



RESPONS IPU TERHADAP MASALAH-MASALAH GLOBAL PASCA PERANG DINGIN



**Tim Peneliti Hubungan Internasional
PUSAT PENGKAJIAN DAN PELAYANAN INFORMASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

2000



RESPONS IPU TERHADAP MASALAH-MASALAH GLOBAL PASCA PERANG DINGIN

**Tim Peneliti Hubungan Internasional
PUSAT PENGKAJIAN DAN PELAYANAN INFORMASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
2000**

KATA PENGANTAR

Pada tanggal 15 sampai 21 Oktober 2000 ini, Indonesia menjadi tuan rumah Konferensi Uni Parlemen Internasional (IPU) ke-104 di Jakarta. Hal ini merupakan sebuah kesempatan yang amat langka, dan sekaligus bersejarah bagi Indonesia, karena pada akhirnya harapan dan upaya yang cukup panjang selama ini untuk merealisasikan impian dapat menyelenggarakan Konferensi IPU di negeri sendiri, akhirnya dapat terpenuhi.

Diketahui, kesempatan berharga ini sangat sulit terulang kembali, mengingat jumlah anggota IPU 134 negara dan animo berbagai negara untuk menjadi tuan rumah penyelenggara konferensi, sangatlah besar. Karena itu, adalah suatu hal yang terlalu sayang untuk dilewatkan, apabila persiapan dan penyelenggaraan konferensi semacam ini tidak diikuti dengan penyiapan materi-materi penting untuk dikontribusikan pada konferensi, sebagai bagian dari upaya menjadikan konferensi yang bersejarah ini menjadi semakin penting dan sulit untuk dilupakan dalam perjalanan sejarah politik Indonesia, khususnya dalam perkembangan sejarah parlemen atau DPRRI.

Penyiapan materi-materi penting untuk disumbangkan pada konferensi sedunia IPU yang diadakan di Jakarta ini, dilakukan oleh kami, para peneliti di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPRRI di bagian kajian Hubungan Internasional, melalui kontribusi rangkaian tulisan dalam sebuah buku yang berjudul *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*. Dalam hal ini, kinerja IPU dikaji dari berbagai perspektif, seperti dalam menghadapi isu-isu senjata strategis, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, masalah-masalah humaniter, HAM, demokratisasi, dan globalisasi, baik yang telah maupun yang belum menjadi perhatian IPU sampai dewasa ini. Dengan menggunakan sumber informasi dokumen-dokumen IPU, berbagai buku dan bahan-bahan informasi aktual lainnya, termasuk yang bersumber dari majalah, jurnal dan internet, kajian atau analisis ini, dibuat.

Posisi kami sebagai peneliti, dan kebebasan yang diberikan kepada kami untuk menganalisis masalah secara bebas, telah membantu kami untuk menilai kinerja IPU secara obyektif, terlepas dari sikap dan pandangan yang harus diberikan oleh Grup Nasional Parlemen Indonesia, kepada siapa selama ini kami bekerja dan banyak membantu. Sebagai konsekuensinya, sudah tentu pendapat-pendapat dalam analisis kami ini, sepenuhnya menjadi tanggung jawab kami sebagai penulisnya masing-masing, dan tidak mewakili pendapat para anggota Grup Nasional Parlemen Indonesia.

Tentu saja, patut diakui segala sesuatunya tidak luput dari kekurangan, terutama dari segi keterbatasan waktu dan biaya yang mendukung kegiatan penulisan kajian. Namun, inilah salah satu wujud usaha kami, sebagai bagian dari komitmen total kami selama ini, untuk dapat memberikan dukungan pelayanan informasi dan kajian ilmiah (*information and scientific services*) semaksimal mungkin kepada para anggota parlemen (DPRRI) kami.

Akhirnya, kepada semua pihak yang telah berperan dan membantu penerbitan buku ini, kami menyampaikan banyak terimakasih. Semoga buku ini tetap dapat dikenang sebagai bagian dari penyelenggaraan Konferensi ke-104 IPU di Jakarta yang sangat langka dan bersejarah ini, hingga kapanpun juga.

DPRRI, Agustus 2000

PPN

Keterangan tentang Penulis Buku

Hariyadi, SIP. Pada tahun 1990-1995, studi di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM, Yogyakarta. Sebelum bekerja pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI, bekerja sebagai Staf logistik/penerjemah pada proyek sipil Hanjung (Korea), Cilacap, Juni -Desember 1996. Mengikuti penelitian lapangan tentang Perlindungan Konsumen yang dilakukan PPPI Setjen DPR-RI, Jakarta, April-Mei 1998. Awal tahun 1999 sampai Juli 2000, menjadi anggota tim PPPI penyusun RUU tentang Lembaga Kepresidenan. Pada November 1998, mengikuti studi banding ke Sekretariat Parlemen Philipina. Pada 6-27 Agustus 1999, mengikuti program pelayanan informasi dan riset, Departemen Perpustakaan Parlemen, yang dilaksanakan oleh Pusat untuk Lembaga-Lembaga Demokratis, Parliament House, Canberra, Australia. Aktifitas sehari-harinya adalah mempersiapkan bahan-bahan informasi, data, dan analisis untuk keperluan DPR-RI.

Dra. Adirini Pujayanti, adalah Asisten Peneliti Madya bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI. Menyelesaikan studi S1 dari Fakultas Ilmu Sosial Politik, program studi Hubungan Internasional di Universitas Nasional pada tahun 1992. Saat ini masih menyelesaikan studi S2 pada program studi Kajian Wilayah Amerika di Universitas Indonesia.

Suhartono, SIP. adalah peneliti untuk bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR RI. Pada tahun 1998 menyelesaikan studi di Universitas Gadjah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Jurusan Hubungan Internasional.

Drs. Humphrey Wangke, MSi, adalah ajun peneliti muda bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI. Menyelesaikan studi S1 di Fisip Universitas Jember tahun 1987. Selanjutnya menyelesaikan studi S2 di KWA Universitas Indonesia tahun 1998. Telah menulis buku, antara lain *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 1997, dan

Twenty Years ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO), Jakarta: Sekretariat General of DPR RI, 1997,

Drs. Simela Victor Muhamad, Msi. Lahir di Bandung pada 26 Pebruari 1962. Menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, tahun 1986. Selanjutnya menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana (S2) pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Universitas Indonesia, pada tahun 1999. Menjadi salah satu penulis dalam buku *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 1997. Mengikuti beberapa kegiatan seminar, antara lain seminar "Leadership and Democracy" di Bangkok pada bulan April 2000. Sejak tahun 1990 bekerja di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, sebagai peneliti bidang Hubungan Internasional.

Drs. Poltak Partogi Nainggolan, MA. adalah Peneliti Madya untuk bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR RI. Pada tahun 1986 menyelesaikan studi di Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Program Studi Perbandingan Politik (1981-1986). Pada tahun 1999 menyelesaikan studi pasacsarjana di the University of Birmingham, UK, Department of Political Science and International Studies (1998-1999). Menulis buku *Reformasi Struktur Ekonomi RRC Era Deng Xiao-ping*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, *Twenty Years ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Sekretariat General of DPR RI, 1997, *DAN ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 1997.

"Buku ini didedikasikan bagi Konperensi IPU ke-104 di Jakarta, 15-21 Oktober 2000.

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR	iii
-----------------------------	------------

BAB I. IPU dan Situasi Keamanan Dunia: Pemberdayaan Peran IPU dalam Program Pengawasan dan Perlucutan Senjata	1
--	----------

Oleh: Hariyadi

I. Pendahuluan	1
II. Konstelasi Keamanan Global Dewasa Ini	7
III. Urgensi Regim Pengawasan dan Perlucutan Senjata Nuklir Dunia	14
A. Traktat Pelarangan Uji Coba Nuklir Menyeluruh (CTBT)	14
B. Traktat Non-Proliferasi Nuklir (NPT)	16
IV. Pemberdayaan Peran IPU : Sebuah keharusan	19
V. Menuju Dunia yang Bebas Senjata-senjata Nuklir	28
VI. Kesimpulan	37
Daftar Pustaka	40

BAB II. PERAN IPU DALAM MENUNTASKAN MASALAH-MASALAH TRANSNASIONAL.....	43
---	-----------

Oleh : Adirini Pujayanti

I. Pendahuluan	43
II. Terorisme Internasional dan Penyebaran Narkotika dan Obat-obatan Terlarang	46
III. Imigrasi Illegal.....	59
IV. Epidemii HIV/AIDS	64
V. Kesimpulan	74
Daftar Pustaka	77

BAB III. ISU KEMANUSIAAN DAN RESPONS IPU 80

Oleh : Suhartono

I.	Pendahuluan	80
II.	Perkembangan Isu Kemanusiaan	83
A.	Perang dan Kemanusiaan	83
B.	Hukum Humaniter dan Isu Kemanusiaan :	89
B.1.	Hukum Humaniter dan Pengadilan Internasional	90
B.2.	Bantuan Kemanusiaan	95
III.	IPU dan Isu Kemanusiaan Pasca Perang Dingin	100
A.	Konferensi IPU ke-90, Canberre	100
B.	Konferensi IPU ke-93, Madrid	105
C.	Konferensi IPU ke-157, Bucharest.....	107
D.	Konferensi IPU ke-96, Beijing:	111
E.	Konferensi IPU ke-161, Kairo.....	113
F.	Konferensi IPU ke-162, Windhoek	116
G.	Konferensi IPU ke-163, Moskow	117
H.	Konferensi IPU ke-102, Berlin.....	118
IV.	Kesimpulan	121
	Daftar Pustaka	125

**BAB IV. IPU DAN EKONOMI GLOBAL: ANALISIS TERHADAP
BEBERAPA PERSOALAN EKONOMI GLOBAL YANG
MENJADI SOROTAN IPU 127**

Oleh: Humphrey Wangke

I.	Pendahuluan	127
II.	Masalah Utang: Sikap Mendua IPU	128

III. Globalisasi: Tidak Selalu Menguntungkan Negara Berkembang	138
IV. Hubungan Utara-Selatan: Harmonisasi Kepentingan yang Berbeda	151
V. Krisis Ekonomi: Mencari Bentuk Penyelesaian	160
VI. Kesimpulan	167
Daftar Pustaka	169

BAB V. IPU dan Isu Lingkungan Hidup Global..... 173

Oleh : Simela Victor Muhamad

I. Pendahuluan	173
II. Lingkungan Hidup sebagai Isu Global.....	178
III. Masalah-masalah Utama Lingkungan Hidup dan Tanggapan IPU	181
A. Perusakan Hutan dan Keanekaragaman Hayati	182
B. Pencemaran Udara dan Air.....	188
C. Pemanasan Global dan Penipisan Lapisan Ozon ..	198
IV. Pentingnya Pembangunan Berkelanjutan	203
V. Kesimpulan.....	211
Daftar Pustaka.....	214

BAB VI. KAJIAN TERHADAP RESPONS IPU ATAS HAM, DEMOKRATISASI DAN GLOBALISASI 217

Oleh : Poltak Partogi Nainggolan

I. Pendahuluan	217
II. Permasalahan	218
III. Metodologi Penulisan	219
IV. Masalah Hak Asasi Manusia (HAM)	220

A. Eksistensi Kedaulatan Negara	220
B. Kejahatan Terhadap Kemanusiaan	224
C. Perlindungan Kelompok Minoritas	229
D. Perlindungan Wanita dan Anak	231
E. Perlindungan HAM Anggota Parlemen	235
F. Deklarasi HAM Universal.....	239
G. Perlunya Dialog Universal	242
V. Kampanye Demokratisasi	246
VI. Implikasi Globalisasi	254
VII. Kesimpulan	262
Daftar Pustaka	264

oo00oo

B A B I

IPU DAN SITUASI KEAMANAN DUNIA: PEMBERDAYAAN PERAN IPU DALAM PROGRAM PENGAWASAN DAN PERLUCUTAN SENJATA

Oleh : Hariyadi*

I. Pendahuluan

Perang Dingin telah berlalu dan struktur kekuatan dunia yang sebelumnya didominasi oleh struktur bipolar ini telah digantikan oleh sebuah struktur kekuatan multipolar dengan posisi AS sebagai kekuatan dominan dunia. Dalam kondisi seperti ini praktis terjadi transisi menuju keseimbangan baru, dan dapat dipastikan dengan berakhirnya struktur kekuatan yang sifatnya tidak dikotomis lagi keseimbangan kekuatan itu sifatnya akan mudah berubah, seiring dengan semakin banyak munculnya aktor internasional, baik pemerintah, antar-pemerintah (organisasi) dan beberapa aktor transnasional lainnya. Jaringan segenap hubungan internasional akan semakin luas dan kompleks, yang sebagian diupayakan dalam rangka mengantisipasi dan bahkan mengatasi atas semakin kompleksnya permasalahan global.¹

Meskipun diakui bahwa semakin banyaknya aktor politik internasional dewasa ini, sebagai lembaga pengambilan keputusan, negara dalam pengertian *nation-state* tetap menjadi aktor utama dalam setiap interaksi internasional, meskipun diakui memasuki abad ke-21 ini negara tidak lagi sepenuhnya dapat menguasai dan mengendalikan gerakan-gerakan transnasional dan pengaruh dari luar, betapapun besar dan kuatnya negara itu. Bahkan lebih dari itu, identifikasi dan kesetiaan rakyat secara politik

* Staf PPPI Setjen DPR-RI

¹ A. Hasnan Habib, *Kapita Selekta Strategi dan Hubungan Internasional* (Jakarta: CSIS, 1997), hal. 552

terhadap pemerintahnya kini cenderung semakin melemah teristimewa dalam negara-negara yang menganut sistem yang monolitik dan adanya pluralitas etnis, sosial budaya dan sistem politik.²

Satu karakteristik mendasar struktur kekuatan politik internasional adalah tidak adanya kekuatan tunggal (*unipolar*) dalam pengertian absolut yang dapat menciptakan kondisi keseimbangan kekuatan, suatu kondisi yang diperlukan dalam mempertahankan stabilitas dan keamanan global.³ Hal ini diakui sebagai sesuatu yang, dalam batas tertentu, *taken for granted*, karena dalam kondisi ketika ada atau tercapai keseimbangan kekuatan utama dunia pun, pada masa Perang Dingin, situasi keamanan dunia paska-Perang Dunia ke-2 menunjukkan bencana perang dan peristiwa-peristiwa internasional yang mengancam perdamaian dan keamanan dunia. Bahkan berdirinya badan dunia PBB yang diharapkan turut berperan aktif dalam mengupayakan dan menciptakan perdamaian dunia pun tampaknya belum memenuhi harapan masyarakat dunia. Atau ironisnya, badan dunia itu malah tidak dapat mengembangkan bobot dan wibawa, dan malahan semakin tunduk pada beberapa negara besar saja yang memiliki hak veto dalam proses pengambilan keputusan badan itu.⁴

Meskipun diakui bahwa kombinasi dari unsur-unsur utama kekuatan militer, ekonomi—termasuk di dalamnya teknologi tentunya—politik dan "ideologi" serta pengalaman kepemimpinan global dalam regim global Pax Americana telah memberikannya status sebagai negara yang berperan utama, kalau tidak dapat disebut kekuatan satu-satunya dunia, dalam mengupayakan tercapainya stabilitas dan keamanan global bersama-sama dengan aktor utama internasional lainnya seperti Eropa,

² *Ibid.* Semakin melebarnya kesenjangan sosio-ekonomis, sengketa etnis, agama, gejolak politik yang diupayakan dalam rangka penentuan nasib sendiri (*self-determination*), tuntutan otonomi luas atau khusus, tuntutan keadilan sosial ekonomi dan politik mencerminkan situasi politik internasional dewasa ini paska-dekolonisasi.

³ Pandangan ini sejalan dengan pandangan realisme politik yang kelahirannya antara lain, dibidani oleh pemikiran Hans Morgenthau, peletak dasar munculnya teori politik realis. Lihat karya agungnya yang monumental, H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace* (Alfred A. Knopf, Inc., 1985).

⁴ Habib, *op.cit.*, hal. 369.

Rusia, Jepang dan Cina, memasuki abad baru ini, dunia masih diwarnai oleh semakin kompleksnya permasalahan dunia yang dianggap dapat mengganggu keamanan dunia. Sebaliknya, berbarengan dengan adanya globalisasi, konflik dalam arti luas semakin rentan terjadi antara aktor-aktor utama tersebut di satu sisi dan di sisi lain, antara aktor-aktor utama tersebut dengan negara-negara berkembang dan miskin yang banyak mengalami kerugian akibat proses globalisasi ini.⁵

Situasi keamanan dunia kini menunjukkan kondisi yang semakin memprihatinkan di mana sumber-sumber instabilitas keamanan dimaksud semakin beragam dan kompleks secara transnasional. Sejumlah masalah transnasional seperti isu demokratisasi, isu hak asasi manusia (HAM), masalah perburuhan, lingkungan hidup, peredaran obat-obatan terlarang dan AIDS, migrasi, dan masalah persenjataan konvensional dan nuklir kini semakin menjadi ancaman stabilitas dan keamanan dunia dan mengharuskan kerja sama secara internasional tanpa mana hasilnya jauh dari yang diharapkan.⁶

Meskipun banyak analis memperkirakan bahwa konflik bersenjata antar-negara secara diametral akan semakin surut pada masa yang akan datang, bukan berarti konflik bersenjata skala besar antar-negara tidak akan terjadi lagi. Lebih dari itu, dengan semakin kuatnya hubungan dan dorongan-dorongan transnasional yang dapat menembus batas-batas politik dan hukum suatu negara, kemajuan teknologi militer dan teknologi perangkat pendukungnya serta masih kuatnya fenomena *military industrial complex*, resiko munculnya perang skala besar dengan menggunakan

⁵ Baru-baru ini menjelang dilakukannya Sesi Khusus Sidang Umum PBB (UNGASS) mengenai Implementasi 10 Komitmen KTT Pembangunan Sosial di Jenewa 26-30 Juni 2000, Sekjen PBB menyatakan bahwa banyak pengalaman menunjukkan bahwa globalisasi tidak menjadi agen kemajuan, sebaliknya menjadi kekuatan yang memecah belah, menghancurkan kehidupan, pekerjaan dan tradisi hanya dalam waktu sekejap. Globalisasi membuat situasi justru semakin menjadi lebih buruk. Lebih jauh, ia menilai bahwa globalisasi dan liberalisasi perdagangan dinilai tidak memberikan keuntungan bagi banyak negara yang tidak siap memenuhi tantangan globalisasi. Lihat *Kompas*, 26 Juni 2000, hal. 2.

⁶ Hampir semua buku yang mengulas politik internasional menyinggung masalah transnasional ini. Lihat antara lain, Michael Nicholson, *International Relations* (London: Macmillan Press, 1998). Bandingkan juga dengan karya Poltak Partogi Nainggolan (et.al.), *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan Yang Berubah*. (Jakarta: PPPI DPR-RI, 1997).

senjata modern dan mematikan secara massal (*lethal and mass destruction weaponry*) kini semakin mengkhawatirkan. Beberapa fenomena politik internasional dewasa ini seperti penolakan Senat AS untuk meratifikasi CTBT, upaya AS merubah Traktat Anti-Rudal Balistik (ABM 1972), isu perlombaan senjata nuklir di Asia Selatan, Timur Tengah dan isu ambisi dan keseimbangan kekuatan dan program nuklir di Jajarah Korea di Asia Timur menunjukkan fenomena ini.

Masalah keamanan dunia, khususnya masalah perlucutan senjata, sejauh ini telah menjadi perhatian serius dan terus-menerus IPU sejak berdirinya. IPU telah menjadi salah satu organisasi yang mengupayakan bagi terciptanya pengaturan-pengaturan internasional terhadap perdagangan senjata konvensional. IPU telah mengadakan simposium antar-parlemen tentang perlucutan senjata yang berkaitan dengan senjata-senjata konvensional pada tahun 1985 di Mexico City, dan pada tahun 1990 ia mengorganisasikan sebuah konferensi di Bonn yang mengevaluasi dampak hubungan-hubungan internasional yang berubah sangat cepat dalam bidang perlucutan senjata dan keamanan.⁷ Berbagai masalah perlucutan senjata telah ditempatkan pada agenda-agenda IPU Statutory Conferences, yang telah mendiskusikan, beberapa diantaranya, isu-isu penting seperti registrasi transfer senjata global, nonproliferasi nuklir, perlindungan minoritas sebagai prasyarat stabilitas, keamanan dan perdamaian, CTBT, pelarangan uji coba senjata nuklir, disamping perang melawan terorisme.⁸

Beberapa resolusi IPU telah dihasilkan, menyangkut bidang-bidang tersebut, baik seruan dan tekanan yang sifatnya umum secara internasional maupun dalam menyikapi terhadap berbagai konflik kawasan, yang dinilai dapat mengganggu perdamaian dan keamanan global.

⁷ Lihat sumber online yang disajikan IPU berdasarkan subyek, dalam "International Peace and Security", diadaptasikan dan <http://www.ipu.org/iss-e/peace.htm>

⁸ *Ibid.*

Dalam bidang pengawasan dan perlucutan senjata, sejumlah resolusi telah dihasilkan yakni resolusi Konferensi IPU ke-70 di Seoul, 4-12 Oktober 1983, tentang cara-cara memperkuat posisi PBB sehingga badan dunia itu dapat berperan yang lebih efektif dalam mengatasi konflik, khususnya dalam bidang pengawasan dan perlucutan senjata.⁹ Kemudian, resolusi Konferensi IPU ke-71, di Geneve, 2-7 April 1984, juga disetujui secara aklamasi, sebuah resolusi tentang kontribusi parlemen dalam menghentikan perlombaan senjata, pengawasan dan perlucutan senjata global.¹⁰

Konferensi IPU ke-75, bahkan mengeluarkan dua resolusi. Resolusi yang ke-1 tentang peran parlemen yang menyangkut tiga bidang yakni (1) upaya penghentian perlombaan dan perlucutan senjata dengan perhatian khusus pada militerisasi ruang angkasa, senjata nuklir dan konvensional serta senjata biologis; (2) upaya efektif mengatasi terorisme internasional, dan (3) penghapusan sumber ketegangan di kawasan Amerika Tengah, khususnya dukungannya terhadap *Contadora Act on Peace and Co-operation*. Kemudian resolusi yang ke-2 berisi dukungannya terhadap resolusi MU dan DK PBB tentang konflik di Timur Tengah.¹¹

Sepuluh tahun kemudian, dalam bidang pencegahan penyebaran senjata nuklir dan senjata perusak massal, Konferensi IPU ke-85, Pyongyang, 29-4 Mei 1991, menghasilkan sebuah resolusi untuk itu.¹² Resolusi ini diperkuat lagi dengan sebuah resolusi serupa, Konferensi IPU ke-94, Bucharest, 6-14 Oktober 1995, yang berisi pelarangan terhadap uji coba senjata nuklir dan penghentian uji coba nuklir yang

⁹ Lihat *LXXth. Inter-Parliamentary Conference*, Seoul, 4-12, October 1983, Preliminary Documents, Vol. I (Geneve, Secretariat of the Union, 1983).

¹⁰ Lihat *LXXIst. Inter-Parliamentary Conference*, Geneve, 2-7 April 1984, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1984).

¹¹ Lihat *LXXVth. Inter-Parliamentary Conference*, Mexico City, 7-12 April 1986, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1986).

¹² Lihat *LXXXVth. Inter-Parliamentary Conference*, Pyongyang, 29-4 Mei 1991, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1991).

telah diprogramkan pada waktu itu.¹³

Dalam bidang pelarangan ranjau darat anti-personel dan kebutuhan akan pembersihan ranjau demi alasan kemanusiaan, IPU telah memberikan dukungannya melalui resolusi yang dikeluarkannya dalam Konferensi IPU ke-96, Beijing, 16-20 September 1996.¹⁴ Dalam Konferensi itu juga disetujui sejumlah usulan untuk dimasukkannya menjadi agenda pelengkap konferensi yang hasilnya didukung melalui pemungutan suara. Beberapa diantaranya adalah (1) perlunya membahas atas semakin meningkatnya bahaya yang mengancam perdamaian internasional dan keamanan di Timur Tengah;¹⁵ (2) pelaksanaan resolusi-resolusi DK dan MU PBB dan Resolusi IPU atas masalah Palestina, Libanon, wilayah Arab dan Perang Irak-Iran, sebagai wahana memperkuat keamanan dan perdamaian global, dan masalah serangan AS kepada Libya,¹⁶ dan (3) tentang peran Parlemen dalam menciptakan kawasan dunia bebas senjata nuklir dan senjata perusak massal, dan pelarangan atas pembuatan, penggunaan, penimbunan, penjualan dan ekspor ranjau darat anti personel.¹⁷

Masalah yang muncul sekarang adalah apakah pemberdayaan peran IPU untuk turut serta aktif mengatasi persoalan global dewasa ini sangat mendesak, terutama bila dikaitkan dengan kondisi keamanan internasional secara khusus masalah persenjataan dewasa ini. Lebih dari itu bahkan

¹³ Lihat 94th *Inter-Parliamentary Conference*, Bucharest, 6-14 Oktober 1995, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1995). Dapat dipastikan bahwa kelahiran resolusi ini turut dibidani oleh usulan Kelompok Republik Arab Siria yang mengusulkan untuk dimasukkannya tentang peran parlemen dalam mentransformasikan Timur Tengah menjadi sebuah daerah bebas nuklir dan senjata perusak massal dan desakannya pada setiap negara untuk segera menandatangani NPT. Lihat 93rd *Inter-Parliamentary Conference*, Madrid, 27-1 April 1995, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1995).

¹⁴ Lihat 96th *Inter-Parliamentary Conference*, Beijing, 16-20 September 1996, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1996).

¹⁵ Lihat Annex I, LXXIst *Inter-Parliamentary Conference*, Geneve, 2-7 April 1984, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1984).

¹⁶ Lihat LXXVth *Inter-Parliamentary Conference*, Mexico City, 7-12 April 1986, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1986).

¹⁷ Lihat 93rd *Inter-Parliamentary Conference*, Madrid, 27-1 April 1995, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1995).

sejak resolusi terakhir tentang perlucutan dan pengawasan senjata dan konflik-konflik kawasan dihasilkan IPU, situasi politik dan keamanan global telah berubah sangat cepat. Dalam tulisan ini, akan dilihat urgensi pemberdayaan peran IPU dalam mendukung perjuangan internasional atas masalah-masalah keamanan, pengawasan dan perlucutan senjata global, dikaitkan dengan perkembangan keamanan dunia dewasa ini. Juga, akan disinggung atas arti pentingnya efektifitas regim-regim pengawasan dan perlucutan senjata global dewasa ini. Dalam kajian ini, juga akan disinggung perlunya kajian konsepsional upaya penciptaan perdamaian dan keamanan internasional dikaitkan dengan perlunya penciptaan sebuah dunia yang bebas dari senjata yang di luar batas bagi kepentingan eksistensi kedaulatan dan keamanan sebuah negara.

II. Konstelasi Keamanan Global Dewasa Ini

Kalau dilihat konstelasi politik dan kondisi keamanan internasional, terutama yang menyangkut masalah perlombaan dan perlucutan senjata dewasa ini, IPU memang dituntut untuk lebih berperan aktif dalam rangka menciptakan dunia yang bebas dari senjata nuklir dan senjata perusak massal lainnya. Apalagi dewasa ini terbukti masalah pengawasan dan perlucutan senjata, baik konvensional maupun senjata perusak massal, khususnya senjata nuklir sudah semakin mendesak untuk diefektifkan sebagai akibat "gagalnya" regim pengawasan senjata global di satu sisi dan masih banyaknya ambisi sebagian negara untuk mengembangkan senjata tersebut di sisi lain. Di samping itu, masih relatif banyaknya wilayah yang bergolak di belahan dunia dewasa ini, menjadikan semakin kuatnya eksistensi *military industrial complex* dan dorongan bagi sejumlah negara untuk mengakuisisi program senjata mereka. Bukan itu saja, bahkan penyimpanan materi-materi pendukung utama (*fissil material*) yang sangat dibutuhkan dalam program-program senjata nuklir sejauh ini secara tradisional benar-benar di luar kontrol multilateral. Artinya, dapat dikatakan tidak ada regim pengaturan internasional karena masalah ini masih tunduk pada pengawasan nasional dan sifatnya tertutup

terhadap pengawasan eksternal. Dan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab terhadap penyimpanan materi ini sepenuhnya bertanggung jawab kepada parlemen nasional.¹⁸

Sebenarnya, ukuran, bentuk dan penempatannya telah diklasifikasikan. Hal ini secara mendasar belum berubah dalam dekade 1990-an. Bagi negara-negara yang mengandalkan deterens nuklir, mempertahankan stok materi fissil yang tidak kasat mata bagi dunia luar telah dijustifikasikan dengan alasan dasar bahwa kondisi seperti ini dapat membatasi pengetahuan terhadap program-program senjata dan arsenal nuklir. Negara-negara ambang sama halnya juga tidak ingin bersikap transparan karena hal ini dapat mengkompromikan postur-postur ambisiusnya atas senjata nuklir dan opsi-opsi mereka yang serba terbatas.¹⁹

Oleh karena itu, tidak adanya transparansi stok materi fissil inilah yang mendorong bagi terciptanya apa yang disebut sebagai "dilema keamanan."²⁰ sebuah kondisi yang menciptakan perlombaan senjata selama Perang Dingin dan kini sedang terjadi Asia Selatan.

Di Asia Selatan dan Timur Tengah misalnya, kini potensi besarnya stok materi fissil ini terdapat di India, Pakistan dan Israel. Ketidakseimbangan stok materi ini dapat mengarah pada persepsi ketidakseimbangan kemampuan militer sehingga praktis dapat mengarah

¹⁸ Lihat William Walker dan Frans Berkhout, *Fissile Material Stocks: Characteristics, Measures and Policy Options*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), (UN, New York and Geneva, 1999), hal. 15.

¹⁹ *Ibid*.

²⁰ Dilema keamanan muncul dan adanya kondisi ambiguitas postur militer dan sinyal-sinyal (intentions) kebijakan luar negeri negara lain. Dalam sistem internasional, selalu mengawasi kebijakan militer dan luar negeri negara asing. Menurut Nicholas Wheeler dan Ken Booth, dilema keamanan muncul ketika "persiapan-persiapan militer suatu negara menciptakan sebuah ketidakpastian dalam pikiran pihak lain seperti apakah persiapan-persiapan itu untuk tujuan-tujuan defensif (untuk menjaga keamanannya dalam sebuah dunia yang tidak pasti) atau digunakan untuk ofensif (untuk merubah status quo demi mengejar keuntungan). Lihat Nicholas J. Wheeler dan Ken Booth, "The Security Dilemma", dalam John Baylis dan N.J. Rengger (eds.), *Dilemmas of World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1992), hal. 31, dikutip dalam Bjorn Miller (et al.), *Non-Offensive Defense in the Middle East?*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), (UN, New York and Geneva, 1998), hal. XII.

pada ketidakseimbangan kekuatan. Sekali program senjata dijalankan, atau ditengarai sedang terjadi, setiap negara akan cenderung lebih sensitif terhadap ketidakseimbangan itu.²¹

Ironisnya, sejumlah traktat pengawasan dan pengurangan senjata antara Rusia dengan AS tidak satu pun yang mengatur tentang materi tersebut. Traktat-traktat itu hanya terfokus pada hulu ledak nuklir dan rudal. Dalam traktat Kekuatan Nuklir Jarak Menengah (INF) dan START misalnya, tidak satu alinea pun yang menyinggung soal stok materi ini.²²

Beberapa fenomena politik internasional baru-baru ini dapat memperkuat skenario kecenderungan betapa kondisi keamanan dunia berada pada titik yang rentan. Kegagalan pemerintahan Bill Clinton bagi diratifikasinya traktat pelarangan uji coba nuklir menyeluruh (CTBT) oleh Senat AS memberikan bukti empiris betapa ancaman senjata nuklir dunia masih menghantui dunia.²³ Kemudian, upaya pemerintah itu memodifikasi Traktat Rudal Anti-Balistik (ABM) yang disetujui tahun 1972 (*1972 ABM Treaty*) dengan Rusia sehingga AS bisa lebih leluasa mengembangkan sistem persenjataan anti-rudal kini banyak mendapatkan penentangan dunia. Lebih dari itu, rupanya niat untuk mengembangkan sistem persenjataan anti-rudal akan tetap dilaksanakan tanpa harus merubah traktat itu dalam batas-batas yang oleh para penasehat hukum Clinton tidak akan bertentangan dengan traktat itu.²⁴ Dan ternyata niat itu bukan isapan jempol semata, karena AS pada hari Sabtu, 8 Juni 2000 lalu, telah melakukan uji coba sistem teknologi sistem pertahanan rudal senilai 100 juta dolar AS di Samudra Pasifik, yang nantinya dimaksudkan untuk menembak rudal musuh yang menyerang wilayah AS.²⁵

Konsekuensi strategis dan politis dari situasi ini adalah bahwa penolakan AS untuk meratifikasi kesepakatan pelarangan uji coba nuklir itu telah mengundang kecaman dunia. Rusia menyatakan penolakan itu akan berdampak serius bagi segenap pembicaraan tentang persenjataan

²¹ *Ibid*, hal. 16.

²² *Ibid*.

²³ *Republika*, 15 Oktober 1999, hal. 11 dan *Suara Pembaharuan*, 16 Oktober 1999, hal. 3

²⁴ *International Herald Tribune*, 24 Oktober 1999, hal. 6. Lihat juga sumber yang sama edisi tanggal 25 April 2000, hal. 6.

²⁵ *Media Indonesia*, 8 Juli 2000 hal.15 dan *International Herald Tribune*, 11 Juli 2000, hal. 6.

pada masa yang datang. Dan bahkan konsekuensi strategis yang lebih membahayakan adalah bahwa Moskow berpikir untuk menghidupkan kembali program uji coba nuklirnya.²⁶

Sebegitu jauh, Rusia menekankan bahwa upaya pengurangan lebih lanjut senjata penyerang strategis secara seimbang dengan AS hanya bisa dilakukan dengan syarat perjanjian ABM tahun 1972 itu tetap dipertahankan. Alasan Rusia jelas bahwa traktat ABM itu masih memberikan ruang bagi Rusia dan AS dan negara-negara lain untuk menciptakan sistem pertahanan anti-rudal non-strategis dan adanya kesadaran bahwa kegagalan ABM ini dinilai Rusia bakal membawa efek domino yang destruktif terhadap persetujuan perlucutan senjata yang ada sekarang. Oleh karena itu, jika AS menarik diri dari traktat ini, Rusia tidak akan terikat lagi dengan kewajiban-kewajiban pengurangan senjata strategis.²⁷ Dan sudah dipastikan skenarionya bakal terjadi: nasib persetujuan tentang rudal jarak pendek dan menengah akan dipertaruhkan. Akhirnya, proses perjanjian dalam skema START-3 juga akan terhambat.²⁸

Baru-baru ini, dalam satu kecamannya yang paling keras, Presiden Rusia, Vladimir Putin, mengatakan bahwa sikap AS yang ngotot mengenai rencana membangun sistem anti-rudal nasional merupakan langkah yang "merusak keseimbangan militer global".²⁹ Cina juga mengecam keras atas rencana AS itu dan bahkan kecaman itu juga ditujukan pada pertahanan rudal mandala (*theater*) yang dimaksudkan untuk melindungi sekutu dan pasukannya di Asia.³⁰ Cina menilai bahwa rencana pertahanan rudal AS melawan mode jaman, membahayakan perlucutan senjata nuklir global dan upaya-upaya pengawasan senjata, dan berdampak negatif

²⁶ *Republika*, 18 Oktober 1999, hal. 11.

²⁷ *International Herald Tribune*, 25 April 2000, hal. 6.

²⁸ *Ibid*

²⁹ Lihat Tajuk Rencana *Kompas*, 8 Juli 2000, hal. 4.

³⁰ Kalau dicermati sebenarnya prospek perdamaian di Jajirah Korea memberikan tantangan terhadap strategi militer AS di Asia saat ini: asumsi bahwa militer AS harus siap berperang secara simultan di Korea dan di Teluk melawan Irak dan Iran---dikenal sebagai "two-major theater war" atau "two major regional contingency" yardstick. Lihat Thomas E. Ricks dan Steven Mufson, "Korean Thaw Would Shake Keystone of U.S. Military Plans", *International Herald Tribune*, 22 Juni 2000, hal. 1.

terhadap keseimbangan strategis global.³¹ Dan yang lebih mengkhawatirkan lagi pengembangan senjata di Asia semakin mendapatkan alasan penopangnya. Michael R. Gordon dan Steven Lee Myers menulis:

"While the officials have repeatedly said that an anti-missile defense would not be aimed at Beijing, they acknowledge that the system being designed would theoretically undercut or even neutralize China's small nuclear force. And if China built up its force, its regional rival, India, could do the same, as could Pakistan, India's rival, heightening tensions along the world's newest nuclear frontier. 'If China increases the number of missiles it has, would India think it has to increase its missiles?' asked a senior U.S. official familiar with the analysis being prepared. 'And if India increases its missiles, then Pakistan does'.³²

Terhadap rencana AS itu, Eropa sebenarnya juga merisaukan hal ini. Eropa menilai bahwa rencana itu bahkan berdampak pada semakin lemahnya pengendalian senjata dan perlombaan senjata baru akan hidup kembali, sehingga Eropa mau tidak mau, seperti ketika pada masa Perang Dingin, akan menjadi pelanduk di tengah-tengah gajah yang bertarung.³³

Meskipun uji coba sistem pertahanan baru AS yang kedua itu gagal, tidak otomatis Presiden Clinton bakal mundur dari rencana pembangunan sistem pertahanan rudal nasional (NMD). Sejauh perjalanan rencana pembangunan sistem itu, AS menunjukkan keinginannya untuk jalan terus, karena sistem ini digembar-gemborkan oleh para pendukungnya sebagai satu-satunya cara untuk melindungi rakyat AS dari serangan rudal nuklir antar-benua.³⁴

Kemudian, isu perlombaan senjata nuklir di Asia Selatan juga dapat memperkuat asumsi kita berikutnya. Laporan sebuah lembaga studi strategis internasional, berbasis di London, menyimpulkan bahwa perlombaan senjata nuklir Asia Selatan telah menjadi kenyataan setelah

³¹ Lihat catatan kaki no. 25. Bandingkan dengan esai Richard D. Fisher, Jr., "China's Missile Defense Ruse", *Asian Wall Street Journal*, 27 Juli 2000, hal. 8.

³² Dikutip dalam *International Herald Tribune*, 25 Mei 2000, hal. 3.

³³ *Ibid.* Lihat juga esai William Pfaff, "America's Infatuation with Missile Defense Baffles Europe", *International Herald Tribune*, 8 Juni 2000, hal. 10.

³⁴ *Kompas*, 10 Juli 2000.

uji coba nuklir India dan Pakistan secara berturut-turut dilakukan sejak tahun 1998.³⁵

Kertas kebijakan yang dikeluarkan awal tahun 1998 menyatakan secara jelas pertimbangan pertahanan dan komitmen politis pemerintah itu untuk mengembangkan program nuklirnya. India tidak akan mentolerir atas hal yang berkaitan dengan keamanan dan kedaulatan nasionalnya. Rasionalitas sebagai upaya deterens terhadap kekuatan nuklir Cina dan Pakistan sangat kental di samping terhadap kekuatan nuklir AS seperti yang dinyatakan Vajpayee sendiri dalam *Delhi Jansatta* tanggal 3 Maret 1998 lalu. Tokoh yang membidani kelahiran paper itu, Krishna M. Bhatta dan Mahesh Metha menyatakan:

"The BJP shall not compromise on national sovereignty and security. The current situation and regional war politics demand us to have a nuclear weapons program in India and the BJP will take India to be a nuclear power. We do not wish to see India blown apart India has to have nuclear weapons."³⁶

Kemudian Di Asia Timur, program peluru kendali balistik Korea Utara, *Taepodong-1*, dinilai juga menimbulkan ancaman keamanan bagi Asia dan dunia. Buku Putih pertahanan Jepang secara khusus menyoroti ekspor senjata Korut ke Timur Tengah dan Jepang kini mencemaskan atas rencana Korut meluncurkan jenis rudal terbarunya, *Taepodong-2* untuk mengembangkan jenis yang pertama tadi.³⁷ Kemudian, konflik di Selat Taiwan juga memunculkan kekhawatiran atas program pengembangan rudal anti-kapal laut Taiwan, rudal *Hsiungfeng* (Brave Wind) yang diupayakan dalam rangka menangkal peluru kendali jarak jauh Cina.³⁸ Sebaliknya, di pihak Cina sendiri, terbukti bahwa Beijing

³⁵ *Republika*, 13 April 1999, dikutip dalam Hariyadi, "Program Pengembangan Senjata Nuklir Asia Selatan: Reposisi Dominan India Paska-Perang Dingin", *Kajian*, Vol. 4, No. 3 (Oktober 1999), hal. 227.

³⁶ Diadaptasikan dari *World Wide Web site BJP* dalam *Missile News*, Maret 1998, [website/www.cdss.org](http://www.cdss.org), dikutip dalam *ibid*, hal. 241.

³⁷ *Media Indonesia*, 28 Juli 1999, hal. 17.

³⁸ *Suara Pembaharuan*, 29 Februari 2000, hal. 5. Pihak AS sendiri memandang program rudal Korea Utara sebagai hal yang membahayakan dan mengganggu stabilitas. Lihat esai Michael Richardson, "Russia Takes Aim At Missile Issue", *International Herald Tribune*, 28 Juli 2000, hal. 1.

memandang program proliferasi nuklirnya sebagai satu komponen penting bagi dilakukannya politik keseimbangan kekuatan. Cina terbukti telah mengintensifkan bantuan rudal dan nuklirnya ke Pakistan. Lebih dari itu, selama ini Beijing telah mensuplai rudal ataupun komponen rudal ke Iran, Irak, Libya, Korea Utara, Saudi Arabia dan Suriah. Oleh karena itu, tidak heran jika pihak intelijen AS telah menggambarkan Cina sebagai "pemasok terpenting" barang-barang dan teknologi yang berkaitan dengan senjata perusak massal, karena Beijing ternyata juga telah memberikan materi-materi atau teknologi nuklir ke Algeria, Argentina, Brazil, Iran, Irak, Korea Utara dan Afrika Selatan.³⁹

Isu perlombaan senjata di Timur Tengah juga semakin memunculkan sebuah keniscayaan bagi peran yang lebih aktif regim pengawasan senjata global. Pasalnya, kawasan Timur Tengah adalah kawasan yang sangat rentan di mana sejumlah konflik sampai kini belum terselesaikan, yang sebagian warisan dari konflik masa lalu yang panjang. Banyak negara di kawasan itu kini menghadapi sejumlah ancaman terhadap keamanannya---banyak perbatasan-perbatasan internasional masih dipersengketakan dan peningkatan sebagian negara atas kapabilitas proyeksi kekuatannya menjadikannya sulit untuk melokalisasi setiap konflik pada batasan geografis yang terbatas.⁴⁰ Oleh karena itu, setiap negara utama di wilayah itu sangat beralasan jika mereka sangat mengkhawatirkan tentang keamanan mereka, dan dapat dipastikan bahwa tidak satu pun negara yang merasa dapat menggantungkan sepenuhnya pada masyarakat internasional atau tata dunia baru bagi perlingkungannya.

Situasi seperti inilah yang mendorong negara-negara Timur Tengah merumuskan serangkaian strategi keamanan yang kompetitif yang meskipun ditujukan untuk meningkatkan keamanan individual mereka, sebenarnya kondisi sebaliknya yang terjadi yakni turut meningkatkan

³⁹ Lihat artikel Brahma Chellaney, "China is Keeping Up Its Nuclear and Missile Aid to Pakistan", *International Herald Tribune*, 18 Juli 2000.

⁴⁰ Lihat Geoffrey Kemp, *The Control of the Middle East Arms Race* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1991), hal. 15, dikutip dalam pengantar buku yang disajikan Ioannis A. Stivachtis dalam Bjorn Moller (et al.), *Non-Offensive Defense in the Middle East?*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), (UN, New York and Geneva, 1998), hal. vii.

rasa tidak aman mereka karena harus menghadapi dilema keamanan.⁴¹ Keberhasilan Iran mengujicobakan rudal jarak menengah, *Shahab-3*, baru-baru ini, mencerminkan kekhawatiran baik bagi negara-negara kawasan maupun non-kawasan.⁴²

III. Urgensi Regim Pengawasan dan Perlucutan Senjata Nuklir Dunia

A. Traktat Pelarangan Uji Coba Nuklir Menyeluruh (CTBT)

Isu perlucutan dan masalah uji coba nuklir adalah salah satu dari isu terlama agenda perlucutan senjata masyarakat internasional. Sampai tahun 1996, tiga traktat tentang uji coba nuklir telah, belum komprehensif, disepakati yakni *multilateral Partial Test-Ban Treaty (PTBT)* tahun 1963 dan dua traktat bilateral tentang pembatasan manfaat ujicoba nuklir untuk tujuan militer dan damai antara mantan US dan AS. Instrumen terbaru adalah pelarangan uji coba nuklir komprehensif (CTBT) tahun 1996. Instrumen terpenting dalam non-proliferasi nuklir adalah Traktat Non-Proliferasi Nuklir (NPT) tahun 1968, sebagai basis regim non-proliferasi global. Sistem pengawasan badan tenaga atom internasional (IAEA) adalah satu dukungan penting regim itu dan sejumlah langkah telah dilakukan dalam beberapa tahun terakhir. Namun demikian belum banyak perkembangan dalam isu nuklir seperti pelarangan persetujuan produksi materi-materi nuklir, jaminan keamanan terhadap negara non-nuklir dan negosiasi atas serangkaian masalah perlucutan senjata nuklir dalam badan negosiasi multilateral, Konferensi Perlucutan Senjata (CD), karena tajamnya perbedaan pandangan antar-negara berkaitan dengan prioritas dan pendekatan-pendekatannya.

Sejumlah kawasan telah meningkatkan status bebas nuklir dan non-proliferasi melalui penciptaan kawasan bebas nuklir seperti Karibia dan Amerika Latin (Traktat Tlatelolco, 1967), Pasifik Selatan (Traktat Rarotonga, 1985), Asia Tenggara (Traktat Bangkok, 1995), dan Afrika (Traktat Pelindaba, 1995). Usulan dari beberapa kawasan lainnya seperti

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Kompas, 17 Juli 2000, hal. 3. Juga *International Herald Tribune*, 19 Juli 2000, hal. 1.

dari Timur Tengah, Asia Tengah dan Asia Selatan, Eropa Tengah dan Timur telah diajukan oleh masing-masing negara namun sejauh ini belum terwujud.

Kuatnya perhatian dunia terhadap konsekuensi strategis dan keamanan bagi kawasan yang syarat dengan persoalan senjata nuklir seperti di disebutkan di atas cukup menjadi referensi semua bangsa bahwa perlucutan senjata nuklir dirasakan sudah sangat mendesak. Laporan Sekjen PBB menegaskan bahwa segenap keberhasilan waktu sebelumnya seperti diperpanjangnya NPT dan ditandatanganinya CTBT semakin diragukan keberadaannya setelah India dan Pakistan melakukan ujicoba nuklir mereka.

Pada tanggal 30 November 1987 Majelis Umum PBB, menerima resolusi No. 42/27 (dengan suara 143 setuju lawan 2 menolak, dan 8 abstain) atas mendesaknya bagi terciptanya sebuah traktat pelarangan uji coba nuklir yang sekaligus menjadi lembaga yang membidani lahirnya sebuah traktat yang melarang pengujian senjata nuklir dan ledakan nuklir lainnya di kawasan dunia manapun.⁴³ Rasionalisme mendesaknya traktat ini adalah adanya kepercayaan bersama bahwa sebuah perang nuklir tidak dapat dibenarkan dan harus dihindari oleh karenanya dirasakan mendesak untuk mengakhiri perlombaan senjata nuklir, pengurangan secara langsung dan akhirnya penghapusan mereka. Negara sponsor memandang bahwa draf usulan tersebut telah menawarkan pendekatan yang paling baik untuk mencapai kesepakatan awal bagi terciptanya sebuah traktat yang komprehensif. Draft ini mengidentifikasi langkah-langkah yang seharusnya diambil negara-negara nuklir, termasuk langkah-langkah yang tepat, verifikatif dan sifatnya sementara.

Resolusi yang juga didasarkan pada pernyataan bersama pada tanggal 17 September 1987 antara Uni Soviet dengan AS yang menyetujui

⁴³ Pada tanggal 2 November 1987 Selandia Baru mengajukan sebuah draft *Urgent need for a comprehensive nuclear-test-ban treaty*, yang didukung oleh 28 negara (tidak termasuk Indonesia) a.l. Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Brunei, Kamerun, Kanada, Denmark, Fiji, Finlandi, Yunani, Iceland, Jamaika, Jepang, Liberia, Malaysia, Norwegia, Papua Nugini, Phillipina, Rwanda, Samoa, Singapura, kepulauan Solomon, Swedia, Thailand, Vanuatu dan Zaire.

untuk memulai kembali serangkaian negosiasi atas isu-isu uji coba nuklir dalam satu dekade berikutnya menghasilkan sebuah traktat uji coba nuklir komprehensif (CTBT). CTBT ini merupakan puncak dari serangkaian upaya yang telah diperjuangkan selama 40 tahun. Pada bulan April 1954, hampir 10 tahun setelah uji coba senjata nuklir pertama, PM Nehru mengusulkan bahwa uji coba nuklir harus segera dihindari. Traktat PTBT tahun 1963 yang melarang semua jenis ledakan nuklir di atmosfer, angkasa dan bawah laut namun tidak melarang untuk ujicoba di daratan. Traktat Pelarangan Ujicoba Pertama (Threshold Test Ban Treaty) tahun 1974 terbukti juga masih terbatas ruang lingkupnya.

Sekarang, lebih dari 2000 ujicoba senjata nuklir yang telah diledakkan telah terdaftar selama 51 tahun sejak pelaksanaan uji coba nuklir pertama sampai dengan dibukanya penandatanganan CTBT. Traktat ini diterima konferensi perlucutan senjata di Geneva yang disetujui dalam pertemuan pleno ke-125 sidang ke-50 MU-PBB yang tertuang ke dalam sebuah Resolusi Majelis Umum PBB No. 50/245 pada tanggal 10 September 1996 dan dibuka bagi setiap negara untuk menandatangani mulai tanggal 24 September 1996 di Markas PBB. Sejak awal Februari tahun 1999 ini, tercatat 52 negara telah menandatangani CTBT dan beberapa instrumen ratifikasi telah diajukan oleh 29 negara.

B. Traktat Non-Proliferasi Nuklir (NPT)

Tanggal 5 Maret 2000 menandai ke-30 tahun diberlakukannya secara efektif traktat non-proliferasi senjata nuklir PBB, dua tahun setelah ditandatanganinya traktat tersebut di Washington, London dan Moskow pada 1 Juli 1968 oleh 44 negara. Traktat yang terdiri dari 11 Pasal ini secara garis besar, ketentuan-ketentuan dasarnya mencakup: (1) mencegah penyebaran senjata nuklir; (2) meningkatkan, sepanjang sejalan dengan tujuan-tujuan lain dalam traktat ini, penggunaan secara damai energi nuklir, mengatur keuntungan potensial penerapan teknologi nuklir bagi negara non-nuklir sesuai dengan standar pengawasan internasional, dan (3) pernyataan ketetapan hati setiap negara peserta

traktat untuk menjadikan traktat ini mengarah pada terciptanya langkah-langkah perlucutan senjata nuklir dan pengawasan senjata secara komprehensif.

Urgensi untuk mencegah terjadinya penyebaran senjata nuklir semakin dirasakan kuat tidak lama setelah munculnya era nuklir pada tahun 1945. Tanggal 15 November 1945, AS, Inggris dan Kanada mengusulkan pembentukan Komisi Tenaga Atom PBB yang bertujuan untuk sepenuhnya menghapuskan penggunaan tenaga atom untuk tujuan destruktif. Kemudian juga *Baruch Plan*, yang ditawarkan AS, dalam upaya mencegah terjadinya penyebaran senjata nuklir dengan cara menempatkan semua sumber nuklir dibawah kontrol dan kepemilikan internasional. Usaha-usaha untuk mencapai persetujuan perlucutan nuklir gagal, setelah Inggris, Perancis dan Soviet dan Cina berhasil menjadi negara-negara nuklir, sekaligus menggugurkan asumsi-asumsi awal bahwa ketidaktersediaan materi-materi nuklir dan kesulitan dalam penguasaan teknologi nuklir akan tidak memungkinkan terjadinya proliferasi nuklir.

Ancaman proliferasi nuklir juga semakin kuat dirasakan ketika beberapa perkembangan baru menunjukkan ke arah itu. Pada awal tahun 1960-an misalnya, penelitian tentang upaya penerapan energi nuklir untuk tujuan damai telah membawa kemajuan dalam teknologi pembuatan reaktor nuklir untuk pembangkit listrik, yang pada tahun 1966 reaktor itu telah dioperasikan di lima negara. Bahkan diperkirakan bahwa sampai dengan tahun 1985, lebih dari 300 reaktor nuklir akan dioperasikan atau setidaknya-tidaknya dalam tahap pembangunannya.

Hal yang dikhawatirkan dari fenomena di atas adalah bahwa reaktor-reaktor itu tidak hanya memproduksi energi tetapi juga menghasilkan plutonium---materi atom yang secara kimia dapat dibelah dan digunakan dalam industri senjata nuklir. Menjelang tahun 1985 bahkan telah dikabarkan bahwa kuantitas plutonium yang telah dikembangkan dunia sangat memungkinkan untuk menciptakan 15 sampai 20 bom nuklir sehari, tergantung pada tingkat teknologi yang digunakan.

Namun demikian kekhawatiran masyarakat internasional akhirnya terwadahi ke dalam sebuah regim non-proliferasi nuklir dunia. Serangkaian upaya internasional akhirnya membuahkan hasil ketika pada tanggal 4 Desember 1961 MU-PBB menyetujui secara aklamasi sebuah resolusi yang diajukan Irlandia yang mendorong semua negara untuk mencapai persetujuan internasional dalam rangka melarang transfer dan akuisisi senjata nuklir.

Traktat Non-Proliferasi Nuklir (NPT) dinegosiasikan dalam Komisi Perlucutan Senjata PBB Delapan Belas Bangsa di Geneva. Negosiasi itu berdasar pada persetujuan negara-negara nuklir utama bahwa mereka tidak akan menyebarkan teknologi senjata nuklirnya. Mayoritas negara non-nuklir menyatakan persetujuannya dengan traktat itu dengan satu syarat bahwa negara-negara nuklir harus berkomitmen untuk berupaya secara berkesinambungan mengadakan perlucutan senjata nuklir dan jaminan keamanan atas mereka. Hal ini dicapai dengan sebuah Resolusi DK-PBB yang akan bertindak secara langsung sejalan dengan kewajiban PBB jika terjadi kasus ancaman nuklir terhadap negara-negara non-nuklir.

Sampai sekarang regim non-proliferasi nuklir internasional ini tetap dirasakan relevan. Hal ini tentunya dibuktikan dengan komitmen negara-negara peserta untuk tetap menjalankan mekanisme pengaturan nuklir global ini. Pasal 8 traktat ini menyatakan bahwa setiap 5 tahun sejak diberlakukannya secara efektif, harus dilaksanakan sebuah konferensi untuk meninjau pelaksanaan traktat ini. Empat konferensi review telah dilaksanakan, yang sampai dengan konferensi ke-4 NPT tetap disetujui sebagai instrumen vital dalam mempertahankan keamanan dan stabilitas global.

Hal terpenting yang menjadi keputusan konferensi itu adalah kuatnya komitmen bagi mayoritas negara-negara peserta akan pentingnya eksistensi NPT yang berdasarkan Konferensi Perluasan dan Review NPT ke-5 di New York pada tanggal 5 Mei 1995, lebih dari 170 negara yang menghadiri konferensi itu memutuskan untuk tetap memperpanjang

masa NPT sampai waktu yang tidak terbatas dan tanpa syarat. Untuk itulah komitmen Barat dan negara-negara nuklir dunia untuk lebih mengambil kebijakan yang tidak diskriminatif, pragmatis dan realistis merupakan langkah awal yang kondusif bagi terlaksananya klausul-klausul, baik tersurat maupun tersirat, regim non-proliferasi nuklir dunia ini.

Hal ini sejalan dengan tema utama yang dikedepankan oleh pihak-pihak yang pro terhadap perjanjian pengawasan senjata bahwa pengawasan efektif akan sangat bergantung pada kerja sama antarkekuatan utama dunia untuk secara sukarela mematuhi perjanjian sehingga lembaga internasional yang terbentuk dapat benar-benar efektif. Meskipun alasan ini dianggap lemah oleh sebagian pengamat namun dengan adanya perangkat monitoring yang lebih maju akan tidak memungkinkan setiap negara untuk tidak tunduk kepada perjanjian itu tanpa diawasi secara ketat.

IV. Pemberdayaan Peran IPU: Sebuah Keharusan

Meskipun selama ini IPU telah cukup berperan dalam mendukung upaya-upaya internasional khususnya dalam upaya pengawasan dan perlucutan senjata namun bukan berarti organisasi ini telah menjalankan perannya secara optimal. Penilaian ini kiranya tidak dapat dipungkiri apalagi bila kita kaitkan dengan semakin kompleksnya permasalahan internasional yang mengharuskan IPU untuk mengambil sikap dan kebijakan berdasarkan situasi aktual dan urgensinya. Belum lagi bila kaitkan dengan kepentingan politik negara-negara tertentu dunia yang berupaya memaksakan kepentingannya.

Seperti kita ketahui bahwa sejak resolusi Konferensi IPU ke-70 dan ke-71 pada tahun 1984 tentang penguatan PBB dalam bidang pengawasan senjata dan kontribusi parlemen dalam bidang yang sama, sampai dengan Konferensi IPU ke-74, organisasi ini tidak mengeluarkan resolusi yang menyangkut bidang pengawasan dan perlucutan senjata. Setelah pelaksanaan Konferensi IPU ke-75, organisasi ini juga tidak menghasilkan resolusi yang berkaitan dengan hal ini.

Pada paruh terakhir dekade 1980-an, IPU masih memberikan perhatiannya pada masalah dekolonisasi dan diskriminasi khususnya masalah apartheid di Afrika Selatan, masalah di Namibia, masalah perang Irak-Iran, masalah-masalah yang menyangkut soal HAM serta masalah mafia dan peredaran obat-obatan terlarang, dan masalah hutang negara dunia ke-3.⁴⁴ Di samping itu, IPU juga harus memberikan perhatiannya pada masalah-masalah lain seperti masalah lapangan pekerjaan, peningkatan keamanan dan perdamaian kawasan Mediterania, masalah yang menyangkut wanita, soal invasi Irak ke Kuwait dan masalah upaya peningkatan kerja sama antar-negara berkembang.⁴⁵

Kondisi seperti ini juga terulang ketika pada dekade 1990-an, resolusi IPU yang berkaitan dengan masalah persenjataan, uji coba nuklir dan masalah-masalah yang terkait dengan isu ini hanya dihasilkan dalam Konferensi IPU ke-85 di Pyongyang tahun 1991, Konferensi IPU ke-94 dan ke-96 masing-masing di Bukares dan di Beijing keduanya dalam tahun 1996. Selama masa-masa itu, beberapa konferensi IPU yang digelar masing-masing memusatkan pada masalah-masalah transnasional lain seperti masalah lingkungan hidup, Aids dan sejumlah masalah sosial budaya lainnya seperti masalah keanekaragaman etnik sebagai pembentuk stabilitas semua negara, pembangunan ekonomi dan peningkatan komitmen terhadap transformasi ilmu pengetahuan ke dalam kebijakan publik dan perlunya komitmen sosial politik untuk mengatasi dampak negatifnya. Di samping masalah-masalah itu, dalam beberapa konferensinya, IPU juga masih memberikan perhatiannya pada masalah-masalah penghapusan kemiskinan dan negosiasi perdagangan multilateral dalam kerangka Putaran Uruguay, masalah terorisme, konservasi sumber daya laut, masalah pekerja anak dan pekerja migran, masalah pengungsi Kosovo dan Bosnia.⁴⁶

⁴⁴ Lihat beberapa resolusi Konferensi IPU ke-80, ke-82 dan ke-84 yang dikutip dalam lampiran *Summary Records* untuk masing-masing konferensi.

⁴⁵ Lihat *LXXXIIIrd Inter-Parliamentary Conference*, Nicosia, 2-7 April 1990, *Summary Records* (Geneve, Secretariat of the Union, 1990).

⁴⁶ Lihat hasil sejumlah Konferensi IPU dari Konferensi ke-87 s.d ke-97 masing-masing dapat dilihat dalam *Summary Records* untuk masing-masing konferensi.

Meskipun demikian, bukan berarti masalah pentingnya pengawasan dan perlucutan senjata global tidak diperhatikan sama sekali. Dalam serangkaian debat umum tentang situasi ekonomi, politik dan keamanan dunia dalam Konferensi IPU ke-72 misalnya, delegasi dari Zimbabwe, India, Suriah dan Swedia tetap menekankan arti pentingnya penghapusan senjata baik konvensional maupun nuklir dan pemindahan sumber-sumber militer ke sumber-sumber sipil.⁴⁷ Selanjutnya, dalam Konferensi ke-78 delegasi Australia, Uni Soviet (kini Rusia), Denmark, Rumania, Nepal, Sudan, Mongolia, India, Jepang dan Korea Utara mendukung sepenuhnya atas perundingan perlucutan senjata antara AS dengan Uni Soviet pada waktu itu dan langkah-langkah penciptaan saling kepercayaan (CBMs). Lebih dari itu, bahkan Cekoslowakia mengajukan proposal bagi dibentuknya zona bebas senjata nuklir dan kimia di Eropa Tengah, langkah yang diikuti oleh Mongolia yang mendeklarasikan wilayahnya sendiri sebagai zona bebas nuklir.⁴⁸

Seperti telah kita ketahui bahwa salah satu tujuan terpenting perlucutan senjata adalah untuk meningkatkan perdamaian dan stabilitas global. Banyak upaya yang telah dilakukan selama ini untuk mencegah penyimpanan, transfer, pengembangan atau uji coba berbagai jenis senjata yang dapat membahayakan keamanan global harus dilihat dari tujuan tersebut. Tujuan lain adalah untuk, setidaknya-tidaknya secara tradisional, meminimalisasikan daya serang berbagai jenis senjata terhadap umat manusia. Upaya-upaya dunia sekarang ini untuk memasukkan perlucutan senjata ringan ke dalam agenda perlucutan senjata merefleksikan kedua tujuan yang diprioritaskan itu.⁴⁹

Mencermati perkembangan keamanan dunia, secara khusus dari aspek persenjataan, peran politik dan diplomatik IPU untuk lebih memberdayakan fungsi segenap regim pengawasan dan perlucutan

⁴⁷ Lihat *LXXIInd, Inter-Parliamentary Conference*, 24-29 September 1984, Summary Records (Geneve, Secretariat of the Union, 1984), hal. 141, 145, 151 dan 160.

⁴⁸ Lihat *LXXVIIIth, Inter-Parliamentary Conference*, Bangkok, 12-17 Oktober 1987, Summary Records (Geneve, Secretariat of the Union, 1987), hal. 115, 118, 121-122, 124-126, 130, 138, 140 dan 145. Untuk Mongolia dikeluarkan dalam Konferensi IPU ke-92 di Kopenhagen, 12-17 September 1994.

