akçan, R., Karacaoglu, E., Odabasi, A.B. & Tümer, A. R., "Medical forensic examination of detained immigrants: is the Istanbul Protocol followed?", *Medicine, Science and the Law* Vol.53 No 1, (2013), 44.

⁶⁸ Stadtmauer, G.J., Singer, E. & Metalios, E., "An analytical approach to clinical

appearance of scars, as in the case of a subject in the study by,⁶⁹ pictured in Figures 5 and 6.

Examiners need to look out for typical features of scars that are caused by known torture methods that can be matched to cultural practices in particular geographic regions. Examples of particular physical findings that relate to specific types of torture include:⁷⁰ parallel scar lines called “tramline marks” which are caused by whipping with a thin cylindrical object; subcutaneous fibrosis or compartment syndrome in the feet caused by “falanga” which is repetitive beating of the soles of the feet; shoulder dislocation caused by Palestinian hanging; and so on.

Figure 6:
Significant fading of scars on the same torture victim as Figure 6,
two years after asylum hearing and undergoing treatment



(Source: Park & Oomen 2010)

For female refugees who are survivors of torture, it may also be necessary to conduct examinations for sexual violence. In a study among female victims of torture that applied for asylum in Sweden,⁷¹ the most

forensic evaluations of asylum seekers: the Healthright International Human Rights Clinic”, *Journal of Forensic and Legal Medicine* Vol.17 no 1, (2010), 41-45.

⁶⁹ Park, R. & Oomen, J., “Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands”, *Social Science & Medicine* Vol. 71No 2, (2010), 228-235.

⁷⁰ Park, R. & Oomen, J., “Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands”, *Social Science & Medicine* Vol. 71No 2, (2010), 228-235.

⁷¹ Edston, E. & Olsson, C., “Female victims of torture”, *Journal of Forensic and Legal Medicine* Vol.14 No 6, (2007), 368-373.

common methods of torture found in the study's subjects were blunt force trauma and rape, both vaginal and anal. The study reported that around 22% of the cases in their sample had persisting symptoms of the genital area including dysmenorrhea, amenorrhea, and diffuse pain in the hypogastrium that is correlated to the subject's torture trauma.

After performing a comprehensive and thorough examination, the forensic examiner will then compose a report in plain language that is easily understood by the patient, solicitors, and authorities involved.⁷² The report should include at least the following:⁷³ circumstances of the interview; history of the patient; results of physical and psychological examinations; opinion of the examiner; and authorship.

There are a number of challenges that the forensic examiner might face in assessing torture allegations. These include time constraints to perform thorough and detailed evaluations; limited access to the patient, for example if the patient is being held in immigration detention; the haste and urgent demand for rapid submission of the assessment report; language and cultural barriers; and the emotionally difficult nature of working with torture survivors.⁷⁴

During physical examinations, refugees may also be reluctant to be photographed for their torture scars and injuries. Some refugees might have legitimate concerns that the photographs could reach their torturers and subsequently used against them or their loved ones. The examiner must respect such concerns.⁷⁵ Body charts and diagrams can be useful to illustrate injuries found when photography is not possible.

Examiners might also face challenges from the legal system, with their professional qualifications being questioned in court on the basis that "torture medicine" currently does not exist. The examiners' objectivity might also be put in question, as volunteer physicians are mostly considered to be defence witnesses. There might also be a significant time

⁷² Park, R. & Oomen, J., "Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* Vol. 71 No 2, (2010), 228-235.

⁷³ Ketten, A., Akçan, R., Karacaoglu, E., Odabasi, A.B. & Tümer, A. R., "Medical forensic examination of detained immigrants: is the Istanbul Protocol followed?", *Medicine, Science and the Law* Vol.53 No 1, (2013), 40-44.

⁷⁴ Stadtmauer, G.J., Singer, E. & Metalios, E., "An analytical approach to clinical forensic evaluations of asylum seekers: the Healthright International Human Rights Clinic", *Journal of Forensic and Legal Medicine* Vol.17 no 1, (2010), 41-45.

⁷⁵ Park, R. & Oomen, J., "Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* Vol. 71 No 2, (2010), 228-235.

lapse between the infliction of torture and the examination, as well as the tendency for certain types of torture to not leave a clear permanent sequelae, making it difficult to find concrete evidence of torture.⁷⁶ The absence of scars, injuries, or physical harm should not be equated to the absence of torture.⁷⁷

3.4.2 Forensic Mental Health Examinations of Refugees Subjected to Torture

Forensic psychiatry or mental health trauma experts have an important role in collaborating with immigration attorneys or law clinics in planning sensible strategies to effectively obtain necessary factual details about the refugee's traumatic experiences. Important techniques include titration of exposure to recollection of events; recognition of instances where the individual are shutting down or avoiding their memories; understanding how to start and end conversations to maximize the emotional capacity of the victim to tell their stories.⁷⁸

Forensic psychiatrists can also give opinion regarding the possible impact of repatriation on the mental health of the refugee. The assessment of any possible impact should take into account the availability of any treatment the refugee might need for their conditions and also how potential re-exposure to traumatic cues in their home country could affect their current mental health.⁷⁹

Torture victims who apply for asylum may face high levels of psychological stress in the application process, particularly in cases when they must testify and be subjected to potentially aggressive cross-examinations. In cases like this, forensic psychiatry or mental health trauma experts can be helpful in forming strategies with immigration attorneys or

⁷⁶Stadtmauer, G.J., Singer, E. &Metalios, E., "An analytical approach to clinical forensic evaluations of asylum seekers: The Healthright International Human Rights Clinic", *Journal of Forensic and Legal Medicine* Vol.17 no 1, (2010) pp. 41-45.

⁷⁷Stadtmauer, G.J., Singer, E. &Metalios, E., "An analytical approach to clinical forensic evaluations of asylum seekers: the Healthright International Human Rights Clinic", *Journal of Forensic and Legal Medicine* Vol.17 no 1, (2010) pp. 41-45.; Campbell, T.A., "Psychological assessment, diagnosis, and treatment of torture survivors: a review", *Clinical Psychology Review* Vol.27 No 5, (2007), 628-641.

⁷⁸Meffert, S.M., Musalo, K., McNiel, D.E. & Binder, R.L. (2010), "The role of mental health professionals in political asylum processing", *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* Vol. 38 No 4, (2010), 479-489.

⁷⁹Meffert, S.M., Musalo, K., McNiel, D.E. & Binder, R.L. (2010), "The role of mental health professionals in political asylum processing", *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* Vol. 38 No 4, (2010), 479-489.

law clinics to maintain the mental wellbeing of the refugee. These strategies may include:⁸⁰ emotional preparation for the refugee; frequent checks on emotional welfare; rallying social, community and spiritual supports for the individual; identify warning signs of mental health consequences from the stress; and recognise mental health emergencies.

4. Conclusion

Forced migration is a major social, political, legal, and public health challenge for the world today. Host countries that provide asylum have legal obligations to protect refugees. Refugees are entitled to humanitarian aids to ensure their wellbeing, including access to health care services. However, in practice, governments routinely deny these rights through complex legal procedurals.⁸¹ Admittance of refugees and state support for their resettlements has been perceived as a strain to local resources of the host country.

Refugees have been the subject of many recent heated and polarised public debate.⁸² Media headlines and public sentiment has seemingly become increasingly negative towards refugees. To make matters worse, government policies regarding refugees appear to constantly change depending on political climate. There is an urgent need for decision makers to guide a sensible public discussion about refugees and their rights and entitlements for aids before the number of people affected increase out of control.

It should be noted that research shows that the primary reason of migration for refugees is their experience of some form of violence. Previous experiences of torture are highly common within the population.⁸³ The journey of seeking refuge to another country is often wrought with perilous

⁸⁰ Meffert, S.M., Musalo, K., McNiel, D.E. & Binder, R.L. (2010), "The role of mental health professionals in political asylum processing", *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* Vol. 38 No 4, (2010), 479-489.

⁸¹ Bradby, H., Humphris, R., Newall, D. & Phillimore, J., "Public health aspects of migrant health: a review of the evidence on health status for refugees and asylum seekers in the European Region", Health Evidence Network synthesis report 44, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. 2015.

⁸² Allsopp, J., Sigona, N. & Phillimore, J., "Poverty among refugees and asylum seekers in the UK: An evidence and policy review", IRiS Working Paper Series No. 1/2014, Birmingham: Institute for Research into Superdiversity. 2014.

⁸³ Poole, G.E. & Galpin, G., "Prevalence of victims of torture in the health screening of quota refugees in New Zealand during 2007-2008 and implications for follow-up care", *New Zealand Medical Journal* Vol.124 No 1338, (2011), 18-24.

danger.⁸⁴ Even after successfully arriving in a host country, most refugees either live in detention, overcrowded refugee camps, or in poverty.⁸⁵ All these factors may result in serious health consequences, not only for the refugee population but also to the public health of the host country.

With the fate of their lives at stake, a refugee trying desperately to flee from danger still has to bear the burden of proof to provide evidence solidifying the grounds of their asylum claim.⁸⁶ The process of asylum claim is known to stretch out for years, leaving refugees in a constant state of legal uncertainty with unclear fates. Existing systems in many countries are struggling to keep up with the ever-increasing number of refugees streaming in.⁸⁷

Forensic assessments that can aid refugees in their asylum proceedings include age estimation for minors, physical and mental health assessments, and torture investigation. In the context of torture investigation, a forensic assessment should include a complete history, injuries, physical sequelae, psychological sequelae, and the possible impact of repatriation. Medical forensic evidence can increase the likelihood of successful asylum application up to a three-fold.⁸⁸

Despite the various challenges associated with refugees, the spirit of forensic science has always been about prevailing justice without discrimination. One must bear in mind that a single piece of legally admissible evidence of torture can mean the difference between a refugee gaining protection of the host country or being sent back to an uncertain fate with potentially devastating consequences.⁸⁹ It is within the professional

⁸⁴ Deutsch, M., Koskinas, J., Emmanuel, T., Kountouras, D. & Hadziyannis, S., "Heat stroke and multi-organ failure with liver involvement in an asylum-seeking refugee", *Journal of Emergency Medicine* Vol.31 No 3, (2006), 255-257.

⁸⁵ Bull, M., Schindeler, E., Berkman, D. & Ransley, J., "Sickness in the System of Long-term Immigration Detention", *Journal of Refugee Studies*. 2012. ; Allsopp, J., Sigona, N. & Phillimore, J., "Poverty among refugees and asylum seekers in the UK: An evidence and policy review", IRIS Working Paper Series No. 1/2014, Birmingham: Institute for Research into Superdiversity. 2014.

⁸⁶ Meffert, S.M., Musalo, K., McNeil, D.E. & Binder, R.L. (2010), "The role of mental health professionals in political asylum processing", *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* Vol. 38 No 4, (2010) pp. 479-489.

⁸⁷ Pitman, A., "Asylum application process: the psychiatric patient's experience", *The Psychiatrist* Vol.34, (2010) pp. 344-348. ; Turkish Medical Association (2016), "War, Migration and Health; Experience of Turkey", https://www.ttb.org.tr/kutuphane/signinmacilar_rpr_en.pdf (accessed 30 Aug 2016).

⁸⁸ Ahrenholz, N.C., Haider, M. & Niyogi, A., "Caring for Refugee and Asylee Torture Survivors in Primary Care", *SGIM FORUM* 38(10), 2015.

⁸⁹ Park, R. & Oomen, J., "Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* Vol.

duty of forensic experts to contribute what they can for refugees to receive fair rulings in asylum proceedings.

References

- Ahrenholz, N.C., Haider, M. & Niyogi, A. (2015), "Caring for Refugee and Asylee Torture Survivors in Primary Care", *SGIM FORUM* 38(10)
- Allsopp, J., Sigona, N. & Phillimore, J. (2014), "Poverty among refugees and asylum seekers in the UK: An evidence and policy review", *IRiS Working Paper Series No. 1/2014*, Birmingham: Institute for Research into Superdiversity.
- Amnesty International (2016), "Amnesty International Annual Report 2015/16: The State of the World's Human Rights", <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516/> [accessed 1 Sep 2016].
- Angelou, M. (1987), *All God's children need travelling shoes*, London: Virago.
- Ardakani, F., Bashardoust, N. & Sheikhha, M. (2007), "The accuracy of dental panoramic radiography as an indicator of chronological age in Iranian individuals", *Journal of Forensic Odonto-Stomatology* 25(2), 30-35.
- Arge, S.O., Hansen, S.H. & Lynnerup, N. (2014), "Forensic odontological examinations of alleged torture victims at the University of Copenhagen 1997-2011", *Torture* 24(1), pp. 17-24.
- Black, S., Aggrawal, A. & Payne-James, J. (2010), *Age Estimation in the Living: The Practitioner's Guide*, Singapore: Wiley-Blackwell.
- Bradby, H., Humphris, R., Newall, D. & Phillimore, J. (2015), "Public health aspects of migrant health: a review of the evidence on health status for refugees and asylum seekers in the European Region", *Health Evidence Network synthesis report 44*, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Bull, M., Schindeler, E., Berkman, D. & Ransley, J. (2012), "Sickness in the System of Long-term Immigration Detention", *Journal of Refugee Studies*.

- Campbell, T.A. (2007), "Psychological assessment, diagnosis, and treatment of torture survivors: a review", *Clinical Psychology Review* **27**(5), pp. 628-641.
- Chiba, F., Makino, Y., Motomura, A., Inokuchi, G., Torimitsu, S., Ishii, N., Sakuma, A., Nagasawa, S., Saitoh, H., Yajima, D., Hayakawa, M., Odo, Y., Suzuki, Y. & Iwase, H. (2013), "Age estimation by multidetector CT images of the sagittal suture", *International Journal of Legal Medicine* **127**(5), 1005-1011.
- Ciaccia, K.A. & John, R.M. (2016), "Unaccompanied Immigrant Minors: Where to Begin", *Journal of Pediatric Health Care* **30**(3), pp. 231-240.
- Cohen, J. (2008) "Safe in our hands?: a study of suicide and self-harm in asylum seekers", *Journal of Forensic and Legal Medicine* **15**(4), pp. 235-244.
- Crosby, S.S. (2013), "Primary Care Management of Non-English-Speaking Refugees Who Have Experienced Trauma: A Clinical Review", *The Journal of the American Medical Association* **310**(5), pp. 519-528.
- Daley, C. & Chamberlain, J.R. (2010), "Mental Health Considerations for Asylum", *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* **38**(2), pp. 278-280.
- De Donno, A., Santoro, V., Lubelli, S., Marrone, M., Lozito, P. & Introna, F. (2013), "Age assessment using the Greulich and Pyle method on a heterogeneous sample of 300 Italian healthy and pathologic subjects", *Forensic Science International* **229**(1-3), pp. 157.e1-157.e6.
- De Sanctis, V., Soliman, A.T., Elsedfy, H., Soliman, N.A., Kassem, I., Elalaily, R., Delbon, P., Di Maio, S. & Millimaggi, G. (2015), "A review of the medical diagnostic techniques for forensic age estimation (FAE) in minors (1st part)", *Rivista Italiana di Medicina dell'Adolescenza* **13**(2), pp. 5-12.
- Derluyn, I. & Broekaert, E. (2008), "Unaccompanied refugee children and adolescents: the glaring contrast between a legal and a psychological perspective", *International Journal of Law and Psychiatry* **31**(4), pp. 319-330.
- Deutsch, M., Koskinas, J., Emmanuel, T., Kountouras, D. & Hadziyannis, S. (2006), "Heat stroke and multi-organ failure with liver involvement in an asylum-seeking refugee", *Journal of Emergency Medicine* **31**(3), pp. 255-257.
- Dudzik, B. & Langley, N. R. (2015), "Estimating age from the pubic symphysis: A new component-based system", *Forensic Science International* **257**, 98-105.

- Edston, E. & Olsson, C. (2007), "Female victims of torture", *Journal of Forensic and Legal Medicine***14**(6), pp. 368-373.
- European Commission (2016), "Asylum Procedures Directive", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures/index_en.htm [accessed 2 Sep 2016].
- Foti, B., Lalys, L., Adalian, P., Giustiniani, J., Maczel, M., Signoli, M., Dutour, O. & Leonetti, G. (2003), "New forensic approach to age determination in children based on tooth eruption", *Forensic Science International***132**(1), 49-56.
- Franklin, D. (2010), "Forensic age estimation in human skeletal remains: current concepts and future directions", *Legal Medicine (Tokyo)***12**(1), 1-7.
- Garvin, H. M. & Passalacqua, N. V. (2012), "Current practices by forensic anthropologists in adult skeletal age estimation", *Journal of Forensic Sciences***57**(2), 427-433.
- Goodwin-Gill, G. (2001), "Refugees: challenges to protection", *International Migration Review***35**(1), pp. 130-142.
- Hárdi, L. & Kroo, A. (2011), "Psychotherapy and psychosocial care of torture survivor refugees in Hungary: "a never-ending journey"", *Torture***21**(2), pp. 84-97.
- Harvey, C. (2014), "Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law", *Refugee Survey Quarterly***0**, pp. 1-17.
- Hillewig, E., De Tobel, J., Cuche, O., Vandemaele, P., Piette, M. & Verstraete, K. (2011), "Magnetic resonance imaging of the medial extremity of the clavicle in forensic bone age determination: a new four-minute approach", *European Radiology***21**(4), 757-767.
- Hjern, A., Brendler-Lindqvist, M. & Norredam, M. (2012), "Age assessment of young asylum seekers", *Acta Paediatrica***101**(1), pp. 4-7.
- Jaranson, J.M., Butcher, J., Halcon, L., Johnson, D. R., Robertson, C., Savik, K., Spring, M. & Westermeyer, J. (2004), "Somali and Oromo refugees: correlates of torture and trauma history", *American Journal of Public Health***94**(4), pp. 591-598.
- Keselman, O., Cederborg, A-C., Lamb, M.E. & Dahlström, Ö. (2010), "Asylum-seeking minors in interpreter-mediated interviews: what do they say and what happens to their responses?", *Child and Family Social Work***15**, pp. 325-334.

- Keten, A., Akçan, R., Karacaoglu, E., Odabasi, A.B. & Tümer, A. R. (2013), "Medical forensic examination of detained immigrants: is the Istanbul Protocol followed?", *Medicine, Science and the Law* **53**(1), pp. 40-44.
- Ludlow, J.B., Davies-Ludlow, L.E. & White, S.C. (2008), "Patient risk related to common dental radiographic examinations: the impact of 2007 International Commission on Radiological Protection recommendations regarding dose calculation", *The Journal of the American Dental Association* **139**, pp. 1237-1243.
- Meffert, S.M., Musalo, K., McNiel, D.E. & Binder, R.L. (2010), "The role of mental health professionals in political asylum processing", *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* **38**(4), pp. 479-489.
- Mohite, D. P., Chaudhary, M. S., Mohite, P. M. & Patil, S. P. (2011), "Age assessment from mandible: comparison of radiographic and histologic methods", *Romanian Journal of Morphology & Embryology* **52**(2), 659-668.
- Park, R. & Oomen, J. (2010), "Context, evidence and attitude: the case for photography in medical examinations of asylum seekers in the Netherlands", *Social Science & Medicine* **71**(2), pp. 228-235.
- Payne-James, J., Jones, R., Karch, S. B. & Manlove, J. (2011), *Simpson's Forensic Medicine 13th Edition*, London: Hodder Arnold.
- Pitman, A. (2010), "Asylum application process: the psychiatric patient's experience", *The Psychiatrist* **34**, pp. 344-348.
- Poole, G.E. & Galpin, G. (2011), "Prevalence of victims of torture in the health screening of quota refugees in New Zealand during 2007-2008 and implications for follow-up care", *New Zealand Medical Journal* **124**(1338), pp. 18-24.
- Ritz-Timme, S., Cattaneo, C., Collins, M.J., White, E.R., Schutz, H.W., Kaatsch, H.J. & Borrman, H.I.M. (2000), "Age estimation: the state of the art in relation to the specific demands of forensic practice", *International Journal of Legal Medicine* **113**, pp. 129-136.
- Royal College of Paediatrics and Child Health (2007), "X-rays and asylum seeking children: policy statement", http://www.rcpch.ac.uk/sites/default/files/asset_library/Policy%20and%20Standards/X%20rays%20and%20asylum%20seeking%20children%20policy%20statement.pdf [accessed 27 Aug 2016].
- Sanders, J., Schuman, M.W. & Marbella, A.M. (2009), "The epidemiology of torture: a case series of 58 survivors of torture", *Forensic Science International* **189**(1-3), pp. e1-e7.

- Santoro, V., De Donno, A., Marrone, M., Campobasso, C.P. & Introna, F. (2009), "Forensic age estimation of living individuals: a retrospective analysis", *Forensic Science International***193**(1-3), pp. 129.e1-4.
- Santoro, V., Roca, R., De Donno, A., Fiandaca, C., Pinto, G., Tafuri, S. & Introna, F. (2012), "Applicability of Greulich and Pyle and Demirjian aging methods to a sample of Italian population", *Forensic Science International***221**(1-3), pp. 153.e1-153.e5.
- Sauer, P.J., Nicholson, A., Neubauer, D. & Advocacy and Ethics Group of the European Academy of Paediatrics (2016), "Age determination in asylum seekers: physicians should not be implicated", *European Journal of Pediatrics***175**(3), pp. 299-303.
- Schmeling, A., Dettmeyer, R., Rudolf, E., Vieth, V. & Geserick, G. (2016), "Forensic Age Estimation", *Deutsches Ärzteblatt International***113**(4), 44-50.
- Schmeling, A., Geserick, G., Reisinger, W. & Olze, A. (2007), "Age estimation", *Forensic Science International***165**(2-3), pp. 178-181.
- Schmeling, A., Reisinger, W., Geserick, G. & Olze, A. (2006), "Age estimation of unaccompanied minors. Part I. General considerations", *Forensic Science International***159**(Suppl 1), pp. S61-S64.
- Schmidt, S., Nitz, I., Ribbecke, S., Schulz, R., Pfeiffer, H. & Schmeling, A. (2013), "Skeletal age determination of the hand: a comparison of methods", *International Journal of Legal Medicine***127**(3), 691-698.
- Stadtmauer, G.J., Singer, E. & Metalios, E. (2010), "An analytical approach to clinical forensic evaluations of asylum seekers: The Healthright International Human Rights Clinic", *Journal of Forensic and Legal Medicine***17**(1), pp. 41-45.
- Turkish Medical Association (2016), "War, Migration and Health; Experience of Turkey", https://www.ttb.org.tr/kutuphane/signinmacilar_rpr_en.pdf [accessed 30 Aug 2016].
- Tutton, R., Hauskeller, C. & Sturdy, S. (2014), "Suspect technologies: forensic testing of asylum seekers at the UK border", *Ethnic and Racial Studies***37**(5), pp. 738-752.
- United Nations (1948), "Universal Declaration of Human Rights", <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> [accessed 29 Aug 2016].
- United Nations (2004), "Istanbul Protocol Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Professional

- Training Series No.8/Rev.1", <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf> [accessed 29 Aug 2016].
- United Nations (2006), "International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance", https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_16.pdf [accessed 3 Sep 2016].
- United Nations High Commissioner for Refugees (1951), "Convention and protocol relating to the status of refugees", <http://www.unhcr.org/uk/3b66c2aa10> [accessed 28 Aug 2016].
- United Nations High Commissioner for Refugees (2015), "Global Trends: Forced Displacement in 2015", <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> [accessed 27 Aug 2016].
- World Medical Association (1975), "Declaration of Tokyo - Guidelines Concerning Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Relation to Detention and Imprisonment", <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/c18/> [accessed 3 Sep 2016].

Keamanan Maritim di Laut Cina Selatan: Tinjauan atas Analisa Barry Buzan

Asep Setiawan

Media Metro TV

E-mail: asep.setiawan@metrotvnews.com

Abstract

The article discusses maritime security in South China Sea based on security concept by Barry Buzan. According to Buzan, analysis of security is divided into three levels: individual, national and international. In addition security dimension consists of military security, politics, societal, economics and environment. Maritime security can be seen as the combination of preventive and responsive measures to protect the maritime domain against threats and intentional unlawful acts. With this concept, maritime security in South China Sea considers three level analyses and in same time involve multi dimension of security factors. Security in the area should put in correct perspective to get full understand of complexity this matter.

Keywords: Maritime Security, South China Sea, Barry Buzan, Security Dimension

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan tentang keamanan maritim di Laut Cina Selatan berdasarkan konsep keamanan oleh Barry Buzan. Menurut Buzan, analisis keamanan dibagi menjadi tiga tahap: individual, nasional dan internasional. Selain itu, dimensi keamanan terdiri dari keamanan militer, politik, sosial, ekonomi dan lingkungan. Keamanan Maritim dapat dilihat sebagai kombinasi dari tindakan preventif dan responsif untuk menjaga domain maritim dari ancaman dan tindakan pelanggaran hukum. Dengan konsep ini, keamanan maritim di Laut Cina Selatan mempertimbangkan tiga tahap analisis dan melibatkan faktor-faktor keamanan multi dimensi. Keamanan di daerah tersebut perlu dinilai dengan perspektif yang tepat untuk memahami kerumitan masalah ini.

Kata kunci: Keamanan Maritim, Laut Cina Selatan, Barry Buzan dan Dimensi Keamanan

Pendahuluan

Maritime security (keamanan maritim) menjadi perhatian banyak negara terutama negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Republik Rakyat Tiongkok, Rusia, Perancis dan Inggris.¹ Setiap negara mengeluarkan kebijakan berkaitan dengan *maritime security*. Ini menandakan bahwa *maritime security* memiliki posisi signifikan bagi kekuatan-kekuatan besar di tingkat regional dan global dalam hubungan internasional. Perumusan konsep *maritime security* negara-negara tersebut terdorong oleh kepentingan keamanan politik, ekonomi bahkan sosial dan budaya.

Tidak terkecuali Laut Cina Selatan yang merupakan lokasi strategis antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik menjadi perhatian banyak pihak. Laut Cina Selatan merupakan laut tepi dari Samudera Pasifik dengan luas sektor 3.500.000 km membentang dari Barat Daya ke Timur Laut, dari Singapura ke Selat Taiwan. Negara-negara yang wilayahnya berbatasan dengan laut adalah Tiongkok, Makao, Hongkong, Taiwan, Filipina, Malaysia, Brunei, Indonesia, Singapura, Thailand, Kamboja dan Vietnam.

Di kawasan ini terdapat 200 pulau dan karang yang kebanyakan membentuk gugusan Kepulauan Spratly dan tersebar seluas 810 sampai 900 km. Sengketa muncul di kawasan ini sejak tahun 1947, ketika Tiongkok menerbitkan peta yang mengklaim sebagian besar wilayah Laut Cina Selatan, alasannya gugusan pulau tersebut telah menjadi wilayah Tiongkok sejak Dinasti Han (206-220 SM). Klaim itu ditentang Vietnam, Filipina, Malaysia, Brunei, dan Taiwan.

Banyak kajian mengenai *maritime security* dari berbagai segi mulai sudut militer, teritorial, energi atau kandungan kekayaan alam di Laut Cina Selatan. Kajian itu banyak menyebut aspek mengapa keamanan di Laut Cina Selatan menjadi rawan konflik. Ralm Emmers saat mengkaji kawasan yang dipertikaian di Asia Timur menyebut tiga aspek pemicunya yakni teritorial, energi dan kekuasaan.² Barry Buzan dalam kajian lebih komprehensif menjelaskan bagaimana *security* Pasca Perang Dingin

¹ Amerika Serikat misalnya mengeluarkan kebijakan khusus mengenai *Maritime Security* demikian juga negara besar lainnya seperti Inggris. Departemen Amerika Serikat tahun 2015 mengeluarkan dokumen *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*.

² Ralf Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Dispute in East Asia* (London: Routledge. 2009)

termasuk di kawasan Asia Timur.³ Kajian Buzan ini memberikan perhatian mengenai definisi mengenai *security*.

Tulisan ini akan meninjau *maritime security* di Laut Cina Selatan dari pendekatan terhadap *security* yang dikemukakan Barry Buzan. Untuk itu, perlu terlebih dahulu dibahas mengenai apa yang disebut *security* dari sejumlah perspektif, *level analysis of security* dan *dimension of security*. Kemudian akan dipaparkan juga berbagai pandangan mengenai *maritime security*. Lalu dengan kerangka dari Barry Buzan seperti *regional security complex* yang merupakan analisis level internasional ini dapat diketahui bagaimana sebenarnya *maritime security* ini dalam konteks Laut Cina Selatan.

Konsep Keamanan (*Security*)

Sebagian besar kajian mengenai *security* tidak hanya memusatkan perhatian kepada isu-isu terkait maritim. Christopher Rahman menyebutkan perdebatan teoritis mengenai masalah “*security*” di dalam hubungan internasional dan berkembang menjadi sub disiplin *security studies* dapat dilacak pada awal 1980-an yang menjadi puncak dari Perang Dingin. Pemahaman *security* ini berkembang dari pengertian asalnya yang semata-mata bersifat strategis militer pada era Perang Dingin yang berakhir akhir 1980-an.

Keamanan atau *security* saat itu diartikan untuk menguasai kawasan strategis seperti terjadi di saat pemisahan Berlin, Jerman pada akhir Perang Dunia II. Konsep keamanan pasca Perang Dingin melebar dari sekedar persoalan militer semata menjadi keamanan dalam pengertian tidak hanya dirasakan di global, regional, tingkat negara tapi juga tingkat individual manusia.

Barry Buzan menyebutkan bahwa konsep keamanan hanya dapat dipahami dengan mengintegrasikan tingkat analisis dan dimensi keamanan.⁴ Buzan membagi analisis itu menjadi tingkat individual, nasional dan internasional baik keamanan regional maupun sistem yang lebih luas. Sedangkan dimensi keamanan terdiri dari keamanan militer, politik, *societal*, ekonomi dan lingkungan. Beberapa ilmuwan lain menggunakan kategori isu keamanan yang berbeda seperti *energy security*,

³ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harrow: Longman, 1991)

⁴ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Harrow: Longman, 1991), 4.

food security, transnational crime dan migrasi. Namun isu ini masih dapat dimasukkan dalam sub tema pembahasan *security*.

Konsep keamanan yang berkembang seperti digambarkan Peter Hough merupakan penerjemahan konsep yang diajukan Buzan.⁵ Pengertian yang luas tentang makna keamanan ini telah banyak diterima. Keamanan tidak hanya bebas ancaman dari sisi negara dan system internasional tetapi juga sampai pada tahapan individual. Hal ini terkait dengan apa yang disebut Buzan sebagai *level of analysis*. Dengan perangkat *level of analysis* ini lebih teridentifikasi keamanan seperti apa yang terjadi di berbagai tingkat sistem mulai dari individual sampai dengan sistem internasional. Bahkan kajian yang memfokuskan kepada sistem internasional juga semakin berkembang dengan adanya pandangan mengenai *regional security complex* dimana satu regional memiliki karakter keamanan yang berbeda dengan kawasan lainnya.

Tabel 1.
Narrow, wide and deep conceptions of security

<i>Referent object of security</i>	<i>Types of issues</i>		
	<i>Military</i>	<i>Non-military</i>	
	<i>Using military means</i>		<i>Unsolvable by military</i>
State	Narrow	Wide	
Non-state actor			Copenhagen School
Individual			Human Security

Tingkat Analisis (*level of analysis*) : Individual Security

Buzan menjelaskan untuk melihat *security* dapat dimulai dari tingkat keamanan individual atau *security of individual* dan komunitas seperti etnik agama, suku dan identitas kelompok lainnya yang berhubungan langsung dengan kualitas keamanan dengan negara dan sejauh mana negara dapat melindungi kelompok ini. Tingkat analisis seperti itu disebut juga sebagai keamanan manusia atau “human security”. Tingkat hubungan individual ini dengan negara ini bisa bersifat positif, negatif dan netral. Artinya negara dapat meningkatkan keamanan individual dan kelompok dengan peluang ekonomi, tertib hukum atau kesejahteraan sosial.

⁵ Peter Hough. 2008. *Understanding Global Security* (London: Routledge, 2008), 12.

Sebaliknya negara juga dapat mengancam individual dan kelompok dengan berbagai kebijakannya. Dalam konteks tingkat analisis ini bisa terjadi konflik antara keamanan individual dengan kebebasan individual. Semakin tinggi tuntutan akan *security* oleh individual semakin besar kebebasan harus dilepaskan. Demikian juga semakin rendah keamanan individual yang diminta semakin tinggi kebebasan. Buzan mencatat semakin tinggi kekuasaan negara, semakin tinggi negara akan menjadi ancaman kepada individual.

Banyak aspek dalam isu ancaman terhadap individu bisa berarti bukan keamanan bukan kepada negara. Sebagai contoh isu dampak kebebasan perdagangan terhadap sejumlah sektor industri dan individu tidak berarti mengganggu kinerja ekonomi secara nasional. Bahkan kadang-kadang globalisasi atau perdagangan bebas memberikan dampak positif secara nasional. Namun demikian Buzan mengatakan karena pentingnya analisis keamanan level negara dan sistem maka tekanan terhadap keamanan nasional dan internasional harus menjadi fokus analisis.

Keamanan Nasional (*National Security*)

Tingkat analisis kedua versi Buzan memfokuskan kepada negara yang mendefinisikan Negara sebagai entitas yang memiliki teritorial dan berdaulat secara politik. Istilah keamanan nasional (*national security*) dan kepentingan nasional (*national interest*) merupakan pengertian lebih populer sebagai slogan politik dan kelompok kepentingan untuk membenarkan kebijakan pemerintah. Keamanan nasional biasanya lebih fokus kepada masalah pertahanan dan strategis. Sedangkan kepentingan nasional biasanya digunakan untuk kepentingan yang lebih luas.

Arnold Wolfers dikutip oleh Christopher Rahman mengatakan, "*national security*" merupakan "simbol yang mendua" yang dapat menipu dan mungkin tidak memiliki arti apa-apa ketika dijadikan label bagi sebuah kebijakan.⁶ Mendefinisikan keamanan sebagai "tidak adanya ancaman terhadap nilai-nilai yang ada" juga menimbulkan hal yang membingungkan seperti disebutkan Wolfers, sama dengan istilah keamanan nasional digunakan tanpa spesifikasi khusus.

⁶ Christopher Rahman, *Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand Wellington* (NZ : Centre for Strategic Studies: New Zealand, Victoria University of Wellington, 2009)

Sementara itu David Baldwin merangkum istilah *security* sebagai “kemungkinan yang terendah terhadap kerusakan nilai-nilai yang ada”.⁷ Namun muncul pertanyaan seperti keamanan untuk siapa? Keamanan untuk nilai-nilai apa? Seberapa aman? Dari ancaman mana? Dengan cara apa? Dengan resiko apa? Dan dalam periode kapan? Oleh karena itu Baldwin menegaskan spesifikasi minimum seperti “cara, resiko dan periode waktu harus spesifik untuk perbandingan sistematis kebijakan alternatif.”

Keamanan Internasional (*International Security*)

International security atau keamanan internasional berkaitan dengan faktor sistemik yang mempengaruhi perilaku negara dan implikasinya untuk keamanan berbagai negara. Meskipun negara tidak hanya aktor dalam sistem internasional, negara adalah lembaga yang memegang tanggung jawab utama untuk menyediakan keamanan kepada warganya.

Organisasi internasional mungkin memainkan peran pendukung untuk menyediakan keamanan ke berbagai komunitas di tingkat analisis yang berbeda, seperti distribusi pangan kepada korban kelaparan, pembangunan bangsa sebuah negara baru, pembangunan kembali setelah bencana alam, meringankan pengaruh krisis finansial atau melindungi lingkungan dari kerusakan. Tindakan organisasi internasional itu sendiri merupakan aksi bersama berbagai negara. Organisasi internasional bukanlah aktor berdaulat dalam sistem internasional dan tergantung terhadap tingkat kerjasama antara negara untuk berfungsi dengan efektif.

Karakter sistem internasional disebut sebagai sesuatu yang anarki yang berarti tidak ada kekuatan dominan yang mengendalikan sistem. Pemahaman tentang sistem internasional ini kemudian berkembang menjadi bipolar dan multipolar. *Level of analysis* yang dikemukakan Barry Buzan ini kemudian berkembang secara rinci seperti disebutkan Paul R. Viotti and Mark V Kauppi dalam tabel 2.⁸

Tabel 2 menunjukkan bahwa konsep tingkat analisis telah berkembang pesat, sehingga tidak hanya terbagi tiga level utama seperti dikemukakan Buzan. Dalam tingkat individual Buzan menjelaskan bahwa keamanan nasional sebuah negara tetap mempertimbangkan level individual ini. Yang dimaksud tingkat individual di sini bisa termasuk karakter dari

⁷ David A. Baldwin, “The Concept of Security,” *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, (January 1997), 12-18.

⁸ Paul R. Viotti and Mark V Kauppi, *International Relations and World Politics* (Boston: Pearson, 2013), 29.

Tabel 2.
Level of Analysis: A More Detailed Look

Levels of Analysis: A More Detailed Look
Individual Level (domain of psychology)
Human nature and psychology Leaders and beliefs systems Personality of leaders Cognition and perception or misperception
Group Level (domain of social psychology)
Government bureaucracies Policy making groups Interest groups Other nongovernmental organizations
State and Societal (or National) Level
Governmental Structure and nature of political system Policymaking process
Societal (domain of sociology) Structure of economic system Public opinion Nationalism and ethnicity Political culture Ideology
International—World (or Global) Level
Anarchic quality of international or world politics Number of major powers or poles Distribution of power/capabilities among states Level and diffusion of technology Patterns of military alliances Patterns of international trade and finance International organizations and regimes Transnational organizations and networks Global norms and international law

pemimpin nasional sebuah negara dalam menciptakan keamanan. Seorang pemimpin yang memiliki sifat dan karakter keras cenderung memicu konfrontasi dengan negara tetangganya. Ini merupakan kajian tingkat individual dalam melihat *security*. Dalam tahap berikutnya sebelum *state level* terdapat juga *group level* antara lain termasuk di dalamnya birokrasi.

Di negara-negara demokrasi yang mapan kelompok pengambil keputusan tidak dapat dilepaskan dari peran kelompok ini termasuk di dalamnya adalah kelompok kepentingan. Dari gambaran tersebut tampak bahwa tingkat analisis mulai individual sampai sistem internasional memiliki rincian lebih lanjut.

Pandangan tradisional mengenai *security studies* memfokuskan kepada fenomena perang.⁹ Namun pandangan dari *critical security studies* menyebutkan, emansipasi membebaskan manusia dari hambatan fisik dan kemanusiaan yang menghentikan mereka dari kebebasan memilih. Keamanan dan emansipasi adalah dua muka dari satu koin yang sama. Emansipasi bukan kekuasaan memerintah, menghasilkan keamanan yang sejati. Emansipasi secara teoritis adalah *security*.

Dari perspektif *human security*, melindungi semua kehidupan manusia dalam cara yang meningkatkan kebebasan manusia dan pemenuhan kemanusiaan. *Human security* berarti perlindungan kebebasan fundamental, kebebasan yang merupakan esensi dari kehidupan. Ini berarti pula perlindungan dari ancaman besar dan meluas. Ini berarti penggunaan proses yang membangun kekuatan dan aspirasi manusia. Ini berarti menciptakan sistem politik, sosial, lingkungan, ekonomi, militer dan kebudayaan yang bersama-sama memberikan orang bekal untuk bertahan, hidup dan bermartabat.

Peter Hough, Shahin Malik, Andrew Moran and Bruce Pilbeam dalam *International Security Studies Theory and Practice* juga menyebutkan bahwa *security* memiliki berbagai pandangan. Kaum feminis mengkritik pendekatan berpusat kepada negara yang menekankan maskulinitas. Perspektif feminis menawarkan kedalaman teoritis serta mekanisme praktis bagaimana gabungan nilai maskulin dan feminim memberikan kontribusi dalam *human security* di atas *state security*.

Dalam kajian Buzan disebutkan pula selain tingkat analisis ada pula dimensi-dimensi keamanan (*dimensions of security*). Dimensi keamanan menurut Buzan menyangkut kategori militer, politik, masyarakat, ekonomi dan lingkungan.¹⁰ Diantara kategori tersebut politik dan militer termasuk yang populer karena dalam sejumlah peristiwa sejarah seperti Perang Dunia I dan II. Menurut Buzan dimensi masyarakat (*societal*) diantaranya menyangkut perlindungan identitas dan budaya nasional. *Economic security* dapat diterapkan kepada semua tingkat analisis yang berbeda. Misalnya,

⁹ Peter Hough, Shahin Malik, Andrew Moran and Bruce Pilbeam, *International Security Studies Theory and Practice*, (Routledge, 2015), 17.

¹⁰ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. (Harrow: Longman, 1991), 19.

keamanan individual akan terancam jika tidak adanya syarat dasar untuk bertahan. Kesulitan ekonomi individual dapat menyebabkan negara lemah dan akan memiliki dampak terhadap keamanan internasional jika terjadi perang sipil yang dapat merambat ke wilayah di luar perbatasan negara. Di dalam keamanan ekonomi Asia Pasifik terhadap unsur kuat dari maritim. *Seafood* menjadi sumber utama protein banyak warga dan perikanan menjadi industri besar, akan menjadi ancaman jika persediaan ikan menipis dan lingkungan rusak. Di Asia Tenggara sekitar 100 juta orang tergantung kehidupannya akan laut sebagai sumber protein dan pendapatan.

Enviromental security atau keamanan lingkungan banyak mendapat perhatian internasional pada akhir 1980-an. Kajiannya menekankan kepada perlunya mendefinisikan ulang ancaman lingkungan terhadap individual, nasional, regional dan dunia. Peningkatan kesadaran akan rawannya lingkungan alam dan semakin bertambahnya bahaya dari masalah lingkungan yang berpotensi skala global seperti perubahan iklim, kehancuran ekosistem dan penggunaan sumberdaya alam yang tidak dapat diperbarui, meluasnya polusi dan bertambahnya jumlah populasi, telah menciptakan opini untuk mengakui ancaman tersebut.

Konsep Keamanan Maritim (*Maritime Security Concept*)

Namun sebelum itu perlu ditinjau terlebih dahulu apa yang disebut konsep *maritime security*. *Maritime security* adalah “the combination of preventive and responsive measures to protect the maritime domain against threats and intentional unlawful acts” (kombinasi langkah pencegahan dan responsive untuk melindungi maritim dari ancaman dan tindakan illegal).¹¹ Kata-kata kunci dari pengertian adalah preventif, langkah responsive, diarahkan kepada penegak hukum baik sipil maupun militer serta operasi pertahanan seperti dilakukan angkatan laut.