⁴⁹ Lihat Marrack Goulding, "Expanding the Disarmament Agenda", *Disarmament, Periodical Review by the U.N.* Vol. XIX, No. 2 (New York, 1996), hal. 33

senjata global yang ada sekarang ini masih terus harus dibuktikan. Di samping itu, sikap, kebijakan dan inisiatif IPU terus mendorong negara-negara di dunia untuk terus bekerja sama dalam rangka pengawasan dan perlucutan senjata global semakin dituntut untuk segera dilakukan. Untuk itu setelah beberapa waktu, IPU tidak mengambil sikap atas kondisi internasional yang berkaitan dengan pengawasan dan perlucutan senjata, kini sudah saatnya untuk memulainya. Bukan itu saja, satu hal penting yang harus dievaluasi oleh IPU adalah seberapa jauh segenap resolusi dan keputusan IPU lainnya yang dihasilkan bisa memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pembuatan kebijakan setiap negara secara individual. Untuk itu, peran parlemen negara-negara anggota IPU secara individual terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintahnya harus diwujudkan. Alasannya jelas, bahwa IPU bukanlah sebuah entitas politik dunia yang memiliki sifat seperti *world government*, sehingga peran parlemen negara-negara anggota IPU dalam meneruskan hasil resolusi dan keputusan IPU lainnya terhadap pemerintahnya masing-masing sangatlah perlu.

Dalam konteks pemberdayaan atau pengefektifan regim pengawasan dan perlucutan senjata global, IPU mulai sekarang dapat lebih menekan dan mendorong setiap negara, terutama negara-negara pemilik senjata nuklir dunia, untuk mengikatkan diri dan menaati secara politik terhadap traktat pelarangan uji coba nuklir menyeluruh (CTBT). Ada beberapa alasan mengapa peran ini perlu dimainkan.

Urgensi pelarangan uji coba senjata nuklir dan berbagai ledakan nuklir lainnya (yang didukung dengan ratifikasi oleh setiap negara manapun) tidak diragukan akan membawa manfaat yang tidak kecil artinya dalam membangun dunia yang lebih damai. Hal ini bukan semata-mata karena alasan konstelasi politik internasional dan strategis yang tidak lagi bertumpu pada polarisasi kekuatan yang berseberangan meskipun setiap negara berdaulat dapat menentukan sendiri kepentingan keamanan nasionalnya dan cara-cara melindungi kepentingannya itu. Beberapa alasan berikut ini dapat menunjang argumen itu. Pertama, kerja sama dalam mengatasi isu-isu keamanan internasional dewasa ini yang terbukti semakin menjadi urgen adalah relatif tidak lagi didasarkan pada

isu-isu yang berdimensi *high-politics* tetapi lebih pada *low-politics* seperti degradasi lingkungan, terorisme internasional, peredaran obat-obat terlarang dan bentuk-bentuk kriminalitas lainnya (termasuk money laundering) seperti masalah pengungsi dan migrasi ilegal.

Kedua, tingginya biaya 'gambling' yang harus ditanggung dalam melakukan uji coba nuklir. Apalagi bila dilaksanakan dalam kerangka perlombaan senjata. Mikhail Gorbachev dalam sebuah konferensi pers, setelah pertemuannya dengan Reagan, pernah menyatakan bahwa perlombaan senjata nuklir akan membawa konsekuensi atas sebuah pilihan antara hidup dan kehancuran bersama. Komunike bersama Soviet-Amerika sebagai hasil pertemuan itu menunjukkan dengan jelas bahwa perang nuklir harus dihindari dan tidak dapat digunakan dan Soviet mengusulkan bahwa proses bertahap dan konsisten dalam upaya menyelamatkan bumi dari ancaman senjata nuklir harus diwujudkan sebelum berakhir abad ini. Usulan ini tidak hanya semata-mata ajakan tetapi merupakan program praktis dalam menyelamatkan umat manusia dari ancaman perang nuklir (*nuclear holocaust*).

Ketiga, kekuatan nuklir relatif tidak efektif lagi sebagai sarana deterens vis-à-vis negara-negara (nuklir) lainnya karena dalam logika perang nuklir tidak berlaku *zero-sum-game*. Pendek kata, dalam perang nuklir semua pihak akan mengalami kehancuran, meskipun program senjata nuklir suatu negara didasarkan pada kepentingan nasional dalam konteks keamanan yang sangat khusus.

Dan keempat, adalah manfaat utama *International Monitoring System* (IMS)⁵⁰, yang memverifikasi kecocokannya dengan Pasal 1 CTBT yang melarang semua jenis ledakan nuklir. Di samping itu adanya majunya sistem pemantau awal (*early-warning forecasting*) cuaca, badai, gempa, letusan gunung, gelombang pasang dan informasi awal tentang bencana--seperti kecelakaan pesawat dan kapal---ataupun lokasi gempa adalah

⁵⁰ CTBT terdiri dari sebuah pembukaan, 17 Pasal, 2 klausul tambahan mencakup 337 fasilitas yang terdiri dari IMS dan 1 klausul tambahan lainnya menggambarkan parameter-parameter untuk men-screening kejadian standar dengan Pusat Data Internasional (IDC).

sederatan keuntungan potensial tambahan yang ditawarkan oleh *world-wide monitoring system* CTBT bagi negara-negara penandatangan.⁵¹

Malangnya, beberapa hal yang sampai sekarang masih menjadi ironis adalah komitmen setiap negara untuk benar-benar berusaha memenuhi apa yang menjadi semangat klausul Traktat ini sehingga CTBT ini sampai sekarang belum bisa dilaksanakan (*entry into force*).

Dalam salah satu klausulnya menyatakan bahwa penandatanganan dan ratifikasi 44 negara yang secara resmi ikut dalam sidang Konferensi Perlucutan Senjata PBB tahun 1996 adalah menjadi syarat berlakunya CTBT (Pasal XIV). Dari total 152 negara yang telah menandatangani CTBT sampai awal 1999, baru 41 dari 44 negara yang dibutuhkan tanda tangan dan ratifikasinya, menandatangani traktat itu. Sementara itu, dari total 29 negara yang telah meratifikasi traktat itu sampai awal Februari 1999, baru 15 dari 44 negara yang dibutuhkan ratifikasinya, bersedia meratifikasi traktat ini—belum termasuk Indonesia.

Masalah peratifikasian ke-44 negara yang menjadi prasyarat dapat berlakunya traktat itu adalah tindakan yang kiranya harus secepatnya dilakukan. Hal ini mengingat, seperti tercantum dalam salah satu klausul pasal XIV-nya, setelah tiga tahun terhitung dari tanggal dimulainya penandatanganan traktat itu (24 September 1999) ternyata CTBT belum berlaku, sebuah konferensi negara-negara yang telah meratifikasi akan dilakukan untuk memutuskan langkah-langkah yang akan diambil dalam mempercepat dan atau memfasilitasi proses pemberlakuan traktat itu.

Satu hal yang mungkin perlu dikhawatirkan adalah upaya-upaya negara tertentu untuk mementahkan traktat itu dengan alasan tidak adanya dukungan mayoritas 44 negara penandatangan (dalam bentuk ratifikasi) seperti termaktub dalam Pasal XIV dan kakunya sebagian isi klausul CTBT—taruhlah adanya larangan reservasi (Pasal XV). Kasus penolakan Senat AS untuk meratifikasi CTBT pertengahan bulan ini dapat

⁵¹ Bandingkan dengan esai Marcos Castrioto de Azambuja, Ketua Badan Penasehat Sekjen PBB untuk Urusan Perlucutan Senjata, tentang perlunya CTBT dijadikan sebagai prioritas utama. Lihat *Disarmament, a Periodic Review by the UN.*, Vol. XVII, No.2 (New York, 1994), hal. 11.

mendorong ke arah skenario lingkungan strategis yang semakin tidak menentu. Konsekuensinya, daya tawar AS vis-à-vis negara-negara nuklir lainnya sudah pasti menurun.

Kemudian masalah komitmen negara-negara Barat dan negara-negara nuklir itu sendiri yang masih terkesan represif dan kurang pragmatis, dan realistis dalam memperlakukan negara-negara nuklir tertentu. Kebijakan Barat terhadap India dan Pakistan dapat menjadi kasus empiriknya. Barat perlu memperlakukan India dan Pakistan untuk lebih bertanggung jawab dan sejalan dengan kemampuan nuklir mereka. Pendekatan kebijakan yang menekankan pada sanksi sudah waktunya dihindari, apalagi jika sanksi itu tidak didukung secara internasional. Sanksi itu jelas tidak efektif dan hanya akan menjadikan mereka iritasi dan terisolasi, yang pada gilirannya dapat mengarah pada tindakan mengambil resiko bagi kedua negara.⁵²

Apa yang dapat ditarik dari pemikiran ini adalah perlunya komitmen moral dan politis bagi setiap negara untuk mendukung segenap upaya bekerjanya sebuah mekanisme pengaturan nuklir global melalui sebuah regim yang dapat diterima semua pihak. Meskipun komitmen kita sebagai negara untuk meratifikasi CTBT, belum menjadi penentu final bagi diberlakukannya CTBT, betapapun kecilnya, ratifikasi ini dapat mencerminkan komitmen politis dan tanggung jawab moral kita untuk menghindari penyebaran senjata nuklir global yang dirasakan semakin mendesak yang diharapkan dapat membawa efek-limpahan terhadap negara-negara lain untuk melakukan tindakan yang sama. Di sinilah, tekanan dan dorongan IPU melalui segenap sikap dan kebijakan ataupun resolusi yang dihasilkan harus benar-benar dapat ditindaklanjuti oleh parlemen nasional masing-masing negara sehingga diharapkan dapat mengikutkan sebanyak mungkin negara untuk meratifikasi CTBT.

⁵² Kasus "ketegangan" terbaru Cina-AS soal ekspor senjata Cina ke Pakistan menunjukkan betapa AS sebagai negara nuklir utama kurang mendukung terhadap proses pengawasan dan perdutaan senjata. Beijing menuduh bahwa setelah adanya pernyataan bersama AS-Cina pada bulan Juni 1998 (rahasia) yang mengancam uji coba nuklir India dan Pakistan, kebijakan AS terhadap Asia Selatan ternyata berubah ke arah pengakuan secara de facto India sebagai negara nuklir. Lihat juga Susan V. Lawrence, "Non-Proliferation, China's Perspective", *Far Eastern Economic Review*, Vol. 153, No. 29, 20 Jul 2000, hal. 18.

Dan dalam konteks perlucutan senjata secara umum, konsepsi ini sangat cocok dalam era sekarang ini. Rasionalisasi berikut ini dapat mendukungnya.⁵³ Berakhirnya perang dingin dan atau konfrontasi Timur-Barat tidak meragukan lagi menandai sebuah momen historis yang sangat penting dalam perkembangan situasi politik internasional, yang pada gilirannya dapat mengubah pola konfrontasi menjadi sebuah pola kerja sama antar-negara. Perkembangan seperti ini seharusnya, tidak meragukan lagi dapat menciptakan kondisi-kondisi politik yang diperlukan untuk memberikan semangat dan dorongan baru terhadap proses perlucutan senjata pada semua tingkatan untuk membantu menjamin keamanan dan perdamaian internasional dengan cara menghapuskan kemungkinan-kemungkinan agresi militer, pendudukan dengan cara kekerasan terhadap wilayah teritorial negara lain dan tekanan-tekanan oleh negara-negara yang lebih kuat secara militer terhadap negara-negara lain.

Dan di sinilah IPU dapat memainkan perannya. Dalam proses perlucutan senjata internasional, IPU harus terus meyakinkan setiap negara bahwa ia memiliki senjata, kekuatan senjata dan basis-basis militernya hanya sebatas untuk menjamin keamanan wilayah dan kedaulatannya, sehingga kondisi seperti ini tidak mencerminkan ancaman terhadap keamanan negara lain. Untuk mencapai tujuan ini, IPU harus terus menginisiatifkan bagi negara-negara yang penting secara militer, secara khusus mereka negara-negara nuklir utama, untuk meningkatkan sebuah proses negosiasi di antara mereka sendiri untuk mencapai pengurangan yang signifikan atas kekuatan militer dan arsenal-arsenal mereka. IPU juga harus terus mendorong negara-negara lain untuk terjun dalam proses ini sehingga proses negosiasi pada akhirnya melibatkan semua negara sehingga pada gilirannya dapat mendorong bagi terciptanya pengurangan dan penghapusan disparitas persenjataan dan kekuatan militer antar-negara.

⁵³ Diadaptasikan dari paper Jorge Moralese Pedraza, "Disarmament after Bipolarism: a Programme for the 1990s", dikutip dalam *ibid.* hal. 32.

Meskipun proses perlucutan dan pengawasan senjata sudah seharusnya mencakup semua tipe sistem persenjataan dan kekuatan militer, bagaimanapun, beberapa prioritas perlu diberikan. Dukungan politik dan kerja sama IPU dengan regim pengawasan dan perlucutan senjata global, organisasi pemerintah dan sejumlah LSM internasional dalam menentukan prioritas perlucutan dan pengawasan senjata sangatlah penting.

Beberapa prioritas di bawah ini dapat menjadi referensi, sehingga segenap energi dan perhatian internasional dalam masalah perlucutan dan pengawasan senjata dapat benar-benar efektif.⁵⁴ (1) penghapusan semua senjata nuklir, bersama-sama dengan demobilisasi kekuatan-kekuatan pendukungnya; (2) penghapusan semua jenis senjata perusak massal lainnya, dalam hal ini, senjata kimia dan biologis, dan pelarangan pembangunan senjata-senjata radiologi; (3) pengurangan kekuatan-kekuatan bersenjata konvensional dan senjata-senjata yang jelas-jelas bersifat ofensif dan membayakan stabilitas, yang dapat dipakai untuk melakukan agresi atau pendudukan wilayah negara lain atau untuk menginisiatifkan tindakan militer secara mendadak dan mengejutkan, atau mungkin menawarkan sebagai basis kekuatan bagi negara-negara yang secara militer paling kuat; (4) demobilisasi dan perlucutan kekuatan-kekuatan senjata yang diikuti dengan pengurangan dan pengerjaan kembali para profesional, teknisi, dan para pekerja trampil yang sebelumnya dipakai kepada tugas-tugas pembangunan ekonomi dan sosial; (5) pengurangan belanja militer dan penggunaan sumber-sumber anggaran yang ada untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan sosial negara-negara maju dan berkembang; dan (6) penganutan doktrin militer defensif dan struktur kekuatan bersenjata dan prinsip kecukupan defensif oleh semua negara dengan satu pandangan untuk meningkatkann keamanan dan kepercayaan dan mendorong persetujuan-persetujuan lebih jauh tentang pengawasan dan perlucutan senjata global.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 34-35.

V. Menuju Dunia yang Bebas Senjata-Senjata Nuklir

Merujuk pada konstelasi politik internasional dan situasi keamanan internasional, teristimewa dilihat dari dinamika persenjataan internasional, perlu diinisiatifkan dan diciptakan sebuah upaya politis oleh masyarakat internasional sehingga segenap regim pengawasan dan perlucutan senjata global dapat semakin efektif dalam menjalankan misinya. Dan dapat dipastikan, dukungan politik dan inisiatif lembaga-lembaga internasional apakah itu yang sifatnya antar-pemerintahan maupun LSM internasional saat ini adalah sebuah keniscayaan. Peningkatan peran PBB dalam bidang ini dapat menjadi motor penggerak utama menuju terciptanya keamanan dan perdamaian dunia yang abadi.

Piagam PBB terutama Pasal 1, Pasal 11 dan Pasal 26 telah mengatur bahwa penciptaan sebuah pengaturan dan perlucutan senjata adalah elemen utama dalam sebuah sistem keamanan internasional yang merefleksikan kepentingan semua negara dan bukan semata-mata segenap kepentingan negara-negara besar. Beberapa langkah penting dapat dilakukan baik dalam bidang persenjataan nuklir dan senjata perusak massal lainnya maupun dalam bidang persenjataan konvensional. Langkah-langkah berikut ini dapat menjadi referensi yang berharga bagi masyarakat internasional dalam meningkatkan proses penghapusan senjata nuklir, senjata konvensional dan perusak massal lainnya.⁵⁵

Pertama, dukungan terhadap upaya perlucutan senjata nuklir. Kalau kita lihat dalam Dokumen Final pertama Sidang Khusus PBB untuk masalah Perlucutan Senjata (SSOD) dan serangkaian dokumen, laporan dan resolusi PBB lainnya, masyarakat internasional telah mengakui betapa pentingnya menghentikan dan mengubah perlombaan senjata nuklir dalam segala bentuknya dan untuk menghilangkan semua jenis senjata nuklir dari muka bumi ini demi menjaga eksistensi umat manusia.

⁵⁵ Kajian berikut ini diadaptasikan dari Paper Pedraza, dikutip dalam *ibid.*, hal. 37-47, dan Paper Klaus Tomudd, "Integrating Disarmament and Arms Regulation with UN Peace Activities?", dikutip dalam *ibid.*, hal. 49-57.

Diakui dalam waktu 20 tahun terakhir, segenap perjanjian multilateral dan bilateral telah disetujui yang terbukti telah dapat mengurangi kemungkinan pecahnya perang nuklir. Namun demikian, cakupannya belum begitu luas dan belum cukup efektif dalam mengatasi isu perlombaan dan pengawasan senjata nuklir. Isu program pengembangan senjata nuklir beberapa tahun terakhir di beberapa kawasan dunia seperti telah disinggung di atas dapat menjadi pengalaman berharga betapa upaya ke arah pengawasan dan perlucutan senjata nuklir menyeluruh semakin diefektifkan oleh masyarakat internasional. Oleh karena itu, jelaslah bahwa kini momentum politik baru harus digenjut untuk proses perlucutan nuklir.

Untuk bisa mempercepat proses perlucutan senjata nuklir, sudah barang tentu perlu diciptakan iklim politik yang kondusif di mana semua negara di dunia tidak lagi merasa terancam oleh penggunaan senjata nuklir. Beberapa langkah berikut ini dapat membantu menciptakan iklim dimaksud a.l. (1) penarikan semua alat pengerah serangan semua negara nuklir yang dipasang baik di darat maupun bawah laut; (2) penarikan semua senjata nuklir yang dipasang di luar wilayah negara yang memilikinya;⁵⁶ (3) penghancuran semua senjata nuklir substrategis dan taktis, dan amunisi dan ranjau nuklir yang dimilikinya; (4) penguatan inisiatif negosiasi bilateral AS dengan Rusia untuk mengurangi lebih lanjut arsenal-arsenal senjata nuklir strategis; (5) dianutnya prinsip tidak melakukan serangan pertama kali dan penegasan atas doktrin deterens nuklir sebagai basis strategi militer mereka; (6) pelarangan semua jenis manuver atau latihan yang melibatkan senjata nuklir dan pembatalan latihan-latihan sejenis; (7) penguatan regim non-proliferasi dalam segala aspeknya, dan (8) pelarangan segala bentuk riset dan pengembangan atau produksi jenis-jenis baru atau pemodernisasi senjata nuklir baru.

⁵⁶ Menurut sejumlah ilmuwan nuklir AS bahwa berdasarkan dokumen amat rahasia milik Pentagon tahun 1978, terungkap bahwa semasa Perang Dingin AS menyimpan ribuan senjata nuklir di beberapa negara asing. Ironisnya, langkah ini terkadang dilakukan tanpa sepengetahuan pemerintah setempat. Beberapa negara "korban" a.l. Jerman, Inggris, Jepang, Eslandia, Maroko dan Kuba. *Republika*, 22 Oktober 1999, hal. 11.

Sementara itu, deklarasi yang berjudul "Menuju sebuah Dunia Bebas Nuklir: Kebutuhan akan sebuah Agenda Baru", sebuah resolusi yang sejalan dengan resolusi MU-PBB yang diinisiatifkan oleh Irlandia, Swedia bersama-sama dengan Brasil, Mesir, Meksiko, Selandia Baru dan Afrika Selatan merekomendasikan sejumlah langkah yang saling memperkuat, konkrit dan realistis untuk melanjutkan proses perlucutan senjata nuklir global yang seimbang. Langkah-langkah itu, a.l., (1) secepatnya diberlakukan efektif perjanjian START-2 dan segera tercapainya kesepakatan perjanjian START-3; (2) melibatkan Cina, Perancis dan Inggris dalam proses itu; (3) tidak menyiapiagakan senjata nuklir; (4) pemindahan hulu ledak nuklir dari armada peluncurnya; (5) pengurangan pengendalian diri pada senjata nuklir non-strategis, dan (6) segera disetujuinya traktat pengurangan materi fissil.⁵⁷

Kedua, pelarangan penuh ujicoba nuklir. Upaya ini adalah salah satu langkah terpenting yang harus diambil dalam bidang perlucutan senjata nuklir sehingga diharapkan dapat mencegah modernisasi yang berkesinambungan dan peningkatan senjata nuklir. Oleh karena itu, konsekuensinya, segenap upaya setiap negara yang mendukung proses perlucutan senjata seharusnya diarahkan pada upaya pelarangan penuh uji coba ini. Penguatan dan dukungan politik setiap negara terhadap regim global yang melarang uji coba nuklir (CTBT) sudah sangat mendesak.

Ketiga, pelarangan produksi materi-materi utama (fissionable) pembuat senjata nuklir. Seperti telah dikatakan di atas bahwa penyimpanan materi-materi utama ini secara tradisional benar-benar di luar kontrol multilateral. Pendek kata belum ada regim pengaturan internasional. Dan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab terhadap penyimpanan materi ini sepenuhnya bertanggung jawab kepada parlemen nasional. Dan malangnya, sejumlah traktat pengawasan dan pengurangan

⁵⁷ Lihat esai Menlu Irlandia dan Swedia, David Andrews dan Anna Lindh, "The World Rejects Nuclear Arms", *International Herald Tribune*, 20 April 1999, hal. 8.

senjata AS-Rusia tidak satu pun yang mengatur tentang ini. Dalam traktat Kekuatan Nuklir Jarak Menengah (INF) dan START misalnya, tidak satu alinea pun yang menyinggung soal stok materi ini.⁵⁸ Oleh karena itu, perlu diadopsi sebuah persetujuan internasional yang mengikat sehingga dapat menjamin, di bawah supervisi internasional, bahwa semua reaktor nuklir yang diarahkan pada produksi materi ini dan terletak di negara-negara nuklir dihapuskan dan dipindahkan untuk semata-mata tujuan damai. Pengalaman IAEA dalam menerapkan sistem perlindungan (safeguards) dapat menjadi dasar empiris yang berguna.

Keempat, perlunya sebuah persetujuan internasional yang efektif untuk memperkuat keamanan negara-negara non-nuklir terhadap penggunaan atau ancaman penggunaan senjata nuklir. Selama ini konsepsi dilema sekuritas dan dilema pertahanan yang dihadapi setiap negara antara lain diakibatkan oleh tidak adanya jaminan keamanan tanpa syarat dari negara-negara yang memiliki persenjataan yang lebih maju untuk tidak menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatannya terhadap negara lain. Dalam konteks persenjataan nuklir pun dilema seperti ini selalu dihadapi terutama oleh mereka yang tidak mempunyai senjata nuklir. Kasus ketegangan di Asia Selatan menunjukkan bahwa tidak adanya persetujuan bilateral antara Pakistan dan India untuk tidak menyerang lebih dulu, mengakibatkan terjadinya perlombaan nuklir kedua negara. Untuk itu, dianutnya sebuah jaminan tersebut terutama di antara negara-negara nuklir baik secara bilateral atau multilateral maupun melalui kerangka persetujuan internasional sangatlah positif.

Dan kelima, perlunya dukungan dan perluasan terhadap pembentukan zona-zona bebas senjata nuklir. Pembentukan zona-zona bebas senjata nuklir di sejumlah kawasan dunia kiranya dapat sangat membantu dalam mengerem penyebaran senjata nuklir dan pada gilirannya dapat meningkatkan proses perlucutan senjata. Oleh karena itu, dukungan politik

⁵⁸ Lihat catatan kaki nomor 17 dan 21.

terhadap inisiatif baru bagi pembentukan zona tersebut di beberapa kawasan dunia lainnya sangat berarti.⁵⁹

Perlu ditegaskan bahwa upaya pengawasan dan perlucutan senjata global juga harus diarahkan pada semua jenis senjata perusak massal dan senjata konvensional lainnya. Seperti kita ketahui bahwa meskipun sejumlah regim internasional pengawasan senjata perusak massal dan konvensional telah terakomodasikan secara internasional, namun bukan berarti regim tersebut telah bekerja secara efektif. Apalagi menyangkut persenjataan konvensional karena terkait dengan upaya ikut serta berpartisipasi dalam proses penghapusan dan pengurangan senjata di satu sisi sementara di sisi lain proses itu diharapkan tidak mengurangi tingkat keamanan mereka. Oleh karena, serangkaian upaya penganutan sejumlah langkah pengembangan saling kepercayaan (CBMs) antar-negara kiranya sangat membantu mengatasi dilema tersebut.

Aspek lain yang juga penting dalam rangka tercapainya pengawasan dan perlucutan senjata global yang semakin efektif adalah dukungan dan pengintegrasian dengan segenap upaya yang dilakukan badan-badan dunia lainnya, terutama PBB, yang memiliki misi utama antara lain diarahkan pada pencapaian keamanan dan perdamaian dunia. Dengan kata lain, dilakukannya sebuah pendekatan integral sehingga dapat saling mendukung dan melengkapi satu sama lain.

Berbagai tugas PBB dalam rangka menciptakan dan mempertahankan perdamaian internasional selama ini perlu diberdayakan proses dan mekanismenya sehingga dapat membawa hasil yang lebih optimal. Dukungan politik masyarakat internasional dan badan-badan multilateral lainnya apakah itu organisasi antar-pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat multilateral lainnya kini sudah sepantasnya difokuskan pada masalah-masalah yang dianggap membahayakan dunia internasional.

⁵⁹ Beberapa kawasan yang telah menerapkan zona ini dapat dilihat dalam pembahasan di atas.

Berbagai tugas PBB yang langsung maupun tidak berkaitan dengan upaya proses pengawasan dan perlucutan senjata global adalah antara lain penguatan diplomasi preventif, penciptaan perdamaian, pemeliharaan perdamaian, penegakan perdamaian (*peace enforcement*) dan pembangunan perdamaian.

Diplomasi preventif (*preventive diplomacy*) yang selama ini dilakukan oleh Sekjen PBB atau utusan Sekjen PBB atau utusan khusus PBB untuk turut mengatasi situasi yang dianggap membayakan keamanan dan perdamaian dunia secara umum atau menghindari terjadinya konflik lebih lanjut adalah langkah yang patut diberdayakan. Analog dengan hal tersebut di atas, perlucutan senjata preventif, di samping peningkatan transparansi dalam masalah militer dapat memberikan kontribusi yang berharga bagi upaya-upaya tersebut di atas.

Berbagai studi yang dilakukan oleh pengawas PBB di samping segenap pengalaman aktual yang didapatkan dari berbagai belahan dunia, dapat membantu membangun sebuah repertoire standar dari upaya-upaya pengembangan saling kepercayaan sehingga dapat disafankan dan dilaksanakan pada segenap tindakan preventif ke dalam berbagai pilihan. Secara normal langkah-langkah itu antara lain, misalnya notifikasi awal atas gerakan pasukan dalam zona-zona tertentu, pertukaran pengamat militer dan pertukaran informasi atas berbagai struktur atau aktivitas militer tertentu. Keterbukaan secara sukarela atas masalah-masalah tersebut dapat membantu meningkatkan transparansi dan, pada gilirannya, saling kepercayaan,

Tugas berikutnya adalah penciptaan perdamaian (*peace making*). Tugas ini mencakup semua upaya untuk mencapai penyelesaian secara damai semua perselisihan seperti yang tercakup dalam Bab VI Piagam PBB. Meskipun perlucutan senjata dan pengaturan senjata secara khusus tidak diatur dalam Bab itu, tetapi segenap upaya dalam bidang ini sering menjadi bagian dari penyelesaian setiap konflik itu sendiri. Dalam banyak daerah konflik, upaya melucuti kekuatan senjata masing-masing pihak yang bertikai dapat menjadi satu bagian integral penyelesaian secara

damai. Di Afrika, Asia dan Amerika Latin misalnya, krisis sering diperburuk oleh kehadiran sejumlah besar senjata ilegal,⁶⁰ dan pembendungan senjata-senjata itu melalui upaya-upaya pemeliharaan perdamaian PBB merupakan langkah yang sangat penting dalam memfasilitasi upaya diplomatik penciptaan perdamaian.

Kemudian tugas pemeliharaan perdamaian (*peace keeping*). Pemeliharaan perdamaian telah memberikan dimensi-dimensi baru dalam tahun-tahun terakhir, melibatkan segenap upaya aktif seperti melucuti senjata atau menahan gerakan pihak-pihak yang bertikai, mengamankan pengiriman bantuan kemanusiaan dan melucuti instalasi-instalasi militer. Secara tradisional, pemeliharaan perdamaian sering mencakup dikirimkannya pasukan PBB dalam rangka memisahkan pihak-pihak yang bertikai, dan saling mengawasi satu sama lain. Kini, upaya-upaya ini telah diperluas yang mencakup upaya-upaya penciptaan perdamaian. Lebih dari itu, bahkan kini upaya PBB dalam bidang ini telah banyak dilakukan dalam konflik-konflik internal ketimbang konflik antar-negara. Jika ada sebuah pemerintahan yang diakui secara internasional dengan mana PBB memiliki kewenangan bertindak, upaya internasional yang diwakili oleh pengiriman pasukan pemeliharaan perdamaian dapat juga mencakup pengumpulan dan penyitaan senjata-senjata dari pihak-pihak yang bertikai. Pengalaman yang telah dilakukan pasukan PBB di Timor-Timur pasca-jajak pendapat menunjukkan hal ini. Untuk itu, satu pelajaran yang dapat ditarik dari gagasan dan praktek seperti ini adalah bahwa semakin dibutuhkan kerja sama dan dukungan dari badan-badan yang langsung terkait dengan tugas perlucutan senjata dan pemeliharaan perdamaian PBB. Dalam persiapan pemberian mandat bagi pelaksanaan operasi pemeliharaan perdamaian, dimasukkannya tugas-tugas yang berkaitan dengan perlucutan senjata dalam pengertian yang paling luas adalah sebuah terobosan diplomatik yang penting.

⁶⁰ Dalam konteks konflik internal di suatu negara saja aspek ini terbukti sangat memperburuk kondisi pertikaian. Lihat saja misalnya, konflik internal di Ambon, Indonesia, di mana konflik diperburuk oleh adanya aliran, walaupun ringan, senjata ilegal.

Kemudian juga masalah penegakan perdamaian (*peace enforcement*). Berdasar Bab VII Piagam PBB, penegakan perdamaian adalah manifestasi yang paling murni dari konsepsi keamanan kolektif yang sebelumnya telah dilakukan oleh Liga Bangsa-Bangsa. Presiden Woodrow Wilson menilai bahwa upaya perlucutan senjata yang efektif merupakan prasyarat yang penting bagi keberhasilan penciptaan keamanan kolektif. Di sinilah ada kaitan langsung terhadap semua upaya global dalam bidang perlucutan senjata. Di samping dari penilaian umum tadi, secara empiris konsepsi ini telah berhasil dijalankan yakni ketika terjadi krisis di Kuwait, yang telah membuktikan bahwa segenap upaya yang dilakukan UNSCOM---dibangun atas resolusi DKJ PBB No. 687 tahun 1991---dan IAEA untuk menghapuskan dan menghancurkan senjata perusak massal Irak---nuklir, biologi dan kimia---dan rudal-rudal yang berjangkauan menengah, semuanya ini dilaksanakannya dalam konteks penegakan perdamaian.

Dan yang terakhir adalah tugas pembangunan perdamaian (*peace-building*). Pembangunan perdamaian mencakup semua upaya untuk menstabilkan wilayah-wilayah krisis dan situasi paska-perang. Perlucutan senjata jelas menjadi sebuah elemen yang sangat berguna di sini, terutama dalam tingkat regional. Semakin diakuinya pembangunan perdamaian sebagai sebuah kegiatan tetap atau jangka panjang dari PBB, akan semakin menguatkan upaya-upaya perlucutan senjata tradisional dan global.

Upaya penciptaan perdamaian dan keamanan Internasional melalui inisiatif penguatan regim internasional dan dukungan terhadap tugas-tugas badan dunia pada bidang pengawasan dan perlucutan senjata internasional, beberapa hal penting yang perlu mendapat perhatian dan dukungan IPU adalah sebagai berikut.

Peran aktif dan inisiatif-inisiatif baru IPU dalam mendesak setiap negara melalui parlemen nasional masing-masing negara untuk ikut serta aktif dalam upaya-upaya pengawasan dan perlucutan senjata harus terus dilakukan. Hal ini sebenarnya sebagai sesuatu yang semestinya dilakukan

IPU bila kita kaitkan dengan tujuan IPU sendiri. Kemudian, IPU juga semakin dituntut untuk lebih memberikan perhatian dalam bidang ini sehingga IPU, melalui segenap keputusan yang diambilnya apakah dalam bentuk resolusi, pembentukan komite-komite kerja atau *ad hock* untuk menentukan tindakan apa yang semestinya dilakukan, apalagi situasi keamanan dunia akibat semakin intensifnya perlombaan senjata dan program pengembangan senjata konvensional lainnya dewasa ini sudah berada pada titik yang mengkhawatirkan.

Kemudian, seperti yang telah selama ini lakukan, IPU harus terus memberikan komitmennya untuk terus memberikan dukungan dan bekerja sama secara erat terhadap upaya-upaya PBB dalam bidang ini. Lebih dari itu, sebagai sebuah organisasi parlemen dunia, untuk lebih memperkuat daya tawarnya secara internasional terutama terhadap negara-negara besar secara militer, IPU harus bekerja sama dengan organisasi-organisasi parlemen regional, organisasi-organisasi antar-pemerintahan dan LSM internasional lainnya untuk lebih mengefektifkan upaya pengawasan dan perlucutan senjata menuju tata dunia yang stabil dan damai.

Dan terakhir, IPU dapat memberikan dukungan politik dan menginisiatifkan untuk dilembagakan secara internasional melalui parlemen nasional masing-masing terhadap gagasan agung pemenang hadiah Nobel dan mantan President Costa Rica, Oscar Arias, atas perlunya pembentukan sebuah Dana Demiliterisasi Global. Secara singkat gagasan itu adalah membentuk dana yang disetorkan secara sukarela oleh setiap negara yang diambil dari pengurangan dana untuk belanja militer sehingga dapat memungkinkan dunia untuk mengambil keuntungannya dari jumlah kumulatif dana yang terkumpul tersebut. Keuntungan yang dapat dipakai untuk program demiliterisasi dikonsepsikan sebagai dividen perdamaian (*peace dividends*).⁶¹

⁶¹ Lihat paper Oscar Arias, "Human Security: Our Common Responsibility", *Disarmament. A Periodic Review of the U.N.*, Vol. XIX, No. 3 (New York, 1996), hal. 15.

Dengan jumlah kumulatif yang besar, diharapkan dana ini dapat menstimulasi penurunan belanja militer dengan cara mengaitkan pengurangan belanja militer ini dengan upaya konsolidasi perdamaian dunia. Setiap negara di dunia, kaya atau miskin, sudah tentu harus punya komitmen untuk menurunkan belanja militernya senilai 3% setiap tahun. Negara kaya juga harus bersedia menyerahkan setidaknya seperlima dari tabungannya bagi dana demiliterisasi berdasarkan yurisdiksi internasional. Negara berkembang juga harus memberikan sumbangannya untuk tujuan serupa meskipun nilainya mungkin lebih kecil, misalnya sepersepuluh dari tabungannya. Dengan cara seperti inilah, jumlah dana perdamaian ini (*peace dividend*) dapat digunakan dalam rangka meningkatkan demiliterisasi global.⁶²

VI Kesimpulan

Mencermati perkembangan keamanan dunia dewasa ini, secara khusus dari aspek persenjataan, peran diplomatik IPU untuk lebih memberdayakan fungsi segenap regim pengawasan dan perlucutan senjata global yang ada sekarang ini harus terus dibuktikan. Di samping itu, sikap, kebijakan dan inisiatif IPU untuk terus mendorong negara-negara di dunia dalam rangka bekerja sama dalam pengawasan dan perlucutan senjata global semakin dituntut untuk ditingkatkan. Untuk itu setelah beberapa waktu, IPU tidak mengambil sikap dan kebijakan bagi pengawasan dan perlucutan senjata, kini sudah saatnya untuk memulainya.

Bukan itu saja, satu hal penting yang harus dievaluasi oleh IPU adalah seberapa jauh segenap resolusi dan keputusan IPU bisa memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pembuatan kebijakan setiap negara secara individual. Untuk itu, peran parlemen negara-negara

⁶² *Ibid.* Mendesaknya masalah ini sampai-sampai dalam artikelnya, Greg R. Albrecht, "Swords into Plowshares", menulis : "For thousands of years, human have dreamed of peace disarmament". Di samping itu pada bagian lain ia juga mengkritik atas ironisme komitmen politik sejati para negarawan atau setiap negara untuk menghindari perang tetapi tetap mempertahankan postur pertahanan yang besar : "How ironic the military force has to be used to relieve hunger and suffering caused by war". Lihat *The Plain Truth*, (October, 1993), hal. 14-16.

anggota IPU secara individual terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintahnya harus terus diwujudkan. Alasannya jelas, bahwa IPU bukanlah sebuah entitas politik dunia yang memiliki sifat seperti *world legislative*, sehingga peran parlemen negara-negara anggota IPU dalam meneruskan hasil resolusi dan keputusan IPU sangatlah perlu.

Untuk mencapai tujuan ini, IPU harus terus menginisiatifkan negara-negara nuklir utama, untuk meningkatkan sebuah proses negosiasi di antara mereka sendiri dalam rangka mencapai sebuah pengurangan yang berarti terhadap kekuatan militer mereka. IPU juga harus terus mendorong negara-negara lain untuk terjun dalam proses ini sehingga dapat melibatkan semua negara dan pada gilirannya dapat mendorong bagi terciptanya pengurangan dan penghapusan disparitas persenjataan dan kekuatan militer antara masing-masing negara.

Meskipun proses perlucutan dan pengawasan senjata sudah seharusnya mencakup semua tipe sistem persenjataan dan kekuatan militer, bagaimanapun, beberapa prioritas perlu diberikan. Dukungan politik dan kerja sama IPU dengan regim pengawasan dan perlucutan senjata global, organisasi pemerintah dan sejumlah LSM internasional dalam menentukan prioritas perlucutan dan pengawasan senjata sangatlah penting.

Seperti kita ketahui bahwa meskipun sejumlah regim internasional pengawasan senjata perusak massal dan konvensional telah terakomodasikan secara internasional, namun bukan berarti regim tersebut telah bekerja secara efektif. Apalagi menyangkut persenjataan konvensional karena terkait dengan upaya ikut serta berpartisipasi dalam proses penghapusan dan pengurangan senjata di satu sisi sementara di sisi lain proses itu diharapkan tidak mengurangi tingkat keamanan mereka. Oleh karena, serangkaian upaya penganutan sejumlah langkah pengembangan saling kepercayaan (CBMs) antar-negara kiranya sangat membantu mengatasi dilema tersebut. Dan dapat dipastikan, dukungan politik dan inisiatif lembaga-lembaga internasional yang terkait saat ini adalah sebuah keniscayaan. Peningkatan peran PBB dalam bidang ini dapat menjadi motor penggerak utama menuju terciptanya keamanan dan perdamaian dunia.

Diakui dalam waktu 20 tahun terakhir, segenap perjanjian multilateral dan bilateral telah yang telah disetujui terbukti dapat mengurangi kemungkinan pecahnya perang nuklir. Namun demikian, cakupan dan efektifitasnya perlu ditingkatkan terutama dalam isu senjata nuklir. Isu program pengembangan senjata nuklir beberapa tahun terakhir di beberapa kawasan dunia dapat menjadi pengalaman berharga betapa upaya ke arah pengawasan dan perlucutan senjata nuklir menyeluruh harus semakin diefektifkan oleh masyarakat internasional. Oleh karena itu, kini sudah saatnya momentum politik baru harus diarahkan pada proses tersebut. Dukungan politik IPU lebih lanjut dalam proses ini sudah sepatutnya diberikan untuk mendukung upaya yang telah dilakukan oleh badan dunia sebelumnya.

Aspek lain yang juga penting dalam rangka tercapainya pengawasan dan perlucutan senjata global yang semakin efektif adalah upaya untuk terus mendukung dan mengintegrasikan segenap upaya yang dilakukan badan-badan dunia lainnya, terutama PBB, yang terkait dengan masalah ini. Dengan kata lain, perlu dilakukannya sebuah pendekatan yang integral sehingga dapat mendukung dan saling melengkapi satu sama lain. Sehingga berbagai tugas badan-badan dunia tersebut dalam rangka menciptakan dan mempertahankan perdamaian dunia dapat lebih efektif dan optimal. Dan dapat dipastikan dukungan politik masyarakat internasional dan badan-badan multilateral lainnya kini sudah sepantasnya ditingkatkan.

Akhirnya, satu hal penting yang harus dilakukan IPU mulai sekarang adalah konsistensi dan independensi IPU sendiri terhadap aktor internasional lainnya, terutama dari negara-negara besar. Hal ini penting karena terbukti banyak organisasi multilateral yang tidak bisa menunjukkan independensinya, kalau tidak dapat disebut terjerumus ke dalam kepentingan-kepentingan negara besar, sehingga segenap langkah diplomatik dan politis yang telah dijalankan tidak cukup memberikan hasil yang optimal.

ooOOoo

Daftar Pustaka

- Albrecht, Greg R. "Swords into Plowshares", *The Plain Truth*, (October, 1993).
- Azambuja, Marcos Castrioto de. "A New Vision is Needed: A Chairman's Perspective", *Disarmament*, Periodical Review of the UN, Vol. XVII, No. 2 (New York, 1994).
- Arias, Oscar. "Human Security: Our Common Responsibility", *Disarmament*, Periodical Review of the UN, Vol. XIX, No.32 (New York, 1996).
- Fisher, Richard D., Jr. "China's Missile Defense Ruse", *Asian Wall Street Journal*, 27 Juli 2000.
- Goulding, Marrack. "Expanding the Disarmament Agenda", *Disarmament*, Periodical Review of the UN, Vol. XIX, No. 2 (New York, 1996).
- Habib, A. Hasnan. *Kapita Selekt: Strategi dan Hubungan Internasional*, Jakarta: CSIS, 1997.
- Inter-Parliamentary Conference*, Preliminary Document, Vol. I, the LXXth. Conference (Geneve, the Secreatriat of the Union, 1983).
- _____, Summary Records, the LXXIst. Conference (Geneve, the Secreatriat of the Union, 1984).
- _____, Summary Records, the LXXIInd. Conference (Geneve, the Secreatriat of the Union, 1984).
- _____, Summary Records, the LXXVth. Conference (Geneve, the Secreatriat of the Union, 1986).
- _____, Summary Records, the LXXVIIIth. Conference (Geneve, the Secreatriat of the Union, 1987).
- _____, Summary Records, the LXXXIIIth. Conference (Geneve, the Secreatriat of the Union, 1990).

- _____, Summary Records, the LXXXVth. Conference (Geneve, the Secreatariat of the Union, 1991).
- _____, Summary Records, the 93rd. Conference (Geneve, the Secreatariat of the Union, 1995).
- _____, Summary Records, the 94th. Conference (Geneve, the Secreatariat of the Union, 1995).
- _____, Summary Records, the 96th. Conference (Geneve, the Secreatariat of the Union, 1996).
- Kemp, Geoffrey. "The Control of the Middle East Arms Race" disajikan A. Stivachtis dalam Bjorn Moller (et.als.), *Non-Offensive Defense In the Middle East?*, UN, New York & Geneve: UNIDIR, 1998.
- Lawrence, Susan V. "Non-Proliferation, China's Perspective", *Far Eastern Economic Review*, Vol. 163, No. 29, (20 Juli 2000).
- Nainggolan, Poltak Partogi, (et.als.). *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: PPPI DPR-RI, 1997.
- Nicholson, Michael. *International Relations*, London: Macmillan Press, 1998.
- Pedraza, Jorge Moralese, "Disarmament after Bipolarism: a Programme for the 1990s, *Disarmament*, Periodical Review of the UN, Vol. XVII, No. 2 (New York, 1994).
- Richardson, Michael. "Russia Takes Aim At Missile Issue", *International Herald Tribune*, 28 Juli 2000.
- Tornudd, Klaus. Integrating Disarmament and Arms Race Regulation with the UN Peace Activities, *Disarmament*, Periodical Review of the UN, Vol. XVII, No. 2 (New York, 1994).
- Wheeler, Nicholas J. & Ken Booth, "Security Dilemma", dalam John Baylis & N.J. Rengger (eds.), *Dilemmas of World Politics*, dalam Bjorn Moller (et.als.), *Non-Offensive Defense In the Middle East?*,

UN, New York & Geneve: UNIDIR, 1998.

Walker, William & Frans Berkhout. *Fissile Material Stocks: Characteristics, Measures and Policy Options*, UN, New York & Geneve: UNIDIR, 1999.

Surat kabar :

International Herald Tribune, 24 Oktober 1999.

_____, 20 April 1999.

_____, 25 April 2000.

_____, 25 Mei 2000.

_____, 8 Juni 2000.

_____, 22 Juni 2000.

_____, 11 Juli 2000.

_____, 18 Juli 2000.

_____, 19 Juli 2000.

Kompas, 26 Juni 2000.

_____, 8 Juli 2000.

_____, 10 Juli 2000.

_____, 17 Juli 2000.

Media Indonesia, 8 Juli 2000.

_____, 28 Juli 1999.

Republika, 13 April 1999.

_____, 15 Oktober 1999.

_____, 18 Oktober 1999.

_____, 22 Oktober 1999.



A B II

PERAN IPU DALAM MENUNTASKAN MASALAH-MASALAH TRANSNASIONAL

Oleh : Adirini Pujayanti*

I. Pendahuluan

Dalam era globalisasi yang tengah kita jalani saat ini, hampir tidak ada lagi negara yang dapat berdiri sendiri dan menutup diri dari situasi dan kondisi yang terjadi di negara lain. Dengan kata lain setiap negara hidup dalam situasi yang saling tergantung satu dengan lainnya (*era of interdependence*). Karena kemajuan telekomunikasi dan semakin baiknya sistem transportasi telah membuat dunia menjadi semakin sempit sehingga jarak antar satu negara dengan negara lainnya hampir tidak ada. Dunia berubah menjadi satu kampung besar atau a *global village*.¹ Ikatan ketergantungan juga terjadi antara generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Dalam kondisi yang seperti ini masalah sosial yang terjadi di satu negara akan cepat berkembang dan meluas ke negara-negara lain. Kondisi ini juga semakin diperburuk dengan masih kuatnya faktor-faktor penting yang menyebabkan terjadinya masalah transnasional dan celah bagi munculnya tindak kekerasan, yaitu kemiskinan, pelanggaran HAM dan keterbelakangan pembangunan.² Dengan situasi sekarang ini masalah sosial di satu negara dengan cepat berpindah dan menyebar ke negara-negara lain sehingga akhirnya menjadi problem internasional.

Secara umum dapat dikatakan bahwa suatu kondisi mulai menjadi masalah sosial disaat masyarakat memutuskan bahwa mereka memerlukan perubahan yang menuju kepada kebaikan. Perbaikan ke

* Penulis adalah Asisten Peneliti Madya pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI

¹ Robert O Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Independence*, Second Edition, Harper Collins Publisher, Harvard, 1989, hal. 3.

² Boutros Boutros-Ghali, *Building Peace And Development 1994*, Annual Report On The Work Of The Organization, United Nations, NY, 1994, hal. 113.

arah yang diinginkan tersebut hanya akan tercapai melalui usaha bersama atau *collective action*.³ Dalam kondisi dimana wilayah teritorial negara terhapus oleh peran aktor-aktor nonteritorial, yang salah satunya adalah organisasi internasional, akan menimbulkan *interdependence* yang semakin kuat dalam mempengaruhi situasi politik internasional. Setiap kebijakan yang dibuat suatu negara sedikit banyak juga akan mempengaruhi kondisi di negara lain. Maka untuk menanggulangi masalah tersebut perlu digalang suatu kerjasama internasional, yang tidak hanya melibatkan pemerintah tetapi juga seluruh lapisan masyarakat, termasuk juga lembaga legislatif atau parlemen.

Dalam kapasitasnya sebagai sebuah organisasi parlemen sedunia, IPU atau Persatuan Parlemen Sedunia, seharusnya dapat berperan lebih aktif untuk menuntaskan masalah transnasional ini. Kerjasama parlemen internasional untuk menanggulangi masalah sosial transnasional ini masih sangat diperlukan, terutama, sebagai pendukung utama kebijakan pemerintah. IPU sebagai sebuah organisasi internasional bukan merupakan sumber hukum secara definitif tetapi lebih kepada *institutionalized policy networks*,⁴ dimana parlemen dari berbagai negara dapat saling bekerja sama dan mengkoordinasikan kebijakan yang mereka buat mengenai penanganan suatu masalah. Selain itu kekuatan IPU juga sangat tergantung dari kekuatan politik yang dimiliki parlemen di masing-masing negara⁵. Sehingga meskipun resolusi yang dikeluarkan IPU tidak bersifat mengikat dan lebih merupakan rekomendasi bagi pemerintah, implementasi dari kebijakan tersebut juga tergantung dari kekuatan politik yang dimiliki parlemen di masing-masing negara. Perhatian IPU dalam masalah sosial ini disusun berdasarkan prioritas, yaitu:⁶

³ Joseph Julian, *Social Problems*, Third Edition, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1980, hal. 3.

⁴ Charles Carstairs and Richard Ware, *Parliament and International Relations*, Open University Press, Philadelphia, 1991, hal.256.

⁵ *Ibid.*, hal. 37.

⁶ Lihal IPU, (Copenhagen 6-12 Maret 1995) Message Of The Inter-Parliamentary Union To The World Summit For Social Development:8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-All/wssd.htm>:1-6

- a. Membangun fondasi yang baru bagi keselamatan manusia yang menjamin keamanan manusia dalam rumah, pekerjaan, masyarakat, dan di dalam lingkungannya,
- b. Menjamin adanya prioritas tertinggi dimana tidak ada manusia yang kekurangan makan, tidak ada anak-anak yang tidak mendapat pendidikan, tidak ada manusia tidak mendapat perawatan kesehatan yang paling dasar atau air minum yang terjamin kesehatannya, dimana mereka dapat menentukan sendiri ukuran kebutuhan bagi keluarganya,
- c. Memperbesar upah dan kepuasan pekerja,
- d. Membangun kehidupan lebih demokratis dan partisipasi,
- e. Memperluas lingkup pilihan masyarakat,
- f. Dan juga memikirkan kebutuhan generasi mendatang

Atau sesuai dengan dengan cita-cita IPU adalah untuk menciptakan pembangunan sumber daya manusia yang berkelanjutan (*sustainable human development*). Hal ini telah dinyatakan dalam pesan IPU kepada pertemuan puncak dunia mengenai masalah pembangunan sosial di Copenhagen tahun 1995. Dengan pengamatan yang jeli dari IPU diharapkan masalah sosial transnasional ini akan lebih diperhatikan dan mendapat penyelesaian.

Meningkatnya masalah-masalah sosial transnasional belakangan ini memang cukup meresahkan. Diantara sekian banyak masalah sosial transnasional yang terjadi saat ini, penulis melihat masalah terorisme internasional dan perdagangan gelap obat-obat terlarang, masalah imigran ilegal, dan epidemi HIV/AIDS masih perlu mendapat perhatian yang lebih besar dari IPU karena dampaknya yang sangat membahayakan umat manusia di seluruh dunia. Pemilihan topik di atas juga dengan asumsi masalah tersebut merupakan persoalan yang belum terpecahkan baik di negara berkembang maupun di negara maju. Dan, dalam perkembangan terakhir untuk menyelesaikan masalah tersebut perlu kerjasama yang erat dari negara maju dan negara berkembang.

Bagaimana sikap IPU menghadapi masalah sosial transnasional tersebut akan menjadi bagian dari kajian dalam tulisan ini. Kajian ini mencoba menganalisisnya selalui studi pustaka serta berbagai surat kabar yang dianggap dapat mendukung dan memperjelas arah penulisan.

II. Terorisme Internasional dan Penyebaran Obat-obatan Terlarang

Terorisme merupakan bentuk kekerasan yang digolongkan ke dalam kekerasan politik atau juga kekerasan sipil. Dalam pengertian hubungan internasional seperti yang diterangkan Jack C. Plano dan Roy Olton dalam kamus hubungan internasional, terorisme adalah:

"Kegiatan negara atau pelaku non negara yang mempergunakan tehnik kekerasan dalam usahanya menggapai tujuan politik. Metode yang dipakai kaum teroris termasuk pembajakan pesawat, penyanderaan, sabotase, pemboman, perampokan bank, penculikan pemimpin politik serta pembunuhan bermotif politik. Secara umum tindakan terorisme ini digunakan untuk menekan dan melemahkan moral pihak musuh. Lebih lanjut juga dijabarkan bahwa kebanyakan teroris adalah manusia idealis yang menganggap dirinya sebagai patriot atau pembela hak rakyat".⁷

Di lain pihak ada pula yang mengartikan terrorisme sebagai sikap putus asa dari kelompok-kelompok lemah dalam upayanya mencoba melawan kekakuan batas, kekuasaan, dan pembagian kekayaan yang telah digariskan dalam sistem internasional.⁸ Sedangkan sebuah teori di Perancis mengumpamakan terrorisme sebagai senjata dari pihak yang lemah untuk melawan dan dianggap sebagai sebagai pihak yang kuat.⁹

Dalam tiga dekade setelah Perang Dunia II kebanyakan organisasi pembebasan nasional mempergunakan cara terorisme dalam usahanya

⁷ Jack C. Plano dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional* (terjemahan Wawan Juanda), CV Abardin, Bandung, 1990, hal.169.

⁸ Paul Wilkinson, *Terrorism & the Liberal State*, Second Edition, Macmillan Education Ltd., Hong Kong, 1986, hal.xiii.

⁹*Idem.*

- a. Membangun fondasi yang baru bagi keselamatan manusia yang menjamin keamanan manusia dalam rumah, pekerjaan, masyarakat, dan di dalam lingkungannya,
- b. Menjamin adanya prioritas tertinggi dimana tidak ada manusia yang kekurangan makan, tidak ada anak-anak yang tidak mendapat pendidikan, tidak ada manusia tidak mendapat perawatan kesehatan yang paling dasar atau air minum yang terjamin kesehatannya, dimana mereka dapat menentukan sendiri ukuran kebutuhan bagi keluarganya,
- c. Memperbesar upah dan kepuasan pekerja,
- d. Membangun kehidupan lebih demokratis dan partisipasi,
- e. Memperluas lingkup pilihan masyarakat,
- f. Dan juga memikirkan kebutuhan generasi mendatang

Atau sesuai dengan dengan cita-cita IPU adalah untuk menciptakan pembangunan sumber daya manusia yang berkelanjutan (*sustainable human development*). Hal ini telah dinyatakan dalam pesan IPU kepada pertemuan puncak dunia mengenai masalah pembangunan sosial di Copenhagen tahun 1995. Dengan pengamatan yang jeli dari IPU diharapkan masalah sosial transnasional ini akan lebih diperhatikan dan mendapat penyelesaian.

Meningkatnya masalah-masalah sosial transnasional belakangan ini memang cukup meresahkan. Diantara sekian banyak masalah sosial transnasional yang terjadi saat ini, penulis melihat masalah terorisme internasional dan perdagangan gelap obat-obat terlarang, masalah imigran ilegal, dan epidemi HIV/AIDS masih perlu mendapat perhatian yang lebih besar dari IPU karena dampaknya yang sangat membahayakan umat manusia di seluruh dunia. Pemilihan topik di atas juga dengan asumsi masalah tersebut merupakan persoalan yang belum terpecahkan baik di negara berkembang maupun di negara maju. Dan, dalam perkembangan terakhir untuk menyelesaikan masalah tersebut perlu kerjasama yang erat dari negara maju dan negara berkembang.

Bagaimana sikap IPU menghadapi masalah sosial transnasional tersebut akan menjadi bagian dari kajian dalam tulisan ini. Kajian ini mencoba menganalisisnya selalui studi pustaka serta berbagai surat kabar yang dianggap dapat mendukung dan memperjelas arah penulisan.

II. Terorisme Internasional dan Penyebaran Obat-obatan Terlarang

Terorisme merupakan bentuk kekerasan yang digolongkan ke dalam kekerasan politik atau juga kekerasan sipil. Dalam pengertian hubungan internasional seperti yang diterangkan Jack C. Plano dan Roy Olton dalam kamus hubungan intemasional, terorisme adalah:

"Kegiatan negara atau pelaku non negara yang mempergunakan tehnik kekerasan dalam usahanya menggapai tujuan politik. Metode yang dipakai kaum teroris termasuk pembajakan pesawat, penyanderaan, sabotase, pemboman, perampokan bank, penculikan pemimpin politik serta pembunuhan bermotif politik. Secara umum tindakan terorisme ini digunakan untuk menekan dan melemahkan moral pihak musuh. Lebih lanjut juga dijabarkan bahwa kebanyakan teroris adalah manusia idealis yang menganggap dirinya sebagai patriot atau pembela hak rakyat".⁷

Di lain pihak ada pula yang mengartikan terrorisme sebagai sikap putus asa dari kelompok-kelompok lemah dalam upayanya mencoba melawan kekakuan batas, kekuasaan, dan pembagian kekayaan yang telah digariskan dalam sistem internasional.⁸ Sedangkan sebuah teori di Perancis mengumpamakan terrorisme sebagai senjata dari pihak yang lemah untuk melawan dan dianggap sebagai sebagai pihak yang kuat.⁹

Dalam tiga dekade setelah Perang Dunia II kebanyakan organisasi pembebasan nasional mempergunakan cara terorisme dalam usahanya

⁷ Jack C. Plano dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional* (terjemahan Wawan Juanda), CV Abardin, Bandung, 1990, hal 169.

⁸ Paul Wilkinson, *Terrorism & the Liberal State*, Second Edition, Macmillan Education Ltd., Hong Kong, 1986, hal.xiii.

⁹ *Idem*.

tidak jelas, dan dogma-dogma yang mereka yakini juga seringkali hanya merupakan percampuran dari berbagai ideologi lama. Meskipun alasan mereka melakukan gerakan terorisme juga bermacam-macam dan berbeda satu dengan lainnya. Namun ada satu persamaan yang dimiliki oleh semua kelompok teroris, yaitu tindakan mereka yang menghalalkan segala cara demi tercapainya tujuan yang mereka cita-citakan.¹¹ Hal ini akhirnya menjadi masalah sosial karena untuk membiayai kegiatan mereka seringkali cara yang ditempuh sangat merugikan masyarakat. Misalnya dengan melakukan perdagangan senjata, obat-obatan terlarang, penyanderaan, perampokan, penculikan, dan berbagai aktifitas ilegal lainnya. Persamaan dalam kegiatan yang ilegal ini, seringkali, menyatukan berbagai kelompok gerakan terorisme ini dalam jaringan kerjasama. Misalnya dalam hal pencurian senjata, pemalsuan dan pencurian dokumen, pelatihan senjata bagi kader-kadernya, menyediakan tempat persembunyian bagi para teroris yang sedang dicari oleh pihak berwajib. Kepentingan yang sama ini akhirnya mempertemukan mereka dalam suatu kerjasama membentuk suatu jaringan terorisme transnational.

Kondisi saat ini telah menunjukkan adanya suatu terorisme internasional yang semakin meningkat, yaitu:

"Bentuk kekerasan politik yang melibatkan warga atau wilayah lebih dari satu negara. Terorisme internasional dapat juga diartikan sebagai tindakan kekerasan yang dilakukan di luar ketentuan diplomasi internasional dan perang. Sebagai sasaran dipilih benda hidup atau mati, misalnya diplomat, pejabat, pengusaha, pesawat terbang, dan sebagainya. Tindakan teror itu dimotivasi oleh keinginan mempengaruhi dan mendapat perhatian masyarakat dunia terhadap aspirasi yang diperjuangkan".¹²

Perkembangan terakhir yang cukup mengkhawatirkan adalah jaringan kerja kelompok teroris, terutama dengan alasan agama, telah meluas

¹¹ *Idem*.

¹² A. Hasnan Habib, *Kapita Selekta: Strategi Dan Hubungan Internasional*, CSIS, Jakarta, 1997, hal. 579.

melampaui batas negara sehingga sangat menyulitkan pemerintah asalnya untuk melakukan kontrol, dan bagi masyarakat internasional untuk menumpasnya.¹³ Kecenderungan penyelesaian konflik domestik dengan cara mengangkat masalah tersebut melalui gerakan terorisme internasional untuk mendapat perhatian yang lebih besar dari pemerintahnya maupun masyarakat internasional juga semakin meningkat. Sebagai contoh, kegagalan penyelesaian sengketa Kashmir antara India dan Pakistan, masalah Taleban di Afghanistan, maupun masalah Moro di Filipina.¹⁴ Konflik yang tidak kunjung selesai tersebut telah menyebabkan gerakan terorisme di negara asalnya meluas menjadi masalah kawasan bahkan masalah internasional. Dilema yang muncul kemudian disaat jaringan antara gerakan separatis lokal dan kelompok ekstremis Islam ini semakin kuat, koordinasi diantara negara-negara kawasan tempat dimana asal konflik itu timbul sangat lemah.

Meningkatnya gerakan terorisme di dunia internasional juga menjadi perhatian dari IPU. Namun seperti berbagai organisasi internasional

¹³ Lihat tulisan Ahmad Rashid, "Heart of Drakness", dalam *Far Eastern Economic Review*, edisi 5 Agustus 1999, Vol. 162 No 31. hal. 8-12.

¹⁴ Sebagai contoh munculnya kelompok Abu Sayyaf yang bertujuan mendirikan negara Islam Moro terpisah dari Filipina, sebenarnya lebih disebabkan karena kemiskinan, kurangnya kesempatan bagi kalangan muda untuk maju dan keterbelakangan pembangunan. Menurut data yang dimiliki pihak militer Filipina, kelompok beranggotakan lebih dari 1000 orang ini menjadi kuat karena membina hubungan dengan kelompok Islam militan di berbagai penjuru dunia, khususnya di Timur Tengah. Bantuan yang mereka terima diantaranya adalah bantuan dana dan Osama bin Laden, pelatihan militer, bantuan logistik, tenaga ahli dan akses menuju jaringan teroris internasional. Sebagai gantinya kelompok ini memberikan tempat berlindung bagi kelompok teroris lainnya. Penyanderaan 28 murid dan guru di suatu sekolah di pulau Basilan, 900 km Selatan Manila, dengan salah satu tuntutan pembatasan 3 militan yang ditahan di AS atas tuduhan melakukan aksi peledakan bom termasuk dalam aksi peledakan bom di gedung World Trade Center New York tahun 1993, diduga juga merupakan upaya kelompok ini memperkuat ikatannya dengan jaringan teroris Islam garis keras lainnya. Rasa solidaritas yang kuat diantara kelompok teroris berideologi sama memang kuat. Lihat *Far Eastern Economic Review*, 11 Mei 2000, Vol.163 No. 19, hal. 8. Tindakan kelompok Abu Sayyaf kembali menjadi perbincangan ketika mereka melakukan aksi penculikan dan penyanderaan 20 orang wisatawan manca negara di Pulau Sipandan, sekitar 30 km dari perairan Sabah Malaysia. Semula diperkirakan sikap kelompok Abu Sayyaf ini merupakan strategi agar tekanan militer Filipina terhadap basis kelompok perlawanan di Basilan diperingsan, dan peringatan pada pemerintah Filipina agar tuntutan mereka sebelumnya dipenuhi. Tetapi pada akhirnya para sandera itu mulai dilepaskan setelah tercapai kesepakatan mengenai jumlah uang tebusan yang diminta. *International Herald Tribune*, 26 April 2000.

lainnya masih belum memandang bahwa masalah ini harus dibahas tersendiri. Di tahun 1989, IPU mengaitkan masalah terorisme ini dengan penanganan masalah pariwisata dan turisme. Umumnya masyarakat internasional bersikap pasif terhadap masalah ini, reaksi berupa kecaman atau kutukan baru akan muncul bila terjadi tindakan terorisme yang luar biasa atau menimbulkan korban jiwa. Hal ini cukup memprihatinkan karena selama dua dekade terakhir, korban meninggal akibat gerakan terorisme ini telah mencapai lebih dari 5000 jiwa.¹⁵ Meskipun korban dari gerakan terorisme ini terus meningkat, perhatian dan kerjasama internasional untuk menanggulangi masalah ini masih sangat kurang. Hal ini dapat disebabkan karena masih adanya anggapan bahwa masalah terorisme ini hanyalah masalah kecil dibandingkan dengan berbagai masalah lain yang membahayakan jiwa manusia.¹⁶

Tekanan yang diberikan IPU dengan mengaitkan masalah terorisme dengan turisme ini memang tidak sepenuhnya salah mengingat para turis, terutama dari Amerika Serikat, kini memang menjadi incaran pertama penculikan.¹⁷ Di lain pihak pada banyak negara sektor pariwisata ini merupakan salah satu sendi utama perekonomian negara. Hal ini tercermin dalam *Inter-Parliamentary Conference on Tourism* (The Hague, 10 - 14 April 1989), dimana IPU mengecam keras terorisme yang meningkat belakangan ini.