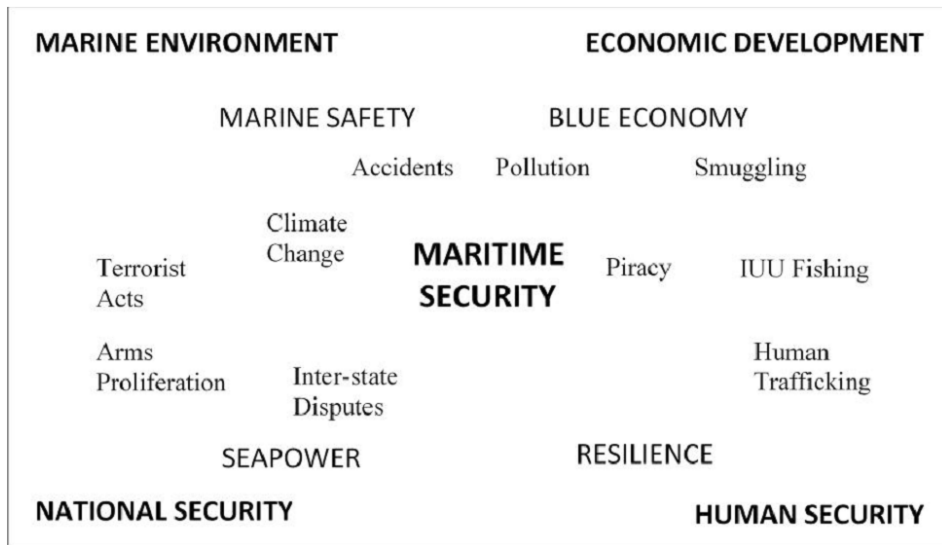
Maritime security terutama memperhatikan isu-isu keselamatan navigasi, pemberantasan kejahatan transnasional termasuk pembajakan laut dan terorisme maritime serta pencegahan dan penyelesaian konflik. Dalam konteks itu, isu-isu non tradisional, seperti keamanan lingkungan dan operasi *search and rescue* termasuk didalamnya.

¹¹ Lutz Feldt, Dr. Peter Roell, Ralph D. Thiele. 2013. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. (Berlin: Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung ISPSW, 2013)

Maritime security di Laut Cina Selatan misalnya sangat penting yang lokasinya dekat Asia Tenggara dan rute utama transportasi laut maritim negara-negara Asia Timur termasuk Cina.

Lutz Feldt dkk merumuskan poros *maritime security* dalam gambaran sebagai berikut.¹²

Gambar 1.
Poros Maritime Security



Dimensi keamanan yang dikemukakan ternyata tidak mencakup kepada *Maritime Security*. Namun demikian konsep Buzan tentang *security* karena sifatnya luas dapat diaplikasikan untuk menganalisis keamanan maritim seperti di Laut Cina Selatan.

Centre for Foreign Policy Studies Dalhousie University, mendefinisikan *maritime security* sebagai “proses memelihara stabilitas sistem internasional di atas, di bawah dan dari laut”.¹³ Studi di Kanada juga mengidentifikasi “prinsip dasar yang menangani penggunaan samudera yang sama dengan substansi konsepsi Till: *source of wealth* atau pengakuan samudera sebagai sumber kekayaan, sebagai *life support*

¹² Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. (Harrow: Longman, 1991), 20.

¹³ Dalhousie University. Centre for Foreign Policy Studies, *Maritime Security in the Twenty-first Century: Issue 11 of Maritime security occasional papers* (Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 2000)

system dan medium dalam perdagangan dan komunikasi dan tradisi yang menggunakan samudera harus dilaksanakan damai dan aman.

Marry Ann Palma mendefinisikan keamanan maritim dengan kondisi terbebasnya suatu negara dari berbagai ancaman terhadap kepentingan nasionalnya di laut.¹⁴ Ancaman tersebut baik berupa ancaman militer, maupun non-militer seperti tindakan kekerasan untuk memaksa, mendorong sebuah kepentingan dan tujuan politik, menantang kedaulatan sebuah negara, mengabaikan hukum, baik nasional dan internasional, pemanfaatan secara ilegal sumberdaya laut, transportasi ilegal terhadap barang dan orang melalui laut.

Menurut Marry Ann Palma permasalahan keamanan maritim dapat dibagi dalam dua kategori, yakni, pertama, keamanan maritim sebagai keamanan nasional, yang mempunyai tujuan melindungi integritas wilayah dari sumber ancaman internal (konflik komunal dan separatisme). Kedua, keamanan maritim sebagai kepentingan keamanan yang berdampak regional. Setiap negara pasti memiliki kebijakan terhadap adanya ancaman eksternal (*transnational crime*), yang mana kebijakan atau yurisdiksi nasional tersebut berimplikasi pada dinamika regional di suatu kawasan.

Amerika Serikat menggunakan istilah “*maritime security operations*” untuk menjelaskan operasi di kawasan maritim. Dalam Report on Oceans and the Law of the Sea pada tahun 2008 yang dikutip Richarunia Wenny Ikhtiari, PBB menyebutkan beberapa indikasi yang dapat dinyatakan sebagai suatu ancaman terhadap *maritime security*, antara lain:¹⁵

1. *Piracy dan Armed Roberry*, kejahatan laut yang membahayakan keselamatan para pelaut serta keamanan jalur navigasi dan komersil.
2. *Terrorist acts*, yang mengancam kapal, off shore installations dan kegiatan maritim lainnya yang berdampak pada terganggunya keadaan ekonomi negara bahkan sampai pada penyerangan fisik.
3. *Illicit trafficking in arms and weapons of mass destruction*.

¹⁴ Palma, Mary Ann E, Legal and Political Responses to Maritime Security Challenges in the Strait of Malacca and Singapore. Canadian Consortium on Asia Pacific Security (CANCAPS) Papier No. 31. (2009)

¹⁵ Richarunia Wenny Ikhtiari, *Strategi Keamanan Maritim Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Security, Studi Kasus: Illegal Fishing Periode Tahun 2005-2010*. Thesis, Universitas Indonesia. (2011)

4. *Illicit trafficking in narcotic drugs and psycotropic substance*, yang menyumbang sebesar 70 persen dari total perdagangan obat-obatan baik selama maupun setelah pelayaran.
5. *Smuggling dan trafficking of persons* melalui laut dengan menggunakan kapal yang tidak layak guna dan perlakuan yang tidak sesuai dengan hak asasi manusia.
6. *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*, diidentifikasi pada skala *food security* yang mengancam terhadap kestabilan hubungan internasional dan keamanan laut.
7. Kesengajaan maupun pelanggaran hukum terhadap lingkungan maritim sebagai suatu isu penting bagi potensi sumber daya laut yang mengancam keamanan suatu negara maupun negara banyak yang mempengaruhi hubungan kepentingan sosial, dan ekonomi negara pantai.

Makmur Keliat melihat perumusan mengenai *maritime security* berada diantara dua mazhab besar tentang pengertian *security*.¹⁶ Konsep keamanan maritim tampaknya berada di antara dua interaksi pemikiran yang berbeda yaitu antara kelompok yang menggunakan kerangka tradisional tentang keamanan dan kelompok yang menggunakan kerangka non-tradisional. Kelompok tradisional cenderung untuk membatasi konsep keamanan (*de-securitization*) sedangkan kelompok non-tradisional memiliki kecenderungan untuk memperluasnya (*securitization*).

Jika fokus dari kelompok tradisional tentang *referent object* (tentang apa yang terancam) adalah pada kedaulatan dan identitas, maka kelompok non-tradisional cenderung untuk memperluasnya. Jika kelompok non-tradisional cenderung memiliki bentangan keamanan (*security landscape*) yang sangat luas tentang apa yang dimaksud dengan masalah-masalah keamanan, maka kelompok tradisional cenderung untuk membatasinya pada konflik kekerasan.

Makmur Keliat mengutip Timothy D. Hoyt yang menjelaskan perbedaan tentang dua mazhab keamanan ini.¹⁷ Mazhab tradisional mendefinisikan masalah-masalah keamanan sebagai kegiatan pencarian keamanan oleh negara dan kompetisi antar negara untuk keamanan. Pencarian dan kompetisi itu diwujudkan misalnya melalui konfrontasi, perlombaan senjata (*arms race*) dan perang. Karena itu bentangan keamanan (*security landscape*) menurut mazhab ini pada

¹⁶ Makmur Keliat, "Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Volume 13, Nomor 1, (Juli 2009), 111-129

¹⁷ Makmur Keliat, "Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia,"

dasarnya adalah masalah antarnegara (*interstate problem*). Mazhab yang kedua, yang non-tradisional, menyatakan bahwa bentangan keamanan semacam itu tidak mencukupi. Tetapi bentangan keamanan itu harus memasukkan masalah keamanan intra negara (*intrastate security problem*) dan masalah keamanan lintas-nasional (*transnational security problem*).

Yang dimaksud dengan masalah keamanan intra-negara misalnya dapat muncul dari kekacauan (*disorder*) dalam negara dan masyarakat karena etnik, ras, agama, linguistik atau strata ekonomi. Sedangkan yang dimaksud dengan masalah keamanan lintas-nasional misalnya adalah ancaman-ancaman keamanan yang berasal dari isu-isu kependudukan seperti migrasi, lingkungan hidup dan sumberdaya yang ruangnya tidak dapat dibatasi pada skala nasional. Bahkan ada yang menyatakan bahwa fokus kepedulian harus dialihkan dari unit analisis negara ke arah unit analisis kelompok dan individu dengan berbagai isu yang sifatnya non-militer, misalnya keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan dan keamanan politik. Hal ini misalnya tampak dari akademisi yang menganjurkan konsep keamanan manusia.

Dari sejumlah pengertian mengenai keamanan maritim dapat dikatakan bahwa pelayaran yang aman baik sipil dan militer menjadi fokus perhatian. Singkatnya penggunaan wilayah maritim untuk kebutuhan dari ekonomi sampai yang sifat militer harus mendapat jaminan keselamatan dan keamanan. Ancaman terhadap keamanan termasuk konflik teritorial dianggap sebagai pengganggu stabilitas maritim. Selain untuk pelayaran keamanan maritim juga menyinggung bagaimana kekayaan wilayah maritim baik di lautannya maupun kandungan energi dan mineral memerlukan jaminan tidak menjadi sumber konflik secara regional.

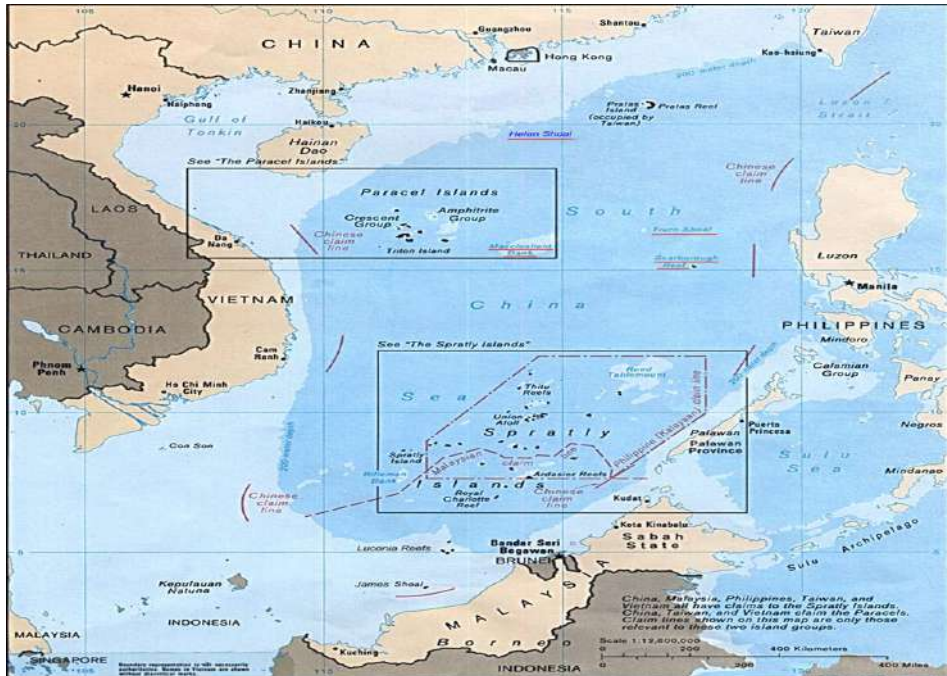
Keamanan Maritim di Laut Cina Selatan

Untuk memahami konteks keamanan maritim di kawasan Laut Cina Selatan perlu menyimak kajian sejumlah pihak agar bisa memberikan perspektif yang luas. Kemudian setelah itu dengan kerangka konseptual Buzan soal *level of analysis* dan dimensi keamanan dapat dilihat secara garis besar melibatkan *level of state* dan *internasional system*. Dalam *level of analysis* itu terdapat berbagai dimensi mulai dari keamanan militer, politik, *societal*, ekonomi dan lingkungan. Peta yang disebut sebagai klaim sejumlah negara atas Laut Cina Selatan dikemukakan oleh Sean Mirski.¹⁸

¹⁸ Sean Mirski, *The South China Sea Dispute A Brief History*. (2015) Dalam Lawfare. <https://www.lawfareblog.com/south-china-sea-dispute-brief-history>. Diakses 28 Juni 2016.

Tiongkok mengklaim kawasan itu dengan sebutan *nine dash line* seperti terlihat dalam garis merah sembilan buah.

Gambar 2.
Peta Nine Dash Line



Dari peta tersebut tampak perselisihan di Laut Cina Selatan terbagi dari Kepulauan Paracel dan Kepulauan Spratly. Kepulauan Paracel terkait antara Tiongkok dengan Taiwan. Sedangkan Spratly melibatkan beberapa negara anggota ASEAN yakni Malaysia, Vietnam, Filipina dan Brunei Darussalam.

Pada akhir Perang Dunia II tidak ada satu pun negara pengklaim menduduki pulau di kawasan Laut Cina Selatan. Kemudian tahun 1946, Tiongkok mengukuhkan kehadirannya di sejumlah kawasan di Kepulauan Spratly dan awal 1947 menduduki Woody Island bagian dari Kepulauan Paracel dua minggu sebelum Perancis dan Vietnam bertindak. Karena tidak mendapatkan Woody Island itu Perancis dan Vietnam menduduki wilayah dekat Pattle Island.

Dalam tingkat analisis negara ada beberapa elemen dimana Laut Cina Selatan menjadi ajang pertikaian perbatasan. Persoalan antar negara di Laut Cina Selatan dalam dirangkum sebagai berikut:

Gambar 3.
Elemen Pertikaian Perbatasan



Dengan peta itu terlihat bahwa Tiongkok dengan sejumlah negara memiliki masalah yang belum terselesaikan. Disini terlihat bahwa *maritime security* menghadapi tangan berat di Laut Cina Selatan karena sejauh ini belum ada tuntas penyelesaian mengenai pertikaian perbatasan maritim secara bilateral antara Tiongkok dengan Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam dan Malaysia. Dalam beberapa tahun terakhir hubungan antar negara di perbatasan Laut Cina Selatan semakin panas karena misalnya langkah Tiongkok membangun landas pacu pesawat menimbulkan protes Filipina.

Konflik perbatasan yang merupakan salah satu aspek dari *maritime security* cukup mengganggu keamanan maritim terjadi antara Tiongkok dengan empat negara lainnya.¹⁹

a. Konflik Tiongkok-Vietnam

- 1) Terjadi pada bulan Januari 1974 di Parcel yang menewaskan lebih dari 70 tentara Vietnam dan 18 tentara Tiongkok. Tiongkok memenangkan konflik ini dan terus menguasai

¹⁹ Dadang Sobar Wirasuta, "Keamanan Maritim Laut Tiongkok Selatan: Tantangan dan Harapan," *Jurnal Pertahanan*, Volume 3, Nomor 3 (2013)

kawasan yang disengketakan dan memasukkan Paracel sebagai bagian kota administratif Sansha di Provinsi Hainan.

- 2) Pada bulan Maret 1988 untuk memperebutkan karang Jolusan (Kepulauan Spratly) menewaskan 60 tentara Vietnam dan Tiongkok memenangkan konflik.
- 3) Pada bulan Mei 1992 terjadi baku tembak antara Tiongkok dan Vietnam setelah Tiongkok mengumumkan hukum perairan teritorial yang memasukkan seluruh wilayah Laut Cina selatan ke dalam wilayah Tiongkok, serta pasca perusahaan minyak Tiongkok (CNOOC) melakukan kerjasama eksplorasi minyak dengan *Christone Energy* (AS) di kawasan yang disengketakan. Hingga kini, sengketa Laut Cina Selatan belum menunjukkan titik terang. Tiongkok tetap bertahan berdasarkan alasan historis. Republik Rakyat Tiongkok juga mempunyai alasan yang sama. Vietnam merasa memiliki bukti kepemilikan yang sah atas Paracel dan Spratly sejak abad ke-17, pada masa kekuasaan Kaisar Gia Long (1802). Pada Oktober 1956, Vietnam memasukkan Pulau Spratly bagian dari Provinsi Phuac Tay dengan menunjuk pada perdamaian San Francisco tahun 1951. Pada 21 Mei tahun 1977 Vietnam secara sepihak juga menetapkan batas perairan sejauh 12 mil dan wilayah ZEE sejauh 200 mil yang tumpang-tindih dengan negara lain.

b. Konflik Tiongkok-Filipina

Filipina mengklaim kepulauan Spratly berdasarkan UNCLOS 1982 yang menetapkan Zona Ekonomi Eksklusif tidak boleh melebihi 200 mil laut (321 km) dari garis pangkal pengukuran lebar laut teritorial. Maka dangkalan *Scarborough Shoal* sebagai salah satu gugusan Spratly berjarak 160 km dari pulau terluar Filipina, sementara dari daratan Tiongkok sejauh 800 km.

c. Konflik Tiongkok-Malaysia

Malaysia sejak 21 Desember 1979 secara resmi memasukkan Spratly (Swallow Reef, Mariveles Reef, dan Dallas Reef) bagian dari wilayah Sabah atas alasan sejarah dengan menunjuk penguasaan Inggris terhadap pulau-pulau tersebut yang menjadi bagian wilayah Sabah dan Serawak sejak abad ke-18.

e. Konflik Tiongkok-Brunei Darussalam

Brunei dalam pandangan sejarah penguasaan Inggris terhadap pulau di kepulauan Spratly menjadi bagian Kesultanan Brunei

sejak awal abad ke-18. Tumpang tindih klaim kedaulatan ini ditambah pula dengan perebutan sumberdaya alam yang sangat besar. Menurut perkiraan, pulai itu menyimpan cadangan minyak dan gas terbesar ke empat di dunia. Geostrategis Laut Cina Selatan sebagai salah satu jalur perdagangan tersibuk di dunia tentunya menambah gairah penguasaan, karena dengan menguasai kawasan ini akan membawa keuntungan ekonomi dan politik bagi negara yang menguasainya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Admiral Sir Walter Raleigh: "Whose ever command the sea, command the trade whose ever command the trade of the world commands the world and consequently the world it self" (Sir Walter Raleigh, abad ke-17 tentang teori kekuatan laut). Negosiasi antar negara untuk menjamin perbatasan ini sudah dilakukan namun masih mengandung banyak masalah.

Dari data tersebut jelas bahwa secara bilateral terdapat berbagai masalah besar berkaitan dengan perbatasan maritim. Tiongkok berhadapan dengan empat negara ASEAN sekaligus, namun karena Beijing memiliki kekuatan politik dan militer jauh lebih besar, negara-negara pihak itu belum berani bersikap tegas.

Keamanan Regional (*Regional Security*)

Selanjutnya, dengan menggunakan kerangka analisis Buzan di tingkat *internasional system* atau lebih tepatnya *regional system*, maka akan tampak bahwa keamanan maritim masih menjadi persoalan. Tidak hanya dalam konteks hubungan dua negara tetapi secara keseluruhan kawasan di Laut Cina Selatan yang berdekatan dengan kawasan Asia Tenggara yang relatif aman, maka kawasan tersebut bisa dikategorikan rawan.

Variabel dalam analisis sistem internasional dari Buzan menyebutkan bahwa ada dimensi militer ekonomi, politik, lingkungan dalam konteks regional security. Dalam kerangka analisis Buzan, interaksi di Laut Cina Selatan tidak hanya melibatkan negara kawasan tetapi juga negara di luar kawasan seperti Amerika Serikat dan Jepang.

Dalam tingkat analisis yang digunakan Buzan untuk *regional security complexes* disebutkan isu tentang *security interdependence*, *amity/enmity*, *civilizational area*, *subcomplexes* dan *domestic spillover*.²⁰ Beberapa aspek yang menjadi pilar dari *maritime security* di Laut Cina Selatan seperti *amity* dan

²⁰ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harrow: Longman, 1991), 226.

atau *enmity* dapat dijadikan pijakan menimbang keamanan di kawasan ini. Istilah *amity* dan *enmity* ini merujuk kepada hubungan antar negara di kawasan yang dapat mewakili spektrum untuk bersahabat atau beraliansi karena adanya ancaman.²¹

Pemahaman tentang *amity/enmity* disebut Buzan mengarah pada gagasan *security complex* yaitu sebagai *a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another.*" Dengan demikian akan tampak bahwa *security complex* itu dapat menampilkan struktur yang tidak biasa sekaligus bersatu di bawah kepentingan bersama. Dengan kata lain konsep *security complex* ini mencakup aspek persaingan dan juga kerjasama diantara negara-negara yang terkait. Karakter *security complex* yang mencakup *"interdependence of rivalry as well as that of shared interest"* ini selanjutnya oleh Buzan diberi istilah *"pattern of amity and enmity among states"*.²²

Dapat dijelaskan lebih rinci bahwa yang dimaksud dengan *amity* adalah hubungan antar negara yang terjalin berdasarkan mulai dari persahabatan sampai pada ekspektasi (*expectation*) akan mendapatkan dukungan (*support*) atau perlindungan satu sama lain.²³ Sedangkan yang dimaksud dengan *enmity* digambarkan sebagai suatu hubungan antar negara yang terjalin atas dasar kecurigaan (*suspicion*) dan rasa takut (*fear*) satu sama lain. *Pattern of amity/enmity* ini dapat muncul dan berkembang akibat dari berbagai isu yang tidak dapat difahami hanya dengan melihat *distribution of power* yang ada di antara negara-negara terkait. Hal ini dikarenakan *pattern of amity/enmity* dapat muncul dan berkembang akibat dari berbagai hal yang bersifat spesifik seperti sengketa perbatasan, kepentingan yang berkaitan dengan etnik tertentu, pengelompokan ideologi dan warisan sejarah lama, baik yang bersifat negatif maupun yang bersifat positif.

Pengertian tambahan mengenai *regional security complex* disampaikan Ole Waever yang dikutip Julius diartikan sebagai *"a set of units whose major processes of securitization, de-securitization or both are so interlinked that security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart*

²¹ Marianne Stone, *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis* (Paris: Group d'Etudes et d'Expertise, 2009)

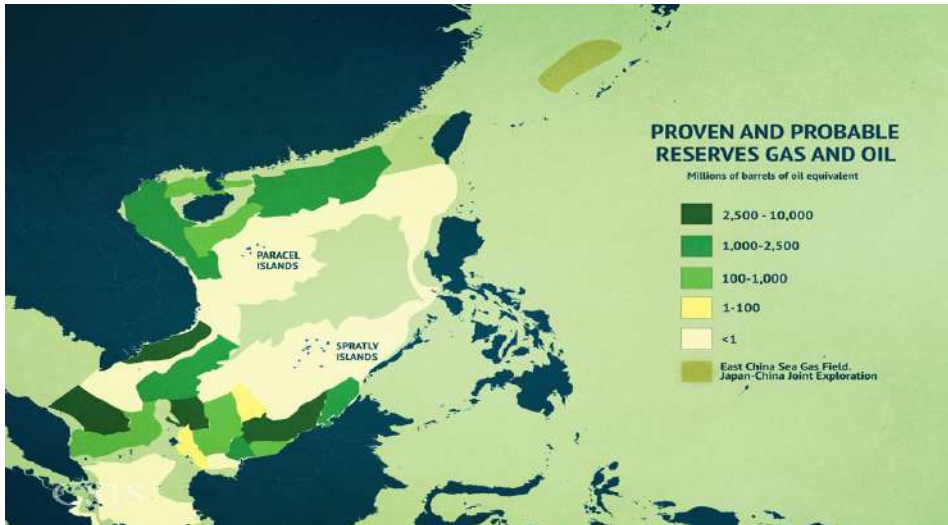
²² Barry Buzan. 1991. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harrow: Longman, 1991), 54.

²³ Haryo Prasodjo. *Keamanan Regional dan Security Complex*. Dalam <http://www.haryoprasodjo.com/2014/04/keamanan-regional-dan-security-complex.html>. (Diakses 1 Juli 2016)

from one another”²⁴ *Regional security complex* ini dipicu oleh *interaksi anarchy* dengan faktor geografis.

Ciri struktural dari *regional security complex* terbagi dalam unit yang ada, jumlah unit, pola *amity* dan *enmity* dan *distribution of power*.²⁵ *Regional security* ini bisa bersifat *standard* atau *centered*. Yang disebutkan *standard* yaitu melibatkan dua negara besar dengan agenda keamanan sedangkan *centered* melibatkan negara besar atau adidaya dengan sejumlah negara yang tidak besar. Dalam kasus *standard*, *regional security complex* didominasi oleh *anarchy* sedangkan *centered* negara dengan kekuatan besar mendominasi interaksi keamanan.

Gambar 4.
Peta Kandungan Gas Dan Minyak di Laut Cina Selatan



Kompleksitas keamanan regional juga diartikan sebagai interpretasi siapa yang sebenarnya mendominasi interaksi keamanan, bahkan diartikan juga sebagai “interpretation of who is actually interconnected in terms of secure interaction.” Faktor utama dalam definisi tentang kompleksitas ini adalah “ancaman tingkat tinggi yang dirasakan oleh dua negara atau lebih”. Dari kerangka konseptual mengenai *regional security complex* ini tampak di Laut Cina Selatan. Unsur-unsur dasar dari keamanan maritim di kawasan ini tampak dari potensi yang ada di dalam kawasan perairan

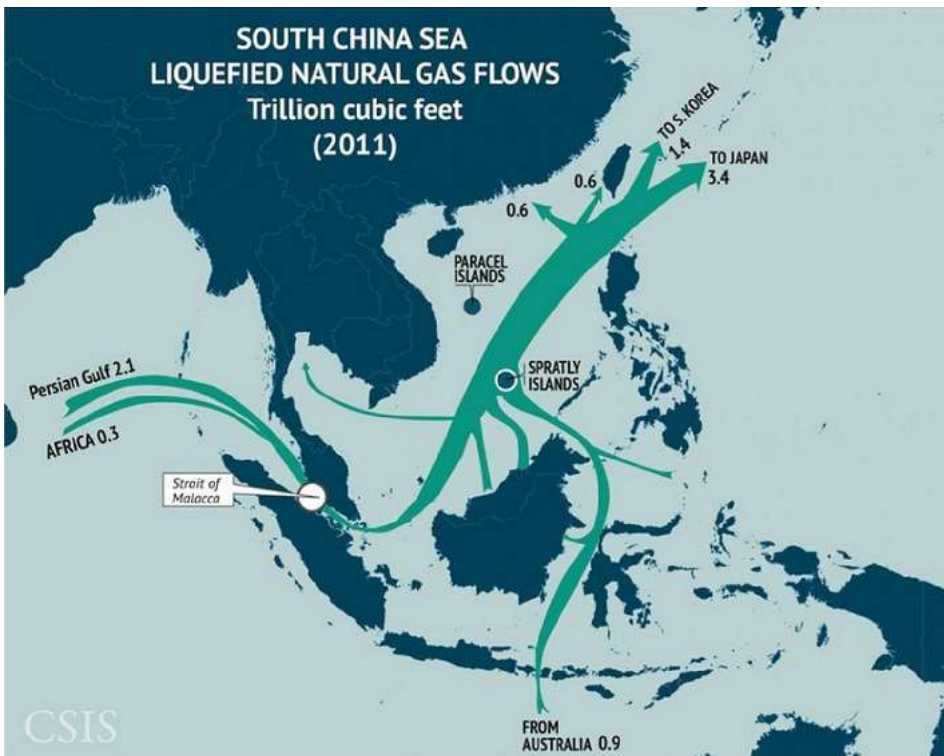
²⁴ Julius D. A. Reynold, *Securitization Discourse in China's Relations with Central Asia dan Russia*. Thesis : Central European University. (2009)

²⁵ Barry Buzan, Ole & De Wilde, Jaap, *Security: a new framework of analysis* (Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), 13.

ini. Setelah menjelaskan bagaimana fitur dari kawasan ini maka akan dijelaskan bagaimana keamanan maritim di Laut Cina Selatan terkait erat dengan pola keamanan regional termasuk pola *amity* dan *enmity* nya.

Pertama, kekayaan alam di Laut Cina Selatan berupa cadangan gas dan minyak. Dalam paparan peta (Gambar 4.) tampak bahwa kandungan energi di kawasan Laut Cina Selatan tidak dapat dianggap kecil dan akan menjadi modal bagi ekonomi negara-negara yang berbatasan untuk masa depan.²⁶

Gambar 5.
Peta Jalur Strategis Pelayaran Bebas Laut Cina Selatan



Kedua, selain kekayaan alamnya Laut Cina Selatan juga menjadi jalur strategis pelayaran bebas untuk pengiriman energi dan barang. Dengan kata lain kawasan maritim ini merupakan lingkungan yang

²⁶ CSIS. *18 Maps that Explain Maritime Security in Asia*. Dalam <http://amti.csis.org/atlas/>. (Diakses 30 Juni 2016)

lingkungan internasional yang strategis²⁷. Melalui kawasan ini kapal-kapal pengangkut BBM bagi negara-negara Asia Timur cukup tinggi volumenya. Dalam grafik (Gambar 5.) tampak bahwa pasokan energi setiap tahunnya sangat besar.²⁸

Tidak hanya jalur untuk aliran energi yang diperlukan negara-negara di Asia Timur, Laut Cina Selatan juga menjadi jalur penting maritim untuk perdagangan internasional. Volume perdagangan yang melintasi kawasan Laut Cina Selatan ini dapat dilihat dari gambar berikutnya.²⁹

Gambar 6.
Volume Perdagangan yang Melintasi Kawasan laut Cina Selatan



Dalam konteks Laut Cina Selatan, beberapa negara memiliki kepentingan bersama dalam perselisihan batas teritorial laut seperti

²⁷ Alex Calvo, "China, the Philippines, Vietnam and International Arbitration in South China Sea," *The Asia-Pacific Journal*. <http://apjff.org/-Alex-Calvo/4391>. (Diakses 29 Juni 2016).

²⁸ CSIS. *18 Maps that Explain Maritime Security in Asia*. Dalam <http://amti.csis.org/atlas/>. (Diakses 30 Juni 2016)

²⁹ CSIS. "18 Maps that Explain Maritime Security in Asia"

Malaysia, Brunei Darussalam, Filipina dan Vietnam. Keempat negara ini berhadapan dengan Tiongkok yang tidak lain adalah *big power* yang mengklaim hampir semua wilayah Laut Cina Selatan.

Seperti dikatakan Buzan, *security is relational phenomenon*.³⁰ Dalam level *state analysis* keamanan maritim di Laut Cina Selatan mengalami ancaman besar karena konflik bilateral di perbatasan maritim belum pada tahap penyelesaian karena masing-masing mengklaim tidak mau mundur dari posisinya. Tiongkok dengan prinsip *nine dash line* meneguhkan dirinya sebagai pengklaim yang absah. Dengan kekuatan maritim besar, Tiongkok memainkan peran sebagai negara besar dalam menghadapi negara-negara kecil di sekitarnya.

Selanjutnya akan dibahas struktur utama *regional security complex* yaitu pola *amity* dan *enmity* serta distribusi kekuatan. Dalam *regional security complexes* terdapat beberapa variabel utama yaitu pola *amity* dan *enmity* (persahabatan dan permusuhan). Pola dari persahabatan dan permusuhan dalam bentuk global, secara geografis berhubungan dengan pola ketergantungan keamanan. Premis dasar dari pola ketergantungan keamanan cenderung pada proses mediasi dari kekuatan yang bersangkutan. Karakter khusus dari *regional security complexes* dalam pola ini dipengaruhi oleh faktor-faktor sejarah seperti permusuhan yang berkepanjangan, atau kebudayaan masyarakat daerah. Formasi atau struktur dari *regional security complexes* ialah usaha pengaruh-mempengaruhi dan di sisi lain merupakan struktur yang anarkis dan konsekuensi dari perimbangan kekuatan serta tekanan-tekanan yang diakibatkan oleh kedekatan secara geografis. Dampak dari kedekatan geografis tersebut sangat jelas terlihat di sektor militer, politik, sosial dan di sektor lingkungan.

Selanjutnya *distribution of power* dapat dipahami dari keseluruhan pola distribusi kekuatan antara kekuatan-kekuatan global. Kekuatan-kekuatan global dan dinamika regional dari *regional security complexes* adalah apa yang disebut sebagai mekanisme penetrasi. Penetrasi terjadi ketika keberpihakan kekuatan luar yang masuk dalam suatu regional dalam *regional security complexes*. Salah satu tujuan *regional security complexes* ialah untuk mengurangi kecenderungan peran dari kekuatan global tersebut yang kemudian memastikan porsi yang tepat dari faktor lokal dalam analisis keamanan.

Bentuk standar dari *regional security complexes* adalah pola dari persaingan, perimbangan kekuatan dan pola aliansi antara kekuatan

³⁰ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Harrow: Longman, 1991), 187.

utama dalam regional. *regional security complexes* sebagai teori yang khusus dalam kerangka studi empiris keamanan regional memiliki empat tingkat analisis dan yang menghubungkan satu dengan yang lain, yaitu : analisis pada tingkat domestik; kemudian hubungan antar negara-negara tersebut dalam suatu regional; interaksi regional tersebut dengan regional lain yang berdekatan secara geografis; dan peran kekuatan global dalam regional tersebut.

Oleh karena itu untuk memahami *maritime security* juga perlu memahami pola interaksi regional di kawasan Laut Cina Selatan. Negara-negara anggota ASEAN yang bermasalah dalam perbatasan maritim dengan Tiongkok menggunakan instrumen ASEAN untuk menjamin keselamatan dan keamanan mereka. ASEAN melalui berbagai pertemuan puncak mendesak adanya *code of conduct* dalam penyelesaian konflik di Laut Cina Selatan yang menekankan perdamaian bukan dengan jalan militer. *Code of conduct* yang diajukan ASEAN ini mendapat tantangan karena Beijing membangun pangkalan udara baru di kawasan yang juga diklaim Filipina. Kehadiran pangkalan baru yang dibuat dengan memperluas pulau menimbulkan ketegangan baru yang juga Manila dengan sengaja mengajak Amerika Serikat untuk melakukan latihan gabungan di kawasan tersebut.

Inilah yang disebut sebagai pola distribusi kekuatan dimana sebagian negara meminjam kekuatan di luar kawasan untuk dapat mengimbangi Tiongkok di Laut Cina Selatan yakni Amerika Serikat. Belakangan ini bentrokan Filipina-Tiongkok di Spratly Island sudah pada tahap mengkhawatirkan karena dapat mengganggu keselamatan di kawasan Laut Cina Selatan.

Adanya keterlibatan negara di luar kawasan terhadap masalah perbatasan di Laut Cina Selatan semakin memperuncing konflik di kawasan Laut Cina Selatan. Distribusi kekuatan yang tidak seimbang antara Tiongkok sebagai negara besar berhadapan dengan Brunei Darussalam (negara kota yang amat kecil), kemudian Malaysia dengan kekuatan yang tidak simetris dibandingkan dengan Tiongkok, demikian pula dengan Filipina dan Vietnam memiliki kondisi sama. Negara kuat berhadapan dengan serangkaian negara kecil dan menengah dalam pengertian kekuatan politik dan militernya.

Aspek penting yang kemudian mengubah pola standar menjadi *centered* dalam *regional security complex* adalah kehadiran Amerika Serikat di Laut Cina Selatan dalam mengimbangi keperkasaan Beijing di wilayah maritim yang diklaimnya Amerika Serikat memiliki dua kepentingan

utama di Laut Cina Selatan yakni akses dan stabilitas.³¹ Pertama, Amerika Serikat memiliki kepentingan besar dalam mempertahankan akses tanpa hambatan ke perairan ini. Dari perspektif Washington semua negara dapat memanfaatkan kebebasan di perairan bebas termasuk kebebasan navigasi, di luar dari 12 mil laut perairan teritorial kedaulatannya dimiliki negara tertentu. Baik kapal komersial dan militer mendapatkan kebebasan di perairan lepas sesuai dengan pasal 56 dan 87 dalam United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Untuk memenuhi tujuan ini Amerika Serikat melakukan berbagai operasi peneguhan seperti kebebasan di perairan Malaysia, Vietnam dan Tiongkok

Kedua, Amerika Serikat memiliki kepentingan besar dalam mempertahankan perdamaian regional dan stabilitas di Asia Tenggara. Seperti akses yang terbuka dan bebas hambatan stabilitas regional juga mempertahankan *prosperity* baik di Asia Timur dan Amerika, karena konflik atau ketegangan keamanan akan mengurangi perdagangan karena adanya ancaman jalur maritim dan pengurangan investasi baik di kawasan itu maupun Pasifik.

Namun kesadaran dari pola distribusi kekuatan di Laut Cina Selatan ini masih mempertimbangkan aspek negosiasi dan perdamaian. Meski sudah terdapat bentrokan yang menyebabkan jatuhnya korban dan perang mulut misalnya antara Filipina dan Tiongkok namun sudah lama diupayakan agar kebebasan navigasi di Laut Cina Selatan ini terjamin. Kebebasan navigasi ini yang akan menjamin lalu lintas perdagangan dan aliran energi yang diperlukan negara-negara Asia Timur.

Menurut Taylor Fravel, kebijakan Amerika Serikat tahun 1995 ini diartikulasikan melalui pernyataan dari Kementerian Luar Negeri AS sebagai berikut³²:

1. Peaceful resolution of disputes: "The United States strongly opposes the use or threat of force to resolve competing claims and urges all claimants to exercise restraint and to avoid de-stabilizing actions."
2. Peace and stability: "The United State has an abiding interest in the maintenance of peace and stability in the South China Sea."
3. Freedom of navigation: "Maintaining freedom of navigation is a fundamental interest of the United States. Unhindered navigation

³¹ M. Taylor Fravel, *U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995*. Policy Report. S Rajaratman School of International Studies. (2014)

³² M. Taylor Fravel, *U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995*.

by all ships and aircraft in the South China Sea is essential for the peace and prosperity of the entire Asia Pacific region, including the United States.

4. Neutrality over the question of sovereignty: "The United States takes no position on the legal merits of the competing claims to sovereignty over the various island, reefs, atolls, and cays in the South China Sea."
5. Respect of maritime norms, especially UNCLOS: "The United States would, however, view with serious concern any maritime claim or restriction on maritime activity in the South China Sea that was not consistent with international law, including the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea."

Karena adanya ancaman terhadap kepentingan Amerika Serikat khususnya perusahaan minyak yang beroperasi di Vietnam yang sekaligus menyentuh kepentingan Washington secara langsung maka Presiden Clinton tahun 2010 menambahkan sikap Amerika Serikat.³³

1. Resolving disputes without coercion
2. Support for a "collaborative diplomatic process by all claimants," including a willingness to "facilitate initiatives and confidence building measures consistent with the [2002 Declaration on a Code of Conduct]"
3. Support for drafting of a full code of conduct
4. The position that "legitimate claims to maritime space in the South China Sea should be derived solely from legitimate claims to land features."

Sikap Amerika Serikat ini menunjukkan bahwa para pengklaim Laut Cina Selatan harus menjamin adanya jaminan keamanan dan keselamatan di kawasan tersebut oleh pihak manapun. Disini Amerika Serikat memandang bahwa keamanan maritim merupakan hal esensial bagi mereka yang berada di kawasan itu sendiri maupun bagi pelayaran internasional dari negara manapun. Amerika Serikat bahkan menekankan jaminan bahwa pelayaran militer pun yang disebut sebagai operasi keamanan maritim seharusnya mendapatkan jaminan negara yang mengklaim kedaulatan di Laut Cina Selatan.

³³ M. Taylor Fravel, *U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995*.

Dadang Sobar Wirasuta mencatat sejumlah upaya untuk meredakan ketegangan dan mengendalikan potensi konflik di Laut Cina Selatan.³⁴

- a. DOC (Declaration On The Conduct of Parties in The South China Sea) antara ASEAN dan Tiongkok pada 4 November 2002 untuk menyelesaikan sengketa tanpa ancaman atau penggunaan senjata
- b. November 2012 dibentuk working group untuk membahas kode etik (Code of Conduct) yang disebut 1st WG ASEAN SOM or COC.
- c. Perjanjian bilateral antara Tiongkok dan Vietnam pada oktober 2011 tentang Principles for Resolving Maritime Issues.
- d. Vietnam dan Malaysia pada Mei 2009 telah menandatangani MoU tentang Komisi Pembatasan Landas Kontinen.
- e. Tiongkok aktif mengadakan pendekatan bilateral seperti dengan ASEAN Regional Forum dengan membawa tawaran bahwa perselisihan teritorial dapat diselesaikan dengan mengesampingkan masalah-masalah kedaulatan dan lebih mengedepankan pembangunan ekonomi.
- f. Tiongkok mengadakan pendekatan bilateral dengan ASEAN, tawaran bahwa perselisihan teritorial dapat diselesaikan dengan mengesampingkan masalah masalah kedaulatan dan lebih mengedepankan pembangunan ekonomi.
- g. Tiongkok menetapkan kewenangan dengan melakukan patroli di Laut Cina Selatan dan membangun kota-kota di wilayah sengketa.
- h. Tiongkok menerbitkan paspor baru dengan mencantumkan kawasan Laut Cina Selatan sebagai wilayahnya.
- i. Vietnam, Malaysia, dan Filipina merespon dengan meningkatkan kehadiran militernya di daerah sengketa
- j. Filipina mengganti sebutan Laut Cina Selatan menjadi Laut Filipina Barat.
- k. Vietnam mengganti dengan sebutan Laut Timur.
- l. Tiongkok menyebut Spratly dengan nama Nansa Qundo (kelompok pulau pantai).

Berbagai upaya perdamaian ini merupakan salah satu pola interaksi yang terbangun di Laut Cina Selatan. Tidak ada jaminan bahwa

³⁴ Dadang Sobar Wirasuta, "Keamanan Maritim Laut Tiongkok Selatan: Tantangan dan Harapan," *Jurnal Pertahanan*, Volume 3, Nomor 3 (Desember 2103)

Beijing akan membiarkan klaim tetangganya terhadap wilayah maritim yang diakui sudah ada sejak era kuno. Namun dengan adanya aliansi pertahanan sejumlah negara yang terlibat konflik dengan Tiongkok seperti Filipina, menyebabkan Beijing tidak langsung merespon klaim mereka yang berselisih dengan negaranya.