"Terrorism constitutes a real threat for tourism and tourist movements. Acts of terrorism must be imprescriptible, those who commit such acts must be treated like any other criminals and should be pursued and punished; therefore no country can be safe heaven for terrorists".¹⁸

¹⁵ John T. Rourke, *International Politics on the World Stage*, Second Edition, The Dushkin Publishing Group, Inc., Connecticut, 1989, hal. 303.

¹⁶ *Ibid.*, hal. 304.

¹⁷ *Media Indonesia*, 3 Mei 2000, hal.19.

¹⁸ Lihat Principle VII dalam *Inter-Parliamentary Conference*, The Hague, 10-14 April 1989, Summary Records, (Geneve, Secretariat of the Union, 1989).

Meningkatnya gerakan terorisme ini dianggap sangat mengganggu perkembangan dan pemasukan negara dari sektor industri pariwisata, karena masalah keamanan merupakan salah satu syarat utama bagi suatu industri pariwisata. Terjadinya kasus terorisme di suatu kawasan sangat merugikan, tidak hanya negara dimana kejadian teroris itu sedang terjadi, tetapi juga berdampak buruk bagi negara-negara lain di kawasan tersebut karena adanya gangguan keamanan menyebabkan turis enggan berkunjung ke kawasan tersebut.¹⁹

IPU melihat masalah terorisme ini lebih dari sudut pandang akan merugikan sektor pariwisata, atau perekonomian suatu negara saja, dan tidak melihatnya secara tersendiri sebagai suatu masalah sosial transnasional yang harus dituntaskan dalam suatu forum pertemuan khusus. Perspektif ini menyebabkan masalah terorisme semakin sulit ditanggulangi karena tidak adanya kesamaan kebijakan dari setiap negara dalam menangani masalah ini. Beberapa negara memilih bersikap keras dan tidak mau melakukan kompromi, tetapi sebagian lain karena mengkhawatirkan nasib para sandera lebih bersikap kompromi dengan memenuhi tuntutan pihak teroris. Perbedaan kebijakan dalam penanganan masalah ini akhirnya malah menguatkan posisi dan *bargaining power* dari para terorisme itu sendiri.

Definisi terorisme tergantung sebagian pada perspektif si pemberi definisi²⁰ dan kepentingan nasionalnya masing-masing. Dalam hal terorisme Timur Tengah, mereka yang bersimpati pada tujuan Palestina mendirikan negara merdeka cenderung melihat aksi orang-orang Palestina yang paling ekstrem sekalipun sebagai sesuatu yang bisa dipahami. Sementara aksi menjadi semakin brutal, sedangkan asal-usul dan maksud tujuan para pelaku aksi teror menjadi semakin kurang jelas, kebanyakan negara cenderung sepakat bahwa aksi-aksi yang menyangkut warga negara negara yang tidak berdosa merupakan terorisme. Di lain pihak

¹⁹ Philip Bowling, "Good and Bad Diplomacy for Southeast Asian Trouble Spots", *International Herald Tribune*, 12 Mei 2000, hal. 6.

²⁰ David D. Newsom, *Dimensi Publik Politik Luar Negeri*, (terjemahan Tom Gunadi), Penerbit Angkasa, Bandung, 1999, hal. 124.

Amerika Serikat sebagai negara yang paling sering menjadi korban dari gerakan terorisme internasional akan bersikap lebih keras dalam masalah ini. Amerika dalam laporan tahunannya menyatakan, telah terjadi pergeseran peta terorisme dari Timur Tengah ke Asia Selatan, dan mengelompokkan negara dalam 3 kategori, negara sponsor terorisme, negara yang tidak mau bekerja sama menanggulangi terorisme dan negara yang tidak bersungguh-sungguh menanggulangi kegiatan terorisme²¹. Kuba, Iran, Irak, Libya, Korea Utara, Sudan dan Suriah sejak tahun 1993 selalu masuk dalam daftar negara sponsor terorisme yang dibuat Amerika. Kelompok Taliban yang menolak menyerahkan Osama bin Laden kepada pihak negara Barat dan menolak tuduhan memiliki kamp pelatihan bagi pejuang Islam Chechnya seperti yang dituduhkan Rusia, telah mendapat hukuman sanksi ekonomi dari PBB dan penghentian perdagangan bahan bakar. Kriteria yang dibuat Amerika ini akhirnya dianggap sangat subyektif dan mendapat banyak tentangan²².

Perbedaan dan ruang gerak antara terorisme internasional dari terorisme domestik juga sudah semakin kabur. Demikian pula semakin banyak negara memandang terorisme tidak hanya sebagai ancaman dalam negeri, melainkan sebagai ancaman internasional yang dapat membahayakan warga dan kepentingannya dimana saja di dunia. Oleh karena itu langkah-langkah domestik saja tidak cukup lagi untuk menanggulangi sesuatu yang sudah menjadi ancaman internasional²³.

²¹ *International Herald Tribune*, 5 Juni 2000, hal.1.dan *International Herald Tribune*, 10-11 Juni 2000, hal.1.

²² Ali Abunimah dalam artikelnya yang berjudul, "Muslims Get A Bump Rap On Terrorism" menyatakan berdasarkan data bahwa dari 169 kasus, terutama teroris anti Amerika, di tahun 1999 terbukti bahwa 96 kasus terjadi justru di Amerika Latin, 30 kasus terjadi di Eropa Barat (kelompok penentang keterlibatan AS dalam perang Kosovo), 9 kasus di bekas negara Uni Sovyet dan 16 kasus di Afrika. Hanya 11 kasus yang terjadi di Timur Tengah dan 6 kasus yang terjadi di Asia. Sebagian kasus di Amerika Latin yang menggunakan cara pelemparan bom maupun perculikan tersebut ternyata hanya belatar belakang ekonomi, yaitu menginginkan uang lebusan. Alasan ideologi agama juga tidak sepenuhnya benar. Di Timur Tengah dan Asia Selatan, Amerika menjadi sasaran terorisme karena dianggap terlalu campur tangan dalam masalah politik dalam negeri mereka. Misalnya antara pemerintah Turki dengan suku Kurdi, atau masalah Palestina - Israel. Lihat *International Herald Tribune*, 10 Mei 2000, hal.8. Sebagai lambaian kekhawatiran Amerika terhadap perkembangan gerakan teroris di Asia sesungguhnya lebih kepada pertimbangan ekonomi, mengingat Amerika melakukan PMA senilai 8 milyar dolar Amerika di bidang minyak dan gas bumi di Asia Tengah, *Far Eastern Economic Review*, 11 Mei 2000, hal.18.

²³ Habib, *op.cit.*, hal.570.

Dalam Konferensi IPU di Istambul tahun 1996, sikap IPU terhadap masalah terorisme internasional ini makin tegas. Hal ini didasari kenyataan bahwa makin meningkatnya gerakan terorisme akhir-akhir ini, merupakan halangan bagi upaya IPU untuk mendukung pembangunan sosial dan ekonomi dan upaya pengentasan kemiskinan. Selain daripada itu gerakan terorisme juga dinilai semakin bertentangan dengan prinsip demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan upaya menciptakan dunia yang aman dan damai bagi seluruh umat manusia.

Sikap IPU ini juga dilatarbelakangi pertimbangan dari berbagai dokumen maupun berbagai bentuk perjanjian dan resolusi yang pernah dibuat PBB maupun IPU sendiri berkaitan dengan tindak kekerasan dan terorisme:²⁴

1. The Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft (Tokyo Convention, 1963);
2. The Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (The Hague Convention, 1970);
3. The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973);
4. The International Convention Against the taking of Hostages (1979);
5. The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980);
6. The Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (1998);
7. The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, With Related Protocol (1998);

²⁴ IPU, (The Istambul, 15-19 April 1996) Fighting Terrorism, An International Phenomenon Which Threatens democracy and Human Rights As Well as International Peace And Security And Which Hampers Development; Measures Needed On The National And International Levels To Prevent Acts Of Terrorism: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/95spl.htm> hal.3

8. The Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Identification (1991);
9. The Forth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949).

Dalam konferensi di Istambul ini IPU dengan tegas mengecam dengan keras segala bentuk terorisme, dan menyerukan kepada masyarakat internasional untuk memerangi masalah ini seperti yang tercantum dalam resolusi IPU yang berjudul *"Fighting terrorism, an international phenomenon which threatens democracy and human rights as well as international peace and security and which hampers development; measures needed on the national and international levels to prevent acts of terrorism."*²⁵ Dalam konferensi ini IPU juga menyetujui pemberian sejumlah sanksi terhadap negara-negara yang memberikan bantuan dan perlindungan kepada para teroris. Dan tidak setuju bahwa dengan alasan politis tindakan terorisme dapat dibenarkan. Strategi yang harus ditempuh untuk menanggulangi bahaya terorisme ini adalah adanya *political will* yang sama dari setiap negara untuk mengatasi kejahatan terorisme ini, dan IPU dapat menjadi wadah untuk membantu menyatukan berbagai kepentingan negara-negara anggotanya untuk menyelesaikan masalah sosial transnasional ini. Diantaranya dengan memberikan kesadaran kepada anggota IPU untuk melihat masalah terorisme ini sebagai suatu kejahatan pelanggaran hukum sehingga harus mendapat hukuman sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan tidak membedakannya dari kejahatan kriminal biasa.

Terorisme sangat berkaitan dengan masalah sosial yang lain, misalnya dengan masalah narkoba dan obat-obatan terlarang. Bahkan penjualan obat terlarang dan narkoba secara ilegal merupakan salah satu pemasukan keuangan bagi kegiatan mereka. Narco-terorisme²⁶ dapat bertujuan politik, tetapi juga dapat bertujuan komersial. Saat ini perdagangan narkoba dan obat-obatan terlarang secara ilegal, bersama

²⁵ *Ibid*.

²⁶ Habib, *op.cit.*, hal. 582.

masalah terorisme dan korupsi, telah menjadi hambatan besar dalam pembangunan. Meskipun demikian tidak mudah untuk menanggulangi masalah ini, karena kebijakan dan kepentingan setiap pemerintah dalam masalah ini tidak sama. Misalnya, batasan jumlah yang dapat dimiliki seseorang secara legal bagi setiap produk narkoba maupun obat-obatan terlarang di setiap negara berbeda, tergantung kebudayaan dan sistem perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut.

Yang pasti besarnya minat pecandu narkoba dan obat-obatan terlarang telah menyebabkan permintaan dan harga barang-barang tersebut menjadi tinggi. Harga yang tinggi ini menyebabkan upaya untuk mengatasi masalah ini sulit dilaksanakan, karena masih kurangnya *political will* dari beberapa negara produsen. Pada negara-negara di Amerika Latin, pemasukan ilegal dari usaha ini menyebabkan kartel-kartel narkoba di kawasan ini sangat kuat dan sukar diberantas. Bahkan mereka dapat menguasai negara dengan cara melakukan penyuapan terhadap beberapa pemerintahan yang lemah di kawasan tersebut. Sebagai contoh di tahun 1975 Meksiko dan Asia Tenggara menjadi pemasok utama heroin di Amerika. Dengan kerjasama bilateral kedua pihak, Meksiko bersedia menumpas habis ladang marijuananya. Namun masalah perdagangan heroin dan marijuana ke Amerika tidak berhenti, karena ternyata Columbia kemudian mengambil alih posisi Meksiko menjadi ladang dan produsen marijuana dan kokain untuk Amerika. Di beberapa negara Amerika Latin hubungan simbiotik antara kelompok-kelompok teroris dan *drug traffickers* sudah mencapai tingkat sedemikian hebat dan luasnya, sehingga telah menjadi masalah tersendiri.

Kasus yang hampir sama juga dialami oleh pemerintahan kelompok Taliban di Afghanistan. Penanaman dan ekspor opium merupakan salah satu devisa penting bagi negara yang tengah mengalami sanksi ekonomi dari PBB ini karena tuduhan menjadi sponsor terorisme di kawasan Asia Tengah. Badan PBB yang menangani masalah pengawasan obat terlarang (UNDC) menyatakan bahwa 96% dari 2.100 metrik ton opium di tahun 1998 merupakan produksi Afghanistan.²⁷ Bagi Afghanistan industri

²⁷ Rashid, *op.cit.*, hal. 10.

narkotika dan penyelundupan merupakan dua sumber devisa utama, setelah PMA di negara tersebut hilang menyusul kekacauan politik dan cap negara teroris yang diberikan pihak Barat kepadanya. Koneksitas terorisme dengan narkotika ini akhirnya mempersulit upaya pemberantasan terorisme dan narkotika.

Berbagai produk narkotika seperti kokain, opium, morphin, heroin sudah dikenal lebih dari seabad yang lalu.²⁸ Semula produk narkotika tersebut digunakan sebagai obat penahan rasa sakit, misalnya dalam proses amputasi pasien. Tetapi dalam perkembangannya produk ini telah disalahgunakan sehingga menimbulkan kecanduan yang dapat menimbulkan kerusakan jiwa bahkan kematian bagi penggunaanya. Upaya penanggulangan penyebaran narkotika dan obat-obatan terlarang ini juga menjadi perhatian PBB, dan dibahas dalam Sidang Umum mengenai masalah obat bius, di New York 8-10 Juni 1998. Untuk menanggulangi masalah ini diperlukan kerjasama internasional dalam upaya menumpas produksi dan penyebarluasan obat terlarang yang selalu berkaitan dengan Organisasi kriminal.

Dalam rangka menindaklanjuti hasil Sidang Umum PBB tersebut dan karena menyadari sangat buruknya bahaya narkotika dan obat-obatan terlarang ini terhadap generasi muda, IPU dalam Konferensi IPU ke 100 di Moscow bulan September 1998 mengeluarkan resolusi mengenai masalah ini *Action To Combat The Consumption And Illicit Trafficking Of Drugs And Organised Crime*.²⁹ Perhatian IPU dalam masalah ini terkait dengan kenyataan bahwa manusia yang sehat jasmani rohani adalah aset terpenting dalam melaksanakan pembangunan. Karenanya kecanduan terhadap narkotika dan obat-obatan yang umumnya terjadi pada kelompok usia produktif ini sangat merugikan. Sehingga IPU menganggap upaya memproduksi, menyebarluaskan, penjualan dan pemakaian obat terlarang yang telah menjadi problem dunia ini, merupakan ancaman serius bagi umat manusia terutama generasi muda.

²⁸ Julian, *op.cit*, hal. 140

²⁹ IPU, (Moscow, 11September 1998) *Action To Combat The Consumption And Illicit Trafficking Of Drugs And Organised Crime*:8/4/2000,<http://www.ipu.org/conf-A/100spl.htm>; hal.1-2

Di Indonesia misalnya, meskipun tidak terkait dengan masalah terorisme, masalah perdagangan narkoba dan obat-obatan terlarang transnasional juga makin meningkat. Sebagai contoh jaringan heroin yang dilakukan oleh kelompok Afrika di Indonesia, ternyata cukup luas hingga ke Asia Tenggara bahkan Eropa. Hal ini membuktikan bahwa Indonesia saat ini tidak hanya menjadi daerah pemasaran obat terlarang, tetapi sekaligus menjadi daerah transit peredaran obat bius ke negara-negara lain.

Dalam resolusi tersebut IPU juga menyadari bahwa upaya memecahkan masalah ini tidak akan selesai hanya dengan melakukan penumpasan kartel narkotik atau pemusnahan gudang dan ladang-ladang opium atau ganja yang ada. Karena upaya penanggulangan masalah ini tidak dapat dilepaskan dari upaya pengentasan kemiskinan yang melanda hampir sebagian besar negara produsen bahan dasar narkoba dan obat-obatan terlarang ini. Untuk itu diperlukan kerjasama dari negara maju dan negara berkembang untuk menuntaskan masalah ini, misalnya dengan menghapuskan kembali embargo ekonomi yang saat ini dialami Afghanistan. Karena telah terbukti embargo ekonomi semakin membuat industri narkoba dan obat-obatan terlarang di Afghanistan semakin berkembang, sebab mereka tidak mempunyai alternatif lain untuk mendapatkan devisa selain dari pemasukan dari ladang opium. Dengan menghapuskan embargo ekonomi dan memberikan kesempatan pada negara ini untuk membangun kembali industrinya dengan masuknya kembali PMA, diharapkan rakyat di negara tersebut akan mengubah mata pencahariannya kebidang lain daripada berladang opium.

IPU menyadari bahwa masalah penangggulangan peredaran obat terlarang ini hanya dapat terselesaikan dengan kerjasama internasional karena umumnya jaringan atau sindikat obat-obatan terlarang ini menyebar tidak hanya disatu negara. Untuk itu IPU meminta setiap anggotanya untuk lebih memberi perhatian pada masalah ini dan menggalang kerjasama internasional untuk mengatasinya. Dari dalam negeri sendiri diperlukan kerjasama yang erat antara pemerintah, kepolisian, dan masyarakat untuk bersama-sama melakukan pengawasan terhadap peredaran ilegal narkoba dan obat-obatan terlarang ini. Tingginya harga

narkotika dan obat-obatan terlarang ini memang menimbulkan daya tarik besar bagi setiap pengedar untuk meluaskan wilayah pemasarannya. Untuk membuat para pengedar tersebut jera, pemerintah harus mampu bersikap tegas dan keras dengan memberikan ancaman hukuman yang berat terhadap setiap pengedar narkotika dan obat-obatan terlarang. Untuk mencegah kecanduan di kalangan generasi muda, yang memang menjadi sasaran utama dari para pengedar narkotika dan obat-obatan terlarang, dapat dilakukan sosialisasi maupun kampanye besar-besaran mengenai dampak buruk narkotika dan obat-obatan terlarang terhadap kesehatan. Selain itu perlu pula dilaksanakan upaya penyembuhan melalui pendirian pusat-pusat rehabilitasi yang baik dan memadai untuk para pecandu. Mengingat upaya mengatasi masalah narkotika dan obat-obatan terlarang ini cukup berat, IPU juga menyerukan kepada seluruh legislatif untuk membantu eksekutif menanggulangi masalah ini.

III. IMIGRAN ILEGAL

Dalam era globalisasi ekonomi saat ini, negara-negara industri maju mulai bersikap protektif karena persaingan ekonomi yang semakin ketat dan tingkat pengangguran di negara mereka yang terus meningkat.³⁰ Di lain pihak kemiskinan yang melanda negara-negara berkembang dan dorongan untuk mencari kehidupan yang lebih baik menyebabkan arus migrasi penduduk, baik secara legal maupun ilegal, dari negara berkembang ke negara maju makin meningkat. Persoalan migrasi penduduk ini menjadi perhatian bagi banyak negara-negara maju, karena masalah ini seringkali berkembang menjadi isu politik sebab para imigran dari negara berkembang tersebut dianggap terlalu membebani negara. Mereka juga dianggap menyerobot kesempatan kerja bagi warga asli yang belakangan ini semakin terbatas, sebab mau dibayar lebih murah dan mau bekerja apa saja demi menghidupi dirinya di negara asing. Rasa sentimen sosial yang berkembang dalam masyarakat terhadap

³⁰ Rourke, *op.cit.*, hal. 343

para pendatang ini, seringkali dimanfaatkan oleh kelompok ultra kanan yang sangat nasionalis untuk menentang masuknya imigran asing ke negaranya, seperti Le Pen di Perancis, kelompok *Skin Heads* di Jerman dan ketakutan terhadap munculnya politisi pro Nazi di Austria. Rasa kebencian terhadap para imigran asing tersebut kerap kali berakhir dengan tindakan kriminal maupun kerusakan yang pada akhirnya merugikan semua pihak.

Banyak alasan dan dorongan yang menyebabkan terjadinya migrasi penduduk. Mayoritas penyebabnya adalah kemiskinan, kerusakan politik, cerita tentang kesuksesan imigran ilegal terdahulu dan harapan untuk memulai hidup yang lebih baik di negara yang lebih maju. Berbagai faktor umumnya yang menjadi alasan dan dorongan bagi seseorang untuk melakukan migrasi dapat dikumpulkan dalam 2 kategori : pendorong dan penarik.³¹ Faktor pendorong muncul bila situasi di negara yang ditinggalkannya mengisyaratkan adanya peristiwa negatif dalam pandangan mereka, tipikal yang umum adalah adanya krisis politik, kudeta militer, krisis ekonomi, masalah sosial, ideologi, agama, masalah ras atau etnik, populasi penduduk yang besar, adanya paksaan untuk pergi karena alasan perang, bencana alam maupun bahaya kelaparan. Sedangkan faktor-faktor penarik sering datang dari skala ekonomi yang memikat kaum pekerja berkeahlian dan profesional untuk datang, misalnya gaji atau fasilitas-fasilitas tertentu yang tidak terdapat di negaranya.

Kenyataan bahwa negara maju enggan menerima migrasi penduduk dari negara berkembang, sedangkan minat penduduk negara berkembang untuk pindah ke negara maju masih sangat kuat, telah membuka peluang terjadinya tindakan ilegal berupa penyelundupan manusia yang biasanya dilakukan oleh sindikat mafia internasional. Meningkatnya masalah imigran gelap ini jelas menimbulkan masalah dalam dunia internasional. Sebagai contoh, hubungan bilateral antara Indonesia dan Australia sempat terganggu belum lama ini karena tuduhan yang dilontarkan Australia

³¹ Charles Okigbo, "Brain-Drain dan Komunikasi Internasional", dalam *Komunikasi Internasional*, (ed.) Dedy Djamiluddin Malik dkk., LP3K / PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 316 - 337.

bahwa Indonesia telah menjadi negara transit bagi imigran gelap ke Australia. Hal ini terbukti dengan tertangkapnya sekitar 2000 orang asal Timur Tengah, mayoritas berasal dari Irak, yang siap berangkat ke Australia di beberapa pantai kecil di daerah Jawa Barat.³² Tragedi kemanusiaan yang menewaskan 58 warga imigran gelap asal Cina dalam peti kemas di pelabuhan Dover, Inggris. Maupun kasus Elian Gonzales yang sempat menimbulkan ketegangan politik antara Amerika Serikat dengan Kuba.

Peristiwa-peristiwa tersebut selain menimbulkan keprihatinan juga semakin menyadarkan kita akan kenyataan tentang adanya kelompok yang mengorganisasikan penyelundupan manusia. Bahkan pada tingkat yang lebih buruk lagi telah terjadi masalah pelanggaran HAM yang sangat parah, karena dalam kasus-kasus tertentu telah terjadi semacam penjualan manusia atau perbudakan di jaman modern dengan korban utama wanita dan anak-anak dari negara miskin yang kemudian dijadikan pekerja seksual di negara lain.

Menurut pihak Pino Arlacchi, *Chief Drug Control and Crime Prevention PBB*, penyelundupan manusia telah menjadi salah satu bisnis yang berkembang cepat bagi organisasi-organisasi kriminal internasional. Besarnya penghasilan yang didapat dari kegiatan ilegal ini menyebabkan banyak bermunculannya sindikat-sindikatan baru yang ingin meraih keuntungan di lahan ini³³. Kondisi ini juga dipengaruhi oleh sikap tidak tegas dari pemerintah negara asal imigran. Dalam kasus Cina misalnya, penyuapan yang dilakukan kepada pejabat pemerintah dan besarnya jumlah penduduk Cina, menyebabkan pemerintah negara tersebut tidak tegas melarang praktek imigran gelap yang dilakukan warganegaranya. Sedangkan dari pihak negara penerima imigran ilegal kesulitan yang timbul adalah proses pengembalian mereka ke negara asalnya sangat

³² *Suara Pembaharuan*, 30 April 2000, hal.1.

³³ Sebagai contoh istilah "Snakehead" bagi agen penyelundupan manusia bukan merupakan sesuatu yang dianggap tabu di Taiwan dan Cina. Lebih dari 100 000 orang Cina pergi sebagai imigran ilegal setiap tahunnya ke Amerika. *Snakehead* memungut biaya sekitar \$60.000 untuk perjalanan ke Amerika. *International Herald Tribune*, 26 Juni 2000, hal. 4.

sulit dan seringnya para imigran tersebut berlindung di balik alasan pengungsi politik melalui Komisi Tinggi PBB untuk masalah pengungsi (UNHCR - United Nation High Commissioner for Refugees)

Meningkatnya imigran gelap dari negara berkembang ke negara maju ini juga menjadi salah satu masalah yang menjadi perhatian IPU. Dasar pertimbangan awal yang digunakan IPU untuk membahas masalah ini adalah *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrat Workers and Members of their Family* (1990) yang menyatakan bahwa negara asal maupun negara penerima imigran harus menciptakan suatu:

"long - term regulatory measures, particulary with regard to plan-
ing, profesional training, financial aid and investment, as well as
mutually acceptablesolutions in order to better regulate the legal
status and living conditions of immigrants".³⁴

Pertimbangan IPU dalam hal ini adalah hampir setiap tahun sekitar 45 hingga 50 juta orang melakukan migrasi dari negara berkembang ke negara maju. Umumnya mereka berasal dari negara-negara miskin di kawasan Afrika, Asia, Karibia dan Amerika Latin. Namun belakangan ini migrasi penduduk dari kawasan Eropa Timur dan bekas negara Uni Soviet. Umumnya mereka datang tanpa kemampuan yang cukup untuk terjun dalam persaingan kerja di negara tujuan, sehingga hanya menjadi pekerja kasar, atau akhirnya terjerumus untuk melakukan tindak kriminal dan mendatangkan masalah sosial baru bagi negara lain. Mengingat masalah imigran ini mendatangkan banyak problem sosial, ekonomi, administrasi, politik sekaligus beban nasional bagi negara penerima maupun negara asal imigran tersebut, maka diperlukan kerjasama dari kedua pihak dalam menghadapi masalah ini. IPU juga sangat menekankan aspek HAM dari para imigran tersebut, negara penerima tetap diminta menjaga keselamatan, memberi makan serta tempat tinggal yang layak bagi para imigran tersebut selama kepastian tentang nasib mereka belum diputuskan.

³⁴ IPU (Copenhagen, 6-12 Maret 1995), *op.cit*, hal.1-6.

Upaya pencegahan imigran gelap ini kembali menjadi pokok bahasan IPU yang tertuang dalam resolusi berjudul *The International Mass Migration of People: Its Demographic, Religious, Ethnic And Economic Causes; Its Effects On Source And Receiving Countries, Its Implications Internationally; And The Rights of Migrants and Refugees* yang dihasilkan dalam konferensi IPU di Stockholm tahun 1992³⁵. Dalam konferensi tersebut IPU kembali menyerukan semua parlemen untuk mendesak pemerintahnya agar masalah ini lebih diperhatikan dan sedapat mungkin dicegah terjadinya migrasi penduduk dari negara berkembang ke negara maju. Termasuk yang menjadi perhatian di sini adalah masalah meningkatnya populasi penduduk di negara berkembang, yang dianggap menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya migrasi. IPU berharap setiap negara anggotanya menciptakan suatu kebijakan masing-masing untuk mengatasi masalah ini, dan meminta parlemen untuk membantu upaya pemerintah menangani masalah peningkatan populasi penduduk ini.

Dalam pesan IPU kepada *the World Summit for Social Development* di Copenhagen, 6-12 Maret 1995, masalah ini kembali dibicarakan. IPU kembali menekankan pentingnya kerjasama multilateral dan berbagai sudut pendekatan untuk menangani masalah sosio-ekonomi yang menjadi sebab dan akibat dari masalah ini. Tindakan pencegahan harus tetap diupayakan terutama melalui upaya menciptakan kondisi hidup yang lebih baik dan terhormat di negara asal para imigran tersebut. Untuk menanggulangi kemiskinan yang menjadi alasan umum datangnya imigran gelap dari negara miskin, negara maju harus bersedia membantu negara berkembang mengatasi kesulitan ekonomi yang mereka alami. Dalam hal ini bantuan negara industri maju tersebut dapat berupa PMA yang lebih mengutamakan sektor padat karya, sehingga tercipta iklim usaha yang baik dan pada akhirnya membuka banyak lapangan pekerjaan di negara tersebut. Negara maju juga diharapkan lebih mau membagi ilmu

³⁵ IPU (Stockholm, 12 September 1992) *The International Mass Migration of People: Its Demographic, Religious, Ethnic And Economic Causes; Its Effects On Source And Receiving Countries, Its Implications Internationally; And The Rights Of Migrants And Refugees*: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-A/88spl.htm>: hal.1-2.

pengetahuan yang mereka miliki dalam upaya peningkatan sumber daya manusia. Keinginan IPU untuk meningkatkan sumber daya manusia di negara berkembang ini tertuang dengan harapan dapat menanggulangi pengangguran akibat meningkatnya populasi dunia dengan upaya memperluas lapangan kerja diantaranya dengan memperkuat SDM melalui pendidikan dan pelatihan ketrampilan, misalnya melalui training maupun penyebarluasan iplek diantara anggota IPU. Dengan tersedianya lapangan pekerjaan yang cukup masalah pengangguran akan dapat diatasi dan taraf hidup mereka dapat ditingkatkan, dengan begitu diharapkan keinginan mereka untuk menjadi imigran gelap ke luar negeri dapat diurungkan.

Sementara negara berkembang dimana mayoritas imigran gelap tersebut berasal diharapkan lebih bertanggung jawab dalam melaksanakan program pemerintahannya. Terutama agar pembangunan yang tengah mereka laksanakan tersebut dapat membawa kemakmuran kepada semua lapisan masyarakatnya dan tidak menimbulkan kesenjangan sosial diantaranya warga negara. Pemerintah di negara berkembang juga diharapkan dapat memberikan kesempatan yang sama kepada seliap warga negaranya untuk maju, sekaligus memberikan rasa aman bagi warga negaranya baik di rumah, tempat kerja, dan di lingkungan sosial masyarakatnya.

IV. EPIDEMI HIV/AIDS

Penyakit ini pertama kali dikenali di tahun 1981 ini, karena dianggap ditularkan ke Amerika Serikat melalui monyet hijau Afrika, sebab dari 200 contoh darah monyet dari daerah ini, 70% telah terinfeksi virus yang serupa dengan penyebab AIDS pada manusia maka banyak yang menganggap penyakit ini berasal dari Afrika. Walaupun ada banyak cara yang diduga menjadi sarana penularannya, namun hingga kini baru empat cara yang telah dibuktikan menjadi mekanisme penularan penyakit ini, yaitu melalui hubungan seksual, jarum suntik, tranfusi darah, kehamilan atau persalinan.

Di negara berkembang korban meninggal akibat HIV/AIDS ini umumnya berada pada golongan usia produktif. Penyebaran HIV/AIDS ini sebagian besar disebabkan hubungan seks tidak aman di antara pasangan heteroseksual. Pada umumnya mereka terinfeksi virus HIV menjelang usia 20 - 30 tahun dan berkembang menjadi AIDS pada 10 tahun kemudian. Saat ini sekitar 13,2 juta anak berusia di bawah 15 tahun di negara berkembang telah kehilangan orang tua karena AIDS. Epidemi HIV/AIDS ini menyebabkan gangguan pada sektor pendidikan dasar pada berbagai negara di Afrika. Korban AIDS di kalangan guru di kawasan ini cukup besar dan dana pendidikan mereka banyak terserap untuk mengatasi masalah ini. Faktor-faktor pendukung epidemi penyakit ini juga semakin meningkat di negara maju seiring dengan masalah peningkatan ketergantungan obat terlarang di Eropa dan Amerika Utara, dan meningkatnya jumlah homoseksual muda di Australia dan Amerika Serikat. Tanpa upaya preventif yang cepat dan akurat, diperkirakan HIV/AIDS akan membunuh lebih dari sepertiga orang dewasa di negara-negara yang telah terjangkit penyakit ini.

Kenyataan bahwa epidemi HIV/AIDS ini memakan korban terbanyak dari pihak usia produktif, dibenarkan dalam laporan ILO yang berjudul "*HIV/AIDS: A Threat to Decent Work, Productivity and Development*".³⁶ Masalah penyebaran HIV/AIDS ini memprihatinkan ILO sebab dengan meluasnya bahaya penyakit ini di kalangan pekerja di dunia, dikhawatirkan akan menimbulkan gelombang pekerja anak yang terpaksa menjadi yatim piatu karena orang tua meninggal akibat AIDS. Epidemi ini juga menyebabkan tingkat absensi dengan alasan sakit di kalangan pekerja menjadi tinggi, sehingga mengacaukan program kerja. Dalam 20 tahun mendatang ILO memperkirakan jumlah pekerja akan jauh berkurang. Untuk mengatasinya ILO berharap setiap majikan, serikat pekerja, maupun asosiasi pekerja melakukan upaya program pencegahan maupun perlindungan terhadap penyakit ini. ILO juga mengharapkan adanya kerjasama dengan parlemen untuk pembuatan UU yang melindungi kepentingan pekerja di tempat kerjanya dari bahaya.

³⁶ *International Herald Tribune*, 8 Juni 2000

Wabah HIV/AIDS ini sangat menghambat cita-cita IPU untuk melaksanakan pembangunan sosial, terutama pembangunan sumber daya manusia yang berkelanjutan. Negara-negara berkembang sebagai pihak yang paling parah merasakan dampak dari meluasnya epidemi ini, mulai kesulitan melaksanakan pembangunan nasionalnya karena perhatian dan dana pemerintah banyak tersedot untuk menanggulangi masalah ini. Bahkan sektor pertanian di beberapa negara berkembang di Afrika yang memberikan nafkah kehidupan bagi 80% penduduknya terancam ambruk. Di Thailand sampai Burundi, 40-70% tempat tidur di rumah sakit dipenuhi pasien HIV/AIDS. Satu studi di Zambia menemukan peningkatan 13 kali lipat jumlah kematian staf rumah sakit karena terinfeksi HIV. Laporan itu juga menyebutkan HIV/AIDS menyebar cepat di beberapa negara di Asia, meski masih lebih rendah dibandingkan Afrika. Data yang ada saat ini menggambarkan prevalensi HIV pada penduduk berusia 15-49 tahun yang melebihi 1% jumlah penduduk di Kamboja, Myanmar dan Thailand.

Melihat meluasnya epidemi HIV/AIDS ini, PBB pesimis bahwa dapat mengatasi penyebarannya dalam waktu dekat, karena diperlukan *political will* dan sumber dana yang kuat untuk mengatasinya. Wabah ini telah menjadi masalah sosial transnsional dan menghancurkan tidak hanya di sektor kesehatan, tetapi juga perekonomian, industri, sumber daya manusia di suatu negara. Melihat bahaya yang ditimbulkan oleh AIDS di seluruh dunia tersebut, dan keprihatinan yang dalam karena penyakit ini belum ada obatnya, serta dampak ekonomi dan sosial yang ditimbulkan oleh penyakit ini, IPU mengeluarkan resolusi mengenai masalah AIDS ini dalam konferensi 87th di Yaounde -April 1992. Resolusi yang dihasilkan dengan judul *The Pandemic Nature Of Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS): Its Threat To World Economic Growth And Political And Social Stability Especially In The Third World; The Promotion Of Policies To Tranfrom Scientific Knowledge Into Public Policy And Social And Political Commitment To Mitigate Its Effects*. Dalam resolusi tersebut IPU menyerukan setiap parlemen untuk mendesak pemerintah, tokoh-tokoh masyarakat, pemuka-pemuka agama dan LSM untuk bekerja sama mencegah dan menanggulangi penyebaran virus HIV yang dianggap

menjadi penyebab AIDS, diantaranya dengan cara³⁷ :

- a. Memasukan sosialisasi pencegahan penyakit AIDS ini dalam pelajaran-pelajaran di sekolah, dan melakukan kampanye pencegahan penyakit ini kepada masyarakat dengan cara yang dipandang baik menurut kondisi sosial budaya dan agama di setiap negara;
- b. Melakukan pemeriksaan terlebih dahulu kepada para donor darah dan sperma maupun organ tubuh lainnya;
- c. Memberikan laporan tingkat perkembangan penyakit ini dalam masyarakat kepada instansi yang berwenang (termasuk WHO) dan melakukan survei epidemi;
- d. Melembagakan pusat koordinasi kebijakan menyangkut prosedur sterilisasi fasilitas kesehatan publik.
- e. Mendukung proses uji coba pengobatan dan memberikan perawatan yang layak bagi penderita AIDS;
- f. Memberikan penyuluhan kepada mereka yang beresiko tinggi dan mereka yang baru saja terkena, juga memberikan saran para penderita lama AIDS akan tanggung jawab meeka untuk mencegah penularan penyakit ini kepada orang lain, dan sesedikit mungkin mengurangi resiko penularan me;lalui tranfusi darah;
- g. Mengurangi kemungkinan penularan melalui aktifitas seksual, penggunaan narkoba dan obat-obatan terlarang serta prostitusi, dan menggunakan alat pelindung dalam melakukan hubungan seksual, terutama bagi para penderita HIV;
- h. Menerima tanggung jawab untuk mencegah penularan penyakit ini terhadap orang lain di luar negaranya sendiri.

³⁷ IPU, (Yaounde, 11 April 1992) The Pandemic Nature Of Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS) : Its Threat To World Economic growth And Political And Social Stability Especially In The Third World; The Promotion Of Policies To Tranform Scientific Knowledge Into Public Policy And Social and Political Commitment To Mitigate Its Effects: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/87spl.htm>: hal.2

Bahwa masalah HIV/AIDS ini sangat bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) juga mulai dirasakan para penderita penyakit ini ini di seluruh dunia. Dalam konferensi IPU mengenai masalah populasi dan pembangunan di Kairo tahun 1994. Dalam kesempatan tersebut IPU meminta perhatian dunia untuk tetap menghormati HAM penderita HIV/AIDS, terutama yang berkaitan dengan hak untuk mempunyai keturunan³⁸. Dalam hal ini memang perlu ada kebijakan pemerintah mengenai kesehatan berikut sosialisasi kepada masyarakat, karena proses melahirkan dan resiko penularan HIV/AIDS dari penderita HIV/AIDS kepada bayinya sangat besar. Lahirnya bayi dengan HIV/AIDS positif ini memang sangat memprihatinkan, namun dengan perawatan yang baik umur bayi-bayi malang tersebut sesungguhnya masih dapat dipertahankan. Pada sebagian negara berkembang dengan alasan kemiskinan dan agama, resiko penularan HIV/AIDS melalui pemberian ASI dari ibu yang sakit kepada bayi atau anak yang sehat tidak dapat dicegah. Hal ini menyebabkan makin banyaknya balita yang terjangkit penyakit ini.

Ketidaktahuan masyarakat terhadap proses penularan maupun harapan sembuh dari penyakit ini menimbulkan ketakutan bahkan menimbulkan gejolak sosial di banyak tempat, seperti gelombang demonstrasi para orang tua yang ketakutan anaknya akan ketularan dari teman sekolahnya, penolakan sekolah terhadap murid penderita AIDS, penolakan pasien AIDS untuk tinggal di suatu wilayah sampai tindakan lain yang lebih kejam yaitu banyaknya pasien yang ditelantarkan di rumah sakit karena tak ada dokter atau perawat yang mau merawatnya.

Desakan IPU agar kepada di setiap negara untuk tetap mengakui eksistensi dan HAM dari para penderita Penolakan dan diskriminasi terhadap pengidap HIV/AIDS selama ini sangat menghambat upaya penanggulangan HIV/AIDS. Penyangkalan adanya kasus HIV dalam masyarakat, menyebabkan pengidap HIV tidak mau berobat dan

³⁸ IPU (Paris 21 Maret 1994) Action In Support Of The International Conference On Population And Development: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-e/90-1>, hal. 1-6.

menghambat diskusi terbuka yang sebenarnya bisa membantu masyarakat melakukan pencegahan. Banyak orang yang terinfeksi HIV menghadapi diskriminasi di tempat kerja, dari teman, bahkan keluarganya, mereka juga terancam kehilangan pekerjaan, rumah serta nyawa. Epidemi AIDS tersebar terutama lewat perilaku seksual, namun pembicaraan masalah seks dan penyakit menular seksual seringkali masih dianggap tabu. Akibatnya banyak penderita menyembunyikan penyakitnya. Kebisuan global pada HIV/AIDS yang berakar pada ketidaktahuan, ketakutan dan penyangkalan ini membuat pada akhirnya membuat epidemi ini makin sulit diberantas. Karena sesungguhnya epidemi HIV/AIDS ini akan lebih mudah diatasi dengan keterbukaan. Bahkan dalam Konferensi AIDS Internasional di Afrika Selatan baru-baru ini juga membicarakan dampak pelanggaran HAM akibat wabah ini.

Masalah HIV/AIDS ini kembali dibahas dalam Konferensi IPU 99th di Windhoek Namibia bulan April 1998 seperti yang tercantum dalam resolusi *Action To Combat HIV/AIDS In View Of Its Devastating Human, Economic And Social Impact*. Dalam pelaksanaannya IPU menegaskan pentingnya pelaksanaan strategi pencegahan AIDS di seluruh yang diadopsi oleh WHO dan telah disetujui oleh Sidang Umum PBB yaitu:³⁹

1. Pencegahan infeksi HIV;
2. Upaya mengurangi efek dari infeksi tersebut pada individu/ perseorangan dan masyarakat;
3. Mobilisasi dan kombinasi dari usaha nasional dan internasional untuk mencegah AIDS.

IPU kembali menyinggung masalah ini saat membahas masalah pariwisata dan pembangunan yang berkelanjutan dalam Konferensi IPU di Brussels tahun 1999. Setiap negara diminta untuk memberikan perlindungan keselamatan terhadap turis yang berkunjung ke negaranya dari HIV/AIDS.⁴⁰

³⁹ IPU (Windhoek, 10 April 1998) *Action To Combat Hiv/AIDS In View Of Its Devastating Human, Economic And Social Impact* 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/99%2D22.htm>; hal. 1-4

⁴⁰ IPU (Brussels, 16 April 1999) *Tourism And The Imperative Of Sustainable Development*; 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/1644rsm.htm>; hal. 1-2

Mengingat korban jiwa yang ditimbulkan dari penyakit ini semakin banyak, sedangkan obat untuk menyembuhkan belum ada, maka IPU lebih memprioritaskan upaya pencegahan penyebaran penyakit ini. Dalam pelaksanaannya IPU mengharapkan setiap negara untuk memprioritaskan penyediaan dana bagi pencegahan penyebaran penyakit ini, dan meminta negara maju membantu negara miskin untuk mengatasi masalah ini. IPU menyadari bahwa penanggulangan epidemi HIV/AIDS ini membutuhkan kerjasama global antar negara, terutama bantuan dari negara maju kepada negara berkembang untuk menuntaskan masalah ini, serta kerjasama dari pihak industri farmasi dan peneliti untuk mencari obat bagi penyakit ini. Kesadaran negara maju untuk memberi bantuan pada negara berkembang sedikit banyak disebabkan karena mengetahui bahwa 95% dari seluruh dana pencegahan AIDS dunia ada dan dipakai di negara maju, sementara 95% orang yang terjangkit penyakit ini berada di negara berkembang. Ketakutan terhadap kemungkinan penularan AIDS dari Afrika, Asia Tenggara dan eks USSR karena negara-negara tersebut belum dapat mengatasi masalah ini dan dikhawatirkan menular ke negara-negara maju lainnya. Serta adanya tuntutan untuk memberikan bantuan ke negara berkembang dari kelompok penekan, yaitu caucus kelompok-kelompok etnik di Amerika. Telah menyadarkan negara-negara maju bahwa tanpa membenahi kondisi kesehatan di negara berkembang dan miskin, upaya menghentikan epidemi HIV/AIDS ini akan sia-sia.

IPU juga mengingatkan masyarakat internasional bahwa korban paling menyedihkan dari penyakit ini adalah makin banyaknya anak-anak yatim piatu di negara berkembang yang terpaksa kehilangan orang tuanya karena AIDS. HIV/AIDS sebagai Bahaya AIDS ini dirasakan bukan hanya sebagai bahaya masalah kesehatan yang mematikan jutaan orang tetapi merugikan pembangunan ekonomi dan stabilitas negara. Penyebaran penyakit HIV/AIDS ini ke seluruh dunia memang sangat cepat. Di akhir tahun 1999, lebih dari 33 juta jiwa di seluruh dunia terjangkit penyakit ini, namun menurut perhitungan PBB diperkirakan 90% dari jumlah tersebut tidak menyadari bahwa dirinya telah mengidap penyakit ini. Sedangkan korban jiwa di seluruh dunia telah mencapai lebih dari 16 juta orang.

Dari semua kawasan yang terjangkit penyakit ini, Sub-Sahara Afrika merupakan wilayah yang paling parah terkena epidemi ini, diperkirakan 23 juta orang di wilayah tersebut telah terjangkit. Bahkan di kawasan Sub-Sahara Afrika AIDS bukan hanya masalah kemanusiaan. Kerusakan yang disebabkan oleh penyakit ini sekaligus telah menghancurkan sendi-sendi ekonomi di negara-negara berkembang di kawasan tersebut. Hal ini disebabkan korban yang terjangkit penyakit ini adalah penduduk golongan usia produktif, terutama di kalangan pekerja yang membutuhkan pengetahuan dan ketrampilan tertentu, termasuk para dokter dan perawat, guru, insinyur dan pegawai negeri.

Untuk itu Bank Dunia akhirnya memberikan komitmennya dalam membantu mengatasi masalah ini dengan memberikan bantuan keuangan tanpa batasan (unlimited money) kepada negara berkembang. Seperti yang dikatakan James Wolfensohn : *"we will make sure that no sensible program is stopped for lack of money. We will either provide it ourselves or we will help them raise it".*⁴¹ Bantuan dari negara maju kepada negara berkembang memang sangat dibutuhkan, karena biaya pengobatan yang mahal. Di negara maju biaya pengobatan untuk penyakit ini berkisar \$15,000 setahun untuk seorang pasien. Meskipun pabrik farmasi mau menurunkan harga obatnya hingga 90% hal ini tetap tidak menjamin penderita di negara miskin mampu membelinya, terutama di Afrika yang penghasilan per tahunnya paling hanya sekitar seratus dollar. Selain harga obat yang tidak terjangkau, pengetahuan yang kurang mengenai penyakit ini menyebabkan pengobatan yang dilakukan tidak berarti. Di Afrika misalnya, sebagian penderita mengobatinya dengan menelan aspirin. Selain biaya pengobatan yang tak terjangkau di negara berkembang, upaya pencegahan penyebaran penyakit ini juga masih dianggap mahal. PBB memperkirakan biaya pencegahan penyebaran penyakit ini di negara berkembang sekitar \$2 hingga 3 juta dolar pertahun. PBB dan lembaga-lembaga internasional lainnya telah memberikan sejumlah bantuan tambahan untuk pencegahan AIDS, tetapi upaya

⁴¹ *International Herald Tribune*, 20 April 2000, hal.1.

mereka hanya mencapai 10 hingga 20 persen populasi penduduk yang terjangkit.

Bagi negara berkembang alasan kemiskinan seringkali menjadi penghalang upaya pemerintah melakukan upaya penanggulangan penyakit ini. Presiden Thabo Mbeki dari Afrika Selatan, dimana wabah penyakit ini paling tinggi menelan korban jiwa, menolak untuk membayar distribusi obat AZT ke negaranya. Karena menganggapnya terlalu mahal sedangkan hasilnya belum tentu efektif.⁴² Sehingga meskipun The World Bank dan organisasi internasional lainnya mau menyediakan dana untuk pembangunan sarana kesehatan, bantuan tersebut tetap akan sia-sia bila tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah dimana penyakit tersebut banyak berjangkit. Pendapat Thabo Mbeki ini ditentang oleh negara-negara maju, karena menurut mereka yang paling penting adalah adanya *political will* yang kuat dari negara berkembang itu sendiri untuk memerangi AIDS.⁴³

Untuk menanggulangi kesulitan biaya pencegahan meluasnya epidemi HIV/AIDS ini perlu diupayakan kerjasama antara negara maju, dimana sebagian besar pabrik farmasi penghasil obat untuk HIV/AIDS, dengan negara berkembang dimana sebagian besar korban HIV/AIDS ini berada. Mahalnya biaya obat-obatan ini mendorong pemerintah Amerika mendesak industri farmasi negara maju untuk menjual obat AIDS dengan harga lebih murah ke negara miskin. Desakan ini, secara teori telah berhasil dengan tercapainya perjanjian PBB dengan beberapa industri farmasi besar bahwa mereka akan menjual dengan harga 90% di bawah

⁴² *International Herald Tribune*, 25 April 2000, hal. 1.

⁴³ Penyebaran epidemi AIDS di setiap negara dapat dapat dikontrol dengan melakukan tes HIV dan konseling kesehatan pada penduduknya. Tindakan tersebut diharapkan membawa perubahan pada perilaku seksual masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan suatu penelitian di Kenya, Tanzania, dan Trinidad yang merupakan negara-negara dengan SDM rendah karena tidak adanya fasilitas pengobatan AIDS. Tetapi dengan diadakannya *Voluntary Counseling and testing* (VCT) konseling dan tes HIV secara sukarela di sana telah membawa suatu perubahan yang baik. VCT dalam operasionalnya tidak memerlukan biaya yang mahal. Perkembangan yang terjadi di lga negara tersebut menunjukan masih ada cara yang lebih murah yang bisa dilakukan di negara berkembang yang sama sekali tidak memiliki vaksin dan pengobatan AIDS. *Suara Pembaharuan*, 11 Juli 2000, hal 15.

harga pasar mereka di Amerika. Presiden Amerika, Bill Clinton, juga mengusulkan pemberian lisensi generik kepada negara berkembang demi menekan harga. Namun usul Clinton ini ditentang oleh kalangan industri farmasi.⁴⁴

Obat untuk mengatasi AIDS ini memang tergolong mahal, di Amerika sendiri biaya untuk pengobatan HIV/AIDS seorang pasien setahunnya adalah sekitar \$15,000. Meskipun harga tersebut dijual dengan hanya 10% dari harga aslinya, penderita di Afrika masih belum mampu membelinya. Selain biaya obat yang mahal, juga masih diperlukan tenaga medis yang baik, trampil dan mau memahami pasien yang menderita penyakit ini. Tetapi setidaknya dengan harga obat yang lebih murah diharapkan tenaga medis di negara berkembang lebih terdorong untuk belajar menggunakan obat ini dan mensosialisasikan penggunaannya kepada masyarakat.

Wabah AIDS ini menyebabkan situasi kemiskinan di banyak negara berkembang, terutama di kawasan Afrika Sub-sahara semakin buruk, hal ini pula yang mendorong mereka untuk meminta keringanan hutang. Kenyataan yang ada saat ini adalah negara berkembang yang menanggung 95% beban HIV/AIDS tersebut mempunyai total utang sekitar dua trilyun dollar AS. Kawasan Afrika Sub-sahara sangat berharap mendapat prioritas dari program keringanan hutang ini, karena jumlah korbannya paling tinggi di dunia. Kesulitan mereka memberantas penyakit ini juga disebabkan anggaran pemerintah untuk membayar cicilan utang empat kali lebih tinggi dibandingkan anggaran untuk sektor kesehatan dan pendidikan. Negara-negara Afrika mengeluarkan dana 15 milyar dollar AS setiap tahun sebagai pembayaran hutang kepada negara-negara

⁴⁴ Bagi industri farmasi yang penuh persaingan memang kurang menguntungkan bila mereka memproduksi obat yang mahal dan laris dijual, dibandingkan memproduksi obat yang harus dijual murah ke Afrika. Sebagai perusahaan yang mencari keuntungan, program obat HIV/AIDS murah untuk negara berkembang jelas tidak menguntungkan mereka, karena hasil yang didapat tidak sebanding dengan biaya penelitian yang mereka lakukan dalam proses pembuatan obat tersebut. Karena itu pemerintah harus turun tangan ikut mendesak industri farmasi di negaranya untuk melaksanakan program obat murah ini. Karena tanpa tekanan dari pihak pemerintah perusahaan farmasi akan cenderung untuk membuat dan menjual obat yang memang laku dipasaran. Lihat *International Herald Tribune*. 12 Mei 2000, hal. 2.

kaya, sementara pengeluaran domestik dan internasional untuk penanggulangan AIDS di Afrika tidak lebih dari 300 juta dollar AS. Ketimpangan inilah yang mengakibatkan kematian jutaan penduduk Afrika setiap tahun. Epidemi AIDS yang melanda Afrika merupakan bagian dari kemiskinan kronis yang diderita negara-negara Afrika. Untuk mengatasi kesenjangan kesejahteraan antara negara maju dan berkembang, perlu pemahaman mendalam tentang solidaritas. Solidaritas untuk memerangi kemiskinan serta diskriminasi, karena pada dasarnya upaya pencegahan meluasnya epidemi HIV/AIDS di setiap negara tidak sama.

Di Indonesia sendiri masalah AIDS ini disadari menjadi problem yang semakin besar, tetapi belum dianggap mencapai derajat bencana nasional. Meningkatnya pecandu narkoba disinyalir turut menyebabkan meningkatnya penderita AIDS di Indonesia. Di sisi lain, untuk menentukan apakah penyebaran HIV/AIDS sudah menjadi bencana nasional atau belum juga tidak mudah karena disinyalir cukup banyak orang yang terlihat sehat sebenarnya sudah terinfeksi virus HIV. Perlu diadakan pemeriksaan secara empiris dan tepat untuk mengkategorikannya sebagai bencana nasional atau tidak. Dalam kasus Indonesia, peningkatan penyuluhan dan pemberian informasi yang jelas dan benar tentang HIV/AIDS kepada masyarakat dipandang cukup untuk mencegah penyebaran penyakit ini. Pencegahan secara dini terhadap epidemi HIV/AIDS memerlukan komitmen politik total dan kuat di seluruh tingkat masyarakat. Meski belum separah Afrika Sub-Sahara, Indonesia juga harus melakukan berbagai upaya pencegahan terhadap penyakit ini karena posisi Indonesia cukup rawan karena dikelilingi negara-negara yang sudah memasuki epidemi AIDS tingkat lanjut seperti Thailand, Kamboja, India, Myanmar dan Vietnam.

V. KESIMPULAN

Dari kajian atau analisa diatas dapat dilihat bahwa selama ini IPU telah cukup memberi perhatian terhadap masalah-masalah sosial transnasional yang ada saat ini. Mengenai besar kecilnya porsi perhatian

yang diberikan tentu tidak terlepas dari kondisi yang terjadi di dunia saat ini. Dengan tidak mengecilkan masalah sosial transnasional yang lain, saat ini masalah HIV/AIDS nampak mendapat porsi perhatian yang besar dari IPU. Hal ini tentunya dengan pertimbangan bahwa dampak yang ditimbulkan dari wabah penyakit ini paling banyak merugikan manusia. Wabah penyakit ini juga dirasakan sangat mengganggu cita-cita dan tujuan IPU untuk menciptakan pembangunan sumber daya manusia yang berkelanjutan, sehingga diperlukan perhatian dan kerjasama internasional yang lebih besar untuk mengatasinya. Dalam mengatasi wabah HIV/AIDS ini kendala yang dihadapi adalah kekurangan dana di sebagian besar negara berkembang, dimana mayoritas penderita penyakit ini berada. Bantuan IPU dalam masalah ini adalah memberi dorongan pada negara maju untuk turut membantu kesulitan dana yang dihadapi negara-negara berkembang dalam mengatasi wabah penyakit HIV/AIDS ini.

Negara maju dengan kelebihan dana yang dimilikinya tidak akan dapat menyelesaikan problem ini sendiri tanpa melibatkan pendapat negara berkembang, dimana kebanyakan masalah sosial ini berasal. Negara maju harus mendengar suara dan kepentingan negara berkembang karena cara setiap negara dalam menyelesaikan suatu masalah pasti berbeda, tergantung kepada situasi dan kondisi negara itu sendiri. IPU menyadari masalah sosial transnasional ini merupakan kepentingan dan masalah bersama, baik negara maju maupun negara berkembang, maka untuk mengatasinya dibutuhkan kerjasama kedua pihak. Menyadari peranannya sebagai organisasi parlemen sedunia, IPU telah berusaha bersikap adil dan tidak memihak dalam merumuskan resolusi-resolusinya. IPU juga senantiasa berusaha menampung kepentingan semua negara, baik negara maju maupun negara berkembang, dan tidak memenangkan kepentingan salah satu pihak saja.

Mengingat masalah-masalah yang dihadapi saat ini merupakan ancaman terhadap setiap umat manusia maka dipercaya bahwa toleransi, sikap saling menghargai perbedaan kondisi sosial budaya dan *political will* yang sama dari setiap pihak untuk mengatasi masalah ini merupakan

faktor penting untuk tercapainya solusi bagi permasalahan tersebut. Tanpa adanya dialog dan kerjasama antara masyarakat, individu, pemerintah, lembaga swadaya masyarakat dan berbagai organisasi nasional maupun internasional lainnya, resolusi dan keputusan yang dihasilkan IPU tidak akan ada artinya. Sehingga dapat dikatakan tugas IPU dalam hal ini adalah sebagai faktor penekan atau *pressure group* bagi pemerintah dan berbagai pihak lainnya, agar mau saling bekerja sama untuk mengatasi masalah ini. Tanpa tekanan yang kuat dari legislatif kepada eksekutif, kebijakan maupun revolusi yang dibuat oleh IPU tidak akan banyak memberi arti dalam mengentaskan masalah sosial transnasional ini.



DAFTAR PUSTAKA

- Abunimah, Ali, "Muslim Get A Bump Rap On Terrorism," *international Herald Tribune* 10 Mei 2000
- Bowring, Philip., "Good and Bad Diplomacy for Southeast Asian Trouble Spots", *International Herald Tribune*, 12 Mei 2000.
- Boutros-Ghali, Boutros, *Building Peace And Development 1994 -Annual Report On The Work Of The Organization, United Nations*, New York, 1994.
- Carstairs, Charles and Richard Ware, *Parliament and International Relations*, Open University Press, Philadelphia, 1991.
- Habib, A.Hasnan., *Kapita Selekt: Strategi Dan Hubungan Internasional*, CSIS, Jakarta, 1997.
- Inter-Parliamentary Conference, Summary Records*, Conference (Geneve, Secreatariat of The Union, 1989).
- IPU, (Yaounde, 11 April 1992) The Pandemic Nature Of AcQuired Im-mune Deficiency Syndrome (AIDS) : Its Threat To World Eco-nomic Growth And Political And Social Stability Especially In The Third World; The promotion Of Policies To Tranform Scientific Knowledge Into Public Policy And Social And political Commit-ment To Mitigate its Effects: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/87spl.htm>:2-3
- IPU, (Stockholm, 12 September 1992) The International Mass Migration Of People:its Demographic, Religious, Ethnic And Economic Cause; Its Effects On Source And Receiving Countries, Its Impli-cations Internationally: And The Rights Of Migrants And Refu-gees: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/88spl.htm>:1-2
- IPU, (Paris 21 Maret 1994) Action In Support Of The International Con-ference On Population and Development:8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/154-icpd.htm>:1-2

- IPU, (Copenhagen, 6-12 March 1995) Message Of The Inter-Parliamentary Union To The World Summit For Social Development: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/wssd.htm>: 1-6
- IPU, (Istambul, 19 April 1996) Fighting Terrorism, An International Phenomenon Which Threatens Democracy And Human Rights As Well As International Peace And Security And Which Hampers Development; Measures Needed On The National And International Levels To Prevent Acts Of Terrorism : 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/95spl.htm>: 3-3
- IPU, (Windhoek, 10 April 1998) Action To Combat HIV/AIDS In View Of Its Devastating Human, Economic And Social Impact: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/99%2D2.htm>: 1-4
- IPU, (Moscow, 11 September 1998) Action To Combat The Consumption and Illicit Trafficking Of Drugs and Organised Crime: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/100spl.htm>. hal.1-2.
- IPU, (Brussels, 16 April 1999) Tourism And The Imperatives Of Sustainable Development: 8/4/2000, <http://www.ipu.org/conf-AI/164-trsm.htm>. 1-2
- Julian, Joseph, *Social Problems*, Third Edition, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1980.
- Keohane, Robert O. dan Joseph S Nye, *Power and Independence*, Second Edition, Harper Collins Publisher, Harvard, 1989.
- Malik, Dedy Djamiluddin dkk (ed.), *Komunikasi Internasional*, LP3K/PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.
- Newsom, David D., *Dimensi Publik Politik Luar Negeri*, (terjemahan Tom Gunadi), Penerbit Angkasa, Bandung, 1999.
- Plano, Jack C. dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional* (terjemahan Wawan Juanda), CV Abardin, Bandung, 1990.
- Rashid, Ahmad, "Heart of Drakness", dalam *Far Eastern Economic Review*, 5 Agustus Vol.162 No.31: 8-12

-----, "Epicentre of Terror", dalam *Far Eastern Economic Review*, 11 Mei 2000, Vol.163 No.19

Rourke, John T., *International Politics On The World Stage*, Second Edition, The Dushkin Publishing group. Inc., Connecticut, 1989.

Wilkinson, Paul., *Terrorism & Liberal State*, Second Edition, Macmillan Education Ltd., Hong Kong, 1986

Surat kabar:

International Herald Tribune, 25 April 2000

-----, 26 April 2000

-----, 12 Mei 2000

-----, 5 Juni 2000

-----, 10 Juni 2000

-----, 8 Juni 2000

-----, 26 Juni 2000

Media Indonesia, 3 Mei 2000

Suara Pembaharuan, 11 Juli 2000

BAB III

Isu Kemanusiaan dan Respons IPU

Oleh : Suhartono

I. Pendahuluan.

Pasca Perang Dingin merupakan era dimana isu humanitarian menjadi isu global yang mendominasi agenda dunia. Isu ini semakin menemukan relevansi dan signifikansinya sejak meletusnya tragedi-tragedi kemanusiaan di beberapa kawasan dunia. Belum lepas dari ingatan kita apa yang terjadi di Somalia, Rwanda, Bosnia, Irak, Palestina, Kosovo, Chechnya dan lainnya telah menjadi perhatian masyarakat internasional. Peristiwa-peristiwa tersebut merupakan cermin, betapa harkat dan martabat manusia belum sepenuhnya mendapat penghargaan dan perlindungan yang memadai oleh mereka-mereka yang terlibat di dalam pertikaian dan konflik bersenjata. Kecendrungan yang ada menunjukkan bahwa isu ini akan semakin luas mempengaruhi tingkah laku aktor-aktor politik internasional.