Penutup

Pendekatan *maritime security* terhadap Laut Cina Selatan berdasarkan tingkat analisis Barry Buzan mengenai negara menemukan bahwa konflik perbatasan maritim masih belum menemukan solusi. Masing-masing negara pengklaim kedaulatan bersikukuh mengenai batas-batas teritorialnya, sehingga menimbulkan masalah laten dalam *maritime security* di perairan Laut Cina Selatan.

Dalam konteks *international system* dimana pendekatan Buzan menggunakan kerangka *regional security complex* memperlihatkan ciri struktural yang terbagi dalam unit yang ada, jumlah unit, pola *amity* dan *enmity* dan *distribution of power*. Jumlah negara yang terlibat konflik Laut Cina Selatan sebanyak enam Negara, yakni Tiongkok, Taiwan, Filipina, Vietnam, Malaysia dan Brunei Darussalam menunjukkan tanda-tanda tidak mereda.

Dalam pola *amity* dan *enmity* (persahabatan dan permusuhan) menunjukkan empat negara anggota ASEAN tidak langsung berkonfrontasi dengan Tiongkok dalam sengketa perbatasan meskipun secara terbuka sudah menunjukan dokumen dan argumentasi hukum serta sejarah dalam memperkuat klaimnya. Tidak adanya sikap konfrontatif ini dilatarbelakangi oleh kemampuan militer di kawasan itu dibandingkan dengan Tiongkok. Selain itu negara-negara anggota ASEAN masih memiliki hubungan perdagangan yang erat dan Tiongkok termasuk salah satu sumber investasi besar bagi pembangunan negara-negara di Asia Tenggara.

Untuk mengimbangi kekuatan Tiongkok itu negara-negara tertentu seperti Filipina secara tidak langsung membuat front bersama dalam menghadapi pertikaian perbatasan maritim. Ini menunjukkan adanya pola *centered* dimana negara luar diajak mengimbangi negara yang kuat saat terjadi konflik perbatasan. Adanya pelibatan Amerika Serikat menunjukkan pula bahwa keamanan maritim di kawasan Laut Cina Selatan harus mendapatkan jaminan dari semua negara pengklaim. Amerika Serikat menekankan dalam kebijakannya bahwa akses

bebas harus ditegakkan di Laut Cina Selatan untuk mempertahankan kepentingan ekonomi di Asia Pasifik. Amerika Serikat juga menekankan bahwa stabilitas keamanan harus terjamin di Laut Cina Selatan yang merupakan akses sipil dan militer Amerika Serikat dan sekutunya.***

Daftar Pustaka

- Baldwin, David A. "The Concept of Security," *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, January 1997.
- Bateman, Sam and Ralf Emmers (eds). *Security and International Politics in the South China Sea Towards a Cooperative Management Regime*. London: Routledge. 2009.
- Buzan, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Harrow: Longman. 1991.
- Buzan, Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. London : Boulder.
- Buzan, Barry, Lene Hansen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CSIS. *18 Maps that Explain Maritime Security in Asia*. <http://amti.csis.org/atlas/>
- Emmers, Ralf. 2009. *Geopolitics and Maritime Territorial Dispute in East Asia*. London: Routledge.
- Feld, Lutz Dr. Peter Roell, Ralph D. Thiele. 2013. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. Berlin: Institut für Strategie-Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung ISPSW.
- Fravel, M. Taylor. 2014. *U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995*. Policy Report. S Rajaratman School of International Studies.
- Hayton, Bill. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Hough, Peter. 2008. *Understanding Global Security*. London: Routledge.
- Hough, Peter, Shahin Malik, Andrew Moran and Bruce Pilbeam. 2015. *International Security Studies Theory and practice*. London: Routledge.
- Huang, Jing and Andrew Billo (eds). 2015. *Territorial Disputes in the South China Sea Navigating Rough Waters*. London: Palgrave Macmillan.

- Keliat, Makmur. 2009. "Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia". Dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Volume 13, Nomor 1, Juli 2009 (111-129).
- Kraska, James. 2011. *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Mirski, Sean. 2015. *The South China Sea Dispute A Brief History*. Dalam Lawfare. <https://www.lawfareblog.com/south-china-sea-dispute-brief-history>.
- Prasodjo, Haryo. Keamanan Regional dan Security Complex. Dalam <http://www.haryoprasodjo.com/2014/04/keamanan-regional-dan-scurity-complex.html>. Diakses 1 Juli 2016.
- Rahman, Christopher. 2009. *Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand*. Wellington, NZ : Centre for Strategic Studies: New Zealand, Victoria University of Wellington.
- Reynold, Julius D. A. 2009. *Securitization Discourse in China's Relations with Central Asia dan Russia*. Thesis : Central European University.
- Rosenberg, David and Chritopher Chung. 2018. "Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities". *Dalam Ocean Development & International Law*, 39: 51-68, 2008.
- Shicun, Wu and Zou Keyuan (eds). 2009. *Maritime Security in the South china Sea Regional Implications and International Cooperation*. Farnham: Ashgate.
- Stone, Marianne. 2009. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. Paris: Group d'Etudes et d'Expertise.
- Viotti, Paul R. Viotti and Mark V Kauppi. 2013. *International Relations and World Politics*. Boston: Pearson.
- Wirasuta, Dadang Sobar. 2012. "Keamanan Maritim Laut Tiongkok Selatan: Tantangan dan Harapan." Dalam *Jurnal Pertahanan* Desember 2013, Volume 3, Nomor 3.

Membuka Ruang Baru Demokrasi Partisipatif Bagi *Community Policing*: Peran Forum Warga

Djuni Thamrin

Concern: Consultancy and Research Network

E-mail: juni.thamrin@gmail.com

Abstract

This paper argues to push and open participative democratization space for citizens, particularly the destitute and marginalized, to actively participate in public decision making that implicate their future quality of life, including involvement in community policing or Polmas. Examples from all over the world identified from various studies show that the more expansive and intensive the participation involvement of citizens in a country governance, development continuity will be cheaper and easier to push towards.

Keywords: participative democracy, community policing, Polmas and Forum Warga

Abstrak

Tulisan ini mengundang perdebatan untuk mendorong dan membuka ruang demokratisasi partisipatif bagi warga negara, khususnya kelompok miskin dan marginal terlibat secara aktif dalam proses-proses pengambilan keputusan publik yang berimplikasi atas perbaikan kualitas hidupnya dimasa mendatang, termasuk keterlibatan dalam konsep community policing atau Polmas. Contoh dari berbagai penjuru dunia yang telah diidentifikasi dari berbagai studi menunjukkan bahwa makin luas dan intensif keterlibatan partisipasi warga dalam manajemen tata kelola negara, makin mudah dan murah mendorong keberlangsungan pembangunan.

Kata kunci: demokrasi partisipatif, community policing, Polmas dan Forum Warga

Pendahuluan

Gelombang demokratisasi dunia sudah tidak terhindarkan lagi, terutama interaksi antar warga dunia maupun relasi sesama warga negara dengan pemerintahnya dalam manajemen dan pengelolaan

negara, relasi antar negara maupun organisasi-organisasi produksi besar yang melibatkan *stakeholders* yang luas semakin dinamis. Proses yang semakin terbuka tersebut tentunya diikuti pula dengan dinamika baru, baik dalam bentuk sinergitas yang semakin baik dan bersamaan juga dengan meruncingnya persaingan dan konflik. Dalam penyelenggaraan negara yang demokratis, penyelenggara negara harus dapat menjamin proses interaksi antar warga berjalan secara baik dan produktif tetapi dengan tetap menjaga keseimbangan dan ketertiban bersama. Tugas itu tentu sangat tidak mudah. Di satu sisi harus dapat menjamin penegakan hukum dan ketertiban, di sisi lain harus dapat mewujudkan penampilan yang sangat bersahabat, tidak menakutkan dan berbaur dengan sesama. Tugas terbesar itu secara formal berada di pundak kepolisian sebagai wakil dari penyelenggara negara dalam bidang ketertiban dan keamanan.

Indonesia sendiri sebagai sebuah negara, saat ini sedang memasuki fase transisi dari negara berkembang menuju menjadi negara maju, dengan segudang permasalahan yang tetap mengikutinya. Persoalan tersebut diantaranya adalah: (1) menerima dampak arus mobilisasi dan globalisasi yang semakin intensif baik berupa arus barang, investasi, uang, jasa dan migrasi manusia; (2) ancaman teroris dan gerakan *fundamentalism*, demonstrasi massal atas berbagai problema sosial, ekonomi dan politik, gerakan buruh dan gangguan keamanan lain seperti pencurian kayu dan (pem)bakaran hutan, sengketa agrarian, (peng)rusakan lingkungan hidup; (3) meningkatnya tuntutan terhadap perbaikan kualitas layanan publik; (4) menajamnya ketimpangan sosial ekonomi dalam akses terhadap alokasi sumberdaya; (5) ancaman disintegrasi nasional, dan (6) kemiskinan, kebodohan dan ketidakadilan sosial-ekonomi.¹ Keseluruhan permasalahan di atas, berpotensi menjadi kejahatan yang merugikan warga dan negara bila tidak solusi yang tepat. Dalam penanganannya oleh Polri dikategorikan dalam 4 kategori tindak kejahatan yaitu: (1) kejahatan konvensional; (2) kejahatan transnasional; (3) kejahatan berkaitan dengan kekayaan negara dan (4) kejahatan yang mempunyai implikasi terhadap kontijensi.

¹ Lihat dan bandingkan dengan problematika yang dihadapi oleh polisi di Uni Eropa, dimana sebuah buku panduan telah dirumuskan yaitu *Guidebook of democratic policing by senior police advisor to the OSCE (Organization of Security and Co-operation in Europe) Secretary General*, 2008. Buku panduan tersebut menyebutkan bahwa kelembagaan kepolisian sebagai institusi pelayanan public yang mempunyai tugas untuk mengawal ketertiban, keamanan, keadilan dan kerjasama dalam masyarakat yang majemuk, demokratis dengan menghormati hak asasi manusia dan kebebasan individual dalam konteks problematika yang berkembang di negara-negara anggota Uni Eropa.

Dapat dibayangkan bagaimana beratnya tugas Polri dalam mengantisipasi dan menjaga keamanan maupun ketertiban umum atas dampak-dampak sosial-ekonomi dan politik yang terjadi di Indonesia saat ini seperti yang telah diidentifikasi di atas. Tentu, perlu dipikirkan lebih jauh bagaimana Polri secara strategis dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan melibatkan partisipasi warga dalam konsep *community policing* atau Polmas. Konsep ini secara luas telah diterapkan dan dipraktikkan di banyak negara. Karena yang pasti rasio jumlah polisi dengan penduduk dan luas wilayah RI sangat tidak seimbang².

Dalam kerangka *counter terrorism*, pemerintah Inggris dan pemerintah Jerman telah memanfaatkan konsep *community policing*, khususnya untuk mendapatkan informasi tentang gerak dan peta teroris yang masuk ke salah satu wilayah mereka. Pemerintah Inggris menggunakan *community intelligence* secara sistematis untuk menangkal gangguan keamanan di sana. Dalam analisisnya Inees Martin menyatakan bahwa pelibatan masyarakat di Inggris dalam menjaga keamanan dan ketertiban umum di wilayahnya dapat menurunkan insiden terorisme dan membuat calon teroris tidak merasa mendapatkan tempat untuk membiakan gagasan fundamentalisnya maupun melakukan tindakan terornya. Masyarakat secara otomatis memberikan informasi "intelegen" pada pihak kepolisian UK bagi setiap orang baru yang datang ke wilayah mereka. Informasi intelijen itu disampaikan secara elektronik pada pusat data mereka tanpa harus mengorbankan hak para pendatang. Pengawasan itu menjadi rutin, khususnya untuk memantau perilaku orang baru, maupun warga mereka sendiri apabila melakukan sesuatu yang mencurigakan. Situasi itu agak mirip dengan situasi di Jerman Timur sebelum *reunification* dijalankan di sana.³

Di Indonesia sendiri penerapan konsep awal *community policing*, telah dimulai pada masa penjajahan Belanda dan dilanjutkan secara ketat

² Ratio jumlah polisi yang ideal menurut standar PBB adalah 1:400 atau 1:300. Sementara ratio yang ada sekarang di Indonesia masih 1:500. Memang ratio jumlah polisi dibandingkan dengan penduduk tidak selalu berbanding linier dengan kinerja polisi. Di beberapa kota besar di Amerika, ratio polisi dengan jumlah penduduk tidak menggambarkan kinerja keberhasilan Polisi. Banyak studi yang telah menunjukkan kaitan ini, lihat antara lain studi Lotfin and McDowall, 1982; Krahn and Kennedy, 1985; Koenig, 1991; Laurie, 1970; Gurr, 1979; Emsley, 1983; Silberman, 1978; Reiner, 1985; Lane, 1980; dan Walker, 1989.

³ Innes Martin, "Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605 ,1, (2006). 222-241; Donald, Black. "Terrorism as social control" dalam *Terrorism and Counter-Terrorism: Criminological Perspectives*, ed. Mathieu Deflem. (Greenwich, CT: JAI. 2004)

saat pendudukan pemerintah Jepang di Indonesia, dengan menerapkan sistem seperti RT-RW dan penerapan tamu harus lapor 1x24 jam.⁴ Selama lebih dari tiga puluh tahun belakangan, Polri telah merevitalisasi konsep *community policing* sebagai konsep Polmas. Dalam penerapannya, konsep Polmas banyak membantu penyelesaian tugas-tugas keamanan dan menjaga ketertiban khususnya di daerah terpencil di seluruh bagian wilayah Indonesia. Pada intinya Polmas ini adalah membangun jaringan sosial yang kokoh untuk dapat saling menginformasikan setiap gejala ketidaknormalan kehidupan sosial, baik di dalam masyarakat maupun antar komunitas. Gejala problema sosial yang muncul, dapat dengan cepat dikomunikasikan antara tokoh warga pada pihak kepolisian terdekat sehingga dapat mengambil antisipasi strategis yang tepat. Dalam konteks dimana gerakan terorisme masih eksis seperti saat ini, dimana mereka sering membangun pola kerja dalam bentuk sel-sel kecil, maka mengaktifkan partisipasi warga, khususnya forum warga untuk memantau setiap gejala dari suatu relasi dalam masyarakat yang memunculkan tanda tanya segera dapat diantisipasi dari awal.

⁴ Pada masa pendudukan Jepang, pemerintah penjajah Jepang melakukan upaya kontrol ketat atas situasi keamanan di tingkat warga dengan menerapkan *tonarigumi*, atau semacam konsep RT/RW (Rukun Tetangga/Rukun Warga). Menurut Aiko Kurasawa dalam *Mobilisasi dan Kontrol*, dia menulis bahwa konsep *tonarigumi* resmi dikenalkan di Jawa pada bulan Januari 1944. Pada jenjang terendah, *tonarigumi* terdiri dari 10 atau 20 rumah tangga dan “berlaku untuk memperketat cengkeraman pemerintah atas penduduk serta untuk meningkatkan komunikasi dengan mereka.” Di Jepang, cikal bakal *tonarigumi* ada sejak zaman Tokugawa. Saat itu, unit dasar masyarakat pedesaan disebut *buraku*, yakni pengelompokan rumah secara alamiah terdiri dari 50-100 rumah tangga yang dibagi ke dalam beberapa kelompok yang disebut *goningumi* (rukun lima rumah tangga). Setelah Restorasi Meiji, *buraku* dibubarkan. Pada 1890, sekira 76.000 *buraku* direorganisasi melalui dekrit pemerintah ke dalam unit administratif baru: *son* yang dikepalai oleh *soncho*. Saat itu, jumlah *son* ada 12.000. Tapi di banyak daerah *buraku* tetap dihidupkan dengan nama baru: *tonarigumi*. Kementerian Dalam Negeri Jepang mulai menaruh perhatian kepada manfaat *tonarigumi* sebagai unit terendah untuk melakukan kontrol dan sekaligus memobilisasi penduduk. *Tonarigumi* bertindak sebagai sarana efektif dalam melakukan kontrol atas penduduk Jepang pada masa perang. Setiap rumah tangga dipaksa supaya berpartisipasi, dan bagi yang tidak mau, tidak berhak untuk ikut serta dalam kegiatan regional apa pun, termasuk distribusi makanan; lihat juga dalam Adam, A.W., “RT/RW di Era Orde Baru Menjadi “momok” bagi Kebebasan Masyarakat Sipil,” *Sinar Harapan*, 1 November (2004).

Alasan Startegis Membuka Ruang Partisipasi Warga

Setidaknya ada 4 alasan utama dimana ruang partisipasi politik warga dalam proses penjaga dan mengembangkan sistem keamanan dan ketertiban umum perlu diberikan tempat yang sangat signifikan, yaitu:

1. Pemerintahan di manapun di dunia ini, sekalipun yang telah dibangun berdasarkan pada praktik yang sangat demokratis dan memadai secara ekonomi, tidak dapat memenuhi semua kebutuhan warganya secara penuh dan memuaskan, termasuk kebutuhan tentang keamanan dan ketertiban. Sehingga partisipasi warganya dapat memberikan kontribusi untuk mengisi dan mengatasi hal tersebut. Bentuk-bentuk partisipasi warga dalam program Polmas bisa mulai dari spektrum yang paling kuat seperti *engagement* dalam perencanaan sampai evaluasi program keamanan lingkungan sampai pada bentuk kemitraan. Melalui partisipasi yang aktif, warga dapat mengekspresikan kepeduliannya maupun melakukan kontrol sosial. Goetz dan Gaventa bahkan memberikan pandangan bahwa ekspresi kepedulian warga terhadap negaranya dapat berupa *complaint*, protes yang terorganisir, lobi dan berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan publik dan menjalankan program-program pelayanan.⁵ Tujuannya untuk mendapatkan pelayanan Polmas sebagai salah satu pelayanan publik yang terus menerus meningkat kualitasnya.
2. Pemerintah, termasuk jajaran kepolisian memerlukan adanya *check and balances* dari warga untuk mewujudkan pertanggungjawaban kerjanya yang optimal. Warga tidak dapat memberikan peran ini hanya pada politisi belaka. Warga yang makin sadar dan dewasa dapat memahami kompleksitas dari berbagai isu pembangunan keamanan nasional dan daerah sehingga relatif mudah untuk terlibat dalam proses keputusan publik yang sehat. Warga yang aktif akan dapat memelihara hasil-hasil pembangunan keamanan daerah secara berkelanjutan.
3. Partisipasi warga dapat memperkokoh solidaritas sosial untuk membangun bangsa sehingga memperkecil gerakan-gerakan separatis dari kelompok yang 'kecewa' maupun infiltrasi dari luar yang dapat merusak solidaritas sosial. Warga adalah pihak yang sangat tepat untuk merumuskan kebutuhannya sendiri dan

⁵ Anne Marie Goetz and John Gaventa, *Bringing Citizen Voice and Client Focus Into Service Delivery*, (United Kingdom: Institute of Development Studies, 2001)

- menciptakan solusi yang tepat untuk mereka. Peran forum warga untuk menjalankan program Polmas akan membawa percepatan pembangunan di daerah.
4. Partisipasi mendorong seluruh *civil society* untuk menciptakan sinergi dan kemitraan dengan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Secara singkat, biaya sosial, politik dan ekonomi untuk perubahan masyarakat menuju suatu cita-cita tertentu menjadi sangat murah. Partisipasi warga sebenarnya membawa serta prinsip hak asasi manusia, untuk mendapatkan kesempatan melakukan ekspresi diri. Hal yang sangat penting yang dapat dikemukakan sebagai salah satu argumen penting adalah jalan menuju pada keadilan sosial, karena setiap pihak mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama, khususnya bagi kelompok-kelompok rentan, marginal dan miskin. Mereka dapat mengekspresikan hak dan aspirasinya dan memperoleh kesempatan untuk memperkuat diri dalam mengakses sumber-sumber pertumbuhan yang ada di daerah tersebut.

Perdebatan dan Praktik Tentang Pelibatan Masyarakat

Pelibatan aktif warga sipil melalui pengorganisasian mereka sendiri, lazimnya disebut dengan nama umum sebagai forum warga, telah memunculkan debat yang menarik. Termasuk pelibatan mereka dalam agenda Polmas. Kelompok yang kontra akan keterlibatan forum warga sebagai elemen penting dalam pengelolaan proses pembangunan dan Polmas, kebanyakan adalah kelompok yang pro-kemapanan. Mereka umumnya berasal dari partai politik dan kalangan penguasa. Mereka beranggapan bahwa peran warga ataupun forum warga hanya sebatas dalam proses pemilihan umum yakni memilih wakil-wakil mereka yang duduk di parlemen di berbagai tingkatan maupun kepala daerah di berbagai tingkatan pula. Setelah itu, dalam implementasi program-program pembangunan atau yang biasa disebut sebagai kegiatan *day-to-day* pelaksanaan pembangunan seluruhnya diserahkan pada wakil-wakil yang sudah mereka percayakan. Kelompok ini termasuk dalam kelompok yang mempromosikan demokrasi formal.

Mereka memandang agak pesimis terhadap arah dan semangat transformasi sosial, terutama dalam sistem politik yang masih bersifat *patron-client*. Bagi kelompok ini yang terpenting bahwa demokrasi prosedural telah dijalankan, dan sisanya sangat tergantung pada mereka untuk menjalankan roda pemerintahan. Pasca kekuasaan

rezim Soeharto, elite-elite politik Indonesia masih di dominasi oleh para politikus-birokrasi yang menguasai sumber-sumber perekonomian vital negara dan mempunyai hubungan dekat dengan para investor kotor. Mereka hanya berganti baju dan kembali memasuki dan mengendalikan pengambilan keputusan publik untuk kepentingan kelompok, klan dan status quo. Mereka tidak terlalu menyukai diterapkan prinsip *good governance*, khususnya dimensi akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Argumen yang sering mereka kemukakan adalah aspek teknis yang sangat menyulitkan dalam pelibatan warga dalam kegiatan tata kelola dan manajemen pembangunan sehari-hari. Bahkan, dalam regenerasi dan reproduksi untuk aktor politik yang akan menyertai dan menggantikan mereka hanya dilakukan dalam lingkaran dalam kelompok mereka sendiri. Mereka inilah yang oleh Tornquist dan Hadiz sebagai perilaku 'kaum penjahat birokrasi.'⁶

Kelompok ahli yang lain menyebutkan bahwa dalam *formal-democracy* maupun *procedural-democracy* di dalamnya selalu melekat *deficit-democracy*. Karena kehidupan dan kekuasaan dan keputusan strategis pada hakekatnya adalah negosiasi harian dan merupakan proses yang harus dijalankan secara rutin. Pembangunan ataupun penyelenggaraan kegiatan Polmas misalnya, tidak efektif apabila hanya dilaksanakan oleh forum warga dalam waktu tertentu saja. Kegiatan tersebut harus dijalankan dan dibangun secara rutin dan berkala. Sehingga sangat diperlukan adanya *engagement* yang intensif dari forum warga dalam kegiatan Polmas dalam bentuk implementasi yang lebih rutin. Memang selama ini, akibat dari sistem politik yang otoritarian gerakan pro-demokrasi dan warga sipil di Indonesia belum dapat memberikan sumbangan perubahan politik yang signifikan karena mereka masih terfragmentasi, kurang mampu berorganisasi secara baik dan masih mempunyai jarak sosial dengan kelompok-kelompok miskin yang menjadi mitra kerja mereka.⁷

Antlov mengemukakan bahwa dalam tataran mikro cukup banyak praktik demokratisasi lokal yang menarik yang dijalankan dan dikembangkan oleh berbagai kelompok masyarakat sipil baik di Indonesia

⁶ Vedi Hadiz dan Richard Robison, "Neo-liberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox," *Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 2 (2005)

⁷ Sukma, R., "Military and Politics in Post-Suharto Indonesia," dalam T. Nguyen and F. Richter (eds), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times*, (Singapore: Times Media Private Ltd, 2003); Tornquist, O. et.al, "Executive Report: 1st Round Study of The Problems and Options of Indonesian Democratisation," (2004) www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/tornquist.pdf

maupun di seluruh dunia.⁸ Dalam tiga dekade belakangan ini, dilaporkan dari berbagai penelitian bahwa inovasi tata kelola negara yang telah melibatkan forum warga yang umumnya merupakan kelompok miskin dan marginal, antara lain: Fung dan Wright (2001) meneliti dinamika (1) *Neighbourhood Governance Council of Chicago*, yang telah berhasil menjadi saranan untuk menyalurkan keresahan dan keluhan warga kota Chicago tentang pengaturan kekuasaan polisi yang tidak terkontrol menjadi *community policing* dan sekolah warga di bawah pemerintah kota yang sebelumnya tidak mendengar aspirasi warga kota Chicago;⁹ (2) *The Wisconsin Regional Training Partnership* yang bersama-sama dengan organisasi buruh, kamar dagang dan industri dan pemerintah kota menjalankan aktivitas pendidikan kepada warga kota untuk meningkatkan kemampuan keluarga buruh untuk dapat *survive* ketika krisis ekonomi dan keamanan terjadi di USA;¹⁰ (3) *The Habitat Conservation Planning Groups (HCP)* yang memberi pengetahuan kepada warga negara Amerika tentang kasus-kasus penting yang selama ini diabaikan yang berkaitan dengan penghormatan hak-hak dasar warga; (4) *City's participatory budgeting process of Porto Alegre-Brazil*, hampir seluruh warga kota Porto Alegre di Brazil melakukan musyawarah terbuka untuk memutuskan peruntukan dan alokasi dana pembangunan kota dalam seluruh aspek, khususnya peruntukan bagi program perlindungan sosial dan keamanan kota, dan (5) *Panchayat reform in West Bengal and Kerala, India*, yang berhasil melakukan penurunan kekuasaan fiskal dari peringkat kota menjadi otoritas di peringkat desa/dusun. Perubahan itu semua telah berhasil mengurangi tingkat kemiskinan dan perluasan layanan perlindungan sosial bagi orang miskin di kawasan desa di India.

Perjuangan yang setara juga dilakukan oleh kelompok perempuan miskin di Himachal Pradesh dan Kerala, India. Perjuangan forum warga perempuan itu adalah untuk mendapatkan pelayanan perlindungan dan keamanan bagi perempuan dan anak dengan mengintegrasikan fasilitas pemukiman mereka dengan kawasan perumahan mewah terpadu di

⁸ Antlov, H., "Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia", dalam E. Aspinnall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, (Singapore: ISEAS, 2003), 72-86

⁹ Archon Fung dan Erik Olin Wright, "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, Vol. 29 No. 1, (March 2001), 5-41

¹⁰ Laura Dresser, Joel Rogers & Scott Drazil, "Wisconsin Regional Training Partnership" <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/dresser.pdf>

Punjab Marla dan Sindh Goth Abad di India. Model perjuangan forum warga miskin ini telah banyak menarik minat para ahli ilmu sosial politik.¹¹

Penelitian yang dilakukan oleh Thurson dan kawan-kawan di Ottawa, Canada mengkaji aspek strategis dari perjuangan warga miskin kota yang tergabung dalam organisasi seperti forum warga.¹² Selain mereka terlibat dalam kegiatan pengelolaan keamanan di tingkat lokal, mereka juga terlibat dalam kegiatan bersama di bidang kesehatan di *Calgary Health Region* Canada. Kajian Thurson membuktikan bahwa proses pengambilan keputusan strategis yang berkaitan dengan peruntukan dana kesehatan dan keamanan kota serta penilaian program pelayanan publik sangat optimal apabila dilaksanakan dengan cara-cara partisipatif. Proses ini berlangsung terus dan berhasil meningkatkan kemampuan sosial politik warga miskin untuk bernegosiasi terhadap pemerintah daerahnya. Sehingga warga miskin dapat mengambil keputusan dalam alokasi sumberdaya penting yang berkaitan dengan kualitas kehidupan mereka sehari-hari. Penelitian yang dilakukan oleh Thurson dan kawan-kawan itu memberikan penekanan bahwa proses demokrasi lokal dapat memperkuat posisi tawar forum warga yang umumnya terdiri dari warga miskin kota.

Gejala munculnya inisiatif forum warga dalam *governance engagement* untuk proses-proses pengambilan keputusan di tingkat lokal ternyata berkaitan erat dengan perubahan nasib mereka sendiri, saat ini telah menjadi perhatian dunia internasional. Lebih dari 93 buah negara di dunia ini telah mempraktikkan untuk memberi ruang kepada warganya untuk terlibat dan bereksperimen melakukan pengorganisasian diri. Mereka kemudian terlibat secara langsung dalam proses-proses pengambilan keputusan penting di pelbagai peringkat masyarakat. Bahkan, pada tingkat yang lebih luas, melintasi batas negara, keterlibatan forum warga juga telah dilakukan. Kajian yang dilakukan oleh Sneddon & Fox di daerah aliran sungai Mekong menunjukkan bahwa proses pengelolaan sumberdaya sekitar sungai Mekong telah melibatkan banyak aktor, mulai dari para nelayan, petani, peternak, perambah hutan,

¹¹ Jim Ife, *Community Development: Community based-alternatives In An age of Globalization.*, 2nd Edition. (Australia: Pearson Education, 2005); Howard Jones, *Social welfare in third world development*, (London: MacMillan, 1990); Suharto, Edi., "How informal enterprises coped with the Asian crisis: The case of pedagang kakilima in Bandung Indonesia," dalam Edwina Palmer (ed.) *Asian future Asian tradition* (Folkestone, Kent: Global Oriental, 2004).

¹² Thourston, W.E., Mac Kean, G., Vollman, A., Casebeer, A., Weber, M., & Bader, J. "Public participation in regional health policy: a theoretical framework," *Health Policy*. 2005 Sep 8;73(3):237-52.

pemerintah daerah, pemerintah pusat bahkan pemerintah negara jiran (Thailand, Lao PDR, Cambodia dan Vietnam) adalah pihak-pihak yang berkepentingan terhadap akses serta pengelolaan sumberdaya aliran sungai Mekong.¹³ Hal yang menarik adalah usaha dari keseluruhan pihak ini membentuk *Mekong River Commission* (MRC) yang bersifat multi-pihak. Aspek keamanan dan ketertiban dalam pengelolaan sumberdaya Mekong ini telah diadopsi menjadi prosedur standar kerja-kerja mereka. MRC kemudian dipercaya untuk mendorong proses-proses perundingan yang lebih luas, berkomunikasi dan penyamaan langkah dengan seluruh pemangku kepentingan dari sungai Mekong di negara lain secara regional.

Praktik dan bentuk-bentuk demokratisasi warga tersebut makin memberikan 'ruang dan saluran' bagi kelompok miskin dan marginal untuk mengekspresikan kepentingannya mereka terutama dalam proses pengambilan keputusan publik di tingkat lokal. Desentralisasi dan otonomi daerah memberikan ruang gerak yang signifikan atas munculnya berbagai inisiatif lokal dan gerakan kelompok miskin serta marginal memasuki arena pengambilan keputusan publik, termasuk dalam merencanakan dan menjamin keamanan dan ketertiban di wilayah mereka, sekalipun jauh dari pelayanan formal kepolisian. Masyarakat adat yang hidup di hutan lindung maupun di pedalaman, Masyarakat yang hidup di pulau-pulau terluar dan mereka yang terlahir di daerah terpencil adalah contoh komunitas yang harus dan perlu membangun sistem keamanan dan ketertiban mereka sendiri. Forum warga adalah kendaraan dari warga sipil untuk dapat berekspresi dan berorganisasi di tingkat komunitas.

Dahulu, dalam sistem pemerintahan terpusat, warga diartikan sebagai "orang yang harus diatur/diperintah". Sebagai warga negara yang baik, warga diharapkan dapat mematuhi peraturan dan memenuhi kewajibannya, baik kepada warga negara lain maupun kepada "pihak yang mengatur/memerintah". Sebaliknya pihak yang mengatur/memerintah berkewajiban memberikan perlindungan kepada warga, membantu menyiapkan perangkat pembangunan untuk warga dan memecahkan persoalan yang mereka hadapi serta meningkatkan kehidupan mereka menjadi lebih baik.

Akan tetapi dalam kenyataannya tidak selalu demikian. Pemerintah tidak selalu dapat memenuhi kewajibannya dan cenderung memonopoli mandat yang diberikan padanya bahkan cenderung korup. Partisipasi

¹³ Chris Sneddon dan Coleen Fox, "Power, Development, and Institutional Change: Participatory Governance in the Lower Mekong Basin," *World Development*, Volume 35, Issue 12, (Desember 2007), 2161-2181.

warga memungkinkan mampu memerintah diri sendiri dengan cara dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan publik yang menyangkut kehidupan, mata pencarian, keamanan dan ketertiban komunitas, lingkungan dan kehidupan sosial warga sendiri. Pemerintah memang bertugas mengatur, namun tidak sepenuhnya, dan bukan tanpa syarat. Salah satu argumen terkuat dari partisipasi aktif warga adalah warga memberikan kontribusi bagi terwujudnya *local good governance*. Penguatan suara warga bermakna bahwa mereka bukan hanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tetapi mereka ikut juga menentukan arah dan bentuk pembangunan yang mereka inginkan. Dalam situasi seperti ini kualitas dan kapasitas partisipasi warga dalam pemerintahan sehari-hari menjadi sangat penting. Pemberian ruang partisipasi ini merupakan praktik yang genuin dari proses demokratisasi.

Situasi seperti ini pernah pula di alami oleh negara Philipina setelah 22 tahun di bawah tekanan rezim otoriter Marcos maupun negara Brazil yang mengalami masa depresi di bawah tekanan rezim militer. Hanya saja konteks dan tanda-tanda vital antara ketiga negara itu berbeda. Di Philipina gerakan warga sipil yang didorong oleh aliansi gereja dan kelompok demokrat-sosialis cukup berakar. Sehingga pada akhir kejatuhan Marcos peranan *people power* terlihat lebih dominan. Di Brazil, sekalipun junta militer yang otoriter berkuasa, mereka masih membiarkan gerakan buruh-buruh industri (terutama industri otomotif) mengkonsolidasikan diri. Sampai akhirnya partai buruh di Brazil, *Partido dos Trabalhadores* atau sering di sebut PT, dapat memenangkan pemilu sebagai presiden dan beberapa posisi gubernur serta walikota di sana. Perubahan politik dan struktur sosial kemudian dijalankan melalui diberlakukannya mekanisme transparansi anggaran dan *participatory budgeting*. Di Indonesia, sepanjang 32 tahun kekuasaan Suharto, hal yang paling dasar bagi tumbuhnya gerakan demokrasi telah di kebiri. Warga sipil pada dasarnya dilarang berorganisasi yang berbeda dengan keinginan dan kepentingan kekuasaan pemerintah pada saat itu. Ditambah pula dengan terjadinya krisis finansial yang berkepanjangan maka proses 'pemulihan' kehidupan sosial ekonomi politik warga sipil setelah mengalami "depresi" demokrasi menjadi lebih lama dibandingkan dengan negara-negara pembanding di atas. Dengan mengingat pula jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar (nomor 4 di dunia) yang sebagian besar masih mempunyai pendidikan rendah dan masih banyak yang hidup miskin serta wilayah negara yang cukup luas, maka kombinasi keseluruhan aspek-aspek tersebut membuat saat ini, Indonesia seolah-olah tidak ada perubahan dalam sistem politik dan kehidupan demokratisasinya.

Membuka Ruang Partisipasi Publik: Menuju Demokrasi Populer

Keterlibatan warga dalam *governance* telah diterima sebagai 'aksioma' kebijakan dan pandangan umum dalam dunia kerjasama pembangunan internasional. Lembaga-lembaga internasional saat ini telah mensyaratkan bahwa proses pembangunan yang dananya berasal dari kerjasama pembangunan internasional, ataupun memiliki implikasi hubungan internasional, maka harus dijalankan dengan pendekatan partisipatif. Setidaknya harus memperhitungkan warga masyarakat sebagai *stakeholder* yang setara dengan aktor-aktor lainnya dalam perencanaan program pembangunannya. Pandangan tersebut berakar pada asumsi bahwa partisipasi dapat mendorong terbangunnya warga negara yang baik, keputusan-keputusan yang tepat dan hasil akhirnya dapat membangun pemerintahan yang baik pula.¹⁴ Dalam tataran praktis, keterlibatan warga dalam *governance* bermakna keterlibatan langsung mereka dalam proses pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka sebagai jawaban atas defisit demokrasi yang sering terjadi terutama di negara-negara berkembang.

Apabila prinsip dan praktik demokrasi populer dapat dijalankan secara sistematis dalam suatu negara ataupun komunitas tertentu, hal tersebut akan membawa implikasi luas terhadap terjaminan kesehatan kehidupan social, ekonomi dan politik masyarakat yang bersangkutan. Dalam kondisi seperti itu pihak pemerintah (termasuk pemerintah daerah) tidak bisa tidak harus benar-benar melayani kepentingan warganya dan politisi serta wakil rakyat harus bertanggungjawab serta mendengarkan suara warga mereka. Pemerintah tidak bisa lagi hanya menikmati menjadi elite politik yang menggenggam seluruh kekuasaan dan sumberdaya serta menikmatinya untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan mereka belaka, tetapi harus melayani kepentingan warga apabila mereka akan terpilih kembali. Implikasi lainnya adalah, kegiatan publik menjadi lebih inovatif karena setiap warga terlibat secara aktif dan tingkat korupsi dana publik menjadi sangat berkurang.

Bentuk demokrasi populer yang diwujudkan melalui mekanisme partisipasi seperti ini, bukan hal yang mustahil. Beberapa negara sudah mempraktikkannya. Bolivia misalnya telah menjalankan *The Bolivian Law of Popular Participation* yang sangat tegas mengakui keberdaaan organisasi warga secara teritorial (semacam RW di Indonesia dengan mempunyai hak

¹⁴ Andrea Cornwall, "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation." *IDS Bulletin*, Vol. 35. Number 2, (April 2004), 1-10.

budget yang tegas). Mereka bahkan mempunyai hak untuk membekukan dana publik yang diamanatkan pemerintah (daerah) apabila pemda mereka tidak menjalankan hasil keputusan warga yang dijalankan secara partisipatif.¹⁵

Baekait dengan implementasi undang-undang partisipasi di Bolivia, proses keamanan dan ketertiban warga juga otomatis menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Termasuk anak dan remaja serta kelompok perempuan maupun kalangan *senior citizen*, mereka telah berhasil merumuskan keperluan spesifiknya dalam program *community policing* disana. Kebutuhan spesifik dari setiap segmen dalam masyarakat untuk mendapatkan jaminan keamanan dan ketertiban dari gangguan yang mungkin muncul, serta cara-cara menanggulangi apabila terjadi gangguan tersebut sudah menjadi bagian yang disiapkan, diperbincangkan, direncanakan, dialokasikan anggarannya dan dilaksanakan secara partisipatif. Tentunya, aspek-aspek teknis kepolisian tetap menjadi domain utama bagi pelayanan *policing* di sana.

Labih jauh ruang partisipasi publik diartikulasikan sebagai paradigma baru mengenai pembangunan yang memberikan kerangka terhadap gagasan bahwa warga mampu menolong dirinya sendiri; mampu menyatakan kebutuhan mereka dan dapat mencari jalan keluar dari masalah mereka; mampu bertindak sebagai partisipan aktif, bukan sekedar penerima proses pembangunan. Partisipasi warga diartikan sebagai: *proses, cara, sarana bagi warga, terutama kelompok miskin dan marginal untuk terlibat dan turut mengendalikan sumberdaya (alokasinya) melalui berbagai proses pengambilan kebijakan publik yang berpengaruh langsung terhadap kehidupan mereka.*¹⁶

Pada masa lalu sangat kuat anggapan bahwa pemerintah dapat mewakili, mengetahui dan memahami semua persoalan pembangunan dan masalah warganya. Oleh karena itu pemerintah sering secara sadar atau tidak sadar bertindak sebagai 'agen tunggal' pembangunan yang melaksanakan semua dimensi dan kerja-kerja proyek pembangunan. Masyarakat dianggap sebagai *beneficiary*, penerima hasil-hasil karya pembangunan yang dijalankan pemerintah. Bahkan di Indonesia dalam dasawarsa 70-an ketika pemerintah Orde Baru sedang "kuat-kuat"nya

¹⁵ Juni Thamrin, *Catatan Pembuka: Pentingnya Partisipasi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik. Dalam Perencanaan Partisipatif: Pendekatan Baru Untuk Local Good Governance*. Buku seri perencanaan partisipatif. Logolink International workshop; IDS-IPGI-The Ford Foundation. IPGI SEKNAS (2001)

¹⁶ Nierras, R, Bishop, E, Abao, C and Rose Millianos, K. 2002, *Making Participatory Planning in Local Governance Happen*, unpublished mimeograph, Logolink, IDS, UK

ditambah dengan *booming* migas, warga lebih dianggap sebagai “sasaran dan target pembangunan” yang dilaksanakan dengan cetak birunya (*blue print*) yang diimpor dari keberhasilan modernisasi di negara-negara Utara.

Sebagai reaksi atas banyaknya kegagalan dalam implementasi atas ‘cetak biru’ ini, pada dasawarsa 80an mulai ada koreksi atas strategi pembangunan. Para perencana pembangunan mulai sadar bahwa warga perlu dilibatkan dalam pembangunan. Tetapi peran mereka lebih banyak dianggap sebagai pemberi ‘sumbangan’ atas ide-ide pokok yang tetap dipegang oleh pemerintah. Warga mulai dipersepsikan sebagai pemanfaat (*beneficiary*). Dalam dasawarsa tersebut muncul persoalan ‘kepemilikan pembangunan’. Kelompok miskin tetap belum dapat merasakan bahwa pembangunan dapat menolong mereka keluar dari jebakan kemiskinan. Sementara itu, di sisi lain mulai tumbuh NGO yang mulai memberikan pandangan alternatif terhadap pembangunan. Pada periode tersebut, pendekatan pembangunan banyak dipikirkan kembali.

Dasawarsa 90an, makna dan jangkauan partisipasi semakin luas. Partisipasi tidak dipandang sebagai tujuan tetapi cara dan alat untuk mencapai tujuan. Kelompok miskin dan marginal mulai membicarakan hak-hak mereka sebagai warga yang sah. Agenda pemberdayaan yang mengkaitkan partisipasi dengan demokrasi dan kesetaraan semakin terbuka. Kelompok miskin tidak mau diperlakukan sebagai “penerima manfaat” pembangunan, tetapi mulai menuntut diperlakukan sebagai salah satu *stakeholder* utama. Partisipasi dilihat sebagai prasyarat untuk mengubah relasi social-ekonomi dan politik yang timpang. Pada saat yang sama donor-donor internasional dan gerakan NGOs internasional mulai menyadari bahwa pendekatan pembangunan tradisional tidak mengubah kondisi kemiskinan struktural dan ketidaksetaraan. Mereka mulai mencanangkan gagasan *pro-poor* (berpihak pada kelompok miskin) dan meminta NGO dipertimbangkan sebagai salah satu agen penting yang harus ada dalam setiap proyek pembangunan sebagai salah satu jaminan agar kelompok miskin dibicarakan sebagai agenda penting. Ide ini kemudian meluas dan masuk menjadi bagian dari proses-proses pembuatan kebijakan publik.

Memasuki dasawarsa 2000-2010, proses pengambilan kebijakan publik mulai berubah dimana warga telah menjadi salah satu penentu langsung kebijakan publik yang harus dijalankan oleh pemerintah yang mendapat mandat untuk menjalankannya. John Clayton (1995) yang banyak mengamati perubahan tersebut menyatakan bahwa dimanapun di dunia ini sudah tidak jamannya lagi pengambilan keputusan

dilakukan sendiri oleh seorang pemimpin/pejabat.¹⁷ Demokrasi memang menuntut adanya *strong citizenship* dan *strong society*. Tuntutan untuk lebih banyak memberi kesempatan pada warga untuk turut berperan dalam pemerintahan adalah sesuatu hal yang sangat positif untuk merealisasikan demokratisasi yang sudah tidak dapat dielakkan lagi oleh pejabat publik. Partisipasi menembus arena *governance* dan menjadi penyaluran untuk menuntut akuntabilitas dan sikap tanggap pemerintah.

Berdasarkan pengalaman Clayton, ia mengidentifikasi beberapa keuntungan dari pelibatan masyarakat dalam hal pengurangan kemiskinan dan peningkatan mutu pelayanan publik, yaitu: (1) terbangunnya saluran komunikasi yang lebih baik antar *stakeholders* sehingga meningkatkan derajat kepercayaan (*trust building*) antar para pihak yang makin mengarah pada kemitraan dan pembentukan *co-production sharing* antara warga dengan pemerintah lokal; (2) terjadi peningkatan kualitas implementasi program-program pembangunan, dimana kebocoran dana makin berkurang dan kualitas program/proyek pembangunan semakin mendekati kesempurnaan seperti yang direncanakan; (3) setiap anggaran yang dibelanjakan meningkatkan mutu pelayanan publik; (4) mengurangi protes dan kritik warga; (5) mengurangi 'kabut' dalam proses alokasi anggaran publik.

Di Amerika sendiri, proses pelibatan masyarakat dalam kebijakan publik lebih merupakan hasil dari beberapa kritikan yang ketika itu muncul (sekitar pertengahan tahun 60an), yang menyebutkan bahwa pejabat publik lebih berperan sebagai pelayan kalangan elite ketimbang publik itu sendiri. Memang dirasakan bahwa hal ini mengakibatkan *bureaucratic injustice* bagi kalangan masyarakat, serta munculnya antipati dari masyarakat terhadap pejabat publik. Untuk mengatasi hal tersebut, mulai dasawarsa 70an kalangan ilmuwan social di Amerika mulai memikirkan teori baru yang disebut sebagai *the new public administration*. Teori baru ini menekankan perlunya lebih banyak lagi keterlibatan warga dalam manajemen pemerintahan yang mulai diterapkan dalam sistem pemerintahan lokal pada awal dasawarsa 80an. Memang harapannya adalah dengan adanya keterlibatan warga (terutama kelompok warga miskin dan marginal) dalam proses-proses pengambilan kebijakan publik, segala konsekuensi ataupun keputusan publik akan lebih *accountable*.

Namun, dalam tahapan awalnya, ternyata tidak selalu seperti itu, karena bisa jadi justru partisipasi warga tersebut belum dapat mewakili semua segmen dalam masyarakat. Hal tersebut terjadi karena yang

¹⁷ John Clayton Thomas, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*, (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1995)

berperan pada umumnya adalah kalangan menengah ke atas (elite), kalangan yang berpendidikan tinggi, serta berpendapatan menengah keatas. Seharusnya hal yang seperti ini tidak terjadi dalam proses pelibatan warga dalam *governance*. Keterwakilan menjadi sesuatu yang patut menjadi perhatian utama di sini. Untuk mengatasi masalah ini, memang telah ada beberapa upaya seperti dengan adanya program *antipoverty*, yang memberikan bantuan keuangan bagi masyarakat miskin untuk ikut berperan dalam *public administration meeting*, semacam insentif bagi mereka untuk menghadiri rapat-rapat atau seperti yang dijalankan di Philippines, India dan Brazil, kelompok miskin yang akan hadir dalam pertemuan publik diberikan sarana transportasi gratis dan konsumsi yang menggantikan waktu mencari nafkah yang hilang pada hari itu. Selain mereka mempunyai "jatah" kursi secara otomatis dalam setiap badan atau lembaga perwakilan yang fungsional.

Dua Ruang Partisipasi Politik Warga

Ada dua konsep ruang bagi partisipasi politik warga termasuk dalam mengelola polmas yang dapat dianalisis lebih jauh dalam konteks menuju pada demokrasi populer. Konsep pertama adalah "*invited space*" dan konsep kedua adalah "*popular space*".¹⁸ Konsep pertama mengacu pada 'institusi antara' yang umumnya disediakan atau difasilitasi oleh pemerintah (daerah), untuk merespon tuntutan warga ataupun tekanan donor internasional, maupun kerasnya advokasi yang dilakukan oleh NGOs yang menuntut kesertaan warga dalam *governance*.¹⁹ Pemerintah yang baru terbentuk seperti pemerintahan Jokowi sekarang, ataupun pemerintahan koalisi seimbang cenderung akan memberikan konsensi "*invited space*" untuk partisipasi politik warga, terutama pada masa awal pemerintahannya. Begitu mereka merasa unsur-unsur elite kekuasaan mereka telah terkonsolidasi, maka ruang tersebut biasanya berlahan akan ditutup kembali dan makin menuju pada praktik otoritarian. Di sana kemudian berlaku slogan politik klasik bahwa "kekuasaan cenderung korup, kekuasaan yang absolut akan korup secara absolut pula". Karenanya sangat penting untuk mengimbangi kekuasaan pemerintah dengan kekuatan partisipasi politik warga.

¹⁸ Andrea Cornwall, "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation"

¹⁹ Brock, K., Cornwall, A., and Gaventa, J., 2001. Power, Knowledge, and political space in the framing of poverty policy. IDS Working paper 143. Brighton: Institute of Development Studies, UK

Konsep ruang partisipasi politik yang kedua adalah “*popular space*” dimana arena ini merupakan wilayah *genuine* milik warga yang mereka ciptakan sendiri karena solidaritas sosial yang saling membutuhkan ataupun hasil dari menjalankan protes terhadap suatu kebijakan yang merugikan mereka. Biasanya ruang ini muncul dari aktifitas bersama kelompok-kelompok aksi warga yang kemudian melakukan metamorfosa menjadi *popular space*. Salah satu ciri yang menonjol dari metamorphosa tersebut adalah, mereka mulai mempersoalkan dimensi struktural yang menyangkut kebijakan alokasi sumberdaya yang lebih luas ataupun pertarungan kekuasaan yang lebih besar, daripada hanya mempersoalkan kepentingan kelompok mereka sendiri. Mereka tidak hanya menjadi kelompok aksi bersama yang hanya mencari solusi jangka pendek atas persoalan yang mereka hadapi, tetapi sudah mempersoalkan hubungan kuasa yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Kedua ruang politik warga tersebut mempunyai dinamika yang berbeda-beda. Masing-masing mempunyai karakter yang berbeda terutama dalam interaksi dengan institusi politik yang telah ada sebelumnya. *Invited space* biasanya lebih mudah mendapatkan dukungan dari setiap segmen pemerintahan, mudah mendapatkan simpati dan dukungan pendanaan dari berbagai pihak. *Partnership* dan *co-production* lebih mungkin berkembang dalam arena ini. Persoalan yang umumnya muncul adalah ‘suara’ kelompok miskin dan marginal biasanya menjadi suara pinggiran. Dengan upaya untuk lebih “saling memahami’ antara warga dan pemerintah, maka suara ekstrem yang keras yang bisa menjadi pemacu perhatian publik seringkali harus mengalami beberapa penghalusan bahkan mengalami distorsi makna. Kemungkinan arena tersebut dikooptasi oleh penguasa cukup besar apabila aktor-aktor apabila aktor dari kalangan warga sipil terlalu terlena dengan ‘permainan’ kerjasama dan negosiasi yang sering juga menguras energi dan emosi.

Popular space, biasanya lebih merupakan arena advokasi warga terhadap penguasa. Arena ini mungkin untuk diinstitutionalisasi dengan aturan-aturan main internal yang lebih mengikat. Karena sifatnya lebih merupakan ruang bagi warga, seringkali menunjukkan penampakan yang lebih ‘agresif’. Kedua bentuk ruang partisipasi ini bisa berubah dan saling mempengaruhi bahkan saling bertumpuk tergantung pada situasi social masing-masing tempat. Advokasi yang biasanya dilakukan dalam wahana *popular space* meliputi: (a) ‘perlawanan’ dan ‘reaksi’ terhadap dimensi relasi kuasa (*power relationship*) dari berbagai level, mulai dari personal ke domain publik (aspek gender misalnya), dari tingkatan keluarga ke tingkatan pemerintahan; (b) Penguatan institusi/kelembagaan yang

dapat mengartikulasi kelompok-kelompok marginal; (c) 'menciptakan' dan membuka peluang dalam sistem ekonomi-politik-budaya untuk dilakukan transformasi ke arah yang lebih egaliter; (d) mengembangkan strategi-strategi penguatan dan pemanfaatan pengetahuan dan keahlian serta kesempatan untuk mempengaruhi pembentukan kebijakan publik; (e) menjembatani aktifitas dan ekspresi kebijakan makro dan mikro secara timbal balik; (f) mengadopsi dan mengimplementasikan perjanjian/UU/konstitusi/kesepakatan/peraturan konvensi internasional, nasional, regional dan lokal.

Penutup: Tantangan Bagi Demokrasi Partisipasi

Sebagai catatan penutup akan dikemukakan beberapa tantangan ke depan bagi upaya demokrasi partisipatif di Indonesia antara lain adalah: (1) mendorong partisipasi aktif warga dalam implementasi Polmas menjadi lebih bertanggungjawab memerlukan lebih dari sekedar upaya untuk mengundang mereka untuk berpartisipasi. Tetapi menciptakan ruang partisipasi dimana mereka dapat mengekspresikan diri dan kepentingannya secara bebas. Partisipasi warga yang efektif berarti membuka saluran informasi dimana mereka dapat menggunakan hak-haknya sebagai warga negara yang bertanggungjawab. (2) Diperlukan adanya penuntun dan petunjuk yang jelas (*guidelines* antara lain berupa *tools*, metodologi, maupun modul-modul yang praktis) untuk mendorong keterlibatan warga dalam *governance*, terutama di tingkat lokal menuju pada transformasi yang lebih adil dan setara. Sehingga warga sipil maupun organisasinya dapat dengan jelas mengambil keputusan dan tindakan kapan, bagaimana, dengan kondisi apa mereka dapat terlibat secara optimal dalam proses-proses pengambilan keputusan publik.

Ruang-ruang partisipasi yang ada baik berupa *invited spaces* maupun *popular spaces* dapat dimanfaatkan oleh warga untuk menyuarakan kepentingan langsung terutama bagi kelompok miskin dan marginal. (3) Diperlukan adanya upaya '*re-injecting*' terhadap pemahaman baru terhadap konsep, dinamika dan hubungan atas kekuasaan dan politik, terutama dinamika politik lokal bagi kelompok marginal dan miskin sebagai bagian dari pendidikan politik warga. Pahaman tersebut perlu ditempatkan dalam kerangka multi dimensional, baik pemahaman terhadap bentuk-bentuk kekuasaan yang terlihat, terselubung maupun yang tersembunyi dalam aspek ideologi, sosial, agama, budaya maupun pendidikan yang selama ini merugikan kelompok miskin dan marginal. Termasuk di dalamnya pemahaman atas diskriminasi dan penyingkiran

yang terjadi akibat perbedaan kelas sosial, etnik, agama, umur, gender maupun ras.

Daftar Pustaka

- Adam, A.W., RT/RW di Era Orde Baru Menjadi “momok” bagi Kebebasan Masyarakat Sipil. Sinar Harapan, 1 November 2004, Jakarta.
- Antlov, H., “Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia”, dalam E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, Singapore: ISEAS, 2003), 72–86
- Blackburn, J and De Toma, C., 1998. *Scaling-down as the Key to Scaling up? The Role of Participatory Municipal Planning in Bolivia’s Law of Popular Participation. In Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*. ITDG Publishing, London, UK
- Blair, H., 2001., *Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries*, *World Development*, 28 (1); 21-39.
- Brock, K., Cornwall, A., and Gaventa, J., 2001. *Power, Knowledge, and political space in the framing of poverty policy*. IDS Working paper 143. Brighton: Institute of Development Studies, UK
- Cornwall, A., 2002., *Making Space, Changing places: situating participation in development*. IDS working paper 173, Brighton: Institute of Development Studies, UK
- Andrea Cornwall, “Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation.” *IDS Bulletin*, Vol. 35. Number 2, (April 2004), 1-10.
- Donald, Black. “Terrorism as social control” dalam *Terrorism and counter-terrorism: Criminological perspectives*, ed. Mathieu Deflem. (Greenwich, CT: JAI. 2004)
- Archon Fung dan Erik Olin Wright, “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance,” *Politics & Society*, Vol. 29 No. 1, (March 2001), 5-41
- Goetz, Anne Marie and John Gaventa. 2001, *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Kertas kerja IDS 138. Sussex University, UK
- Hadiz, V., 2003a, ‘Power and Politics in North Sumatra: The Uncompleted Reformasi’, in E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and*

- Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, Singapore: ISEAS:119-31
- _____. 2003b, 'Reorganizing political power in Indonesia: a reconsideration of so-called "democratic transitions"', *Pacific Review*, Vol 16 No 4: 591-611
- Vedi Hadiz dan Richard Robison, "Neo-liberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox," *Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 2 (2005)
- Hadiz, V. (2003). Power and politics in North Sumatera: The uncompleted reformasi. In E. Aspinall & G. Fealy (Eds). *Local power and politics in Indonesia*. Singapore. Institute of South East Asian
- Ife, Jim. *Community Development: Community based-alternatives In An age of Globalization.*, 2nd Edition. (Australia: Pearson Education, 2005)
- Jones, Howard. (1990). *Social welfare in third world development*, London: MacMillan.
- John Clayton Thomas, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*, (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1995)
- Martien., Innes. 2006., "Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605 (1),. 222-241.
- Mansbridge, J., 1999., *On the Idea That Participation Makes Better Citizens'*, in S. Elkin and K. Soltan (eds), *Citizen Competance and Democratic Institutions*, University Park: Pennsylvania; State University Press.
- Nierras, R, Bishop, E, Abao, C and Rose Millianos, K. 2002, *Making Participatory Planning in Local Governance Happen*, unpublished mimeograph, Logolinl, IDS, UK
- Rosser, A., Kurnya, R and Donni, E, 2004. *Indonesia: The Politics of Inlusions*, IDS working paper No. 229, Sussex University, UK.
- Suharto, Edi., "How informal enterprises coped with the Asian crisis: The case of pedagang kakilima in Bandung Indonesia," dalam Edwina Palmer (ed.) *Asian future Asian tradition* (Folkestone, Kent : Global Oriental, 2004).
- Sukma, R., "Military and Politics in Post-Suharto Indonesia," dalam T. Nguyen and F. Richter (eds), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times*, (Singapore: Times Media Private Ltd, 2003)
- Thamrin, Juni., 2001. *Catatan Pembuka: Pentingnya Partisipasi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik*. Dalam *Perencanaan Partisipatif:*

Pendekatan Baru Untuk Local Good Governance. Buku seri perencanaan partisipatif. Logolink International workshop; IDS-IPGI-The Ford Foundation. IPGI SEKNAS

- _____, 2004. Kebijakan-kebijakan Partisipatif yang Dapat Mendorong Optimasi Kesertaan Warga Dalam Pengambilan Keputusan Publik. Makalah seminar untuk Kongres Ilmu Pengetahuan, LIPI-Depdiknas.
- Thourston, W.E., Mac Kean, G., Vollman, A., Casebeer, A., Weber, M., & Bader, J. "Public participation in regional health policy: a theoretical framework," *Health Policy*. 2005 Sep 8;73(3):237-52.
- Thomas, John Clayton., 1995. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. Jossey-Bass Inc., Publishers, 350 Sansome Street, San Francisco, California
- Törnquist, O. et.al, "Executive Report: 1st Round Study of The Problems and Options of Indonesian Democratisation," (2004) [www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst /tornquist.pdf](http://www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/tornquist.pdf)

Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan

Bahaudin

Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
E-mail: bahaudin@merahputih.com

Abstract

Political law of development policies in the Reformation era no longer recognize the term National Directives Outline (Garis-Garis Besar Haluan Negara or GBHN). Reformation planners consider the terminology as taboo because of its close association with the New Order (Orde Baru) regime. The Reformation era acknowledge the term Long Term Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Panjang or RPJP) as the political law of national development policies. In practice, RPJPN is the vision and mission of the elected President and has a limitation of 10 years, exceeding the President's term of office. Unlike GBHN which is constitutional and bound to be executed regardless of whom is leading, RPJP is political and compromising in nature, therefore fraught with inconsistencies. This article discusses GBHN and the proposed revival of it as the national development directive.

Keywords: GBHN, Reformation and National Development

Abstrak

Kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan di era Reformasi tidak lagi mengenal istilah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Para perancang reformasi memandang tabu terminologi tersebut, sebab istilah tersebut begitu lekat dan identik dengan rezim Orde Baru. Reformasi mengenal istilah Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan. Dalam tataran pelaksanaannya RPJPN adalah visi-misi Presiden terpilih, dan memiliki keterbatasan terlebih masa jabatan Presiden hanya dibatasi 10 tahun saja. Berbeda dengan GBHN yang sifatnya konstitusional dan wajib dijalankan oleh siapapun penguasanya, RPJP lebih bersifat politis dan kompromi, sehingga dalam pelaksanaannya kerap terjadi inkonsistensi. Tulisan ini memberikan ulasan GBHN dan wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional.

Kata kunci: GBHN, Reformasi dan Pembangunan Nasional

Pendahuluan

Salah satu hasil Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dilaksanakan di Jakarta pada Januari 2016 adalah adanya keinginan untuk kembali menghidupkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai politik hukum dalam bidang Pembangunan Nasional yang sistematis dan terencana. Ketua Umum DPP PDIP Megawati Soekarnoputri saat menutup Rakernas I PDIP di JIEXPO, Kemayoran, Jakarta Pusat pada Selasa (12/1/2016) menyebut istilah GBHN dengan sebutan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB).

Putri kandung Presiden Soekarno itu menyebut PNSB adalah kerangka acuan sekaligus pedoman dalam pembangunan nasional jangka panjang di tanah air. Usulan menghidupkan GBHN atau PNSB bermula dari keprihatinan Megawati saat melihat proses pembangunan di tanah air yang dinilai berjalan secara tidak terencana dan tidak maksimal. Terhambatnya laju pembangunan nasional itu karena kebijakan politik hukum bidang pembangunan selalu berubah, terutama pasca pergantian kepemimpinan nasional, sehingga pembangunan nasional tidak berjalan maksimal. Megawati berdalih, penerapan pola PNSB akan membawa pembangunan berjalan lebih cepat, berkesinambungan dan terarah.

Wacana yang dilemparkan PDIP tersebut masih menuai pro dan kontra, ada yang setuju namun tidak sedikit pula yang mencibir. Kelompok kontra menuding PDIP ingin menghidupkan kembali GBHN dan mengembalikan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi sebagaimana era Orde Baru. Sedangkan kelompok pro seperti Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan¹ serta Majelis Ulama Indonesia² menyebut, GBHN adalah produk konstitusi dan bukan milik Orde Baru. GBHN dinilai begitu penting, karena merupakan dokumen legal yang berisi cita-cita pembangunan nasional bangsa Indonesia yang terarah dan sistematis.

Orde Reformasi memang tidak mengenal GBHN sebagai kerangka acuan dalam pembangunan nasional, kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional dirumuskan dalam program Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Sesuai dengan amanat konstitusi

¹ Dapat dibaca di Kompas.com di <http://nasional.kompas.com/read/2014/09/22/14291441/Ingin.MPR.Jadi.Lembaga.Tertinggi.Negara.Tiga.Fraksi.Minta.Amandemen.UUD.1945>

² <http://news.detik.com/berita/3123248/dewan-pertimbangan-mui-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tertinggi>

pasca Reformasi, pihak yang memiliki kewenangan dalam merumuskan RPJPN dan menjabarkannya adalah Presiden terpilih.

Sejak Reformasi 1998 harus diakui telah terjadi perubahan radikal dalam sistem tata negara³. MPR yang semula adalah lembaga tertinggi negara, kini kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lainnya. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, maka peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum tata negara Indonesia, maka tidak lagi mengenal istilah Ketetapan (Tap) MPR sebagai peraturan (*regelling*). Tap MPR yang semula kedudukannya berada pada derajat kedua setelah UUD 1945, kini tidak bisa lagi ditemui. Memang masih dimungkinkan adanya Tap MPR, namun sifatnya bukan lagi sebagai peraturan (*regelling*) melainkan sebagai penetapan (*beschikking*), seperti ketetapan tentang penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden berhalangan tetap.

Pada saat yang bersamaan, pasca absennya GBHN, sebagai landasan politik hukum pembangunan nasional, maka Orde Reformasi bertumpu pada RPJPN. RPJPN tidak lain adalah visi-misi Presiden yang diutarakan saat kampanye pada Pemilu Presiden (Pilpres). Oleh karena sifatnya yang politis dan kompromi, maka dalam tataran pelaksanaan kerap terjadi inkonsistensi.

Bukan hanya itu RPJP juga memiliki keterbatasan, sebab konstitusi membatasi masa jabatan Presiden maksimal hanya 10 tahun. Belum lagi Visi dan misi pemerintah satu sama lain tidaklah sama, sehingga tidak ada jaminan bagi pemerintahan yang tengah berkuasa menjalankan kebijakan atau program yang sudah ditetapkan rezim sebelumnya. Pada titik inilah, pembangunan nasional tidak berjalan searah dan berkesinambungan.

Berbeda dengan GBHN (yang dalam istilah PDIP disebut dengan PNSB), baik di masa Orde Lama dan Orde Baru, maka kedudukan GBHN memiliki landasan hukum kuat dan konstitusional. Hal itu dikarenakan GBHN ditetapkan oleh MPR, yang saat itu kedudukannya sebagai lembaga tertinggi di tanah air. Karena kedudukannya yang konstitusional itu, maka setiap penguasa atau pemerintah baru, wajib menjalankan program pembangunan yang sudah ditetapkan MPR.

Dalam kaitannya dengan perkembangan kehidupan politik, bangsa Indonesia di era reformasi tumbuh menjadi negara ketiga⁴ terbesar yang

³ Damos Dumoli Agusman dalam Jurnal *Opinio Juris*, Vol. 15 Januari - April 2014; *Indonesia dan Hukum Internasional: Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional*.

⁴ *Jurnal Academica* Fisip Untad VOL. I 2009. Awaludin; *Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Hukum*. Pemingkatan ini didasarkan pada jumlah

menerapkan sistem demokrasi dengan pemilihan langsung.⁵ Kebebasan berpendapat, berorganisasi, mengeluarkan pendapat dan kebebasan pers, serta partisipasi warga dijamin penuh oleh konstitusi. Rakyat memiliki daulat penuh untuk memilih siapa pemimpinnya. Mulai dari Presiden, Gubernur, Bupati, Wali Kota semuanya dipilih langsung oleh rakyat.

Namun demikian apakah perkembangan dalam bidang politik tersebut sejalan dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi? Apakah cita-cita mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera sesuai dengan Pancasila sudah terwujud? Ataupun sebagian besar rakyat hanya menjadi penonton saja di tengah gegap gempitanya laju pembangunan nasional yang kini tengah berjalan? Deretan pertanyaan itulah yang mendesak untuk dijawab oleh para pemangku kepentingan.

Sejauh ini masih ada ketimpangan atau gap antara kelompok masyarakat yang kaya dan miskin, kesenjangan antar wilayah, termasuk juga kesenjangan dalam kepemilikan tanah. Isu tanah menjadi salah satu sumber konflik di Indonesia.⁶ Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) menunjukkan bahwa sekelompok kecil warga (sekitar 0,2 % dari total penduduk) telah menguasai 56% aset nasional, dimana 87 % aset tersebut dalam bentuk tanah. Hal tersebut merupakan potret ketimpangan yang luar biasa, yang sewaktu-waktu berpotensi pecah menjadi konflik sosial, kemiskinan dan konflik sumber daya alam.⁷

Partisipasi politik yang digemborkan dalam tataran empiris, ternyata tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Rakyat sering disuguhi konflik politik yang terbuka yang tampak dalam tayangan televisi. Pertanyaannya, apakah tarik-menarik kepentingan politik yang muncul di depan publik tersebut memberi sumbangan pada pencapaian tujuan nasional.

Kilas Balik Kebijakan Politik Hukum Pembangunan Nasional

Rakernas PDIP pada 2016 mengusulkan agar GBHN dihidupkan kembali, melalui skema sebuah program cetak biru (*blue print*) Pembangunan

penduduk, dimana posisi pertama diduduki India, kedua Amerika Serikat dan ketiga Indonesia. <http://www.kampuscenter.com/6-negara-demokrasi-terbesar-di-dunia/>

⁵ Dokumen USAID tentang Profil Indonesia: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/091013_Indonesia_CLEARED%20%28Indonesian%29.pdf

⁶ Suparman Marzuki, *Konflik Tanah di Indonesia*; Makalah Seminar Pertanahan yang diselenggarakan PUSHAM UII.

⁷ Budiman Sudjatmiko "Pembangunan Yang Menyingkirkan" dalam Ismatul Hakim dan Lukas R. Wibowo, (eds), *Hutan untuk Rakyat: Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan*, (Jakarta: Puspajak, 2013),151.

Nasional Semesta Berencana (PNSB). Selain itu PDIP juga mengusulkan agar kedudukan MPR yang kini menjadi lembaga tinggi negara, dikaji ulang. PDIP berpandangan, kedudukan MPR harus dipulihkan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kembali mengamandemen UUD 1945. Megawati mengklaim, usulan yang diutarakan itu murni untuk kepentingan bangsa dan negara, tidak ada kepentingan politik praktis untuk partainya.⁸

Usulan meninjau kedudukan MPR dan menjadikan GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional, sebenarnya bukan sekali ini saja disampaikan PDIP ke publik. Pada tahun 2012, Megawati juga mengusulkan agar kedudukan MPR yang kini menjadi lembaga tinggi negara, ditinjau ulang melalui amandemen UUD 1945. Namun Megawati memberikan catatan kritis terhadap sejumlah pasal dalam UUD 1945 yang tidak bisa diubah, dengan alasan hal tersebut menyangkut jatidiri bangsa Indonesia.⁹

Salah satu tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia adalah menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Hal tersebut tertera dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan para pendiri bangsa. Salah satu instrumen yang bisa dilakukan untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur adalah dengan pembangunan, baik yang sifatnya mental maupun fisik. Dalam kaitannya dengan dengan pembangunan nasional, setiap pemerintah memiliki kebijakan sendiri. Kebijakan tersebut dirancang khusus dengan tahapan dan sasaran pembangunan yang jelas. Presiden Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya, memiliki cetak biru pembangunan jangka pendek dengan durasi 8 tahun yang disebut dengan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Adapun Presiden Soeharto, mengusung program pembangunan yang ditetapkan MPR dalam GBHN.

Kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan sejatinya bisa dilacak sejak awal berdirinya bangsa Indonesia. Pada tahun 1945 Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), yang disertai tugas membantu Presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR, mengusulkan kepada pemerintah agar komite itu disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN. Usulan tersebut disetujui pemerintah yang diwakili Wakil Presiden Mohammad Hatta yang didampingi Sekretaris Negara

⁸ <http://news.detik.com/berita/3116841/ingin-hidupkan-lagi-gbhn-megawati-tak-ada-kepentingan-bagi-partai-saya>

⁹ <http://news.okezone.com/read/2012/10/30/339/565947/syarat-amandemen-uud-45-versi-megawati>

AG. Pringgodigdo dengan menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No.X tahun 1945.¹⁰

Dalam hubungannya dengan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan nasional, Wakil Presiden Mohammad Hatta dalam rentang waktu tahun 1947 hingga 1950, telah merumuskan pokok-pokok dan kebijakan politik hukum dalam bidang Pembangunan Nasional yang disebutnya "Plan Produksi Tiga Tahun RI." Sayangnya, sampai tahun 1950, program yang dicanangkan Hatta tidak berjalan, karena Indonesia disibukkan dalam menghadapi agresmi militer Belanda yang membonceng tentara Sekutu yang masuk ke Indonesia.

Pada era Demokrasi Liberal (1950-1957) kebijakan politik hukum pembangunan nasional juga sudah dirumuskan. Tepatnya pada Kabinet Wilopo yakni sekitar tahun 1952 terbentuklah Biro Perancang Negara di bawah Kementerian Negara Urusan Pembangunan yang diketuai Ir. H. Juanda. Biro Perencanaan Negara berhasil menyusun konsep pembangunan untuk rentang 5 tahun. Rencana pembangunan tahap pertama dirancang untuk periode 1956-1960. Namun, lagi-lagi kegaduhan politik menggagalkan terlaksananya program tersebut. Demokrasi Parleментар membuat pemerintah Indonesia jatuh bangun, sehingga memicu mengerasnya hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. RPLT pun gagal dilaksanakan ketika itu.

Di masa Demokrasi Terpimpin, program pembangunan nasional dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan cikal bakal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Depernas sendiri saat itu bekerja selama dua tahun, yang diketuai Muhammad Yamin menyusun rencana pembangunan nasional. Setelah bekerja keras akhirnya Depernas berhasil merumuskan pola pembangunan nasional yang disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). PNSB tahap pertama dicanangkan selama 8 tahun terhitung sejak tahun 1961 hingga 1969.¹¹

PNSB tahap pertama adalah dokumen kolektif nasional yang terdiri atas 4 bab dan 10 pasal. Selama dua tahun Depernas merumuskan gagasan PNSB. Untuk tahap pertama, PNSB menitikberatkan pembangunan dalam 8 bidang pembangunan, yaitu: pembangunan mental dan rohani, penelitian, kesejahteraan, pemerintahan, keamanan/pertahanan, produksi, distribusi dan keuangan.¹²

¹⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), 41

¹¹ Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno* (Jakarta: Grasindo, 2001), 166.

¹² *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, 168.

Niat baik PNSB yang dirumuskan untuk tahap pertama, lagi-lagi urung berjalan maksimal karena sedikit terhambat oleh dinamika politik yang terjadi saat itu. Perjuangan merebut Irian Barat dari tangan Belanda, timbulnya gerakan ganyang Malaysia dan puncaknya terjadi Peristiwa 30 September 1965, memecah konsentrasi dalam melaksanakan PNSB. Berbagai rentetan peristiwa itu, memiliki kontribusi kuat dalam menghambat jalannya program pembangunan yang sudah dicanangkan pemerintah.

Kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional mulai bisa tertata rapi, berjalan terarah dan berkesinambungan saat tampilnya pemerintahan Orde Baru berada dalam pusat kekuasaan. Terlepas dari adanya pro dan kontra di dalamnya, sejak tahun 1969 hingga 1998 rezim Orde Baru menjadikan GBHN sebagai pijakan dalam bidang Pembangunan Nasional berencana. Selama 32 tahun berkuasa, ide dan sasaran pembangunan dirumuskan oleh MPR dan dijalankan Presiden. Model pembangunan juga dibagi-bagi dalam beberapa tahap, mulai dari jangka pendek, menengah sampai panjang.¹³

Selama ini banyak yang menyangka bahwa GBHN adalah produk pemerintahan Orde Baru sebagai pedoman dalam Pembangunan Nasional yang terencana, sistematis, terarah dan berkesinambungan. Perlu ditekankan di sini bahwa sejatinya GBHN bukanlah produk hukum dari pemerintahan Orde Baru melainkan amanat para pendiri bangsa yang dituangkan dalam UUD 1945. Dalam pasal 3 UUD 1945 pra amandemen berbunyi "Majelis Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara."

Dalam pasal tersebut terlihat jelas bahwa GBHN adalah amanat dari konstitusi sebagai salah satu instrumen untuk menciptakan kesejahteraan, masyarakat adil dan makmur. Tugas merumuskan dan membuat GBHN diemban oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara di tanah air, yang mewakili semua kelompok, golongan dan daerah dari seluruh Indonesia. Presiden sebagai mandataris MPR dalam menjalankan roda pemerintahan, tidak bisa berjalan dengan visi dan misinya sendiri melainkan harus tunduk pada visi besar yang dibuat MPR dan dijabarkan dalam GBHN.

Pasca tumbangannya pemerintahan Orde Lama dan kemudian lahirnya pemerintahan Orde Baru, kebijakan politik hukum nasional dalam bidang-bidang pembangunan juga direncanakan dengan rapi, matang dan

¹³ *Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 1, Januari-Maret 2015. ; Yessi Angrarni dkk; *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*

sistematis. Proyek pembangunan nasional dirumuskan dan ditetapkan MPR yang dituangkan dalam bentuk GBHN. Program pembangunan di GBHN itu kemudian dijabarkan dalam bentuk pembangunan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Sejak tahun 1973 hingga 1998 Presiden Soeharto (Orde Baru) menempatkan GBHN sebagai landasan hukum dalam proses pembangunan di tanah air. Hal itu tidak terlepas dari peran dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga Ketetapan MPR (Tap) MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN praktis menjadi produk hukum pada sidang umum MPR tahun 1973.¹⁴

Di dalam GBHN tahun 1973 juga memuat diktum hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, yang berisi pencabutan otonomi daerah yang sebelumnya diatur Tap MPRS No. XXI tahun 1966. Hal itu dicabut, karena dinilai mengandung paham liberal, yang bisa menimbulkan sekaligus membahayakan keutuhan dan persatuan bangsa.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, proyek pembangunan dilakukan secara sistematis, berjalan terarah, dan disusun rapi. Setiap program pembangunan dijalankan sesuai dengan cetak biru (*blue print*) kebijakan politik hukum yang tertera dalam GBHN. Sebagai sebuah dokumen kolektif yang berisi cita-cita dan tujuan pembangunan nasional, GBHN dibuat dan dirumuskan oleh MPR. Dalam merumuskan GBHN, MPR meninjau segala kebutuhan dan keperluan masyarakat.

Dalam membangun bangsa Indonesia, pemerintahan Orde Baru memiliki strategi sendiri. Program pembangunan dibagi dalam beberapa tahap. Tahapan jangka pendek disebut dengan Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun bahkan ada rencana pembangunan dua puluh lima tahun (1994-2019). Tiap repelita memiliki target dan sasaran terukur. Repelita pertama yang dicanangkan tahun 1969 hingga 1974 menitikberatkan dalam bidang pertanian. Pada pertengahan tahun 1980-an Indonesia sudah mampu mencapai swasembada dalam persediaan beras. Pada periode itu, perekonomian Indonesia tumbuh lebih dari 7 persen. Prestasi yang bersifat rekor itu tidak ada presedennya dalam sejarah modern nusantara.¹⁵

Keberhasilan Presiden Soeharto dalam mempromosikan swasembada beras, menciptakan stabilitas politik, mengurangi angka kemiskinan dan buta huruf, pada kenyataannya menjadi daya pikat tersendiri. Banyak pemimpin dunia yang tertarik dengan sosoknya,

¹⁴ Mahfud MD, *op.cit*, hal 267.

¹⁵ Anne Both "Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan" dalam Donald K Emerson (Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, (Jakarta, Gramedia Pustaka, 2001), hlm. 191.

bahkan belajar dan berguru kepada dirinya untuk menata negara dan bangsa yang mereka pimpin. Di tingkat internasional Presiden Soeharto mendorong pengembangan kerjasama antar negara-negara ASEAN dalam perdagangan dengan tujuan menguatkan sekaligus mencapai ketahanan nasional.

Dalam panggung politik internasional Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Non Blok, Indonesia juga tampil sebagai negara yang mendapat sambutan hangat. Presiden Soeharto juga berhasil memulihkan hubungan dengan Republik Rakyat Tiongkok (RRT). Saat itu Soeharto adalah pemimpin terkenal, bahkan mungkin bisa dikatakan sebagai tokoh dunia. Para pemimpin dunia pun ingin belajar darinya bagaimana menjalankan pemerintahan dan ia pun senang melayani mereka.¹⁶

Rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun memanglah bukan rezim yang sempurna. Sebagai sebuah barisan kekuasaan tentu saja ada kekurangan yang terjadi pada era tersebut. Rezim Orde Baru yang mengidentikkan diri dengan rezim pembangunan ditopang oleh stabilitas politik kuat. Di setiap GBHN yang disahkan MPR kata “stabilitas politik” selalu diulang berkali-kali.

Stabilitas politik pada masa Orde Baru dibangun dengan membungkam lawan-lawan politik (seperti Ali Sadikin, AH Nasution, HR Dharsono, Sri Bintang Pamungkas, HJ Princen, dll), membatasi partisipasi publik yang berpotensi kuat mengganggu jalannya roda pemerintahan dan pembangunan yang sudah dicanangkan. Dalam membangun stabilitas politik, Orde Baru menjadikan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan jajaran birokratis sebagai penyokong utama kekuasaan.

Alat-alat negara inilah yang digunakan untuk membungkam lawan politik Presiden Soeharto sekaligus mengukuhkan eksistensinya dalam posisi puncak, sehingga rezim Orde Baru dituding sebagai rezim otoriter. Bahkan seorang pengacara kawakan Todung Mulya Lubis pada tahun 1983 pernah menyampaikan bahwa GBHN tiak secara tegas menyatakan keberpihakan kepada pengembangan hukum yang berkeadilan sosial. Hal yang terjadi hukum harus menjadi alat legitimasi bagi pembangunan ekonomi.¹⁷

¹⁶ R.E. Elson, *Suharto Sebuah Biografi Politik*, (Jakarta: Pustaka Minda Utama, 2001), 487.

¹⁷ Todung Mulya Lubis, “Perkembangan Hukum dalam Perspektif Hak Asasi Manusia”, Paper untuk Raker Peradin, November 1983.

GBHN dan RPJP: Komparasi Politik Hukum Pembangunan

Pasca 17 tahun berlalu, wacana kembali menghidupkan GBHN sebagai haluan sekaligus pedoman pembangunan nasional berencana dan terarah mulai terdengar. Lewat dialektika politik panjang usulan tersebut datang dan mengemuka dari PDIP yang merupakan partai politik pemenang pemilu tahun 2014.

Dalam sebuah pidato nasional pada tanggal 18 Agustus 2015 dalam rangka perayaan Hari Konstitusi di MPR, Megawati Soekarnoputri meminta agar kedudukan MPR ditinjau ulang. Menurutnya kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara, tidak cocok dalam sistem tata negara Republik Indonesia. Para pendiri bangsa ini merancang MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang mewakili segala unsur golongan, kelompok masyarakat dan utusan daerah. Kehadiran MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan implementasi/perwujudan sila keempat Pancasila: "Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Keadilan."

Kedudukan MPR dalam sistem ketata-negaraan pada pra amendemen UUD 1945 adalah lembaga tertinggi negara, yang berwenang menerbitkan produk perundang-undangan, di antaranya GBHN. Megawati berpandangan, kedudukan GBHN (PNSB) penting sebagai kebijakan politik hukum nasional yang dijadikan pijakan, pedoman sekaligus kerangka acuan dalam pembangunan bangsa Indonesia, baik jangka pendek, menengah dan panjang. Untuk dapat mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka Megawati mengusulkan amendemen UUD 1945 dengan secara hati-hati dan terbatas.

Namun demikian pasca reformasi tahun 1998 dan terjadinya perubahan dalam UUD 1945, fungsi dan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai politik hukum nasional direduksi. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam pasal 3 hasil amendemen UUD 1945 hanya membahas tugas MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, membahas pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hubungannya dengan kebijakan politik hukum bidang pembangunan nasional, Orde Reformasi menyerahkan sepenuhnya kepada Presiden terpilih.

Dalam hierarki aturan perundang-undangan sebelum reformasi, produk hukum yang dikeluarkan MPR memiliki derajat nomor dua di bawah langsung UUD 1945. Selama 32 tahun berkuasa rezim Orde

Baru menjadikan GBHN sebagai pedoman sekaligus kerangka acuan rencana pembangunan nasional. Selama lima tahun sekali MPR bertugas merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai politik hukum nasional.

Di masa Orde Baru GBHN sendiri dipandang sebagai dokumen sakral yang berisi cita-cita bangsa Indonesia dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Visi nasional yang dituangkan dalam GBHN kemudian dijabarkan dalam pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang bersifat dinamis mengikuti dinamika dan perkembangan zaman serta kebutuhan nyata publik.

Dalam waktu yang kurang lebih sama, pandangan positif disampaikan mantan Menteri Penerangan era Orde Baru, Harmoko. Menurut Harmoko ide untuk menghidupkan kembali begitu penting agar bangsa Indonesia memiliki pola pembangunan jangka panjang dan tidak hanya terbatas pada visi-misi Presiden terpilih yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang sifatnya terbatas.

Harmoko menampik jika GBHN bukanlah produk politik hukum dalam bidang pembangunan nasional Orde Baru melainkan amanat konstitusi yang tertera dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 pasal 3 sebelum di amandemen berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara." Di era pemerintahan Orde Baru kebijakan pembangunan nasional ditetapkan dalam GBHN, kemudian pada era pemerintahan Orde Lama kebijakan pembangunan nasional ditetapkan melalui Program Pembangunan Semesta Berencana tahap pertama (1991-1969).¹⁸

Dalam hubungannya dengan kebijakan politik hukum pembangunan nasional, baik Orde Lama dan Orde Baru menciptakan program cetak biru yang isinya adalah dokumen legal mengenai arah kebijakan pembangunan bangsa Indonesia. Program pembangunan dicanangkan dan ditata demikian rapi. Setiap program pembangunan memiliki tahapan dan periodisasi jelas, terukur dan terarah. Cetak biru program pembangunan tersebut ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi di tanah air. Karena sifatnya yang konstitusional maka setiap Presiden wajib menjalankan amanat penderitaan rakyat (Ampera) tersebut.

Orde Lama maupun Orde Baru adalah potret perjalanan bagi bangsa Indonesia dalam menata dan membangun negara dan bangsa. Era Orde Lama menjadikan politik sebagai panglima dalam proses pembangunan bangsa. Sedangkan Orde Baru menjadikan ekonomi sebagai panglima

¹⁸ <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>

untuk membangun Indonesia. Setiap rezim yang berkuasa memiliki corak dan karakteristiknya sendiri dalam bidang kebijakan politik hukum pembangunan.

Pasca tumbangya Orde Baru dan lahirnya Era Reformasi pada tahun 1998, Indonesia memasuki fase baru. Banyak terjadi perubahan signifikan dalam sistem politik dan tata negara. Dalam bidang politik Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Konsekuensi logis dari hal tersebut Presiden menjadi penentu arah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan. Visi misi Presiden yang diterapkan dalam RPJP adalah pedoman dalam bidang pembangunan nasional.