Bukan hanya telah menjadi isu global, isu humaniatrian telah pula memiliki peran politik yang luas dan jauh melintas batas negara. Baik isu yang menyangkut hukum humaniter internasional maupun kegiatan-kegiatan kemanusiaan telah menjadi arus baru di dalam pemikiran politik internasional pasca perang dingin. Kita dapat melihat bagaimana masyarakat internasional melalui *international court* mengadili mereka yang diduga melakukan kejahatan kemanusiaan. Beberapa operasi kemanusiaan digelar sebagai tanggapan terhadap jatuhnya korban di pihak-pihak yang seharusnya mendapat perlindungan kemanusiaan. Hal itu tidak terlepas dari keberhasilan isu ini membentuk opini masyarakat internasional bagi perlunya keterlibatan aktor-aktor internasional baik pemerintah dan non-pemerintah di dalam perluasan maupun pelaksanaan *humanitarian law* dan *humanitarian action*. Ini mengindikasikan adanya kesadaran baru bahwa harkat dan martabat manusia menjadi lebih penting

dari pada masalah kedaulatan dan kekuatan negara. Bukankah, tujuan asasi dari kemerdekaan suatu negara dalam bentuk kedaulatan yang penuh bertujuan untuk melindungi Hak Asasi Manusia.

Keterlibatan aktor negara selama ini menjadi faktor yang menentukan keberhasilan penerapan *humanitarian law* dan keberhasilan operasi-operasi kemanusiaan. Namun betapapun besarnya peran negara tanpa elemen-elemen lembaga-lembaga non-pemerintah, hal tersebut tidak dapat sepenuhnya menjamin keberhasilan pelaksanaannya di lapangan. Karena di lapangan isu ini merupakan isu yang kompleks, dimana negara atau pemerintah ataupun pihak-pihak yang bertikai sering melakukan pelanggaran terhadap aturan-aturan di dalam hukum kemanusiaan. Untuk menutupi kekurangan tersebut, lembaga non-pemerintah yang lebih independen yang dapat terlepas dari kepentingan negara maupun pihak yang bertikai dapat menjadi pemain yang dapat mendorong terbentuknya rezim hukum humaniter ini lebih efektif. Dalam hal ini peran ICRC dan cabangnya di berbagai negara masih besar di dalam mempromosikan ataupun mendesak diterapkannya prinsip-prinsip kemanusiaan di saat perang.

Di sisi lain fenomena gelombang demokratisasi telah mampu menciptakan aktor baru di banyak negara dunia ketiga dan bekas komunis yang memiliki peran penting di dalam pengambilan kebijakan publik seperti hukum humaniter. Lembaga yang keberadaanya merupakan representasi rakyat yang pada umumnya memiliki wewenang membuat undang-undang dan mengawasi pelaksanaannya. Keberadaan lembaga yang dikenal memiliki fungsi legislatif ini semakin penting di dalam politik internasional, karena di beberapa negara berlaku tidaknya suatu perjanjian internasional terkait dengan keputusan lembaga ini. Keputusan tersebut sering dikenal sebagai produk ratifikasi, dimana perjanjian internasional yang dilakukan oleh pemerintahnya harus disetujui lebih dulu oleh lembaga ini. Namun sebaliknya bila pemerintah dipandang belum terlibat di dalam suatu perjanjian internasional, maka lembaga ini dapat mengajukan usulan ataupun desakan kepada pemerintah untuk terikat, sesuai dengan garis kebijakan yang ada. Saat ini dan kemungkinannya di masa yang akan

datang keberadaan lembaga ini akan semakin penting terhadap keberhasilan dari suatu kesepakatan atau perjanjian internasional.

Di dalam kaitannya dengan diseminasi dan penerapan gagasan *humanitarian law* dan *humanitarian action* dapat dilihat dari sejauh mana organisasi parlemen dunia (IPU) menghasilkan keputusan-keputusan dari setiap pertemuan yang diselenggarakannya.. Selama ini dalam masalah diseminasi gagasan humanitarian titik pandang masyarakat internasional masih merujuk kepada *United Nations* yang mewakili pemerintah terhadap siapa yang bertanggung jawab pada penerapan dari *humanitarian law* dan pelaksanaan *humanitarian action*. Padahal IPU memiliki peran yang besar pula terhadap pembentukan opini bagi perlunya rezim *humanitarian law* agar berjalan dengan efektif. Sebagai forum yang mewadahi dialog antar parlemen selama kurun waktu 1990 atau sejak berakhirnya perang dingin, *humanitarian law* telah menjadi agenda yang dibicarakan maupun menjadi salah satu produk resolunya. Tercatat konferensi di Canberra, Madrid, Beijing, Moscow dan Berlin memasukan beberapa agenda dari masalah ratifikasi *humanitarian law*, pelarangan penggunaan ranjau darat, pengungsi dan pembentukan pengadilan internasional bagi penjahat perang. Bila saja anggota parlemen dari setiap negara tersebut hadir dalam persidangan IPU, maka bila kembali kenegaranya isu ini akan menjadi perdebatan baru di negaranya, bahkan dapat didesakkan oleh parlemen untuk diratifikasi ataupun melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya.

Untuk itu tulisan ini mencoba mengkaji perkembangan isu humanitarian di dalam politik internasional dan melihat bagaimana IPU merespon perkembangan tersebut serta apa yang perlu dilakukan oleh IPU untuk mengefektifkan rezim humanitarian ini. Pada bagian pertama akan dibahas perkembangan isu ini, selanjutnya akan dipaparkan produk-produk dari IPU yang terkait dengan perkembangan tersebut. Di bagian akhir akan diberikan beberapa analisa dan rekomendasi yang perlu diambil oleh IPU di dalam pertemuan-pertemuannya.

II. Perkembangan Isu Humanitarian

A. Perang dan Kemanusiaan

Perang merupakan fenomena kemanusiaan yang telah ada sejak manusia diciptakan. Akibatnya korban manusia yang jatuh tidak lagi hanya satu orang sebagaimana awal kejadian manusia, namun mencapai jutaan manusia seperti yang terjadi di awal hingga pertengahan abad 20 yang lalu. Karena itu ada yang berpendapat bahwa sejarah perang sesungguhnya sama tuanya dengan sejarah manusia. Sebuah ironi memang, melihat kenyataan bahwa di dalam sejarah manusia yang tertulis selama 3400 tahun, manusia hanya mengenal 250 tahun perdamaian.¹

Untuk itu di dalam perkembangan hukum internasional modern, hukum perang merupakan salah satu materi yang pertama dikembangkan. Sebagai hukum yang melandasi tata pergaulan antar negara, dimana hukum perang menyadari bahwa berperang atau membunuh lawan baik untuk mempertahankan diri atau menguasai pihak lain sesungguhnya menjadi naluri dasar manusia yang tidak dapat dihilangkan. Sehingga di dalam hukum perang tidak terdapat satu ayatpun yang secara tegas melarang manusia, bangsa, atau negara untuk tidak berperang. Yang ada di dalam hukum perang adalah bagaimana metode perang dan senjata yang diperbolehkan, perlakuan terhadap tawanan perang, orang sipil, petugas palang merah dan yang menyangkut perang. Sedangkan pelarangan perang hanya terdapat di dalam piagam PBB dimana di dalam piagam tersebut setiap negara diharapkan tidak menggunakan kekerasan untuk menyelesaikan setiap persoalan yang ada diantara mereka.²

Di dalam politik internasional, kalangan realis memiliki pendapat bahwa perdamaian hanya dapat dicapai, bila pihak-pihak yang menginginkannya siap pula untuk berperang. Dalam pandangan ini

¹ Ungkapan Cicero dikutip dari Prof.Dr.Mochtar Kusumaatmaja *Konvensi-Konvensi Palang Merah Th 1949*, Binacipta1979, hal.1.

² Lihat piagam PBB United Nations *Basic Facts About The United Nation*, 1998. Di dalam prinsip ke-3 tertulis bahwa "They are to settle their international disputes by peaceful means and without endangering international peace and security, and justice".

tampak unsur perang memiliki pengaruh yang besar terhadap pencapaian perdamaian. Dalam logika ini perdamaian dapat dicapai bila ada perimbangan kekuatan yang tercermin dari kesiapan mereka untuk berperang. Sehingga ukuran jumlah senjata, daya hancurnya dan jangkauannya menjadi parameter kekuatan suatu negara dalam pandangan ini. Logika ini menunjukkan bahwa kesiapan perang menjadi suatu alat dari suatu negara dalam mempertahankan eksistensinya dan meredam keinginan pihak lawan untuk menyerang, bahkan untuk mencapai perdamaannya.

Walaupun perang memiliki legitimasi historis dan dasar nilai yang kuat seperti pandangan realis, namun masyarakat internasional terutama kaum idealis melihatnya sebagai sumber malapetaka bagi peradaban manusia. Perang merupakan biaya yang mahal dari upaya suatu kelompok atau negara untuk mempertahankan eksistensinya. Karena bila suatu kelompok atau negara telah terlibat dalam suatu peperangan, maka pada dasarnya semua unsur kekuatan akan dimobilisir untuk dapat memenangkannya. Setiap kelompok bangsa dan negara akan mengorbankan seluruh yang dimilikinya hanya untuk kemenangan perang. Sehingga perang tidak mengenal batas usia, jenis kelamin, bangunan ibadah, bersejarah bernilai atau tidak. Di dalam sejarah kita dapat melihat bagaimana pusat kebudayaan Islam di Baghdad dan Cordova dihancurkan oleh perang dari suku Khubilaikhan dan Mongol serta dalam perang salib. Betapa nilai mahal yang harus dibayar oleh ilmu pengetahuan atas hancurnya pusat ilmu pengetahuan saat itu. Begitupula penghancuran Bosnia oleh Serbia telah menghancurkan bangunan-bangunan bersejarah hubungan barat dan timur.

Selain itu, wanita merupakan obyek yang paling sering dijadikan sasaran dari perang. Anggapan bahwa wanita adalah makhluk yang paling lemah sering menginspirasi pihak-pihak yang berperang melakukan tindak kekerasan terhadap wanita. Kasus perkosaan dan pembunuhan terhadap wanita dalam perang merupakan bukti kekejaman tertinggi terhadap kemanusiaan dalam sejarah perang.

Di dalam kenyataanya perang pun harus mengorbankan pihak-pihak yang tidak terlibat secara langsung, karena paksaan untuk meninggalkan tempat tinggal. Paksaan untuk meninggalkan suatu lokasi dalam bentuk penggungsian merupakan fenomena yang sering kita saksikan dari setiap tragedi kemanusiaan di bawah keadaan perang. Jutaan manusia harus meninggalkan tanah airnya hanya untuk menyelamatkan nyawanya. Jutaan manusia juga harus kehilangan sanak keluarga dan hidup terpecah dari tanah kelahirannya. Fenomena diaspora merupakan salah satu dampak dari peperangan. Itu dapat kita saksikan terhadap bangsa Israel pada waktu perang dunia kedua, bangsa Arab Palestina akibat perang Arab Israel tahun 1967 hingga kini, pengungsi Vietnam akibat perang Vietnam serta belum lepas dari ingatan kita beberapa kasus di penghujung abad 20 ini seperti, Rwanda, Somalia, Bosnia, Kosovo, dan Chechnya. Semua itu memberikan bukti pada kita bahwa kekejaman perang telah membawa kesengsaraan bagi kehidupan manusia itu sendiri.

Berangkat dari kesadaran itu, JJ Rosseau telah lama merumuskan dasar kemanusiaan sebagai azas dasar dari hukum perang. Di dalam bukunya *the contract social* ia menyatakan:

"War then is relation, not between man and man but between state and state and individuals are enemies only accidentally, not as men, nor even citizen as but as soldiers, not as members of their country but as defenders,.... The object of war being the destruction of the hostile state; the other side has a right to kill its defenders, while they are bearing arms; but as soon as they lay down and surrender, they cease to be enemies or instruments of the enemy, and become once merely men, whose life no one has any right to take".³

Di dalam pandangan ini istilah *soldier* dibatasi sepanjang ia memegang senjata, sedangkan ketika telah meletakkan senjata maka statusnya berubah menjadi manusia biasa yang memiliki hak-hak tertentu.

³ J. J. Rousseau, *The Social Contract*, Cole translation, Everyman's Library no 660 London 1947 hal 9

Pembedaan status orang yang berperang juga muncul dari orang Romawi dengan mengintrodukir istilah *combatan*, dan pemikiran bahwa suatu peperangan harus dimulai dengan suatu pernyataan resmi.⁴ Agama agama dunia seperti Kristen dan Islam pun memuat pentingnya penghargaan terhadap kemanusiaan. Di dalam Islam termuat larangan membunuh orang tua, wanita dan anak-anak, menghancurkan tempat ibadah dan tumbuh-tumbuhan. Sedangkan ajaran Kristen menekankan sikap cinta kasih kepada sesama manusia.

Jadi secara historis dan idealis nilai kemanusiaan dan perang tidak dapat diipisahkan. Bahkan terdapat dorongan yang kuat untuk menghormati harkat dan martabat manusia secara luas di akhir abad 21 ini, terutama sejak dirumuskannya prinsip-prinsip *human right* di dalam sejarah revolusi Prancis dan Amerika. Penghormatan terhadap hal ini semakin diterima masyarakat internasional. Sehingga ketika prinsip ini mulai diterima sejak berakhirnya perang dunia kedua menjadi dasar piagam PBB, penghormatan terhadap HAM juga mempengaruhi perumusan dari Hukum Humaniter Internasional/*International Humanitarian Law*.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, hukum humaniter ini merupakan pengembangan lebih jauh dari hukum perang atau *law of war*. Prof Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa hukum perang mengatur dalam hal apa negara dibenarkan menggunakan kekerasan senjata.⁵ Secara umum, hukum perang yang terdapat di dalam beberapa konvensi seperti *Declaration of Paris*(1856), *Red Cross Convention*(1864), *The Peace Convention in Hague*(1907) merupakan usaha untuk mengembalikan perdamaian dan membatasi kekuasaan pihak yang berperang. Hal tersebut tampak dengan jelas di dalam *preamble* dari *The Paris Pact* tahun 1928. Dimana pihak-pihak yang menyetujuinya bersepakat untuk menolak atau tidak mengakui perang sebagai alat politik nasional dan mereka sepakat mengubah hubungan diantara mereka

⁴ Kusumaatmadja *op cit* hal.11.

⁵ Kusumaatmadja, *op cit* hal 12

hanya dengan damai. Kespakatan ini ditandatangani oleh Amerika Serikat, Belgia, Inggris, Perancis, Italia, Jepang, Polandia dan Chekoslowakia.⁶

Namun, di dalam perkembangannya ada upaya dari pihak-pihak yang bertikai untuk menghindar dari ketentuan yang ada dari perjanjian di atas dengan menyebutnya bukan perang. Mereka hendak menghindar dari tuduhan sebagai agresor dari keterlibatannya di beberapa konflik bersenjata. Ini dapat kita lihat dimana perang diganti dengan insiden Mancuria, penyerbuan Tiongkok⁷ dan lainnya. Untuk mengantisipasi kebijakan ini, para ahli hukum internasional merubah perang atau *war* dengan *armed conflict*. Sehingga di kalangan ahli hukum internasional hukum perang berubah menjadi *laws of Armed Conflicts*.

Perang dunia di awal dan menjelang pertengahan abad 20 memberikan pelajaran bahwa korban yang jatuh akibat langsung maupun tidak langsung di pihak sipil/tidak bersenjata lebih besar dan jauh menderita. Jatuhnya korban dari pihak ini disadari tidak terlepas dari minimnya penekanan terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip HAM di dalam *laws of war* ataupun *laws of armed conflict*, yang lebih mengatur perang itu sendiri. Sedangkan prinsip-prinsip yang mendorong upaya melindungi orang dari kekejaman perang kurang ditekankan. Akhirnya PBB mengeluarkan beberapa resolusi yang menekankan pemberlakuan secara meluas prinsip-prinsip HAM di dalam setiap hukum ataupun perjanjian internasional seperti pada resolusi PBB no.2444 tahun 1968 dan no. 2675 tahun 1970. Di dalam resolusi 2675 disebutkan bahwa

*"recalling further its resolution 2444 of 19th December 1968, on respect for human rights in armed conflicts, bearing in mind the need for measures to ensure the better protection of human rights in armed conflicts in all types, dan di bagian lain disebutkan bahwa fundamental human rights, as accepted in international law and laid down in international instruments, continue to apply fully in situation of armed conflict"*⁸

⁶ GPH Haryomataran SH, Brigjen TNI (purn.), *Hukum Humaniter, Rajawali*, Jakarta, 1984, Hal 7-8.

⁷ Haryomataran, *op.cit* hal 9

⁸ Haryomataran, *op.cit* hal, 13

Perkembangan ini menyebabkan perubahan istilah dari *laws of armed conflicts* menjadi *International Humanitarian Law applicable in Armed Conflict*. Istilah tersebut disingkat dengan *International Humanitarian Law*.

Sebelum keluarnya resolusi tersebut, organisasi yang telah lama mengorganisir kegiatan bantuan kemanusiaan Palang Merah Internasional mendorong aktor-aktor internasional untuk melahirkan sebuah perjanjian yang mengikat bagi upaya perlindungan terhadap mereka yang menderita akibat kekejaman perang. Pada tahun 1949, melalui konvensi Genewa ICRC berhasil mendorong dunia internasional menyepakati prinsip-prinsip perlindungan dan pelaksanaan HAM di dalam peperangan. Sehingga hukum humaniter ini sering juga dikenal dengan nama hukum palang merah.

Ada empat objek yang ingin dilindungi HAMnya dari akibat perang di dalam Konvensi Genewa sebagai berikut:⁹

1. Konvensi pertama mengenai perbaikan kondisi bagi anggota pasukan (tentara) yang terluka dan sakit di medan pertempuran darat (*Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*).
2. Konvensi kedua berisi perbaikan kondisi bagi anggota pasukan yang terluka, sakit dan mendapat kecelakaan kapal laut di daerah perairan (*Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick and Shipwrecked in Armed Forces in the Sea*).
3. Konvensi ketiga berisi perlakuan terhadap tahanan perang (*Geneva Convention to the Treatment of Prisoners of War*).
4. Konvensi keempat berisi perlindungan terhadap warga sipil (*Geneva Convention relative to the protection of Civilian persons in Time of War*).

Di dalam perjalanannya keempat konvensi ini dapat mengantisipasi kasus-kasus yang muncul diantara periode tahun 50an hingga 60an.

⁹ Effendi, Masyhur, *Hukum Humaniter International dan Pokok-pokok Doktrin Hanakmrata*, usaha Nasional Surabaya, 1994, hal. 49

Pada saat itu berkembang konflik internasional yang lebih luas antara negara-negara kolonial dengan gerakan-gerakan kemerdekaan dari negara-negara yang sebelumnya mengalami koonialisme. Munculnya konflik tersebut diikuti dengan tumbuhnya separatisme di negara-negara yang baru merdeka, akibat ketidakpuasan di daerah-daerah. Ini menyebabkan munculnya aktor baru yang memerlukan perlindungan yang sama sebagaimana diatur dalam empat konvensi di atas. Untuk mengatasi hal tersebut, *Geneva Corvention* ditambah dengan dua protokol tambahan berupa:¹⁰

1. Protokol pertama memperkuat perlindungan terhadap korban-korban konflik atau pertikaian senjata internasional (antar negara)
2. Protokol kedua memperkuat perlindungan korban-korban konflik atau pertiaian senjata non-internasional (internal).

Jelaslah, dari pemaparan di atas perkembangan hukum humaniter tidak dapat dilepaskan dari perkembangan hukum perang, perkembangan kebijakan dan metode dari perang dan globalisasi isu HAM. Sebagaimana perang itu sendiri, perasaan kemanusiaan merupakan kebutuhan dasar dari manusia. Pada dasarnya perang tidak dapat dihindari, namun perang itu sendiri dengan alasan apapun harus dibatasi oleh prinsip-prinsip kemanusiaan yang disepakati secara universal sebagai Hak Azasi Manusia. Untuk itu masyarakat internasional membutuhkan Hukum Humaniter Internasional agar harkat dan martabat manusia tetap dihormati dan dilindungi, walaupun dalam situasi perang sekalipun.

B. Hukum Humaniter dan Isu Kemanusiaan : tahun 90an

Secara umum isu humanitarian atau kemanusiaan dapat dikelompokkan dalam dua kategori dalam perkembangannya selama tahun 90an. Pelaksanaan Hukum Humaniter dan Bantuan Kemanusiaan merupakan dua agenda yang menjadi sorotan utama sepanjang tahun 90an, yaitu sejak berakhirnya perang dingin. Kedua isu akan dibahas di bawah ini.

¹⁰ Haryomataram, *op.cit* hlm 22-25

B.1. Hukum Humaniter dan Pengadilan Internasional

Sejak berakhirnya perang dingin ada beberapa konflik baru yang muncul di dunia internasional yang berbeda dari tiga dekade sebelumnya. Konflik-konflik yang muncul dipenghujung abad 20 ini memiliki ciri yang khas, dimana terjadi peningkatan korban akibat konflik bersenjata setiap tahunnya. Setidaknya menurut ICRC antara tahun 1996 1997 saja, telah terjadi peningkatan krisis yang bersifat darurat seperti masalah pengungsi, kehancuran kehidupan sosial ekonomi korban dari rata-rata 20-25% setiap tahunnya menjadi 65-70%. Bukan hanya ferkuensi konflik yang semakin meningkat, jumlah korban yang jatuhnya semakin besar, diperkirakan korban yang jatuh akan mencapai 10 juta jiwa per tahunnya.¹¹

Di sisi lain menurut Jongman dari PIOOM (Lembaga yang mengamati konflik-konflik di seluruh dunia berkedudukan di Universitas Leiden, Belanda) walaupun terjadi penurunan konflik dengan korban di atas 1000 orang (HICs/*High Intensity Conflicts*), tetapi terjadi peningkatan yang cukup besar pada jenis konflik yang dengan korban antara 100 hingga 1000 (LICs/*Low Intensity Conflicts*) dan korban di bawah 100 (*Violent Political Conflicts*) antara tahun 1995 hingga 1997.¹² Sebagaimana yang tampak di dalam tabel di bawah ini telah terjadi peningkatan konflik setiap tahunnya

	1995	1996	1997
HICs (High Int-conf)	20	19	17
LICs (Low Int-conf)	39	42	70
VPCs(Violent Pol-)	40	75	74
Total	99	136	161

sumber: PIOOM Leiden University, Netherlands

¹¹ A.J.Jongman dan A.P.Schmid, *Contemporary Armed Conflicts-Trends and Events in* 1997, tgl 10 November 1997 <http://www.oneworld.org/euconflict/guieds/themes/pp5.htm> hal.1

¹² *Ibid*, hal.1

Frekuensi konflik yang terus meningkat tersebut, semakin memperbesar jumlah korban yang jatuh akibat konflik-konflik tersebut. Peningkatan jumlah korban juga disebabkan oleh penggunaan mesin-mesin perang ataupun persenjataan yang mampu membunuh manusia dalam waktu relatif singkat. Penggunaan senjata kimia, ranjau, bahan peledak dan peluru-peluru kendali merupakan faktor yang mempengaruhi peningkatan korban akibat konflik.

Yang menarik dari data tersebut adalah terjadinya penurunan konflik yang menyebabkan jatuhnya korban jiwa manusia diatas 1000. Ini merupakan imbas dari globalisasi yang mendorong meningkatnya informasi antar negara. Globalisasi telah mendorong perubahan paradigma politik internasional dari penekanan kepada kekuatan militer bergeser menjadi isu perdagangan.¹³ Hal ini tidak terlepas dari berakhirnya perang dingin, dimana saat itu situasi dunia sangat dipengaruhi oleh perlombaan senjata dinatara negara adikuasa dan negara-negara satelitnya. Berakhirnya perang dingin dapat diduga sebagai sebab penurunan konflik yang melibatkan negara sebagai aktornya. Bagaimanapun konflik antar negara merupakan konflik yang masuk kategori ini.

Kita dapat melihat konflik di Bosnia, Rwanda dan Somalia termasuk ke dalam kriteria konflik yang menelan korban jiwa lebih dari 1000 orang. Konflik ini mulanya seperti Bosnia adalah konflik internal, namun berkembang menjadi konflik antar negara setelah pihak yang berusaha memisahkan diri mendapat dukungan dan pengakuan internasional. Walaupun jenis konflik seperti di atas terjadi penurunan dalam kurun waktu 1995-1997, konflik-konflik tersebut telah meninggalkan persoalan yang harus diselesaikan hingga kini, seperti pengungsi, rehabilitasi tempat tinggal dan pembangunan ekonomi kembali.

Namun, dari tabel di atas tampak adanya peningkatan jumlah konflik dengan korban di bawah 1000. Konflik-konflik yang masuk ke dalam kategori ini adalah konflik-konflik separatisme dan perjuangan

¹³ Masalah Globalisasi dari sisi politik dapat dilihat lebih jauh pada BAB VI dan sisi ekonomi pada BAB IV buku ini.

kemerdekaan. Dalam hal ini kita dapat mencatat bahwa kecendrungan tersebut telah tampak sejak munculnya krisis terhadap suku Kurdi di wilayah Irak utara tahun 1991 hingga Kosovo 1998.

Peningkatan kecendrungan konflik dan jatuhnya korban tersebut telah menarik perhatian masyarakat internasional secara luas. Salah satu dampak dari peningkatan konflik di atas adalah tumbuhnya kesadaran internasional untuk menerapkan hukum kemanusiaan ini di tengah konflik yang sedang berjalan. Isu sanksi ekonomi, udara terhadap Irak dan munculnya pengadilan internasional terhadap kejahatan kemanusiaan di Rwanda dan Bosnia memberikan indikasi kuat tumbuhnya kesadaran tersebut.

Setidaknya ada tiga faktor yang mempengaruhi perkembangan hukum humaniter di tahun 90an ini menurut Adam Roberts:¹⁴ *Pertama*, peran positif hukum humaniter selama perang teluk tahun 1991. Ini ditunjukkan dengan terbentuknya koalisi militer di dalam menegakkan aturan tersebut. *Kedua*, beberapa laporan dan liputan dari beberapa medan konflik telah menumbuhkan perluasan kesadaran masyarakat internasional tentang dampak buruk dari kejahatan perang. *Ketiga* adalah tumbuhnya perhatian terhadap dampak buruk yang disebabkan oleh ranjau darat.

Perkembangan di atas tampak dari peningkatan partisipasi masyarakat internasional di dalam ratifikasi atau penerimaan yang dilakukan oleh negara-negara yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Sebagai contoh adalah protokol I dimana pada 1 Juli 1988 baru 76 negara yang menjadi bagaian dari perjanjian ini. Namun pada kahir 1998 telah ada 152 negara yang menyatakan diri menerima perjanjian ini. Perkembangan ini menunjukkan betapa besar penerimaan masyarakat internasional terhadap hukum humaniter. Berarti pula bahwa perkembangan hukum humaniter telah mampu mempengaruhi konstelasi politik internasional.

Peningkatan pengaruh yang besar terjadi dalam kurun waktu antara tahun 1994 dan 1997 dimana terdapat empat perjanjian baru yang masih

¹⁴ Adam Roberts, *The Role Humanitarian Issues In International Politics in The 1990s*, http://www.icrc.org/icrceng nsf/ct25621 him_4

terkait dengan hukum humaniter. Pertama, Konvensi PBB 1994 tentang Perlindungan Keamanan bagi Pasukan PBB dan Staf (*The Safety of United Nations and Associated Personnel*). Walaupun tidak terkait langsung dengan hukum humaniter lahirnya konvensi ini merupakan respon atas seringnya terjadi serangan dan ancaman terhadap pasukan penjaga perdamaian atau *peace keepers* ataupun petugas kemanusiaan di beberapa medan konflik, seperti yang dialami di wilayah bekas Yugoslavia. Kebutuhan yang mendesak tersebut menunjukkan bahwa isu humaniter telah memiliki peran yang penting di tahun 1990. Kedua, lahirnya dua protokol tambahan dari Konvensi Penggunaan Senjata Konvensional 1980 (*1980 Convention on Certain Conventional Weapons*). Tambahan tersebut mengatur tentang penggunaan senjata laser (Protocol IV, 1995), ranjau, booby-traps dan persenjataan lainnya (Amandemen Protocol II, 1996). Selanjutnya diikuti dengan lahirnya empat perjanjian baru yaitu, Konvensi Ottawa tentang pelarangan penggunaan, penempatan, produksi, dan transfer ranjau darat dan dampak kehancurannya.

Di sisi lain terdapat kecenderungan untuk mengurangi negosiasi-negosiasi yang bertujuan untuk menghasilkan perjanjian baru, tetapi lebih memilih untuk memperluas dan memperdalam perjanjian yang sudah ada ke dalam aturan yang lebih teknis lagi seperti keluarnya *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea* (1994) dan *the ICRC/UN General Assembly Guidelines for Military Manuals and Instruction on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict* (1994).

Selain itu terdapat kecenderungan kuat di dalam perkembangan isu humaniter tahun 90an bagi upaya implementasinya. Dalam hal ini adanya keinginan kuat untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaannya dan pengadilan atas pelanggaran terhadapnya. Apa yang dilakukan pada tahun 90an ini berbeda dari apa yang terkandung di dalam Konvensi 1949 itu sendiri. Pengadilan bagi "*Grave Breache* atau pelanggaran berat di bawah konvensi Genewa 1949 jarang terjadi, begitupula dengan Komisi Pencari Fakta Internasional di bawah Protokol I yang dibentuk tahun 1991/1992

belum pernah melakukan apapun. Sebaliknya, Dewan Keamanan PBB telah membentuk Pengadilan Internasional bagi Penjahat Perang di Yugoslavia (1993) dan Rwanda (1994). Walaupun tindakan tersebut menemui kesulitan untuk menahan tersangka, dan mendapatkan keterangan saksi-saksi, tetapi hal ini telah menunjukkan adanya keseriusan dari masyarakat internasional bagi optimalisasi penerapan hukum humaniter ini.

Puncak dari keseriusan tersebut adalah dibukanya upaya penandatanganan dari Piagam Roma tentang pembentukan Pengadilan untuk Kejahatan Internasional atau *the International Criminal Court* pada tanggal 17 Juli 1998. Piagam ini memberikan dasar baru di dalam mendefinisikan kejahatan internasional dan aplikasinya ke dalam *civil wars*. *International Criminal Court* diarahkan untuk memiliki kewenangan di dalam mengadili kejahatan perang berupa Genocide, kejahatan terhadap kemanusiaan, penjahat perang dan hal-hal yang belum terdefiniskan akibat terjadinya agresi militer. Namun, usaha untuk mengimplemmentasikannya masih belum pasti, karena minimal dibutuhkan persetujuan dari 60 negara, suatu angka yang cukup tinggi. Bagaimanapun Piagam ini telah membuat beberapa negara khawatir karena itu akan membuka jalan anggota pasukannya, bahkan pemimpin-pemimpin politiknya diajukan ke depan pengadilan. Hal ini tentunya bersinggungan dengan kedaulatan negara.

Seperti tanggapan yang berbeda-beda dari negara-negara maju. Dalam hal ini Perancis mendukung pembentukan pengadilan internasional tersebut. Sedangkan Amerika Serikat sendiri sedang berusaha mengeluarkan UU *The American Service Members Protection Act*, yang akan menghalangi partisipasi Amerika Serikat di dalam misi penjaga perdamaian PBB walaupun ia mendapat jaminan imunitas dari pengadilan internasional. Hal itu disebabkan oleh tekanan dari kelompok Human Righ'ts watch yang menilai apa yang dilakukan AS di Yugoslavia sebagai pelanggaran terhadap *Humanitarian Law*, karena telah dituduh membunuh penduduk sipil. Sehingga Amerika merasa bahwa tindakannya dimungkinkan dapat diadili oleh lembaga tersebut. Tuduhan serupa dapat

ditujukan kepada Vladimir Putin atas pelanggaran HAM oleh Rusia di Chechnya baru-baru ini, bila saja kanselir Jerman Barat Gerarld Schoerder membawanya ke pengadilan ienternasional¹⁵.

B.2. Bantuan Kemanusiaan

Perkembangan konflik yang cendrung meningkat di beberapa kawasan sebagaimana data di atas telah menimbulkan persolan kemanusiaan. Pengungsi, kelaparan, penyakit, pelecehan seksual terhadap wanita dan anak-anak, rendahnya pendidikan dan masalah sosial lainnya merupakan akibat buruk dari kecendrungan tersebut.

Perkembangan ini menuntut perhatian serius dari masyarakat internasional. Karena bagaimanapun hal tersebut telah menjadi isu global dan menuntut tanggung jawab dari semua pihak baik pemerintah maupun masyarakatnya. Hal yang menarik yang perlu kita cermati dari tanggungjawab ini adalah bentuk-bentuk pelaksanaan dari bantuan kemanusiaan untuk mengatasi persolan tersebut.

Hal tersebut dapat dilihat dari peningkatan yang tajam pada anggaran lembaga-lembaga kemanusiaan yang berhubungan dengan penanganan konflik-konflik kemanusiaan, seperti; United Nations High Comissioner for Refugees (UNHCR), the World Food Programme (WFP), the European Community Humanitarian Office (ECHO), the international Committee of the Red Cross (ICRC) dan sejumlah NGO lainnya yang tak terhitung jumlahnya yang tergabung di dalam misi penjaga peradamaian PBB.

Peningkatan anggaran tersebut tampak, bila kita melihat pada pengeluaran UNHCR sejak pertengahan dekade 70an. Anggaran yang sumber utamanya dari bantuan-bantuan pemerintah tersebut, meningkat dari US \$ 69 juta tahun 1975 menjadi US \$ 570 tahun 1989, US\$ 1,307 juta pada tahun 1993 dan puncaknya mencapai US\$ 1.430 juta tahun 1996. Namun sejak itu, terjadi penurunan yang signifikan dimana tahun

¹⁵ Fred Hiatt, A Standing War Crimes Tribunal Could Do Harm, *International Herald Tribune*, 20 June 2000, hal.10.

1997 hanya mencapai US\$ 1.220 juta dan gambaran 1998 dan 1999 menunjukkan angka dibawah US \$1.000.¹⁶ Dari data tersebut menunjukkan peningkatan perhatian dunia pada penanganan masalah pengungsi. Bahkan dari pengalaman lapangan menunjukkan bahwa bantuan kemanusiaan tidak berkorelasi positif dengan berakhirnya perang itu sendiri seperti yang terjadi di Cyprus, Vietnam, perang Irak-Iran dan teluk dimana perhatian terhadap masalah pengungsi tetap menjadi perhatian dari bantuan kemanusiaan baik dari ICRC maupun UNHCR. Sehingga kebutuhan akan tambahan bantuan sesudah perang atau konflik menjadi lebih besar dibanding selama konflik, karena bukan hanya bantuan bagi yang terluka saja tetapi telah berkembang menjadi bantuan pembangunan kembali, sarana fisik dan non-fisik korban.

Sebagai gambaran lebih jauh dari aktivitas bantuan kemanusiaan di atas, di bawah ini akan digambarkan bentuk dan masalah-masalah yang muncul di sekitar masalah bantuan kemanusiaan

B.2.1. Karakteristik Bantuan Kemanusiaan

Secara umum definisi *humanitarian action* atau aktivitas kemanusiaan merujuk pada *the promotion of human welfare as philanthropic activity*.¹⁷ Selama ini menurut Rusbach tidak ada rumusan yang baku tentang peran organisasi kemanusiaan dalam memberikan bantuan kemanusiaan di medan perang. Inilah yang sering menimbulkan kontroversi seputar masalah tersebut, karena akhir-akhir ini sering istilah ini digunakan oleh negara tertentu untuk melakukan intervensi kemanusiaan.

Adapun menurut Rusbach bantuan kemanusiaan itu memiliki ciri "*Filling the needs gap, Focusing on the most vulnerable individuals, Defending and safeguarding individuals, Moving from urgent to long term solutions dan Acting from a sense of Human solidarity*". *Filling the needs gap*, merupakan aktivitas yang berusaha menolong individu ataupun

¹⁶ Lihat Adam *Op cit* hal. 3, dimana di dalam makalah tersebut digambarkan tentang kecenderungan peningkatan perhatian masyarakat internasional pada masalah pengungsi.

¹⁷ R.Rusbach, D Fink, *Humanitarian Action In Current Armed Conflict: Opportunities and Obstacles*, International Review of Red Cross Nr833 <http://www.icrc.org/ircrceng.nsf/c125621> hal 8

kelompok yang menderita baik fisik maupun mental akibat konflik bersenjata ataupun kekerasan politik, dimana saat itu masyarakat di sekitarnya tidak dapat memberikan mereka bantuan dan perlindungan yang memadai. Disini bantuan kemanusiaan mengisi celah diantara kebutuhan dengan ketidaktersediaan penolong di sekitar konflik.

Kedua, ciri lain dari bantuan kemanusiaan adalah fokusnya pada individu atau kelompok-kelompok yang rentan pada saat konflik bersenjata sedang berlangsung. Ciri ketiga adalah membela individu-individu dalam segala keadaan, bukan hanya menyelamatkan orang-orang yang hidup dan merawat yang luka, namun juga memberikan perlindungan terhadap penjagaan martabatnya sebagai manusia. Sedangkan ciri kelima, bantuan kemanusiaan berawal dari lingkup kebutuhan negara, tetapi dilanjutkan hingga ditemukannya solusi jangka panjang dan membangun kembali kehidupan masyarakat sipil lokal.

Keberhasilan dari bantuan kemanusiaan di atas selama ini ditentukan oleh empat hal, yaitu: Pertama, Akses kepada korban dari perang itu sendiri. Hal ini penting karena bukan hanya bertujuan untuk memberikan perlindungan dan pendistribusian bantuan kemanusiaan, tetapi menjadi syarat pokok bagi memperkuat daya tahan dan pemenuhan kebutuhan penting bagi para korban. Bagaimanapun dalam hal ini bantuan kemanusiaan sangat dipengaruhi oleh perbedaan keadaan, perbedaan bentuk konflik, beragamnya kebutuhan dan perbedaan pendekatan terhadap korban. Untuk membangun akses, dibutuhkan pula laporan media masa yang melaporkan kondisi pangan, bantuan obat-obatan atau kondisi tawanan dan pelanggaran-pelanggaran terhadap humanitarian law.

Kedua, Dialog dan kerjasama dengan pihak yang bertikai. Hal ini penting karena menyangkut jaminan keamanan dan ruang gerak dari bantuan kemanusiaan. Di sini dibutuhkan negosiasi unilateral untuk menghasilkan suatu perjanjian dengan pihak yang bertikai menyangkut, apa, bagaimana aktivitas kemanusiaan dijalankan. Dialog dengan pihak yang bertikai sangat penting untuk menjaga akses ke dalam wilayah

pihak yang bertikai dan melindungi staf-staf yang bertugas terhadap pelangran-pelanggran yang berasal dari pihak yang bertikai.

Ketiga, Kontrol terhadap seluruh rangkaian bantuan kemanusiaan. Kegiatan ini untuk menjamin bahwa bantuan kemanusiaan sampai kepada korban. Karena sering bantuan-bantuan tersebut disalahgunakan oleh pihak yang bertikai hanya untuk kepentingannya sendiri. Bantuan kemanusiaan sering pula mengalami kendala akibat dituduh menjadi pendukung pihak lawan, sehingga sering kegiatan kemanusiaan dijadikan target militer sebagaimana diasumsikan oleh pihak yang bertikai.

Terakhir, sumber logistik berupa tenaga profesional, administratise infrastruktur, cadangan kebutuhan pokok, dana, alat-lat komunikasi menentukan keberhasilan dari suatu bantuan kemanusiaan. Sehingga hal ini perlu diorganisasikan menurut skala prioritas waktu dan tempat. Yang sering menjadi kendala bagi organisasi kemanusiaan adalah pemanfaatan sumber yang ada secara optimal.

2.2.b. Kendala-Kendala Bantuan Kemanusiaan

Ada tiga perkembangan penting yang menjadi kendala bagi keberhasilan bantuan kemanusiaan di era 90an ini.

Pertama, Perkembangan perang sipil akhir-akhir ini merupakan kendala bagi keberhasilan program kemanusiaan. Perang sipil atau saudara merupakan bentuk lama dari sejarah peperangan dalam kehidupan manusia yang baru dapat diadopsi ke dalam *humanitarian law* pada protokol II Jenewa 1977. Kendala tersebut bisa terjadi karena sebelum itu perang dibatasi definisinya sebagai konflik internasional atau konflik antar negara. Sehingga aturan aturan dalam *humanitarian law* tidak cukup mendefinisikan hal itu. Sebagaimana perkembangan yang dipaparkan sebelumnya, masyarakat internasional pada akhirnya mengadopsinya dalam protokol II Jenewa.

Pada penghujung abad ini, perkembangan perluasan perang saudara menunjukkan perkembangan yang luar biasa. Sebagaimana data pada PIOOM, konflik dengan korban dibawah 100 merupakan konflik yang

bercirikan etnis. Dalam perkembangannya sebagaimana Rwanda tampak bahwa korban yang jatuh telah mencapai ratusan ribu. Ini artinya bahwa konflik saudara telah menjadi perkebang baru yang sulit diantisipasi. Kesulitan tersebut muncul karena pihak-pihak yang bertikai dalam konflik jenis ini mengabaikan status sipil dan militer. Hal itu terjadi akibat keterlibatan luas dari masyarakat sipil. Sehingga sulit memisahkan kedua kelompok masyarakat ini dalam peperangan. Ini berdampak pada persepsi tentang bantuan kemanusiaan, dimana sering dicurigai oleh kedua pihak yang bertikai. Persepsi tersebut menyulitkan langkah-langkah yang diambil oleh organisasi kemanusiaan.

Kedua, adalah munculnya fenomena intervensi negara terhadap bantuan kemanusiaan. Hal ini sering terjadi, karena organisasi kemanusiaan dirasakan tidak cukup memiliki kekuatan untuk merespon krisis-krisis kemanusiaan yang muncul dalam skala besar. Sehingga tidak dapat menolak atau menentang keterlibatan negara di dalam aktivitas kemanusiaan untuk menyelesaikannya. Namun di sisi lain, negara sendiri dalam hal ini sering menjadi pelaku utama pelanggaran terhadap *International Humanitarian Law*.

Perkembangan ini terjadi sejak diterimanya resolusi PBB no 43-131 pada tanggal 8 Desember 1988, dimana negara dapat memberikan *Humanitarian Assistance* terhadap korban bencana alam dan situasi sejenis. Dalam prakteknya hal ini menarik keterlibatan militer dari negara-negara besar seperti dalam penanganan pengungsi Kurdi di Irak utara pada waktu perang teluk, dimana saat itu melibatkan pasukan multinasional. Begitupula dengan operasi pemulihan harapan atau *Restore Hope* di Somalia dilakukan dengan bentuk dan pola yang sama seperti yang dijalankan di Kurdi. Operasi-operasi semacam ini telah menjadi contoh dari operasi negara yang identik dengan *military humanitarianism*. Pola ini mengkombinasikan antara operasi militer dengan tujuan kemanusiaan. Dalam perkembangannya kasus yang sama juga terjadi di perbatasan Rwanda-Zaire yang dilakukan oleh Perancis serta Haiti oleh Amerika Serikat.

Hal ini di masa yang akan datang akan membahayakan organisasi-organisasi kemanusiaan yang independen, karena operasi kemanusiaan mereka mungkin telah dipolitisir atau termiliterisasi, ketika di sisi yang lainnya secara universal dasar-dasar dari operasi kemanusiaan adalah tidak memihak, independen dan netral. Apa yang ditunjukkan diatas menunjukkan adanya pembelokan maksud-maksud kemanusiaan oleh kepentingan negara atau militer.

III. Hasil-Hasil Sidang IPU tentang Isu Humanitarian Pasca Perang Dingin

Berikut ini akan dipaparkan lebih jauh tentang aktivitas IPU yang terkait di dalam penyebarluasan pelaksanaan rezim humanitarian. Sebagaimana dipaparkan di dalam pendahuluan, salah satu dari kegiatan IPU yang dapat dijadikan ukuran untuk menilai sejauh mana peran organisasi ini adalah dari resolusi-resolusi yang dihasilkan dari konferensi-konferensinya yang diselenggarakan dua kali dalam setahun.

Sebagaimana umumnya sebuah resolusi yang bersifat internasional, resolusi- resolusi IPU memuat pertimbangan-pertimbangan mengapa resolusi dikeluarkan, pernyataan dukungan, himbauan, serta penyesalan. Keempat hal tersebut menjadi poin penting sejauh mana IPU merespon isu-isu humanitarian pasca perang dingin. Dari keempat pertimbangan tersebut dapat diukur pula seberapa jauh IPU menaruh perhatian terhadap masalah-masalah humanitarian. Tingkat kecaman dan dukungan menjadi indikator sikap parlemen dunia. Selain itu perbandingan hasil voting dalam mengambil keputusan sebuah resolusi dapat menjadi cara kita melihat bagaimana proses pengambilan keputusan tersebut. Unsur-unsur tersebut akan menjadi dasar dari analisa peran IPU pasaca perang dingin di dalam pengembangan *humanitarian law dan action*.

A. Konferensi IPU ke 90, Canberra : International Humanitarian Law

Ini merupakan konferensi IPU pertama sejak berakhirnya perang dingin yang secara serius menjadikan persolan humanitarian menjadi resolusinya. Keluarnya resolusi tersebut tidak dapat dilepaskan dengan

meningkatnya eskalasi konflik yang memiliki karakteristik berbeda dari konflik era perang dingin. Konflik semasa perang dingin identik dengan konflik internasional yang melibatkan dua atau lebih negara, namun perkembangannya sesudah perang dingin cenderung mengarah pada konflik etnis dan pembentukan negara baru. Tragedi kemanusiaan Bosnia yang dapat diterima lagi secara akal sehat dan hati nurani tersebut dapat menjadi alasan yang kuat untuk mengangkat kembali persoalan humanitarian ke dalam forum internasional seperti IPU. Hal ini tampak pada salah satu butir pertimbangan dari keluarnya resolusi ini, bahwa *the theatres of contemporary armed conflict are unacceptable*.¹⁸

Selain itu ada beberapa alasan lain yang menjadikan IPU perlu memberikan perhatian terhadap perkembangan isu humanitarian, seperti kurang akrabnya masyarakat internasional terhadap prinsip dan nilai dalam *humanitarian law*, minimnya usaha-usaha untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip dan aturan-aturan pada tingkat nasional seperti terbukti dengan meluasnya kecenderungan pelanggaran kemanusiaan di dalam konflik-konflik tersebut.

Bukan hanya pelanggaran terhadap aturan internasional yang menjadi perhatian, tetapi juga terhadap kendala-kendala yang dihadapi di dalam menyalurkan bantuan-bantuan kemanusiaan. Disini, IPU melihat bahwa koordinasi dalam aksi bersama masih lemah di dalam mendukung kerja-kerja kemanusiaan di dalam beberapa arena konflik. Kelemahan penanganan ini telah menyebabkan korban yang jatuh dari konflik-konflik tersebut semakin besar dan berdampak bagi pemulihannya. Di sisi lain masyarakat internasional masih minim di dalam menyediakan dana dan manusia yang handal untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul di lapangan. Seperti kritik yang disampaikan oleh Sadako Ogata terhadap pelaku bisnis internasional yang dinilai masih *lack a social conscience and humanitarian*.¹⁹ Padahal kerja bisnis dan humanitarian dapat berjalan

¹⁸ Lihat IPU, *Respect For International Humanitarian Law and Support for Humanitarian Action In Armed Conflict*, download :7/3/2000, <http://www.ipu.org/conf-e/90-1.htm>.

¹⁹ Sadako Ogata, *Let's Get Business and Humanitarian Together*, *International Herald Tribune* 25/11/1999 hal 4

bersama. Bagaimanapun keduanya bercita-cita ingin memberikan kesejahteraan, inklusivitas dan keamanan, dimana humanitarisan sangat menekankan kedua hal itu. Walaupun disisi lain bisnis tetap bertujuan mencari untung.

Alasan lain dari perlunya IPU mengangkat persoalan ini adalah besarnya korban dari pihak sipil dalam setiap konflik yang terjadi dengan latar belakang etnis. Hal ini disebabkan konflik etnis sering melibatkan penduduk sipil karena skala konfliknya yang luas, dimana masyarakat sipil memiliki ikatan yang kuat terhadap etnisnya. Ikatan terhadap etnis ini sering mengabaikan aturan-aturan dalam *humanitarian*. Ini yang mendorong IPU mengecam terhadap praktek-praktek pembersihan etnis, genocide, agresi militer ke dalam wilayah negara lain, tindakan barbarianisme militer²⁰ terhadap masyarakat sipil, pemusnahan tempat tinggal dan kekayaan, paksaan dengan kekerasan terhadap masyarakat sipil untuk meninggalkan tempat tinggalnya. Kecaman ini terkait dengan pengalaman di dua konflik yaitu, teluk dan Bosnia. Sehingga IPU perlu mengeluarkan kecaman. Dimana kecaman menunjukkan ketidaksetujuan yang dalam dan bahkan ketidaksenangan terhadap fenomena-fenomena tersebut. Artinya IPU telah menilai bahwa tindakan-tindakan tersebut telah bertentangan dengan keyakinan IPU.

Secara berurutan di dalam mengecam fenomena di atas, IPU juga mengecam terhadap praktek kekerasan terhadap wanita, bahkan dikatakan bahwa pelanggaran ini masuk kategori pelanggaran berat. Munculnya pernyataan tersebut jelas terkait dengan apa yang sedang terjadi di Bosnia waktu itu, dimana wanita telah menjadi korban terbesar. Bahkan bukan korban fisik atau materi, namun mental, karena dampak dari kekejaman ini banyak wanita mengandung janin yang tidak diinginkan. Hal ini telah membawa wanita menjadi korban yang paling menderita.

Di bagian lain IPU melihat bahwa metode dan cara yang dijalankan di dalam konflik-konflik non-internasional telah menyebabkan penderitaan

²⁰ Masalah ini dapat dilihat lebih jauh pada artikel Ignatieff, Michael. *The Ingenuity of Barbarians*, *The Magazine Of The International Red Cross and Red Crescent Movement*, Issue -3 1999, hlm4-7.

yang luar biasa pada korbannya. Sebagaimana tampak pada tantangan yang dihadapi oleh bantuan kemanusiaan adalah meningkatnya tipe konflik non-internasional seiring dengan berakhirnya perang dingin. Namun, perubahan tipe konflik tidak diikuti kesediaan sebagian masyarakat internasional untuk mengadopsi protokol Jenewa II tahun 1977 tentang konflik non-internasional. Protokol ini baru diadopsi oleh duapertiga negara-negara dunia, ini menunjukkan bahwa konflik internal belum diterima menjadi bagian dari humanitarian law. Konsekuensinya, metode dan cara yang digunakan di dalam konflik ini cenderung lebih tidak manusiawi, karena tidak adanya kemauan dari pihak yang terlibat dalam pertikaian mengikuti aturan sebagaimana di dalam konvensi Jenewa.

Kondisi di atas berakibat terhadap semakin sulit dan berbahaya bantuan internasional baik yang dikoordinasi oleh PBB maupun lembaga swadaya masyarakat untuk sampai kepada masyarakat yang membutuhkan. Kesulitan tersebut muncul dari penolakan pihak-pihak yang bertikai untuk mencapai suatu kesepakatan bersama dengan tenaga-tenaga kemanusiaan; blokade bantuan kemanusiaan; serangan terhadap staf-staf humanitarian; suplai makanan; penolakan pihak yang bertikai untuk menyalurkan bantuan kepada korban.

IPU juga menyoroti fenomena meningkatnya ancaman terhadap personel penjaga perdamaian dan tewasnya beberapa wartawan di dalam meliput konflik-konflik yang terjadi. Di dalam menyikapi hal ini, IPU menyambut dengan baik hasil konferensi genewa 1993 tentang *the protection of war victims of solemn declaration menjadi bagian dari international humanitarian law* (IHL).²¹ Sidang IPU ke 90 ini juga memberikan dukungan terhadap pembentukan pengadilan penjahat perang atau *tribunal war criminals* sebagai sarana untuk mengadili pelaku-pelaku pelanggaran humanitarian law. Selain itu, untuk menegaskan dukungan terhadap pembentukan *tribunal crime*, IPU juga menyambut baik keputusan yang tidak biasa dari Dewan Keamanan yang menggelar pengadilan perang terhadap pelaku pelanggaran terhadap IHL di bekas Yugoslavia.

²¹ IPU, *Op cit* him 2

Respon yang demikian hangat terhadap praktek penerapan humanitarian law menunjukkan bahwa IPU telah melihat bahwa kedudukan *tribunal war* menjadi instrumen penting penegakkan rezim humanitarian internasional.

Pada bagian akhir dari resolusi konferensi IPU ke 90 ini adalah seruan-seruan yang bersifat khusus dan umum. Seruan yang bersifat khusus sidang IPU menyerukan kembali untuk menerapkan resolusi IPU di Buenos Aires tahun 1976 tentang kontribusi parlemen di dalam menerapkan dan menyebarluaskan IHL di dalam konflik bersenjata. Secara lebih mendetail IPU menyebut beberapa konvensi yang terkait dengan hal itu seperti: Protokol Tambahan I dan II tahun 1977, Konvensi tentang Pealarangan Penggunaan Senjata Konvensional tertentu yang dapat menyuebbkan kerusakan yang hebat tahun 1980, Konvensi Perlindungan terhadap Kekakyaan Budaya, Konvensi PBB tentang status Pengungsi. Seruan diatas memberikan gambaran bahwa IPU menyadari bahwa semua konvensi tersebut merupakan instrumen penting bagi terbentuknya rezim humanitarian. Persolan tipe konflik hingga status pengungsi dapat dihubungkan dengan semakin meningkatnya konflik non-internasional dan semakin meningkatnya jumlah pengungsi yang diakibatkan oleh konflik-konflik tersebut.

Pada bagian lain dari seruannya IPU kembali menyerukan pentingnya setiap negara untuk menerima Protokol Tambahan I 1977, khususnya merujuk pada pasal 90 menyangkut pentingnya pembentukan the International Fact Finding atau komisi pencari fakta terhadap kasus-kasus pelanggaran terhadap *humanitarian law*. Selain itu IPU menyerukan agar pemerintah dan parlemen bersama-sama mewujudkan rezim humanitarian di negaranya dengan secara efektif mengoptimalkan fungsi kedua lembaga masing-masing. Di pihak parelemen diharapkan mampu menggunakan fungsi pembentuk undang-undang dan pengawasan untuk menjadikan humanitarian law bagian dari sistem hukumnya dan mengawasi pelaksanaanya. Sedangkan pihak pemerintah diharapkan memberikan informasi dan pendidikan secara terus-menerus tentang *humanitarian law* di kalangan tentara.

Sedangkan dalam masalah bantuan kemanusiaan IPU menyerukan kepada seluruh negara untuk membantu dan memberikan kemudahan bagi para pekerja kemanusiaan melakukan aktivitasnya menolong warga sipil yang terluka. Hal ini terkait dengan meningkatnya ancaman terhadap aktivis kemanusiaan yang berasal dari kelompok yang bertikai. Komitmen tersebut dibutuhkan untuk menjamin bahwa bantuan kemanusiaan sampai kepada Sasarannya.

Dari pertimbangan-pertimbangan dan pernyataan yang dihasilkan dari sidang IPU ke 90 ini menunjukkan bahwa IPU memandang persoalan humanitarian baik dari sisi hukum dan bantuan kemanusiaan perlu komitmen serius dari seluruh negara. Pelanggaran terhadap hukum humaniter dan kekurangefektifan pelaksanaan hukum humaniter menyebabkan jatuhnya korban yang lebih banyak dari tahun ke tahun. Untuk itu mengulang resolusi IPU tahun 1986 di Argentina, IPU menyerukan kembali pentingnya menghormati dan membangun rezim humaniter. Artinya, disini IPU cukup responsif terhadap perkembangan konflik yang terjadi di awal tahun 90an. Dimana resolusi IPU kali ini telah mencakup persoalan hukum humaniter dan bantuan kemanusiaan. Sehingga akan tampak bahwa resolusi yang dikeluarkan IPU ke90 menjadi dasar dari resolusi IPU berikutnya.

B. Konferensi IPU ke 93, Madrid : Humanitarian Assistance

Konferensi IPU ke 93 di Madrid Spanyol merupakan konferensi IPU yang menaruh perhatian besar pada perkembangan masalah bantuan kemanusiaan. Pada konferensi kali ini, masalah humanitarian yang diangkat bukan pada masalah hukum humaniter, namun lebih kepada bantuan kemanusiaan. Hal itu dapat dipahami, karena eskalasi persoalan humanitarian lebih kepada dampak dari konflik-konflik yang muncul selama dan pasca konflik. Kita ketahui bahwa di awal 90an muncul dua konflik internasional dalam skala yang besar yaitu, tahun 1991 krisis teluk dan tahun 1992 pecahnya perang di bekas Yugoslavia. Dari kedua peristiwa tersebut menyebabkan meningkatnya jumlah pengungsi dan persoalan sosial lainnya seiring dengan meredanya konflik. Persolan serius

muncul pada bagaimana melakukan pemulangan dan pembangunan kembali masyarakat korban perang tersebut untuk kembali kepada kehidupan sebelum perang. Program bantuan pasca konflik merupakan program yang terberat dan membutuhkan banyak dana karena menyangkut pembangunan kembali infrastruktur dan pemulangan kembali sebagaimana sebelumnya.

Hal itu tampak dari salah satu pertimbangan yang disampaikan oleh IPU,²² bahwa kemampuan UNHCR untuk membantu para pengungsi sangat terbatas. Ketika terdapat peningkatan kemampuan UNHCR sebesar 25%, pertumbuhan jumlah pengungsi meningkat sebesar 50%. Ini artinya kemampuan UNHCR menanggulangi masalah pengungsi baik yang disebabkan oleh konflik atau perang maupun alam tidak memadai. Selain itu, dalam catatan resolusi tersurat bahwa terdapat kelemahan pada koordinasi antara badan-badan dunia seperti PBB (Departement of Humanitarian Affairs, UNHCR dan UNICEF), ICRC serta lembaga swadaya masyarakat lainnya.

Untuk menyelesaikan persoalan di atas IPU mengeluarkan sejumlah pernyataan yang menekankan perlunya komitmen setiap negara memberikan bantuan kemanusiaan terhadap korban-korban perang dan bencana alam. Dalam hal ini IPU menyerukan pembangunan sistem komputerisasi yang memberikan data bagi peringatan dini untuk mengurangi jatuhnya korban bencana alam. Untuk menanggulangi jatuhnya korban akibat perang, IPU meminta agar masyarakat Internasional untuk menjalankan *preventive diplomacy* dan menekankan tentang pentingnya penanganan krisis lebih dini serta mendukung peran lembaga PBB dengan perangkatnya. Selain itu, IPU juga menyerukan agar setiap aktivitas kemanusiaan baik itu, politik, dan militer di dalam dinamikanya harus dapat memisahkan tujuan dan tugas didalam kerangka menjaga independensi, netralitas, ketidakberpihakan dari aktivitas kemanusiaan yang sedang dijalankan.²³

²² Lihat, IPU Conference 93rd, The International Community In The Face of The Challenges Posed By Calamities Arising From Armed Conflict and By Natural Or Man-made Disasters, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/conf-e/93-1.htm> 1.

²³ Ibid, him 2 butir 1 sampai 9 tampak pemikiran-pemikiran IPU untuk mengatasi persoalan diatas

Untuk meningkatkan keamanan para aktivis dan pekerja kemanusiaan serta mengurangi jumlah korban akibat perang, IPU menyerukan agar setiap negara mendukung pembentukan Pengadilan Internasional bagi penjahat perang dengan mendukung keputusan yang dijatuhkan terhadap kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Dalam pandangan IPU, senjata-senjata yang menyebabkan jatuhnya banyak korban dalam jumlah besar perlu untuk dibatasi dan dihapuskan. Dalam hal ini IPU melihat bahwa *anti-personnel mines* dan senjata laser telah dan memiliki potensi sebagai senjata penghancur massal. Untuk itu setiap negara diajak untuk segera meratifikasi Konvensi PBB tentang Pelarangan atau Pembatasan penggunaan senjata-senjata konvensional tertentu.

Dari resolusi yang dicapai oleh IPU pada konferensi ke 93 ini tampak bahwa IPU menaruh perhatian pada aspek bantuan kemanusiaan. Dimana kegiatan kemanusiaan ini mengalami kendala pada persolan dana, keamanan personil dan semakin meningkatnya jumlah korban. IPU memilih untuk menyerukan pentingnya kerjasama dan diplomasi preventif untuk mencegah jatuhnya korban, melarang dan membatasi penggunaan senjata tertentu, serta mendukung setiap keputusan pengadilan Internasional terhadap kasus-kasus kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

C. Sidang Dewan IPU (Inter-Parliamentary Council-IPC) ke157 di Bucharest : Implementasi International Humanitarian Law di Tingkat Nasional

Pada pertemuan dewan IPU ke 157 ini, persolan humanitarian dibahas terlebih dahulu di dalam suatu komite yang mengkhususkan pada masalah tersebut. Komite ini terbentuk pada saat konferensi IPU diselenggarakan di Kopenhagen. Pada konferensi tersebut ditindaklanjuti keputusan konefemsi IPU ke90 di Canberra untuk membentuk suatu panitia khusus yang menangani persoalan IHL terutama menyangkut masalah status ratifikasi, implementasi, diseminasi dan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Kerja dari komite ini dibantu oleh ICRC sebagai mitra

dialog. Pembentukan komite ini menjadikan hasil sidang IPU kali ini bisa lebih fokus dan mampu menjabarkan persoalan humaniter secara sistematis. Hal itu tampak dari keseluruhan rekomendasi yang dikeluarkannya.

Pada sidang dewan IPU ke-157, dewan IPU mengeluarkan sejumlah rekomendasi tentang masalah *International Humanitarian Law*.²⁴ Komite ini mengeluarkan empat pokok persoalan menyangkut pelaksanaan dari hukum humaniter internasional. Keempat hal tersebut adalah masalah aplikasinya, perluasan ratifikasi internasional hukum humaniter internasional, pengembangan aplikasi hukum humaniter internasional ini pada tingkat nasional, serta perlindungan bagi penduduk sipil. Keempat pokok pikiran tersebut menjadi titik pandang IPU menyikapi perkembangan kontemporer pelaksanaan hukum humaniter.

Aplikasi hukum humaniter ini mendapat kendala dengan adanya perubahan tipe konflik pasca perang dingin. Dimana tipe konflik yang dihadapi sekarang didominasi oleh konflik non internasional. Cepatnya perkembangan tersebut disebabkan oleh melemahnya atau runtuhnya beberapa negara bangsa. Banyaknya fenomena negara yang bubar menyebabkan semakin sulitnya mengajak aktor-aktor baru internasional menjadi bagian dari rezim hukum humaniter internasional. Akibatnya, banyak relawan kemanusiaan dari PBB ataupun LSM yang terjun pada medan konflik sering mengalami gangguan ataupun ancaman dari pihak-pihak yang bertikai. Gambaran suram dari fenomena tersebut tampak dari laporan ICRC, dimana terdapat gambaran yang mengerikan akibat perubahan tipe konflik tersebut.