Era Reformasi dimulai saat naiknya BJ Habibie dalam tampuk kekuasaan pada tahun 1999 silam. Sebagai pemimpin yang lahir di era transisi, Habibie fokus mengendalikan stabilitas politik yang tengah bergejolak. Pada periode Habibie inilah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan yang dijabarkan dalam GBHN berakhir. MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu menolak pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie. Praktis sesudah itu kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan tidak lagi mengenal istilah GBHN.

Salah satu cita-cita Reformasi tahun 1998 adalah mengupayakan kehidupan layak bagi rakyat sesuai dengan asas kemanusiaan yang adil dan beradab. Kemudian mengembangkan ekonomi rakyat yang memperhatikan pertumbuhan ekonomi dengan nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial dan perlakuan adil bagi seluruh masyarakat Indonesia. Lantas apakah cita-cita tersebut sudah terwujud?

Mengacu pada data Badan Pusat Statistik (BPS) yang dirilis pada Maret 2015 jumlah penduduk miskin di tanah air terus meningkat. Pada medio September 2014 jumlah penduduk miskin di tanah air sekitar 27,73 juta jiwa atau 10,96% dari total penduduk di tanah air. Kemudian pada Maret 2015 jumlah penduduk miskin menjadi 28,59 juta jiwa atau 11,22% dari jumlah penduduk Indonesia. Dalam rentang waktu 6 bulan jumlah penduduk miskin di tanah air bertambah 860.000 jiwa.¹⁹

Sekalipun pada tahun 2016 jumlah penduduk miskin berkurang, tetapi angkanya masih cukup besar. Menurut data BPS²⁰, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia per September 2016 mencapai 27,76 juta orang (10,70 persen), atau berkurang sebesar 0,25 juta orang

¹⁹ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/09/15/142220626/Penduduk.Miskin.Indonesia.Bertambah.860.000.Orang>

²⁰ <http://setkab.go.id/bps-per-september-2016-jumlah-penduduk-miskin-indonesia-bekurang-025-juta/>

dibandingkan dengan kondisi Maret 2016 sebesar 28,01 juta orang (10,86 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2016 sebesar 7,79 persen, turun menjadi 7,73 persen pada September 2016. Persentase penduduk miskin di daerah perdesaan turun dari 14,11 persen pada Maret 2016 menjadi 13,96 persen pada September 2016. Meskipun selama periode Maret 2016–September 2016 persentase kemiskinan menurun, namun menurut BPS, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan naik sebanyak 0,15 juta orang (dari 10,34 juta orang pada Maret 2016 menjadi 10,49 juta orang pada September 2016), sementara di daerah perdesaan turun sebanyak 0,39 juta orang (dari 17,67 juta orang pada Maret 2016 menjadi 17,28 juta orang pada September 2016).

Angka kemiskinan seperti itu, tentu memprihatinkan dan hendaknya dapat dijadikan bahan renungan untuk kembali menata ulang arah perjalanan bangsa. Partisipasi politik yang berjalan cepat tentu saja harus diimbangi dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Bukan tidak mustahil imbas dari perbedaan tajam kepemilikan aset nasional akan berujung pada konflik sosial yang berdarah. Dalam posisi demikian itulah pentingnya menata ulang arah perjalanan bangsa Indonesia kedepan?

Menghidupkan Kembali GBHN Mungkinkah?

Tanpa terasa Reformasi tahun 1998 sudah berjalan selama 17 tahun lebih. Orde reformasi memberikan kebebasan berpendapat, partisipasi warga negara, kebebasan pers dan partai politik untuk tumbuh dan berkembang. Selama orde reformasi kehidupan demokrasi di tanah air berkembang. Presiden hingga kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi menggunakan MPR seperti di era Orde Baru.

Namun demikian demokrasi politik yang berkembang tidak selalu sejalan dengan demokrasi ekonomi. Gerakan reformasi yang hanya terfokus dalam bidang politik seolah melupakan pembangunan dalam bidang ekonomi. Pada era reformasi kebijakan pembangunan nasional berjalan tidak terarah, sporadis bahkan terkadang terjadi paradoks. Program pembangunan nasional berpijak pada visi-misi Presiden terpilih yang paling banter hanya bisa menjalankan program tersebut selama 10 tahun saja.

Begitu penguasa berganti, tidak ada kewajiban bagi penguasa baru untuk menjalankan program atau kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintahan terdahulu. Visi-misi Presiden yang dituangkan dalam RPJPN tidak selamanya berjalan konsisten, terkadang ditengah jalan

terjadi inkonstensi, utamanya karena intervensi politik. Persoalan lain yang juga menjadi ganjalan adalah ketidaksinkronan pola pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah tingkat II yang dipilih langsung oleh rakyat terkesan tidak tunduk (membangkang) kepada pemerintah pusat.

Menurut Kusmito Gunawan, kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang tidak dilaporkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Pusat.²¹ Pada tahun 2007, sekitar 1.366 Raperda tentang pajak dan retribusi, tidak dilaporkan ke pemerintah pusat (Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan). Sejak tahun 2001 hingga akhir 2007, tak kurang dari 1.276 Perda tentang pajak, retribusi dan jenis pungutan lain, dibatalkan Pemerintah Pusat. Ketidaktundukan Pemerintah Kabupaten/ Kota terhadap pusat, hingga tahun 2016 masih terjadi yang ditandai dengan banyaknya Raperda yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Sebagai contoh di Jawa Tengah, sebanyak 122 Peraturan Daerah (Perda) yang dinilai pusat bermasalah, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.²² Namun semenjak 5 April 2007, Mahkamah Konstitusi mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri mencabut Perda bermasalah.²³

Melihat berbagai persoalan seperti itu, muncullah kerinduan untuk kembali menghidupkan GBHN sebagai pedoman dalam pembangunan nasional terencana. Megawati menyadari, bahwa ide mengembalikan MPR menjadi lembaga tertinggi negara, akan menimbulkan reaksi pro dan kontra. Namun demikian, Megawati berharap kepada publik di tanah air, supaya tidak berburuk sangka dan dapat mengedepankan dialog.

Pasca tumbangnya pemerintahan Orde Baru dan lahirnya pemerintahan Orde Reformasi telah terjadi perubahan radikal dalam sistem politik dan tata negara di tanah air. Kedudukan MPR yang semula lembaga tertinggi negara kini sebatas lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga eksekutif dan legislatif. Melalui amandemen UUD 1945, fungsi, kewenangan dan kedudukan MPR dipangkas habis. Dalam kedudukan demikian, MPR tidak lagi memiliki kewenangan sekokoh

²¹ Kusmito Gunawan, *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan, Hukum Online*, 23 Oktober 2007; <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomi-kebablasan>

²² Semarangpedia.com; 122 Perda Bermasalah Di Jateng Dibatalkan Mendagri; 22 Juni 2016; <http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jateng-dibatalkan-mendagri/>

²³ Detik.com, *MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda*; 5 April 2017; <https://news.detik.com/berita/d-3465959/mk-cabut-kewenangan-mendagri-batalkan-perda>

dahulu. MPR juga tidak bisa menerbitkan Produk hukum yang sifatnya aturan perundang-undangan.

Putri Presiden Soekarno itu mengaku gelisah dengan arah kebijakan dan pembangunan nasional yang terjadi di era Reformasi ini. Kegelisahan ini terjadi lantaran tidak adanya kesinambungan pembangunan antara pemerintahan yang tengah berkuasa dengan pemerintahan sebelumnya. Inkonsistensi pembangunan nasional tentu saja secara tidak langsung berimplikasi langsung terhadap kesejahteraan rakyat yang diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945.

Padahal salah satu tujuan didirikannya Indonesia adalah untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur sesuai dengan Pancasila. Bagaimana masyarakat adil, makmur dan sejahtera bisa tercipta jika proses pembangun berjalan tersendat-sendat dan tanpa pedoman jelas. Rentetan kejadian itulah yang menjadi alasan bagi Presiden Kelima Republik Indonesia untuk mengusulkan kembali menghidupkan GBHN. Menghidupkan kembali GBHN dinilai penting agar bangsa Indonesia memiliki pijakan dan pedoman nasional terencana, terintegrasi dan terarah. GBHN yang merupakan dokumen kolektif nasional yang berisi cita-cita rakyat Indonesia adalah strategi jitu dalam bidang pembangunan nasional, bukan hanya sebatas 5 tahun semata melainkan pembangunan dalam jangka panjang.

Beberapa fraksi di MPR melalui politisi senior mereka, dalam sebuah acara bertajuk “Dialog Kenegaraan: Implementasi Janji Kebangsaan” yang diselenggarakan di MPR pada 17 November 2014, menyambut hangat usulan yang disampaikan PDIP, untuk mengembalikan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dukungan itu muncul antara lain dari Ketua Fraksi Partai Demokrat MPR Mohammad Jafar Hafsah dan Wakil Ketua MPR Hidayat Nurwahid. Untuk mengembalikan posisi MPR, harus dilakukan melalui amandemen kelima UUD 1945.²⁴

Menurut Jafar Hafsah, MPR yang memiliki kewenangan melantik pasangan presiden dan wakil presiden serta melakukan amendemen konstitusi, hendaknya berkedudukan lebih tinggi dari lembaga tinggi negara lain. Melalui amendemen kelima UUD 1945, bisa saja posisi dan kewenangan MPR dikembalikan lagi menjadi lembaga tertinggi negara seperti amanah UUD 1945. Pengembalian kedudukan MPR tersebut juga akan menguntungkan, karena MPR bisa menjadi pengayom lembaga-

²⁴ Sindonews.com, *MPR Diwacanakan Lagi Jadi Lembaga Tertinggi Negara*; 18 November 2014; <https://nasional.sindonews.com/read/925778/149/mpr-diwacanakan-lagi-jadi-lembaga-tertinggi-negara-1416293473>

lembaga tinggi negara. Apabila terjadi hubungan kurang harmonis di antara lembaga-lembaga tinggi negara, maka MPR bisa menjadi penengah.

Baginya GBHN bukan identik dengan Orde Baru, sebab GBHN adalah cita-cita para pendiri bangsa yang dirumuskan dalam UUD 1945 pra amandemen. Dalam pasal 3 UUD 1945 pra amandemen, MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki tugas dan kewenangan merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai kebijakan politik hukum nasional, termasuk di dalamnya dalam bidang pembangunan nasional.

Mantan Ketua DPR/MPR Harmoko juga setuju dengan gagasan Megawati, dengan mengutip penjelasan ahli hukum Mr. Soepomo pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sesaat sebelum UUD 1945 disahkan. Dalam rapat tersebut Soepomo menyebut MPR berwenang menetapkan GBHN, Presiden tidak memiliki kebijakan politik sendiri melainkan menjalankan haluan negara yang sudah ditetapkan MPR. Namun demikian Orde Reformasi melucuti peran MPR dalam merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai kompas dalam bidang pembangunan nasional.

Pasca absennya GBHN dalam sistem tata negara di tanah air, bangsa Indonesia tidak memiliki arah dan pedoman jelas dalam merancang kebijakan pembangunan nasional yang terarah, berkesinambungan dan kontinyu. Setelah 17 tahun berlalu kini timbul kesadaran untuk kembali menghidupkan GBHN sebagai pegangan pembangunan nasional.²⁵

Tantowi Yahya politikus Partai Golkar menilai jalannya pembangunan di era reformasi berjalan tanpa arah jelas. Banyak kebijakan penting dalam bidang pembangunan yang diambil secara reaktif tanpa memikirkan matang-matang program tersebut. Pasca hilangnya GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional terencana pembangunan tidak lagi berjalan secara berkesinambungan. Hal yang terjadi setiap ganti pemerintahan tentu saja kebijakan ikut diganti. Tidak ada cetak biru (*blue print*) yang menjadi pedoman dalam membangun bangsa Indonesia.

Tantowi menyebut proyek pembangunan Kereta cepat Jakarta-Bandung dan pembangunan pembangkit listrik 35.000 Mega Watt adalah salah satu contoh nyata dari kegagalan pembangunan yang tidak terencana dengan baik. Dikatakan tidak memiliki rencana matang karena tidak ada cetak biru dalam dua mega proyek tersebut. Berbeda dengan pemerintahan Orde Baru yang memiliki cetak biru yang dijabarkan dalam GBHN, Orde Reformasi tidak memiliki perencanaan jelas dalam pembangunan untuk masa depan.

²⁵ <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>

Dalam prakteknya kebijakan pembangunan nasional diserahkan kepada satu orang yaitu Presiden. Kebijakan politik hukum pembangunan nasional tergantung dari sudut pandang Presiden terpilih yang juga merupakan aktor dari beberapa kepentingan dibelakangnya yang memberikan dukungan dalam pemilu Presiden. Berada dalam posisi demikian bukan tidak mungkin kebijakan pembangunan nasional sifatnya adalah balas budi dengan memberikan proyek kepada para pendukungnya pada pilpres silam, atau pembangunan dilakukan dengan serabutan dan tambal sulam.

Meski demokratisasi di tanah air berjalan pesat dan menjadi etalase dunia internasional, namun dalam kenyataannya perkembangan demokrasi dan politik tidak berkelindan dengan demokrasi ekonomi. Sejauh ini tidak ada persinggungan kuat antara kemajuan politik dengan ekonomi, bahkan tidak jarang keduanya saling menegasikan satu sama lain. Hal yang terjadi dari penerapan demokrasi liberal di era Reformasi adalah meningkatnya akumulasi kekayaan bagi segelintir elite tertentu. Sebaliknya sebagian besar rakyat Indonesia tetap saja terjebak dalam kemiskinan dan pengangguran.

Berkaca dari situasi yang kompleks di atas, saat ini muncul pemikiran di parlemen untuk membangkitkan kembali GBHN sebagai solusi arah pembangunan guna mengejar ketertinggalan dari negara lain. Namun demikian bukan perkara mudah untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan politik pembangunan nasional. Namun demikian bukan perkara mudah untuk mewujudkan hal tersebut.

Langkah awal untuk kembali menghidupkan GBHN adalah dengan mengembalikan fungsi dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Stigmas GBHN sebagai produk Orde Baru harus dibuang jauh-jauh. Partai-partai politik yang berada di parlemen harus mengikis egosentris dan memikirkan kehidupan bangsa dan negara dalam jangka panjang.

Dalam lintasan sejarah perjalanan bangsa Indonesia, para pendiri bangsa (*founding father*) sudah merumuskan kehadiran sebuah lembaga tertinggi di tanah air yang merupakan penjelamaan dari kedaulatan rakyat Indonesia. Gagasan pemebentukan MPR sebagai lembaga yang merupakan implementasi kedaulatan rakyat disampaikan Bung Karno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945.

Di dalam rapat besar Badan Persiapan Usaha Pra Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Bung Karno menguraikan dasar falsafah negara (*philosophise gronslag*) memasukan prinsip musyawarah dan mufakat. Klausul tersebut dimasukkan sebab Indonesia berdiri sebagai sebuah

negara bukan untuk kepentingan kelompok tertentu saja melainkan untuk semua kelompok, golongan dan kepentingan. Bung Karno juga mengusulkan pembentukan sebuah lembaga khusus sebagai kristalisasi ide tersebut. Singkat cerita terbentuklah sebuah lembaga bernama “Badan Permusyawaratan.”

Lembaga yang semula bernama Badan Permusyawaratan dalam perjalanannya berganti nama menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat” (MPR). Mr. Soepomo seorang ahli hukum yang masuk dalam tim kecil BPUPKI yang diketuai Soekarno pada tanggal 15 Juli 1945 menjelaskan bahwa MPR adalah bentuk atau wujud tertinggi dari kedaulatan rakyat.

Sebagai penjelaan seluruh rakyat maka MPR harus mewakili segala unsur kekuatan kebangsaan senafas dengan semangat kekeluargaan dalam alam demokrasi permusyawaratan. Dengan demikian seluruh rakyat, seluruh golongan dan seluruh daerah akan memiliki wakil dalam MPR yang memegang penuh kedaulatan Rakyat.²⁶

Karena kedudukannya sebagai lembaga tertinggi di tanah air, maka posisi MPR tidak sejajar dengan DPR. MPR sedikitnya dalam lima tahun sekali bersidang. Di bawah MPR, Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi di Indonesia, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. MPR juga berwenang menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Di era Demokrasi Terpimpin, kedudukan MPR masih tetap sebagai lembaga tertinggi negara. Pasca terbitnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 dan keputusan membubarkan DPR dan Majelis Konstituante hasil pemilu tahun 1955, Presiden Soekarno membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Semua anggota MPRS diangkat oleh pemerintah dan mewakili segala unsur kepentingan, golongan dan daerah, termasuk perwakilan dari Irian Barat di dalamnya.

Selanjutnya pada tanggal 3 Desember 1960, MPRS mengeluarkan Ketetapan No. II/MPRS/1960 yang memuat di dalamnya pedoman Pola Pembangunan Semesta Nasional Berencana. Perumusan pembangunan nasional sendiri dikerjakan oleh Dewan Perencanaan Nasional (Depernas) yang merupakan cikal-bakal Bappenas. Pada tahun yang sama MPRS menetapkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) tahap

²⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2001), 437.

pertama yang dicanangkan selama 8 tahun terhitung sejak tahun 1961 hingga 1969.

Setelah jatuhnya Orde Lama dan naiknya Orde Baru dalam panggung kekuasaan. Presiden Soeharto dalam menjalankan roda pemerintahan adalah sebagai pelaksana MPR. Sebagai lembaga tertinggi di tanah air MPR memiliki kewenangan merumuskan dan menetapkan kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan yang dijabarkan dalam GBHN.

Sebagai mandataris MPR, Presiden Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun menjalankan program pembangunan yang berpijak pada GBHN. Visi misi pembangunan dibagi dalam beberapa tahap. Tahapan jangka pendek dengan rentang durasi waktu lima tahun, kemudian tahapan menengah dan panjang dengan rentang waktu hingga 25 tahun. Dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden tidak berjalan dengan visi-misinya sendiri melainkan tunduk pada GBHN.

Setelah jatuhnya Orde Baru dan lahirnya Orde Reformasi, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan juga tidak lagi mengacu kepada GBHN yang dirumuskan MPR. Politik hukum dalam bidang pembangunan lebih bertumpu pada pelaksanaan visi-misi Presiden terpilih, yang paling lama bisa menerapkan gagasannya selama 10 tahun.

Ketidaksinkronan laju pembangunan nasional di era reformasi rupanya menimbulkan kegelisahan di tanah air. Setelah melewati dialektika politik yang cukup panjang dan terkadang melelahkan wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman sekaligus kerangka acuan dalam pembangunan nasional berkesinambungan kembali terdengar. PDIP menjadi partai politik yang paling getol menyuarakan wacana tersebut. Dalam pandangan PDIP GBHN adalah dokumen legal berisi cita-cita pembangunan nasional yang terarah, terukur dan memiliki kesinambungan. Karena sifatnya yang konstitusional maka setiap pemerintahan wajib menjalankan program yang dirumuskan oleh MPR.

Untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi di tanah air prosesnya juga tidak mudah, yaitu harus melewati siding istimewa. Berdasarkan pasal 37 UUD 1945 untuk melakukan perubahan pasal dalam UUD 1945 bisa diagendakan dalam siding MPR jika diajukan sekurang-kurangnya oleh 1/3 anggota. Dalam UUD 1945 pasca amandemen yang dimaksud dengan MPR adalah gabungan dari anggota DPR dan DPD. Jumlah anggota DPR dari 10 fraksi kini sebanyak 560 orang sedangkan anggota DPD sebanyak 132 orang. Jika di jumlah menjadi

692 orang. Dengan demikian klausul 1/3 anggota jika dikonversi dalam jumlah anggota sekitar 231 anggota.

Selanjutnya setiap usulan perubahan pasal-pasal dalam UUD 1945 diajukan secara tertulis dan ditujukan dengan jelas bagaimana yang diusulkan diubah disertai dengan alasannya. Kemudian untuk merubah pasal-pasal dalam UUD 1945 setidaknya dihadiri oleh 2/3 anggota MPR atau sekitar 426 anggota. Sedangkan keputusan mengubah pasal-pasal dalam UUD 1945 dilakukan dengan persetujuan 50% anggota ditambah 1 anggota MPR. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sama sekali tidak bisa dilakukan perubahan, sebab hal tersebut adalah cita-cita awal para pendiri bangsa.

Penutup

Sebagai sebuah bangsa dan negara, perjalanan Indonesia bisa dibayangkan penuh dengan lika-liku, dinamis dan terkadang terjadi konflik yang tidak jarang berdarah-darah. Namun demikian gagasan Indonesia sebagai sebuah bangsa yang membentang dari Sabang sampai Merauke tidak pernah pudar apalagi padam. Setiap rezim memiliki corak dan karakteristiknya sendiri, termasuk di dalamnya rezim Reformasi.

Pasca jatuhnya Orde Baru dan lahirnya rezim reformasi memang terjadi perubahan signifikan dalam sistem politik dan tata negara di tanah air, di antaranya absennya GBHN sebagai produk MPR. Kini setelah 17 tahun reformasi berlalu, gagasan menghidupkan GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional kembali mengemuka.

Kerinduan untuk menghidupkan GBHN sebagai kerangka acuan pembangunan bukan tanpa alasan, terlebih sejak era reformasi pembangunan nasional berjalan sporadis, tanpa perencanaan matang dan tidak terarah. Padahal tantangan dan dinamika yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini amat beragam dan variatif. Lambatnya pembangunan nasional mau tidak mau menjadikan Indonesia tertinggal dari negara-negara lain di Asia Tenggara, sebut saja Singapura dan Malaysia. Padahal kedua negara tersebut belajar banyak dari Indonesia dalam menata dan membangun sebuah bangsa dan negara.

Melihat rentetan fakta dan persoalan krusial yang semakin kompleks dan dinamis maka sudah saatnya segenap pemangku kepentingan melakukan konsolidasi nasional. Dikembalikannya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi di tanah air bukan hanya untuk menetapkan GBHN sebagai pedoman dalam pembangunan nasional, melainkan untuk

memecah kebuntuan saat terjadi krisis konstitusi yang tidak diantisipasi dalam amandemen pasca reformasi.

Dalam hubungannya dengan politik hukum pembangunan nasional, RPJP yang merupakan visi misi Presiden terpilih dinilai memiliki keterbatasan, sebab visi misi Presiden terpilih dibatasi oleh kekuasaan yang paling lama hanya 10 tahun. Bukan hanya itu, karena sifatnya yang politis tidak jarang visi-misi Presiden dibuat sesaat hanya sekedar mencari popularitas saja. Padahal untuk membangun Indonesia yang demikian luas dan besar waktu 10 tahun tentu saja tidak cukup.

Berkaca dari hal itulah, cetak biru yang berisi pedoman pembangunan nasional yang sifatnya konstitusional, memaksa dan harus dijalankan oleh siapapun pemimpinya harus segera dibuat dan dirumuskan. Terkait penggunaan nama tentu saja sifatnya dinamis. Orde Lama menggunakan istilah Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) sedangkan Orde Baru menggunakan istilah GBHN. Apapun istilah yang dipakai kita serahkan kepada pemangku kepentingan. Namun demikian cetak biru yang berisi pedoman pembangunan nasional yang dirumuskan dan dibuat MPR harus segera diwujudkan.

Dengan adanya cetak biru pembangunan nasional tersebut maka arah pembangunan nasional tidak lagi bersifat sporadik, inkonsisten namun memiliki panduan dan pedoman terukur dan terarah. Di situlah pentingnya cetak biru pedoman pembangunan nasional sebagai kompas penunjuk arah jalan pembangunan bangsa Indonesia, bukan hanya untuk 5 tahun namun untuk 100 tahun ke depan.

Tentu saja proses bukan perkara mudah untuk mewujudkan hal tersebut. Segenap kelompok politik yang duduk di parlemen harus melepas ego sentrisnya masing-masing dan mengedepankan kepentingan bangsa dan negara. Proses amandemen kelima harus dilakukan dengan cermat, berhati-hati dan sejalan dengan amanat Pancasila dan kepentingan umum.

Tidak perlu alergi kepada produk Orde Lama, Orde Baru serta Orde Reformasi. Setiap zaman tentu sama memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing. Segala hal yang sifatnya baik bagi kehidupan bangsa dan negara dan pembangunan nasional bisa diramu dan dikombinasikan dengan tujuan mempercepat masyarakat adil dan makmur sesuai dengan amanat pancasila dan UUD 1945.

Melihat situasi politik nasional yang terus mengalami kegaduhan serta dinamika tantangan bangsa yang semakin kompleks, maka sudah sepatutnya bangsa Indonesia perlu menggalang konsolidasi nasional.

Salah satu tantangan di depan mata yang mau tidak mau harus dihadapi adalah berlakunya komunitas Masyarakat Asean atau Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Dengan adanya konsensus tersebut maka Indonesia masuk dalam komunitas ASEAN.

Keputusan tersebut bisa berdampak dua sisi. Bisa berdampak baik bagi bangsa Indonesia jika kesiapan bangsa Indonesia matang dalam menghadapi persaingan di era tersebut. Hanya dengan sumber daya manusia handal dan mumpuni serta soliditas dan konsolidasi nasional yang kuat dan kokoh Indonesia bisa tampil unggul dalam MEA. Sebaliknya jika bangsa Indonesia tidak siap dalam menghadapi persaingan tersebut, bukan tidak mustahil banyak penduduk Indonesia yang menjadi parasit politik dan ekonomi di negeri sendiri.

Berkaca dari persoalan tersebut sudah sewajarnya pemerintah dan wakil rakyat agar memikirkan kepentingan politik nasional jangka panjang, tidak lagi terjebak kepada kepentingan politik sesaat atau kepentingan golongan, suku, ras dan agama. Pada periode inilah masa depan bangsa Indonesia menjadi taruhannya.

Daftar Pustaka

- Adinegoro. *Pemilihan Umum dan Jiwa Masyarakat Indonesia*. Jakarta. Bulan Bintang. Tanpa Tahun.
- Alfian, Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia Modern*, Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama, 1986.
- Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno (Seri pemikiran Bung Karno)*. Jakarta. Grasindo.2001.
- Elson, Edward R. *Suharto Sebuah Biografi Politik*. Jakarta.Minda Utama.2001.
- _____, *The Ide of Indonesia*, Jakarta.Serambi Pustaka Utama.2006.
- Emerson K Donald, *Indonesia Beyond Soeharto*, Jakarta. Kompas Pustaka Gramedia. 2001.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan. *Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan*. Jakarta.Puspajak.2013.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. 2001.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Jakarta. LP3ES. 1990.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta. LP3ES. 1985.

- Mahfud, Moh MD. *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta. Liberty. 1993.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta. Raja Grafindo Persada Cetakan ke-6, 2014.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara. Fakultas Pascasarjana. Universitas Padjajaran. Bandung. 1990.
- Muhaimin, Yahya. *Perkembangan Militer dan Politik di Indonesia 1945-1966*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press. 1982.
- Wignjosebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta. PT Raja Grafindo Persada. 1994.
- <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>
- <http://news.detik.com/berita/3116841/ingin-hidupkan-lagi-gbhn-megawati-tak-ada-kepentingan-bagi-partai-saya>
- <http://news.okezone.com/read/2012/10/30/339/565947/syarat-amandemen-uud-45-versi-megawati>.

Keamanan Nasional dalam Konteks Isu-isu Global Kontemporer: Sebuah Tinjauan Hubungan Internasional

Indah Pangestu Amaritasari

Hubungan Internasional, Universitas Nasional

E-mail: iamaritasari@gmail.com

Abstract

This article discusses global issues and its relation with national security. Global contemporary issues – drugs, migration, living environment, population, global economy challenges, liberal democracy crisis, fusion and division, small arms production – are issues that emerged as new security threats that transformed since the end of the Cold War. Security threats are no longer in form of “military attacks” that one country does to another, but are acts of crime that are performed by non-state actors and are aimed at state actors, individuals or citizens that ultimately threaten human security. Human security is a new term in response of threats from global contemporary issues. This article concludes that national security in the context of global contemporary issues in an international relations perspective is a complex issue. This is explained in the transnational theory in international relations. United Nations have reassessed the concept of national security which then noted about human security.

Keywords: International relations, human security, national security

Abstrak

Artikel ini membahas tentang isu-isu global dan kaitannya dengan ancaman terhadap keamanan nasional. Isu-isu global kontemporer – obat-obatan (drugs), migrasi, lingkungan hidup, populasi, tantangan ekonomi global, krisis demokrasi liberal, fusi dan pembelahan, produksi senjata ringan – merupakan isu yang lahir sebagai bentuk baru ancaman keamanan yang mengalami transformasi sejak berakhirnya Perang Dingin. Ancaman dalam bentuk baru bukan lagi berupa “serangan militer” yang dilakukan oleh suatu negara terhadap negara lain, tetapi tindakan kejahatan yang dilakukan oleh aktor non-negara (non-state actor) dan ditujukan kepada negara (state actor), individu atau warga negara yang mengancam keamanan umat manusia (human security). Isu keamanan manusia (human security) merupakan istilah baru dalam merespon ancaman dari perkembangan isu global kontemporer. Dalam artikel ini disimpulkan bahwa keamanan

nasional dalam konteks isu global kontemporer pada prespektif hubungan internasional adalah hal yang kompleks. Hal ini kemudian dijelaskan dalam teori transnasional dalam hubungan internasional. PBB kemudian memberikan tawaran untuk mengkonseptualisasi kembali pengertian keamanan nasional yang pada akhirnya memberikan masukan mengenai keamanan kemanusiaan (human security).

Kata kunci: Hubungan Internasional, ancaman, human security, keamanan nasional

Pendahuluan

Era global kontemporer dalam hubungan internasional dan politik internasional diawali sejak tahun 1945 namun terjadi perubahan yang drastis sejak berakhirnya Perang Dingin, tahun 1990-an. Isu-isu global kontemporer adalah isu yang berkembang serta meluas setelah Perang Dingin berakhir pada era 1990-an. Pengertian mengenai isu-isu global kontemporer terkait erat dengan sifat dari isu-isu tersebut yang tidak lagi didominasi oleh hubungan Timur-Barat, seperti, ancaman perang nuklir, persaingan ideologi antara Demokrasi-Liberal dan Marxisme-Leninisme, diplomasi krisis, dan sebagainya. Masyarakat internasional kini dihadapkan pada isu-isu global yang terkait dengan “Tatanan Dunia Baru” (*New World Order*). Isu-isu mengenai persoalan-persoalan kesejahteraan ini berhubungan dengan *Human Security* antara negara-negara maju (*developed*) dengan negara-negara berkembang (*developing countries*) serta masalah lingkungan.

Isu-isu global kontemporer merupakan isu yang lahir sebagai bentuk baru ancaman keamanan yang mengalami transformasi sejak berakhirnya Perang Dingin menjadi suatu “Agenda Global Baru” (*New Global Agenda*). Hal inilah yang menjadi latar belakang dari penulisan artikel ini. Metoda pembahasan dalam artikel ini adalah menggunakan metoda argumentatif sehingga di dalam artikel ini akan mengangkat berbagai argumentasi mengenai keamanan nasional dalam konteks isu-isu global kontemporer. Sistematika pembahasan terdiri dari sejarah munculnya isu-isu global kontemporer dalam konteks hubungan internasional, macam dan ciri isu global kontemporer, dan teori-teori hubungan internasional yang berhubungan dengan dampak globalisasi dalam postur keamanan nasional dalam konteks isu-isu global kontemporer.

Sejarah Timbulnya Isu Global Kontemporer

Sejarah kontemporer adalah bagian dari sejarah modern yang menggambarkan periode sejarah dari sekitar 1945 hingga saat ini.¹ Istilah “sejarah kontemporer” telah digunakan setidaknya sejak awal abad ke-19.² Sejarah kontemporer politik didominasi oleh Perang Dingin (1945-1991) antara Amerika Serikat dan Uni Soviet yang efeknya dirasakan di seluruh dunia. Dalam konteks geopolitik ini, tumbangya kerajaan kolonial Eropa di Afrika dan Asia antara tahun 1945 dan 1975 seringkali diikuti oleh konfrontasi Amerika-Soviet dalam bentuk perang proxy dan melalui intervensi dalam politik internal negara-negara yang lebih kecil. Persaingan Amerika-Soviet itu akhirnya berakhir dengan pembubaran Uni Soviet dan Pakta Warsawa pada tahun 1991, menyusul Revolusi 1989, dan pada tahap terakhir dan setelah Perang Dingin membuka jalan bagi demokratisasi sebagian besar Eropa, Afrika, dan Amerika Latin.

Di Timur Tengah, periode setelah 1945 didominasi oleh konflik yang melibatkan negara baru Israel dan munculnya politik minyak bumi, serta pertumbuhan Islamisme setelah tahun 1980an. Periode setelah 1945 melihat pertumbuhan organisasi supranasional pertama pemerintahan, seperti PBB dan Uni Eropa. Secara sosial, negara-negara barat mengalami kenaikan *counter cultures*³ dan revolusi seksual⁴ antara 1960an dan 1980an yang mengubah hubungan sosial dan dipicu oleh Protes 1968.⁵ Standar Hidup (*Standard Living*) meningkat tajam di seluruh dunia terutama di negara-negara maju sebagai akibat dari, yang juga munculnya kekuatan ekonomi baru seperti Jepang dan Jerman Barat. Budaya Amerika Serikat, terutama konsumerisme, menyebar luas. Pada tahun 1960an, banyak negara-negara barat telah memulai proses deindustrialisasi. Di tempat mereka, globalisasi menyebabkan munculnya pusat-pusat industri baru, seperti Jepang, Taiwan dan kemudian Cina, berdasarkan pada ekspor

¹ Brivati, Brian. “Introduction”. In Brivati, Brian; Buxton, Julia; Seldon, Anthony. *The contemporary history handbook* (1st ed.). (Manchester: Manchester University Press, 1996), xvi.

² Misalnya, Edinburgh review, Volume 12 (1808) p. 480.

³ Counter coultures adalah istilah yang merujuk kepada suatu budaya yang berbeda-beda yang berbeda dengan budaya mainstream.

⁴ Revolusi seksual yang dikenal juga sebagai kebebasan seksual adalah pergerakan sosial yang menantang bentuk perilaku tradisional terkait seksualitas dan hubungan interpersonal di seluruh bagian di dunia barat dari tahun 1960an sampai dengan 1980an. Penjelasan ini dapat ditemukan dalam buku , David Allyn, *Make Love, Not War: The Sexual Revolution: An Unfettered History*. (Little, Brown and Company. 2000)

⁵ Protes tahun 1968 terdiri eskalasi konflik di seluruh dunia terutama ditandai dengan pemberontakan rakyat terhadap elit militer dan birokrasi yang melakukan represi politik.

barang konsumen untuk negara-negara maju. Periode setelah tahun 1945 adalah juga suatu periode transformatif dalam bidang sejarah ilmu pengetahuan karena antara lain muncul teknologi nuklir, biologi molekular, fisika partikel dan lain sebagainya yang menjadi latar belakang munculnya berbagai teknologi yang muncul saat ini termasuk internet.

Sejarah sistem internasional modern sendiri sebenarnya dimulai dalam sejarahnya adalah ketika adanya sistem Westphalia (1648). Negara-negara saling berhubungan satu dengan lainnya di dalam suatu lingkungan yang disebut dengan sistem internasional. Semua negara dianggap memiliki kedaulatan, dan beberapa negara ada yang lebih kuat dari yang lainnya. Sistem memiliki banyak bentuk-bentuk peraturan yang bersifat informal mengenai tentang apa seharusnya yang terjadi, tetapi peraturan ini tidak mengikat. Hubungan internasional ada sejak adanya negara. Akan tetapi sistem internasional modern yang saat ini kita berada, tidak seberapa tua umurnya. Perdamaian yang mengakhiri perang 30 tahun antara negara-negara Katolik dan Protestan di Eropa Barat dan Tengah, menjadi cikal bakal sistem internasional modern. Saat itu dideklarasikan bahwa pemimpin berdaulat dari setiap negara bangsa dapat melakukan apa yang diinginkannya dalam batas wilayahnya dan mendirikan negara sebagai aktor global di dalam politik global. Dari sejak saat itu sampai setelahnya, sistem internasional adalah dalam hubungannya dengan negara bangsa.⁶

Pada abad 17-18 negara bangsa muncul mendominasi di dalam sistem hubungan internasional. Sejumlah negara-negara kuat mendominasi Eropa, dengan beberapa kekuatan yang datang dan runtuh. Negara-negara yang lemah biasanya bergabung dengan negara lainnya mencegah agar kekuatan dominan menjadi sangat kuat, yang dikenal dengan bentuk proaktif dari pelestarian perimbangan kekuatan (*balance of power*). Kompetisi ekonomi dan seringkali perang menjadi tanda dari era ini, beberapa negara seperti Inggris dan Perancis adalah negara kuat sampai dengan saat ini, tetapi beberapa negara kuat lainnya runtuh seiring waktu yaitu Kekaisaran Ottoman dan Spanyol.

Perbedaan mendasar mulai muncul sejak abad ke-19 dengan membawa dua perubahan besar di dalam sistem internasional:

- (1) Nasionalisme sebagai bentuk kekuatan, yang membuat negara bangsa itu tumbuh menjadi lebih kuat.

⁶ Penjelasan serupa dapat dilihat di website: <http://www.sparknotes.com/us-government-and-politics/political-science/international-politics/section1.rhtml>

(2) Itali dan Jerman bersatu, yang mengubah keseimbangan militer dan politik di Eropa.

Permasalahan muncul ketika bersatunya Itali dan Jerman yang berkontribusi kepada Perang Dunia I (1914-1918). Sistem internasional kembali berubah drastis setelah perang. Negara-negara kuat di Eropa banyak yang mengalami keterpurukan akibat perang, dan Amerika Serikat (AS) sendiri mulai keluar dari isolasinya dan berubah menjadi kekuatan global. Saat yang bersamaan, berakhirnya kekuatan Ottoman dan Austro-Hungarian menciptakan serangkaian negara-negara baru, dan munculnya komunisme di Rusia. Faktor-faktor ini menyebabkan munculnya Traktat Versailles, Nazi dan Komunisme, dan Perang Dunia II (1939-1945).

Pemerintahan baru muncul sejak berakhirnya Perang Dunia II. Setelah Perang, muncul dua kekuatan: AS dan Uni Soviet yang disebut sebagai sistem bipolar. Sejak berakhirnya Perang Dingin yaitu dengan runtuhnya Uni Soviet, maka AS menjadi negara tunggal menguasai sistem internasional yang disebut dengan unipolar. Namun demikian, ada sudut memandang lainnya yang melihat bahwa kekuatan ekonomi AS tidak begitu kuat sehingga tidak dapat dikatakan kendali perekonomian sepenuhnya di tangan AS sebab ada negara-negara ekonomi kuat lainnya seperti negara-negara di Asia sehingga menyebutnya menjadi multi polar.

Isu-isu global kontemporer tepatnya muncul ketika berakhirnya Perang Dingin dan/atau ketika sistem internasional modern berbentuk unipolar. Hal ini bisa dikatakan sebagai periode kedua dari *new order* (pemerintahan baru) dunia internasional. Peristiwa-peristiwa yang terjadi menjadi konteks di dalam isu-isu global kontemporer. Peristiwa yang paling dahsyat terjadi adalah peristiwa yang sering disebut dengan 9/11 atau *September attack*. Sebuah serangan yang diberitakan sebagai serangan yang dilakukan oleh kelompok teroris Al Qaeda ke AS pada tanggal 11 September 2001. Korban yang ada adalah sekitar 2.999 orang, yang luka sekitar 6.000 orang dan 10 juta properti dan infrastruktur rusak.⁷ Dikatakan dahsyat di sini karena serangan dilakukan kepada pemegang kekuatan (unipolar) sistem internasional pada saat itu yaitu AS. Sebelumnya sudah ada peristiwa-peristiwa yang menjadi konteks dari isu global kontemporer seperti genosida di Rwanda dan Bosnia dan munculnya negara-negara baru di Eropa Timur.

Dengan terjadinya peristiwa 9/11 dan permasalahan genosida yang ditangani oleh dunia internasional menjadikan pemerintahan baru dunia

⁷ Matthew J. Morgan (ed), *The Impact of 9/11 on Politics and War: The Day that Changed Everything?*. (New York : Palgrave MacMillan, 2009)

memiliki satu ancaman yang memiliki karakter yang berbeda. Sifat dari ancaman kali ini bukan lagi berasal dari negara seperti yang dominan terjadi pada periode Perang Dingin melainkan aktor non-negara (*non-state actor*). Aktor non-negara sebagai pelaku dari penyebab ketidakamanan dunia menjadi semakin sulit diidentifikasi karena aktor seperti ini dapat juga berasal dari negara yang bersangkutan dan/atau dari dalam negara sendiri. Isu-isu internasional dalam hubungan internasional menjadi semakin kompleks sehingga disebut dengan isu global kontemporer. Pada era paska Perang Dingin ini ancaman bisa berarti wabah penyakit, *human trafficking*, narkotika, perdanganan senjata, kemiskinan, buta huruf, virus menular, yang dialami oleh beberapa negara bukan negara itu sendiri.

Dengan demikian, isu-isu global kontemporer adalah isu yang berkembang serta meluas setelah berakhirnya Perang Dingin tahun 1990-an. Isu-isu global kontemporer ini terkait pada permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat internasional di tatanan dunia baru (*new order*) yang dihadapkan pada persoalan-persoalan kesejahteraan yang berhubungan dengan keamanan manusia (*human security*). Bentuk ancaman keamanan pada era ini mengalami transformasi sehingga bentuk agenda keamanan internasionalnya juga menjadi baru, yaitu Agenda Baru Keamanan Global (*New Global Security Agenda*).

Pada tahun 2002, *US Department of State* di bawah *US Secretary of Global Affair*, Paula J. Dobriansky, mengeluarkan pernyataan (*statement*) yang dirilis di dalam websitenya⁸ mengenai *new global security* dengan sebelumnya merumuskan pengertian mengenai yang dimaksud dengan isu-isu global:

At this point, it is worth defining what I mean by global issues. Global issues are those issues that are not limited by borders or boundaries but that reach across international lines to affect us all. My global portfolio encompasses environment and science, refugees and migration, narcotics trafficking and law enforcement, human rights, and health matters. Though he was speaking in the first century B.C., the Roman poet Horace aptly described what could be called the crux of modern global affairs when he wrote, "Your own safety is at stake when your neighbor's wall is ablaze." The essence of global issues is a recognition that the people of the world are inexorably linked and that, in today's world, that which touches some touches all. Since September 11, never have we been more acutely aware that our own safety and the protection of our way of life must be guarded by due attention to international problems -- such as injustice and the inadequacy of the rule of law,

⁸ US Departement of State: of A new Global Security agenda; diakses pada tanggal 3 Februari 2017 di: <https://2001-2009.state.gov/g/rls/rm/2002/12381.htm>

poverty, disease, and repression. These are the blazing walls of today's world that threaten to engulf us. That is why these issues have become central to American foreign policy and our efforts to protect our national interests.

Pengertian AS mengenai isu-isu global sebagai isu-isu yang tidak terbatas pada masalah lintas batas tetapi juga mencakup internasional yang berdampak kepada AS yang melintasi permasalahan, mengenai lingkungan hidup dan ilmu pengetahuan, *refugee* dan migrasi, penyeludupan narkotika dan penegakan hukum, hak asasi manusia dan kesehatan. AS menyadari bahwa sejak kejadian 9/11 permasalahan tidak menjadi sedemikian akut terkait keselamatan dan perlindungan tentang kehidupan. Permasalahan seperti yang tersebut tadi termasuk mengenai terorisme dan penyakit menjadi salah satu faktor bagi AS menyebutnya menjadi *new global security* agenda.

Macam dan Ciri Isu Global Kontemporer

Sebelumnya pada tahun 1996, terbit tulisan oleh *Institute for Security Studies*, yang mengidentifikasi beberapa sumber-sumber global dari ketidakamanan dan implikasinya terhadap formulasi kebijakan keamanan nasional. Terdapat delapan hal penting setelah Perang Dingin sebagai isu global strategis, yaitu obat-obatan (*drug*), migrasi, lingkungan hidup, populasi, tantangan global ekonomi, krisis demokrasi liberal, fusi dan pembelahan, dan *light weapon proliferation*.⁹ Di dalam tulisan tersebut dipaparkan bahwa terdapat sumber-sumber global ketidakamanan dan implikasinya untuk formulasi kebijakan keamanan nasional. Kedelapan isu ini kemudian menjadi klaster penting sebagai ancaman luar biasa untuk keamanan nasional dan regional dan puncaknya keamanan global.¹⁰ Hal ini kemudian ditambah dengan teradinya 9/11. Dengan demikian, ancaman dalam bentuk baru ini bukan berupa "serangan militer" yang dilakukan oleh suatu negara terhadap negara lain tetapi tindakan kejahatan yang dilakukan oleh aktor non-negara (*non-state actor*) dan ditujukan kepada negara (*state actor*), individu atau warga negara yang mengancam keamanan umat manusia (*Human Security*).

⁹ Solomon, Husain; Towards the 21st Century: A New Global Security Agenda; di: http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/31605/1/Paper_6.pdf?1 diakses tanggal 5 Februari 2017.

¹⁰ Solomon, Husain; Towards the 21st Century: A New Global Security Agenda

Obat-obatan (*Drugs*)

Korban domestik dari kecanduan narkoba sangat mengkhawatirkan. Ini termasuk hilangnya produktivitas, melonjaknya biaya kesehatan, kenaikan tajam dalam kejahatan terkait narkoba, dan penyebaran percepatan AIDS melalui jarum suntik yang terkontaminasi. Penggunaan narkoba bukan hanya merupakan fenomena sosial; keadaan ini memiliki dampak luas pada isu politik dan berimplikasi kepada aspek implikasi keamanan. Misalnya, di Amerika Latin ada hubungan yang cukup dekat antara pengedar narkoba dan kelompok-kelompok revolusioner kiri seperti Columbia M-19 dan Peru Sendero Luminoso (*Shining Path*).¹¹ Di Lebanon dan di tempat lain di Timur Tengah, di Balkan, Sebelah Selatan Republik bekas Uni Soviet, Burma (Myanmar) dan Sri Lanka, obat telah menjadi sumber utama dana untuk pergerakan (*movement*).¹²

Perdagangan narkoba juga dapat memengaruhi hubungan antara negara-negara. Sebagai contoh, alasan utama untuk tahun 1989 invasi Panama oleh AS adalah bahwa pemerintahan ini, di bawah pimpinan Jenderal Manuel Noriega, diduga melayani saluran untuk perjalanan obat ke AS.¹³ Hal yang terbaru, serangan terkuat Ross Perot terhadap Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA), ia berpendapat bahwa pemberantasan tersebut adalah pembatasan akses bebas barang antara Meksiko dan AS dalam memungkinkan pedagang bebas obat-obatan yang lebih besar dalam arti mendistribusikan 'racun' mereka di Amerika Serikat.

Migrasi

Gerakan populasi terbesar dan paling dramatis pada tahun-tahun terakhir adalah terdapat kurang lebih 30 juta pengungsi dan orang terlantar (*Internal Displaced Persons (IDPs)*).¹⁴ Kerusakan politik, pergolakan sosial, dislokasi ekonomi dan bencana ekologis memiliki kontribusi terhadap pergerakan orang di seluruh batas nasional satu negara kawasan 'selatan' ke tempat lain. Sebagai akibatnya ada 3,2 juta warga Afghanistan di Pakistan

¹¹ Joseph J. Romm, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects* (New York: Council on Foreign Relations, 1993), 10.

¹² Sumita Kumar, "Drug-Trafficking in Pakistan," *Asian Strategic Review 1994-1995* (New Delhi: Institute For Defence Studies and Analysis, 1995), 194-195.

¹³ Sumita Kumar, "Drug-Trafficking in Pakistan," 195.

¹⁴ Nicholas Eberstadt, "Population Change and National Security," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 3 (Summer 1991), 125.

dan 2,3 juta di Iran; 685.000 di Ethiopia dilaporkan telah mengungsi di Sudan, sementara itu juga ada 320.000 Somalia dan 384.000 Sudan yang di Ethiopia; dan selanjutnya 600.000 Ethiopia dilaporkan telah melarikan diri karena perang ke Somalia. 17 Perang Sipil dan kelaparan telah menyebabkan sepertiga penduduk Liberia (763.000 dari total populasi 2,4 juta) mengungsi ke negara tetangga Guinea, Sierra Leone dan Coast.

Perpindahan penduduk secara massal semakin menarik perhatian pembuat kebijakan kunci, tidak hanya untuk alasan kemanusiaan, tetapi juga karena mereka menciptakan instabilitas dalam negeri, menghasilkan ketegangan antar negara dan mengancam keamanan internasional. Afrika Selatan diperkirakan menerima delapan juta imigran ilegal, merupakan kasus yang terus meningkat pada satu titik.

Pada tahun 1994, biaya Afrika Selatan wajib pajak R1, 985 juta menjadi tuan rumah penduduk asing ilegal. Selain itu, terdapat hubungan timbal balik antara imigran ilegal dan penyebaran penyakit menular seperti AIDS, malaria, kolera dan TBC. Sumber kepolisian juga telah mencatat bahwa empat belas persen dari semua kejahatan di Afrika Selatan melibatkan imigran ilegal termasuk penjualan senjata, pencucian uang, dan *drug trafficking*.

Lingkungan Hidup

Memudarnya ketegangan militer Perang Dingin secara koinciden bersamaan dengan berkembangnya masalah keamanan yang nyata yang mengancam keamanan banyak negara dan memerlukan solusi internasional, antara lain lubang di lapisan ozon, efek rumah kaca, deforestasi, air yang langka, energi dan sumberdaya lainnya. Peningkatan bahaya lingkungan telah menggarisbawahi dua bentuk interaksi antar negara di dunia: kerjasama dan konflik.

Pada tahun 1940, David Mitrany membangun sebuah teori fungsional dalam hubungan internasional. Ia mengusulkan bahwa mengingat masalah umum yang dihadapi umat manusia di mana-mana maka kerjasama antar negara-negara harus diperbesar. Tema ini disambut dan diperbesar oleh para globalis pada 1980an dan 1990an—bahkan sampai mengusulkan pemerintahan dunia federal untuk Planet Bumi. Di jantung teori tersebut adalah gagasan bahwa gravitasi masalah-masalah global membutuhkan solusi global—mengakibatkan tingkat yang lebih besar dari kerjasama antara negara-negara di dunia. Misalnya, satu negara tidak bisa memecahkan masalah tersebut seperti pelebaran lubang di lapisan

ozon bumi; itu harus menjadi upaya gabungan seluruh planet. Pada satu tingkat kerjasama global, berbagi permasalahan bersama, dapat dilihat sebagai suatu cara antara lain seperti *KTT Rio Earth Summit*.

Potensi konflik berbasis sumberdaya adalah jelas dalam Perang Teluk 1990 dan 1991, yang pada dasarnya berkisar sumberdaya yang langka energi. Salah satu alasan utama bagi AS untuk terlibat dalam Perang Teluk itu ketergantungan pada minyak Teluk. Ketergantungan Amerika pada minyak Teluk Persia naik 500 persen antara tahun 1985 dan 1989. Dengan minyak 1990 menyumbang setengah dari defisit perdagangan AS\$100 billion. Jadi, ketika Saddam Hussein menyerbu Kuwait pada 2 Agustus 1990, Presiden Bush menjawab: *"Pekerjaan kita, cara hidup kita, kebebasan kita sendiri dan kebebasan negara sahabat di seluruh dunia semua akan menderita jika kontrol dari minyak dunia cadangan jatuh ke tangan Saddam Hussein ... Kita tidak bisa membiarkan tiran untuk berlatih pemerasan ekonomi. Keamanan energi adalah keamanan nasional dan kita harus siap untuk bertindak sesuai."*¹⁵

Populasi

Populasi dunia diperkirakan tumbuh dari 5,3 miliar pada tahun 1990 menjadi 6,2 miliar pada tahun 2000, dan 8,5 miliar pada tahun 2025. Tingkat pertumbuhan hampir satu miliar per dekade memberikan konsekuensi sosial budaya dan politik ekonomi lingkungan makam. Misalnya, masalah sumberdaya di negara-negara seperti Meksiko dan Mesir secara langsung terkait dengan pertumbuhan populasi. Sebuah draft laporan tentang konflik politik di El Salvador 1982 mencatat bahwa *"...penyebab dasar dari konflik ini adalah sebanyak lingkungan sebagai politik berasal dari masalah distribusi sumberdaya di tanah yang penuh sesak. El Salvador memiliki tingkat kepadatan populasi yang melebihi India."*

Di Afrika sendiri tercatat adanya hubungan timbal balik antara konflik di Rwanda dan fakta bahwa ia memiliki salah satu tingkat tertinggi kepadatan populasi dalam pertumbuhan Afrika. Populasi juga terlihat bertanggung jawab untuk dua-pertiga dari peningkatan karbon dioksida memasuki atmosfer antara tahun 1950 dan 1985, dengan demikian berkontribusi terhadap efek rumah kaca. Ledakan populasi juga terdaftar sebagai salah satu faktor yang berkontribusi untuk terjadinya IDPs.¹⁶

Tantangan Ekonomi Global

¹⁵ Solomon, Husain; *Towards the 21st Century: A New Global Security Agenda*

¹⁶ Solomon, Husain; *Towards the 21st Century: A New Global Security Agenda*

Kebutuhan untuk merestrukturisasi ekonomi dunia berasal dari dua poin besar: perpecahan pertumbuhan utara-selatan dan persaingan ekonomi. Adanya perpecahan pertumbuhan ekonomi utara-selatan, dan dalam beberapa kasus ekspansi, adalah jelas terlihat. Hal ini disorot oleh fakta bahwa pihak terkaya dunia yang hanya dua puluh persen mengendalikan delapan puluh persen dari sumber-sumber perekonomian dunia. Hal ini ditunjukkan oleh fakta bahwa terkaya dunia adalah dua puluh persen sekarang artinya 150 kali lebih kaya daripada termiskin. Hal ini lebih lanjut yang perlu digarisbawahi adalah fakta 1,3 miliar manusia di negara-negara berkembang yang hidup dalam kondisi kemiskinan absolut.

Paling menyedihkan dari semua, itu dapat dilihat oleh fakta bahwa 34.000 anak-anak meninggal setiap hari di dunia karena kekurangan gizi dan penyakit. Kebutuhan untuk mengatasi masalah utara-selatan berasal tidak hanya dari alasan kemanusiaan, tetapi juga dari ancaman kemakmuran yang kemiskinannya semakin terekspos. Kelangkaan ekonomi dalam bentuk pasar global dan meningkatnya biaya produksi mengintensifkan persaingan ekonomi. Persaingan teknologi dan berbagai bentuk peperangan komersial telah menggantikan perlombaan senjata dari setelah Perang Dingin. Menurut politisi Jepang Isihara Shintaro, abad kedua puluh satu akan menjadi abad perang ekonomi. Jika hal ini terjadi maka keamanan internasional terancam. Blok kekuatan ekonomi yang besar telah dikembangkan di Pacific Rim dan Amerika Utara sebagai penyeimbang ke Uni Eropa (UE). Formasi ekonomi serupa juga telah dikembangkan di Afrika Tengah dan Amerika Selatan. Keberadaan formasi ekonomi besar perlu dan belum tentu berarti persaingan ekonomi melainkan saling melengkapi. Akan tetapi kelangkaan persaingan tersebut bisa berkembang dan sejarahnya bisa menjadi 'panas'.

Krisis Demokrasi Liberal

Berakhirnya pemerintahan komunisme gaya Soviet mengkonsolidasi posisi demokrasi liberal Barat. Sejak saat itu, telah ada persaingan ideologi yang disponsori negara. Jatuhnya sistem Soviet dibenarkan prinsip demokrasi liberal di mata banyak kalangan: Smith, Mill dan Keynes. Ide-ide Barat *triumphalism* dikemas dalam buku Francis Fukuyama berjudul *The End of History* dan *Last Man*. Paradigma demokrasi liberal tampak mutlak dalam dominasinya. Perkembangan paska 1989 tampak menunjukkan hal ini dimana penyesuaian struktural ekonomi program (ESAPs) diliberalisasi di banyak negara Afrika; angin multipartai liberal

demokrasi yang menyapu sebagian besar Afrika, Amerika Selatan, Timur Tengah dan Asia.¹⁷ Perkembangan selanjutnya di bekas blok Timur, yang telah melihat kebangkitan bekas Partai Komunis, tampaknya menyangkal gagasan ini.

Di Afrika Selatan pun, pluralisme politik telah mengalami beberapa kemunduran. Segera setelah kehancuran Tembok Berlin, lonjakan menuju demokrasi multipartai meningkat di Afrika Selatan. Sistem pemerintahan satu partai korup Kenneth Kaunda digantikan oleh Gerakan Frederick Chiluba untuk Multipihak Demokrasi (MMD). Di Malawi, pemerintahan despotik Presiden seumur hidup Hastings Kamuzu Banda berakhir secara damai ketika penduduk Malawi mengikuti pemilihan umum Banda dan Kongres Malawi-nya Partai (MCP) keluar dari kekuasaan, digantikan oleh pimpinan Front Demokratik Bersatu, Bakili Muluzi (UDF).

Di Lesotho, kekuasaan militer berakhir dan Partai Nasional Basotho kehilangan dominasi dalam pemilihan yang membawa Perdana Menteri Ntsu Mokhehle dan Basotholand-nya Kongres Partai (BCP) berkuasa. Di Afrika Selatan, kekuasaan minoritas kulit putih datang pada 27 April 1994—pemilu rasial inklusif pertama negara itu. Sementara itu, baik dari bekas koloni Portugis di wilayah ini, Angola dan Mozambik, mulai membuat transisi yang panjang dan sulit untuk pluralisme politik.

Fusi dan Pembelahan

Dua elemen yang paling bertentangan pada periode kontemporer adalah Fusi (*fusion*) dan Pembelahan (*Fision*)—damai datang bersama-sama dengan disintegrasi kekerasan masyarakat.

Mengenai *fusion*, budaya global baru lahir tampaknya mengambil bentuk. Jins denim dan CocaCola adalah bentuk yang bersifat universal. Jika Toshiba dan Toyota berada di New York, kemudian MacDonalddan Kentucky Fried Chicken akan ditemukan di Tokyo. Jika domba dimasak dan direbus di restoran di New Delhi, maka restoran mewah di London melayani kari panas dari India. Jika Michael Jackson dan Madonna menjadi sangat terkenal di Montevideo, Maputo atau Kuala Lumpur, maka kemudian Afrika Barat dan musik India diwakili oleh orang-orang seperti Manu Dibango dan Babu Shegal, yang pasti akan ditemukan bermain di diskotek Paris atau Manchester. Ini adalah kecenderungan budaya global yang baru lahir bahkan lebih dalam dari ini: HAM dan gender, silang geografis, politik dan budaya. Salah satu alasannya adalah

¹⁷ Solomon, Husain; *Towards the 21st Century: A New Global Security Agenda*

perkembangan komunikasi dan inovasi teknologi sehingga membuat lebih mudah wisata dan memungkinkan untuk siaran CNN mencapai 200 juta orang di sembilan puluh negara lain.

Fusi tampaknya bertentangan tren ini: sumberdaya yang langka, berbagai pertumbuhan penduduk tingkatan dalam masyarakat heterogen dan pertumbuhan resultan dari nasionalisme etnis merobek masyarakat terbelah. Ini telah terbukti di Rwanda dan Burundi antara Hutu dan Tutsi; antara Serbia, Kroasia dan Muslim di bekas Yugoslavia; dan antara Hindu, Sikh dan Muslim di India. Hal yang menjadi lebih menarik saat ini adalah masalah-masalah ini mulai muncul pada negara-negara barat dengan demokrasi liberalnya: mempertimbangkan pertumbuhan neo-Nazisme di Jerman; meningkatnya nasib Front Nasional Jean-Marie le Pen di Prancis; gerakan separatis menyegarkan di Quebec; Catalonia; negara Basque; Corsica; Lombardy; Skotlandia dan Wales; dan meningkatkan ketegangan antara Flemings dan Walloons di Belgium. Tidak terkecuali, di AS terjadi kerusuhan tahun 1992 di Los Angeles dan pertumbuhan gerakan nasionalis etnosentris.

Produksi Senjata Ringan

Yang dimaksud dengan senjata ringan merujuk kru-portabel dan persenjataan darat. Definisi termasuk senjata kecil seperti pistol, senapan, senapan serbu dan senapan sub mesin; dan senapan mesin menengah; senapan mesin berat (HMG) dengan kaliber tidak melebihi 14,5 mm; rudal anti-pesawat dan anti-tank; mortir ringan; tambang dan granat.

Bahaya proliferasi senjata ringan bagi perdamaian dunia digarisbawahi oleh kenyataan bahwa di tahun 1994, konflik bersenjata utama sedang dilancarkan di 27 negara di seluruh dunia dan senjata adalah penyebab kematian luar biasa dari senjata ini. Keberadaan senjata ringan ini kemungkinan adalah hal yang paling rapuh di negara dunia ketiga karena ketidakseimbangan kekuasaan seperti pemberontak, perdagangan obat dan penjahat lainnya. Misalnya, gerilyawan di Kashmir melawan India menggunakan Soviet Kalashnikov, di Pakistan, senjata ringan memperburuk konflik etnis antara mohajirs, Pakistan Punjabi, Pathan dari Barat laut Provinsi Frontier (NWFP) dari Pakistan dan Sindis.

Bagi negara-negara Dunia Ketiga, isu-isu yang terkait dengan ancaman keamanan dalam bentuk baru (*Human Security*) ini merupakan "ancaman keamanan yang nyata" karena memiliki relevansi dengan kondisi domestik Negara-negara Dunia Ketiga yang masih disibukkan

oleh berbagai persoalan mengenai: 1) Situasi transisi politik; 2) Lemahnya kekuasaan pemerintah akibat tidak maksimalnya upaya penegakan hukum; 3) Ketidakpastian politik; 4) Krisis ekonomi; 5) Masalah konflik di wilayah perbatasan; 6) Konflik etnis dan konflik komunal dengan berbagai dimensi internasionalnya; 7) Persoalan disintegrasi bangsa; 8) Peningkatan jumlah pelaku terorisme; 9) Kemampuan melakukan tindakan ancaman terhadap *human security*, dsb.

Berkembangnya teknologi, terutama teknologi informasi, menjadi salah satu alasan kuat meluasnya isu global kontemporer ini sehingga mengakibatkan pergeseran sifat isu global dari sebelum Perang Dingin. Akibat berkembangnya ancaman yang memiliki jenis berbeda dari sebelum Perang Dingin, maka isu-isu global kontemporer memiliki kekhususan:

1. Nonkonvensional;

Dalam arti isu global kontemporer adalah hal yang bukan bersifat persenjataan dan/atau persaingan persenjataan.

2. Nontradisional;

Artinya kategori isu tersebut tidak bersifat antar negara.

3. Nonmiliter;

Seperti halnya yang sudah disinggung sebelumnya bahwa wabah penyakit, dan/atau *drugs* dapat menjadi ancaman.

4. Multidimensional; dan

Isu bersifat kompleks seperti permasalahan mengenai kemiskinan.

5. Transnasional

Isu yang diangkat dalam global kontemporer adalah lintas batas negara seperti migrasi, *refugee*, dan lain-lain.

Dengan demikian, karakteristik isu-isu global kontemporer sebagai ancaman keamanan nontradisional adalah:

1. Isu global kontemporer yang merupakan ancaman keamanan bersifat nontradisional tersebut tidak terpusat pada satu negara tertentu saja. Dengan demikian, ancaman yang merupakan bagian dari isu-isu global kontemporer ini tak hanya dihadapi oleh satu negara, tetapi telah mengancam sejumlah negara sekaligus (memiliki dimensi regional dan global). Oleh karena itu, isu-isu global kontemporer sering disebut sebagai "ancaman keamanan transnasional".
2. Isu global kontemporer tidak terfokus pada suatu lokasi geografis tertentu saja. Berdasarkan karakter geografisnya, isu-isu ini

seringkali sulit “dikenali” karena sifatnya yang melewati batas-batas antar negara hingga batas-batas regional (transnasional).

3. Isu-isu global kontemporer tidak dapat dihadapi hanya dengan kekuatan militer semata. Memang kekuatan militer dapat digunakan dalam eskalasi yang mengarah pada konflik bersenjata. Akan tetapi, kekuatan militer pada jangka panjang tak dapat lagi digunakan secara efektif untuk mengatasi ancaman isu-isu global tersebut.
4. Persoalan keamanan yang menjadi isu-isu global kontemporer telah mengancam eksistensi suatu negara maupun individu-individu yang merupakan bagian dari negara tersebut.

Hal yang paling jelas terlihat adalah bahwa dalam berkembangnya isu global kontemporer adalah munculnya istilah baru dalam merespon ancaman yang dihadapi yaitu keamanan manusia (*human security*).

Isu Global Strategis dan Keamanan Nasional dalam Teori Hubungan Internasional

Isu global strategis dan keamanan nasional dalam teori hubungan internasional terbagi ke dalam dua bagian besar: 1) sudut pandang kenegaraan (*state centric point of view*); dan 2) sudut pandang lintas batas negara (*global cross cutting issues*). Pada sudut pandang kenegaraan terbagi antara pertarungan paham realisme dan institusionalisme dimana paham realisme menitikberatkan pada kepentingan nasional sementara paham institusionalisme memusatkan perhatian pada rezim yaitu teori rezim. Sementara itu terdapat teori lintas batas negara yang dipelopori oleh Wendt berupa teori konstruktivisme dan Joseph Nye berupa teori transnasionalisme. Di dalam teori lintas batas ini mengangkat isu globalisasi sebagai salah satu faktornya.

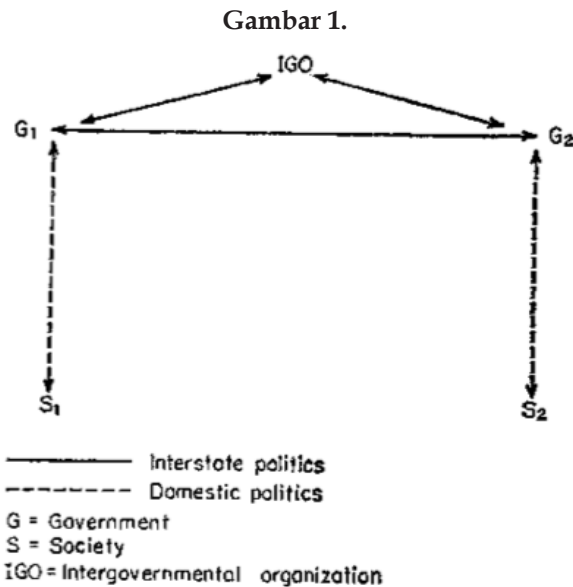
Joseph Nye dalam teorinya menyebutkan bahwa yang disebut dengan global interaksi adalah pergerakan informasi, uang, barang, benda-benda tangible dan tidak tangible di luar batas negara.¹⁸ Dia membagi menjadi empat macam interaksi global: 1) komunikasi; 2) transportasi; 3) uang; 4) wisata.¹⁹ Interaksi tersebut dibagi menjadi dua jenis, yaitu interaksi antar negara (*interstate communication*) dan komunikasi transnasional. Komunikasi antar negara adalah jenis komunikasi dalam hubungan

¹⁸ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, “Transnational Relations and World Politics: An Introduction,” *International Organization*, Vol. 25, Issue 03 (1971), 332.

¹⁹ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, “Transnational Relations and World Politics: An Introduction,” 332.

internasional yang dilakukan sepenuhnya atas kendali pemerintah negara bangsa. Sementara itu, komunikasi transnasional adalah jenis komunikasi dalam hubungan internasional yang sudah mulai melibatkan aktor non negara.

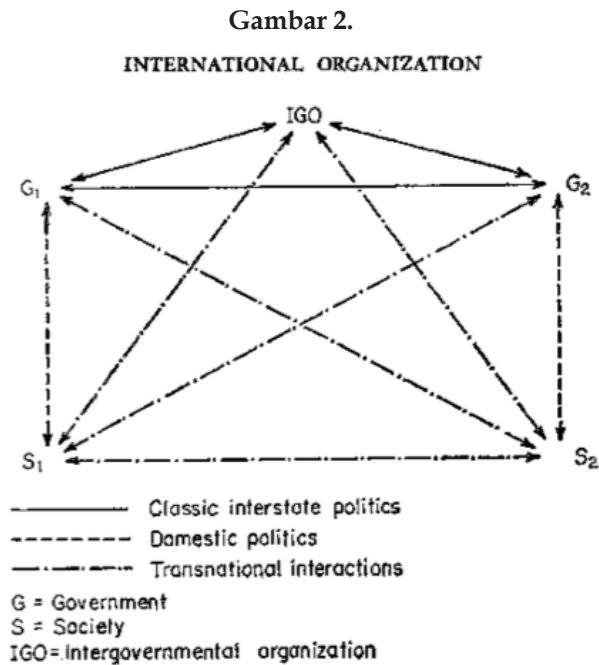
Bentuk komunikasi antar negara adalah jenis klasik yang disebut juga memiliki paradigma yang klasik. Interaksi ini berfokus kepada pemerintah sebagai agen dimana masyarakat berhubungan dengannya secara politik. Politik antar negara ini berbeda dengan – walaupun dapat dihubungkan secara tidak langsung – politik domestik. Bentuk komunikasi transnasional dalam jenis ini tidak diperhitungkan. Jenis komunikasi seperti ini digambarkan dalam bentuk bagan di bawah ini oleh Nye dan Keohanne:²⁰



Berbeda dengan bentuk interaksi antar negara, interaksi transnasional dapat melibatkan pemerintah, namun dapat juga tidak melibatkan. Aktor non-negara memainkan peranan penting dalam interaksi ini. Berbicara interaksi transnasional, maka berbicara mengenai keuangan, wisata dan komunikasi yang dalam beberapa hal dapat melibatkan aktor negara sebagai contoh untuk melewati batas negara lain. Dengan demikian, Nye dan Keohanne menyebut interaksi transnasional sebagai suatu istilah untuk menggambarkan pergerakan barang (*tangible items*)

²⁰ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," 333.

dan jasa (*intangible items*) lewat lintas batas negara ketika minimal satu aktornya bukan merupakan aktor negara dan/atau organisasi antar negara.²¹ Nye dan Keohanne mengangkat definisi yang dibawa oleh J. David Singer yang menyebutkan bahwa individu dan/atau organisasi dapat mempunyai peran di dalam politik dunia: 1) mereka bisa terlibat di dalam suatu koalisi yang mengendalikan dan memengaruhi negaranya; 2) mereka memainkan peranannya secara langsung berhadapan (*vs*) dengan kebikan luar negeri dan/atau masyarakat luar negeri yang tidak melalui (*by pass*) pemerintah negaranya.²² Nye dan Keohanne berpendapat bahwa interaksi transnasional masuk dalam dan/atau lebih tepatnya ada dalam tipe kedua dari penjelasan Singer. Keohanne dan Nye kemudian menggambarkan bentuk interaksi transnasional sebagai berikut guna membedakan dengan bentuk internasi antar negara (*interstate*):



Di dalam era globalisasi paska perang dunia, yang melibatkan isu global kontemporer hubungan interasional, maka interaksi yang banyak terjadi adalah berjenis transnasional. Hal ini tidak terlepas dari adanya

²¹ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," 333.

²² J. David Singer, "The Global System and Subsystems: A Developmental View", in James N. Rosenau (ed), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System* (New York: Free Press; London; Collier-MacMillan, 1969), 24.

berbagai teknologi yang ditemukan terutama teknologi komunikasi. Setiap individu dapat berinteraksi langsung dengan masyarakat internasional dan/atau organisasi bangsa-bangsa seperti PBB. Beberapa efek yang digambarkan oleh Keohanne dan Nye yang terjadi dalam jenis interaksi ini yang pada intinya adalah meningkatnya sensitivitas antar masyarakat yang berarti mengubah bentuk hubungannya dengan pemerintah.²³

Dengan adanya komunikasi massal global, kelompok yang bermacam-macam dari masyarakat yang berbeda, seperti mahasiswa radikal, aparat militer, atau etnis minoritas, dapat mengobservasi perilaku satu dan lainnya dan kemudian mengambilnya menjadi bentuk tindakannya. Dengan demikian, mahasiswa radikal dapat membuat taktik dan tuntutan politik tanpa ada kontak langsung. "Konsiprasi" internasional mereka dilakukan secara publik dan disebarakan dengan bantuan media khusus.²⁴ Pelaku dalam fenomena global ini dapat dihukum, tetapi skalanya, ruang lingkungannya dan kecepatannya adalah produksi dari televisi global.

Secara singkat, Keohanne dan Nye menyimpulkan bahwa efek yang ditimbulkan dari interaksi transnasional adalah: 1) perubahan perilaku; 2) pluralisme internasional; 3) meningkatnya pembatasan suatu negara; 4) meningkatnya kemampuan negara memengaruhi pihak lain; dan 5) munculnya aktor mandiri dengan kebijakan luar negeri beranah privat yang dapat secara langsung menentang atau menolak kebijakan pemerintahannya.²⁵

Hal yang paling nyata terlihat pada kenyataan dimana seorang individu dalam keluarga, organisasi terkecil dalam negara, bahkan tidak memiliki kendali atas apa yang diakses oleh anggota keluarganya dengan adanya teknologi internet. Ini kemudian menjadi hal yang serupa terjadi pada tataran negara. Dengan demikian kontrol negara menjadi melemah dan tantangan terhadap keamanan nasional menjadi menguat. Bentuk ancaman menjadi semakin kompleks karena teknologi informasi dapat menyasar tingkat individu dan memengaruhi tindakan mereka dengan *by pass* pemerintahan negara. Apakah berarti negara harus otoriter dan atau ada bentuk baru?

²³ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," 337.

²⁴ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," 337.

²⁵ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," 337.

Bentuk Strategi Keamanan Komprehensif: Tawaran Perserikatan Bangsa-Bangsa

Terhadap tantangan yang dihadapi oleh dunia internasional saat ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menawarkan suatu jalan keluar. Selama dua dekade ini, komunitas internasional telah bekerja untuk mencari pengertian yang luas mengenai yang disebut dengan keamanan. Meminta masukan dari pihak pemerintah, akademisi, kelompok masyarakat dan organisasi antar negara, PBB mengadakan pertemuan yang disebut dengan *2000 Millennium Summit* untuk dunia “bebas keinginan” dan “bebas dari ketakutan”. Hasil dari pertemuan tersebut, maka terbentuklah pengertian dan/atau masukan mengenai keamanan kemanusiaan (*human security*).

Pada tahun 2001, PBB kemudian membuat satu unit khusus mengenai keamanan kemanusiaan yang disebut dengan Komisi Keamanan Kemanusiaan (*the Commission of Human Security*) dan atau disingkat CHS. Komisi ini terdiri dari dua belas tokoh internasional dunia di antaranya Sadako Ogata—sebelumnya menjabat sebagai Komisioner PBB untuk Pengungsi (*former UN High Commissioner for Refugees*)—dan Professor Amartya Sen (peraih nobel tahun 1998). Keamanan kemanusiaan ini kemudian membuat fokus kembali atas perhatian negara-negara dan komunitas internasional mengenai keberlanjutan hidup, penghidupan, dignitas orang sebagai basis untuk mendapatkan perdamaian, perkembangan dan progres manusia.

Ketika keamanan kemanusiaan tetap menjadi hal yang vital dalam stabilitas dan perdamaian, kompleksitas dan keterkaitan dengan ancaman lama dan baru—dari kemiskinan kronik dan berkelanjutan, ke konflik kekerasan, perubahan iklim, *human trafficking*, kesehatan, dan krisis finansial—muncul kerentanan bersama atas berkembangnya risiko ancaman menyebar dan *cross cutting*. Oleh karena tantangan dapat berkembang dengan sangat cepatnya di dalam dan melintas bangsa dan memberikan krisis yang sangat kuat, keamanan kemanusiaan menekankan kepada kebutuhan akan kerangka baru yang mengkombinasikan agenda keamanan dan perdamaian, perkembangan dan hak asasi manusia dalam bentuk yang lebih efektif, efisien, dan proses yang berorientasi pencegahan. Berikut pernyataan PBB yang disebut di dalam dokumennya:

While national security remains pivotal to peace and stability, the complexity and interrelatedness of old and new threats—from chronic and persistent poverty, to violent conflicts, climate change, human trafficking, health pandemics, and economic and financial crises—reveal our shared vulnerabilities to a growing risk of threats that are

widespread and cross-cutting. Because these challenges can spread rapidly within and across nations and give rise to more intractable crises, human security emphasizes the need for a new framework that combines the agendas of peace and security, development and human rights in a more effective, efficient and prevention-oriented manner.²⁶

Selanjutnya kemudian CHS memberikan definisi mengenai keamanan kemanusiaan sebagai berikut;

“...to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment. Human security means protecting fundamental freedoms—freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity.”²⁷

Dalam bahasa Indonesianya dapat disingkat bahwa keamanan kemanusiaan adalah untuk melindungi inti vital dari hidup manusia dengan cara peningkatan kebebasan manusia dan pemenuhan kebutuhan kemanusiaannya. Argumentasi dari CHS mengenai pentingnya keamanan kemanusiaan ini, sedikit sudah disinggung sebelumnya, secara rinci disebutkan berikut ini:

As argued by the Commission on Human Security (CHS), the need for a new paradigm of security is associated with two sets of dynamics:

First, human security is needed in response to the complexity and the interrelatedness of both old and new security threats – from chronic and persistent poverty to ethnic violence, human trafficking, climate change, health pandemics, international terrorism, and sudden economic and financial downturns. Such threats tend to acquire transnational dimensions and move beyond traditional notions of security that focus on external military aggressions alone.

Second, human security is required as a comprehensive approach that utilizes the wide range of new opportunities to tackle such threats in an integrated manner. Human security threats cannot be tackled through conventional mechanisms alone. Instead, they require a new consensus that acknowledges the linkages and the interdependencies between development, human rights and national security.

²⁶ Human Security Unit: Human Security at the United Nations, New York, 2012.

²⁷ United Nations Trust Fund for Human Security; Human Security in Theory and Practice, lihat selanjutnya di http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf pada tanggal 1 Desember 2016.

Pada intinya, definisi yang diberikan oleh CHS mengkonseptualisasikan kembali keamanan dengan isunya yang paling fundamental:

- (1) bergerak menjauh dari tradisional, konsepsi negara-sentris keamanan yang difokuskan terutama pada keamanan negara dari agresi militer, satu yang berkonsentrasi pada keamanan individu, perlindungan dan pemberdayaan mereka;
- (2) menarik perhatian banyak ancaman yang melintasi berbagai aspek kehidupan manusia dan dengan demikian menyoroti antarmuka antara keamanan, pembangunan dan hak asasi manusia; dan
- (3) mempromosikan hal yang baru terintegrasi, terkoordinasi dan berpusat pada pendekatan manusia (*people center*) untuk memajukan perdamaian, keamanan dan pembangunan di dalam dan di negara-negara.

Keamanan manusia menyatukan 'unsur manusia' dalam keamanan, hak dan pembangunan. Dengan demikian, itu adalah konsep antar-disiplin yang menampilkan karakteristik sebagai berikut: 1) berpusat pada manusia; 2) multi-sektoral; 3) komprehensif; 4) konteks khusus; dan 5) pencegahan berorientasi.

Sebagai konsep yang berpusat pada manusia, keamanan manusia menempatkan individu di 'pusat analisis'. Akibatnya, menganggap berbagai kondisi yang mengancam kelangsungan hidup, mata pencaharian dan martabat, dan mengidentifikasi ambang bawah hidup manusia yang tidak dapat ditolerir, terancam. Keamanan manusia juga didasarkan pada pemahaman multi-sektoral ketidakamanan. Oleh karena itu, keamanan manusia memerlukan pemahaman yang diperluas dari ancaman dan termasuk penyebab ketidakamanan yang berkaitan, misalnya untuk ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, pribadi, masyarakat dan keamanan politik.

Saling ketergantungan ini memiliki implikasi penting bagi pembuatan kebijakan seperti itu menunjukkan bahwa ketidakamanan manusia tidak dapat ditangani secara terpisah melalui tanggapan yang berdiri sendiri terpecah-pecah. Sebaliknya, keamanan manusia melibatkan pendekatan komprehensif yang menekankan perlunya tanggapan multi sektoral yang mempertemukan agenda yang berhubungan dengan keamanan, pembangunan dan hak asasi manusia. "Dengan keamanan manusia (seperti) tujuan, harus ada respon lebih kuat dan lebih terintegrasi dari masyarakat dan negara di seluruh dunia."

Tabel 1.

1992	<i>Agenda for Peace</i>	UN Secretary General Boutros-Boutros Ghali's call for "an integrated approach to human security" to address root causes of conflict, spanning economic, social and political issues.
1994	Human Development Report	Debut of human security, broadly defined as 'freedom from fear and freedom from want' and marking the move from a state-centric to a human-centric security paradigm.
	1999 Millennium Declaration	UN Secretary General Kofi Annan calls the international community to work towards achieving the twin objectives of 'freedom from fear' and 'freedom from want'.
1999	United Nations Trust Fund for Human Security (UNTFHS)	In March 1999 the Government of Japan and the UN Secretariat launch the UNTFHS to finance UN human security projects and increase human security operational impact.
	Human Security Network (HSN)	Launch of the HSN at the initiative of Canada and Norway. The HSN comprises a group of like-minded countries from all regions of the world committed to identifying concrete areas for collective action in the area of human security.
2001	Commission on Human Security (CHS)	Establishment of the independent Commission on Human Security under the chairmanship of Sadako Ogata and Amartya Sen.
2003	<i>Human Security Now</i>	The CHS publishes its final report <i>Human Security Now</i> , defining human security as: "to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment".
2004	Human Security Unit (HSU)	Establishment of the HSU at the UN Secretariat
2004	UN Secretary General's <i>High-level Panel on Threats, Challenges and Change</i>	Recognition of the interconnectedness of a wide range of new threats to human security (economic and social threats; interstate conflict and rivalry; internal violence, including civil war, state collapse and genocide; nuclear, radiological, chemical and biological weapons; terrorism; and transnational organized crime) and the need for greater cooperation and partnerships to address them.
2005	<i>In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All</i>	Report of the UN Secretary General setting a series of policy priorities and proposing a number of institutional reforms to achieve the three goals of 'freedom from want', 'freedom from fear' and 'freedom to live in dignity'.
2005	2005 World Summit Outcome Document	Heads of States and Governments refer to the concept of human security. Paragraph 143 of the Document recognized that: "all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy their rights and fully develop their human potential".
2006	Friends of Human Security (FHS)	The FHS, "a flexible and open-ended informal group of supporters of human security" consisting mainly of representatives from UN member states and international organizations working at the UN headquarters in New York.. holds its first of four meetings in NY under the chairmanship of Japan.
2008	UN General Assembly: Thematic Debate on Human Security	Debate to reflect on the multidimensional scope of human security and to further explore ways to follow up on its reference in the World Summit Outcome Document.

Selain itu, sebagai konsep konteks yang spesifik, keamanan manusia mengakui bahwa ketidakamanan bervariasi di seluruh pengaturan yang berbeda dan sebagai solusi kemajuan seperti kontekstual yang responsif terhadap situasi tertentu mereka berusaha untuk mengatasinya. Akhirnya, dalam menangani risiko dan akar penyebab ketidakamanan, keamanan manusia adalah pencegahan yang berorientasi dan memperkenalkan fokus ganda pada perlindungan dan pemberdayaan.

Pada perkembangannya, pendekatan keamanan kemanusiaan yang dilakukan oleh PBB sudah melalui beberapa proses seperti digambarkan dalam Tabel 1.

Penutup

Berdasarkan pada analisis dan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa keamanan nasional dalam konteks isu global kontemporer pada prespektif hubungan internasional adalah hal yang kompleks, karena ancaman pada tataran individual menjadi nyata. Hal ini kemudian dijelaskan dalam teori transnasional dalam hubungan internasional. Pada perkembangannya, PBB kemudian memberikan tawaran untuk mengkonseptualisasi kembali pengertian keamanan nasional yang pada akhirnya memberikan masukan mengenai keamanan kemanusiaan (*human security*).

Berbagai hal yang sudah dilakukan oleh PBB terkait keamanan kemanusiaan. Akan tetapi, tantangan yang paling nyata juga tetap datang jika dibenturkan kepada teori hubungan internasional yang paling klasik yaitu realisme mengenai negara *super power*. Sejauh mana keterlibatan negara *super power* dapat secara tulus terlibat dalam perkembangan isu tanpa ada unsur keterlibatan kepentingan nasional di dalamnya, minimal mendukung konsepsi ini.

Daftar Pustaka

- Allyn, David. *Make Love, Not War: The Sexual Revolution: An Unfettered History*. Boston: Little Brown and Company, 2000.
- Brivati, Brian. "Introduction." Dalam *The contemporary history handbook*, oleh Brian Brivati, Julia Buxton, & Anthony Seldon, xvi. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Dobriansky, Paula J. "A New Global Security Agenda." *U.S. Department of State*. 10 Juni 2002. <https://2001-2009.state.gov/g/rls/rm/2002/12381.htm> (diakses 3 Februari 2017).
- Eberstadt, Nicholas. "Population Change and National Security." *Foreign Affairs* Vol 70, no. 3 (1991): 115-131.
- Human Security Unit. *Human Security at the United Nations*. Newsletter - Issue 12, New York: United nations, 2015.
- Kumar, Sumita. "Drug Trafficking in Pakistan." *Asian Strategic Review 1994-1995* (Institute for Defence Studies and Analyses), 1995: 194-195.