Di sisi lain perkembangan dari penerimaan hukum humaniter oleh masyarakat internasional belum menunjukkan bahwa hukum humaniter internasional diterima secara universal. Sebagaimana data yang ada, Konevensi Jenewa tahun 1949 tentang perlindungan korban perang telah

²⁴ IPU Council 157th session, Report and recommendation Of The IPU Ad Hoc Committee To Promote Respect For International Humanitarian Law, download 7/3/200 dari <http://www.ipu.org/tr-e/hlawrpt.htm> hlm 2-3.

diterima oleh 185 negara, Protokol Tambahan I tentang perlindungan korban pada konflik internasional telah diterima oleh 138 negara, Protokol Tambahan II tentang konflik non-internasional telah diterima oleh 128 negara, Konvensi PBB menyangkut pelarangan penggunaan senjata konvensional tertentu baru diterima oleh 50 negara dan Konvensi Den Haag tentang Perlindungan Benda-benda bersejarah pada masa perang telah diterima oleh 85 negara. Data tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar hukum humaniter belum diterima oleh sebagian besar negara. Bahkan sebagian dari yang menerimanya sering memberikan syarat-syarat dan mengajukan interpretasi bagi pelaksanaannya di negara-negara yang menerimanya. Hal tersebut tampak menonjol dari minimnya negara-negara yang menerima secara keseluruhan Pasal 90 dari Protokol Tambahan I tentang pembentukan *International Fact Finding Commission*. Dimana baru 46 negara yang menerima pasal 90 dari protokol tersebut.

Pada bagian implementasi di tingkat nasional komite ini menyoroti tujuh agenda yang menjadi parameter sebuah negara efektif menganut dan menerapkan muatan-muatan dari hukum humaniter ini. Ketujuh parameter tersebut adalah pembentukan peraturan dan penerapannya, adanya sanksi bagi pelanggar hukum humaniter internasional, pembentukan pengadilan internasional yang permanen, adanya komisi antar menteri terkait, adanya komite khusus di parlemen, adanya usaha menyebarluaskan, keterlibatan negara dalam kegiatan ICRC.²⁵ Dalam kenyataannya ketujuh hal tersebut belum terwujud secara optimal. Pada tingkat pembentukan peraturan saja, masih sulit ditemukan keinginan kuat untuk mencakup seluruh aspek dari pelaksanaan kegiatan humaniter seperti usaha melindungi perangkat-perangkat dan petugas ICRC, hukuman bagi pelanggar hukum humaniter, serta perubahan manual petunjuk pelaksanaan tugas tentara dalam kerangka pendidikan dan penyebaran hukum humaniter.

²⁵ *Ibid*, him 2

Dalam hal menjatuhkan hukuman kepada pelaku kejahatan perang, pasal-pasal yang jelas mengaturnya seperti pasal 50, 51, 130 dan 147 negara yang menerimanya masih terbatas jumlahnya. Sedangkan di sisi yang lain kewajiban menjatuhkan hukuman masih sangat tergantung kepada negara dan tempat terjadinya. Jadi masih sulit melaksanakannya secara universal. Di sinilah diperlukan komitmen masyarakat internasional untuk membentuk komisi antar menteri dan komisi di parlemen yang menangani hal ini secara lebih terfokus. Dimana kerja-kerja pendidikan dan penyebarluasan prinsip-prinsip hukum humaniter dapat berjalan dengan baik dengan dibantu pengawasannya oleh parlemen.

Berdasarkan rekomendasi di atas, sidang dewan IPU di Bucharest kali ini mengeluarkan beberapa resolusi²⁶ yang mencerminkan rekomendasi komite di atas. Pertama, menyerukan kepada seluruh negara mengadopsi atau ratifikasi keseluruhan hukum humaniter dari Konvensi Genewa 1949 sampai dengan Konvensi tahun 1954. Kedua, IPU mendukung langkah-langkah untuk mewujudkan peraturan di tingkat nasional, terutama langkah-langkah parlemen untuk mendesak pemerintah segera meratifikasi hukum humaniter, mengevaluasi tingkat keterlibatan pemerintah dalam rezim hukum humaniter, mendorong pemerintah untuk segera mengadopsi pasal 90 tentang pembentukan komisi pencari fakta. Ketiga, IPU mengajak anggotanya untuk mengimplementasikan, menyebarluaskan dan mengajarkan hukum humaniter, mendukung pembentukan pengadilan internasional, serta pembentukan komisi tingkat menteri dan di parlemen yang memfokuskan menangani permasalahan humaniter. Keempat, IPU mengingatkan kembali kepada anggotanya untuk mendukung terhadap usaha-usaha pelarangan dan pembatasan penggunaan ranjau, senjata laser dan senjata pemusnah masal lainnya. Hal ini terkait dengan rekomendasi dari komite humaniter IPU yang menggambarkan bahwa perlindungan terhadap penduduk sipil masih lemah karena penggunaan senjata tersebut.

²⁶ Lihat IPU council at 157th session, , Promoting Respect For International Humanitarian Law download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/cni-e/157-hlaw.htm>, htm 1-2

Dari resolusi di atas tampak bahwa resolusi ini lebih kongkrit mengedepankan peran parlemen dan pemerintah dalam membangun hukum humaniter. Ini tampak dari resolusi yang mengajak agar dibentuk sebuah komite di antara menteri dan komite di parlemen yang memfokuskan diri pada masalah humaniter. Resolusi ini merupakan tindak lanjut dari rekomendasi yang dikeluarkan oleh komite sebelum sidang IPU digelar. Dalam hal ini tampak bahwa resolusi IPU kali ini dapat menawarkan langkah yang strategis bagi masa depan rezim humaniter. Bila setiap negara mampu menjalankan dua hal diatas , maka di tingkat nasional akan ada dua kekuatan yang bekerja secara simultan dan sinergis melaksanakan prinsip hukum humaniter internasional. Dimana pemerintah menjalankan fungsi sebagai pelaksana dan legislatif menjalankan fungsi pengawasan.

D. Konferensi IPU ke 96, Beijing: Pelarangan, Pembersihan dan Pemusnahan Ranjau

Berbeda dari sidang IPU sebelumnya, masalah humanitarian pada konferensi ke 96 ini mefokuskan kepada penyebab besarnya korban penduduk sipil dalam konflik bersenjata. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, penggunaan senjata konvensional tertentu dan modern pembunuh masal telah menyebabkan meningkatnya korban manusia. Senjata yang disoroti oleh sidang IPU kali ini adalah ranjau. Senjata yang penggunaannya diletakkan dibawah tanah ini ditengarai menyebabkan jatuhnya korban penduduk sipil yang besar dan menghambat penempatan pengungsi serta proses pemulihan perdamaian di bekas-bekas wilayah yang terjadi pertikaian.

Di dalam pertimbangan yang dijadikan dasar keluarnya resolusi ini adalah,²⁷ *Pertama*, luasnya penggunaan ranjau ditengarai telah menjadi penghambat proses perdamaian. *Kedua*, penggunaan ranjau juga menghambat pemulangan kembali pengungsi, pembangunan pertanian

²⁷ Lihat IPU Conference 96th Beijing, Worldwide Ban On Anti-Personnel Mines And The Need For Mine Clearance For Humanitarian Purposes, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/conf-e/96spl.htm>, hlm 1-2

dan perbaikan infrastruktur telekomunikasi dan transportasi. *Ketiga*, ranju-ranjau darat tersebut telah disadari menimbulkan ketegangan antar masyarakat dan antar negara, menghancurkan kehidupan ekonomi, terutama negara-negara yang masih berada pada tahap pemulihan ekonomi dimana sangat membutuhkan SDM. *Keempat*, melihat fakta bahwa ranju-ranjau darat telah diproduksi sebesar 10 juta tiap tahunnya, dengan dua juta telah terpasang, sedangkan operasi pembersihannya tidak lebih dari 100.000 pertahunnya. *Kelima*, dari kenyataan tersebut 250.000 orang terluka setiap tahunnya dan lebih dari 10.000 orang, 90% diantaranya adalah penduduk sipil dengan korban terbesar dari wanita dan anak-anak. *Keenam*, di dalam perkembangannya ranju disadari telah membahayakan operasi kemanusiaan dan penjaga perdamaian, dimana 42 orang aktivis telah terbunuh dan 315 terluka. *Ketujuh*, dalam realitasnya biaya produksi ranju perbuahnya US\$ 3-5, sedangkan untuk membersihkannya dibutuhkan US\$900-1000.

Dari pertimbangan-pertimbangan di atas tampak bahwa bagi IPU, fenomena ranju dan akibatnya telah membawa kerusakan dan kerugian yang besar bagi kehidupan manusia. Pertimbangan-pertimbangan IPU di atas menunjukkan bahwa IPU memiliki pertimbangan global dari dampak buruk penggunaan ranju di medan konflik. Implikasi buruk dari penggunaan ranju tidak hanya menelan korban jiwa, namun menghambat proses pemulihan keadaan pasca konflik. Di banyak negara atau tempat ranju telah menyebabkan banyaknya orang muda mati ataupun terluka. Ini menyebabkan menurunnya kualitas sumber daya manusia dari masyarakat di dalam pembangunan kembali wilayahnya.

Melihat kenyataan di atas IPU mengeluarkan beberapa pernyataan yang menjadi jalan keluar mengatasi persolan di atas.²⁸ Pertama, IPU menyerukan kepada anggotanya untuk mendesak pemerintah untuk segera melarang penggunaan ranju, melakukan pemusnahan secara menyeluruh dan mendukung usaha-usaha internasional untuk membuat perjanjian pelarangan secara global. Kedua, IPU menyerukan agar

²⁸ *Ibid*, him 1

anggotanya meratifikasi protokol II tentang senjata konvensional dan protokol IV tentang pelarangan penggunaan senjata laser. Ketiga, IPU menyerukan kepada masyarakat internasional untuk membentuk lembaga registrasi internasional yang berfungsi mencatat aktivitas transfer ranjau. Ketiga, IPU menyerukan agar semua negara mau memberikan dukungan bagi upaya pemusnahan ranjau, baik bilateral maupun multilateral, mengambil tindakan untuk meningkatkan kesadaran bahaya dari ranjau dan menyelenggarakan pelatihan khusus pemusnahan ranjau.

Dari seruan tersebut tampak adanya keinginan kuat dari anggota parlemen dunia bahwa ranjau harus segera dihapuskan. Resolusi tanpa voting ini memperkuat landasan program aksi IPU. Oleh karenanya resolusi ini memiliki dampak yang luas terutama terhadap negara-negara yang terlibat konflik, karena pemasangan ranjau merupakan bagian dari sistem keamanan suatu negara terutama negara berkembang. Sehingga ada beberapa negara merasa keberatan terhadap resolusi ini seperti Cina, Kuba, Libya dan Vietnam. Penolakan dari keempat negara mencerminkan bahwa sistem pertahanan dari keempat negara ini masih mengandalkan senjata ini. Sehingga sulit bagi negara-negara ini menerima usulan penghapusan secara menyeluruh ranjau-ranjau yang mereka miliki maupun telah terpasang.

E. Sidang Dewan IPU (IPC) ke 161, Kairo: Hukum Humaniter Internasional dan Pelarangan Penggunaan Ranjau

Pada sidang yang ke 161 ini, Dewan IPU melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan aturan-aturan *International Humanitarian Law* dan *The Banning of Anti-Personal Mines* di tingkat nasional. Usaha untuk mengevaluasi pelaksanaan terhadap kedua resolusi IPU di atas, merupakan tindak lanjut dari beberapa resolusi sebelumnya. Di dalam pelaksanaannya dibentuk komite yang memberikan sejumlah data-data dari seluruh dunia menyangkut pelaksanaan kedua hal tersebut. Hasil dari kerja di atas mempengaruhi keseluruhan resolusi yang dihasilkan oleh sidang Dewan IPU ke 161 ini.

Dalam hal penerapan hukum humaniter internasional, IPU mengingatkan kembali kepada dunia internasional bahwa sejak berakhirnya perang dua kedua telah terjadi konflik internasional maupun internal lebih dari 50 kejadian. Perkembangan tersebut telah pula membawa konsekuensi jatuhnya jutaan korban manusia, jutaan pengungsi dan jutaan orang kehilangan tempat tinggal, kelaparan, ribuan anak kehilangan masa depannya, bahkan sebagian mendapat pengalaman yang buruk akibat pemerkosaan ataupun penyiksaan, hancurnya infrastruktur, dan terhambatnya pembangunan.²⁹ Akibatnya sejarah kemanusiaan mencatatnya sebagai bagian kelam darinya.

Untuk mencegah semakin meluasnya fenomena di atas IPU melihat bahwa fakta-fakta yang telah dikumpulkan oleh komite khusus pemantau penerapan hukum humaniter internasional yang memiliki peran penting dalam peningkatan partisipasi parlemen di dalam mengembangkan aturan hukum humaniter internasional. Sehingga hal ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk menyelesaikan masalah pada saat perang dan di luar perang. Oleh karenanya IPU mendorong anggota-anggota parlemen yang belum melakukan langkah pembentukan komite sejenis di parlemennya di atas agar segera merealisasikan.

Selain itu, IPU melihat adanya kelemahan dalam pembentukan kode etik sipil dan militer di banyak negara yang memasukkan masalah kejahatan perang sebagai petunjuk pelaksanaannya di lapangan. Padahal aturan ini sangat penting di dalam menerapkan prinsip hukum humaniter. Untuk itu, IPU meyerukan agar anggota parlemen mau melakukan pengawasan terhadap adopsi ataupun reservasi yang dilakukan oleh pemerintahnya. Disamping itu, parlemen diharapkan mau menjadikan pendidikan hukum humaniter internasional wajib dipelajari oleh seluruh personel militer. Hal ini penting sebagai upaya mengurangi pelanggaran terhadap hukum ini di masyarakat internasional akibat kurangnya informasi dan pendidikan.

²⁹ IPC at 161 Th Session, Respect For International Law and Te Banning Anti Personnel, 7/32000
<http://www.ipu.org/cni-e/161-law.htm>, him 1

Persoalan baru yang diangkat dalam kerangka penerapan hukum humaniter adalah masalah keterlibatan tentara anak-anak di medan konflik. Hal ini telah menimbulkan reaksi keras dari sudut humanitarian. Karena usianya yang masih dibawah 18 tahun. Keprihatinan ini muncul karena semakin meningkatnya rekrutmen tentara anak-anak, sedangkan anak-anak mendapat perlindungan sebagai penduduk sipil menurut konvensi Jenewa.³⁰

Untuk mengatasinya perlu diambil langkah-langkah untuk mendemobilisasi mereka. Selanjutnya mereka diintegrasikan kedalam masyarakat kembali dengan serangkaian pendidikan dan latihan. Reintegrasi sosial itu sangat diperlukan bagi anak-nak yang menderita akibat perang, yang mendapat pelecehan dan kekerasan seksual, yang menjadi korban dari ranjau.

Dalam masalah pelarangan penggunaan ranjau, tidak banyak perbedaan yang mendasar dari resolusi Beijing dengan resolusi sebelumnya. Pada resolusi kali ini yang tampak adalah penegasan kembali sikap IPU terhadap beberapa konvensi pelarangan senjata konvensional tertentu seperti ranjau. Pertimbang-pertimbangan yang menjadi landasan keluarnya resolusi ini masih kepada kenyataan bahwa *Anti-Personal Mines* memiliki dampak yang buruk bagi kehidupan masyarakat sipil dan kelanjutan pembangunan ekonomi dari negara yang baru keluar dari konflik. Selain itu IPU menekankan kembali pentingnya usaha-usaha multilateral maupun bilateral di dalam usaha melarang dan memusnahkan jenis senjata ini.

Dari pemaparan di atas tampak bahwa pembahasan masalah humanitarian masih terbatas pada persoalan lama, namun lebih menekankan kepada evaluasi dari pada persoalan yang lainnya. Ini mengindikasikan bahwa persoalan humanitarian dapat diterima di dalam pemikiran anggota parlemen dunia, namun masih sulit untuk menjalankannya di negaranya masing masing. Sehingga diperlukan langkah mengevaluasi dan menelurkan gagasan baru di sekitar persoalan di atas. Sebagaimana

³⁰ *Ibid*, him 2.

telah ditunjukkan pada keberhasilan masyarakat internasional menelurkan resolusi pelarangan global terhadap ranjau yang ditandatangani oleh lebih 110 negara pada tahun 1997.

Untuk lebih memperkuat pelaksanaan pelarangan penggunaan ranjau masyarakat internasional merencanakan menggelar *the comprehensive International Humanitarian Treaty on prohibiting anti personal mines*. Rencana ini menunjukkan bahwa dunia internasional semakin serius mewujudkan dunia tanpa ranjau. Untuk itu sebagai langkah antisipasinya IPU mengajak anggota parlemen dunia mendesak pemerintahnya masing masing untuk ambil bagian dari perjanjian Ottawa tersebut.

F. Sidang Dewan IPU (IPC) ke 162, Windhoek: Implementasi Konvensi Ottawa

Resolusi IPU yang terkait dengan persolan humanitarian lebih menekankan pada tindak lanjut dari hasil konvensi Ottawa tentang pelarangan penggunaan, penyimpanan, produksi dan transfer Anti-Personnel Mines. Bentuk perjanjian Ottawa yang berisi pelarangan global secara menyeluruh memberikan pesan bahwa tingkat keseriusan dunia dalam masalah ini semakin meningkat dan mendekati implementasi. Bila perjanjian ini diterima atau diratifikasi oleh banyak negara, maka kerja promosi dan pengembangan hukum humaniter telah menacapai target

Menyikapi hasil konvensi Ottawa, IPU menyambut baik dan bahkan menyerukan anggotanya untuk dapat segera menerima atau meratifikasi perjanjian tersebut³¹. IPU juga mengharapkan adanya dukungan dari negara yang sedang menghadapi konflik untuk membantu upaya pembersihan ranjau yang masih terpasang dan membantu dana bagi program tersebut.

³¹ Lihat IPC al 162 Session, *Parliamentary action To Secure the Entry into Force And Implementation of Ottawa Convention Banning Anti-Personnel Mines*, download 7/3/00 dari <http://www.ipu.org/cnl-e/162-mine.htm>, hlm 1

Apa yang dicapai dalam resolusi ini, IPU berjalan sesuai dengan perkembangan kontemporer isu humanitarian. Kali ini, IPU tidak melepas momentum tanpa respon dari IPU. Untuk menindaklanjuti resolusinya, IPU juga merekomendasikan komite yang mengumpulkan data tentang keterlibatan negara-negara anggota IPU dalam perjanjian Ottawa dan diharapkan komite ini memberikan laporannya pada sidang IPU ke 163 di Moscow. Di Moscow informasi tersebut akan dievaluasi untuk mengetahui apakah tingkat partisipasi tinggi atau rendah. Disini sekali lagi menunjukkan adanya paralelisme antara pencapaian IPU dengan perkembangan internasional.

G. Sidang Dewan IPU (IPC) ke-163, Moskow : Hukum Humaniter Internasional, Pengadilan Internasional dan Ranjau

Konferensi ini menindaklanjuti rekomendasi dari sidang sebelumnya untuk menugaskan sebuah komite yang bertugas mengumpulkan informasi berkaitan dengan partisipasi anggota IPU dalam pelaksanaan *International Humanitarian Law*.³² Dalam laporannya, komite tersebut menyebutkan bahwa kegiatan pengumpulan data yang telah dilakukan selama tiga tahun, hanya 67 negara dari 137 negara yang memberikan informasinya. Sehingga apa yang dicapai baru sebagian dari kerja besar IPU untuk memperoleh data yang akurat tentang status hukum humaniter di kalangan parlemen. Untuk menyempurnakan kerja dari komite ini dibutuhkan tambahan waktu yang dialokasikan untuk menyempurnakan informasi dan analisa data.

Dari data yang berhasil dikumpulkan menunjukkan terbatasnya informasi dan tindakan yang dilakukan anggota parlemen di dalam menerapkan hukum humaniter di negaranya masing-masing. Dalam masalah pengadilan internasional, komite ini melihat pembentukan Pengadilan Internasional oleh PBB memberikan pertanda bahwa masyarakat internasional telah mengambil langkah yang memastikan

³² Lihat IPU, *International Humanitarian Law, International criminal Court and Anti-Personnel mines*, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/cnl-e/163-hlaw.htm> him 1.

bahwa para pelaku genocide, kejahatan terhadap kemanusiaan, penjahat perang dan agresor tidak lagi lolos dari pengadilan dunia. Sehingga IPU mendesak anggotanya segera mengadopsi atau meratifikasi piagam Roma ini sebagai bagian dari upaya meperkuat pengadilan internasional ini.

Di bagian lain, Dewan IPU mencatat bahwa baru 37 negara dari 130 negara yang menandatangani perjanjian Ottawa. Untuk memberlakukannya secara internasional dibutuhkan minimal 40 negara lagi. Untuk memenuhi syarat tersebut, maka dibutuhkan kebijakan dari setiap anggota IPU agar mendesak pemerintahnya mau segera menandatangani tanpa reservasi.³³ Ini penting untuk mempercepat proses pemusnahan, pembersihan dan produksi ranjau di dunia.

Hasil dari sidang dewan IPU ke 163 ini mencatat perkembangan yang lambat dari anggotanya di dalam menerapkan hukum humaniter internasional, dukungan terhadap pembentukan pengadilan internasional dan program pemusnahan, penghentian produksi dan pembersihan ranjau darat. Ha ini disebabkan oleh tingginya tingkat kepentingan nasional, terutama dalam masalah pengadilan internasional dan ranjau. Sebagian negara menganggap pembentukkan pengadilan akan menyebabkan merosotnya kedaulatan negara dalam sisi hukum. Sedangkan ranjau darat, bagi sebagian negara berkembang tidak dapat dilepaskan dari sistem pertahanan yang sebagian besar tergantung terhadap senjata konvensional jenis ini.

H. Konferensi IPU ke 102, Berlin : Kontribusi Parlemen dalam Penerapan dan Pengembangan Hukum Humaniter

Konferensi IPU ke 102 diselenggarakan bersamaan dengan ulang tahun ke 50 Konvensi Jenewa. Sebagaimana diketahui sebelumnya, Konvensi Jenewa dan instrumen tambahannya merupakan inti dari bangunan hukum humaniter internasional modern. Sejalan dengan itu, IPU kembali mengangkat persoalan ini sebagai agenda pembicaraan. Hal ini penting karena bagi IPU persoalan ini telah lama diagendakan, dan

³³ *Ibid*, hlm 2

momentum diatas dapat menjadi titik penting mengevaluasi peran parlemen dunia dalam mengembangkan dan menerapkan hukum humaniter.

Di dalam pertimbangannya,³⁴ IPU melihat bahwa 50 tahun perjalanan hukum humaniter menunjukkan bahwa hukum humaniter masih rentan kredibilitasnya, akibat masih tingginya tingkat pelanggaran terhadap hukum ini. Terbukti semakin meningkatnya korban manusia, anak-anak yang terbunuh, terluka dan mengalami siksaan serta pelecehan terhadap harkat dan martabatnya sebagai manusia. Selain itu, jumlah pengungsi dan penduduk yang kehilangan tempat tinggal juga semakin meningkat jumlahnya, dimana memicu persolan yang lebih luas melintas batas negara. Di dalam usianya ke 50 rezim humaniter internasional menghadapi persolan baru dengan terlibatnya anak-anak di dalam peperangan sebagai tentara. Tentunya hal ini bertentangan dengan konvensi Jenewa yang melihat anak-anak merupakan penduduk sipil yang berhak mendapat perlindungan selama perang berlangsung.

Pada bagian lain dari pertimbangannya, IPU melihat bahwa pembentukan pengadilan internasional merupakan upaya mengakhiri status impuniti terhadap pelaku pelanggaran terhadap hukum humaniter. Bahkan IPU melihat hal ini sebagai kemajuan, karena piagam Roma tersebut secara rinci telah mengidentifikasi kejahatan yang serius seperti genocide, penjahat perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan agres. Piagam Roma dipandang juga telah mengalami kemajuan, karena telah membuka jalan bagi pengadilan bagi mereka yang melakukan kejahatan berupa perkosaan, perbudakan seks, praktek prostitusi secara paksa dan bentuk lainnya dari kekerasan seksual. Namun masa depan dari piagam ini tergantung pada apakah negara yang mengadopsinya dapat mencapai 60 negara atau tidak, bila kurang maka piagam ini tidak akan berlaku.

³⁴ IPU, Contribution Of Parliaments To Ensuring Respect For And Promoting International Humanitarian Law On the Occasion of The 50th Anniversary Of The Geneva Conventions, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/conf-e/102-1.htm>, him 1

Bagi IPU di dalam upaya pemusnahan, pelarangan penggunaan dan penghentian produksi ranjau darat, Konvensi Ottawa merupakan jalan penting mewujudkan dunia yang bersih dari akibat buruk penggunaan ranjau. Karena luasnya penggunaan senjata ini telah menyebabkan meningkatnya angka kematian, menghambat pemulihan pengungsi, dan menjadi kendala membangun kembali infrastruktur. Mudah-mudahan transfer senjata sejenis yang lebih ringan telah menimbulkan peningkatan jumlah korban sipil, memperlama konflik, menghambat rekonstruksi masyarakatnya pasca konflik. Lebih jauh IPU menghendaki agar semua senjata yang dapat menimbulkan korban jiwa yang besar harus dilarang seperti nuklir dan senjata kimia.

Selanjutnya berdasarkan pertimbangan di atas IPU menyerukan beberapa isu yang harus disikapi oleh anggotanya.³⁵ Pertama, terhadap konvensi Jenewa, IPU menyerukan agar semua negara yang belum meratifikasi atau mengimplementasikan aturan-aturan yang termuat dalam hukum humaniter internasional tentang pengungsi dan hak asasi manusia segera mengadopsi dan menjadikannya bagian dari hukum nasionalnya. IPU juga menyerukan agar semua negara memperkuat sistem hukum humaniter internasional melalui negosiasi, ratifikasi dan implementasinya. Kedua, IPU menyerukan dihentikannya pemanfaatan anak-anak di bawah usia 18 tahun untuk ambil bagian dalam konflik bersenjata. Ketiga, IPU menyerukan agar semua negara mau mendukung dan berkerjasama dengan PBB dalam menggelar pengadilan atas pelaku kejahatan perang dan kemanusiaan di bekas Yugoslavia dan Rwanda. Keempat, IPU menyerukan agar anggotanya mau meratifikasi Konvensi Ottawa tentang penghapusan ranjau sesegera mungkin. Selain itu, diharapkan setiap negara membentuk badan-badan baik di parlemen maupun pemerintah yang mengawasi pelaksanaannya. Kelima, IPU meminta negara-negara tersebut untuk menghentikan transfer senjata kepada pihak yang menjadikan pekerja kemanusiaan sebagai sasarannya, karena hal ini berarti mengabaikan tujuan dari bantuan kemanusiaan, pelanggaran terhadap HAM dan hukum humaniter internasional. Keenam,

³⁵ Ibid, hlm 2

IPU mendukung setiap usaha untuk menghentikan uji ledak nuklir secara non diskriminasi, multinasional dan internasional.

IV. Kesimpulan

Dari pemaparan perkembangan isu humaniter dan hasil sidang IPU kita dapat mengklasifikasikan persoalan humaniter ke dalam persoalan mengembangkan dan mengimplementasikan hukum humaniter internasional dan ke dalam persoalan bantuan kemanusiaan. Kedua persoalan ini memiliki titik tekan yang berbeda, dimana yang pertama menekankan pada pemberlakuan empat konvensi Jenewa, protokol tambahan dan beberapa konvensi terkait. Bentuk pengembangan yang dimaksud adalah adopsi, ratifikasi dan dukungan atas segala konsekuensi dari hukum tersebut.

Sedangkan dalam persoalan bantuan kemanusiaan, berbentuk keterlibatan dan dukungan terhadap aktivitas kemanusiaan berupa pertolongan terhadap korban perang, bencana alam, jaminan keselamatan bagi aktivis kemanusiaan dan pendanaan aktivitas kemanusiaan. Selama dekade 90an kebutuhan terhadap aktivitas ini semakin meningkat seiring semakin meningkatnya kecenderungan konflik non-internasional di berbagai belahan dunia sejak berakhirnya perang dingin. Konflik itu terjadi karena konflik ideologis bergeser menjadi konflik etnis yang mendorong terjadinya proses disintegrasi di banyak negara. Akibatnya jumlah pengungsi yang membutuhkan bantuan dan biaya pembangunan dan pemukiman kembali semakin meningkat. Sedangkan kemampuan badan-badan dunia dan lembaga swadaya masyarakat untuk mengatasinya terbatas.

Kedua persoalan diatas menjadi isu global disebabkan liputan media yang cukup luas dan terus menerus seiring kemajuan teknologi informasi, sehingga menarik perhatian masyarakat internasional. Akibatnya masyarakat internasional melihat pengadilan internasional dan penggunaan ranjau perlu disoroti. Karena berbagai kalangan melihat ini merupakan usaha meminimalkan terjadinya pelanggaran dan jatuhnya

korban manusia. Pembentukan pengadilan internasional terhadap kejahatan internasional bertujuan menghapuskan impunitas yang selama ini dimiliki oleh pelaku kejahatan karena dilindungi oleh pemerintahnya.

Isu pengadilan internasional telah menguat sejak adanya koalisi multinasional untuk menghukum pelaku kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan agresor. Agresi Irak ke Kuwait merupakan contoh menyatunya masyarakat internasional untuk melakukan langkah tegas terhadap agresi Irak tersebut. Hal itu dapat dilihat dari embargo dan serangan terhadap Irak. Sehingga ketika muncul kejahatan perang di Bosnia, Rwanda, Somalia dan beberapa tempat lainnya, tuntutan untuk mengadili para penjahat perang tersebut semakin meningkat. Dorongan kuat tersebut berhasil melembagakan pengadilan atas kejahatan jenis ini.

Sedangkan globalisasi isu pelarangan senjata konvensional tertentu disebabkan oleh dampak buruk dari penggunaan jenis senjata tertentu seperti ranjau yang terhadap manusia terutama kepada penduduk sipil wanita dan anak-anak. Dampak buruk tersebut berupa besarnya korban manusia baik terbunuh maupun terluka akibat senjata tersebut. Bukan itu saja, ranjau telah pula menghambat proses pembangunan kembali dan pemulangan pengungsi. Liputan yang luas terhadap akibat buruk penggunaan senjata ini maupun sejenis telah menimbulkan gelombang demonstrasi dan keprihatinan masyarakat internasional terhadap penggunaannya.

Di sisi lain, Globalisasi isu humaniter tampak mempengaruhi opini di dalam lembaga palemen dunia-IPU. Pengaruh tersebut tampak dari sejumlah pertimbangan dan pemikiran yang melandasi dari beberapa resolusi yang dikeluarkan oleh IPU dalam beberapa konferensinya selama tahun 90an. Dari pemaparan di atas resolusi yang terkait dengan isu humaniter mencapai sembilan resolusi baik yang dihasilkan oleh konferensi IPU maupun sidang Dewan IPU. Itu artinya tiap tahun IPU mengeluarkan satu resolusi tentang humaniter. Ini menunjukkan bahwa isu humaniter telah dilihat oleh parlemen sebagai masalah dunia,

sehingga patut terus dipikirkan dan dipantau perkembangannya serta disikapi. Hal itulah yang ditunjukkan oleh IPU di tahun 90an.

Dari sembilan resolusi tersebut, kesemuanya diambil tanpa voting. Ini menunjukkan bahwa melalui IPU gagasan humaniter telah diterima secara universal khususnya negara-negara anggota IPU, walaupun realitasnya negara dalam hal ini pemerintahnya belum banyak terlibat dalam mengadopsi hukum humaniter internasional. Dalam hal ini, seruan untuk menerima konvensi Genewa dan instrumennya, seruan untuk melindungi dan membantu kegiatan bantuan kemanusiaan, seruan untuk menghapuskan senjata tertentu telah diterima dengan baik.

Namun dalam masalah penghapusan penggunaan produksi ranjau, terdapat penolakan dari beberapa negara seperti Cina, Libya, Kuba dan Vietnam. Keempat negara ini merupakan negara berkembang dimana sistem pertahanannya masih mengandalkan pada senjata ini. Selain itu di beberapa daerahnya menghadapi konflik internal yang luas dan menggunakan senjata ini, akibatnya biaya yang dibutuhkan untuk membersihkannya semakin tinggi.

Bukan hanya sampai pada tingkat tersebut, IPU juga telah membentuk komite yang berkerjasama dengan ICRC untuk meningkatkan kualitas peran IPU dalam pengembangan dan diseminasi gagasan humaniter. Dimana komite ini bertugas mengumpulkan data tentang perkembangan peran negara-negara anggota IPU di dalam menerapkan hukum humaniter di negaranya. Bahkan IPU telah mengeluarkan buku petunjuk tentang hukum humaniter sejak 1993 untuk mempermudah anggota parlemen dari seluruh dunia memahami masalah tersebut.

Berdasarkan perkembangan di atas, di masa yang akan datang isu humaniter baik masalah hukum dan aktivitas kemanusiaan akan menyita perhatian masyarakat internasional. IPU sebagai badan kerjasama parlemen dunia berkewajiban mengambil peran komplementer mengisi celah yang telah dilakukan para eksekutifnya. Untuk mewujudkan harapan tersebut, IPU perlu mengambil langkah sebagai berikut. Pertama, membentuk komisi pencari fakta yang anggotanya adalah anggota

parlemen dari seluruh negara dengan tugas melakukan investigasi terhadap kasus pelanggaran hukum humaniter. Hal ini penting karena komisi ini sulit terbentuk di bawah perjanjian antar pemerintah, karena sampai sekarang komisi pencari fakta di bawah konvensi Jenewa belum pernah terbentuk. Di sini parlemen harus mencoba mengambil peran tersebut. Kedua, komite ini diwajibkan membawa kasus-kasus pelanggaran terhadap hukum humaniter ini ke pengadilan internasional. Hal ini bisa terwujud karena beban kepentingan nasional lebih kecil sebagaimana yang ditanggung oleh eksekutif. Di sini parlemen mengambil fungsi transnasionalisme dimana kepentingan dunia berada di atas segalanya. Ketiga, IPU dapat menjembatani kepentingan bisnis internasional dengan kegiatan kemanusiaan. IPU dapat menggantikan peran eksekutif yang kurang mampu mengajak kalangan bisnis internasional berperan dalam mendanai kegiatan bantuan kemanusiaan. Hal ini berangkat dari adanya kesamaan kepentingan anatara parlemen dunia dengan kalangan bisnis internasional tentang perlunya menciptakan situasi yang damai dan aman. Bagi kalangan bisnis, kondisi yang aman membawa dampak baik bagi iklim berusaha. Keempat, untuk meningkatkan pemahaman dan ketrampilan mengadvokasi kasus-kasus pelanggaran humaniter, IPU perlu memfasilitasi pendidikan terhadap anggota parlemen dunia dan stafnya tentang hukum humaniter internasional. Ini akan mempermudah pembentukan kesamaan pandangan tentang pelaksanaan yang benar dan mengidentifikasi pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum humaniter.

Daftar Pustaka

- Basic Facts About The United Nation, United Nations 1998.
- Effendi, Masyhur. *Hukum Humaniter Internasional dan Pokok-Pokok Doktrin Hankamrata*, Usaha Nasional Surabaya, 1994
- Haryomatararam, GPH. SH. Brigjen TNI(purn.), *Hukum Humaniter*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Ignatieff, Michael. The Ingenuity of Barbarians, *The Magazine of The International Red Cross and Red Crescent Movement*, Issue 3, 1999.
- International Humanitarian law: Handbook for Parliaments No.1*, ICRC dan IPU, Switzerland, 1999.
- IPU Conference 93rd, The International Community In The Face of The Challenges Posed By Calamities Arising From Armed Conflict and By Natural Or Man-mad Disasterrs, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/conf-e/93-1>
- IPU, Report and Recomendation Of The IPU Ad Hoc Committee To Promote Respect For International Humanitarian Law, download 7/3/200 dari <http://www.ipu.org/hr-e/hlawrpt.htm>
- IPC at 157th. Promoting Respect For International Humanitarian Law, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/cnl-e/157-hlaw.htm>
- IPU Conference 96th, Worlwide Ban On Anti -Personnel Mines And The Need For Mine Clearence For Humanitarian Purposes, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/conf-e/96spl.htm>
- IPC at 162nd , Parliamentary action To Secure the Entry Into Force And Implementation of Ottawa Convention Banning Anti-Personnel Mines download 7/3/00 dari <http://www.ipu.org/cnl-e/162-mine.htm>
- IPC at 163rd, International Humanitarian Law, International criminal Court and Anti-Personnel mines, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/cnl-e/163-hlaw.htm>

- IPU Conference 102nd, Contribution Of Parliaments To Ensuring Respect For And Promoting International Humanitarian Law. On the Occasion of The 50th Anniversary Of The Geneva Conventions, download 7/3/2000 dari <http://www.ipu.org/conf-e/102-1.htm>
- Istanto, F. Sugeng. *Perlindungan Penduduk Sipil Dalam Perlawanan Rakyat Semesta Dan Hukum Internasional*, cetakan pertama. Andi Offset, Yogyakarta, 1992.
- Jongman, A.J. dan A.P.Schmid, Contemporary Armed Conflicts - Trends and Events in 1997, tgl 10 November 1997 <http://www.oneworld.org/euconflict/guieds/themes/pp5.htm>
- Kusumaatmaja, Mochtar *Konvensi-Konvensi Palang Merah Th 1949*. Binacipta 1979.
- Rousseau, J.J. The Social Contract, Cole translation, Everyman's Library no.660 London 1947.
- Roberts, Adam. The Role Humanitarian Issues In International Politics in The 1990s, tgl. 7 Maret 2000, <http://www.icrc.org/icrcengnsf/c125621>
- Sadako, Ogata. Lets Get Busines and Humanitarian Together, *International Herald Tribune* 25 September 1999

BAB IV
IPU DAN EKONOMI INTERNASIONAL :
ANALISIS TERHADAP BEBERAPA PERSOALAN EKONOMI
INTERNASIONAL YANG MENJADI SOROTAN IPU

Oleh : Humphrey Wangke*

I. Pendahuluan

Keberadaan sebuah organisasi internasional lebih merupakan jawaban atas kebutuhan nyata yang muncul dari tata pergaulan internasional. Hubungan-hubungan yang pada awalnya dimulai dari interaksi antara orang per orang kemudian berkembang menjadi hubungan antar bangsa yang menjadi karakteristik tetap dari kemajuan peradaban, kemajuan dari sarana-sarana informasi dan komunikasi yang kemudian diikuti dengan keinginan-keinginan untuk melakukan kegiatan dibidang ekonomi. Pada akhirnya semua bentuk hubungan itu memerlukan pengaturan-pengaturan melalui cara-cara kelembagaan.

Didalam hubungan internasional, jika ditingkat eksekutif kita mengenal PBB sebagai organisasi dunia yang mengurus kepentingan pemerintah negara-negara anggotanya, maka untuk tingkat legislatif kita mengenal adanya IPU atau Persatuan Parlemen Sedunia. IPU merupakan forum pertemuan parlemen sedunia yang melibatkan tidak kurang dari 130 negara. Organisasi parlemen sedunia ini mengadakan pertemuan dua kali dalam setahun di negara-negara anggotanya secara bergantian. Pada bulan Oktober tahun 2000 Indonesia mendapat kesempatan untuk menjadi tuan rumah pertemuan ini.

Dari pertemuan-pertemuan yang dilakukan, produk yang dihasilkan IPU adalah resolusi yang secara substansial menyangkut masalah politik, ekonomi, sosial dan budaya. Jika dihitung sejak berdirinya, maka telah banyak resolusi yang dihasilkan dari berbagai pertemuan IPU.

* Penulis adalah Ajun Peneliti Muda pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR-RI

Kendati resolusi yang dihasilkan tidak bersifat mengikat, tetapi pertemuan IPU itu tetap penting untuk dicermati. Sebab pada prinsipnya pertemuan IPU merupakan wahana yang paling tepat bagi para anggota parlemen untuk berdialog dan saling tukar menukar informasi mengenai kebijakan atau kondisi obyektif negara bersangkutan. Pertemuan IPU dalam beberapa hal tetap memberikan nuansa politiknya terutama bila hal itu dikaitkan dengan kepentingan nasional suatu negara. Indonesia misalnya, suatu ketika pernah berusaha keras untuk menggagalkan upaya Portugal yang hendak menyampaikan sebuah rancangan resolusi mengenai Timor Timur.

Dalam menghadapi berbagai masalah kontemporer dewasa ini, IPU telah pula mengeluarkan beragam resolusi yang pada akhirnya memperlihatkan kepedulian para anggota parlemen terhadap berbagai masalah di dunia. Misalnya dibidang ekonomi, pertemuan IPU telah mengeluarkan resolusi yang berkaitan dengan masalah-masalah aktual yang dihadapi negara-negara di dunia seperti masalah bantuan luar negeri, utang luar negeri, globalisasi, dan krisis moneter. Resolusi itu memang tidak secara langsung mampu menyelesaikan masalahnya, akan tetapi dari resolusi itu terlihat bagaimana sikap dan pandangan anggota IPU dalam merespon masalah-masalah itu.

Tulisan di dalam buku ini mencoba mengkaji secara cermat resolusi yang telah dikeluarkan oleh IPU berkaitan dengan masalah-masalah dibidang ekonomi dalam dasa warsa tahun 1990-an. Analisis di dalam tulisan ini bertitik tolak dari pertanyaan mengapa resolusi itu harus lahir. Dari perspektif seperti itu kajian ini mencoba menganalisisnya melalui studi kepustakaan serta dari berbagai surat kabar yang dianggap dapat mendukung dan memperjelas arah penulisan.

II. Masalah Utang: Sikap Mendua IPU

Kata bantuan luar negeri atau yang biasanya disebut sebagai utang, didalam kajian ini mengacu pada apa yang dikenal orang dengan nama *Official Development Assistance* (ODA) yang pada intinya meliputi dua

bagian penting yaitu *loans* atau *grants*.¹ Secara definitif yang dimaksud dengan bantuan luar negeri atau utang adalah "*foreign assistance provided by government (bilateral assistance) or international agencies (multilateral assistance)*".² Disamping hibah (*grants*) dan bantuan lunak (*loans*), bantuan luar negeri ini dapat pula berbentuk bantuan teknik, atau bantuan yang diberikan melalui konsesi-konsesi tertentu. Karena itu para pakar ekonomi mendefinisikan bantuan luar negeri sebagai arus modal yang mengalir ke negara-negara Dunia Ketiga yang memenuhi dua kriteria, yaitu:³

- a. Dari segi negara donor, tujuan bantuan itu haruslah non-komersial;
- b. Bantuan tersebut harus mempunyai syarat-syarat konsesional yaitu suku bunga dan jangka waktu pembayaran kembali modal yang dipinjamkan itu lunak bila dibandingkan dengan syarat-syarat yang berlaku bagi pinjaman komersial.

Bantuan luar negeri (ODA) menjadi penting ketika Perang Dunia II berakhir. Negara-negara yang muncul sebagai pemenang perang tidak mungkin melakukan hubungan ekonomi dan perdagangan internasional bila perekonomian negara-negara yang kalah perang tidak cepat dibenahi. Untuk itu, dengan dipelopori AS dibentuklah Marshall Plan yang bertujuan membantu negara-negara Eropa membangun kembali negerinya yang hancur karena perang. Marshall Plan tidak hanya berhasil menciptakan kemajuan ekonomi bagi negara-negara Eropa tetapi juga kemajuan teknologi serta dekolonisasi politik Asia dan Afrika. Pada umumnya keadaan ekonomi yang kurang menguntungkan hanya dianggap sementara dan terutama bersifat material. Melalui bantuan keuangan diyakini bahwa negara-negara berkembang akan mampu mengejar ketertinggalannya, apalagi bila diingat bahwa pola pembangunan yang digunakan mengacu pada konsep pertumbuhan ekonomi.

¹ Untuk selengkapnya lihat, Rotherford M. Poats, *Development Co-operation*, OECD, Paris, 1984, hal. 118

² Lihat Ismail Serageldin, *Development Partners: Aid and Cooperation in the 1990s*, SIDA, USA, 1993, hal. 7.

³ Michael P. Tadaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hal. 90.

Ketika itu, bantuan luar negeri menampakkan tanda-tanda keberhasilannya. Botswana dan Korea Selatan di tahun 1960-an, Indonesia di tahun 1970-an, Bolivia dan Ghana di tahun 1980-an, dan Uganda dan Vietnam di tahun 1990-an merupakan contoh dari negara-negara berkembang yang mendapat manfaat dari bantuan itu karena berhasil keluar dari krisis keuangan dan memperoleh pertumbuhan yang sangat cepat berkat bantuan luar negeri ini. Bila dilihat dari keberhasilannya, bantuan luar negeri terbukti telah memainkan peran yang signifikan dalam setiap proses transformasi di negara peminjam, membantu memberikan sumbangan pikiran tentang kebijakan di bidang pembangunan, memberikan pelatihan kepada para pejabat pemerintah dan membantu memberikan dana bagi program reformasi dan perluasan pelayanan publik.

Bantuan luar negeri juga turut membantu proses transformasi seluruh sektor kehidupan ekonomi. Inovasi di bidang pertanian, investasi, perdagangan dan kebijakan di bidang lingkungan hidup dibiayai, didukung dan disebarluaskan melalui perjanjian kerjasama bilateral maupun multilateral. Berbagai bentuk bantuan keuangan yang dibiayai secara internasional telah memberikan sumbangan yang cukup berarti bagi negara-negara berkembang terutama dalam memberantas penyakit, sanitasi, penyediaan air bersih, penyediaan tenaga listrik, pelayanan kesehatan, pembangunan jalan dan irigasi. Singkat kata, melalui bantuan luar negeri banyak warga di negara berkembang yang turut terangkat derajat kehidupan sehari-harinya.⁴

Sejalan dengan berbagai keberhasilan diatas, bantuan keuangan dari negara-negara OECD kepada negara-negara berkembang dari tahun 1962 hingga tahun 1990 terus mengalami peningkatan yang luar biasa yaitu dari US\$ 1,51 milyar menjadi US\$ 37 milyar. Pada tahun 1991 ODA dari negara-negara OECD mencapai puncaknya dengan jumlah US\$ 69 milyar. Meskipun secara nominal jumlah bantuan itu mengalami peningkatan akan tetapi bila dilihat dari prosentasenya, jumlah bantuan

⁴ World Bank Policy Research Report, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press, Washington DC, 1998, hal. 1.

sebenarnya telah mengalami penurunan yang sangat mencolok yaitu dari rata-rata 0,50% dari GNP di tahun 1962 menjadi hanya 0,35% dari GNP pada tahun 1990. Sejak dicanangkan kesepakatan internasional tahun 1972 praktis belum pernah ada negara maju memenuhi komitmennya untuk memberikan bantuan keuangan pada negara berkembang sebesar 0,70 persen dari GNP mereka..

AS misalnya pada tahun 1997 hanya menyediakan bantuan luar negeri sebesar 0,08 persen dari GNP mereka. Negara-negara Skandinavia seperti Swedia atau Norwegia yang biasanya memberikan bantuan diatas 1 persen dari GNP, pada tahun 1997 hanya menyediakan dana sebesar 1 persen dari GNP mereka. Diantara negara-negara besar hanya Perancis memberikan bantuan yang cukup besar yaitu sekitar 0,45 persen. Secara kolektif negara-negara OECD memberikan bantuan hanya sebesar 0,22 persen dari GNP mereka. Jumlah yang sangat kecil bila dibandingkan dengan komitmen mereka untuk menyediakan 0,7 persen dari GNP untuk negara-negara berkembang.

Padahal pada pertemuan KTT Bumi 1992 di Rio de Janeiro, negara-negara maju telah menegaskan kembali komitmennya untuk menyisihkan 0,7 % dari GNP-nya untuk negara-negara berkembang. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya, secara keseluruhan bantuan ODA menurun dari rata-rata 0,35% pada permulaan tahun 1990-an menjadi kurang dari 0,25 persen pada akhir tahun 1990-an. Dalam pengamatan IPU, secara absolut jumlah bantuan ODA telah menurun dalam tujuh tahun terakhir ini sekitar 25 persen, dari US\$ 60 milyar tahun 1990 menjadi US\$ 45,5 milyar pada tahun 1997.

Penurunan demikian bisa terjadi karena dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain karena faktor pendukung disediakannya bantuan luar negeri dalam jumlah besar itu kini tidak lagi relevan. Komitmen politik negara-negara donor untuk membantu perekonomian negara-negara berkembang telah ditantang oleh meningkatnya jumlah pengangguran di negara-negara mereka sendiri. Kondisi ini dengan sendirinya telah memaksa mereka untuk menyediakan lebih banyak lagi dana bagi

penciptaan lapangan pekerjaan didalam negeri. Dan yang lebih penting lagi, berakhirnya Perang Dingin telah mengakibatkan alasan keamanan dan ideologi menjadi tidak populer untuk terus memberikan bantuan.

Disamping faktor-faktor internal seperti itu, situasi yang terjadi pada sisi eksternal juga turut mempengaruhi penurunan jumlah bantuan itu. Seperti munculnya persepsi luas di kalangan para pakar ekonomi maupun LSM bahwa bantuan luar negeri atau utang hanya akan membuat negara penerima menjadi sangat tergantung dan terbebani oleh bantuan luar negeri⁵. Lebih dari itu, dikalangan negara-negara berkembang muncul sikap skeptis terhadap efektifitas bantuan dalam memajukan pembangunan dan mengurangi kemiskinan. Sebab pemberian bantuan luar negeri tersebut tidak jarang pula diikuti dengan berbagai persoalan. Masalah-masalah yang sering muncul biasanya tidak terlepas dari motivasi pemberian bantuan dan efektifitas pemakaian bantuan itu dalam mencapai kemakmuran yang lebih besar bagi rakyat di negara penerima bantuan.⁶ Di banyak negara donor motivasi politik, apalagi selama masa Perang Dingin, berada dibalik pemberian bantuan itu meskipun hal demikian tidak bersifat universal. Akan tetapi motivasi pemberian bantuan itu umumnya berkisar antara sikap altruistik⁷ negara donor dengan semangat untuk mencapai tujuan nasional yaitu keamanan nasional dan keuntungan komersial. Semuanya ini telah menambah daftar kekecewaan negara-negara berkembang penerima bantuan.

Semakin menurunnya bantuan luar negeri bagi negara-negara berkembang telah menarik perhatian negara-negara anggota IPU. Dalam sidangnya yang ke 162, di Windhoek, Namibia, tanggal 6 April 1998, IPU mengeluarkan Deklarasi tentang Penurunan ODA. Dalam deklarasi yang berjudul *Declaration On Declining Official Development Assistance (ODA)*

⁵ Mohammed Bedjaoui, *Menuju Tata Ekonomi Dunia Baru*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1985, hal. 34-45.

⁶ *Ibid.*

⁷ Yang dimaksud dengan sikap altruistik disini adalah sikap prihatin negara-negara donor melihat kemiskinan yang dialami negara-negara berkembang dan koreksi atas ketidakadilan dalam pembagian pendapatan khususnya terhadap negara-negara yang tidak memiliki sumber daya alam.

and Financial Aid in General, IPU antara lain menyebutkan bahwa bantuan ODA telah menurun pada tingkat yang mengkhawatirkan. Padahal menurut Deklarasi tersebut *"ODA is essential source of funding for many developing countries and particularly in the area of social development cannot be replaced by private financial flows"*.

Oleh karena itu, menjadi kebutuhan mendesak untuk memperbaiki penurunan ODA ini. Sudah barang tentu hal ini membutuhkan strategi yang tepat terutama yang berkaitan dengan peningkatan kinerja bantuan pembangunan dan memulihkan dukungan dana bagi ODA. Secara eksplisit IPU menginginkan agar parlemen nasional juga perlu terlibat dalam mencari solusi mengenai gejala semakin menurunnya bantuan luar negeri itu. Sebab IPU menginginkan agar setiap parlemen nasional masing-masing negara didalam sidang plenonya membahas pula penurunan ODA ini dengan suatu harapan bahwa pemerintah akan semakin memahami urgensi dari bantuan ODA dan mendukung ODA dengan tindakan nyata. Perdebatan semacam ini harus diarahkan pada suatu parameter yang dapat digunakan untuk memberikan arah pada manfaat bantuan luar negeri dimasa mendatang.

Parameter yang dimaksud disini menyangkut penegasan kembali tentang tujuan diadakannya dana pembangunan ODA, seperti yang tersirat didalam namanya tetapi sering dikacaukan dengan pandangan sempit yang menyamakan pembangunan dengan pertumbuhan. IPU sekali lagi mengingatkan bahwa secara etis manfaat ODA terutama terletak pada efektifitas bantuan itu dalam menghapus kemiskinan yang tidak hanya penting untuk generasi sekarang tetapi juga untuk yang akan datang. Untuk itu, menurut IPU, penggunaan dana bantuan ODA harus dikaitkan dengan program pembangunan berkelanjutan sebagai tujuan besarnya dengan didasarkan pada kebutuhan untuk mencapai tiga sasaran penting, dengan cara terpadu dan timbal balik, yakni pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan kesetaraan, dan perlindungan lingkungan hidup. Tidak hanya itu, dalam pandangan IPU, dana bantuan ODA juga harus dapat digunakan sebagai instrumen untuk menutupi kenaikan biaya yang dibutuhkan negara untuk memperoleh manfaat dari lingkungan global,

khususnya dalam mengimplementasikan tujuan dari berbagai konvensi internasional.

Efektifitas penggunaan dana bantuan ODA harus selalu ditingkatkan serta senantiasa memerlukan pemikiran mendalam. Baik negara donor maupun negara penerima harus sama-sama setuju bahwa dana bantuan ODA hanya akan digunakan dengan cara-cara yang sangat efektif dan efisien maksudnya agar bantuan itu dapat secara nyata memberikan sumbangan pada pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan hidup dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Efektifitas penggunaan dana ODA ini perlu dikedepankan mengingat bahwa diantara negara donor kini telah mengalami kejenuhan dalam memberikan bantuan dan dalam memajukan dukungan politik bagi peningkatan bantuan ODA oleh pemerintah dan publik pada umumnya.

Pemerintahan baik di negara donor maupun negara penerima bantuan, demikian pula dengan lembaga keuangan internasional, harus lebih transparan dalam memberi keputusan dan menghormati tujuan pemberian bantuan serta konsisten dalam pengalokasian dana. Tanggung jawab yang lebih besar dalam menentukan arah dan tujuan dari bantuan serta dalam pengalokasian sumber-sumber dana akan membantu mengurangi kemungkinan penyalahgunaan dana bantuan itu untuk kepentingan ekonomi dan politik jangka pendek oleh negara donor maupun negara penerima bantuan. Dengan demikian penggunaan dana bantuan ODA dapat diarahkan untuk tujuan-tujuan yang jelas dan spesifik serta untuk sektor-sektor pembangunan di negara-negara berkembang yang tujuan utamanya adalah untuk pembangunan sumber daya manusia dibidang sosial, seperti pendidikan, kesehatan, dan pemberantasan kemiskinan, ataupun dalam perlindungan lingkungan hidup.

Dalam pengkajian diatas terlihat sekali bahwa IPU menganggap penting penggunaan dan bantuan luar negeri dalam bentuk ODA untuk pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang. Pengentasan kemiskinan itu mereka anggap penting bukan saja untuk manusianya saja tetapi juga dengan kemungkinan memperkecil kerusakan alam yang

diakibatkan oleh kemiskinan. Kendati demikian ada suatu hal penting yang nampaknya kurang mendapat perhatian IPU yaitu beban hutang yang semakin membesar.

Bantuan luar negeri diakui IPU sebagai faktor penting dalam pembangunan ekonomi negara-negara berkembang. Akan tetapi dilain sisi harus diakui pula bahwa kendati bantuan itu didorong oleh motivasi altruistik tetapi keuntungan-keuntungan yang didapat sudah pasti akan kembali kepada negara-negara donor sebagai hasil dari program-program yang mereka susun. Lebih dari itu, kecenderungan semakin meningkatkan jumlah pinjaman daripada hibah, serta upaya untuk mengkaitkan bantuan luar negeri dengan keharusan membuka pasar bagi ekspor barang negara-negara donor telah menjerumuskan banyak negara berkembang kedalam beban utang yang sangat besar.⁸

Mengapa negara-negara berkembang mau menerima pinjaman luar negeri tanpa menyadari bahwa pada akhirnya bantuan itu hanya akan menjadi beban yang sangat berat? Ada tiga alasan yang bisa menjelaskan mengapa negara-negara berkembang mau menerima pinjaman luar negeri.⁹ Alasan pertama lebih bersifat ekonomis, yaitu negara-negara berkembang cenderung untuk menerima begitu saja pendapat-pendapat yang biasa dikemukakan oleh para pakar ekonomi dari negara maju. Lebih dari itu, bantuan luar negeri dianggap dapat melengkapi kelangkaan sumber-sumber keuangan dalam negeri, membantu mengadakan transformasi secara struktural, dan mendukung usaha-usaha negara berkembang dalam mencapai tahapan tinggal landas ke tingkat pertumbuhan ekonomi yang mandiri. Konflik-konflik yang muncul biasanya lebih menyangkut masalah jumlah dan persyaratan bantuan tersebut.

Alasan kedua adalah karena motivasi politik. Di beberapa negara, baik di negara penerima maupun negara donor, bantuan dipandang sebagai alat yang dapat memberikan kekuatan politik yang lebih besar kepada pemimpin politik yang sedang berkuasa untuk menekan oposisi

⁸ Mohamed Bedjoui, *loc cit*, hal. 34-38

⁹ Michael P. Tadar, *loc cit*, hal. 100-102

dan mempertahankan dirinya untuk tetap bertahan. Dalam hal ini bantuan tidak saja berupa transfer sumber keuangan tetapi juga bantuan militer dan kebutuhan pertahanan dalam negeri. Masalahnya sekali bantuan ini diterima, maka negara penerima biasanya akan sulit melepaskan diri dari bentuk-bentuk campur tangan negara-negara donor terhadap urusan dalam negeri mereka. Berbagai keputusan politik yang diambil seringkali harus disesuaikan dengan kepentingan negara-negara donor.

Alasan ketiga, karena motivasi yang dilandasi oleh alasan moral. Penyokong-penyokong bantuan luar negeri baik di negara donor maupun di negara penerima percaya bahwa negara-negara kaya mempunyai kewajiban moral untuk membantu pembangunan ekonomi dan sosial negara-negara berkembang. Alasannya, negara-negara kaya mempunyai hutang yang harus dibayar karena telah mengeksploitir sumber-sumber kekayaan alam negara berkembang dimasa lalu. Kewajiban moral ini dihubungkan pula dengan pemberian otonomi yang lebih luas kepada negara berkembang dalam hal alokasi dan penggunaan dana bantuan itu, karena negara berkembang itu yang mengerti betul apa yang menjadi kebutuhan mendesak mereka.

Hampir semua orang kini setuju bahwa negara-negara maju harus mengurangi beban utang yang ditanggung negara-negara berkembang. Berulang kali negara-negara berkembang mendesak negara maju untuk mempercepat program pengurangan utang yang dirasakan sangat lamban.¹⁰ Terakhir kali negara-negara berkembang menyerukan penyelesaian masalah beban utang ketika berlangsung KTT G-77 di Havana, April 2000.¹¹ Masalah utang menjadi fokus utama pembicaraan dalam KTT G-77 sama seperti ketika berlangsung KTT Afrika-Eropa di Kairo pada bulan April 2000 lalu. Selain itu pertemuan Havana juga membicarakan secara panjang lebar tentang akses pasar di era global ini. Hanya kendalanya sekarang masih belum ada konsensus yang jelas utamanya antara pemerintah negara-negara kaya dengan Bank Dunia dan IMF tentang bagaimana pengurangan utang ini harus dilakukan.

¹⁰ International Herald Tribune, 20 September 1999, hal. 17.

¹¹ Media Indonesia, 12 April 2000, hal. 14.

Bagaimana beratnya beban utang yang harus ditanggung oleh negara-negara berkembang bisa dilihat dari estimasi yang dikeluarkan oleh negara-negara maju bahwa dalam 3 bulan pertama tahun 2000 ini tercatat 27 negara telah menyatakan tidak mampu membayar utang. Padahal sepanjang tahun 1999 lalu hanya 29 negara yang bermasalah dengan utang, menurun dibandingkan 33 negara pada tahun 1998. Jumlah utang yang tidak dapat dibayar dalam waktu 3 bulan itu mencapai US\$ 66 milyar, cukup tinggi dibanding tahun 1998 dan 1999 yang secara kumulatif berjumlah US\$ 102 milyar. Para pemimpin sejumlah negara miskin yang tergabung dalam G-77 memanfaatkan KTT Havana untuk mendesak negara-negara maju membantu penyelesaian hutang-hutang tersebut.¹²

Untuk mengatasi masalah hutang ini IPU hanya menyarankan perlunya dilakukan dialog yang lebih sistematis dan koordinasi yang lebih efektif agar penggunaan dana ODA benar-benar sesuai dengan kebutuhan nasional, dan pada saat yang bersamaan memberi kemudahan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang spesifik yang telah disepakati secara internasional. Dalam hal ini perlu pula dilakukan koordinasi yang lebih kental dalam mengeluarkan suatu kebijakan dan kerjasama dengan negara-negara donor baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk berbagai kerjasama teknik dan keuangan yang dilakukan oleh organisasi internasional yang berada dibawah naungan PBB dan LSM.

Dalam mengkoordinasikan dialog dan koordinasi antara negara donor dengan negara penerima, cara yang paling mungkin dilakukan adalah negara penerima menyusun daftar kebutuhan nasionalnya berdasarkan program pembangunan berkelanjutan. Strategi pembangunan berkelanjutan yang bersifat nasional dan sektoral dapat dijadikan sebagai basis dalam merancang program pendanaan dengan menggunakan sumber-sumber keuangan domestik dan internasional termasuk ODA. Sebab program pembangunan berkelanjutan ini tidak hanya menjadi sorotan IPU tetapi juga semua negara di dunia. Intinya proyek yang diadakan tidak boleh merusak lingkungan secara besar-besaran. Untuk jangka pendek proyek semacam ini akan sulit dilaksanakan oleh negara-

¹² Kompas, 12 April 2000, hal. 3

negara berkembang sebab umumnya di negara-negara ini sumber daya alam menjadi sumber keuangan negara. Sehingga merusakkan lingkungan menjadi tidak terhindarkan. Akan tetapi untuk jangka panjang akan menguntungkan sebab pada dasarnya keutuhan alam tidak hanya dibutuhkan untuk kepentingan sekarang saja tetapi juga untuk masa depan.

Pendekatan baru lainnya perlu juga dicoba bagi penggunaan dana bantuan ODA. Seperti misalnya pertimbangan untuk mengalihkan penggunaan keuangan ODA dari yang biasanya untuk membiayai proyek-proyek khusus menjadi memberikan dukungan yang lebih luas bagi program reformasi nasional bidang pembangunan berkelanjutan. ODA dapat juga digunakan sebagai katalisator bagi investasi swasta di bidang pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian yang diuntungkan sebenarnya bukan hanya negara-negara maju saja tetapi juga negara-negara berkembang. Dalam kondisi seperti ini interdependensi antara negara berkembang dengan negara kaya menjadi semakin nampak.

III. Globalisasi: Tidak Selalu Menguntungkan Negara Berkembang

Kendati jumlah negara anggota IPU lebih dari 130 negara yang meliputi semua negara di dunia baik kaya maupun miskin, akan tetapi resolusi yang dikeluarkannya sangat mendukung kesepakatan WTO di Marakesh, Maroko, 12-14 April 1994, yang menjadi dasar implementasi ekonomi pasar bebas. Ada kesan IPU, terutama anggota parlemen yang berasal dari negara maju, kurang memperhitungkan dampak yang ditimbulkan dari perdagangan bebas. Hal ini bisa kita lihat dari salah satu point didalam resolusi itu yang antara lain menyebutkan:

*"Welcoming the widening of the GATT system envisaged under the World Trade Organization (WTO) to include services and intellectual property, as well as improvements in rules for trade in goods, including agricultural products"*¹³.

¹³ Garis bawah sesuai dengan naskah asli resolusi IPU yang berjudul Implementation Of Commitments Agreed in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Inter Parliamentary Conference ke 92, Copenhagen, 17 September 1994.