- Mitford, William. "The History of Greece." Dalam *Edinburgh review*, Volume 12, oleh Sydney Smith, 480. London: Archibald Constable & co. Edinburgh, 1808.
- Morgan, Matthew J. (Ed.). *The Impact of 9/11 on Politics and War: The Day that Changed Everything?* New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Nye, Joseph S., and Robert O. Keohane. "Transnational Relations and World Politics: An Introduction." *International Organization* Vol 25, no. 3 (1971): 329-349.
- Romm, J.J. *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1993.
- Singer, J. David. "The global system and its subsystems: a developmental view." *Linkage Politics*, 1969: 21-43.
- Solomon, Hussein. "Towards the 21st Century: A New Global Security Agenda?" *Occasional Paper No 6*. Pretoria: Institute for Security Studies, 1996.
- Sparknotes. *History of the International System*. <http://www.sparknotes.com/us-government-and-politics/political-science/international-politics/section1.rhtml> (diakses 13 Februari 2017).
- United Nations trust for Human Security. "Human Security in Theory and Practice; An Overview of the Human Security Concept and the." *United Nations*. 2009. http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf (diakses 1 Desember 2016).

Globalisasi dan Demokrasi di Rusia: Suatu Tantangan dan Peluang

Diah Ayu Permatasari

Uninversitas Bhayangkara Jakarta Raya

E-mail: pepy@ubharajaya.ac.id

Abstract

Globalisation has brought many changes in the world, and has huge implication towards the economy, politics, and socio-culture. The break up of the Soviet Union in 1991 is one of the historical event cause by the globalisation and transformed to what it is Russia today. Russia tried to adapt towards globalisation by following it national historical pattern, and not following the pattern that has been used by the Western countries. For the West, transition democracy process in Russia is incomplete, but as for the Russian point of view, it is a democracy with distinction pattern or "the Russian way" that is different to what is practiced by the West. For that reason, this essay tried to look at the Russian political and economic policy to handle the strong current of globalisation and democracy.

Keywords: Rusia, Globalisation, Democracy and Cold War

Abstrak

Globalisasi telah membawa perubahan bagi dunia, yang berimplikasi pada tatanan ekonomi, politik, sosial dan budaya. Salah satu dampak dari globalisasi adalah pecahnya Uni Soviet pada tahun 1991 yang kemudian bertransformasi menjadi Rusia. Rusia melakukan adaptasi terhadap globalisasi, yaitu dengan mengikuti pola historis nasionalnya, dan tidak mengikuti pola yang telah dilakukan oleh dunia Barat. Bagi Barat, proses transisi demokrasi Rusia merupakan incomplete transformation, sementara dari sudut pandang Rusia, proses tersebut bukan merupakan bentuk demokrasi yang belum lengkap, melainkan demokrasi dengan corak tersendiri yang tidak bisa disamakan dengan western democracy. Oleh karena itu, tulisan ini berupaya melihat kebijakan ekonomi politik Rusia dalam menghadapi arus demokrasi dan globalisasi.

Kata kunci: Rusia, globalisasi, demokrasi dan perang dingin

Pendahuluan

Dua puluh enam tahun yang lalu, restoran *franchise* terbesar di Amerika Serikat, McDonalds berhasil melobi Pemerintah Partai Komunis di Uni Soviet dengan menawarkan 51% besaran saham untuk membuka restoran pertama mereka di Moskow. Kesepakatan tersebut telah melalui proses negosiasi yang panjang selama 20 tahun, sejak 1976. Pada hari pertama pembukaan gerai McDonalds di Pushkinskaya, pihak manajemen mengestimasi jumlah pelanggan pada hari itu sebanyak 1000 orang. Namun diluar dugaan, antrian antusiasme masyarakat Moskow untuk mendapatkan makanan terkenal dari Amerika Serikat pada saat itu mencapai lebih dari 30000 orang.

Hal tersebut merupakan salah satu cuplikan gambaran sejarah, bagaimana globalisasi melalui peran perputaran barang dan jasa internasional telah sedikit membuka celah terhadap proses demokrasi di Uni Soviet yang pada saat itu masih dikuasai oleh Partai Komunis yang sentralistis. Masyarakat di kota Moskow telah mendapatkan “pilihan” dan “akses” terhadap makanan yang telah mengglobal, dan ikut berpartisipasi pada tumbuhnya era globalisasi yang dimulai sejak tiga dasawarsa lalu.

Pecahnya Uni Soviet di tahun 1991 merupakan babak baru terhadap keberlangsungan negara yang menjadi Federasi Rusia. Di bawah Presiden Boris Yeltsin, Rusia kembali menata warisan Uni Soviet yang porak poranda, akibat gempuran arus globalisasi dan demokrasi yang mendukung reformasi dan keterbukaan yang telah dicanangkan sebelumnya oleh Presiden pertama Uni Soviet, Mikhail Gorbachev melalui *perestroika* dan *glasnost*.¹

Ketidakberhasilan Presiden Yeltsin untuk memperbaiki sejumlah kebijakan memaksa dirinya untuk mengundurkan diri dengan menunjuk saat itu Perdana Menteri Vladimir Putin sebagai penggantinya. Presiden Vladimir Putin melakukan perubahan untuk membuat Rusia lepas dari keterpurukannya, dengan melakukan berbagai langkah dengan merangkul globalisasi dan memberikan ruang demokrasi untuk merangkul masyarakat Rusia yang saat itu mengalami krisis kepercayaan. Berbagai peluang dan tantangan dari globalisasi dan demokrasi di Rusia, serta berbagai kebijakan yang telah dilakukan Presiden Vladimir Putin dalam menghadapi fenomena ini merupakan kajian yang menarik untuk dibahas.

¹ Anders Aslund, “Russia’s Collapse,” *Foreign Affairs*, (September/Oktober 1999).

Rusia mengalami masa lalu yang kelabu terhadap proses globalisasi yang sebelumnya dimaknai parsial dalam bentuk politik. Krisis ekonomi pasca perang dingin membawa Rusia kedalam putaran integrasi ekonomi meski dalam keadaan negara yang lemah, pilihan yang mau tidak mau memaksa Rusia untuk melakukan transisi yang sistemik secara kompetitif.²

Pada tahun 2000, Presiden Vladimir Putin berkomitmen agar Rusia terus mempererat hubungan dengan ekonomi dan tata kelola pemerintahan global, suatu tujuan yang didukung oleh negara-negara barat. Dalam hal ini, Rusia telah mengadopsi keterkaitan pertumbuhan interaksi antar manusia, teori sistem dunia, teori saling ketergantungan yang kompleks, serta gagasan globalisasi itu sendiri, muncul sebagai suatu proses dimana nasib dari negara dan masyarakatnya menjadi lebih terjalin.³

Sampai dengan tahun 2007, hubungan Rusia dengan sistem ekonomi internasional telah berkembang secara signifikan, yang ditandai dengan masuknya Rusia sebagai salah satu anggota negara G8, G20 dan WTO. Ekonomi Rusia mengalami pertumbuhan yang pesat yang secara paralel dibanjiri investasi *multinational cooperation* (MNC) dan ekspor migas yang menopang perekonomian Rusia, yang pada tahun 2007 pertumbuhan ekonominya mencapai 7 persen.⁴ Pada tahun 2009, produksi minyak Rusia mengalahkan Arab Saudi sebagai produsen minyak terbesar di dunia⁵, serta menjadikannya sebagai salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi paling progresif setelah Tiongkok.

Globalisasi di Rusia tidak hanya sekedar perubahan ekonomi tetapi juga disertai dengan penguatan negara terhadap kendali politik dan kemampuan *security*, hal ini bertentangan dengan konsep globalisasi yang membawa peran negara yang melemah. Putin mempunyai tugas berat harus mewujudkan kesuksesan ekonomi sementara disisi lain harus melakukan penguatan kendali pada negara. Perubahan pemerintahan dilakukan dengan penguatan menteri kunci, "reformasi" birokrasi yang dibuat dalam bentuk tersendiri dimana semuanya mengarah pada *restoring state strength*. Perpaduan antara penguatan negara dan reformasi

² Andrei Kozyrev, *Russia: A chance for survival*. The Royal Institute for International Affairs, (Chatam House: London, 1992)

³ Modelski, G., *Principles of World Politics* (New York: Free Press, 1972); Wallerstein, *The Modern World System* (New York: Academic Press, 1974); Keohane, R. and Nye, J., *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown, 1977)

⁴ Jackson, P.M and Razak, S., "Russia's Future Oil Capacity Slowing Growth and the Confluence of Risks", CERA Private Report. (2008)

⁵ <http://www.oilexp.ru/news/rossiya-postavila-novyj-rekord-dobychnosti/29723/>

arah ekonomi membawa pada kesuksesan Rusia pada era sebelum 2014 sekaligus membawa masyarakat pada pola budaya yang lebih global.

Selama masa kepemimpinan Presiden Putin, pertumbuhan ekonomi ditopang oleh dua faktor yaitu harga rubel dan minyak bumi.⁶ Dapat dikatakan bahwa menurut Hanson, pertumbuhan ekonomi pada era Presiden Putin sebagai dampak dari perubahan fundamental institusi yang telah dimulai pada masa Presiden Yeltsin. Pertumbuhan ekonomi Rusia mungkin saja dikaitkan dengan harga minyak bumi, namun pada tahun 1999-2007, konsumsi domestik meningkat tajam melebihi GDP, yaitu sebesar 10,1 persen.⁷

Pada masa itu, kondisi perekonomian Rusia menjadi sangat atraktif bagi perusahaan asing untuk berinvestasi, serta banyaknya jumlah masyarakat Rusia dengan berpendapatan menengah dan atas, membuat Rusia dibanjiri oleh produk-produk yang mengglobal, serta kesejahteraan masyarakat yang meningkat. Namun dilain pihak, pertumbuhan tersebut juga menimbulkan konsekuensi efek negatif sebagai dampak globalisasi.⁸ Setelah itu Rusia mengalami masa-masa resesi ekonomi pada beberapa periode, di tahun 2008 dan 2014 sampai saat ini. Definisi Globalisasi membawa ketergantungan pada kegiatan ekonomi melewati batas dan melalui pasar.⁹

Kondisi dunia membawa perubahan terhadap Rusia terutama ekonomi, resesi ekonomi dari Barat juga membawa dampak yang signifikan terhadap Rusia yang menandakan bahwa globalisasi sudah sangat mempengaruhi situasi ekonomi Rusia. Pada tahun 2008 akibat resesi ekonomi dan jatuhnya harga minyak membawa pada perubahan ekonomi Rusia yang melambat dan mengakibatkan penurunan ekonomi yang cukup signifikan. Meski dalam perjalanannya pertumbuhan ekonomi ini berangsur-angsur membaik tetapi kembali mendapat pukulan yang sangat hebat bagi Rusia akibat aneksasi Crimea.

Crimea sebagai persoalan pelik yang harus dihadapi oleh Rusia bukan hanya karena perebutan "hati" masyarakat Ukraina tetapi sebagai benteng akhir perjalanan pengaruh Eropa Barat dalam teritori negara.¹⁰ Pertaruhan Crimea membawa konsekuensi berat bagi Rusia dalam bidang

⁶ Adachi, Y., *Informal Corporate Governance Policies in Russia in the 1990s*, "The Cases of Yukos Oil, Siberian (Russian) Aluminium and Norilsk Nickel," PhD Dissertation, University College of London. (2005)

⁷ The World Bank in Russia, "Russian Economic Report," No. 16 (Juni 2008)

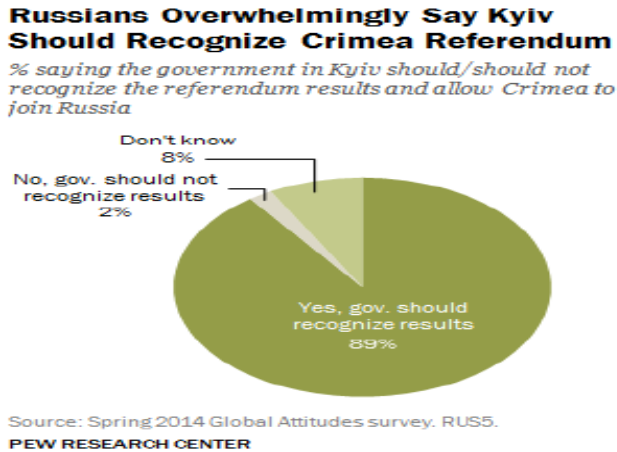
⁸ Baylis, J., Smith, S. (Eds.), *The Globalization of World Politics* (Oxford University Press, 1997)

⁹ Martin Wolf, *Why Globalization Works* (New Haven : Yale University Press, 2004)

¹⁰ Darmansjah Djumala "Ukraina dalam pusaran geopolitik Eropa" Gatra. (2013)

ekonomi tetapi sekaligus menguji kekuatan nasionalisme masyarakat Rusia yang sebagian besar menyatakan dukungan untuk Crimea kembali dalam Rusia.

Diagram 1.



Harga yang mahal pada kasus Crimea menyebabkan secara ekonomi Barat mulai membatasi dan “menghukum” Rusia melalui politik, perbankan, keuangan, ekonomi, energi dan sistem persenjataan.¹¹ Ekonomi yang semakin melambat dalam dua tahun ini membuat Rusia harus bekerja keras untuk tetap bertahan dalam kestabilan ekonomi dan kekuatan politik yang didukung oleh nasionalisme yang tinggi dari penduduknya.

Tantangan

Globalisasi yang berkembang pesat yang merupakan proses karakteristik yang dilakukan oleh aktivitas perusahaan transnasional, dan interdependensi berbagai negara terhadap sumber energi, bahan baku mentah, teknologi dan lain sebagainya. Hal tersebut juga diiringi oleh perkembangan sistem informasi, sistem keuangan yang terkoneksi, jaringan transportasi modern, peningkatan arus migrasi.

¹¹ Marcin Szczepeński, “Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict,” *European Parliamentary Research Service*. (Oktober 2015). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI\(2015\)569020_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_EN.pdf) (diakses 21 Februari 2017)

Selanjutnya, globalisasi memiliki konsekuensi positif dan negatif, dengan perkembangan yang seimbang diseluruh di wilayah Rusia. Proses globalisasi juga mengalami bentuk penyimpangan dan juga berkembang secara signifikan di Rusia, yaitu perdagangan prostitusi, narkoba, kejahatan yang terorganisir, dan terorisme. Hal tersebut diakibatkan karena sekelompok orang dikecualikan dari proses globalisasi dari sisi ekonomi, politik dan budaya.¹² Globalisasi juga telah membawa berbagai bentuk kemiskinan baru dan perbedaan tatanan ekonomi dan sosial dimasyarakat.

Tantangan globalisasi merupakan isu yang sangat kompleks yang dimana telah menimbulkan pro dan kontra serta reaksi terhadap proses globalisasi dari berbagai macam sudut pandang. Para pendukung pertumbuhan ekonomi, perluasan dan pembangunan pada umumnya, melihat proses globalisasi merupakan suatu yang diinginkan dan diperlukan untuk kebaikan masyarakat manusia, sedangkan para kritikus melihat satu atau lebih proses globalisasi sebagai merugikan kesejahteraan.

Apabila dilihat dari sudut pandang tersebut, sebagian masyarakat Rusia menganggap bahwa globalisasi merupakan hal yang buruk, sehingga harus diproteksi agar nilai-nilai baru yang dibawa oleh arus globalisasi tidak mengikis nilai-nilai dan tradisi yang telah ditanamkan secara turun temurun. Hal tersebut memunculkan semangat nasionalisme etnis.¹³ Ketidakbergantungan Rusia terhadap hegemoni barat dan melakukan proteksi terhadap masyarakat dari arus globalisasi, dilakukan oleh Pemerintah Rusia dengan me-reformulasi kepentingan mereka.¹⁴

Dalam kerja sama ekonomi, Pemerintah Pusat memegang peranan yang sangat penting untuk mengambil keputusan dalam melakukan kerja sama dengan perusahaan-perusahaan asing. Hal ini dilakukan untuk tetap menjaga kepentingan Rusia serta memproteksi berbagai sumberdaya yang dimilikinya. Dengan meningkatnya harga sumberdaya migas, telah dilakukan perubahan dari kebijakan makro ekonomi dan fiskal yang komprehensif dan terbuka, Rusia perlahan mengkapitalisasi cadangan minyak dan gasnya. Presiden Putin berpandangan bahwa negara harus mengontrol berbagai kebijakan untuk melakukan kontrol

¹² Paugam, S., "Exclusion: Social Instrumentalization and Results of Research," *Journal of Sociology and Social Anthropology*, Vol. II, (1999)

¹³ Edward D. Mansfield dan Jack Snyder, *Electing To Fight. Why Emerging Democracies Go To War* (Cambridge: MIT Press, 2007)

¹⁴ Edward D. Mansfield, Helen V. Milner, *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997); Eric Helleiner dan Andreas Pickel, *Economic Nationalism in a Globalizing World* (NY: Cornell University Press, 2005)

terhadap sumberdaya alamnya, serta mengkoordinasikan kegiatan perekonomiannya.

Cara Rusia dalam melakukan adaptasi terhadap globalisasi telah mengikuti pola historis nasionalnya, dengan tidak mengikuti pola yang telah dilakukan oleh dunia barat, yang sebelumnya telah dieksperimenkan pada awal kepemimpinan Rusia di tahun 1990. Pemerintah telah menyeleksi cara dan keterbukaan dengan dunia luar dengan cara yang nasionalistik dan sentralistik.

Peluang

Dalam konteks tentang keterkaitan pertumbuhan interaksi antar manusia, teori sistem dunia, teori saling ketergantungan yang kompleks, serta gagasan globalisasi itu sendiri, muncul sebagai suatu proses dimana nasib dari negara dan masyarakatnya menjadi lebih terjalin.¹⁵ Dengan keterkaitan pertumbuhan interaksi tersebut, membuat pemerintah Rusia untuk melakukan ekspansi dengan tidak hanya melakukan konsentrasi pembangunan di wilayah barat, namun juga “engage” ke wilayah Asia Pasifik dengan kebijakan “look east”. Dengan statusnya sebagai negara terbesar produsen hydrocarbon, dan kebutuhan domestik yang semakin meningkat, Rusia harus merangkul negara-negara di kawasan Asia Pasifik untuk mengurangi ketergantungan terhadap dunia barat.

Dalam bidang ekonomi, berbagai upaya promosi juga dilakukan oleh Rusia, dengan membuat forum-forum skala internasional untuk menarik investor, seperti St. Peterseburg International Economic Forum (SPIEF), Kazan Summit, The Valdai, dan lain sebagainya, yang telah menghasilkan berbagai macam kontrak dengan mencapai nilai triliunan dolar.

Dalam urusan politik luar negeri dan perdagangan internasional, Rusia telah mulai bergerak dan merangkul negara-negara di wilayah Asia dalam mencari mitra dan pasar baru. Selain itu, Rusia juga telah berupaya untuk mengkokohkan organisasi antar-kawasan yang juga telah bersama dibentuk dalam kerangka BRICS, serta organisasi intra-kawasan dalam kerangka Eurasian Union.¹⁶

¹⁵ George Modelski, *Principles of World Politics* (New York: Free Press , 1972); Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press, 1974)

¹⁶ “Toward the Great Ocean, or The New Globalization of Russia,” Valdai Discussion Club Analytical Report, Moscow, (July 2012)

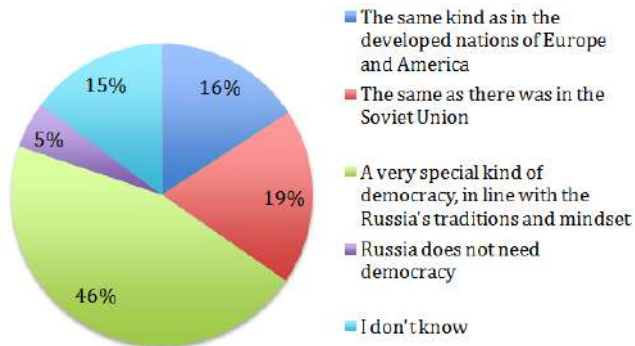
Rusia dan Demokrasi

Demokrasi dapat dikatakan sebagai pelembagaan kebebasan. Sehingga Huntington memaknai bahwa demokrasi adalah para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sebuah sistem dipilih melalui suatu pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala dan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir seluruh penduduk dewasa dapat diberikan suara.¹⁷

Setelah berakhirnya perang dingin, Rusia menunjukkan ciri negara demokrasi dengan semakin terbukanya akses masyarakat terhadap informasi, tumbuhnya partai politik, lahirnya Lembaga swadaya masyarakat, adanya wakil rakyat dan pemilihan umum yang sesuai dengan indikator demokrasi.

Proses transisi demokrasi terdapat kendali pada persimpangan tatanan autokrasi dan demokrasi, yang bagi Barat merupakan *incomplete transformation*.¹⁸ Bagi Rusia ini bukan merupakan bentuk demokrasi yang belum lengkap, melainkan demokrasi dengan corak tersendiri yang tidak bisa disamakan dengan *western democracy*.

Diagram 2.



Sumber: <http://www.newstatesman.com/politics/economy/2016/01/very-special-version-russian-democracy>

Rusia memiliki demokrasi dengan corak tersendiri, dari segi indikator demokrasi terlihat bahwa Rusia mulai memenuhi kriteria demokrasi dengan adanya Pemilihan oleh rakyat, adanya wakil rakyat, LSM dan

¹⁷ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late. Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991)

¹⁸ James Millar, "The Post Cold-War Settlement and the End of the Transition: Implications for Slavic and East European Studies." *NewsNet* 41, No. 1 (2001).

indikator lain yang menunjukkan ciri negara demokrasi.¹⁹ Diagram 2 menunjukkan hasil survey pada tahun 2016 mengenai demokrasi yang diinginkan oleh warga Rusia.

Demokrasi di Rusia ditanamkan dari rasa nasionalisme yang tinggi ditunjang oleh kendali negara yang sangat kuat menjadikan corak demokratis di Rusia seakan-akan menjadi sangat tertutup. Meski kesadaran warga Rusia meningkat mengenai demokrasi pada tahun 2015 sebesar 62% dibanding tahun 2010 sebesar 36% (Bakunina; 2016), meyakinkan bahwa kekuatan rakyat mempunyai porsi yang besar dalam corak yang khas bagi Rusia.

Konsep demokrasi ini semakin menjauh dari perspektif Barat ketika demokrasi ini tidak terlepas dari kendali pemerintah yang sangat kuat. Hal ini timbul dari adanya pengusiran Lembaga swadaya masyarakat yang dianggap merusak suasana demokrasi. Pada bulan Juli 2012 melalui draft legislation 102766-6 disebutkan bahwa semua LSM asing yang mempunyai kegiatan politik dan didanai oleh pihak asing akan dikategorikan sebagai agen asing. *The MacArthur Foundation, National endowment for democracy* dan beberapa LSM lain diharuskan meninggalkan Rusia setelah dikategorisasi sebagai agen asing. Rusia semakin menjadi paradoks terhadap konsep demokrasi dari proses aneksasi Crimea, dimana seharusnya proses demokrasi mengambil penghargaan terhadap rakyat Ukraina dalam mengatur negaranya, dalam hal ini Rusia memeras nilai demokrasi dengan pengerahan kekuatan militer dan politik pada teritori negara lain.

Tantangan

Bagi Rusia, pemerintah telah melihat perkembangan ekonomi yang signifikan dan arus globalisasi yang begitu kuat dapat berdampak pada demokrasi, yang dapat melemahkan nilai-nilai budaya yang telah dianut oleh Rusia. Dengan terus berkuasanya partai yang diusung oleh Presiden Putin yaitu *United Russia* melanggengkan kekuasaannya dan mulai untuk melakukan kontrol terhadap publik. Menurut Petrov, kontrol yang dilakukan oleh pemerintah Rusia yaitu: (1) sistem presidensial yang kuat yang mengontrol seluruh institusi, termasuk parlemen, lembaga yudikatif, bisnis, dan kepala daerah; (2). kontrol pemerintah terhadap media, dengan membentuk opini publik dengan secara hati-hati dan

¹⁹ "Russian Prospects - political and economic scenarios." Member's Report, Copenhagen Institute for Future Studies, (2005)

selektif mengeluarkan berbagai pesan; (3). melakukan kontrol terhadap pemilihan umum.²⁰

Berbagai demonstrasi dalam upaya menentang kebijakan pemerintah Rusia dilakukan secara sporadis. Seperti di negara-negara lainnya, demokrasi di Rusia telah berkembang menjadi seperangkat ide-ide dan prinsip-prinsip tentang kebebasan, dan juga terdiri dari praktik dan prosedur yang telah dibentuk melalui sejarah yang berliku-liku dan panjang. Tuntutan terhadap mundurnya Presiden Putin yang dilakukan oleh kurang lebih 10000 demonstran pada 2012,²¹ berbagai protes untuk kebebasan yang dilakukan oleh kaum gay dan lesbian, serta bentuk protes yang dilakukan oleh gerakan gerilya kaum feminist melalui Pussy Riots.²²

Modifikasi dan upaya yang dilakukan oleh Presiden Putin yaitu autokrasi dan demokrasi dalam melakukan kontrol dan menekan demokrasi tidak berjalan mulus dan efisien. Dalam lingkup kerja pemerintahan, juga terdapat pertentangan terkait berbagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Rusia, dimana pengambilan keputusan hanya dilakukan oleh Presiden Putin.

Seperti halnya dengan Tiongkok dimana demokrasi dikontrol secara sentralisasi, Rusia meyakini adanya demokrasi yang berlebihan, akan mengganggu stabilitas negara dan dapat merugikan masyarakat Rusia secara keseluruhan. Namun hal tersebut ditentang oleh sebagian masyarakat dan politisi, dimana dengan menekan demokrasi, akan menjadikan pemerintahan Rusia yang saat ini semakin otoriter. Di lain pihak masih banyak masyarakat Rusia yang berfikir bahwa corak demokrasi Rusia seharusnya tetap memegang budaya dan nilai historis dari mereka. Kondisi geopolitik dunia merupakan tantangan terbesar terutama menyangkut penghargaan dan indikator nilai demokrasi yang bagi US dan UE pun mereka juga mengalami paradoks demokrasi menuju kekerasan berbuah kekerasan.²³

Peluang

Rusia telah menjelma setidaknya menjadi negara yang demokrasi menurut versinya, apabila dibandingkan dengan pada masa Uni Soviet.

²⁰ Nikolay Petrov, "Russia's "Over-Managed Democracy" in Crisis," PONARS Eurasia Policy Memo No. 80, (September 2009).

²¹ "Russia protester demand Putin's Resignation," *CNN News*, (12 Juni 2012) <http://edition.cnn.com/2012/06/12/world/europe/russia-protest/>.

²² "Pussy Riot dig claws into Putin," *Financial Times*, (17 Maret 2012). <https://www.ft.com/content/8efa1f1e-6f82-11e1-b3f9-00144feab49a> (diakses 23 Februari 2017)

²³ Darmansjah Djumala, "DilemadanParadoksEropa," *Kompas*, (4 April 2012)

Masyarakat Rusia saat ini mempunyai 'pilihan' dan telah 'bebas' berekspresi, meskipun apabila dilakukan secara berlebihan akan berurusan dengan aparat negara. Demokrasi lebih banyak dibahas pada tatanan ekonomi, dimana adanya liberisasi perdagangan dan transaksi pasar uang secara global telah menguntungkan masyarakat secara keseluruhan, sehingga dalam tatanan demokrasi telah membuat para pemimpin lebih bertanggungjawab kepada masyarakatnya dalam kaitan dengan penghapusan dan pembatasan berbagai macam transaksi.²⁴

Rusia dapat menggabungkan struktur ekonomi kapitalisme dan struktur pemerintahan berdasarkan demokrasi berdasarkan nilai-nilai budaya. Dengan demografi yang tersebar dari barat sampai timur yang memiliki ragam suku, dan budaya, dan mengadakan pembangunan diwilayah timurnya, menjadikan Rusia sebagai salah satu negara di dunia yang memiliki keanekaragaman dan tidak membatasi masyarakatnya dalam berbangsa dan bernegara.

Untuk terus mendapatkan dukungan dari masyarakat Rusia, Presiden Putin dapat terus melakukan berbagai perubahan dalam meningkatkan stabilitas ekonominya sebagai kekuatan untuk mengamankan posisinya di dunia internasional. Hal tersebut diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakatnya terutama dengan memerangi korupsi, memperbaiki sistem tata kelola pemerintahan yang baik, sehingga menjadikan berbagai kebijakan pemerintah lebih efektif dalam menjalankan fungsi demokrasi.

Sikap paradoks yang selama ini terjadi diharapkan mampu diperbaiki menjadi posisi tawar dalam menunjukkan kepada dunia mengenai makna demokrasi yang sejatinya merupakan kekuatan bagi semua rakyat untuk mempunyai pilihan dalam koridor bersama.

Globalisasi dan Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep yang dipercaya bagi masyarakat Rusia sebagai aplikasi yang memberikan kebebasan pribadi, menjamin akuntabilitas pemerintah yang lebih besar, termasuk di dalamnya membuka budaya mereka terhadap globalisasi yang berkaitan dengan kekuatan pasar dan kompetisi dengan asing.²⁵ Ketakutan yang paling

²⁴ Helen Milner dan Keiko Kubota, "Why The Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries," *International Organization*, 59(01), (Februari 2005), 107-143.

²⁵ Yuri Fedorov, "Democratization and Globalization: The Case of Russia," (Working Paper, No. 13, Democracy and Rule of Law Project, Global Policy Program, Carnegie

tinggi bahwasanya persepsi mengenai globalisasi bukan tergantung dari kekuatan informasi dan pasar tetapi dikendalikan oleh Amerika sebagai penguasa utama yang merupakan hambatan yang mempengaruhi akselerasi bagi masyarakat Russia. Demokrasi yang mengikuti pola barat diyakini sebagai ancaman terhadap sistem politik dan nasionalisme mereka.

Gagasan bahwa globalisasi mempromosikan difusi ide-ide demokrasi dapat ditarik kembali ke pemikiran Immanuel Kant.²⁶ Demikian pula dengan ide pemikiran seperti Schumpeter (1950), Lipset (1959), dan Hayek (1960) mengemukakan bahwa perdagangan dan arus modal bebas, dengan meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya, meningkatkan pendapatan dan mengarah pada pengembangan ekonomi turut membantu demokrasi. Perkembangan transformasi sistem ekonomi yang mendunia dan institusi politik di Rusia mempunyai impact yang berbeda dalam segala lini, dimana terdapat sektor-sektor yang sudah berkembang masif dalam ekonomi dan dilain pihak masih terdapat industri yang sangat bergantung penuh terhadap dukungan negara.

Arus kuat globalisasi saat ini memaksa Rusia untuk harus memilih sistem ekonomi dan politiknya termasuk pilihan untuk bergabung dengan organisasi multilateral besar dunia. Partisipasi Rusia ini menunjukkan bukti bahwa Rusia telah bergabung dalam pusaran globalisasi khususnya dalam bidang ekonomi, yang tidak linear dengan persepsi terhadap penerimaan standar dan nilai demokrasi.

Dalam bidang politik, Rusia berupaya untuk memproteksi diri terhadap gempuran tekanan demokrasi yang telah dipromosikan oleh dunia barat. Rusia menekankan agar negara-negara barat tidak mencampuri urusan dalam negeri Rusia, serta mengancam keras terhadap upaya intervensi yang dilakukan oleh negara barat terhadap negara-negara lain. Untuk membendung arus globalisasi dan demokrasi, salah satu upaya yang dilakukan oleh Kremlin dengan membentuk organisasi pemuda, untuk membuat suatu gerakan menahan pengaruh budaya barat yang kerap dilakukan oleh berbagai organisasi internasional dan LSM di wilayah Rusia. Globalisasi telah mempengaruhi perkembangan kehidupan bermasyarakat, yang terhubung ke dalam 5 vektor pada tatanan hidup manusia, yaitu ekonomi, militer, politik, agama, dan budaya.

Endowment for International Peace, Whashington, DC, Mei 2000)

²⁶ Immanuel Kant, *Perpetual Peace, A Philosophical Essay*, Translated with Introduction and Notes by M. Campbell Smith, with a Preface by L. Latta (London: George Allen and Unwin, 1917)

Munculnya berbagai gerakan sporadis xenophobia di Rusia terhadap orang asing dan pendatang juga menjadi salah satu masalah dan tantangan yang dihadapi pemerintah Rusia. Situasi tersebut diperparah dengan seiring meningkatnya perekonomian Rusia yang membuat pendatang dari bekas pecahan negara-negara Uni Soviet, terutama dari Asia Tengah (Tajikistan, Uzbekistan dan Kyrgyztan), datang berbondong-bondong untuk mencoba peruntungan. Demonstrasi besar-besaran terhadap pendatang mencapai puncaknya, dengan aksi pemukulan terhadap para pendatang dari Asia Tengah di Manezhnaya Square pada bulan November 2012.²⁷

Hal ini merupakan bukti bahwa masih dibutuhkan proses yang panjang dan lama dalam menemukan jalan terhadap demokrasi yang sesuai dengan sejatinya. Suatu kompleksitas terhadap interaksi ekonomi dan politik sebagai ideologi yang dikonstruksikan oleh Rusia dalam memandang demokrasi dengan caranya dan menerima globalisasi.

Penutup

Saat ini Rusia telah berkembang menjadi salah satu kekuatan besar di dunia setelah runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1999. Transformasi yang dilakukan oleh Presiden Vladimir Putin telah menaikkan elektabilitas Rusia, baik dari segi ekonomi, politik, sosial budaya, dan militer. Terdapat dua tujuan utama yang dilakukan Presiden Putin pada masa kepemimpinannya, yaitu mengontrol negara dan kesejahteraan ekonomi melalui globalisasi yang juga melakukan kontrol terhadap urusan domestik. Untuk menunjang hal tersebut, Presiden Putin menggunakan kebijakan ekonominya untuk membatasi pengaruh luar dengan mengurangi hutang luar negerinya, serta memaksimalkan pengaruh dan keseimbangan dalam tata kelola pemerintahan ekonomi global.

Rusia juga menggunakan pengaruh ekonominya terhadap negara-negara pecahan Uni Soviet lainnya, serta pemasok energi yang dominan untuk wilayah Eropa. Hal ini merupakan modal utama bagi Presiden Putin untuk memainkan peranan yang lebih dan tidak mudah dipengaruhi oleh kebijakan negara-negara barat. Dengan kondisi perekonomian Rusia saat ini yang secara perlahan ter-subordinasi terhadap kekhawatiran akan keamanan dari ancaman internal dan eksternal. Penurunan pertumbuhan ekonomi juga diakibatkan oleh berbagai sanksi yang dilakukan oleh

²⁷ Levada-Centre, (2012 b). Доверие институтам власти. 2 ноября 2012 [Trust in governmental institutions. November 2, 2012]. Obtained from the Internet at: <http://www.levada.ru/02-11-2012/doverie-institutam-vlasti>.

negara-negara barat akibat upaya Rusia untuk menganeksasi wilayah Crimea pada tahun 2014.

Upaya yang dapat dilakukan oleh Rusia, dan perlahan telah dilakukan oleh Presiden Putin, yaitu dengan mengurangi ketergantungan terhadap ekspor migas, dan beralih untuk diversifikasi berbagai macam produk manufaktur, dengan mencari mitra baru, terutama di Asia Pasifik, dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pengaruhnya dalam kondisi global yang penuh dengan ketidakpastian.

Rusia memandang demokrasi dengan cara khusus dengan tidak kembali pada sistem otoritarian baru yang menjaga jarak dari dunia luar yang tidak mungkin dilakukan saat ini karena ketergantungan ekonomi dunia yang saling terkait. Secara budaya dan psikologis masyarakat Rusia masih mempunyai kecurigaan yang besar terhadap produk yang berasal dari barat, rasa nasionalisme yang tinggi termasuk didalamnya penanaman dasar ideologi sejak dini menjadikan perkembangan demokrasi hanya mengadaptasi dari nilai yang terbiasa dalam kehidupan sehari-hari mereka. Kebutuhan masyarakat yang mempunyai karakter unik merupakan argumen dari Pemerintah dalam mengendalikan dominasi negara dan membatasi demokrasi.

Pemerintah mempunyai kendali yang sangat kuat dalam menentukan arah demokrasi, prospek demokrasi dan inklusi dari globalisasi merupakan interkoneksi yang tertutup. Dimana untuk mengakselerasinya dibutuhkan pembangunan institusi demokrasi dan membangun standar yang tepat bagi demokrasi di Rusia.

Referensi

- Adachi, Y., *Informal Corporate Governance Policies in Russia in the 1990s*. (2005). *The Cases of Yukos Oil, Siberian (Russian) Aluminium and Norilsk Nickel*, PhD Dissertation, University College of London.
- "Russian Prospects - political and economic scenarios." *Member's Report, Copenhagen Institute for Future Studies*, (2005).
- Andrei Kozyrev, (1992). *Russia: A chance for survival*. The Royal Institute for International affairs, Chatam House. London.
- Åslund, Anders, (1999). "Russia's Collapse". *Foreign Affairs. Council on Foreign Relations*.

- Bakunina Jana, (2016). A very special version of Russian democracy, <http://www.newstatesman.com/politics/economy/2016/01/very-special-version-russian-democracy>.
- BBC Team, (2014). How far do EU-US sanctions on Russia go?. <http://www.bbc.com/news/world-europe-28400218>
- Bauman, Z, (2004). *Globalization: Consequences for Human and Society*. M.
- Baylis, J., Smith, S. (Eds.), (1997). *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press.
- Berger, P., Huntington, S, (2004). *Many-sided Globalization: Cultural Diversity in the Contemporary World*.
- "Russia protester demand Putin's Resignation," *CNN News*, (12 Juni 2012) <http://edition.cnn.com/2012/06/12/world/europe/russia-protest/>.
- "Pussy Riot dig claws into Putin," *Financial Times*, (17 Maret 2012). <https://www.ft.com/content/8efa1f1e-6f82-11e1-b3f9-00144feab49a> (diakses 23 Februari 2017).
- Cheshkov, V, (1999). *Globalization: Essence, the Present, Perspectives // Problems of Globalization, Pro et Contra*. Vol. 4, N4.
- Darmansjah Djumala, "Dilema dan Paradoks Eropa," *Kompas*, (4 April 2012)
- Djumala, Darmansjah, (2013). *Ukraina dalam pusaran geopolitik Eropa*. Gatra.
- Fareed Zakaria, (2003). *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. W. W. Norton & Company Inc.
- Yuri Fedorov, "Democratization and Globalization: The Case of Russia," (Working Paper, No. 13, Democracy and Rule of Law Project, Global Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Whashington, DC, Mei 2000)
- Hanson. Philip, (2008). *The Economic Development of Russia: Between State Control and Liberalization*; ISPI.
- Huntington, Samuel P, *Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991).
- Jackson, P.M and Razak.S, (2008). "Russia's Future Oil Capacity Slowing Growth and the Confluence of Risks", CERA Private Report.
- Keohane, R. and Nye, J, (1977). *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown.

- Levada-Centre, (2012 b). Доверие институтам власти. 2 ноября 2012 [Trust in governmental institutions. November 2, 2012]. Obtained from the Internet at: <http://www.levada.ru/02-11-2012/doverie-institutam-vlasti>.
- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder,(2007). Cambridge: The MIT Press.
- Martin Wolf,(2004). why globalization works. New Haven: Yale University Press.
- James Millar, "The Post Cold-War Settlement and the End of the Transition: Implications for Slavic and East European Studies." *NewsNet* 41, No. 1 (2001).
- Helen Milner dan Keiko Kubota, "Why The Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries," *International Organization*, 59(01), (Februari 2005),107-143.
- Mittelman, J. (Ed.), (1987) .Globalization: Critical Reflection. L.: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Modelski, G. (1972). Principles of World Politics. New York: Free Press.
- Nigel Gould Davies,(2006). Russia's sovereign globalization Rise, Fall and Future, Russia and Eurasia Programme.
- Paugam, S, (1999). Exclusion: Social Instrumentalization and Results of Research // *Journal of Sociology and Social Anthropology*. Vol. II.
- Nikolay Petrov, "Russia's "Over-Managed Democracy" in Crisis," PONARS Eurasia Policy Memo No. 80, (September 2009).
- PEW, (2014). Russia: Public Backs Putin, Crimea's Secession. <http://www.pewglobal.org/2014/05/08/chapter-3-russia-public-backs-putin-crimeas-secession/>.
- Szczepański.Marcin,(2015). Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict EPRS | European Parliamentary Research Service.
- Valdai Club, (2012). Toward the Great Ocean, or the New Globalization of Russia; on Valdai Discussion Club Analytical Report, Moscow.
- Wallerstein, I, (1974). The Modern World System. New York: Academic Press.

Consumer Tribe dan Industri Gaya Hidup di Bandung, Indonesia

Keni Soeriaatmadja

Pascasarjana Antropologi, Universitas Padjadjaran, Bandung
e-mail: keni.soeriaatmadja@gmail.com

Abstract

In 2015, UNESCO rewarded Bandung as one of World's Creative City for 'design' category. This raised many reactions from the public, including ones questioning the emergence and existence of communities who plays the main role in the creative industry of the city. One of the most significant role comes from the youth culture in the city who produces goods as part of their life styles that has become economically successful and is claimed to be the actors of creative industry in Bandung, and in Indonesia in a bigger scheme. The fact is, many of these companies emmerge from the diffusion of globalization into the youth culture where at some point create the need to reproduce its cultural icons and symbols into items with more reasonable pricing. The youth culture and its life styles then construct a mutual relation, between producers and consumers, to support this act of reproduction which is unique because it involves sharing of idealisms. With a perspective of consumers tribe, this article tries to unfold the historical journey of Bandung's youth culture and relates it with the social process that occurs within its economic significance.

Keywords: Culture, Life Styles, Globalization and economic

Abstrak

Pada tahun 2015, UNESCO menobatkan Bandung sebagai salah satu kota kreatif dunia, atau World's Creative City, dalam kategori desain. Hal ini mengundang banyak reaksi publik, termasuk mereka yang mempertanyakan kemunculan dan eksistensi komunitas-komunitas yang memiliki peran utama dalam industri kreatif kota tersebut. Salah satu peran signifikan dipegang oleh budaya anak muda perkotaan yang memproduksi barang sebagai bagian dari gaya hidup mereka yang menjadi sukses secara ekonomi dan diklaim sebagai aktor industri kreatif baik di Bandung maupun di Indonesia. Faktanya, banyak dari perusahaan ini muncul dari difusi globalisasi dalam budaya anak muda sampai pada satu titik dimana anak muda memiliki kebutuhan untuk meniru ikon dan simbol kultural menjadi barang dengan harga yang lebih terjangkau. Budaya anak muda dan gaya hidup mereka kemudian membentuk hubungan timbal balik antara produsen dan konsumen untuk mendukung aksi meniru yang unik

ini, karena melibatkan pertukaran idealisme. Dengan perspektif kaum konsumen, artikel ini membuka perjalanan historis budaya anak muda Bandung dan menghubungkannya dengan proses sosial yang terjadi dalam makna ekonominya.