Kita tahu bahwa selama ini negara-negara berkembang sangat ketinggalan dalam industri jasa dan perlindungan hak cipta bila dibandingkan dengan negara-negara maju. Demikian pula dengan perdagangan di sektor pertanian, negara-negara berkembang praktis akan kesulitan menghadapi ekspansi ekspor produk pertanian dari negara-negara maju. Tetapi resolusi itu tetap dikeluarkan, suatu indikasi bahwa pengaruh negara-negara maju sangat kuat dalam penyusunan resolusi ini.

Point penting lainnya dari resolusi itu yang terlihat merugikan negara-negara berkembang adalah mencegah terjadinya tindakan proteksi. *"Wishing to encourage efforts to establish a more liberal international trading environment and to prevent future movements towards protectionism,"*¹⁴ demikian bunyi resolusi tersebut. Dengan resolusi semacam ini sinyalemen PM Malaysia Mahathir Mohamad yang mengatakan bahwa pasar sebenarnya tidaklah sempurna sebab ia dapat dimanipulasi oleh mereka yang mempunyai akses serta kekuatan untuk melakukannya, dapat dibenarkan. Sebab menurut Mahathir, pasar bebas sebenarnya tidak bebas dari berbagai campur tangan¹⁵. Mencermati reaksi yang muncul terhadap dampak globalisasi, mungkin ada baiknya jika IPU membicarakan kembali urgensi dari perdagangan bebas. Sebab seperti yang tergambar dalam tulisan berikut ini, perdagangan bebas pada kenyataannya tidak menjanjikan keuntungan yang berarti bagi negara-negara berkembang.

Sistem pasar bebas ini pada akhirnya melahirkan apa yang kita kenal dewasa ini dengan globalisasi. Globalisasi terjadi apabila suatu negara atau korporasi multinasional melakukan investasi di beberapa negara untuk komponen suatu produk manufaktur yang kemudian dirakit kembali menjadi suatu produk industri. Globalisasi sebenarnya merupakan suatu proses industri yang sudah berlangsung sejak abad ke-19. Globalisasi secara tradisional mencakup sebuah proses pembagian tenaga kerja internasional yang dinamis dengan spesialisasi antar negara yang

¹⁴ *Idem*

¹⁵ *Kompas*, 10 Juni 2000, hal. 2

dicapai atas dasar kemanfaatan komparatif. Masing-masing negara secara khusus memfokuskan pada produksi barang dan jasa tertentu dan untuk itu mereka menggunakan faktor-faktor produksi yang dimilikinya yang relatif berlimpah.

Namun kini globalisasi tersebut melibatkan lebih dari itu. Prosesnya telah meningkat. Sebagai hasil pengembangan teknologi, maka didalam era globalisasi semakin memungkinkan memecah proses produksi melalui sarana teknologi informasi dan komputerisasi. Bagian-bagian terpenting dari proses produksi tersebut dapat dikontrak secara internasional. Hal ini berlaku tidak saja pada produksi barang tetapi juga pemberian jasa dalam usaha, misalnya akunting dan pembukuan. Pembagian tenaga kerja semakin baik sebab perusahaan-perusahaan semakin mengkhususkan diri pada bagian proses produksi daripada produk. Dengan demikian produksi menjadi lebih fleksibel.

Pada saat yang sama kemajuan dalam telekomunikasi memungkinkan dalam struktur yang fleksibel itu, baik didalam maupun diluar usaha, untuk menanggapi secara spontan keadaan yang sedang berubah ini, tidak peduli tempat terjadinya di dunia. Bahkan bukan hanya perubahan dalam pasar bagi produk melainkan juga perubahan dalam struktur dan kebijakan ekonomi di banyak negara. Produksi, investasi, perdagangan dan arus uang yang terkait ditransnasionalkan. Secara bertahap munculah pabrik yang bersifat global. Dalam konteks yang demikian globalisasi diakui banyak pihak telah memberikan sumbangan bagi kemajuan ekonomi dunia. Francis Fukuyama antara lain mengatakan:¹⁵

"Globalization is bearer of modernization, bringing in its wake requirements for greater transparency and openness, education,

¹⁵ Francis Fukuyama, *The Left Should Love Globalization*, dalam *International Herald Tribune*, edisi 2 Desember 1999, hal. 10. Banyak tulisan lainnya yang menguraikan bahwa globalisasi ini sebenarnya sangat menguntungkan, bahkan ada yang mengatakan bahwa globalisasi belum tentu menjadi penyebab terjadinya krisis ekonomi suatu negara tetapi bisa saja karena kondisi dalam negeri negara itu yang memang belum kondusif untuk perdagangan bebas. Untuk lengkapnya lihat analisis Seichi Kondo, *Advancing Globalization* dalam *Far Eastern Economic Review*, 4 November 1999, hal. 30, atau lihat tulisan Linda Lim, *Globalization is The Best Welfare*, dalam *Far Eastern Economic Review*, edisi 30 April 2000, hal. 36.

best-practices managerial techniques and the scrutiny of the global media".

Globalisasi yang terjadi saat ini sangat berbeda dengan yang terjadi dimasa lalu. Perbedaan itu meliputi:¹⁷

- a. Globalisasi saat ini ditandai dengan adanya pertukaran mata uang dan pasar modal yang terintegrasi secara global.
- b. Sarana informasi modern seperti internet dan telpon genggam menjadi salah satu faktor pendukung keberhasilan.
- c. Adanya aktor-aktor baru seperti WTO yang memiliki kewenangan atas pemerintah nasional; korporasi multinasional yang memiliki kekuatan ekonomi melebihi sebuah negara; Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan jaringan kerja yang mendunia, dan kelompok-kelompok lainnya yang memiliki kegiatan melampaui tapal batas sebuah negara.
- d. Peraturan baru yang berlaku secara internasional seperti persetujuan multilateral dibidang perdagangan, jasa dan kekayaan intelektual yang didukung dengan mekanisme yang bisa memaksa orang lain untuk mematuhi sehingga bisa mengikat pemerintah nasional yang pada akhirnya bisa mengurangi ruang lingkup kebijakan nasional.

Dengan perbedaan seperti diatas, globalisasi dewasa ini membuka peluang bagi jutaan orang di dunia terlibat didalamnya. Perdagangan yang terus meningkat, penemuan teknologi baru, investasi luar negeri, dan penggunaan internet telah mendorong pertumbuhan ekonomi. Semuanya ini memberi potensi besar bagi penghapusan kemiskinan di abad ke-21.

Berdasarkan data yang dikumpulkan UNDP, lebih dari US\$ 1,5 trilyun diperdagangkan dalam pasar uang setiap hari, dan hampir seperlima dari produksi barang dan jasa diperdagangkan setiap tahun.¹⁸ Tetapi didalam prakteknya globalisasi lebih dari sekedar perputaran uang dan

¹⁷ UNDP, Human Development Report, Oxford University Press, New York, 1999, hal. 1.

¹⁸ Idem.

komoditas, suatu hal yang menandai dimulainya saling ketergantungan baru antar individu di dunia. Globalisasi bukan hanya sebuah proses integrasi ekonomi tetapi juga kebudayaan, teknologi dan pemerintahan. Orang-orang dimana saja menjadi saling berhubungan melalui suatu peristiwa yang terjadi di suatu tempat yang jauh dari tempat tinggal mereka.

Globalisasi dewasa ini juga didorong motivasi ekonomi seperti ekspansi pasar yang dipelopori oleh negara-negara maju, seperti dengan memaksa negara lain untuk membuka pasar domestiknya untuk perdagangan, modal dan informasi luar negeri. Upaya negara-negara di dunia untuk meningkatkan perdagangan dan investasi dirumuskan dalam bentuk kesepakatan WTO di Marakesh, Maroko tanggal 15 April 1994. WTO merupakan kesepakatan internasional setelah dilakukan beberapa kali putaran perundingan mengenai tata investasi dan perdagangan global. Kesepakatan WTO boleh dikata merupakan "polisi" atas sekitar 30 kesepakatan internasional dibidang perdagangan dan investasi sebagai hasil negosiasi selama hampir 10 tahun yang dilakukan negara-negara anggota GATT. WTO inilah yang saat ini menjadi sandaran internasional bagi terciptanya suatu tata investasi dan perdagangan bebas. (Kajian Globalisasi dari sisi politik, lihat tulisan Partogi di Bab VI)

Namun karena berbagai alasan, dampak pembentukan WTO baru menjadi perhatian dunia beberapa tahun belakangan ini setelah muncul reinterpretasi terhadap manfaat globalisasi bagi negara-negara berkembang. Bila ditelusuri sejak awal berdirinya WTO, sebenarnya sikap dunia telah mendua. Bukan karena keberadaan WTO, bukan pula soal pertentangan paham antara yang prokapitalisme dengan yang antikapitalisme. Tetapi lebih terhadap keyakinan apakah perdagangan bebas akan mampu memberikan kemakmuran kepada semua orang dunia. Investasi dan perdagangan bebas di satu pihak diyakini akan bisa mempercepat usaha dunia menyejahterakan manusia, tetapi di lain sisi dikhawatirkan hanya akan mengukuhkan supremasi pihak-pihak yang kuat atas pihak yang lemah. Bagi negara-negara maju yang memiliki segala macam bentuk MNCs, perdagangan bebas merupakan cara yang paling dapat diterima untuk mencapai kesejahteraan.

Sebaliknya bagi negara-negara berkembang, perdagangan bebas belum tentu menguntungkan. Tidak saja karena mereka belum siap dan tidak mampu mengimbangi kemajuan ekonomi negara-negara Barat tetapi yang terpenting sistem dan mekanisme ekonomi yang tercipta didalam era globalisasi ini dianggap tidak dapat memberi peluang kepada negara berkembang untuk dapat terus bersaing dalam sistem ekonomi internasional; bukan kesejahteraan yang didapatkan tetapi justru kemiskinan yang diterima akibat eksploitasi sumber daya alam dan manusia. Perbedaan-perbedaan pandangan ini semakin menajam akhir-akhir ini ketika krisis ekonomi menghantam perekonomian negara-negara di Asa dengan merusak tatanan keuangan domestik mereka.

Perbedaan sikap antara negara maju dan negara berkembang mengenai perdagangan bebas dapat disimak secara jelas dari kegagalan pertemuan WTO di Seattle bulan November tahun 1999.¹⁹ Penolakan terhadap prinsip-prinsip perdagangan bebas dilakukan secara terbuka dalam pertemuan WTO itu. Para demonstran yang umumnya anti perdagangan bebas berhasil menggagalkan pertemuan itu. Pesan yang mereka bawa sangat jelas yaitu globalisasi tidak menawarkan hidup yang lebih baik bagi kebanyakan orang, dan jika perdagangan bebas dilanjutkan kecenderungan seperti itu akan terus berlanjut. Dalam pandangan Dirjen ILO, Juan Somaria, *"The backlash against globalization is not an abstract projection. It is real and has already started"*.²⁰ Menurut Dirjen ILO itu lebih lanjut, di sejumlah negara perdagangan bebas telah mengakibatkan terjadinya pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran dan tidak ada kompensasi bahwa mereka akan mendapat pekerjaan baru jika telah dibangun industri baru.

Kegagalan perundingan di Seattle juga dipicu oleh perbedaan pandangan antarnegara anggota, baik negara kaya dengan negara miskin maupun antara negara-negara kaya dengan negara-negara kaya.²¹ Konflik

¹⁹ Suara Pembaharuan, 2 Desember 1999, hal. 15.

²⁰ Juan Somaria, If you want to Promote Open Trade, Don't Overlook the World's People, International Herald Tribune, 1 Desember 1999, hal. 8.

²¹ Media Indonesia, 17 Februari 2000, hal. 3.

antara negara maju dengan negara berkembang menyangkut masalah hak-hak buruh yang sebenarnya merupakan masalah diluar perdagangan. WTO berniat untuk menerapkan kebijakan baru yang diusulkan oleh AS dan UE yaitu mengaitkan perdagangan dengan hak-hak para pekerja. Komitmen ini langsung dikecam oleh negara-negara berkembang karena isu-isu hak buruh dianggap sebagai senjata untuk melindungi pasar negara-negara maju dari persaingan.²² Pihak negara berkembang menyatakan bahwa langkah itu merupakan proteksi terselubung negara maju.

Negara berkembang juga mengeluhkan proses pengambilan keputusan dalam persidangan. Negara maju disebutkan memonopoli proses pengambilan keputusan dan baru menyerahkan rancangan yang hampir selesai kepada negara berkembang. Cara demikian membuat kepentingan negara berkembang dan negara miskin menjadi terabaikan. Kegagalan pertemuan WTO di Seattle mengisyaratkan bahwa cita-cita untuk mewujudkan perdagangan bebas dunia masih jauh dari harapan. Resistensi terhadap peraturan baru yang hendak diterapkan WTO memperlihatkan bahwa tidak semua negara di dunia, terutama negara berkembang, yang siap terjun dalam kancah perdagangan bebas.

Inti utama dari perdagangan bebas adalah dihapuskannya segala bentuk subsidi, dihapuskannya bentuk-bentuk monopoli, melakukan privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan negara atau lembaga-lembaga bisnis milik negara. Atau dengan kata lain mekanisme perekonomian harus diserahkan pada pihak swasta sedangkan tugas pemerintah hanya sebatas menyediakan fasilitas yang dibutuhkan untuk itu. Berbagai negara berkembang sudah mengisyaratkan agar rancangan aturan baru liberalisasi perdagangan global itu jangan terlalu dipaksakan. Sebab masih banyak hal yang harus dibenahi negara berkembang khususnya bagaimana memberdayakan para petani, memberdayakan atau merevisi BUMN dan subsektor industri pertanian. Kegagalan dari pertemuan Seattle itu adalah karena materi liberalisasi perdagangan

²² Media Indonesia, 6 Desember 1999, hal. 16

dianggap merugikan negara-negara berkembang, khususnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup, karena akan menghapuskan tarif-tarif atas produk-produk pertanian.

Bila dilihat secara cermat, dampak globalisasi dan liberalisasi perdagangan yang akan dirasakan negara berkembang menyangkut tiga hal utama yakni cenderung merugikan hasil-hasil petanian, lingkungan hidup, serta mengancam eksistensi tenaga kerja. Hal-hal inilah yang menjadi titik sentral perbedaan antara negara-negara maju yang memprovokasikan sistem pasar bebas dengan negara-negara berkembang yang masih memproteksi usaha dan produk industrinya.

Kendati demikian, tantangan bagi IPU pada abad mendatang ini sebenarnya bukanlah menghentikan gerak ekspansi pasar oleh negara-negara maju tetapi justru membuat peraturan dan institusi yang lebih kuat dari suatu pemerintahan baik lokal, nasional, regional maupun global untuk mempertahankan keuntungan yang didapat dari pasar global dan persaingan serta juga untuk menyediakan ruang yang cukup bagi manusia, masyarakat dan lingkungan alam untuk menyakinkan bahwa globalisasi telah berjalan sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan, bukan sekedar untuk mencari keuntungan semata. Yang dibutuhkan dunia bukan sekedar *free trade* tetapi juga *fair trade*. Paradigma ekonomi dunia saat ini dianggap oleh banyak pihak tidak membantu mewujudkan tujuan luhur kemanusiaan yang bertumpu pada kesejahteraan, pemerataan dan pembangunan.²³

UNDP misalnya telah membuat suatu ukuran penilaian untuk menjelaskan bahwa globalisasi telah kehilangan nilai-nilai kemanusiaannya yang hakiki, karena yang dicari hanyalah keuntungan saja. Karenanya badan PBB itu membuat beberapa ukuran kualitatif agar globalisasi menjadi lebih manusiawi, yaitu²⁴:

²³ Penilaian ini paling tidak muncul dalam pertemuan tingkat tinggi G-15 di Kairo tanggal 19 Juni 2000. Bagi negara-negara berkembang yang tergabung didalam G-15, nilai-nilai keadilan, keseimbangan, saling menghargai dan demokrasi dalam hubungan Selatan-Selatan atau Utara-Selatan perlu ditegakkan. Lihat, Kompas, 28 Juni 2000, hal. 2

²⁴ UNDP, loc cit, hal. 44

- Ethics, less, not more violation of human rights and disregard of human values;
- Development, less, not more poverty of countries and people;
- Equity, less, not more than disparity between and within nations and generations;
- Inclusion, less, not more marginalization and exclusion of countries and people;
- Human Security, less, not more vulnerability of countries and people;
- Sustainability, less, not more depletion and degradation of environment

Sadar bahwa globalisasi ekonomi telah semakin meningkat dan perdagangan internasional tidak selalu akan menguntungkan, maka kecenderungan negara-negara yang mengembangkan kerja sama ekonomi kawasan dalam bentuk blok perdagangan sebagai ganti kerjasama multilateral semakin meluas.²⁵ Disamping itu masih ditemuinya beragam hambatan bila hendak memasuki arena perdagangan global, telah mendorong sejumlah negara di berbagai kawasan seperti di Asia Pasifik untuk kembali pada pakta kerjasama bilateral maupun regional. Untuk maksud ini, regionalisme ekonomi mencakup bentuk kerjasama yang berbeda yang disusun atas dasar kepentingan ekonomi global. PM Malaysia Mahathir Mohamad termasuk yang tidak setuju dengan globalisasi karena dianggap tidak menguntungkan dan tanpa adanya hak menentukan nasib sendiri.²⁶ Ia lebih menyukai ditingkatkannya bentuk kerja sama regional sebagai salah satu alternatif untuk meningkatkan kemakmuran rakyat melalui perdagangan.

Penolakan Mahathir terhadap globalisasi merupakan cerminan dari ketidakpuasan negara-negara berkembang terhadap mekanisme perdagangan bebas dunia. Pertanyaan yang terlontar adalah apakah negara berkembang dan rakyatnya sudah menikmati suasana dan

²⁵ Michael Richardson, *Asian Seeks Regional Trade Pacts*, International Herald Tribune, 17 April 2000, hal. 15.

²⁶ *Republika*, 12 April 2000, hal. 19.

lingkungan internasional yang kondusif bagi pengembangan perdagangan internasionalnya? Bila melihat tatanan internasional bidang ekonomi dan perdagangan, kita bisa mengatakan keadaan ideal seperti yang diidamkan negara berkembang masih jauh dari kenyataan. Jangankan negara berkembang yang masih tertatih-tatih dalam upaya menjadi negara maju yang makmur, negara berkembang yang sudah cukup makmur beberapa tahun lalu kini banyak yang terpuruk akibat terpaan badai krisis ekonomi yang sebagian juga disebabkan tatanan internasional yang tidak menguntungkan dirinya.

Globalisasi sebagian merupakan hasil perkembangan teknologi dan sebagian disebabkan oleh keterbukaan pasar yang dipromosikan dengan sengaja di seluruh dunia dengan menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan di tingkat nasional dan bentuk diskriminasi lainnya. Akan tetapi yang paling banyak diuntungkan dari mekanisme demikian adalah negara-negara maju sebab mereka tidak hanya unggul dalam teknologi tetapi juga dalam melakukan penetrasi pasar melalui korporasi multinasional yang dimilikinya. Keunggulan teknologi ini disisi lain juga dimanfaatkan oleh negara-negara maju untuk menciptakan hambatan perdagangan yang bersifat non-tarif seperti dengan menerapkan berbagai standar teknologi, standar kesehatan, ataupun standar lingkungan. Dengan berbagai macam standar ini negara-negara berkembang menjadi semakin sulit untuk memasuki pasar domestik negara-negara maju.

Keluhan tentang perkembangan ini bisa kita lihat dari pertemuan negara-negara anggota Forum Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) di Seoul, Korsel, April 2000, yang secara khusus meminta negara maju membuka pasar domestiknya bagi produk ekspor negara-negara berkembang. Bahkan lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia juga menyerukan agar negara-negara maju mau lebih banyak menerima beberapa item produk ekspor negara-negara berkembang di dunia.²⁷ Pelonggaran akses pasar ini terutama berkaitan dengan program akses bebas tarif dan bebas kuota. Seruan IMF dan Bank Dunia

²⁷ Media Indonesia, 19 April 2000, hal. 14.

ini nampaknya bertujuan untuk lebih mengintegrasikan ekonomi dua kelompok negara setelah negara miskin merasa menjadi korban sistem perdagangan global yang tidak adil, tidak memberi peluang yang sama bagi setiap negara untuk tumbuh.

Seruan atau desakan seperti itu sangat perlu dilakukan guna membantu negara-negara berkembang yang tengah berupaya keras mendorong pertumbuhan ekonominya setelah mengalami krisis dalam dua tahun terakhir ini. Ada keraguan dikalangan negara-negara berkembang bahwa globalisasi dan perdagangan bebas hanya akan menguntungkan negara-negara maju. Wakil PM Thailand Supachai Panitchpakdi mengatakan negara-negara berkembang anggota APEC telah melakukan berbagai kebijakan reformasi dan liberalisasi sebagaimana dikehendaki negara-negara maju guna menciptakan suatu sistem perdagangan dunia terbuka.²⁸ Akibat dari perdagangan bebas ini, negara berkembang menjadi rentan terhadap berbagai dampak global seperti krisis keuangan lalu. Sebaliknya negara-negara maju tidak memberikan akses pasar yang cukup memadai bagi negara-negara berkembang.

Padahal dalam melakukan berbagai penyesuaian kebijakan itu tidak sedikit menimbulkan sakit hati pada masyarakat bisnis maupun rakyat kebanyakan di negara berkembang. Bahkan ketika krisis ekonomi melanda Thailand, Indonesia, serta Philipina, rasa sakit hati itu semakin bertambah akibat kebijakan darurat yang menyebabkan tingkat pengangguran meningkat tajam akibat banyak dunia usaha yang bangkrut. Kini negara-negara berkembang telah melakukan berbagai kebijakan liberalisasi dan reformasi guna mengatasi krisis ekonomi dan kembali berupaya memperbaiki pertumbuhan ekonomi. Cara ini terpaksa harus dilakukan guna memberikan lapangan pekerjaan bagi para pengangguran sekaligus mengurangi rasa sakit hati akibat kebijakan liberalisasi dan reformasi itu. Namun kenyataannya masih ada negara maju yang menutup pasar domestiknya bagi produk ekspor negara berkembang. Seharusnya negara

²⁸ Kompas, 1 April 2000, hal. 2.

maju menjadi mitra yang sejajar dalam perdagangan bebas yang didasarkan atas kompetisi.

Sebuah laporan yang dikeluarkan oleh UNCTAD menyebutkan bahwa negara-negara maju harus melonggarkan hambatan-hambatan perdagangannya serta membuka pasar domestik mereka bagi produk ekspor negara-negara berkembang sebab jika tidak maka negara-negara berkembang akan lebih mengharapkan pada dana-dana luar negeri yang masih sulit diramalkan. Perdagangan bebas dalam era globalisasi nampaknya justru hanya menguntungkan negara-negara maju. Dengan kekuatan ekonomi dan teknologi yang dimiliki oleh negara-negara maju melalui perusahaan multinasionalnya, maka mereka dengan mudah dapat memanfaatkan kelemahan yang dimiliki negara-negara berkembang bagi kepentingan dan keuntungan bisnis mereka.²⁹ Misalnya sepatu Nike melakukan proses produksi sepatu tersebut di Indonesia dengan standar upah Indonesia tetapi menjual sepatu itu di AS dengan standar harga AS.

Sebaliknya bagi negara berkembang yang dirasakan adalah meningkatnya defisit perdagangan dan menurunnya pertumbuhan ekonomi. UNCTAD memperkirakan bahwa apa yang menjadi keluhan negara-negara berkembang itu akan menjadi topik utama dalam setiap pembicaraan yang menyangkut perdagangan global, yaitu menyangkut akses pasar dan bukan modal luar negeri untuk pertumbuhan ekonomi.³⁰

Dengan demikian globalisasi berarti saling ketergantungan ekonomi yang semakin besar. Dalam kondisi yang demikian bentuk-bentuk intervensi oleh negara kaya terhadap negara miskin akan sering terjadi. Sebab negara-negara membutuhkan modal, teknologi dan manajemen, semenara negara kaya hanya membutuhkan sumber daya alam. Segala bentuk bantuan dan kerjasama ekonomi akan selalu disertai dengan berbagai tuntutan perubahan dan penyesuaian. Negara-negara berkembang yang tidak siap menghadapi gejala persaingan itu melindungi

²⁹ Terry Collingsworth, et. al., *Time for a Global New Deal*, Foreign Affairs, Vol. 73, No. 1, Januari/Februari 1994, hal. 8

³⁰ International Herald Tribune, 22 September 1999, hal. 17.

diri dengan mengeluarkan berbagai hambatan nontarif. Hal ini dilakukan dengan sengaja untuk mencapai hasil yang lebih "adil".

Memasuki abad milenium ini tantangan yang dihadapi negara berkembang adalah memperkuat tatanan dunia atau mengubahnya atau memasukkan tatanan baru dalam proses transnasional. Ini merupakan tantangan karena harus dipertemukan dengan latar belakang globalisasi dan saling ketergantungan internasional yang baru dan akan menghadapi masalah-masalah baru pula. Selain itu posisi negara-negara berkembang cenderung semakin melemah dibandingkan MNCs dalam perdagangan dunia. Didalam harian International Herald Tribune edisi 26 Januari 2000 disebutkan bahwa jumlah agregatif kekayaan dari 1000 MNCs melebihi seluruh kekayaan negara-negara anggota PBB. Semua pelaku ekonomi baik negara maupun MNCs harus terkait dalam pembentukan sistem ekonomi internasional agar semuanya merasa bertanggung jawab atas hasil yang dicapai. Pertemuan Davos yang telah dirintis sejak beberapa tahun lalu merupakan salah satu cara mencari solusi atas bentuk kerjasama ekonomi dewasa ini dengan melibatkan tokoh-tokoh pemerintahan, pelaku bisnis maupun LSM.

Globalisasi membawa pula konsekuensi lainnya dibidang keuangan. Pelaksanaan sistem keuangan dan moneter yang tepat sangat penting bagi ekonomi dunia. Unsur penting dalam hal ini adalah stabilitas dan akses pasar pada pasar modal dunia. Dikatakan stabilitas karena hal ini membantu menjadikan keadaan dapat lebih diramalkan, yang pada gilirannya kondusif bagi investasi dan perdagangan. Masalah hutang negara berkembang dan kebutuhan akan persediaan dana internasional berhubungan erat dengan hal ini. Ketergantungan yang tetap tercipta selama era globalisasi berakibat negara-negara berkembang tidak dapat melepaskan diri dari intervensi asing baik melalui negara maupun institusi internasional. Loi antara Indonesia dan IMF memperlihatkan bagaimana negara berkembang dipaksa oleh situasi untuk terus melakukan reformasi yang tidak jarang kurang memperhitungkan kesiapan negara donor dalam melakukan penyesuaian.

Volume perdagangan ditentukan oleh keuntungan komparatif, pendapatan, pilihan konsumen, kebijakan perdagangan dan jarak fisik

sebagaimana dinyatakan dalam biaya transportasi. Liberalisasi perdagangan bukan merupakan tujuan tetapi sarana untuk membantu meningkatkan kesejahteraan. Perdagangan bebas yang menjadi topik berbagai asumsi, mendukung pertumbuhan ekonomi dan dengan demikian kesejahteraan. Asumsi penting sehubungan dengan hal ini adalah bahwa harga harus mencerminkan semua biaya. Apabila hal ini terjadi, maka tidak akan ada konflik antara perdagangan bebas dengan lingkungan hidup. Jika tidak, maka perdagangan bebas akan membahayakan lingkungan hidup. Kebijakan perdagangan dan lingkungan hidup harus saling mendukung. Liberalisasi perdagangan harus disertai dengan kebijakan lingkungan hidup nasional dan internasional yang bertujuan mencegah kerusakan maupun mengurangi biaya lingkungan hidup dalam pemberian harga produk.

IV. Hubungan Utara-Selatan: Harmonisasi Kepentingan yang Berbeda

Dinamika hubungan negara-negara kaya dengan negara-negara miskin, yang dikenal dengan sebutan dialog Utara-Selatan, menjadi salah satu topik pembicaraan dalam Konperensi IPU di Paris tanggal 26 Maret 1994. Sidang ini merespon hasil pembicaraan yang berkembang dalam Konperensi Antar-Parlemen yang berlangsung di Ottawa, Kanada tahun 1993, yang menghendaki agar dialog Utara-Selatan dilaksanakan dalam konteks peningkatan kemakmuran dunia.

Dalam perspektif IPU hasil-hasil yang didapat selama pertemuan Ottawa amatlah penting. Oleh karena itu didalam resolusinya IPU antara lain menyebutkan bahwa *"the fruitful reflection and dialogue which took place in Ottawa should be pursued by the Union at all level"*. Untuk lebih meyakinkan agar hasil-hasil yang dicapai dalam Konperensi Ottawa benar-benar diimplementasikan, maka Sidang IPU di Paris lebih jauh mengimbau kepada masing-masing parlemen nasional anggota agar rekomendasi yang dihasilkan dalam dokumen akhir Konperensi Ottawa.³¹

³¹ Seperti yang tertulis dalam Sidang ke-154 Inter-parlementary Council di Paris, 26 Maret 1994.

"are given proper attention by their respective governments, national parliaments, and more particularly the appropriate Committees and others bodies, and that the greatest publicity is provided to this document by disseminating it to the media, social and special interest groups and relevant non-governmental organizations".

Negara-negara sedang berkembang secara geografis terletak di belahan bumi bagian Selatan sementara negara-negara kaya secara geografis terletak di belahan bumi bagian Utara. Kondisi sosial ekonomi dan politik dari negara-negara yang secara geografis berhadapan ini ternyata sangat bertolak belakang. Negara-negara Selatan yang umumnya terdiri dari negara-negara berkembang dan miskin didiami oleh tidak kurang dari 80 persen penduduk dunia. Negara-negara sedang berkembang itu yang pada umumnya tak mendapat keuntungan dari kesuburan bumi dan kemajuan teknologi terletak di pinggiran negara-negara maju di Utara. Sebagian besar penduduk Utara makmur, sebagian besar penduduk Selatan miskin; ekonomi Utara umumnya kuat dan tangguh sedangkan ekonomi Selatan lemah dan tidak terlindung. Sementara negara-negara di Utara mampu mengontrol nasib mereka sendiri, sebaliknya negara-negara di Selatan amat mudah terancam oleh faktor-faktor dari luar.

Ikatan utama yang mempersatukan negara-negara dan penduduk Selatan adalah keinginan mereka untuk membebaskan diri dari kemiskinan dan keterbelakangan, serta usaha untuk menjamin kehidupan yang lebih baik bagi warga negara mereka.³² Sementara ekonom seperti Albert Fishlow berpendapat bahwa kohesivitas hubungan antar negara-negara Selatan lebih banyak ditentukan oleh tujuan utama mereka yaitu:³³

³² Laporan Komisi Selatan, *ibid.* hal. 2.

³³ Albert Fishlow, "A New International Economic Order: What Kind", dalam Albert Fishlow, *et al.* *Rich and Poor Countries Nations in the World Economy*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1980, hal. 17.

"a system that provides them more assured acces to Northern market for a rapidly diversifiying list of manufactured exports, increased amounts of capital to help finance rapid growth, and a reformed system of technology transfer that is far less expensive for the developing countries than the present one".

Keinginan bersama ini merupakan dasar bagi solidaritas mereka yang tercermin melalui organisasi-organisasi internasional negara-negara berkembang seperti kelompok 77 dan GNB, dengan keanggotaan yang terus membesar dan berkembang, dari semua daerah Selatan.

Negara-negara Selatan berada dalam suatu sistem perekonomian internasional yang tidak menguntungkan; secara individu negara-negara itu tidak akan mampu mempengaruhi proses dan institusi ekonomi internasional yang dikuasai oleh negara-negara Utara. Dan karena hal semacam ini negara-negara Selatan tidak cukup mempunyai kekuatan untuk turut mempengaruhi lingkungan ekonomi global yang secara vital sangat menentukan pembangunan ekonomi negara-negara Selatan. Karena alasan ini pula negara-negara Selatan telah membuat tuntutan bersama bagi pembaharuan sistem ekonomi internasional agar menjadi lebih adil atau responsif terhadap kebutuhan mayoritas luas penduduk. Perjuangan bagi penciptaan sistem ekonomi internasional yang lebih adil telah mengkonsolidasikan persatuan mereka untuk mencari aksi bersama.

Dikotomi hubungan Utara-Selatan mulai mengemuka pada tahun 1958 ketika PM India Pandith Nehru mengatakan bahwa pengelompokan negara di dunia saat itu tidak lagi didasarkan atas kepentingan ideologi seperti hubungan antara negara komunis dengan negara anti komunis tetapi telah bergeser ke masalah ekonomi yaitu antara negara yang sudah maju ekonominya dengan negara sedang berkembang yang sedang berjuang keras memperbaiki kondisi ekonomi domestiknya. Dikotomi itu terus berlanjut dan semakin jelas perbedaannya ketika berlangsung konperensi negara-negara Nonblok di Aljazair tahun 1973. Negara-negara yang hadir pada konperensi itu secara tegas mengatakan bahwa ketimpangan perkembangan ekonomi dunia merupakan akibat tekanan dominasi dan ketergantungan. Dunia sudah terpecah menjadi

dua bagian atas dasar material dan disertai pembagian yang tidak merata sebagai akibat mekanisme yang tidak jujur. Akibatnya, ada belahan bumi yang semakin kaya sementara di sisi lain ada pula yang masih menderita kemiskinan.

Perpecahan hubungan Utara-Selatan mulai marak pada dasawarsa tahun 1970-an ditandai dengan meningkatnya berbagai forum internasional yang membahas kemungkinan peningkatan hubungan antara negara-negara industri maju dengan negara-negara berkembang. Tata hubungan baru yang diharapkan muncul dari dialog Utara-Selatan itu secara umum dikenal dengan nama Tata Ekonomi Internasional Baru (*New International Economic Order*).³⁴ Negara-negara sedang berkembang berhubungan dengan negara-negara maju lewat perdagangan, bantuan luar negeri, investasi dan migrasi penduduk. Masalah yang muncul dari dinamika hubungan itu adalah apakah hubungan itu menguntungkan atau merugikan. Telah banyak konsep, teori maupun ideologi yang memberikan makna atas hubungan itu, namun negara-negara berkembang semakin menyadari bahwa beberapa dari aspek hubungan itu seperti masalah pangan, investasi, perdagangan, energi dan teknologi selalu merugikan negara-negara berkembang.

Oleh karena itu negara-negara berkembang berusaha mencari pendekatan baru yang mampu mengoreksi berbagai ketimpangan yang ada. Keinginan ini semakin mengental menyusul kegagalan program kerja sama Dasawarsa Pembangunan I dan II (tahun 1960-an dan 1970-an) yang disponsori oleh PBB. Program ini bertujuan untuk mengurangi kesenjangan kekayaan antara negara-negara Selatan dengan negara-negara Utara. Negara-negara berkembang mulai tidak mempercayai lagi teori *trickle down effect* dan beralih kepada konsep pembangunan yang berlandaskan pada pemerataan. Dalam kaitan ini, negara-negara Selatan menghendaki segera diadakan pembaharuan terhadap struktur kelembagaan dan aturan main kedua belah pihak agar terjadi peningkatan

³⁴ Soekadji Ranoewihardjo, "Dialog Utara-Selatan Dalam Tata Hubungan Antar Bangsa Relevansi dan Kelayakan Laporan Komisi Brandt", dalam Leppen, *Permasalahan Utara-Selatan Tanggapan Atas Laporan Komisi Willy Brandt*, 1981, hal. 6

pembagian kekayaan dunia yang lebih adil. Tetapi negara-negara Utara mempunyai pendapat yang berbeda. Bagi negara-negara Utara, kesulitan ekonomi yang dialami negara-negara Selatan lebih sebagai masalah dalam negeri. Seperti yang diungkapkan oleh Joseph S. Nye bahwa *"Most of the poorest countries have suffered because of domestic misrule, corruption, and inept economic policies"*.³⁵

Lonjakan harga minyak pada dasa warsa tahun 1970-an pada awalnya menyiratkan harapan akan adanya perbaikan dalam hubungan Utara-Selatan. Tetapi semuanya itu tidak terwujud. Memasuki dekade 1980-an negara-negara Selatan justru mengalami situasi yang amat sulit yang membuat posisi mereka semakin rendah didepan negara-negara Utara. Dalam dekade itu banyak negara berkembang yang mengalami kesulitan utang luar negeri yang amat parah yang tak dapat dibayar lagi serta mengalami transfer negatif dari sumber-sumber keuangannya dalam jumlah antara US\$ 20-100 milyar per tahun ke Utara.³⁶ Dampaknya terhadap nutrisi, kesehatan, pendidikan, pelayanan sosial dan pendapatan telah mempengaruhi kondisi domestik masing-masing negara Selatan.

Bersamaan dengan runtuhnya kondisi keuangan negara-negara Selatan, hubungan kerja sama Utara-Selatan juga semakin memburuk. Program Tata Ekonomi Internasional Baru dan laporan Komisi Brandt tahun 1980 tidak mendapat perhatian lagi dari negara-negara Utara. Harapan negara-negara Selatan akan adanya suatu program terpadu yang efektif bagi komoditas guna membuat harga-harga menjadi semakin stabil bagi semua pihak yang terlibat tidak berhasil diwujudkan. Ketika Utara tidak menaruh minat lagi dan Selatan kehilangan pengaruhnya, pengaruh UNCTAD-pun semakin memudar. Sebelumnya UNCTAD boleh dibilang merupakan forum utama di PBB bagi dialog Utara-Selatan, maupun sebagai forum potensial yang meliputi cakupan ekonomi yang luas. Kini UNCTAD telah mengalami krisis identitas sebab berbagai

³⁵ Joseph S. Nye, *Look Again, Globalization Isn't Bad for the Poor*, dalam IHT, 13 April 2000, hal. 8.

³⁶ Martin Khor Kok Peng, *Hubungan Utara-Selatan: Konflik atau Kerja Sama*, PT Gramedia Pustaka Utama, 1993, hal. 100.

deklarasi yang dilandasi dengan kehendak dan maksud yang baik tidak diikuti dengan komitmen dan praktek.

Dekade tahun 1980-an dapat juga dianggap sebagai dekade mulai meningkatnya peran perusahaan multinasional (MNCs) dalam tata hubungan internasional terutama dalam hubungan Utara-Selatan. Banyak pemerintah negara sedang berkembang yang bersaing untuk mendapatkan investasi asing ketika pinjaman luar negeri bagi negara sedang berkembang mulai sulit didapat. Padahal pada tahun 1960-an sampai tahun 1970-an banyak MNCs yang dinasionalisasikan oleh pemerintah setempat atau amat membatasi kebebasan dan kekuasaan perusahaan-perusahaan asing.

Untuk mengejar ketertinggalannya, negara-negara Selatan mencoba mengatasinya dengan mengupayakan kerjasama ekonomi dan perdagangan diantara mereka. Tetapi hal itu nampaknya sulit berkembang karena terkendala oleh masalah yang bersifat struktural. Pertama, kerjasama Selatan-Selatan seringkali menghadapi kendala ketergantungan sebagian diantara mereka terhadap ekonomi negara-negara Utara. Bahkan kerjasama dengan organisasi internasional seperti Organisasi Internasional seperti IMF, Bank Dunia bahkan PBB juga tidak mudah sebab tidak jarang organisasi itu membawa kepentingan negara-negara besar. Negara-negara Selatan harus selalu siap melakukan penyesuaian terhadap tuntutan negara-negara maju yang disampaikan melalui organisasi internasional itu.

Kedua, kapasitas industri negara-negara berkembang lebih banyak menghasilkan produk yang bersifat kompetitif daripada komplementer. Produk barang dan jasa sejenis yang dihasilkan seringkali sejenis sehingga sulit diharapkan suatu peningkatan kerjasama yang signifikan. Ketiga, kerjasama ekonomi Selatan-Selatan juga terkendala oleh beban hutang yang terus meningkat. Masalah hutang ini seringkali menjadi alat bagi negara maju untuk memaksa negara berkembang terlibat dalam perdagangan bebas. Masalahnya bagaimana hutang itu harus dibayar jika globalisasi tidak memberikan keuntungan apapun bagi mereka.

Masalah hutang ini hanya dapat diselesaikan secara efektif dalam forum global dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan, baik kreditor maupun debitor, agar beban hutang dapat diselesaikan dan tidak mengancam ekonomi global.

Perbedaan Utara-Selatan yang semakin tajam tidak hanya dapat dilihat dari perbedaan kemajuan ekonomi, tetapi juga dari perluasan kekuasaan Utara terhadap bagian dunia lainnya. Negara-negara yang memimpin di Utara kini lebih siap untuk mempergunakan kekuasaan tersebut demi pencapaian tujuan-tujuan mereka. Nasib negara-negara Selatan makin ditentukan oleh persepsi dan kebijakan pemerintah-pemerintah di Utara, oleh institusi-institusi multilateral yang dikontrol oleh sedikit negara di Utara tersebut, dan oleh jaringan kerja berbagai institusi swasta yang semakin menonjol dan dikendalikan oleh Utara. Dominasi itu semakin diperkuat justru dalam bidang-bidang di mana kerja sama sebagai mitra kerja lebih dibutuhkan dan diharapkan oleh negara-negara Selatan.

Ketimpangan dalam hubungan Utara-Selatan telah menjadi salah satu pokok bahasan utama ketika berlangsung KTT G-77 di Havana, Kuba, 10-15 April 2000. Sebagai wakil dari 80 persen penduduk dunia, para pemimpin negara-negara berkembang menyerukan pembentukan "Orde Baru Kemanusiaan Global" yang bertujuan untuk menghilangkan perbedaan yang semakin besar antara negara-negara kaya dengan negara-negara miskin. Menlu Kuba Filipe Perez Roque mengatakan: "Kami memerlukan suatu dialog Utara-Selatan dimana Utara mendengarkan pendapat kami".³⁷ Secara kuantitatif Ia menambahkan bahwa 20 persen penduduk dunia yang paling kaya memperoleh 82 persen lebih banyak dibandingkan 80 persen penduduk dunia yang termiskin, suatu kenaikan 30 kali lebih banyak dibandingkan kondisi tahun 1964. Artinya negara-negara Selatan diberi hak untuk berpartisipasi dengan berpijak pada dasar yang sama dalam pengambilan berbagai keputusan³⁸. Mereka menyerukan agar diadakan perubahan dalam sistem

³⁷ Kompas, 12 April 2000, hal. 3.

³⁸ Suara Pembaharuan, 15 April 2000, hal. 5.

keuangan dunia agar negara-negara berkembang mendapat lebih banyak suara dalam menentukan kebijakan perdagangan dan ekonomi, pembebasan pembayaran utang luar negeri dan tambahan bantuan asing dalam jumlah besar. Para kepala negara dan pemerintahan yang hadir di KTT itu sangat mengeluhkan implikasi globalisasi sistem-sistem informasi dan ekonomi dunia yang lebih banyak merugikan negara-negara Selatan, meskipun janjinya muluk-muluk.

Unjuk rasa yang terjadi di Washington pada saat berlangsung pertemuan khusus antara IMF dan Bank Dunia mungkin bisa dijadikan refleksi lain dari ketidakpuasan sebagian negara di dunia terhadap sistem perekonomian global. Aksi-aksi yang mereka lakukan mungkin tidak selaras dengan hasil-hasil yang didapat selama berlangsung KTT G-77 di Havana, akan tetapi tidak sedikit pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan selama berlangsungnya KTT untuk mendukung gerakan mereka terutama yang berkaitan dengan Bank Dunia, IMF dan WTO. Ketiga organisasi multilateral yang dibiayai sebagian besar oleh negara-negara Utara ini telah bertindak seolah-olah telah menjadi pemimpin organisasi internasional yang memberi pinjaman dan akses pasar. Untuk memperoleh pinjaman atau akses pasar di negara-negara maju, seringkali negara-negara berkembang dipaksa IMF atau Bank Dunia untuk melakukan pembaharuan ekonomi dan politik yang mendekati cara-cara yang biasa dipraktekkan dalam demokrasi Barat dan sistem ekonomi pasar bebas.³⁹ Negara-negara G-77 yakin bahwa negara-negara kaya telah mencoba untuk memanfaatkan WTO untuk kepentingan mereka sendiri yaitu memaksakan perdagangan bebas bagi barang dan jasa yang berteknologi tinggi namun menolak membuka pintu bagi ekspor tekstil dan pertanian negara-negara yang lebih miskin.⁴⁰

Bagi negara-negara berkembang yang secara ekonomi terwadahi dalam G-77, kemiskinan yang mereka alami saat ini merupakan korban dari tata ekonomi dunia yang tidak adil. G-77 yang didirikan pada tahun

³⁹ Lihat Humphrey Wangke, *Paket Reformasi IMF Dalam Mengatasi Krisis Ekonomi di Asia Sebuah Perspektif*, dalam *Kajian*, No. 10/Agustus/1998, hal. 11-15.

⁴⁰ *Kompas* 17 April 2000 hal. 3

1964 oleh negara-negara berkembang mencoba mempengaruhi kebijakan negara-negara Utara yang lebih makmur. Tujuannya adalah untuk mempercepat pembangunan dan menghapus kemiskinan. Ketika berlangsung KTT Havana, negara-negara G-77 mengeluhkan bahwa kebijakan ekonomi global yang diatur oleh negara-negara Utara telah membawa mereka kedalam lingkaran kemiskinan yang mereka sendiri tidak mampu meloloskan diri. PM Said Musa dari Belize menggambarkan kebijakan negara-negara maju itu dengan kata-kata sebagai berikut: *"Instead of stabilizing economies, such policies have stabilized poverty".*⁴¹

Salah satu upaya G-77 dalam meningkatkan kerjasama Utara-Selatan adalah dengan memperbaiki kondisi perdagangan dan investasi internasional. Negara-negara Utara yang menguasai sarana informasi dan transportasi dunia, gencar mempromosikan konsep perdagangan bebas. Pada intinya konsep perdagangan bebas melarang adanya berbagai hambatan dalam perdagangan baik tarif maupun non-tarif (*tariff and non-tariff barriers*). Dibayangkan bahwa dengan mekanisme demikian perdagangan dunia secara kualitas dan kuantitas akan meningkat pesat dan menguntungkan semua pihak. Tetapi apa yang terjadi di negara-negara Selatan justru sebaliknya, mereka tidak mendapatkan keuntungan seperti yang diharapkan.

Dinamika hubungan Utara-Selatan kini banyak terfokus pada dampak globalisasi yang ditimbulkannya, seperti yang terlihat pada pertemuan WTO di Seattle, AS, pada tahun 1999 dan pertemuan UNCTAD tahun 2000 di Bangkok. Pada intinya negara-negara berkembang merasa tidak diuntungkan dari sistem perdagangan bebas, dan globalisasi hanya membuat kesenjangan antara negara kaya dan miskin semakin lebar. Dampak lebih lanjut dari proses globalisasi yang dirasakan oleh negara berkembang adalah meningkatnya jumlah kemiskinan. Lebih dari 1 milyar orang kini hidup dibawah garis kemiskinan dan menjadi kelompok marginal di negaranya. Itu berarti mereka kehilangan kesempatan untuk berpartisipasi secara produktif dalam perekonomian nasional maupun

⁴¹ John Ward Anderson, *Victim of the System*, International Herald Tribune, 17 April 2000, hal. 1

internasional. Negara-negara Selatan hanya menjadi korban dari globalisasi.

Apa yang diingini oleh negara berkembang adalah suatu tata perdagangan dunia baru (a new global order) untuk mempertahankan konsensus global terhadap pasar bebas dan meminimalkan dampak buruk yang ditimbulkannya. Data yang dikeluarkan UNCTAD mengungkapkan 48 negara berkembang tidak memperoleh keuntungan apapun dari perdagangan bebas. Ke-48 negara itu yang pada tahun 1997 menyumbang 13 persen dari populasi dunia hanya menikmati 1 persen pangsa perdagangan bebas dunia. Padahal pada tahun 1980 pangsa pasar ke-48 negara itu bisa mencapai 40 persen. Jumlah negara yang masuk kategori sangat miskin juga meningkat tajam dari 25 negara pada tahun 1971 menjadi 48 negara pada tahun 1999.

Masih dipertanyakannya manfaat perdagangan bebas bagi negara-negara berkembang mengingat masih tingginya kesenjangan antara negara kaya dengan negara miskin yang kemudian mendorong terbentuknya blok-blok perdagangan. Globalisasi dan ekonomi pasar memang tidak terelakkan lagi tetapi harus ada keseimbangan antara tujuan ekonomi dan kesejahteraan sosial. Kegagalan globalisasi lainnya bagi negara berkembang adalah sering munculnya mega merger yang menciptakan monopoli global perusahaan yang tidak mungkin lagi dapat dikontrol oleh hukum nasional. Kiranya masih banyak pekerjaan rumah yang harus dikerjakan oleh negara-negara Selatan untuk mengejar ketertinggalannya.

V. Krisis Ekonomi: Mencari Bentuk Penyelesaian

Krisis ekonomi yang melanda Asia sejak tahun 1997 tidak terlepas dari perhatian IPU. Dalam sidangnya yang ke-102 di Berlin pada tanggal 15 Oktober 1999, IPU mengeluarkan sebuah resolusi yang menyoroti masalah krisis keuangan itu. Didalam resolusinya IPU antara lain mengakui bahwa diberbagai belahan dunia sedang terjadi krisis ekonomi yang menimbulkan dampak ekonomi dan sosial yang sangat berat.

Bahkan lembaga parlemen sedunia ini juga memberikan beberapa pemikiran alternatif sekitar upaya untuk mengatasi kesulitan itu. IPU antara lain mengusulkan agar lembaga keuangan internasional turut membantu mengatasi krisis dengan memperhatikan karakteristik dari masing-masing negara. Resolusi IPU itu antara lain menyebutkan:

"Urges international financial and monetary institutions to give more thought, when drawing up structural adjustment plans to the specific characteristics of each country and to strive for a political and social consensus on these reforms".⁴²

Namun resolusi yang nampaknya akan sangat menguntungkan negara-negara berkembang ini didalam implementasinya kurang atau bahkan tidak mendapat respon yang semestinya dari badan-badan internasional dalam membantu mengatasi krisis ekonomi Asia. Satu hal yang nampaknya kurang diperhitungkan oleh IPU adalah bahwa operasional badan-badan internasional seperti IMF dan Bank Dunia banyak dipengaruhi oleh kepentingan negara-negara donatur seperti AS dan UE. Sehingga didalam pemberian bantuan atau pemberian persyaratan, IMF hampir selalu mempertimbangkan masukan-masukan yang diberikan oleh negara-negara ekonomi kuat itu. Negara-negara maju memanfaatkan institusi-institusi finansial internasional untuk memaksakan pandangan mereka pada negara-negara berkembang, dan pada saat yang bersamaan menuntut negara-negara berkembang menyesuaikan ekonominya melalui berbagai kebijakan penyusutan⁴³. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Bank Dunia atau IMF tidak mungkin tidak pincang, sebab kebijakan-kebijakan itu tidak menuntut suatu penyesuaian dari negara-negara maju untuk mempertimbangkan sumbangan besar mereka atas munculnya kesulitan di negara-negara berkembang.

⁴² Dikutip dari Resolusi IPU pada Konferensi ke-102 di Berlin, 15 Oktober 1999, yang berjudul *The Need to Revise The Current Global Financial and Economic Model*.

⁴³ Laporan Komisi Selatan, *ibid*, hal. 92.

Padahal bagi negara-negara Asia yang terkena dampak paling parah dari krisis ekonomi tersebut, penyelesaian yang dikehendaki tidak berbeda jauh dengan apa yang diusulkan oleh IPU didalam resolusinya diatas. Kini krisis keuangan yang menimpa negara-negara Asia telah membuat para pemikir dan pengambil kebijakan keuangan di negara-negara berkembang berpikir ulang tentang tata ekonomi dunia yang ada. PM Chuan Leekpai dari Thailand antara lain mengatakan: "Kami menginginkan negara ekonomi kuat mengerti adanya tuntutan untuk menciptakan sebuah mekanisme regional bagi pemecahan masalah ekonomi regional di Asia".⁴⁴ Negara-negara di Asia pada umumnya mengharapkan agar para negara-negara maju mau mengerti dan membahas perombakan sistem keuangan global, mengakui kekuatan dan potensi ekonomi Asia, serta membuka pasar yang lebih besar bagi Asia. PM Mahathir mengusulkan agar dunia sebaiknya kembali ke sistem nilai tukar tetap menurut sistem Bretton Woods.⁴⁵ Menurut nya sistem nilai tukar tetap terbukti sanggup memulihkan perekonomian negara-negara yang sakit sehabis PD II.

Konstruksi sistem keuangan yang berlaku sekarang ini dibangun di Brettons Woods tahun 1944 saat modalitas modal masih sangat terbatas. Sistem ini kini dianggap tidak memadai lagi untuk pasar modal yang semakin mendunia saat ini. Pasar itu kini telah berubah sama sekali. Negara yang pada awalnya menganut sistem perekonomian tertutup kini telah melepaskan kontrolnya dan merengkuh modal asing. Semakin baiknya teknologi terutama dibidang informasi, ditambah dengan inovasi dalam pasar uang itu sendiri membuat uang mudah sekali berpindah-pindah dalam tempo sekejap.

Sistem keuangan internasional sebenarnya bukan hanya sekarang ini menjadi sorotan. Ketika sistem kurs tetap dihapuskan pada tahun 1970-an, orang juga mulai berpikir untuk memperbaiki sistem itu. Hal ini berulang kembali ketika dekade 1980-an dunia mengalami krisis utang yang sangat parah. Kendati telah sering terjadi diskusi akan tetapi belum

⁴⁴ Media Indonesia, 10 Juni 2000, hal. 14.

⁴⁵ Kompas, 10 Juni 2000, hal. 2.

ada inovasi baru yang secara nyata bisa menghapus sistem internasional yang ada saat ini. Setelah kurs tetap ditinggalkan, dunia internasional memberlakukan sistem kurs mengambang yang sebenarnya tidak lebih baik dari sebelumnya.

Salah satu institusi yang lahir dari pertemuan Bretton Woods tahun 1944 adalah IMF. Tugas utamanya memberikan pinjaman untuk pemerintah berbagai negara di dunia. Sumber keuangan IMF berasal dari negara-negara maju dengan AS sebagai kontributor terbesar sebab menyediakan dana 18% dari jumlah keseluruhan. Karena sumber dana IMF berasal dari negara-negara anggota maka negara yang menjadi kontributor besar menjadi sangat berpengaruh di institusi itu. IMF praktis menjadi alat diplomasi tingkat tinggi finansial AS dan negara-negara maju lainnya. Tidak mengherankan apabila IMF kemudian turut mendesak negara-negara peminjamnya untuk melakukan liberalisasi sektor finansial.

Ketika krisis ekonomi terjadi dan banyak negara yang berpaling pada IMF untuk mendapatkan bantuan, lembaga keuangan internasional itu segera memberlakukan kebijakan transparansi yang pada intinya tidak berbeda dengan liberalisasi. Transparansi yang dimaksudkan disini adalah informasi ekonomi yang sesungguhnya seperti posisi cadangan devisa bersih, utang jangka pendek, indikasi-indikasi yang menunjukkan stabilitas dari sektor finansial.⁴⁶ Informasi seperti ini kemudian dapat diberikan kepada negara-negara anggota IMF dan pasaran internasional yang ingin melakukan investasi.

Banyak pihak menilai keputusan IMF itu dipengaruhi oleh AS. Sebab gejolak finansial dan mata uang tersebut terbukti tidak membuat negara-negara maju seperti AS dan UE dan juga lembaga internasional seperti IMF dan WTO kendur dalam mendesak negara-negara berkembang di Asia untuk membuka pasar finansialnya. Malaysia, Thailand dan Indonesia dianggap mempunyai potensi ekonomi yang besar namun belum melakukan liberalisasi keuangan. Menurut negara-negara maju liberalisasi sektor finansial merupakan solusi yang harus ditempuh negara-negara

⁴⁶ Kompas, 9 Mei 1998, hal. 9

berkembang untuk bisa keluar atau menghindari krisis serupa dimasa mendatang. Cara yang bisa ditempuh antara lain melalui kesepakatan-kesepakatan di WTO.

Untuk menjembatani perbedaan pandangan seperti itu, IPU memilih pendekatan yang lebih kompromistis. IPU menghendaki agar pembahasan masalah keuangan ini melibatkan parlemen nasional masing-masing negara. Sebab masalah keuangan ini telah menjadi masalah internasional yang sangat sensitif sehingga memerlukan wacana pembahasan yang lebih luas. IPU mengusulkan agar lembaga-lembaga keuangan internasional memberikan kredit hanya jika telah ada kesepakatan yang diratifikasi oleh parlemen nasional masing-masing negara.⁴⁷ Keterlibatan parlemen dianggap penting sebab beban hutang yang harus ditanggung serta berbagai persyaratan yang harus dipenuhi pada akhirnya dianggap menjadi tanggung jawab komponen seluruh bangsa. Perdebatan yang muncul di parlemen, akan membuat masing-masing negara lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan.

Menyangkut kekurangan dana yang dialami negara-negara berkembang, IPU mengusulkan agar negara-negara maju tetap konsisten dengan kesepakatan tahun 1972 yang menyebutkan bahwa negara-negara maju akan menyisihkan 0,7% dari GNP-nya untuk negara-negara berkembang. Kekurangan dana yang terjadi karena menurunnya nilai tukar dolar dianjurkan untuk ditutup dari mekanisme pinjaman tersebut. IPU tetap menginginkan agar disaat-saat genting, negara-negara maju tetap membantu negara-negara berkembang dengan meningkatkan bantuan ODA sebesar 0,7 persen seperti yang telah disepakati sebelumnya. Sebagai imbalannya, negara-negara berkembang diminta untuk menyusun program pembangunannya berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan seperti yang dihasilkan dalam Konferensi Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992. Usulan-usulan ini ternyata belum mendapat respon yang semestinya dari negara-negara maju.

⁴⁷ Resolusi itu antara lain berbunyi: "11. Urges national parliaments to promote contingency credit line in the IMF that would be subject to the same social criteria as other credits; 12. Calls on international financial institutions to agree to country loans only if they have been ratified by the parliament of the recipient country", lihat catatan kaki nomor 42.

Sebenarnya ada satu hal penting yang perlu mendapat perhatian negara-negara maju dan menjadi bahan pertimbangan mereka untuk menyelesaikan krisis tersebut. Krisis keuangan yang terjadi di Asia sebenarnya tidak berbeda dengan apa yang terjadi di Meksiko tetapi karena perbedaan terapi maka hasil yang didapatpun juga berbeda. Krisis moneter di Meksiko tahun 1994-1995 menunjukkan bahwa dengan langkah-langkah kebijakan yang tepat, situasi yang kacau sebelumnya bisa kembali ke normal. Sebaliknya menunda atau tawar menawar dalam langkah-langkah tersebut, selain menyebabkan semakin parahnyanya kerusakan dalam kepercayaan terhadap perekonomian juga menyebabkan prospek pemulihan menjadi tidak pasti.

Pada awalnya, banyak pengamat ekonomi yang meyakini bahwa krisis moneter yang terjadi di kawasan Asia Tenggara akan lebih cepat diselesaikan dari pada kasus Meksiko dan bahkan jauh lebih kuat dari sebelumnya karena problem ekonomi yang dihadapi sebenarnya tidak seserius Meksiko sebelum krisis. Tetapi kenyataannya, krisis yang terjadi di Asia Tenggara telah tiga tahun berlangsung tanpa dapat diprediksi secara tepat kapan akan berakhir. Ada yang mengatakan bahwa lambannya proses perundingan antara debitur dengan IMF menjadi penyebab lambatnya proses penyelesaian krisis. Sementara ada pula yang mengatakan bahwa syarat-syarat reformasi yang diajukan IMF terlalu ketat sehingga banyak negara yang tidak mampu mengimplementasikannya.

Akan tetapi ada suatu pendekatan yang sangat berbeda yang menyebabkan hasil akhir yang didapat juga berbeda. Di Meksiko misalnya begitu krisis terjadi maka pemerintah segera mematok (*pegging*) nilai tukar mata uang peso sehingga berbagai spekulasi yang dilakukan oleh pedagang valuta segera berakhir. Sementara mata uang di kawasan Asia Tenggara umumnya secara bertahap atau berkala sudah didepresiasi secara sengaja oleh pemerintahannya. Akhirnya pemerintah tidak mengambil langkah tegas dengan mematok nilai tukar mata uangnya terhadap dolar. Sehingga akibat yang dirasakan adalah ketidakpastian nilai tukar mata uang itu sendiri. Fluktuasi yang begitu

tinggi membawa konsekuensi pemerintah tidak mampu secara tepat mengambil keputusan di sektor moneter atau fiskal. Krisis-pun menjadi berkepanjangan.

Krisis ekonomi Asia dipicu oleh anjloknya nilai tukar mata uang baht Thailand dari sekitar 25 baht per dolar AS menjadi 40 baht. Penyebabnya adalah posisi kewajiban luar negeri yang melewati ambang batas ketimbang kemampuannya mendatangkan devisa untuk membayar kewajiban itu. Posisi Indonesia yang kurang lebih sama membuat mata uang rupiah dicampakkan oleh *fund manager* asing dan domestik. Mata uang rupiah anjlok dari sekitar RP. 2.300 per dolar AS pada tahun 1997 menjadi RP. 15.000 pada puncak krisis di awal tahun 1998. Pasar bursa pun merasakan akibatnya dengan anjloknya harga saham dan kaburnya para investor.

Krisis moneter itu ternyata tidak hanya berhenti sampai di Indonesia saja, tetapi meluas ke semua negara di kawasan Asia Tenggara. Bahkan Korea Selatan yang memiliki struktur ekonomi yang lebih kuat juga terkena badai krisis. Dampak dari krisis moneter itu ternyata sangat dahsyat sebab pada akhirnya krisis itu tidak hanya menyangkut masalah moneter saja tetapi juga telah meluas menjadi krisis ekonomi, sosial dan politik.

Dalam kondisi sulit seperti itu praktis tidak ada negara maju yang mau membantu mengatasi krisis. Satu-satunya instansi yang mau membantu hanyalah IMF. Akan tetapi dalam memberikan bantuannya IMF, faktanya, menyertakan sejumlah persyaratan reformasi yang sangat tidak mudah untuk dijalani bagi negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Timur. Suatu hal yang bertentangan dengan keinginan IPU agar bantuan yang diberikan harus memperhatikan karakteristik setiap negara.

Saatnya mungkin bagi negara-negara Asia untuk menelan pil pahit. Setelah sekian lama menikmati *boom* ekonomi, kini didalam tahap pemulihan perekonomiannya, mereka harus menghadapi situasi serba sulit dengan proses penyesuaian yang menyakitkan. Mereka antara lain dipaksa untuk memangkas secara agresif target pertumbuhan ekonomi, pengetatan moneter dan fiskal, meningkatnya inflasi, naiknya angka pengangguran dan bertahannya suku bunga pada level yang tinggi.

VI. Kesimpulan

Sebagai lembaga parlemen sedunia IPU berupaya menyoroti berbagai masalah internasional yang secara langsung mempengaruhi pola hubungan antar negara-negara di dunia. Didalam sidang-sidangnya yang berlangsung dua kali dalam setahun, masalah-masalah dibidang sosial, ekonomi, politik dan budaya tidak terlepas dari perdebatan yang mereka lakukan. Semuanya itu dilakukan bukan hanya semata-mata untuk memperlihatakan keprihatian IPU atas masalah yang terjadi tetapi juga sedapat mungkin memberikan alternatif pemikiran mengenai langkah-langkah penyelesaian yang mungkin bisa dilakukan.

Akan tetapi tetap harus diakui bahwa IPU bukanlah organisasi parlemen dunia yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah nasional. Didalam prakteknya IPU lebih banyak melakukan imbauan, ajakan ataupun desakan dengan maksud agar negara-negara yang sedang dilanda krisis bisa secepatnya menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dibidang ekonomi, masalah-masalah berskala internasional seperti hubungan Utara-Selatan, utang negara-negara berkembang, sampai masalah globalisasi yang tak terelakkan lagi dan persoalan krisis ekonomi di Asia Tenggara tidak terlepas dari perdebatan mereka.

Dalam merumuskan resolusi-resolusinya, IPU terkesan menghindari sikap yang terkesan menghukum salah satu pihak. Baik negara berkembang maupun negara maju tidak terlepas dari penilaian IPU. Misalnya untuk perdagangan, IPU cenderung mendesak negara-negara maju untuk membuka pasar domestiknya bagi ekspor negara-negara berkembang. Sedangkan untuk bidang keuangan dan moneter, IPU cenderung untuk mendesak negara-negara berkembang agar melakukan liberalisasi di sektor keuangannya sesuai dengan kecenderungan yang terjadi dewasa ini.

Resolusi yang dikeluarkan IPU tidak bersifat mengikat. Kendati demikian, resolusi itu tetap mempunyai nuansa politik. Sebab banyak negara yang selalu berusaha mencegah apabila IPU hendak

mengeluarkan resolusi yang berkaitan dengan kepentingan negaranya. Atau dengan kata lain, meskipun resolusi itu bersifat tidak mengikat akan tetapi banyak negara yang berusaha menghindar apabila IPU secara spesifik membahas masalah domestik negaranya. Oleh karena itu resolusi yang dihasilkan IPU lebih bersifat umum, intinya lebih banyak mengajak, menghimbau atau mendorong negara atau kawasan tertentu untuk bersikap responsif terhadap berbagai persoalan dunia.

Resolusi yang dikeluarkan oleh IPU juga lebih bersifat umum dan berusaha untuk bersikap obyektif dan adil dalam merumuskannya. Pokok bahasannya lebih banyak mengarah ke masalah yang secara luas mempengaruhi kepentingan banyak negara. Misalnya dalam pembahasan masalah utang negara berkembang, resolusi yang dikeluarkan lebih menekankan agar negara-negara maju tetap konsisten dengan komitmen untuk menyisihkan 0,70% dari GDP-nya untuk negara-negara berkembang.

Keseimbangan-keseimbangan seperti itulah yang nampaknya menjadi salah satu kekuatan IPU dalam menggalang kerjasama antar parlemen sedunia. Dihindarnya perumusan rancangan resolusi yang bertujuan untuk menyudutkan suatu negara atau kelompok negara tertentu memberi keyakinan akan kedudukan IPU sebagai lembaga parlemen internasional yang berupaya untuk menetralsir suatu masalah internasional.

Dengan keadaan seperti itu, mungkin ada baiknya jika untuk masa-masa mendatang IPU juga melibatkan LSM dan kelompok penekan lainnya agar bisa mendorong negara-negara di dunia mengimplemetasikan resolusi yang dikeluarkan oleh IPU. Pendekatan seperti ini sekaligus juga merupakan bagian dari upaya sosialisasi keputusan-keputusan IPU.

#####

Daftar Pustaka

- Albert Fishlow, et. al., *Rich and Poor Nations in the World Economy*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1978
- Anderson, John Ward, *Victim of the System*, International Herald Tribune, 17 April 2000
- Bedjaoui, Mohammed, *Menuju Tata Ekonomi Dunia Baru*, PT Gunung Agung, Jakarta, 1985
- Bogdanowicz-Bindert, Christin A., *Pemecahan Krisis Utang Global*, IBIK, Jakarta, 1993
- Collingsworth, Terry, et. al., *Time for a Global New Deal*, Foreign Affairs, No. 1, 1994
- Crane, George T., dan Abba Amawi, *The Theoretical Evolution of International Political Economy*, Oxford University Press, New York, 1991
- Frieden, Jeffry A., David A. Lake, *International Political Economy: Perspective On Global Power and Wealth*, St. Martin Press, New York, 1987
- Fukuyama, Francis, *The Left Should Love Globalization*, International Herald Tribune, 2 Desember 1999
- Inter-Parlementary Union, *The Need to Revise the Current Global Financial and Economic Model*, Resolusi Konferensi IPU ke-102, Berlin, 15 Oktober 1999.
- Inter-Parlementary Union, *Results of The Inter-Parlementary Conference on "North-South Dialogue for Global Prosperity"*, sidang ke-154 Dewan Antar Parlemen, Paris, 26 Maret 1994.
- Inter-Parlementary Union, *Implementation of Commitments Agreed in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Konferensi IPU ke 92, Kopenhagen, 17 September 1994.

- Inter-Parlemetary Union, *Declaration on Declining officeial Development assistance (ODA) and Financial Aid in General*,Konperensi IPU ke 99 di Windhoek, 10 April 1998.
- Inter-Parlementary Union, *Declaration on Declining Official Development Assistance (ODA) and Financial Aid in General*, Konperensi IPU ke-99 di Windhoek, 10 April 1998.
- Kondo, Seichi, *Advancing Globalization*, Far Eastern Economic Review, 4 Nopember 1999
- Laporan Komisi Selatan, *Tantangan yang Menghadang Selatan*, terj., PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992
- Lim, Linda, *Globalization is the Best Welfare*, Far Eastern Economic Review, 30 April 2000
- Montgemery, John D., *Foreign Aid in International Politics*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1967
- Myrdal, Gunnar, *Bangsa-Bangsa Kaya dan Miskin*, terj., Yayasan Obor, Jakarta, 1976
- Nafziger, E. Wayne, *The Economics of Developing Countries*, Prentice Hall Englewood Cliff, New Jersey, 1990
- Nye, Joseph S., *Look Again, Globalization Isn't Bad for the Poor*, International Herald Tribune, 13 April 2000
- Peng, Martin Khor Kok, *Hubungan Utara Selatan, Konflik atau Kerja Sama?*, terj., PT Gramedia PustakaUtama, Jakarta, 1993
- Poats, Rutherford M., *Development Co-operation*, OECD, Perancis, 1984
- Pronk, Jan P., *Pertikaian Merebak Dunia: Survey tentang batas-batas Kerja Sama Pembangunan*, terj., Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.
- Pronk, Jan P., *Sedunia Perbedaan: Sebuah Acuan Baru dalam Kerja Sama Pembangunan*, terj., Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993

Richardson, Michael, *Asian Seeks Regional Trade Pacts*, International Herald Tribune, 17 April 2000

Scalapino, Robert A., et al, *Perkembangan Ekonomi Asia: Masa Kini dan Masa Depan*, terj., CSIS, Jakarta, 1990

Senghaas, Dieter, *Tata Ekonomi Dunia dan Politik Pembangunan*, terj., LP3ES, Jakarta

Serageldin, Ismail, *Development Partners: Aid and Cooperation in the 1990s*, SIDA, USA, 1993

Somaria, Juan, *If You Want to Promote Open Trade, Don't Overlook The World's People*, International Herald Tribune, 1 Desember 1999

Tadaro, Michael P., *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, terj., Erlangga, Jakarta, 1990

_____, *Pembangunan Regional dan Segitiga Pertumbuhan*, CIDES, Jakarta, 1993

_____, *Permasalahan Utara-Selatan Tanggapan Atas laporan Komisi Willy Brant*, Leppenas, Jakarta, 1981

The Independent Commission on International Development Issues, *Utara-Selatan Program Untuk kelangsungan Hidup*, terj., Leppenas, Indonesia, 1980

Surat kabar:

International Heral Tribune, 20 September 1999

International Herald Tribune, 22 September 1999

Kompas, 3 April 2000

Kompas, 5 April 2000

Kompas, 12 April 2000

Kompas, 17 April 2000

Kompas, 19 April 2000

Kompas, 5 Mei 1998
Kompas, 10 Mei 2000
Kompas, 10 Juni 2000
Kompas, 28 Juni 2000
Media Indonesia, 6 Desember 1999
Media Indonesia, 12 April 2000
Media Indonesia, 15 April 2000
Media Indonesia, 19 April 2000
Media Indonesia, 10 Juni 2000
Media Indonesia, 17 Desember 2000
Republika 12 April 1999
Suara Pembaharuan, 2 Desember 1999
Suara Pembaharuan, 15 April 2000



BAB V

IPU dan Isu Lingkungan Hidup Global

Oleh: Simela Victor Muhamad*)

I. Pendahuluan

Secara ekologis, manusia adalah bagian dari lingkungan hidup. Komponen yang ada di sekitar manusia yang sekaligus sebagai sumber mutlak kehidupannya merupakan lingkungan hidup manusia. Lingkungan hidup inilah yang menyediakan berbagai sumber daya alam yang menjadi daya dukung bagi kehidupan manusia dan komponen lainnya. Sumber daya alam adalah segala sesuatu yang terdapat di alam yang berguna bagi manusia, untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik untuk masa kini maupun masa mendatang. Kelangsungan hidup manusia tergantung dari keutuhan lingkungannya, sebaliknya keutuhan lingkungan tergantung bagaimana kearifan manusia dalam mengelolanya. Oleh karena itu, lingkungan hidup tidak semata-mata dipandang sebagai penyedia sumber daya alam serta sebagai daya dukung kehidupan yang harus dieksploitasi, tetapi juga sebagai tempat hidup yang mensyaratkan adanya keserasian dan keseimbangan antara manusia dengan lingkungan hidup.

Masalah lingkungan hidup dapat muncul karena adanya pemanfaatan sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan yang berlebihan sehingga meningkatkan berbagai tekanan terhadap lingkungan hidup, baik dalam bentuk kelangkaan sumber daya dan pencemaran maupun kerusakan lingkungan lainnya. Berbagai masalah lingkungan hidup, terutama yang berkaitan dengan pemanasan global, kepunahan jenis flora dan fauna serta melebarinya lubang lapisan ozon, pencemaran dan kemiskinan, telah menjadi masalah global karena meliputi seluruh bagian bumi. Tak satu pun bangsa dan negara di dunia yang luput dari dampak yang ditimbulkan oleh berbagai masalah tersebut. Dalam dunia yang lingkungan hidupnya saling tergantung satu sama lain, tidak ada negara yang memisahkan

*) Penulis adalah peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR RI

nasibnya dari seluruh dunia sebagai satu keutuhan. Kegagalan untuk secara efektif menanggulangi permasalahan lingkungan hidup akan berarti bahwa semua negara akan ikut menderita.

Oleh karena itu, manusia harus berusaha agar lingkungan hidup yang mengelilinginya tidak menjadi rusak atau tercemar sehingga dapat menyulitkan serta menghambat peningkatan mutu hidup, baik bagi dirinya pada masa itu maupun bagi manusia lainnya di masa yang akan datang. Selain itu, kehidupan manusia beserta segenap kiprah pembangunan memerlukan sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan. Padahal, kemampuan lingkungan alam (ekosistem alamiah) dalam menyediakan sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan tersebut bersifat terbatas. Dengan perkembangan teknologi yang semakin canggih saat ini, sumber daya alam dapat habis dalam waktu beberapa puluh tahun saja karena laju eksploitasinya yang melampaui kapasitas pemulihan sumber daya alam secara alami. Dengan demikian, upaya pemeliharaan kapasitas berkelanjutan ekosistem alam sangat diperlukan agar kita dapat tetap membangun secara berkesinambungan.

Sebagaimana diketahui bahwa masalah lingkungan hidup tidak saja menjadi masalah yang harus dihadapi masing-masing negara, tapi telah menjadi permasalahan global. Untuk mengatasi masalah lingkungan hidup yang semakin kompleks dan bersifat global ini, konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) tampaknya telah disepakati oleh para pakar lingkungan hidup sebagai sebuah kerangka pemikiran yang tepat untuk diterapkan, dan hal ini pun telah mendapat pengakuan masyarakat internasional. Pengakuan masyarakat internasional terhadap konsep tersebut tercermin antara lain dalam konperensi-konperensi internasional tentang lingkungan hidup dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan *Inter-Parliamentary Union* (IPU). Konperensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (UNCED) atau KTT Bumi di Rio de Janeiro, Juni 1992, dan Konperensi IPU di Yaounde (April 1992) dan juga di Rio de Janeiro (November 1992) secara tegas menekankan perlunya menerapkan konsep *sustainable development* dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Secara umum, pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup didefinisikan sebagai pembangunan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat generasi masa kini tanpa mengabaikan kebutuhan generasi masa depan untuk memenuhi kebutuhannya. Konsep ini mengandung makna bahwa pertumbuhan ekonomi harus dilaksanakan di dalam kendala keterbatasan ekosistem dan sumberdaya alam serta kemampuan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan tersebut¹

Konsep ini memadukan aspek sosial budaya, lingkungan hidup dan pembangunan dalam upaya menyejahterakan umat manusia di bumi ini. Hal itu mengacu kepada pertumbuhan dengan memperhatikan keterbatasan ekosistem dan kemampuan institusi masyarakat di dalam melaksanakan pembangunan kebutuhan dan aspirasi masyarakat merupakan dasar di dalam menyusun program-program pembangunan sehingga tetap di dalam kerangka kemampuan institusi masyarakat di dalam pelaksanaannya.

Sustainable development ini mengisyaratkan empat hal mendasar,² yaitu *pertama*, berkeadilan dan pemerataan (*social justice and equity*). Artinya, pembangunan yang dilaksanakan haruslah berkeadilan. Oleh karena itu, pembangunan itu harus didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang berlandaskan pada kesepakatan melalui proses demokrasi. Pemerataan dalam hal ini termasuk akses terhadap berbagai sumber-sumber daya pembangunan dan mencakup pemerataan antar dan intra generasi (*intergeneration equity*).

Kedua, pendekatan yang *holistic-integrative*. Perencanaan dan pelaksanaan pembangunan harus dilaksanakan berdasarkan pendekatan yang *holistik* dan *integratif*. Oleh karena itu, konsep pembangunan yang *parsial/sektoral* harus diubah menjadi konsep pembangunan yang berdasarkan pada *spasial* (kewilayahan) sehingga pendekatan yang

¹ Lihat Brundtland Commission dalam "Environment and Development: The Views of Parliamentarians on The Main Directions of The United Nations Conference on Environment and Development and Its Prospects," Konferensi IPU ke-87, Yaounde, 11 April 1992, *Inter-Parliamentary Bulletin*, No. 3/92.

² Lihat Surna, T. Djajadiningrat, "Pertumbuhan dan Lingkungan Hidup," dalam *Majalah Ozon*, Juli 2000, hal. 49

sentralistis harus menjadi acuan dasar di dalam penyusunan perencanaan wilayah.

Ketiga, menghargai keanekaragaman. Keanekaragaman harus dijadikan landasan bagi kekokohan di dalam suatu sistem. Hal ini akan mungkin tercipta apabila tercipta kondisi interdependensi unsur-unsur yang ada pada sistem yang berkeanekaragaman melalui pendekatan yang sinergis. Pembangunan yang berkelanjutan menghargai keanekaragaman dan menjadikan bagian dalam proses pembangunan.

Keempat, wawasan jangka panjang. Pembangunan yang berkelanjutan merupakan kesinambungan dari proses pembangunan intragenerasi yang menjadikan dan memperhitungkan kepentingan generasi mendatang di dalamnya. Hal ini dapat terlaksana dengan baik apabila perencanaan pembangunan jangka pendek dan jangka menengah disusun dalam suatu kerangka jangka panjang.

Pembangunan berkelanjutan dapat terlaksana apabila ada kepastian untuk dapat memberlanjutkan pembangunan ekonomi, fungsi-fungsi ekologi, sosial budaya, politik dan kedaulatan bangsa, dalam kerangka ditegakkannya hukum. Dalam kondisi transisi menuju masyarakat yang demokratis, kegiatan pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan tidak hanya berkewajiban memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku tapi juga memahami aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat di sini tidak saja menyangkut aspirasi masyarakat-masyarakat lokal, nasional dan regional, tapi juga aspirasi masyarakat internasional.

Aspirasi masyarakat internasional antara lain tercermin dalam Deklarasi Yaounde, yang dihasilkan Konperensi IPU di Yaounde (Kamerun), April 1992. Deklarasi ini menegaskan agar perlindungan lingkungan hidup dilaksanakan dalam kerangka konsep pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan memerlukan pembagian secara pantas sumber-sumber alam di dunia antara masyarakat yang hidup saat ini dan generasi mendatang.³ Ini berarti seluruh masyarakat di dunia harus menaruh kepedulian yang sama terhadap persoalan

³ Lihat "Statement of Principles for a Sustainable Planet," Konperensi IPU ke-87, Yaounde, 11 April 1992, Inter-Parliamentary Bulletin, No.3/92.

lingkungan hidup. Kepedulian masyarakat dunia terhadap persoalan lingkungan hidup dapat dilakukan melalui organisasi-organisasi internasional yang ada, dan IPU adalah salah satunya.

Dalam persoalan lingkungan hidup, hampir semua negara menyadari akan perlunya pemeliharaan lingkungan hidup dari keadaan yang semakin memprihatinkan pada saat ini. Perlindungan dan perbaikan lingkungan hidup adalah masalah pokok yang dirasakan oleh seluruh masyarakat dunia, lebih-lebih bagi masyarakat yang tengah melaksanakan pembangunan ekonomi. IPU sebagai Persatuan Antar-Parlemen juga menaruh perhatian besar terhadap masalah lingkungan hidup. Hal ini adalah sesuatu yang wajar mengingat masalah-masalah lingkungan hidup sering kali bersentuhan langsung dengan hajat hidup rakyat. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila konperensi-konperensi tertentu IPU mengagendakan pula masalah lingkungan hidup.

Dalam perjalanan IPU sendiri, Konperensi Antar-Parlemen tentang Lingkungan Hidup pertama kali dilaksanakan pada tahun 1984 di Nairobi (Kenya). Dalam konperensi tersebut IPU menyokong sepenuhnya pencantuman perlindungan lingkungan hidup dalam proses pembangunan yang dilakukan oleh setiap negara di dunia. Hal ini mendapat penegasan kembali dalam Konperensi IPU ke-87 di Yaounde (Kamerun), bulan April 1992, dan konperensi-konperensi IPU selanjutnya. Bagaimana IPU menanggapi permasalahan lingkungan hidup global ini, akan menjadi kajian tulisan ini.

Tanggapan IPU dalam bentuk rekomendasi-rekomendasi tentunya tidak dapat dipisahkan dari pandangan para pemerintahan di dunia, yang khususnya tercermin dalam hasil-hasil KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992. Oleh karena itu, tanggapan IPU terhadap beberapa masalah yang terkait dengan permasalahan lingkungan hidup global ini lebih dititikberatkan pada tanggapannya terhadap hasil-hasil KTT Bumi tersebut. Tanggapan-tanggapan IPU di sini, banyak diperoleh dari *Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development*, Brasil, November 1992, dan menurut pendapat penulis masih sangat

relevan dan komprehensif untuk dijadikan dasar pertimbangan dalam menanggapi permasalahan lingkungan hidup global.

II. Lingkungan Hidup sebagai Isu Global

Globalisasi yang melanda dunia telah melahirkan tiga isu pokok, yaitu hak asasi manusia, demokratisasi, dan lingkungan hidup. Ketiga isu itu telah melahirkan pandangan-pandangan yang memaksa kita untuk berpikir secara obyektif, baik dilihat dari kepentingan ekonomi maupun politik. Merosotnya kualitas lingkungan hidup serta meningkatnya kesadaran dan kepedulian lingkungan masyarakat dunia, telah melahirkan gerakan-gerakan dan gencarnya kampanye-kampanye lingkungan hidup di berbagai belahan bumi. Gerakan konsumen hijau (*green consumers*) cenderung mempengaruhi masyarakat luas untuk mengkonsumsi produk yang peduli lingkungan. Gerakan ini juga mendorong lahirnya persyaratan-persyaratan dalam perdagangan internasional seperti ekolabeling (*ecolabelling*), produksi yang bersih (*cleaner production*), dan eko-efisiensi (*eco-efficiency*).⁴ Hal ini telah pula membuat para industriawan di negara-negara maju terus berupaya melakukan terobosan-terobosan dalam memproduksi barang-barang yang peduli terhadap lingkungan. Industri-industri raksasa di Eropa dan Amerika Serikat sudah mulai memperhitungkan instrumen-instrumen ekonomi yang peka lingkungan dalam proses produksi, misalnya melalui penerapan audit lingkungan dan eko-efisiensi. Penerapan eko-efisiensi dan audit lingkungan merupakan strategi baru dalam perdagangan dunia untuk merebut dan mempertahankan pasar. Produk-produk yang peduli terhadap lingkungan akan mendapat tempat di hati para konsumen, dan sebaliknya produk-

⁴ Ekolabel ialah sebuah tanda pada sebuah mata dagangan yang menerangkan bahwa produksi mata dagangan tersebut memenuhi persyaratan tidak merusak lingkungan. Mata dagangan yang tidak mempunyai ekolabel akan ditolak oleh negara konsumen, sehingga mata dagangan itu tidak dapat dipasarkan. Produksi yang bersih ialah suatu proses kegiatan dalam memproduksi sesuatu tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Ekoefisiensi ialah suatu proses produksi yang meminimalkan penggunaan bahan baku, air dan energi serta dampak lingkungan per unit produk. Ekoefisiensi bukan hanya efisiensi ekologi saja, melainkan juga efisiensi ekonomi. Lihat Otto Soemanwoto, "Ekoefisiensi: Strategi Peningkatan Daya saing di Pasar Global," dalam *Ecolabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global*, Jakarta: PT. Bina Rena Pariwara, 1995, hal. 24-41.

produk yang tidak ramah lingkungan kemungkinan besar tidak akan mampu bersaing di pasaran bebas.

Jadi, tampak di sini bahwa permasalahan lingkungan hidup tidak lagi menjadi persoalan nasional semata-mata, namun ia telah memiliki suatu ciri global. Akibatnya adalah bahwa pertimbangan produk yang peduli terhadap lingkungan hidup menjadi global. Pertimbangan masyarakat Amerika Serikat, masyarakat Eropa, dan masyarakat *North America* terhadap produk yang peduli terhadap lingkungan hidup, sekarang menjadi dominan mempengaruhi proses produksi, keuangan, perdagangan, dan teknologi. Negara-negara maju merupakan pasar terbesar, sehingga mempunyai pengaruh besar pada penetapan syarat-syarat tersebut.

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi 1992 di Rio de Janeiro, merekomendasikan persoalan lingkungan hidup ke dalam agenda perdagangan internasional. Hal ini menjadi penting bagi keselamatan dan kesinambungan dunia, karenanya isu lingkungan pun telah dimasukkan menjadi agenda perdagangan regional NAFTA atau *North American Free Trade Agreement*, begitu pula dalam Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (APEC). Sementara itu pula, para menteri lingkungan hidup pada pertemuan 1994 telah *membentuk Environment Visions Statement and Principles, menyusul ISO atau International Standard Organization Seri 14000*, yang mengatur EMS atau Environment Management System, untuk standar perdagangan internasional.

Tahun 2003 mendatang akan tercipta pasar bebas internasional atau *World Trade Organization* (WTO) di mana tidak ada lagi batas antar negara, dunia menjadi transparan dalam perdagangan. Berhadapan dengan isu perdagangan antar dunia, maka hasil-hasil industri negara manapun dapat menembus pasaran dunia sepanjang memenuhi standar internasional dan bila hasil industri tersebut berkualitas mutunya dan ramah lingkungan atau ekolabeling. Indonesia memiliki peluang yang sangat besar untuk menempati posisi strategis dalam menentukan keamanan dunia, karena Indonesia masih memiliki potensi sumber daya alam dan sistem lingkungan yang menjanjikan masa depan umat manusia.

Lingkungan hidup menjadi persaingan antar negara setelah ekonomi dan teknologi. Jika Indonesia mempunyai suku cadang atau kekayaan sumber daya alam yang lebih memadai dari negara lain, maka Indonesia sangat berpeluang besar menjadi salah satu kekuatan dunia.

Namun perbedaan persepsi seputar isu lingkungan hidup tampaknya masih mewarnai hubungan antar negara. Ada perbedaan persepsi yang fundamental mengenai masalah lingkungan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Negara-negara berkembang, yang umumnya tergabung dalam Gerakan Non-Blok (GNB), menyadari persoalan lingkungan hidup lingkungannya adalah nasional, regional dan global. Di negara-negara maju kerusakan lingkungan hidup lebih disebabkan oleh pola produksi dan konsumsi di samping gaya hidup yang boros. Sedangkan di negara-negara berkembang umumnya kerusakan lingkungan hidup disebabkan oleh kemiskinan dan terbelakangnya pembangunan. Sehingga disimpulkan, pembangunan yang berkelanjutan merupakan perhatian bersama dari umat manusia dan secara jelas ditekan bahwa perlindungan terhadap lingkungan hidup, pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dan pembangunan harus dipecahkan melalui kerja sama multilateral, berdasarkan tujuan yang sama dengan perbedaan dalam tanggung jawabnya dan sudut pandang yang seimbang seperti yang tercantum dalam Resolusi Sidang Umum PBB 44/228.⁵

Walaupun dalam jangka panjang untuk masalah-masalah lingkungan hidup adalah terletak pada konsep pembangunan yang berkelanjutan, dan secara umum telah diterima oleh masyarakat internasional, yang menjadi tantangan selanjutnya adalah menterjemahkannya ke dalam konsep strategis yang dapat dilakukan dan tindakan-tindakan kebijakan yang dapat dukungan dari seluruh pihak. Untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan di negara-negara berkembang, sumber-sumber daya baru, bantuan teknik, dan teknologi yang aman terhadap

⁵ Lihat *Final Document*, Tenth Non-Aligned Summit, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992, hal.36-41.

lingkungan harus dapat diperoleh berdasarkan persyaratan yang tidak komersial, bersifat preferensi dan konsesi melalui berbagai jalur baik secara bilateral maupun multilateral.

Khusus negara-negara berkembang, mereka juga menuntut prinsip kedaulatan dan hak setiap negara untuk menggunakan sumber alam yang tersedia untuk tujuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Mereka memandang bahwa sesuai dengan Deklarasi PBB dan prinsip-prinsip hukum internasional, semua negara punya kedaulatan untuk menggunakan sumber alam yang tersedia untuk mencapai sasaran pembangunan dan perlindungan lingkungan hidup sesuai dengan kemajuan mereka masing-masing. Karenanya, mereka sangat menentang penggunaan isu lingkungan hidup sebagai kondisionalitas untuk pemberian bantuan ekonomi, perdagangan dan keuangan kepada negara dunia ketiga. Tindakan tersebut dianggap sebagai campur tangan dalam persoalan domestik suatu negara. Isu lingkungan hidup dan pembangunan haruslah ditangani dalam kebijakan satu paket, dan buat negara dunia ketiga isu pembangunan ekonomi adalah prioritas terpenting yang harus dicapai lebih dahulu.

III. Masalah-masalah Utama Lingkungan Hidup dan Tanggapan IPU

Permasalahan yang berkaitan dengan lingkungan hidup adalah sangat luas dan kompleks. Karena permasalahannya tidak berdiri sendiri, tapi saling berkaitan satu sama lain. Cakupan masalah lingkungan hidup ditentukan oleh luas dan tingkat akibat dampaknya, sehingga ada yang bersifat lokal, regional dan global. Masalah penggundulan hutan tropis, misalnya, ada yang bersifat lokal karena hanya mempengaruhi wilayah terbatas. Akan tetapi penebangan hutan tropis yang bersifat regional dapat pula menjadi masalah global, karena cakupannya yang sangat luas dapat mempengaruhi keadaan iklim secara global (mendunia). Penggundulan hutan tropis bukan saja menimbulkan tingkat erosi yang tinggi, tetapi juga mempengaruhi kesinambungan sumber daya alam dan daya dukung lingkungan bagi kesejahteraan makhluk hidup. Perusakan hutan dan keanekaragaman hayati, pencemaran udara dan air, serta

pemanasan global dan penipisan lapisan ozon dapat diidentifikasi sebagai masalah-masalah utama lingkungan hidup yang menarik perhatian masyarakat internasional. Hal-hal lain di luar permasalahan itu tentunya juga tidak kalah penting. Namun secara khusus tulisan ini mencoba membatasi pembahasannya pada masalah-masalah lingkungan hidup tadi.

A. Perusakan Hutan dan Keanekaragaman Hayati

Hutan memainkan peran penting dalam mempertahankan kemampuannya untuk menyerap karbon dioksida (CO_2) dari atmosfer dan karenanya penting dalam menstabilkan keseimbangan iklim. Hutan juga memainkan peran penting dalam pelestarian tanah dan air, memelihara atmosfer yang sehat dan memelihara keragaman hayati tumbuh-tumbuhan dan hewan. Kini, hutan-hutan di seluruh dunia terancam oleh degradasi yang tak terkendali dan konversi ke tata guna lahan lain karena meningkatnya tekanan manusia. Ada masalah perluasan pertanian, penggembalaan yang berlebihan, penebangan kayu yang tidak berkelanjutan, pengendalian api yang tidak memadai dan kerusakan karena pencemaran udara. Kerusakan dan hilangnya hutan mengakibatkan erosi tanah, mengurangi keragaman hayati dan habitat satwa liar, merusak daerah aliran sungai dan menurunkan jumlah kayu bakar, kayu serta produk-produk lain yang tersedia bagi pengembangan manusia. Hal itu juga mengurangi jumlah pohon-pohon yang dapat menyerap karbon dioksida, yang merupakan sebuah gas rumah kaca.

Penggundulan hutan yang paling berbahaya adalah perusakan hutan hujan, terutama hutan hujan tropis yang terkumpul di sekitar khatulistiwa. Hutan ini merupakan sumber keanekaragaman hayati paling penting di bumi dan ekosistem paling ringkih yang kini sedang mengalami dampak dari tindakan manusia. Memang, sebanyak setengah dari spesies hidup di bumi, beberapa ahli bahkan mengatakan bahwa lebih 90 persen dari semua spesies hidup bersarang di hutan hujan tropis dan tidak dapat hidup di tempat lain. Karena itulah, kebanyakan ahli biologi percaya bahwa perusakan hutan hujan tropis yang cepat, dan hilangnya spesies

yang mati bersamanya tanpa dapat dikembalikan, merupakan perusakan alam satu-satunya yang paling serius saat ini. Sementara beberapa kerusakan yang timbul pada sistem ekologis global mungkin bisa sembuh dalam masa ratusan atau ribuan tahun. Pemusnahan besar-besaran terhadap sedemikian banyak spesies hidup dalam waktu geologis amat singkat merupakan luka mematikan bagi keutuhan jaringan-jaringan kehidupan bumi yang amat rumit. Luka ini bersifat menetap sehingga para ilmuwan memperkirakan bahwa penyembuhannya akan memakan waktu 100 juta tahun.⁶

Ada tiga daerah hutan hujan luas yang tersisa di dunia: hutan hujan Amazon, yang merupakan terluas; hutan hujan Afrika tengah di Zaire dan negara-negara sekitarnya; dan hutan hujan Asia Tenggara, yang sekarang bagian terbesarnya terkonsentrasi di Papua Niugini, Malaysia, dan Indonesia. Sisa-sisa hutan hujan yang penting lainnya terdapat di Amerika Tengah, sepanjang pantai Atlantik di Brasil, sepanjang tepi selatan dari bagian Sub-Sahara Afrika, pada pantai timur Madagaskar, pada daerah-daerah di anak benua India dan semenanjung Indocina, di Filipina dan tepi timur-laut Australia. Sisa-sisa lebih kecil lagi dapat dijumpai pada pulau-pulau dari Puerto Rico sampai Hawaii hingga Sri Lanka.⁷

Hutan hujan di mana pun kini berada sedang dalam keadaan terancam. Hutan kini dibakar untuk membuka padang penggembalaan; ditebang habis dengan gergaji mesin untuk mendapatkan kayu; digenangi oleh bendungan untuk pembangkit listrik. Hutan hujan hilang dari permukaan bumi pada kecepatan satu setengah acre per detik, siang dan malam, setiap hari, sepanjang tahun. Dan, karena sejumlah alasan, perusakan hutan hujan masih berlangsung cepat, antara lain karena: pertumbuhan penduduk yang cepat di negara-negara tropis menimbulkan tekanan besar bagi ekspansi ke daerah-daerah marginal; kekurangan bahan bakar yang dihadapi oleh sekitar satu miliar orang di daerah-daerah luas di Dunia Ketiga memaksa banyak orang untuk merusak hutan sekelilingnya; meningkatnya hutang negara-negara sedang

⁶ Al Gore, *Bumi dalam Keseimbangan: Ekologi dan Semangat Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1994, hal. 134.

⁷ *Ibid*, hal. 135.

berkembang pada negara-negara industri mendorong eksploitasi semua sumber daya alam yang tersedia dalam upaya jangka-pendek untuk mendapatkan uang; proyek-proyek pembangunan besar-besaran, tapi sering kali salah arah, tidak sesuai bagi negara-negara tropis membuka daerah-daerah luas yang dulu tidak terjangkau oleh dunia beradab; dan peternakan, dengan nafsu akan lahan untuk penggembalaan yang tidak pernah terpuaskan, terus meluas.

Jika laju penggundulan hutan saat ini berlangsung terus, sesungguhnya semua hutan hujan tropis akan hilang pada pertengahan abad 21 ini. Jika kerusakan hutan ini dibiarkan terus berlangsung, dunia akan kehilangan gudang sumber informasi terkaya di planet ini; bersamanya akan hilang pula kemungkinan pengobatan bagi banyak penyakit yang menyerang umat manusia.⁸ Memang, ratusan obat-obatan penting yang sekarang biasa dipakai didapat dari hewan dan tumbuhan hutan tropis. Jika semua hutan ditebang serta dibakar habis, maka masa depan keanekaragaman hayati atau spesies akan terancam. Indonesia menjadi sumber kedua terbesar di dunia setelah Brasil dalam hal penyediaan keanekaragaman hayati untuk berbagai kepentingan seperti obat-obatan, *genetic resource* dan lain-lain.⁹

Sebagai tempat pemukiman paling sedikit separuh dari spesies di muka bumi ini, hutan tropis telah berkurang dengan hampir setengah luas wilayah aslinya, dan di tahun 1990, 17 hektare hutan dinyatakan lenyap. Di Benin, Ekuador sebelah barat, El Salvador, Ghana, Haiti, Nigeria, dan Tobago, hutan-hutan hampir lenyap. Di kebanyakan negara, semakin banyak hutan yang terkikis, yang kemampuannya membuat kehidupan penghuni margasatwa dan proses ekologis yang sangat penting terganggu.¹⁰

⁸ *Ibid*, hal. 137.

⁹ Bambang Soekartiko, "Strategi dan Kebijakan Kehutanan di Indonesia Berkaitan dengan Isu Global", dalam *Ecotabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global*, Jakarta: PT. Bina Rena Panwara, 1995, hal. 61.

¹⁰ John C. Ryan, "Melestarikan Keanekaragaman Hayati," dalam *Jangan Biarkan Bumi Merana* (terjemahan), Laporan Worldwatch Institute, Penyunting Lester R. Brown, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993, hal. 17.

Di Brasil, yang memiliki hutan tropis lebih luas dan mungkin lebih banyak spesies dibanding negara lain, penebangan hutan terus berlangsung. Sistem ekologis Brasil yang paling terancam adalah hutan-hutan di daerah pantai yang unik. Penebangan kayu dan perluasan daerah pertanian serta perkotaan telah menghancurkan lebih dari 95 persen hutan hujan di pinggir pantai Atlantik yang dulunya luas, dan hutan Araucaria yang ditanami sejenis pohon jarum di Brasil bagian selatan. Di luar daerah tropis, beberapa macam sistem ekologis telah hampir lenyap dari muka bumi ini, termasuk padang alang-alang di Amerika Utara, di Lebanon dan hutan-hutan kayu keras yang tua usia di Eropa dan Amerika Utara. Dari 31 juta hektare yang pernah ada di muka bumi ini, 56 persen telah ditebangi dan dibuka¹¹

Kawasan rawa, juga merupakan tempat penampungan keanekaragaman hayati yang penting. Di antara sistem ekologis yang paling produktif, kawasan rawa seperti ini membantu mengatur aliran air, memindahkan endapan dan unsur pencemar lingkungan, serta memberi tempat pemukiman atau habitat untuk hewan sejenis unggas, ikan, dan banyak spesies yang lain. Daerah macam ini di banyak bagian dunia terancam oleh drainase untuk keperluan perluasan sarana, pertanian dan perkotaan, pemindahan kegiatan ke budidaya tanaman kolam, terlalu banyaknya rumput dihabiskan oleh hewan ternak, dan penebangan kayu di kawasan hutan rawa.¹² Penebangan hutan di kawasan pantai di daerah tropis tidak mustahil akan semakin bertambah dramatis dalam upaya pemenuhan kebutuhan manusia yang semakin bertambah jumlahnya.

Perlindungan terhadap hutan-hutan belantara dan juga di kawasan pantai dengan demikian akan merupakan prioritas paling utama dari setiap strategi yang bermakna untuk menjaga kelestarian warisan hayati paling besar di dunia. Perlindungan yang sebenarnya terhadap sistem ekologis ini saja akan menuntut adanya perubahan mendasar dalam cara memandang dan cara menggunakan tanah oleh manusia, juga dalam

¹¹ *Ibid*, hal. 18.

¹² *Ibid*, hal. 19-20.

bentuk komitmen agar orang membatasi untuk tidak membiarkan diri terus-menerus mendapatkan kemurahan bumi bagi mereka. Tetapi agar dapat menghentikan pengorbanan secara besar-besaran atas kehidupan di bumi, manusia harus belajar menghemat keanekaragaman tidak hanya di daerah terpencil di dunia, tetapi mempertahankannya di hutan dan perairan yang sedang digunakan, juga di daerah pedesaan dan perkotaan.

Terhadap masalah perusakan atau penggundulan hutan (*deforestation*), IPU merekomendasikan kepada seluruh negara di dunia untuk melihat dan mengkaji kembali hasil-hasil KTT Bumi Rio yang tertuang, antara lain, dalam Agenda 21 dan Pernyataan tentang Prinsip-prinsip Kehutanan. Di situ antara lain dikemukakan, semua negara harus ikut serta dalam "menghijaukan dunia" melalui penanaman dan pelestarian hutan; para pemerintahan perlu menyusun program tindakan nasional bagi pembangunan kehutanan yang berkelanjutan; pemanfaatan hutan demi kebutuhan pembangunan ekonomi dan sosial harus didasarkan pada kebijakan nasional yang konsisten dengan pembangunan berkelanjutan; pemanfaatan hutan yang berkelanjutan memerlukan pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan pada tingkat global; hutan harus dikelola untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, ekologi, kultural dan spiritual generasi masa kini dan generasi mendatang; bantuan keuangan internasional, termasuk dari sektor swasta, harus diberikan kepada bangsa-bangsa berkembang untuk membantu melindungi hutannya; mengembangkan rencana kehutanan yang berkelanjutan yang didasarkan pada pedoman yang ramah lingkungan; perencanaan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan hutan nasional harus melibatkan berbagai kelompok masyarakat, termasuk perempuan, masyarakat sekitar hutan, penduduk asli, kalangan industri, pekerja dan LSM.¹³ Pemikiran-pemikiran ini tampaknya cukup bijak untuk diperhatikan.

Khusus masalah keanekaragaman hayati, IPU merekomendasikan kepada seluruh pemerintah untuk secara hati-hati mengkaji kembali isi

13 Lihat Bab 26 Agenda 21 dan Pernyataan tentang Prinsip-prinsip Kehutanan, KTT Bumi, Rio de Janeiro, Juni 1992.

Konvensi Keanekaragaman Hayati dan program kerja aksi PBB tentang pelestarian keanekaragaman hayati dan pengelolaan bioteknologi yang termuat dalam Agenda 21 dengan tujuan untuk mengidentifikasi hal-hal apa saja yang dapat dipikul. Mereka pun harus meninjau kembali dan memperbaiki keseluruhan perundang-undangan nasional yang diperkirakan terpengaruh oleh pelaksanaan Konvensi. Sehubungan dengan hal itu, lebih jauh IPU merekomendasikan kepada pemerintah-pemerintah, antara lain, untuk: meratifikasi Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati dan, jika dianggap mendesak, membentuk sekretariat Konvensi, menyediakan dana yang memadai dan menjalin hubungan yang erat dengan organisasi-organisasi internasional yang terkait; membentuk Dewan Keanekaragaman Hayati Internasional yang independen (*independent International Council on Biodiversity*) yang menjalin hubungan erat dengan Sekretariat Konvensi; membentuk sistem yang komprehensif semacam Sistem Pemantauan Lingkungan Global (*GEMS-Global Enviromental Monitoring System*), yang memiliki kemampuan secara tepat untuk menyebarkan informasi mengenai keanekaragaman hayati; memadukan strategi pelestarian keanekaragaman hayati dengan strategi pembangunan nasional; mengembangkan rencana-rencana pelestarian keanekaragaman hayati nasional; mengembangkan mekanisme-mekanisme dan kesepakatan-kesepakatan yang memungkinkan untuk terjadinya saling memiliki akses terhadap sumber-sumber daya genetis; mentransfer kemampuan, teknologi dan pengetahuan serta menyediakan dana bagi pengelolaan keanekaragaman hayati dan bioteknologi dengan syarat-syarat khusus dan istimewa; mengembangkan metode-metode bagi pemanfaatan sumber daya genetis; mendorong masyarakat untuk memanfaatkan secara baik manfaat keanekaragaman hayati dan pengembangan bioteknologi; merundingkan dan menetapkan tapal batas ekosistem dan perpindahan spesies; mendukung upaya-upaya untuk melindungi spesies yang terancam kepunahannya dan mengidentifikasi keberadaan keanekaragaman hayati yang menjadi kekayaan dunia.¹⁴

¹⁴ Rekomendasi IPU dalam "Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development", Brasil, 23-27 November 1992, *Inter-Parliamentary Bulletin*, No.4/92.

Kepedulian IPU terhadap upaya pelestarian keanekaragaman hayati di atas pada dasarnya juga merupakan kepedulian masyarakat internasional. Hal ini bisa dipahami mengingat kecenderungan yang terjadi adalah sangat mengkhawatirkan, di mana keanekaragaman hayati di dunia cenderung terus merosot. Hal ini terutama disebabkan oleh tindakan ceroboh manusia. Oleh karena itu, perlu tindakan tegas dan cepat untuk melestarikan dan mempertahankan keanekaragaman hayati ini. Perlu disusun strategi nasional untuk melestarikan keanekaragaman hayati dan menggunakannya secara berkelanjutan, dan memasukkan strategi tersebut ke dalam strategi keseluruhan pembangunan nasional. Indonesia telah menandatangani Konvensi Keanekaragaman Hayati (*Convention on Biodiversity*) saat mengikuti KTT Bumi di Rio de Janeiro, 5 Juni 1992. Konvensi keanekaragaman hayati secara prinsip menegaskan perlunya pelestarian dan pendayagunaan secara berkelanjutan keanekaragaman hayati, dan negara memiliki kedaulatan untuk mengeksploitasi sumber alam dan adanya tanggung jawab untuk tidak merusak lingkungan.

B. Pencemaran Udara dan Air

Udara bersih hingga beberapa dekade yang lalu masih bukan masalah bagi kebanyakan orang. Namun kini kian banyak saja kawasan di bumi ini yang tercemar udaranya akibat asap industri atau kendaraan bermotor. Padahal manusia sangat tergantung pada udara bersih untuk bernapas. Rata-rata setiap orang bernapas lebih dari 500 juta kali selama hidupnya, tidak peduli apakah udara yang dihirupnya itu tercemar atau tidak. Tahun 1952, *smog* (kabut campur asap) kota London menewaskan 4.000 warganya hanya dalam beberapa hari. Empat puluh tahun kemudian (1992) Mexico City disebut-sebut sebagai metropolitan paling tercemar udaranya. Udara tercemar juga merusak karya arsitektur hutan maupun danau karena jatuhnya hujan asam. Bahan-bahan penting yang mencemari udara antara lain sulfur dioksida (SO_2) yang dihasilkan pembangkit tenaga dan industri, nitrogen dioksida (NO_2) yang berasal dari industri maupun kendaraan bermotor, karbon monoksida terutama

dikeluarkan oleh kendaraan bermotor, debu dan asap.¹⁵

Pencemaran udara dan air yang terjadi di kota-kota dan daerah-daerah industri yang masih pada tingkat rendah akan menimbulkan masalah lokal. Artinya, walaupun rendah tetap telah menjadi masalah bagi kelestarian lingkungan. Akan tetapi pencemaran udara dan air yang sudah terlalu tinggi dan zat pencemarannya tersebar ke mana-mana oleh tiupan angin dan aliran air, akan menimbulkan masalah pencemaran regional. Asap yang berasal dari mesin-mesin industri dan kendaraan bermotor adalah termasuk faktor pencemaran udara dunia modern.¹⁶ Sifat pencemaran udara yang disebabkan oleh industri dan kendaraan bermotor umumnya bersifat kronis. Namun, karena tujuan pengendalian gas yang menyebarkan zat pencemar tersebut awalnya hanya untuk tujuan kenyamanan industri dan kendaraan itu sendiri, maka dampak kronisnya sering diabaikan orang. Pencemaran udara biasanya dianggap fatal apabila terjadi pada saat kecelakaan pabrik atau kendaraan bermotor.

Pencemaran udara antara lain disebabkan oleh gas buatan manusia, khususnya yang dipakai dalam industri, seperti klorofluorokarbon (CFC), ozon dan metan. CFC (antara lain dalam bentuk freon) digunakan secara luas dalam pabrik pembuatan karet dan plastik busa, dalam industri elektronika, sebagai gas pendorong dalam kaleng aerosol, sebagai freon yang digunakan dalam AC dan mesin membeku. Negara-negara maju adalah pemakai CFC terbesar, yaitu 84 persen dari total konsumsi dunia, dan sisanya 16 persen dipakai oleh negara-negara Dunia Ketiga. Sementara itu ozon adalah hasil reaksi kesenyawaan zat pencemar yang berasal dari pembakaran BBF (Bahan bakar fosil atau minyak bumi). Karena itu sumber utamanya juga berasal dari negara-negara maju yang mengkonsumsi energi dari BBF. Metan adalah gas yang muncul dari rawa, sawah dan kotoran ternak.¹⁷

¹⁵ "Hari Lingkungan Hidup Sedunia: Peduli dan Berbagi," *Kompas*, 5 Juni 1992, hal. 12.

¹⁶ "Human Exposure Assessment for Airbone Pollutants," dalam *Advances and Opportunities*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1991, hal. 15.

¹⁷ *Ibid*, hal. 16.

Pencemaran air sebagian ada yang langsung dapat diamati oleh manusia, karena menimbulkan gejala yang dapat dilihat oleh mata, menimbulkan bau busuk, serta tidak nyaman jika membasahi kulit. Akan tetapi ada pula limbah yang mencemari air itu tidak teramati oleh indera, karena kadarnya sedikit. Limbah seperti ini akan menjadi masalah kronis, karena akan berakumulasi sehingga mencapai kadar yang sangat membahayakan dalam tubuh manusia ataupun makhluk hidup lain yang tergantung kepada air sungai tercemar tersebut. Limbah suatu pabrik yang dibuang ke sungai umumnya langsung merugikan masyarakat umum yang memanfaatkan air sungai tersebut untuk keperluan vital hidupnya.¹⁸

Ancaman strategis terhadap sistem air global adalah terkontaminasinya sumber-sumber air dengan zat pencemar kimia yang dihasilkan oleh peradaban industri di seluruh dunia. Berbeda dengan atmosfer global, yang merupakan waduk raksasa tunggal dari udara yang secara terus menerus dan menyeluruh tercampur menjadi campuran yang homogen, sistem air global mengandung sejumlah waduk besar dan cadangan air yang tidak selalu tercampur menyeluruh dengan semua air lain di bumi. Karena molekul-molekul beredar bebas di seluruh atmosfer global, pencemar seperti CFC, yang terurai menjadi atom-atom klorin, bisa berada di mana-mana dalam atmosfer di semua tempat di bumi. Hal ini tidak berlaku bagi cadangan air global.

Walaupun demikian, sejumlah zat pencemar berbahaya telah amat meluas pada banyak sumber air di dunia. Misalnya, partikel radioaktif sisa dari ledakan senjata nuklir dalam Program Pengujian di Atmosfer ditemukan tersebar luas pada kebanyakan air di dunia, biarpun biasanya dalam jumlah yang amat kecil. Partikel-partikel ini belum merupakan ancaman strategis, tetapi beberapa pencemar lain yang telah tersebar luas pada beberapa daerah seperti PCB dan DDT dapat menjadi berbahaya secara ekologis walaupun dalam jumlah yang amat kecil.¹⁹

¹⁸ United Nations Environment Programme Environment Brief No. 4. *Hazardous Chemicals*. Nairobi, Kenya: UNEP/GEMS, 1997, hal. 21.

¹⁹ Gore, *op.cit.*, hal. 122.

Salah satu dari pencemar paling nyata dalam samudera dan beberapa sistem sungai di pedalaman adalah tumpahan minyak. Jacques Cousteau, pengembara lautan, menyatakan bahwa polusi di samudera kini telah merusak selaput ultra tipis di atas permukaan laut (yang disebut neuston) yang memainkan peran penting dalam menangkap dan menstabilkan cadangan makanan bagi organisme-organisme laut paling kecil, fitoplankton, yang sebenarnya membentuk neuston dan yang memulai rantai makanan. Akibat dari kerusakan ini belum diketahui, tetapi fitoplankton memainkan peran yang berarti dalam ekologi samudera dan dalam merangkaikan samudera pada atmosfer. Polusi juga merupakan ancaman serius bagi sistem kehidupan lain di samudera, yaitu terumbu karang, yang mana mereka pun membantu dalam mempertahankan stabilitas ekologis.²⁰

Secara keseluruhan, polusi sumber daya air global meningkat dengan mantap dan menjadi lebih buruk. Walaupun telah ada kemajuan dalam dunia industri, masih terdapat banyak masalah, dari konsentrasi timah yang tinggi dalam air minum pada beberapa kota sampai kebiasaan mencampur air limbah dengan air buangan drainase ketika hujan lebat, seperti di kebanyakan kota Amerika yang lebih tua, sehingga memaksa terjadinya jalan pintas dari fasilitas pengolahan limbah yang tidak dapat menangani volume gabungan tersebut; air hujan dan kotoran kemudian dibuang, tanpa diolah, ke dalam anak sungai, sungai, dan samudera. Menurut survei *Environmental Protection Agency* (Badan Perlindungan Lingkungan Hidup), hampir setengah dari semua sungai, danau dan anak sungai Amerika masih rusak atau terancam oleh polusi air.²¹

Namun, dampak polusi air yang paling keras dan tragis terasa di Dunia Ketiga dalam bentuk angka kematian tinggi akibat kolera, tifus, disentri, dan diare yang ditimbulkan virus maupun bakteri. Lebih dari 1,7 miliar orang tidak mempunyai persediaan air minum aman yang cukup. Lebih dari 3 miliar orang tidak mempunyai sanitasi memadai dan

²⁰ *Ibid.*, hal. 123.

²¹ *Ibid.*, hal. 125.

karenanya mengalami risiko airnya tercemar. Di India, misalnya, 114 kota menimbun kotoran manusia dan kotoran tidak diolah lainnya ke dalam Sungai Gangga. Di Peru, epidemi kolera pada tahun 1991 adalah contoh dari fenomena serupa yang menjadi kian umum di seluruh Dunia Ketiga. Menurut sebuah studi oleh Badan Lingkungan Hidup PBB, empat dari setiap lima penyakit umum di negara-negara sedang berkembang disebabkan oleh air kotor atau tidak adanya sanitasi, dan penyakit yang tertular melalui air menyebabkan rata-rata 25 ribu kematian setiap hari di Dunia Ketiga.²²

Tekanan pertumbuhan penduduk yang cepat, terutama di Dunia Ketiga, merupakan ancaman strategis terhadap sistem air global. Pada saat jumlah penduduk masih sedikit, dan teknologi yang digunakan belum menghasilkan limbah pencemar, lingkungan hidup agaknya belum menjadi masalah. Tapi pada masa sekarang, seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, maka pembuangan limbah dari rumah-rumah penduduk yang semakin banyak itu, apalagi pabrik, ke dalam sungai sungguh bukan masalah biasa lagi. Semua persoalan lingkungan hidup telah menjadi isu-isu yang bisa saja digunakan untuk meletupkan konflik-konflik lokal dan regional.²³

Menjaga lingkungan hidup untuk tidak menjadi rusak dengan demikian merupakan sesuatu yang sangat penting. Karena lingkungan hidup yang rusak dan tidak sehat tidak saja merusak lingkungan hidup itu sendiri, tapi juga dapat berdampak negatif terhadap manusia. Pencemaran udara dan air merupakan salah satu penyebab lain terhadap rusaknya lingkungan hidup dan dapat berdampak negatif terhadap kesehatan manusia. IPU memandang bahwa di banyak tempat di dunia, kesehatan

²² *Ibid*, hal. 125.

²³ Sebagai contoh kasus, selama krisis Teluk Persia tahun 1990-1991, ada spekulasi terbuka tentang apakah Turki akan memotong aliran sungai Tigris ke Irak sebagai senjata perang. Dan Irak mencoba mencemari pipa-pipa yang membawa air minum ke pabrik-pabrik desalinisasi di Arab Saudi dengan tumpahan minyak yang besar yang dilepaskan ke dalam Teluk. Yang lebih memberi harapan adalah, ketika Israel dan Yordania menghadapi masalah-masalah politik yang hampir tidak terpecahkan, mereka mencoba mencari cara untuk menghindari konflik atas air di Sungai Yordan selagi penduduk terus tumbuh dengan cepat di kedua negara. Sementara itu, konflik yang sama memuncak antara India dan Bangladesh. Lihat Gore, *ibid*, hal. 129-130.

ratusan juta manusia, khususnya anak-anak, dipengaruhi oleh pencemaran dan rusaknya lingkungan. Kondisi ini sudah berlangsung lama, dan lagi pula, kerusakan lingkungan yang berbahaya yang diakibatkan oleh tumpahnya bahan-bahan kimia hidrokarbon dan beracun terjadi dari waktu-ke waktu. Oleh karena itu, IPU mengharapkan terjadinya pengurangan pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh pembuangan limbah-limbah dan bahan-bahan kimia yang berbahaya bagi kesehatan manusia.²⁴

Sehubungan dengan itu, IPU merekomendasikan kepada semua negara untuk menetapkan langkah-langkah penting di wilayahnya masing-masing dalam upaya mengatasi masalah pencemaran lingkungan hidup yang dapat berdampak negatif terhadap kesehatan manusia. Dalam kaitan ini, IPU menekankan kepada setiap negara untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan Prinsip-prinsip 18 dan 19 Deklarasi Rio. Di situ dikemukakan bahwa setiap negara hendaknya memberitahukan kepada negara-negara lainnya tentang kemungkinan timbulnya bencana alam atau keadaan darurat lainnya, yang diperkirakan dapat membahayakan lingkungan hidup negara tersebut. Masyarakat internasional hendaknya berupaya untuk mengambil setiap tindakan yang diperlukan dalam membantu negara-negara yang lingkungannya dalam keadaan terancam. Masyarakat internasional melalui saluran yang kompeten hendaknya memberikan peringatan dan informasi yang relevan kepada negara-negara yang lingkungannya dapat terancam oleh kerusakan lingkungan hidup yang bersifat antar wilayah, dan dengan itikad baik melakukan pendekatan kepada negara-negara tersebut secara dini.²⁵

²⁴ "Reducing health risks from environmental pollution and hazards," dalam Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development, *Inter-Parliamentary Bulletin*, No. 4/92, hal. 280-281.

²⁵ Salah satu contoh kerja sama antar negara dalam bidang lingkungan adalah ASEAN Environment Programme (ASEP). ASEP merupakan program regional untuk menangani secara bersama masalah lingkungan. Salah satu bahasan kegiatan program ini adalah mengidentifikasi sumber dan mekanisme peringatan dini untuk kemungkinan terjadinya pencemaran lintas batas, dan upaya bersama untuk menemukan dan menanggulangi kebakaran hutan serta masalah ikutannya di kawasan ASEAN. Lihat *Seperempat Abad ASEAN, Proyek Kerjasama Antar Negara ASEAN*, Sekretariat Nasional ASEAN dan Departemen Luar Negeri, Jakarta, 1994, hal. 135-137.

IPU juga merekomendasikan kepada setiap negara untuk: mempromosikan sadar lingkungan, masalah-masalah pencemaran lingkungan dan cara-cara menanggulangnya kepada warganya;²⁶ memastikan adanya mekanisme yang efektif dan tegas terhadap pencemar lingkungan; dan pada saat terjadinya peperangan, negara-negara hendaknya mengingat Prinsip 24 Deklarasi Rio, bahwa peperangan mempunyai sifat yang merusak terhadap pembangunan yang berkelanjutan. Karenanya, dalam keadaan perang hendaknya negara-negara menghormati hukum internasional yang melindungi lingkungan dan di mana diperlukan bekerja sama untuk mengembangkannya secara lebih jauh.

Berkaitan dengan isu pencemaran lingkungan ini, IPU juga mengeluarkan rekomendasi yang berhubungan dengan pentingnya menjaga air tawar yang bersih. Bagi IPU, air tawar yang bersih (*fresh-water*) adalah sangat penting, karena hal ini terkait dengan kesehatan manusia dan keutuhan proses ekologi. Dalam pandangan IPU, air tawar yang bersih ini sudah banyak mengalami pencemaran di banyak bagian di dunia, dan ketersediaannya pun semakin terbatas untuk dapat memenuhi kebutuhan manusia yang semakin meningkat jumlahnya. Spesies-spesies air dan ekosistem pun terancam pelestariannya. Pokok permasalahannya, menurut IPU, terletak pada tidak adanya keterpaduan dalam pengelolaan. Menurut IPU, harus ada keterpaduan antara pengelolaan sumber daya air tawar bersih dengan pengelolaan sumber daya alam lainnya, pengembangan industri dan perkotaan. Aksi Internasional juga dibutuhkan untuk mengelola sumber daya air tawar bersih dan sumber-sumber daya akuatik lainnya.²⁷

Dalam kaitan ini, IPU merekomendasikan kepada negara-negara untuk memberikan perhatian khusus pada pentingnya membuat strategi, perencanaan dan pengelolaan nasional atas dasar pendekatan yang dinamis, antarsektoral dan antardisiplin ketika melaksanakan upaya untuk

²⁶ "Reducing health risks from environmental pollution and hazards," *loc.cit.* hal. 281.

²⁷ "Integrated approaches to the development, management and use of freshwater resources," dalam Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development, *Inter-Parliamentary Bulletin*, No. 4/92, hal. 290-291. Lihat juga resolusi IPU "Water: The Means Required to Preserve, Manage and Make the Best Use of This Essential Resource for Sustainable Development," Konferensi IPU ke-100, Moscow, 11 September 1998.

melindungi dan mengelola air tawar sebagaimana direkomendasikan pula dalam Agenda 21 KTT Bumi.²⁸ Dalam Agenda 21 dinyatakan bahwa perlu berbagai pendekatan untuk mengadakan persediaan air dan sanitasi yang memadai, yakni antara lain: pengelolaan air harus mengakui perlunya melindungi keutuhan ekosistem perairan, dan mencegah degradasinya dengan sistem drainase-bak. Perlindungan air harus meliputi tindakan pencegahan, dengan tujuan memperkecil dan mencegah pencemaran; bangsa-bangsa perlu mengenali dan melindungi sumber daya air dan menjaga agar air digunakan secara berkelanjutan. Mereka memerlukan program pencegahan dan pengendalian pencemaran air yang efektif. Terutama dibutuhkan teknologi sanitasi dan pembuangan limbah yang tepat untuk kota-kota besar yang padat penduduknya dan berpenghasilan rendah; analisis dampak lingkungan harus diwajibkan untuk semua proyek pengembangan sumber daya air yang mempunyai potensi untuk merusak mutu air dan ekosistem perairan; sumber-sumber alternatif untuk air tawar perlu dikembangkan. Proyek ini harus menggunakan teknologi rendah biaya yang dapat disediakan dan dijangkau oleh negara-negara berkembang; bangsa-bangsa perlu melindungi hutan yang meliputi daerah-daerah aliran sungai, dan memperkecil dampak zat-zat pencemar pertanian terhadap air. Singkatnya, dunia membutuhkan lebih banyak orang terlatih untuk meneliti dan mengembangkan persediaan air tawar serta mengelola proyek-proyek air untuk digunakan secara berkelanjutan. Negara-negara miskin istimewa perlu mendapat teknologi yang memungkinkannya meneliti sumber daya airnya sendiri.

Selain pentingnya perlindungan terhadap keberadaan air tawar bersih, IPU juga merekomendasikan perlunya melindungi dan mengelola dengan baik lautan (*oceans*) dan daerah-daerah pesisir pantai (*coastal*). Karena dalam pandangan IPU, wilayah-wilayah tersebut, yang merupakan sistem pendukung kehidupan global dan aset penting pembangunan berkelanjutan, kondisinya juga sudah semakin memprihatinkan yang disebabkan oleh dampak pencemaran. Untuk itu, IPU merekomendasikan

²⁸ *Ibid.*, hal. 291.

kepada semua negara untuk memastikan bahwa pelestarian dan pengelolaan lautan dan daerah-daerah pesisir pantai sesuai dengan rekomendasi Agenda 21 KTT Bumi,²⁹ antara lain: mengendalikan dan mengurangi pembuangan limbah beracun, dan menyusun sistem pembuangan limbah yang aman di darat, sehingga menghentikan pembuangan sampah di laut; menetapkan peraturan internasional yang lebih ketat untuk mengurangi risiko kecelakaan dan pencemaran dari kapal barang; menghentikan pembuangan sampah di laut dan pembakaran limbah berbahaya di laut; pelabuhan-pelabuhan, dermaga-dermaga dan pelabuhan perikanan harus mengumpulkan limbah minyak dan limbah kimia serta sampah; pencemaran dari kapal harus dikendalikan dengan peraturan yang lebih keras.

IPU juga merekomendasikan kepada parlemen-parlemen untuk memeriksa kembali dan memperbaiki peraturan perundang-undangnya sehingga memungkinkan untuk mengatasi masalah polusi di laut dan kerusakan lingkungan. Selanjutnya, IPU juga merekomendasikan kepada negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi PBB tentang Hukum Laut dan instrumen-instrumen hukum internasional dan regional lainnya yang berkaitan dengan penanganan polusi laut atau pelestarian sumber-sumber daya kelautan untuk segera melakukannya.