Kata kunci: Budaya, Gaya Hidup, Globalsasi dan Ekonomi

Pendahuluan

Pada tahun 2015, Kota Bandung, Indonesia, ditetapkan sebagai Kota Kreatif Dunia untuk kategori 'Desain' oleh United Nation of Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO). Masyarakat umum menyambut gembira penetapan ini namun sebagian lagi mengkritikasinya dengan mempertanyakan kelayakan ibukota Jawa Barat ini menyandang gelar prestisius bertaraf internasional tersebut. Pasalnya, meski Bandung memang menjadi salah satu destinasi wisata dengan jumlah kunjungan yang tinggi di Indonesia, namun kota ini dinilai minim menyediakan infrastruktur penunjang yang seharusnya dimiliki oleh pusat perkembangan seni dan kreativitas.¹

Pemerintah Republik Indonesia termasuk pihak yang mendukung penetapan ini karena Bandung adalah kota yang dijadikan percontohan dalam misi pemerintah untuk membangun sektor ekonomi kreatif. Pemerintah menaruh perhatian besar pada sektor ekonomi ini karena terbukti bahwa industri yang mampu bertahan melalui krisis ekonomi adalah industri berbasis kreativitas, atau yang sekarang dikenal dengan istilah 'industri kreatif'. Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa 56% dari kegiatan ekonomi di kota ini berhubungan dengan desain, fashion, dan media digital (UNESCO, 2015). Ekonomi kreatif itu menyumbangkan pertumbuhan ekonomi Bandung sebesar 11% setiap tahunnya hingga tahun 2013, dengan penyerapan tenaga kerja 334,244 orang yang tersebar ke dalam 400 outlet penjual hasil industri kreatif.² Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa ekonomi kreatif secara nasional memberikan kontribusi sebesar 7,05% terhadap PDB Indonesia selama periode 2010-2013. Menurut estimasi Kementerian Perindustrian RI nilai pertumbuhan

¹ Andre Vitchev, "Insane UN Claim: Bandung is a "Creative City," (2 Februari 2016) lihat selanjutnya di <http://dissidentvoice.org/2016/02/insane-un-claim-bandung-is-a-creative-city/> (diakses 10 Februari 2016)

² Tuty Herawati, Christina L Rudatin dan Djuni Akbar, "Potensi Kota Bandung sebagai Destinasi Incentive Melalui Pengembangan Ekonomi Kreatif," *Epigram*, Vol.11 No.2 (Oktober 2014); 95-102.

ekonomi sektor kreatif selama kurun waktu 2013-2014 mencapai Rp.111,1 triliun dengan pertumbuhan sebesar rata-rata 7% setiap tahunnya.³

Richard Florida menyodorkan fakta menarik bahwa kelas kreatif secara organik berkumpul dan membentuk 'geografi baru' di sebuah habitat yang kondusif bagi perkembangan kreativitas mereka.⁴ Dalam konteks ini, jika memang benar Bandung adalah salah satu pusat kreativitas dunia, kota ini harus mampu memberikan fasilitas infrastruktur fisik dan non-fisik yang layak untuk menghasilkan ekosistem kreatif yang subur. Infrastruktur fisik mencakup antara lain galeri, gedung pertunjukan, museum, perpustakaan, studio dan bengkel-bengkel kerja yang tarafnya memenuhi kriteria internasional. Adapun infrastruktur non-fisik meliputi manajemen seni dan kreatifitas, penyelenggaraan pameran, festival, pertunjukan yang berkualitas, serta media komunikasi yang menunjang terbangunnya wacana kreativitas seperti jurnal ilmiah, seminar, lokakarya, dukungan media massa, diskusi, dan lain-lain. Kenyataannya, ketersediaan berbagai infrastruktur tersebut masih sangat minim; jika pun ada yang dikelola oleh pemerintah, fasilitas, kualitas dan kuantitasnya masih harus ditingkatkan untuk memenuhi standar internasional. Terlebihnya, kebanyakan ruang seni dan kreativitas yang progresif dan produktif di Kota Bandung lebih banyak dimiliki oleh pribadi atau kelompok.⁵

Beberapa kajian ilmiah telah dilakukan mengenai komunitas kreatif di Bandung ini, baik berupa studi mengenai produk kreasi, manajemen kewirausahaan, kebijakan publik, lokalisasi pusat kreativitas maupun kajian pemasaran mengenai industri dan komunitas kreatif.⁶ Namun, belum ada tulisan yang secara khusus menyoroti perilaku konsumen yang memberikan kontribusi pada keberlangsungan industri kreatif di kota Bandung, dengan menghubungkannya dengan pola kreasi, semangat, militansi, dan konstruksi identitas yang tidak dapat dilepaskan dari sejarah terbentuknya kota ini sebagai pusat populasi kosmopolit dan gerbang

³ Kementerian Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia www.kemenperin.go.id (Diakses 10 Januari 2017)

⁴ Richard Florida. *Cities and the Creative Class*. (Routledge, 2005)

⁵ Dirangkum dari pemaparan Ahda Imran, seorang jurnalis senior Bandung, dalam FGD yang diselenggarakan Badan Ekonomi Kreatif (BEKRAF) dengan judul "Infrastruktur Seni Pertunjukan di Indonesia" pada tanggal 26 Agustus 2016

⁶ Fikri Zul Fahmi, "The Location of Creative Industries in Developing Country: The Case of Indonesia," *Cities*, Vol. 59, (November 2016); 66-79; Adiwan Aritenang, "Transfer Policy on Creative City: The Case of Bandung, Indonesia," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 184, (20 May 2015); 40-45; Salfitrie Roos Maryunani dan Isti Raafaldini Mirzangti, "The Development of Entrepreneurship in Creative Industries with Reference to Bandung as a Creative City," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 169, (20 January 2015); 387-394

globalisasi di Indonesia. Berbagai gerakan sosial yang terjadi, berdirinya perguruan tinggi terutama di bidang seni, dan lahirnya berbagai sub-kultur alternatif disinyalir menciptakan hubungan mutual antara produsen dan konsumen, yang membuat sebuah produk tidak hanya dilihat sebagai benda, tapi sebagai bagian dari gaya hidup dan simbol identitas tertentu.

Tulisan ini akan diawali dengan penelusuran sejarah sebagai bagian yang lekat dan tak terpisahkan dengan karakteristik dan identitas gerakan anak muda di Kota Bandung, yang membuatnya signifikan dalam pergerakan budaya anak muda (*youth culture*) di Indonesia. Berdasar pada konsep neo-tribal yang dimunculkan oleh Michel Maffesoli,⁷ tulisan ini selanjutnya hendak beranjak dari sejarah untuk mencari apa yang menyebabkan kota ini menjadi lahan yang subur untuk kelahiran berbagai sub-kultur pendorong perilaku konsumerisme yang diasumsikan menjadi salah satu pendukung hidupnya industri kreatif di kota ini.

Dalam konteks konsumsi, individual dengan pemahaman diri yang dominan dan independen (secara umum, bergantung pada nilai yang berlaku di dalam kebudayaannya) seringkali tertarik kepada benda atau produk yang orisinal dan unik, yang dapat berkontribusi pada perkembangan dan ekspresi dirinya. Selain itu, individu dengan karakter ini sering juga mencari benda dan jasa yang memberikan rasa kepemilikan (*sense of belonging*) sehingga mereka cenderung memilih benda atau merk yang memberikan kesamaan penampilan dengan konsumen lain dari suatu merk tertentu, atau membuatnya merasa cocok dengan nilai positif dari komunitas yang terbentuk oleh merk tersebut.⁸ Dari sinilah kemudian muncul istilah '*consumers tribe*' yang menggambarkan sebuah pola perilaku yang mengacu pada figur imajiner dan tipe sosial yang memungkinkan nilai estetika menjadi sumber ekspresi diri yang bersifat komunal.⁹

Beberapa peristiwa pasar berbasis komunitas akan dihadirkan sebagai contoh bagaimana pola konsumsi masyarakat mendukung bergulirnya aktivitas ekonomi yang terkadang tidak lagi mementingkan segi inovasi dari sebuah benda—yang seharusnya dikandung oleh produk kreatif—asalkan benda tersebut dianggap mewakili gaya hidup dan identitas yang digandrungi oleh konsumen. Menurut Michel

⁷ Michel Maffesoli, *The Time of the Tribes: The Decline of Individualism in Mass Society*. (London: SAGE Publications, 2016)

⁸ Fikri Zul Fahmi, "The Location of Creative Industries in Developing Country: The Case of Indonesia," *Cities*, Vol. 59, (November 2016); 66-79

⁹ Bernard Cova, Robert V. Kozinets, dan Avi Shankar (Eds.), *Consumer Tribes*, (Oxford: Elsevier, 2007)

Maffesoli simbol-simbol intrinsik menjadi penting untuk memunculkan selera yang bersifat kolektif, yang pada saat yang bersamaan, kebudayaan sendiri terbentuk oleh praktik dan perilaku individual dan kolektif, yang menghasilkan berbagai tipe pemahaman diri (*self-construal*).¹⁰

Tulisan ini tidak bermaksud menyoroiti pola produksi-konsumsi dalam perspektif ekonomi namun lebih melihatnya sebagai sebuah peristiwa yang melibatkan sebuah proses sosial yang mutual di antara keduanya, yang dilandasi sebuah idealisme bersama dalam berbagai subkultur berbasis gaya hidup global di kalangan anak muda di Bandung.

Globalisasi, Gaya Hidup, dan Industri

Karakteristik dan identitas komunitas kreatif di Bandung sangat lekat dengan sejarah terbentuknya kota ini sebagai pusat populasi kosmopolit yang memiliki toleransi tinggi terhadap nilai-nilai keragaman. Pemusatan populasi di wilayah ini telah dimulai sejak abad ke-16 sebagai bagian dari Kerajaan Pajajaran dan dipertegas dengan dilaluinya Bandung sebagai salah satu kota perhentian Jalur Pos yang dibuat pada awal abad ke-19 oleh Gubernur Jenderal pemerintah kolonial Belanda, Herman Willem Deandels.

Bandung ditetapkan sebagai Kabupaten pada tahun 1810 dan ditingkatkan menjadi Kota (*gemeente*) hampir satu abad kemudian yaitu pada tahun 1906, juga oleh pemerintahan kolonial Belanda. Hawa sejuk kota ini menarik banyak populasi orang Eropa pada masa kolonialisme, sementara penduduk pribumi yang tinggal di kota ini berasal dari berbagai daerah di sekitarnya seperti Sukabumi, Ciamis, Garut, dan Sumedang. Kerukunan penduduk yang beragam ini dapat dilihat dari seringnya diadakan pementasan untuk penonton kolonial dan pribumi yang diselenggarakan oleh Bupati A.A. Wiranatakusumah IV di pendopo walikota.¹¹ Dengan kata lain, penduduk kota Bandung sudah sejak dulu bersifat kosmopolit karena mampu menerima dan menghidupkan pluralitas dalam lingkungannya.

Berbagai peristiwa penting di negeri ini pun terjadi di Kota Bandung, seperti Bandung Lautan Api pada tahun 1947, pengadilan Sukarno yang menghasilkan pledoi "Indonesia Menggugat" pada tahun 1949, Konferensi Asia Afrika di tahun 1955 yang menghasilkan gerakan Non-

¹⁰ Michel Maffesoli, *The Time of the Tribes: The Decline of Individualism in Mass Society*. London: SAGE Publications, 2016)

¹¹ F. Du Toit, *South African Trust Law: Principles and Practice*, (Durban: Butterworths, 2002)

Blok, dan sejumlah catatan sejarah lain yang menyangkut perjuangan kemerdekaan, revolusi dan reformasi di negeri ini. Jika dilihat benang merahnya, berbagai kejadian tersebut melibatkan kekuatan gerakan anak muda.

“*Youth Itself Alone*” –demikian pernyataan dari Gustav Wyneken, salah satu aktivis gerakan anak muda di Jerman tahun 1900-1945 –intinya menyatakan gelojak dirinya untuk melepaskan diri dari tekanan nilai-nilai konvensional dari orang tua, sekolah dan kaum borjuis, dan sebagai pernyataan mengenai spirit utama gerakan anak muda yang menjunjung tinggi nilai kebebasan.¹²

Jiwa keingintahuan yang tinggi juga menjadi karakteristik utama yang menyebabkan generasi muda selalu berdiri di garda depan sebagai penerima pengetahuan baru, termasuk di dalamnya penetrasi gaya hidup Asing dan globalisasi. Dalam kaitannya dengan Bandung, karakter anak muda di kota ini terkonstruksi oleh kondisi masyarakat yang memiliki toleransi tinggi untuk mengalami difusi nilai-nilai kebudayaan global melalui berbagai komunitas dan kantong-kantong budaya. Struktur sosial ini kemudian melahirkan banyak *role model* yang menjadi patron dan mempengaruhi pola pikir, perilaku, selera, dan tindakan-pengikutnya.

Secara tidak langsung, gerakan ini lambat laun membentuk struktur sosial baru dalam berbagai pengelompokan neo-tribal yang lintas etnis, geografis, dan agama, dengan ideologi berupa gaya hidup yang dianggap paling mewakili dirinya, karena etnisitas, lokal geografis, dan agama yang umum dianut masyarakat di lingkungannya dianggap tidak cukup mewakili dirinya.¹³

Pesatnya kemajuan teknologi informasi, berdirinya beberapa institusi pendidikan tinggi dan jarak tempuh yang singkat dari ibukota negara –yakni Jakarta, menyebabkan masuknya berbagai pengaruh sub-kultur alternatif dari negara-negara Barat dengan cepat dan membangun gaya hidup anak muda yang khas. Salah satu tonggak awal yang membawa nilai-nilai universal pada pola pikir anak muda di kota ini adalah berdirinya *De Technische Hoogeschool te Bandung* pada tanggal 3 Juli 1920 sebagai sekolah sains pertama di Indonesia dan cikal bakal berdirinya Institut Teknologi Bandung (ITB). ‘Balai Pendidikan Universitas Guru Gambar’ didirikan pada tahun 1947 sebagai dasar pembentukan Fakultas Seni Rupa dan Desain (FSRD) di ITB pada tahun 1956.

¹² Zarathustra, “*The Nietzsche Myth and World War I*,” dalam *Religion, Ideology and Nationalism in Europe and America* (Jerusalem: The Historical Society of Israel, 1986).

¹³ Bernard Cova, Robert V. Kozinets, dan Avi Shankar (Eds.), *Consumer Tribes*. (Oxford: Elsevier, 2007)

Pengajar di perguruan-perguruan tinggi ini banyak didatangkan dari Eropa, sehingga pola pikir yang tumbuh dalam generasi muda saat itu berkembang dalam paradigma Eropa. Iklim yang kental dengan pemikiran dan selera universal ini berkembang dengan baik di Bandung karena karakter penduduknya yang terbiasa dengan nilai pluralisme dan kurangnya nuansa tradisi di kota ini. Akibatnya, sempat terjadi polarisasi antara seni 'Gaya Bandung' versus 'Gaya Yogya', di mana seniman Bandung mengutamakan kreasi yang berdasar pada paradigma seni yang bernilai universal dan mengutamakan estetika visual, sementara seniman Yogyakarta menggunakan seni sebagai media ekspresi yang merepresentasikan realitas sosial yang bernuansa tradisi.¹⁴

Memasuki masa Orde Baru, seniman-seniman Bandung mendapatkan peluang karena karakter karyanya yang tidak menyinggung realitas sosial sehingga dengan demikian dianggap 'aman' oleh pemerintahan saat itu. Pemerintahan Orde Baru sangat menjaga stabilitas negara dengan memberikan banyak batasan bagi warga negaranya, termasuk kontrolisasi media. Media massa dimonopoli oleh negara melalui Televisi Republik Indonesia (TVRI) dan Radio Republik Indonesia (RRI) sehingga informasi yang sampai pada masyarakat luas adalah informasi yang telah melalui sensor dan persetujuan pemerintah sehingga terjadi homogenisasi informasi. Di kalangan anak muda, hal ini mengungkung rasa keingintahuan mereka sekaligus mempersempit kesempatan untuk memiliki pandangan alternatif yang dibentuk oleh pemerintah saat itu.

Bagaimana pun juga, unsur-unsur globalisasi tetap masuk ke kalangan anak muda dalam bentuk musik, seni, sastra dan ekspresi sosial lainnya yang beberapa dibawa secara gerilya dan individual oleh anggota masyarakat yang memiliki akses ke negara-negara maju. Salah satunya terjadi pada tahun 1980-an ketika *skateboard* diperkenalkan oleh Iwan Adjie¹⁵ kepada kalangan anak muda lokal. Unsur budaya baru ini segera menarik banyak perhatian karena dianggap memberikan alternatif dari gaya hidup *mainstream* pada saat itu dan dilihat sebagai sesuatu yang *cool*.

Dengan cepat beberapa anak muda mengalami proses difusi unsur budaya yang dibawa oleh gaya hidup baru *skateboard* seperti gaya bicara (bahasa), pola pikir, tindakan, gaya berpakaian dan musik, terutama dari

¹⁴ Wawancara dengan Nyoman Nuarta (2016). Nuarta adalah seniman lulusan FSRD ITB yang terlibat dalam Gerakan Seni Rupa Baru (1978) dan hingga kini aktif menghasilkan karya, salah satunya patung Garuda Wisnu Kencana di Jimbaran, Bali, yang diproyeksikan menjadi patung tertinggi di Asia.

¹⁵ Iwan Adjie adalah putra bungsu Letnan Jendral Ibrahim Adjie, mantan Panglima Siliwangi yang ditugaskan menjadi duta besar di Inggris pada masa pemerintahan presiden Soeharto.

kalangan menengah ke atas atau berpendidikan, yang mampu membeli perangkat yang melengkapi gaya hidup ini meski harga barang-barang impor ini bernilai cukup mahal. Secara popularitas, anak muda yang mengadopsi gaya hidup *skateboarding* menyandang status *cool* di kalangan sosialnya karena berpenampilan atraktif dan cenderung *anti-mainstream*.¹⁶

Coolness yang dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi “keren” pada awalnya merupakan sebuah *slank* yang mengacu pada perilaku, tindakan, penampilan, pembawaan atau gaya yang bernilai positif dan dikonstruksi secara sosial melalui objek budaya seperti anggota masyarakat, produk, merk, dan *trend*.¹⁷ Melihat reaksi masyarakat yang tinggi terhadap fenomena ini maka para ahli sosial mulai membuat berbagai teori mengenainya. Menurut Joseph Heath dan Andrew Potter, *coolness* dapat dianalogkan seperti sebuah permainan *zero sum*, di mana kondisi *cool* hanya terasa jika ada pembandingnya yang tidak *cool*, dan hal ini disetujui oleh komunitasnya secara otonom.¹⁸ Kondisi inilah yang menyebabkan *Coca-Cola* menjadi begitu fenomenal di awal abad ke-20, perangkat Apple melambung nilai penjualannya di atas perangkat *gadget* lainnya dan dalam konteks Indonesia, batik tiba-tiba diterima sebagai bahan pakaian yang populer dengan desain-desain yang atraktif. Pada tingkatan tertentu, *cool* memiliki nilai yang berbeda dengan ‘bagus’ karena berhubungan dengan adopsi terhadap perilaku orang-orang yang dianggap *cool* dalam sebuah sub-kultur, dan tidak selamanya mengikuti norma, standar, dan idealisme yang umum.

Budaya *cool* lain yang membentuk sub-kultur di kalangan anak muda Indonesia adalah budaya *surf* atau selancar. Berbeda dengan *skateboard* yang sangat terpusat di perkotaan, budaya *surf* lebih dekat dengan unsur alam karena sangat bergantung pada kondisi ombak yang dikendarai oleh para pemain selancar dan kehadirannya dibawa langsung oleh turis pencari ombak dari Amerika Serikat pada tahun 1960–1970an di Pulau Bali.¹⁹ Sub-kultur *surf* dan *skate* di Indonesia yang berkembang dari tahun 1970an hingga memasuki abad ke-21 merepresentasikan

¹⁶ Wawancara dengan Lucky Widiantara (2016), pemilik ‘UNKL347’, salah satu perusahaan pakaian jadi yang dianggap menjadi pionir industri berbasis sub-kultur dan gaya hidup, yang kemudian diberi label sebagai ‘industri kreatif’.

¹⁷ Caleb Warren and Margaret C. Campbell, “What Makes Things Cool? How Autonomy Influences Perceived Coolness,” *Journal of Consumer Research*, Vol. 41, No. 2 (15 Mei 2014); 543-563.

¹⁸ Joseph Heath dan Andrew Potter, *The Rebel Sell: Why the Culture Can't be Jammed* (Toronto: Harper Collins, 2004)

¹⁹ Leonard Lueras. *Surfing Indonesia: A Search for the Words Most Perfect Wayes* (Hongkong: Periplus Editions, 2002)

ideologi global yang terlepas dari lingkup etnis, tradisi, geografi, maupun. Pelakunya semakin banyak dan semakin menunjukkan bahwa perubahan di lingkungan kultural memberikan juga perubahan pada persepsi diri. Dalam kultur kolektif, keterhubungan dan pengakuan 'menjadi bagian dari' sebuah norma bersama adalah sebuah hal utama, dan mendorong perkembangan interdependen di antara pelakunya. Entah disadari atau tidak, masyarakat anggota sub-kultur ini telah berperan menjadi agen yang ampuh dalam menerapkan nilai-nilai globalisasi di Indonesia.

Pada tahun 1998, Indonesia mengalami krisis ekonomi yang cukup parah sehingga mengakibatkan harga barang-barang impor melambung tinggi, termasuk berbagai benda yang mewakili berbagai ikon gaya hidup anak muda, seperti kaos *t-shirt*, sepatu, topi, CD dan lain-lain. Melihat hal ini, beberapa anak muda yang menjadi *role model* dalam beberapa sub-kultur mulai memproduksi berbagai produk barang yang mempertahankan ikon-ikon dan simbol-simbol yang mewakili gaya hidup yang mereka sukai.²⁰ Dalam waktu singkat, barang-barang bercitarasa global dan berharga lokal ini menarik perhatian konsumen, terutama di kalangan anak muda, dan perusahaan pakaian jadi lokal pun semakin menjamur.

Berbeda dengan plagiasi atau pemalsuan, berbagai produk yang dihasilkan oleh pelaku industri pakaian jadi ini tidak secara langsung meniru produk idola mereka yang berasal dari negara-negara maju di Amerika Serikat dan Eropa. Produk-produk yang dihasilkan ini menggunakan bahasa visual serupa sehingga konsumen merasakan bahwa mereka tetap menjadi bagian dari budaya global yang mereka gandrung. Meski tidak banyak memberikan kontribusi inovasi, para desainer dan produsen ini memberikan sentuhan pembaruan dalam barang-barang yang diproduksinya.

Dalam kurun waktu 2003–2004, jumlah industri yang memproduksi pakaian jadi (*clothing company*) di Bandung melonjak tinggi hingga mencapai sekitar 200 perusahaan yang terbagi ke dalam kategori kecil (1–10 tenaga kerja) sebanyak 58% dan kategori menengah 42% (>10 tenaga kerja) (Suparman et al 2012). Hal inilah yang menarik perhatian pemerintah Inggris melalui pusat kebudayaannya, the British Council (BC) pada tahun 2007, saat mereka melakukan pemetaan aktor sosial dalam jaringan kreativitas di Indonesia sehingga kemudian Bandung dijadikan kota percontohan bagi wilayah Indonesia. Selanjutnya, BC mendukung penancangan Bandung untuk menjadi kota kreatif dunia versi UNESCO,

²⁰ Yessie Fransiska, Febri Andhika, Masca Indra dan Rennu Rengganis, "Determining the Most Effective Promotion Strategy for Clothing Company in Bandung, Indonesia," *Procedia Economics and Finance*, Volume 4, (2012); 120-129.

ditandai dengan didirikannya Bandung Creative City Forum (BCCF) sebagai kelompok lokal yang menjalankan misi pengembangan wacana ekonomi kreatif ini.²¹

Consumers Tribe

Kesukuan konsumen atau *consumers tribe*²² adalah kelompok masyarakat yang hidup dalam lingkungan sosial dan kurun waktu tertentu yang meletakkan diri mereka dalam hubungan *co-dependent* dengan budaya komersial, di mana ekonomi dan informasi industrial dan post-industrial tidak hanya menciptakan produk kebendaan namun juga elemen kritis terhadap kondisi sosio-kultural dan identitas diri. Kedudukan anggota *consumers tribe* berada pada lapisan atas sekaligus juga lapisan bawah dari struktur piramida ekonomi-industri-politik. Dalam hal ini, konsumerisme tidak dilihat dalam konotasi negatif seperti biasanya, namun lebih pada bentuk apresiasi yang bersifat saling mendukung antara pelaku bisnis dan konsumen, karena mereka berbagi gaya hidup yang sama, dan kolaborasi antara produsen dan konsumen menyuburkan gaya hidup yang distrukturasi bersama oleh keduanya.

Aktivitas dan antusiasme masyarakat ini menghasilkan terbentuknya identitas, praktis, ritual, pemaknaan, dan bahkan budaya material itu sendiri. Jika konsumen dalam pengertian konsumerisme pada umumnya bersifat pasif, masyarakat dalam *consumers tribe* mengkonsumsi sesuatu untuk bereaksi terhadapnya, bergelut dengan nilai yang terkandung dalam produk tertentu. Dalam konteks konsumsi, individual dengan pemahaman diri yang dominan dan independen (secara umum, bergantung pada nilai yang berlaku di dalam kebudayaannya) seringkali tertarik kepada benda atau produk yang dapat berkontribusi pada perkembangan dan ekspresi dirinya.²³

Bernard Cova (et.al) dalam "Consumer Tribes" membagi perilaku anggota masyarakat *consumer tribe* ke dalam kategori axis penaklukan pasar

²¹ Adiwan Aritenang, "Transfer Policy on Creative City: The Case of Bandung, Indonesia," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 184, (20 May 2015); 40-45

²² Secara etimologi, '*consumers tribe*' dapat diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi 'kesukuan konsumen'. Istilah ini terbentuk sebagai kata majemuk dalam Bahasa Inggris mengacu pada teori yang dimunculkan oleh Bernard Cova, Robert Kozinets, dan Avi Shankar (editor) dalam buku '*Consumers Tribe*' (2007). Namun, padanan kata 'kesukuan' dan 'konsumen' dirasa belum tepat dalam konteks yang disajikan dalam tulisan ini sehingga istilah ini seterusnya akan disebut sebagai '*consumers tribe*'.

²³ Fikri Zul Fahmi, "*The Location of Creative Industries in Developing Country: The Case of Indonesia*".

(*market annexation*) di lapisan atas, yaitu produsen atau wirausahawan, dan axis aktivator di lapisan bawah.²⁴ Dalam kasus Bandung, penakluk pasar dilakoni oleh para *role model* yang menjadi agen globalisasi dengan menghasilkan nilai ekonomi dari kebutuhan komunitasnya untuk memenuhi tuntutan gaya hidup.

Dengan kesadaran dan kecerdasan untuk mengadaptasi bahasa desain visual yang mengandung berbagai ikon dan simbol, kelompok ini mencoba untuk mereplikasi artefak gaya hidup yang terbukti mampu menangkap pasar yang besar di kalangan anak muda. Separuh dari industri berbasis gaya hidup ini menghasilkan pemasukan sebesar lebih dari Rp 50 juta per bulan,²⁵ cukup besar untuk ukuran industri kecil dan menengah di Indonesia. Bagi anak-anak muda pelaku industri ini, simbol-simbol intrinsik menjadi penting dan memunculkan selera yang bersifat kolektif.

Di axis bawah, konsep ini menempatkan aktivator yang bersifat mendukung berjalannya roda ekonomi dengan secara aktif mengkonsumsi barang hasil produksi para wirausahawan, namun cenderung pasif dalam menciptakan dan memproduksi barang. Axis ini bertugas memberikan *feed back* yang kemudian menentukan konsep dan desain yang dihasilkan oleh pelaku produksi, bahkan tidak jarang para aktivatorlah yang mengetahui trend terbaru dalam gaya hidup, yang kemudian direproduksi dan redesain oleh produsen penakluk pasar. Jika dalam pola konsumsi biasanya *trend* konsumen dibentuk oleh simbol *coolness* yang diciptakan produsen maka dalam *consumers tribe*, konsumen berperan lebih karena ia pun mampu menambah nilai dari suatu benda dengan statusnya di dalam sebuah struktur sosial.

Hubungan mutual inilah yang mendorong *trend endorsement* (dukungan berupa pemberian produk) pada para *buzzer*²⁶ yang memiliki pemirsa banyak di media sosial; produsen menaklukkan pasar dengan beriklan melalui *buzzer* dengan status sosial tertentu yang menggunakan produknya, dan di pihak lain sang *buzzer* diuntungkan, karena ia menjadi

²⁴ Bernard Cova, Robert V. Kozinets, dan Avi Shankar (Eds.), *Consumer Tribes*. (Oxford: Elsevier, 2007)

²⁵ Sribagjawati Suparman, "Identification Characteristics of Potential Creative Industry in Bandung to be Developed through Strategy of Replication," *Procedia Social and Behavioral Science*, Vol. 65 (2012); 955-960

²⁶ Istilah '*buzzer*' dikenal ketika media sosial semakin marak digunakan oleh masyarakat dunia. Seorang '*buzzer*' biasanya memiliki *follower* atau pemirsa dalam jumlah besar dalam media Twitter, Youtube, atau Instagram sehingga apa yang diberitakannya dapat memberikan dampak sosial yang signifikan, baik dalam bentuk positif maupun negatif.

bagian dari komunitas yang nilai-nilainya terkandung dalam produk yang dipakainya. Dalam hubungan ini, struktur sosial dan agen merupakan kekuatan yang komplementer, di mana struktur mempengaruhi perilaku anggotanya, dan anggota sebuah struktur memiliki kekuatan untuk melakukan berbagai perubahan dalam struktur sosial di mana mereka berada.²⁷

Kickfest: Pasar yang Menendang

Menyadari bahwa kekuatan industri berbasis gaya hidup ini bergantung banyak pada ikatan komunitas, maka pada tahun 2006 sejumlah pemilik *clothing company* di Bandung meleburkan diri ke dalam sebuah asosiasi bernama *Kreative Independent Clothing Kommunity* (KICK). Sebagian besar dari para pengusaha muda ini saling mengenal satu sama lain dengan baik karena berasal dari komunitas yang sama, yaitu kalangan pelaku budaya *skateboarding*. Hal ini menjadi menarik karena sejatinya dalam sistem ekonomi mereka adalah rival dan berebut pasar namun pada kasus ini, selama tidak ada yang melanggar etika umum, proses produksi dan konsumsi melibatkan solidaritas yang sangat tinggi dengan keyakinan bahwa peningkatan baru dapat terjadi jika seluruh komunitas mengalami kemajuan.

Pada tahun 2007, untuk pertama kalinya asosiasi ini mengadakan kegiatan 'Kickfest' yang melibatkan 65 *clothing company* berbasis gaya hidup untuk berinteraksi langsung dengan konsumen Bandung. Mengingat jumlah pelaku industri ini sangat banyak, maka pengurus KICK melakukan seleksi dan kurasi agar para *tenant* dalam festival ini terpilih dari segi kualitas desain dan barang, juga dari segi idealisme yang diusung oleh *brand* tersebut yang utamanya harus berbasis pada spirit gerakan anak muda. Acara yang diselenggarakan selama tiga hari di akhir minggu ini tidak hanya memberi kesempatan untuk perusahaan pakaian jadi, namun juga mengajak partisipasi dari berbagai kantong budaya anak muda urban seperti komunitas *bmx*, *skateboard*, seniman, desainer dan kolektor berbagai barang unik, serta melibatkan industri kuliner kreatif yang juga berkembang dengan pesat di Kota Bandung. Penyelenggara *Kickfest* juga mendatangkan penampil-penampil musik yang memiliki *fan base* besar untuk menarik pasar lebih banyak namun ini pun dibatasi pada band-band *indie*²⁸ yang sama-sama memiliki spirit anak muda.

²⁷ Pierre Bourdieu, *Outline of a theory of practice* (UK: Cambridge University Press, 1977); Pierre Bourdieu, *The Logic of Practise*, (California: Stanford University Press, 1990)

²⁸ Band indie (asal kata: *independent*) adalah band yang memproduksi rekamannya

Kegiatan pasar yang masif ini terbukti mendapat respon yang sangat baik dari konsumen, berkaitan dengan fakta bahwa 60% warga Bandung termasuk ke dalam kategori anak muda. Jumlah pengunjung kegiatan yang diselenggarakan setahun sekali ini menunjukkan kenaikan grafik, yaitu berawal dari jumlah 30 ribu pengunjung pada tahun 2007 hingga mencapai puncaknya pada tahun 2012, di mana jumlah pengunjung mencapai angka 100 ribu orang. Penghasilan dari setiap *tenant* beragam, bergantung pada popularitas merk tersebut, namun rata-rata omzet mencapai angka Rp. 60-150 juta dalam tiga hari penyelenggaraan kegiatan ini. Pada setiap kali pelaksanaan *Kickfest*, penyelenggara memberlakukan tiket masuk untuk menyeleksi pasar dan pengunjung.

Sejak beberapa tahun terakhir ini, penyelenggaraan *Kickfest* telah berkembang, tidak hanya berlokasi di Kota Bandung namun juga di kota-kota besar lainnya, yaitu Yogyakarta, Malang, dan Surabaya. Jumlah kunjungan di setiap kota ini beragam, menurut pengamatan pada tahun 2015-2016, rata-rata pengunjung di Bandung berjumlah 30-40 ribu orang, di Malang dalam jumlah yang sama yaitu 30-40 ribu orang, Yogyakarta menarik 20-25 ribu pengunjung, sebanding dengan Surabaya (bekerja sama dengan pihak lain) yang pengunjungnya juga berjumlah sekitar 20-25 ribu orang pada setiap kali penyelenggaraannya. Menariknya, para *tenant* yang melakukan tur ke beberapa kota ini hampir semua berasal dari Bandung. Bukan berarti penyelenggara tidak mengajak pengusaha-pengusaha muda di kota lain, namun ternyata pusat produksi barang berbasis gaya hidup memang paling banyak berasal dari ibukota Jawa Barat ini. Kata 'Bandung' sendiri seakan sudah menjadi *brand* yang menambah nilai pada suatu hasil produksi, di mana relasinya menghasilkan kepercayaan yang lebih besar dari konsumen yang memilih produk tersebut.

Untuk menjaga ketertiban dan menjaga keseimbangan ekuilibrium pasar *Kickfest* memberlakukan beberapa regulasi pada setiap penyelenggarannya antara lain nilai diskon yang tidak boleh melebihi 50% dan tidak menampilkan promosi apa pun secara mencolok. Tujuannya adalah agar konsumen yang membeli suatu produk memang benar-benar mendatangi suatu merk karena ketertarikan pada produk tersebut bukan karena termakan promosi. Selain itu, hal ini dilakukan untuk menjaga keadilan bagi sesama pemilik *tenant* dan menjaga visualisasi kawasan agar tetap terlihat baik.

sendiri, seringkali mengacu pada sikap perlawanan komunitas musik pada 'major label', yaitu perusahaan rekaman yang berorientasi pada pasar *mainstream* dan kurang memberi ruang pada suara-suara idealis para seniman musik.

Jika dikaitkan dengan konsep *consumers tribe*, Kickfest dapat dianalogikan sebagai sebuah ritual pesta rakyat sebuah suku, di mana seluruh *stakeholder* berkumpul, dan mendulang hasil yang tumpah ruah. Interaksi terjadi secara spontan, langsung, komunal dan bahkan kolosal antara axis penakluk pasar dengan axis aktivator dalam hubungan timbal balik yang intens dan deterministik. Kebergantungan antara kedua axis inilah poros utama yang terus menghidupkan industri ini, terlepas dari level kreativitas yang terkandung di dalamnya.

Penutup

Pemerintah boleh jadi bangga dengan sekap terjang industri produk berbasis gaya hidup di Kota Bandung karena mereka telah menyumbang pada sebagian besar penghasilan daerah sehingga kemudian Bandung dianggap sebagai Kota Kreatif. Saat ini, Bandung juga masuk ke dalam lima kota destinasi kreatif di Asia Timur menurut *The British Council*, di mana sejak awal mencuatnya wacana ekonomi kreatif di Indonesia, pemerintah Inggris mengambil peran besar dalam perkembangannya. Namun perlu disadari bahwa industri ini telah berjalan dengan sendirinya dengan modal spirit neo-tribal yang berbasis nilai-nilai globalisasi. Konsep *consumers tribe* di sini menjadi salah satu bukti bahwa penakluk pasar dan konsumen aktivator memiliki hubungan timbal balik yang terjalin oleh idealisme komunitas, bukan sekedar hubungan transaksional antara produsen dan konsumen yang umumnya ditemui pasar. Hubungan yang lintas etnis, tradisi, geografi dan agama ini mengkonstruksi sebuah pasar tersendiri, yang setiap elemennya saling membangun dan memberikan nilai tambah pada sesamanya.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan industri anak muda berbasis gaya hidup ini, dan perlu dilakukan penelitian lanjutan adalah:

- Budaya global yang menjadi inspirasi industri ini tidak selalu sesuai dengan etika dan budaya lokal, jika tidak menyebutnya tradisi, di Indonesia. Bahkan, unsur budaya global ini terkadang melibatkan pelanggaran hukum, misalnya kebiasaan yang menyangkut konsumsi alkohol dan obat-obatan terlarang, etika berpakaian, atau penggunaan fasilitas publik di luar fungsinya. Hal ini menjadi sebuah paradoks karena di satu sisi menghasilkan perilaku sosial yang negatif namun di sisi lain, gaya hidup

yang mendorong terciptanya industri ini memang mengusung pluralitas, ekspresi diri dan kebebasan.

- Pada waktunya, para anak muda ini akan beralih memasuki usia yang lebih matang. Perubahan ini tentu akan mempengaruhi pola pikir, tindakan, selera dan kebutuhan pelakunya. Antisipasi terhadap perubahan ini perlu dilakukan agar industri dapat terus berjalan mengikuti perkembangan usia pelakunya.
- Kreativitas yang mengandalkan pembaruan berupa reproduksi dan replikasi budaya asing rentan terhadap kejenuhan pasar dan disorientasi akibat lemahnya akar pada budaya tradisi. Tingkat kreativitas sendiri dapat meningkat jika habitat pelakunya memberikan situasi yang kondusif untuk terjadinya penciptaan-penciptaan yang 'orisinil' (makna orisinil di sini akan dijelaskan kemudian), dan hal ini berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam mewujudkan ekosistem kreatif tersebut
- Lemahnya pemberlakuan hukum di Indonesia, termasuk Bandung, menyebabkan industri berbasis gaya hidup dan kreativitas ini seringkali terpapar pada persoalan plagiarisme dan pemalsuan. Selama ini kasus pemalsuan tidak dapat diselesaikan oleh para pelaku industri yang menjadi korban karena sistem hukum yang buruk dan kebutuhan dana besar untuk melakukan proses hukum tersebut karena yang seringkali terjadi adalah industri kreatif yang berskala kecil-menengah harus berhadapan dengan industri pemalsu yang berskala jauh lebih besar, yang produksi dan distribusinya pun berskala internasional. Lagi-lagi, hal ini menjadi kewajiban pemerintah untuk melakukan advokasi, jika memang memberikan dukungan pada pengembangan ekonomi kreatif.

Daftar Pustaka

- Aritenang, Adiwan. "Transfer Policy on Creative City: The Case of Bandung, Indonesia," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 184, (20 May 2015); 40-45;
- Bourdieu, Pierre. *Outline of a theory of practice*. UK: Cambridge University Press, 1977.
- _____. *The Logic of Practise*. California: Stanford University Press, 1990.

- Cova, Bernard, Robert V. Kozinets, dan Avi Shankar (Eds.). *Consumer Tribes*. Oxford: Elsevier, 2007.
- Fahmi, Fikri Zul. "The Location of Creative Industries in Developing Country: The Case of Indonesia,"
- Fahmi, Fikri Zul. "The Location of Creative Industries in Developing Country: The Case of Indonesia," *Cities*, Vol. 59, (November 2016); 66-79;
- Florida, Richard. *Cities and the Creative Class*. Routledge, 2005
- Fransiska, Yessie, Febri Andhika, Masca Indra, dan Renni Rengganis. "Determining the Most Effective Promotion Strategy for Clothing Company in Bandung, Indonesia," *Procedia Economics and Finance*, Volume 4, (2012); 120-129.
- Heath, Joseph, dan Andrew Potter. *The Rebel Sell: Why the Culture Can't be Jammed* (Toronto: Harper Collins, 2004)
- Herawati, Tuty, Christina L Rudatin, dan Djuni Akbar. "Potensi Kota Bandung sebagai Destinasi Incentive Melalui Pengembangan Ekonomi Kreatif," *Epigram*, Vol.11 No.2 (Oktober 2014); 95-102.
- Kementerian Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia www.kemenperin.go.id (Diakses 10 Januari 2017)
- Lueras, Leonard. *Surfing Indonesia: A Search for the Words Most Perfect Wayes* (Hongkong: Periplus Editions, 2002)
- Maffesoli, Michel. *The Time of the Tribes: The Decline of Individualism in Mass Society*. London: SAGE Publications, 2016.
- Maryunani, Salfitrie Roos, dan Isti Raafaldini Mirzangti. "The Development of Entrepreneurship in Creative Industries with Reference to Bandung as a Creative City," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 169, (20 January 2015); 387-394
- Suparman, Sribagjawati. "Identification Characteristics of Potential Creative Industry in Bandung to be Developed through Strategy of Replication," *Procedia Social and Behavioral Science*, Vol. 65 (2012); 955-960.
- Toit, F. Du. *South African Trust Law: Principles and Practice*. Durban: Butterworths, 2002.
- Vitchek, Andre. "Insane UN Claim: Bandung is a "Creative City," (2 Februari 2016).
- Warren, Caleb, and Margaret C. Campbell. "What Makes Things Cool? How Autonomy Influences Perceived Coolness," *Journal of Consumer Research*, Vol. 41, No. 2 (15 Mei 2014); 543-563.

Zarathustra. "The Nietzsche Myth and World War I," dalam *Religion, Ideology and Nationalism in Europe and America*. Jerusalem: The Historical Society of Israel, 1986.

Wawancara

Wawancara dengan Laksono Kunto Adi, pengurus Komunitas Independent Clothing Kommunity (KICK) divisi Business Development di Bandung, 17 Januari 2017.

Wawancara dengan Lucky Widiantara, pemilik clothing company UNKL347, di Bandung, 20 November 2016.

Wawancara dengan Nyoman Nuarta, seniman dan pemilik NuArt Sculpture Park di Bandung, 15 November 2016.