Terkait dengan masalah pencemaran lingkungan ini, IPU juga merekomendasikan hal yang berkaitan dengan pengelolaan limbah. IPU antara lain merekomendasi negara-negara untuk: mengkaji kembali dan, jika perlu, memperkuat peraturan-peraturan nasional dan sistem pendukungnya dan memastikan bahwa hal itu efektif untuk mengurangi atau menghapuskan timbulnya limbah, dan juga memperkuat undang-undang yang berhubungan dengan pergerakan lintas batas bahan-bahan

²⁹ "Protection and management of the oceans and coastal zones," dalam Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development, *Inter-Parliamentary Bulletin*, No. 4/92, hal. 289. Perlindungan terhadap lingkungan hidup laut ini juga terkait dengan potensi kandungan yang ada di laut itu sendiri, yakni menyangkut cadangan ikan (*fish stocks*). Terkait dengan ini, IPU mengeluarkan resolusi "Conservation of World Fish Stocks in Order to Provide an Important Source of Protein and Ensure the Continued Viability and Economics Stability of Fishing Around the World," Konperensi IPU ke-95, Istanbul, 19 April 1996.

berbahaya, termasuk limbah-limbah radioaktif; menggunakan pendekatan "materials management" dalam proses industri sebagai suatu cara untuk mengurangi limbah dan berlangsung secara efisien; mengembangkan aturan-aturan yang efektif untuk mencegah terjadinya pembuangan sampah yang mengandung zat-zat beracun di negara-negara berkembang, seperti limbah-limbah rumah sakit, pestisida-pestisida yang dilarang, limbah-limbah nuklir, dsb.³⁰

IPU juga merekomendasikan bahwa negara-negara yang belum menandatangani dan meratifikasi konvensi yang mengontrol pergerakan limbah berbahaya lintas batas, yakni *"Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes"* agar segera melakukannya serta membuat kriteria dan garis pedoman yang dibutuhkan bagi pelaksanaan Konvensi. IPU juga merekomendasikan untuk menandatangani dan meratifikasi konvensi-konvensi lain yang terkait, dan memperkuat upaya-upaya peningkatan pengelolaan limbah radioaktif yang ramah lingkungan sebagaimana disebutkan dalam Bab 22 Agenda 21, bahwa negara-negara perlu bekerja sama dengan organisasi-organisasi internasional untuk tujuan, antara lain: meningkatkan cara-cara meminimalkan dan membatasi produksi limbah radioaktif; menggiatkan perencanaan yang tepat guna mendapatkan cara-cara yang aman dan ramah lingkungan untuk mengelola limbah radioaktif, bila mungkin juga mencakup analisis mengenai dampak lingkungan; memperkuat usaha melaksanakan Kode Praktik Perpindahan Limbah Radioaktif Lintas Batas, dan mempertimbangkan apakah harus ada kesepakatan yang memberikan ikatan hukum; dan tidak mengeksport limbah radioaktif ke negara-negara yang melarang pemasukan limbah tersebut.

³⁰ "Waste Management," dalam Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development, *Inter-Parliamentary Bulletin*, No 4/92, hal. 291-292. Lihat juga resolusi IPU, "Waste Management for a Healthy Environment," Paris, 26 Maret 1994.

C. Pemanasan Global dan Penipisan Lapisan Ozon

Tak pernah terbayangkan sebelumnya bahwa bumi kini menjadi sedemikian panas. Berbagai macam gas yang bersarang di lapisan atmosfer membuat bumi semakin panas, yang dikenal sebagai pemanasan global. Selanjutnya bisa diduga, yakni iklim berubah tidak menentu. Hujan bisa turun di tengah musim kemarau. Atau sebaliknya musim kemarau bisa seenaknya menerabas batas musim hujan. Dengan demikian mudah dimengerti bila di beberapa daerah di sejumlah negara di dunia pernah terjadi hujan lebat tiada henti hingga terjadi banjir bandang. Itu bukanlah bencana alam melainkan bencana akibat kecerobohan manusia selama ini. Jika tidak ada tindakan yang berarti untuk mengurangi gas rumah kaca, pemanasan global akan mencapai suhu 2,5 derajat Celsius dalam waktu sepuluh tahun.³¹

Para ahli mengatakan gas karbon dioksida (CO_2), metan (CH_4), nitrogen oksida (N_2O), CFC dan dua turunannya yakni HCFC22 serta CF_4 menyebabkan terjadinya efek rumah kaca. Salah satu akibat efek rumah kaca adalah sinar matahari yang jatuh ke bumi tidak bisa leluasa terlepas ke luar angkasa. Sebaliknya ia memantul kembali ke bumi.³² Sebagian besar gas-gas tersebut berasal dari negara-negara industri di belahan utara. Mereka terlepas ke udara dan berkumpul mempengaruhi keseimbangan alam. Sebagai contoh gas karbondioksida. Pabrik-pabrik skala internasional yang beroperasi dengan tenaga batubara senantiasa melepaskan gas karbondioksida. Dampaknya begitu besar terhadap peningkatan pemanasan global.

Emisi global karbondioksida telah meningkat empat kali lipat sejak tahun 1950 dan mencapai suatu rekor yang tinggi yaitu 6,2 milyar ton equivalen karbon (gtC) di tahun 1996. Kadar karbondioksida di atmosfer mendekati 30 persen di atas level keadaan praindustri yakni sekitar 280 bagian per juta volume (ppmv). Ini merupakan angka paling tinggi semenjak 160.000 tahun terakhir.³³ Emisi gas karbon dioksida meningkat

³¹ "Upaya Memecah Rumah Kaca," *Majalah Ozon*, Juli 2000, hal. 15.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, hal. 16

terutama akibat kegiatan industrialisasi, transportasi, dan penggunaan energi yang tidak bisa diperbaharui seperti minyak dan batu bara, khususnya di negara maju.

Bila bumi tempat kita berpijak makin memanas maka serentetan bencanalah yang datang. Bencana yang timbul diakibatkan oleh naiknya permukaan air laut, perubahan pola curah hujan, perubahan iklim dan naiknya suhu air laut. Letak geografis Indonesia sangat potensial untuk menderita kerugian akibat naiknya permukaan air laut. Hasil studi ASEAN Development Bank (ADB) menunjukkan angka yang mengerikan. Untuk kenaikan 60 sentimeter saja, Indonesia bakal merugi 11,3 miliar dolar AS per tahun. Angka ini dihitung mulai dari terendamnya lahan pertanian, perikanan, hutan bakau dan perumahan di sepanjang pantai. Naiknya permukaan laut juga berpotensi menenggelamkan lima pelabuhan besar, melumpuhkan jaringan jalan sepanjang 1000 kilometer dan merusak daerah pariwisata. Kerugiannya diperkirakan mencapai 12 miliar dolar AS per tahun.³⁴

Sementara itu, perubahan pola curah hujan juga dapat mengancam lahan pertanian. Pertanian di daerah dataran rendah menanggung resiko habis diterjang banjir. Pertanian di dataran tinggi bakal hancur karena tanah longsor. Diperkirakan kerugian yang ditanggung sektor pertanian sebesar enam miliar dolar AS per tahun.³⁵ Bencana selanjutnya datang dari naiknya suhu air laut. Organisme lautan tropis sangat rentan terhadap perubahan suhu air laut. Suhu air laut naik sedikit saja akan memberi dampak terhadap pertumbuhan dan kecepatan produktivitasnya.

Dampak pemanasan global sudah sangat nyata. Protokol Kyoto merupakan upaya skala internasional untuk menghentikan laju pemanasan bumi. Negara-negara yang menandatangani protokol tersebut wajib untuk mengurangi pelepasan enam jenis gas utama sekurang-kurangnya lima per seratus selama tahun 2008-2012. Jepang sebagai tuan rumah merupakan negara industri pertama yang menandatangani protokol

³⁴ Agus P. Sari, wawancara dengan *Majalah Ozon*, Juli 2000, hal. 16.

³⁵ "Upaya Memecah Rumah Kaca," *loc cit.*, hal. 16

tersebut. Kemudian menyusul 15 negara Eropa ditambah Kanada, Monaco, Brazil dan Norwegia. Amerika Serikat belum bersedia menandatangani, padahal negara besar ini merupakan pemasok utama gas karbon dioksida.

Amerika Serikat tampaknya masih belum bersedia menerima protokol ini. Menurut Senator Amerika Chuck Hegel, protokol itu tidak banyak menolong menyelamatkan lingkungan karena membiarkan emisi gas negara berkembang seperti Cina, Meksiko, India, Indonesia dan 130 negara lainnya. Sedangkan Amerika merasa bakal merugi bila harus menurunkan emisi gas rumah kaca hingga tujuh persen di bawah emisi 1990. Senator dari Partai Republik daerah Nebraska ini menyebutkan sejumlah kerugian bila Amerika Serikat meratifikasi Protokol Kyoto. Perekonomian Amerika bakal memburuk, yang mengakibatkan hilangnya jutaan pekerjaan dan menaikkan harga energi. Sikap Amerika itu, menurut Agus P. Sari (Direktur Eksekutif Yayasan Pelangi), tidak lepas dari lobi para pengusaha minyak bumi, mobil dan serikat perdagangan negara tersebut. Bahkan mereka melakukan kampanye dengan biaya sebesar 13 juta dolar AS untuk mempengaruhi publik bahwa perjanjian iklim yang ketat mengakibatkan naiknya harga barang beberapa kali lipat.³⁶

Beberapa waktu yang lalu di Jakarta, 2 Juni 2000, diadakan konsultasi negara-negara berkembang untuk membahas kembali perjanjian Kyoto. Pertemuan ini memiliki dua tujuan yakni bertukar pikiran di antara negara berkembang dan sekaligus memberi bukti kepada negara-negara maju bahwa negara dunia ketiga berusaha mengurangi dampak rumah kaca. Kepentingan negara berkembang terhadap kebijakan pembatasan emisi adalah bahwa negara-negara berkembang rentan secara geografis dan sumber pangan di negara-negara agraris belum aman. Perubahan iklim bisa sewaktu-waktu memporakporandakan tatanan kehidupan .

Protokol Kyoto tetaplah upaya paling konkret untuk menghentikan laju pemanasan global. Namun protokol ini terancam tidak berlaku bila

³⁶ Agus P. Sari, *loc cit.*, hal. 16.

sampai tahun 2002 belum diratifikasi oleh 55 negara. Karena menurut ketentuan, berlakunya protokol penurunan emisi gas rumah kaca menuntut ratifikasi dari 55 negara dalam waktu lima tahun. Padahal, sampai saat ini baru 34 negara yang meratifikasi protokol tersebut.³⁷ Protokol Kyoto tampaknya telah menjadi wacana politik. Persoalannya kini adalah bagaimana meyakinkan negara-negara besar untuk meratifikasinya. Bukan tidak mungkin bahwa jika Protokol Kyoto tidak diratifikasi maka bakal terjadi bencana di kemudian hari. Semua negara yang prihatin dengan lingkungan global mengharapkan ratifikasi dipercepat.

Terkait dengan persoalan ini, perlu diperhatikan juga mengenai masalah penipisan lapisan ozon. Pemanasan global dan penipisan ozon stratosfer, saling memperkuat dalam lingkaran umpan-balik positif yang rumit. Pemanasan global meningkatkan jumlah uap air di seluruh atmosfer dan memerangkap panas infra merah di bagian bawah langit yang seharusnya memancar kembali ke angkasa, dengan melalui stratosfer. Akibatnya, stratosfer menjadi dingin ketika atmosfer bawah menjadi panas. Stratosfer yang dingin dengan jumlah uap air lebih banyak berarti akan ada lebih banyak kristal es dalam lapisan ozon, terutama di kawasan kutub, di mana klorofluorokarbon (CFC) bercampur dengan ozon di hadapan es, sehingga menipiskan ozon dengan laju lebih cepat. Makin tipis lapisan ozon, makin kuat radiasi ultraviolet yang menimpa permukaan bumi dan semua organisme yang hidup di sana.³⁸

Ozon (O_3), bentuk oksigen terdiri dari tiga atom, adalah satu-satunya gas dalam atmosfer yang dapat mencegah penyinaran (radiasi) ultraviolet matahari yang berbahaya bila mencapai permukaan bumi. Laporan ilmiah yang dikeluarkan pada tahun 1988 mengemukakan bahwa lapisan ozon yang mengelilingi seluruh dunia terkikis lebih cepat daripada yang pernah diramalkan sebelumnya. Antara tahun 1969 dan 1986, konsentrasi rata-rata ozon global di stratosfer telah berkurang kira-kira dua persen.³⁹

³⁷ "Upaya Memecah Rumah Kaca," *loc cit*, hal.16

³⁸ Gore, *op.cit.*, hal. 49

³⁹ Cynthia Pollock Shea, "Melindungi Lapisan Ozon," dalam *Dunia di Tepi Jurang* (Terjemahan), Penyunting Lester R. Brown, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990, hal. 90-91.

Dengan berkurangnya ozon di lapisan atas atmosfer, bumi menerima lebih banyak radiasi ultraviolet yang mendorong kanker kulit dan katarak dan menekan sistem kekebalan manusia. Hasil panen yang berkurang, perikanan laut yang menyusut, kerusakan material, dan meningkatnya kabut bercampur asap, juga disebabkan oleh tingkat radiasi yang lebih tinggi. Gejala ini bersifat global dan akan mempengaruhi kesejahteraan tiap orang di dunia.⁴⁰

Sebagaimana pemikiran-pemikiran yang muncul di KTT Bumi Rio, terjadinya pemanasan global dan penipisan lapisan ozon ini terkait erat dengan kondisi atmosfer. Atmosfer memang mengalami tekanan semakin besar dari gas-gas rumah kaca yang mengancam akan mengubah iklim dan dari bahan-bahan kimia yang menipiskan lapisan ozon. Dalam masalah ini IPU merekomendasikan: semua negara untuk segera meratifikasi dan melaksanakan prinsip-prinsip Konvensi Perubahan Iklim (*Convention on Climate Change*). Saat mengikuti KTT Bumi Rio, Indonesia menandatangani Konvensi Perubahan Iklim tersebut. Konvensi Perubahan Iklim memuat prinsip-prinsip, antara lain, sebagai berikut: mengatur stabilisasi konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat yang tidak membahayakan sistem iklim dunia; tanggung jawab negara maju untuk mengadakanantisipasi mengenai perubahan iklim dan bantuan bagi negara berkembang yang rawan terhadap perubahan iklim; serta perlunya komitmen, khususnya negara maju untuk segera membatasi emisi gas rumah kaca dan membantu mengembangkan pengendapan rumah kaca.

IPU juga merekomendasikan semua negara untuk mengkaji kembali dan memperbaiki keseluruhan peraturan perundang-undangan nasionalnya sehingga mendukung pelaksanaan Konvensi; melalui perundingan bersama menentukan sasaran-sasaran yang ingin dicapai dan jadwal atau rencana pengurangan emisi di semua negara, khususnya di negara-negara industri. Mengenai hal ini telah dikemukakan terdahulu, yakni menyangkut penerapan Protokol Kyoto. IPU juga menekankan

⁴⁰ Shea, *Ibid.*, hal. 91.

bahwa untuk kepentingan jangka panjang perlu dikembangkan pengembangan informasi terpadu yang nantinya dapat digunakan oleh para pengambil keputusan dalam menilai sebab-sebab dan akibat-akibat terjadinya perubahan iklim. Untuk itu, IPU mendesak UNEP untuk mengembangkan *Information Unit on Climate Change (IUCC)*, yang secara erat bekerja sama dengan IPU, yakni sebuah sistem informasi untuk mengingatkan anggota-anggota parlemen tentang hal-hal yang berkaitan dengan perubahan iklim.⁴¹

Dan sehubungan dengan rekomendasi yang tertuang dalam Agenda 21 KTT Bumi, IPU mendesak semua negara untuk: lebih efisien menggunakan energi dalam proses produksi, pengiriman, distribusi dan pemakaiannya; mengurangi akibat-akibat buruk terhadap lingkungan dari sektor-sektor industri, transport dan proses pembangunan lainnya; merealisasikan sasaran-sasaran konvensi-konvensi internasional untuk melindungi lapisan ozon; meningkatkan upaya-upaya untuk mengurangi pencemaran udara lintas batas; mengembangkan strategi-strategi untuk mengurangi akibat-akibat buruk yang disebabkan oleh radiasi ultraviolet yang mencapai permukaan bumi sebagai akibat dari menipis dan berubahnya lapisan ozon stratosfer; dan mengembangkan sumber-sumber energi yang dapat diperbarui.⁴²

IV. Pentingnya Pembangunan Berkelanjutan

Menanggapi permasalahan lingkungan hidup yang semakin kompleks dan bersifat global ini, IPU mengajak seluruh negara di dunia untuk mau bekerja sama. Hal ini ditegaskan oleh IPU dalam konperensinya di Yaounde (Kamerun), April 1992 dan konperensi-konperensi IPU lainnya. Dalam pandangan IPU, masing-masing negara memiliki perannya sendiri-sendiri dalam mengatasi masalah lingkungan hidup. Negara kaya, dengan dana dan kemampuan teknologi yang dimilikinya, secara leluasa dapat membuat program lingkungan hidup yang kreatif, dan juga dapat

⁴¹ "Protection the atmospher," dalam Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development, *Inter-Parliamentary Bulletin*, No 4/92, hal. 283-284.

⁴² *Ibid*

membantu pengembangan program lingkungan hidup berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan ke seluruh dunia. Pada saat yang bersamaan, negara yang sedang berkembang pun harus mengkritisi kebijakan lingkungan hidupnya dan menjamin bahwa hal ini dilakukan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.⁴³

Di sini terlihat bahwa IPU memang secara tegas menekankan pentingnya konsep pembangunan berkelanjutan, di mana pembangunan dan lingkungan hidup harus saling terkait. Ini artinya, perlindungan lingkungan hidup merupakan bagian penting dalam pembangunan. Kurangnya perlindungan terhadap lingkungan hidup, akan menyebabkan pembangunan kehilangan kekuatan, tenaga dan intensitasnya. Menurut Bank Dunia, antara tahun 1990 dan 2030 penduduk dunia tumbuh mencapai 3,7 milyar, sehingga produksi makanan dibutuhkan dua kali lipat, energi dan *output* industri yang dibutuhkan tiga kali lipat di seluruh dunia, sedangkan di negara-negara berkembang mungkin meningkat lima kalinya.⁴⁴ Pertumbuhan ini dapat membawa dampak terhadap lingkungan hidup.

Walaupun telah terjadi kemajuan pembangunan dunia yang baik selama satu generasi, namun lebih dari satu milyar penduduk dunia masih hidup di bawah garis kemiskinan dan menderita karena tidak mendapat akses terhadap sumber daya seperti pendidikan, jasa kesehatan, prasarana tanah dan kredit yang dibutuhkan untuk mendapat kesempatan hidup yang lebih baik.⁴⁵ Secara universal pembangunan memang diperlukan, namun ada semacam kekhawatiran di mana kendala lingkungan hidup akan membatasi pembangunan dan pembangunan dapat menyebabkan kerusakan yang serius terhadap lingkungan hidup yang pada akhirnya akan merusak kualitas kehidupan. Persoalan-persoalan lingkungan hidup menjadi kenyataan yang serius dan membutuhkan perhatian yang serius pula.

⁴³ Lihat *Inter-Parliamentary Bulletin*, No.3/92

⁴⁴ Lihat Paian Nainggolan, "Pokok-pokok Strategi dan Kebijakan Perdagangan Berkaitan dengan Isu Lingkungan Global," dalam *Ecolabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global*, Jakarta: PT. Bina Rena Pariwisata, 1995, hal. 66.

⁴⁵ *Ibid.* hal. 66.

Hubungan pembangunan dan lingkungan hidup sesungguhnya dapat dilihat dari dua tahap. Tahap pertama, kualitas lingkungan yakni air yang aman dan dalam jumlah yang banyak serta udara yang sehat sebagai bagian dari kesejahteraan yang akan ditingkatkan. Apabila keuntungan yang didapat dengan naiknya pendapatan tetapi diikuti oleh biaya kesehatan yang harus dibayar karena kesehatan dan kualitas lingkungan hidup terganggu sebagai akibat polusi, hal ini tidak dapat dikatakan bahwa pembangunan tersebut telah berhasil. Tahap kedua, kerusakan lingkungan hidup dapat mengurangi arti pembangunan dan produktivitas di masa depan. Tanah yang makin berkurang kesuburannya, lapisan penyaring air tanah yang rusak, dan ekosistem yang rusak dapat menurunkan pendapatan di masa datang.⁴⁶ Sehingga perlu diusahakan kebijakan pertumbuhan yang efisien dan merupakan pelengkap dari perlindungan lingkungan dan mengidentifikasi bagaimana menyeimbangkan faktor-faktor yang tidak semuanya dapat dimaksimumkan secara bersamaan. Yang paling penting adalah mengurangi kemiskinan dan meningkatkan pelayanan untuk lingkungan atau kebijakan ekonomi yang dapat memberikan keuntungan yang besar terhadap lingkungan.

Agenda 21 KTT Bumi Rio juga menegaskan hal ini, di mana sasaran strategi pembangunan yang baik adalah mencapai pembangunan ekonomi yang bertanggung jawab dari segi sosial, sekaligus melindungi basis sumber daya dan lingkungan hidup demi keuntungan generasi yang akan datang. Strategi-strategi itu perlu dikembangkan melalui partisipasi yang seluas mungkin. Para pengambil keputusan, yang terbiasa dengan pendekatan sektoral yang sempit, sebaiknya beralih ke pendekatan yang mampu memadukan masalah lingkungan ke dalam keputusan yang menyangkut pembangunan berkelanjutan. Untuk itu diperlukan perubahan dalam pengumpulan informasi, teknik pengolahan dan perencanaan.

Dalam kaitan ini, IPU merekomendasikan bahwa semua negara agar mengkaji kembali peraturan perundang-undangan, struktur administrasi, kebijakan-kebijakan fiskal dan ekonomi nasionalnya, kalau perlu diperbaiki,

⁴⁶ *Ibid.* hal. 67.

untuk menjadi lebih efektif dan saling menunjang bagi proses pembangunan yang berkelanjutan. Secara khusus kepada parlemen-parlemen, IPU mendesak untuk segera menelaah dan mengkaji kembali berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku selama ini yang ada kaitannya dengan persoalan lingkungan hidup dan pembangunan. Peraturan perundang-undangan yang sekiranya tidak menunjang proses pembangunan berkelanjutan sudah tentu harus segera diganti. Pelibatan wanita dan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat dalam proses pembuatan undang-undang dan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan harus mendapat perhatian.⁴⁷

Di sinilah antara lain peran yang dapat dilakukan parlemen. Dengan fungsi legislasi yang dimilikinya ia dapat mengambil inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang yang mendukung proses pembangunan berkelanjutan atau mendesak pemerintah untuk mengajukan hal ini. Dalam proses pembuatan rancangan undang-undang itulah parlemen dapat secara kreatif membangun aturan yang di dalamnya memuat prosedur, aturan main yang menyangkut proses pembuatan kebijakan dan anggaran, yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan pembangunan.

Sementara kepada pemerintah di seluruh dunia, IPU mendesaknya untuk menguji kembali secara kritis kebijakan-kebijakan, strategi-strategi dan institusi-institusi nasionalnya dan mengusulkan untuk memperbaharuihnya sehingga mendukung proses pembangunan yang berkelanjutan. Kebijakan-kebijakan, strategi-strategi dan berbagai tindakan nasional maupun regional dalam kerangka pembangunan berkelanjutan tersebut seyogianya pula tidak bertentangan dengan konvensi-konvensi dan protokol-protokol global. Oleh karena itu sangat penting menjaga keserasian antara kebijakan nasional, regional dan global dalam hal kebijakan lingkungan dan pembangunan.

⁴⁷ Lihat Rekomendasi IPU dalam "Final Document of the Inter-Parliamentary Conference on Environment dan Development," Brasil, 23-27 November 1992. Khusus mengenai pelibatan wanita dalam proses pengambilan keputusan politik, lihat resolusi IPU "Parliamentary Action for Womens's Access to and Participation in Decision-Making Structures Aimed at Achieving True Equality for Women," Konperensi IPU ke-93, Madrid, 1 April 1995.

IPU juga mengingatkan bahwa upaya internasional untuk melindungi lingkungan hidup tidak akan ada artinya jika tidak mendapat dukungan yang pantas dari pemerintah di seluruh dunia. Oleh karena itu kemauan politik (*political will*) yang tulus dari setiap pemerintah untuk saling membantu sangatlah diperlukan. Termasuk di sini, kesediaan dari negara-negara maju untuk mau membantu negara-negara berkembang dalam hal keuangan dan transfer teknologi sangatlah penting. Dan yang tidak kalah penting adalah memerangi kemiskinan sejumlah negara di dunia, karena kerusakan lingkungan hidup tidak dapat dipisahkan juga dari kemampuan ekonomi suatu negara.⁴⁸

Berkaitan dengan perlunya pemantauan kualitas lingkungan hidup, secara khusus IPU mendesak UNCED untuk menyempurnakan penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup dan menetapkan mekanisme yang efektif bagi pemantauan kualitas lingkungan hidup serta menilai kembali kerugian-kerugian dan manfaat-manfaat dari proses pembangunan selama ini. Hasil-hasil dari pemantauan dan penilaian tersebut harus diumumkan secara terbuka untuk dikaji secara bebas. UNEP sebagai salah satu badan perwakilan PBB dapat melakukannya.

IPU memang memberikan prioritas tinggi pada UNEP (Program Lingkungan PBB) untuk menjalankan perannya secara efektif dan lebih berarti. UNEP sendiri didirikan sebagai tindak lanjut dari Konferensi PBB mengenai Lingkungan Hidup di Stockholm tahun 1972. Kegiatan institusi di bawah naungan PBB yang bermarkas di Nairobi (Kenya) ini terutama mendorong kegiatan dan menggalakkan kesadaran di bidang lingkungan di seluruh dunia. Badan tersebut mengkoordinasikan kegiatan lingkungan semua badan PBB dan bekerja sama dengan Pemerintah, masyarakat ilmuwan dan bisnis serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat,

⁴⁸ Lihat Resolusi IPU "International Co-operation and National Action to Support Social and Economic Development and Effort to Combat Poverty," Konferensi IPU ke-92, Kopenhagen, 17 September 1994. Menyangkut keuangan dan transfer teknologi, lihat Deklarasi IPU "The Follow-Up to Rio: Financing and Transfer of Technology," sidang ke-158 Dewan Antar-Parlemen, Istanbul, 20 April 1996. Sementara mengenai teknologi ramah lingkungan, lihat "Tokyo Compact" dalam "Asia and Pacific Inter-Parliamentary Conference on Science and Technology for Regional Sustainable Development," Tokyo, 13-17 Juni 1994.

termasuk kelompok wanita dan pemuda. Mencakup masalah lingkungan yang luas, UNEP memusatkan kegiatannya pada masalah-masalah seperti perubahan atmosfer dan iklim, penipisan lapisan ozon, sumber air bersih, laut dan daerah pantai, kerusakan hutan dan penggundulan daratan, keanekaragaman hayati, bioteknologi, kesehatan dan keselamatan yang berkaitan dengan zat-zat kimia. Salah satu pelayanan UNEP yang paling penting adalah Sistem Pemantauan Lingkungan Global (GEMS). Sistem ini memusatkan perhatian pada masalah-masalah penting yang bertalian dengan kepedulian lingkungan, termasuk iklim dan atmosfer, laut, sumber bumi yang bisa diperbarui, pencemaran lintas batas dan dampak pencemaran terhadap kesehatan. Badan ini juga aktif di bidang lingkungan kerja, energi, teknologi dan pemukiman manusia. UNEP memanfaatkan semua sarana yang ada padanya untuk meningkatkan kesadaran publik dan mendorong gerakan masyarakat serta lembaga-lembaga swadaya untuk menangani masalah global, regional dan lokal.⁴⁹

IPU juga berharap bahwa semua institusi di bawah naungan PBB dan bank-bank pembangunan multilateral mau mengumumkan secara berkala sasaran-sasaran dan strategi-strategi lingkungan hidup negara-negara di dunia yang dikaitkan dengan proses pembangunan berkelanjutan. Hal yang tidak kalah penting yang diingatkan oleh IPU adalah perlunya terjalin koordinasi yang lebih baik di segala tingkatan, seperti antara negara-negara donor (*donor countries*), badan-badan perwakilan (*agencies*) dan penerima bantuan (*beneficiaries*) agar bantuan bagi program pembangunan berkelanjutan lebih berhasil.

IPU juga menilai bahwa komitmen setiap negara untuk mau menghormati perjanjian-perjanjian yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan adalah pijakan yang sangat penting. Karena dengan demikian suatu negara (misalnya negara industri maju) yang mau menanamkan investasinya untuk suatu proyek di negara lain (negara berkembang) tidak dapat mengabaikan begitu saja faktor perlindungan

⁴⁹ *Pengetahuan Dasar Mengenai Perserikatan Bangsa-Bangsa*, Kantor Penerangan PBB, 1993, hal. 139-140.

lingkungan hidup. Kalau perlu setiap investor dari suatu negara yang ingin mengembangkan usahanya melalui pendirian proyek di negara lain membawa juga program perlindungan lingkungan hidup. Pengorbanan seminimal mungkin faktor lingkungan hidup harus menjadi pegangan. Oleh karena itu, pola konsumsi dan produksi pun harus mendukung pembangunan berkelanjutan.⁵⁰

Perlu diperhatikan pula bahwa pembangunan berkelanjutan hanya mungkin dicapai jika ada perubahan sikap dari masyarakat itu sendiri dalam hal menghargai lingkungan hidupnya. Jika selama ini dalam setiap proses pembangunan, faktor lingkungan hidup sering terabaikan dan banyak menjadi korban pembangunan itu sendiri, maka dalam kerangka pembangunan berkelanjutan hal itu tidak boleh lagi terjadi, karena pembangunan berkelanjutan sangat menekankan minimum environmental cost. Ini berarti bahwa pengorbanan seminimal mungkin faktor lingkungan hidup harus tercermin dalam setiap aktivitas pembangunan. Dengan demikian untuk merealisasikan pembangunan berkelanjutan dalam skala global, perlu adanya visi bersama dari masyarakat dan pemerintahan di muka bumi.

Dalam kaitan ini, perlu dibangun semacam "Rencana Aksi Agenda 21" (*Agenda 21 Action Plan*) dengan berbagai ketentuan, sasaran, dan prioritas yang masuk akal. Rencana aksi ini harus mencakup aksi nasional dan regional secara terpadu, yang dikoordinasi oleh institusi-institusi internasional, sehingga tidak terjadi penyimpangan sasaran. Karena proses pembangunan yang selama ini terjadi sebelum adanya kesadaran untuk mengkaitkan lingkungan hidup dan proses pembangunan ternyata lebih banyak mengabaikan masalah lingkungan hidup sehingga mengancam proses pembangunan itu sendiri. Untuk itu dalam memasuki abad 21 ini, dan memang menjadi rekomendasi IPU juga, perlu dibangun aksi bersama antar masyarakat di seluruh dunia untuk menyelamatkan bumi. Aksi bersama itu perlu dibarengi dengan pertanggung-jawaban yang jelas antara negara industri maju dan negara sedang berkembang,

⁵⁰ Lihat Deklarasi IPU "Measures Required to Change Consumption and Production Patterns with a View to Sustainable Development," Konferensi IPU ke-97, Seoul, 14 April 1997.

karena kapasitas dan karakternya yang berbeda, dalam hal menjamin keberlangsungan proses pembangunan berkelanjutan.

Dalam kaitan ini, KTT Bumi (UNCED) di Rio de Janeiro adalah sangat penting dan memiliki arti yang sangat strategis bagi upaya perlindungan lingkungan hidup setelah Konperensi Stockholm dua puluh tahun sebelumnya. Karena melalui UNCED inilah pemerintahan di seluruh dunia memiliki kesempatan bersama untuk memberdayakan kembali berbagai institusi yang ada (di bawah PBB), yang selama ini memberikan perhatian secara tersendiri terhadap masalah lingkungan hidup dan pembangunan. Dan melalui mekanisme yang ada, badan-badan PBB dapat mengkaji kebutuhan-kebutuhan, kebijakan-kebijakan, memprakarsai dan mengkoordinasikan tindakan bagi kepentingan pembangunan berkelanjutan dan memonitor serta melaporkan perkembangannya.

UNCED merupakan titik pangkal suatu gerakan untuk membangun kehidupan masyarakat yang hidup berdampingan secara damai, menjunjung tinggi martabat kemanusiaan dan peduli terhadap kelangsungan hidup dan produktivitas bumi. IPU menghargai upaya-upaya UNCED yang secara sungguh-sungguh mencoba mendefinisikan kembali pengertian pembangunan, yang seyogianya diartikan secara bijak. Pembangunan tidaklah semata-mata menyangkut aktivitas ekonomi atau suatu cara menyelesaikan masalah kehidupan secara temporer, tapi lebih dari itu ia harus mengandung pemikiran yang rasional (*rationality*), kesetiakawanan (*solidarity*) dan keadilan (*equity*), serta menjamin kelangsungan hidup secara layak semua isi bumi.

Selain itu, perlu dibuka struktur kerja sama internasional yang lebih luas agar lebih melibatkan partisipasi publik dari yang ada sekarang. Masukan dari masyarakat ilmiah dan organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO) terhadap perjanjian-perjanjian tentang lingkungan hidup dan pembangunan harus didorong dan diperluas. Hal ini mengingat kompleksitas permasalahan dan juga keterbatasan institusi tertentu yang selama ini menggeluti persoalan lingkungan hidup dan pembangunan.

V. Kesimpulan

Lingkungan hidup merupakan diskursus universal, karena lingkungan hidup merupakan agenda atau wacana yang diperbincangkan oleh berbagai kalangan. Agenda lingkungan hidup, sangat terkait dengan keselamatan sistem kehidupan manusia dan alam sekitarnya (ekosistem). Dengan demikian sangat penting untuk mendefinisikan pengertian dasar atau filosofi lingkungan.

Lingkungan hidup merupakan satu kesatuan ruang dengan segala sumber daya alam, termasuk manusia dan aktivitas sosial ekonominya dan seluruh interaksi antar sumber daya alam yang membentuk suatu sistem lingkungan. Secara implisit dapat dipahami, bahwa lingkungan hidup merupakan suatu sistem kehidupan dari elemen-elemen yang saling mempengaruhi antara satu elemen dengan elemen lainnya. Dengan kata lain tidak satu pun elemen kehidupan yang mencapai ruang alam semesta ini bersifat indepenpen atau tidak saling membutuhkan dan saling mempengaruhi. Tentunya antara manusia dan sumber daya alam yang dapat diperbaharui seperti hewan dan tumbuhan, dengan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, misalnya minyak dan gas bumi, begitu juga bahan mineral lainnya, merupakan suatu kesatuan sistem yang saling mempengaruhi. Dan tidak ada satu pun di antara ketiga *resources* itu dapat hidup secara terpisah, namun ketiganya dapat menjadi *sustainable* manakala terjadi relasi di antara ketiganya.

Meskipun manusia dengan segala keunggulannya, ia tidak dapat menjalankan dan melangsungkan kehidupan dalam membangun peradaban tanpa kebutuhan terhadap kedua *resources* di atas. Manusia dengan supremasi intelektual mendayagunakan potensi *natural resources* sekaligus melestarikannya. Hal ini dimaksudkan agar semua *natural resources* tetap lestari, maka dengan penggunaan potensi alam tidak dibenarkan untuk melampaui batas sehingga dapat menimbulkan eksploitasi atau dapat mengancam kelestarian alam. Oleh karenanya yang terpenting bagi manusia adalah dapat mengelola semua potensi alam yang ada menjadi energi kehidupan yang berguna dan terus lestari.

Dengan ini akan memberikan jaminan terhadap kesinambungan hidup seluruh makhluk hidup yang ada.

Manusia memang memiliki potensi luar biasa untuk menguasai alam dibandingkan dengan makhluk hidup lainnya. Tetapi ini tidak berarti bahwa manusia mampu dan boleh mengeksploitasi secara maksimal dan tidak bertanggung jawab untuk kepentingannya. Sikap hidup ingin menguasai alam dan ingin mengeksploitasi sebesar-besar demi kepentingan sendiri merupakan sumber utama terjadinya krisis lingkungan seperti sedang terjadi dewasa ini. Oleh karenanya perlu dibangun suatu kondisi masyarakat, baik di tingkat lokal, regional maupun global, di mana kebutuhan dan keinginan manusia dapat terpenuhi tanpa harus merusak lingkungan alam semesta.

Namun masalahnya, keinginan masyarakat untuk membangun lingkungan hidupnya nyaman tidaklah mudah. Karena kerusakan lingkungan hidup kini sudah tidak lagi semata-mata menjadi permasalahan di tingkat lokal atau nasional, namun telah menjadi pula masalah global. Oleh karenanya, setiap masyarakat di muka bumi harus mau bekerja sama satu sama lain untuk mengatasinya secara bersama dan dilakukan secara konsisten berkesinambungan. Karena persoalan lingkungan hidup tidak semata-mata menyangkut kehidupan generasi masa kini, tapi juga menyangkut eksistensi generasi masa datang. Dengan demikian, kerangka pemikiran pembangunan berkelanjutan sangatlah penting, karena pembangunan yang berkelanjutan merupakan kesinambungan dari proses pembangunan intragenerasi yang menjadikan dan memperhitungkan kepentingan generasi mendatang.

IPU sebagai perwakilan antar parlemen sedunia sudah tentu memahami bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah menjadi permasalahan global. Kepedulian IPU ini terlihat dari berbagai konferensi atau sidang yang pernah dilaksanakannya yang berkaitan dengan isu lingkungan hidup dan pembangunan. Untuk menunjukkan betapa pentingnya isu lingkungan hidup, IPU telah menjadikannya sebagai salah satu bidang kegiatan dalam Areas of Activity IPU sendiri, yakni sebagai bagian dari bidang Sustainable Development.

IPU pun dapat memainkan perannya, karena persoalan lingkungan hidup jelas sekali berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat. Berbagai konperensi IPU dan hasil-hasilnya yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan pembangunan merupakan rekomendasi yang tampaknya perlu diperhatikan pula oleh pemerintah dan semua pihak, karena dalam mengatasi persoalan lingkungan hidup keterpaduan visi dan aksi sangatlah penting. Oleh karenanya, IPU senantiasa berkoordinasi secara fungsional dengan PBB, dan sebagai salah satu institusi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen di dunia, IPU tidak diragukan lagi sangat strategis peranannya dan dapat saling mengisi dengan institusi internasional yang lain dalam hal perlindungan lingkungan hidup global. Artinya, ada semangat kemitraan global untuk melestarikan, melindungi dan memulihkan kondisi dan integritas dari keadaan ekosistem dunia.

ooOOoo

DAFTAR PUSTAKA

- Deklarasi Sidang Dewan IPU ke-158. "The Follow-UP to Rio: Financing and Transfer of Technology." Istanbul, 20 April 1996.
- Deklarasi Konperensi IPU ke-97. "Measures Required to Change Consumption and Production Patterns with a view to Sustainable Development." Seoul, 14 April 1997.
- Final Document of the Asia and Pacific Inter-Parliamentary Conference on Science and Technology for Regional Sustainable Development. "Tokyo Compact." Tokyo, 13-17 Juni 1994.
- Gore, Al. *Bumi dalam Keseimbangan. Ekologi dan Semangat Kemanusiaan*. Jakarta: Yayasan Obor, 1994.
- "Hari Lingkungan Hidup Sedunia: Peduli dan Berbagi." Kompas, 2 Juni 1992, hal. 12.
- Human Exposure Assess for Airbone Pollutants. *Advances and Opportunities*. Washington, D.C.: National Academy Press, 1991.
- Inter-Parliamentary Conference on Environment and Development. "Final Document" Konperensi Antar Parlemen tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Brasil, 23-27 November 1992, Inter-Parliamentary Bulletin No. 4/92.
- Keating, Michael. *Bumi Lestari Menuju Abad 21 (judul asli: Agenda for Change)*. Jakarta: Konphalindo, 1994.
- Matthews, Jessica Tuchman (penyunting). *Preserving the Global Environment: The Challenge of Shared Leadership*. New York: W.W. Norton, 1991.
- Nainggolan, Paian. "Pokok-pokok Strategi dan Kebijakan Pelaksanaan Perdagangan Berkaitan dengan Isu Lingkungan Global," dalam *Ecolabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global*. Jakarta: PT. Bina Rena Pariwara, 1995, hal. 65-86.

- "Pengetahuan Dasar Mengenai Perserikatan Bangsa-Bangsa." Jakarta: Kantor Penerangan PBB (UNIC), 1993, hal. 139-141.
- Resolusi Konperensi IPU ke-92. "International Co-operation and National Action to Support Social and Economic Development and Efforts to Combat Poverty." Copenhagen, 17 September 1994.
- Resolusi Konperensi IPU ke-93. "Parliamentary Action for Women's Access to and Participation in Decision-Making Structures Aimed at Achieving True Equality for Women." Madrid, 1 April 1995.
- Resolusi Konperensi IPU ke-95. "Conservation of the World Fish Stocks in Order to Provide an Important Source of Protein and Ensure the Continued Viability and Economic Stability of Fishing Around the World." Istanbul, 19 April 1996.
- Ryan, John C. "Melestarikan Keanekaragaman Hayati," dalam *Jangan Biarkan Bumi Merana*. Penyunting Lester R. Brown, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993, hal. 14-54.
- Seperempat Abad ASEAN*. Proyek Kerjasama Antar Negara ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN dan Departemen Luar Negeri, 1994.
- Shea, Cynthia Pollock. "Melindungi Lapisan Ozon," dalam *Dunia Di Tepi Jurang Kebinasaan*. Penyunting Lester R. Brown, dkk, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990, hal. 90-110.
- Soekartiko, Bambang. "Strategi dan Kebijakan Sektor Berkaitan dengan Isu Lingkungan Hidup Global," dalam *Ecolabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global*. Jakarta: PT. Bina Rena Pariwara, 1995, hal. 42-64.
- Soemarwoto, Otto. "Ekoefisiensi: Strategi Peningkatan Daya Saing di Pasar Global," dalam *Ecolabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global*. Jakarta: PT. Bina Rena Pariwara, 1995, hal. 24-41.
- "Statement of Principles for a Sustainable Planet." *Inter-Parliamentary Bulletin*, No.3/92.

Tenth Non-Aligned Summit. *Final Documents*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992.

"The Nairobi Conference on Environment." *Inter-Parliamentary Bulletin*, No.1/1985.

"The Views of Parliamentarians on the Main Directions of the United Nations Conference on Environment and Development and Its Prospects." Hasil dari Konperensi IPU ke-87, Yaounde 11 April 1992.

United Nations Environment Programme Environment Brief No. 4. *Hazardous Chemicals*. Nairobi, Kenya: UNEP/GEMS, 1997.

"Upaya Memecah Rumah Kaca." Majalah Ozon, Juli 2000, hal. 15-16.

"Water: The Means Required to Preserve, Manage and Make the Best Use of the Essential Resource for Sustainable Development." Resolusi Konperensi IPU ke-100, Moskow, 11 September 1998.

"Waste Management for a Healthy Environment." Resolusi Konperensi IPU ke-91, Paris, 26 Maret 1994.

BAB VI

KAJIAN TERHADAP RESPONS IPU ATAS HAM, DEMOKRATISASI DAN GLOBALISASI

Oleh : Poltak Partogi Nainggolan*

I. Pendahuluan

Situasi keamanan dunia pasca Perang Dingin sangat berbeda dengan masa sebelumnya. Di masa Perang Dingin, situasi keamanan dunia lebih terkendali, karena ketegangan yang terjadi di berbagai belahan dunia secara dominan bersumber dari rivalitas antara dua negara adikuasa, yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet. Sementara, di masa pasca Perang Dingin, setelah kekuatan adidaya Uni Soviet runtuh, dan terjadi pergeseran dari konstelasi *bipolar* ke *multipolar*, stabilitas dunia terganggu, sebab Amerika Serikat secara sepihak sulit mengontrol stabilitas berbagai kawasan.

Memudarnya komunisme sebagai ideologi alternatif dan Uni Soviet sebagai negara model, telah berpengaruh pula terhadap surutnya pengaruh ideologi modern sebagai alat kohesi sosial.¹ Yang muncul kemudian adalah disintegrasi negara bangsa (*nation state*) ke dalam ikatan-ikatan yang lebih kecil, primordialisme, apakah itu etnik, agama dan bahasa. Landasan nasionalisme sebagai pemersatu pun, di beberapa tempat mengalami kegoyahan, karena tergeser oleh konsep yang lebih sempit yang berdasarkan ikatan etnik atau yang kemudian dikenal dengan nasionalisme etnik, seperti di Serbia. Sementara, agama juga mendapat tempat yang khusus sebagai alat pemersatu baru, seperti halnya di Kroatia yang Katholik dan Bosnia-Herzegovina yang Islam, serta Kosovo.² Memudarnya ideologi modern dan runtuhnya Uni Soviet, yang diikuti oleh

* Penulis adalah Peneliti Madya untuk bidang Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI

¹ Lihat, antara lain, Jonathon Alter (1999-2000), *From the Prison of the 'Isms'*, *Newsweek*, December 27- January 3, hal. 33.

² *Idem*.

bubarnya Yugoslavia, memberi efek domino kepada negara-negara lain yang berbentuk *nation* ataupun *multi-nation state*, berupa imbas disintegrasi, sebagaimana yang dialami oleh Indonesia, Rwanda, Burundi, Kongo dan lain-lain, dan bahkan negara maju, seperti Inggris dalam masalah Skotlandia dan Irlandia.

Perubahan konstelasi politik dunia membawa perubahan terhadap situasi keamanan internasional. Perubahan dalam pengaruh hegemoni ideologi memberi implikasi pula atas nilai-nilai yang mempersatukan masyarakat dalam entitas politiknya. Sementara, eksistensi kedaulatan negara, dalam hubungannya dengan implementasi Hak Asasi Manusia (HAM) dan demokratisasi, dipertanyakan kembali di masa pasca Perang Dingin ini, dalam hal mana berbagai perubahan telah terjadi.

II. Permasalahan

IPU (*Inter-Parliamentary Union*), sebagai sebuah organisasi dunia yang merepresentasikan parlemen-parlemen yang ada di dunia ini, sejak awal didirikannya pada tahun 1889, atau lebih dari 100 tahun lalu, telah menggariskan salah satu tujuannya sebagai organisasi multilateral yang memberikan kontribusi bagi upaya mewujudkan perdamaian dunia. Didirikannya IPU di Jenewa, Swiss, yang kemudian dijadikan kantor resmi sekretariat organisasi dunia tersebut, turut merefleksikan sikap netral yang dianut negara di mana organisasi dunia itu bermarkas. Sebagaimana dapat diikuti dari perkembangan sejarah dunia, eksistensi IPU tidak dapat dilepaskan dari konteks situasi dan kondisi dunia yang ada pada masa itu, yang tidak dapat dilepaskan dari konflik-konflik antar negara dan lintas kawasan, dua kali Perang Dunia, Perang Dingin, dan masa pasca Perang Dingin seperti yang sedang berlangsung dewasa ini.

Setelah melampaui masa 100 tahun, tentu ingin diketahui, telah sejauh mana organisasi representasi parlemen sedunia ini, dapat memenuhi harapan masyarakat dunia dewasa ini. Dengan kata lain, tanpa melupakan misi awalnya dulu untuk memberikan kontribusi yang berarti terhadap upaya mewujudkan perdamaian dunia, menarik untuk dikaji atau dianalisis

secara mendalam eksistensi dan kinerja IPU pada masa pasca perang Dingin ini, ketika banyak orang telah memperkirakan bahwa ketegangan dan konflik-konflik di berbagai belahan dunia akibat rivalitas antara dua negara adidaya (Uni Soviet versus Amerika Serikat), akan menghilang, seiring dengan runtuhnya Uni Soviet, salah satu negara adidaya yang disebutkan itu.

Mengingat nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM), demokratisasi dan globalisasi adalah tiga hal pokok yang naik ke permukaan dan menjadi wacana serius umat manusia sedunia dalam masa pasca Perang Dingin, maka kajian atau analisis terhadap eksistensi dan kinerja IPU dalam tulisan ini, memusatkan perhatian pada ketiga hal pokok tersebut. Namun, patut dijelaskan, ini bukan berarti kajian atau analisis tidak menyentuh masalah-masalah lainnya yang esensial dan relevan, seperti eksistensi kedaulatan negara dan perlunya dialog yang universal. Sebagai konsekuensinya, wacana tentang kejahatan terhadap kemanusiaan, perlunya perlindungan terhadap kelompok minoritas, wanita, anak, dan anggota parlemen, serta wacana tentang implikasi globalisasi, patut pula dibicarakan.

III. Metodologi Penulisan

Kajian atau analisis terhadap eksistensi dan kinerja IPU ini dilakukan dengan menggunakan sumber referensi utama hasil-hasil Konferensi IPU setelah tahun 1989, mengingat tahun tersebut adalah batas 100 tahun atau seabad sejak awal pendirian IPU dulu, yang menjadi periode awal berakhirnya Perang Dingin, setelah runtuhnya Tembok Berlin, yang menjadi titik pusat perseteruan Barat dan Timur, atau antara Uni Soviet dan Amerika Serikat, yang merepresentasikan dua kekuatan adidaya dunia. Di samping referensi utama dari berbagai Konferensi IPU itu, kajian atau analisis ini juga menggunakan bahan pustaka kontemporer yang relevan dan aktual, yang sering menjadi rujukan atau kutipan dalam berbagai tulisan dan diskusi mengenai HAM, demokratisasi dan globalisasi. Demikian pula, untuk menambah ketajaman kajian dan analisis, turut dipakai di sini referensi berupa majalah, jurnal dan surat-

surat kabar nasional dan internasional yang relevan. Sehingga, kajian atau analisis yang kritis, dan sekaligus mengandung nilai perbandingan (*comparative*), dapat dipresentasikan.

IV. Masalah Hak Asasi Manusia (HAM)

A. Eksistensi Kedaulatan Negara

Dalam satu dasawarsa belakangan, ketika konflik-konflik pasca Perang Dingin bermunculan, sidang-sidang dalam konperensi IPU mulai diwarnai oleh debat-debat mengenai pengimplementasian nilai-nilai HAM. Seiring dengan itu, resolusi-resolusi tentang HAM dihasilkan oleh berbagai sidang-sidang IPU, mulai dari HAM secara umum hingga kasus-kasus pelanggaran HAM di Bosnia-Herzegovina, terhadap anggota parlemen, implementasi bio-etik, hak-hak minoritas dan hukum perang.³

Dalam konteks pembicaraan HAM universal, dunia tidak mengenai tapal batas, baik itu batas tradisi dan kultur, maupun batas fisik negara. Dewasa ini tampaknya dunia internasional dapat memberikan justifikasi intervensi luar atas suatu pelanggaran HAM yang serius di suatu negara. Pelanggaran HAM yang serius dan berat (*gross human rights violation*), serta tidak dapat ditolerir lagi oleh dunia internasional, seperti yang terjadi di Bosnia-Herzegovina, telah menjadi dasar bagi diintroduksinya solusi intervensi militer bagi kasus-kasus serupa yang terjadi di Rwanda, Somalia, Kosovo dan Timor Timur.⁴

Kebijakan yang semula dicurigai sebagai inisiatif negara-negara adidaya untuk sekedar melakukan intervensi kebijakan demi melindungi *vested-interest* mereka ataupun untuk menanamkan kepentingan baru, kini malah amat dibutuhkan dalam situasi di mana terjadi konflik antara kekuatan yang tidak seimbang, berlarut-larut, dan telah mengakibatkan pelanggaran HAM yang besar, tanpa telah dihasilkan suatu resolusi konflik.

³ Lihat *IPU and Human Rights: Human Rights and Humanitarian Law* (2000), <http://www.ipu.org/liste/hr-law.htm>, January 14, hal. 1-2.

⁴ Lihat William Shawcross (1999-2000), *The Deadly Sin of Staying Neutral*, *Newsweek*, December 27 January 3, hal. 19.

Sementara diketahui, intervensi politik selama ini tidak membawa penyelesaian tuntas. Tidak hanya Kepala Negara dari negara-negara adidaya saja, misalnya Clinton, yang setuju dengan perlu dilakukannya intervensi militer dalam kondisi-kondisi tersebut, tetapi belakangan, negarawan dunia seperti Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, juga memberi dukungan terhadap kebijakan tersebut, dengan mengingatkan bahwa eksistensi kedaulatan negara tidaklah dapat dijadikan sebagai alat justifikasi untuk membiarkan berlangsungnya pelanggaran HAM.

Sejalan dengan Clinton yang mengaitkannya dengan bahaya ancaman terhadap demokrasi dan stabilitas dan keamanan kawasan dan dunia, Annan juga sependapat dengan prinsip tidak sakralnya secara persisten kedaulatan negara, jika pelanggaran HAM yang besar dibiarkan berlangsung. Dengan demikian, urusan yang semula dipertahankan sebagai urusan domestik, secara tidak terelakkan menjadi sorotan luar negeri, dan eksistensi kedaulatan nasional menjadi semakin relatif. Sehingga, dewasa ini telah terjadi pergeseran persepsi tentang eksistensi kedaulatan negara, sekalipun PBB belum mengubah ketentuan dalam Piagamnya yang mengatur tentang ini, dan tetap tidak meninggalkan rujukannya terhadap ketentuan Piagamnya itu, jika berbicara tentang bagaimana hubungan antarnegara berdaulat harus dilaksanakan.

Dalam konteks hubungan negara-negara maju dan berkembang, kelompok negara yang pertama mempunyai kekuatan ekonomi dan politik untuk membuat kedaulatan nasionalnya tidak tersentuh sedikitpun. Sedangkan kelompok negara yang disebutkan belakangan, karena kelangkaan kekuatan ekonomi dan politik, tidak dapat melawan atau menangkal tekanan dan intervensi dari luar untuk mempertahankan integritas teritorial dan kedaulatan nasionalnya. Hal tersebut lebih dirasakan lagi oleh mereka yang sangat tergantung pada bantuan program pembangunan dan utang luar negeri. Dalam arena politik internasional, argumentasi yang dipergunakan oleh negara-negara maju untuk alasan intervensi atas suatu masalah nasional, adakalanya tidak mempunyai kriteria yang standar, yang dapat menjurus pada penerapan standa ganda (*double standard*), yang subyektif dan cenderung memihak

pada kepentingan mereka.⁵

Secara realistis, dalam situasi dunia dewasa ini, doktrin politik luar negeri negara-negara maju, antara lain perdamaian, demokrasi, politik luar negeri yang etis dan intervensi kemanusiaan, mencerminkan gejala intervensi yang kuat dan cenderung meremehkan faktor kedaulatan nasional. Internasionalisme baru ini menjadi agenda dari forum-forum multilateral dan diimplementasikan secara spesifik dalam membahas persoalan domestik di Timtim, Myanmar, Irak, bekas wilayah Yugoslavia, Aljazair, Afghanistan, Sudan, Rusia (Chechnya), Burundi, Kongo dan Nigeria dan lain-lain. Sehingga, tidaklah mengherankan kemudian negara-negara berkembang harus sering menanggung konsekuensi dari berkembangnya fenomena internasionalisme baru ini dalam segala bentuk dan berbagai tekanan, terutama terkait dengan masalah HAM.

Dominasi negara-negara maju atas masyarakat dunia tampaknya semakin mengemuka dan berupaya dipertahankan melalui dua pendekatan, yaitu melalui kekuatan ekonomi, perdagangan dan sistem moneter dunia, dan dalam menentukan topik pembahasan (*agenda setting*) di seluruh organisasi dan forum internasional yang masih dapat dipengaruhinya. Dengan kedua macam cara tersebut, negara-negara maju yang dominan dalam segala hal, mampu mempengaruhi negara-negara berkembang yang tergantung dari kekuatan ekonomi-perdagangan mereka, agar bersikap sesuai dengan keinginan negara-negara maju. Dalam kondisi seperti ini, menjadi naif sekali untuk meletakkan harapan besar hanya kepada PBB, mengingat institusi multilateral tersebut dirasakan lamban, karena berada di bawah bayang-bayang kepentingan dan dominasi atau pengaruh negara-negara Barat.⁶ Karena itu diharapkan, IPU dapat menjadi alternatif, di luar institusi multilateral PBB, dalam mencari solusi terhadap berbagai masalah yang dihadapi berbagai negara di dunia, agar tidak terus menerus digunakan oleh negara-negara maju

⁵ Lihat Kasus Austria, Kedaulatan Nasional, dan Soal Tekanan Internasional (2000), *Kompas*, 3 Februari, hal. 4.

⁶ Lihat Perlu Aliansi Strategis Indonesia-Cina-India untuk Hadapi Pemaksaan Barat (2000), *Kompas*, 28 Januari, hal. 11.

tertentu untuk menerapkan kebijakan intervensi sepihak, seperti halnya penggunaan operasi militer di luar kerangka PBB, dalam kasus terakhir di Kosovo.

Dalam hal ini, IPU diharapkan dapat memberi alternatif solusi atas suatu konflik krusial melalui introduksi kebijakan yang tidak berpihak, dengan tetap mengindahkan tata cara dan norma-norma internasional, tanpa mengabaikan begitu saja prinsip-prinsip kedaulatan negara. Jika tidak, upaya pencarian solusi atas berbagai konflik dunia secara sepihak (unilateral) dapat mengundang reaksi balasan (resistensi), yang bahkan berpotensi mengganggu perdamaian dan stabilitas dunia. Sehingga, upaya perwujudan perdamaian dan stabilitas dunia yang langgeng, malah semakin jauh dari harapan.

Disadari, terlalu mudahnya memberikan justifikasi terhadap solusi atas suatu konflik melalui suatu bentuk intervensi militer langsung, akan memberikan preseden yang buruk bagi penyelesaian konflik-konflik lain. Di samping itu, tidak ada jaminan intervensi militer langsung, termasuk yang dilancarkan bersama-sama atau secara multilateral, akan dapat menyelesaikan konflik secara tuntas dan cepat. Pengalaman telah memperlihatkan bahwa metode resolusi konflik yang berlandaskan kekerasan dapat diikuti dengan munculnya kekerasan baru sebagai reaksi, yang pada akhirnya dapat memperkeruh situasi dan mempersulit resolusi konflik.

Apa yang telah dihasilkan IPU dalam sidang ke-97 Inter-Parliamentary Conference di Seoul, Korea Selatan, pada 7-15 April 1997, melalui sebuah resolusinya, sudah baik, walaupun masih harus diperhatikan dengan seksama implementasinya.⁷ Secara konseptual, resolusi IPU ini cukup konservatif, namun juga bersifat komprehensif dan kritis. Karena, selain tetap berupaya sedapat-dapatnya menghormati dan menjunjung tinggi nilai-nilai lama seperti eksistensi kedaulatan dan kemerdekaan

⁷ Lihat resolusi tentang Co-operation for World and Regional Security and Stability, as Well as for Respect for All Forms of the Sovereignty and Independence of States, dalam IPU Secretariat, *Results of 97th Conference and Related Meetings*, Seoul, Republic of Korea, 7-15 April 1997, Annex III, hal. 1-3.

negara, serta prinsip non-intervensi, seperti yang diatur dalam ketentuan-ketentuan Piagam PBB, ia juga berupaya mengedepankan suatu resolusi konflik yang relevan dengan situasi dunia dewasa ini.

Sebagaimana dikemukakan dalam resolusi itu, negara-negara anggota IPU menghendaki suatu kerjasama antarnegara, organisasi, dan kekuatan regional atau multilateral di dunia untuk mencari resolusi konflik yang tepat. Selain itu, diingatkan pula oleh anggota-anggota IPU akan pentingnya peran diplomasi preventif (*preventive diplomacy*), upaya membangun rasa saling percaya (*confidence-building measure*) dan metode-metode klasik lainnya untuk mencegah konflik melalui pelarangan, pembatasan, pengurangan, maupun pengawasan persenjataan. Pandangan yang konservatif dalam resolusi IPU ini tampaknya dipertahankan justru untuk mencegah eskalasi konflik akibat pelanggaran prinsip non-intervensi, untuk melindungi HAM secara universal, eksistensi pihak yang lemah (kelompok-kelompok minoritas), dan meluasnya aksi kekerasan, yang berdampak buruk bagi situasi keamanan kawasan dan dunia.⁸

Sayangnya, dua tahun setelah dihasilkannya resolusi tersebut, intervensi militer negara-negara maju anggota PBB, terutama Amerika Serikat dan Inggris, yang mengabaikan penghormatan terhadap ketentuan-ketentuan Piagam PBB tentang berbagai prinsip di atas, harus dilakukan. Sehingga, sebagai konsekuensinya, peran IPU dan negara-negara anggotanya dalam mengawasi pelaksanaan resolusi yang telah dihasilkan mereka, dipertanyakan. Tidakkah kasus Kosovo telah merefleksikan kelemahan IPU dalam merealisasikan hasil-hasil konperensi dan berbagai sidangnya? Bagaimana dengan kasus-kasus yang bermunculan sebelumnya di Rwanda, Burundi, Somalia dan Sudan, dan yang kemudian di Timor Timur, Kongo, Chechnya dan Nigeria?

B. Kejahatan terhadap Kemanusiaan

Berakhirnya Perang Dingin tidak menjamin terbentuknya suatu dunia yang beradab, terbebas dari perang dan pelanggaran HAM. Realitas

⁸ Idem.

dunia pasca Perang Dingin memperlihatkan terus berlangsungnya pelanggaran-pelanggaran HAM di berbagai belahan dunia, bahkan yang termasuk dalam kategori tindakan-tindakan yang dapat didefinisikan sebagai Kejahatan Perang. Pelanggaran terhadap ketentuan mengenai Kejahatan Perang ini jelas-jelas merupakan pelanggaran terhadap Konvensi Jenewa 12 Agustus 1949, yang telah diadopsi oleh Statuta Pengadilan Internasional 23 Mei 1993, dan diperkuat lagi pada 13 Mei 1998.⁹ Di samping itu, pelanggaran HAM pasca Perang Dingin yang dilakukan secara terencana, terorganisasi, sistematis oleh aparat negara, pemerintah, ataupun kelompok sipil suatu negara yang didukung dan dipersenjatai oleh aparat negara, juga merupakan pelanggaran terhadap Pelanggaran Hukum dan Adat Perang. Jika hal tersebut dilakukan secara lebih luas terhadap sebuah bangsa, kelompok etnis, ras atau agama tertentu, maka sudah termasuk dalam Cakupan Genocide, sebagaimana diatur oleh Pasal 4, Statute of the International Tribunal, 25 Mei 1993.

Demikian halnya, aksi-aksi yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*) yang mencakup pula penyiksaan, perlakuan kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia (*torture and other cruel, inhuman or degrading treatment*), penghilangan paksa (*enforced disappearance*), penangkapan dan penahanan yang sewenang-wenang (*arbitrary arrest and detention*), perkosaan dan kekerasan seksual (*rape and sexual assault*), penganiayaan politik, ras dan keagamaan, serta tindakan tidak berperikemanusiaan lainnya, banyak terjadi di berbagai belahan dunia dewasa ini, terutama di negara-negara dengan perangkat dan implementasi hukum yang lemah. Berbagai kejadian seperti di bekas negara Yugoslavia seperti Bosnia-Herzegovina, Rwanda, Somalia, Kosovo, Timor Timur, Ambon, Chechnya, Burundi dan Kongo tidak dapat dilepaskan dari berbagai bentuk pelanggaran HAM, baik yang dilakukan oleh pihak-pihak dalam negeri yang terlibat dalam konflik, maupun pihak-pihak luar yang melakukan intervensi secara unilateral ataupun multilat-

⁹ Lihat *TNI Watch, Kriteria Penjahat Perang*, <http://apchr.murdoch.edu.au/minihub/siarlist/msg04379.html>, hal. 1-2.

eral, dan atas nama badan PBB.

Mengingat banyak terjadinya berbagai bentuk pelanggaran HAM yang termasuk Kejahatan Perang, tampaknya IPU perlu mengingatkan para anggotanya akan eksistensi dan berlakunya konvensi ataupun statuta internasional di atas. Terhadap pihak-pihak yang melakukan bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang terjadi, IPU perlu mengambil aksi dan sanksi internasional yang tegas dan tidak diskriminatif, termasuk terhadap mereka yang melakukan pelanggaran HAM dengan alasan untuk menghentikan konflik dan pelanggaran HAM yang telah terjadi sebelumnya, baik yang dilakukan oleh pihak-pihak (pemerintah atau militer) yang memiliki alat atau mempunyai monopoli dalam melakukan kekerasan secara absah (*legitimate*), maupun negara-negara besar yang memiliki power dan dukungan internasional untuk melakukan intervensi di berbagai konflik dunia.

Sebagaimana halnya PBB dan organisasi-organisasi HAM non-pemerintah lainnya, IPU tentu tidak boleh membiarkan begitu saja adanya fakta pelanggaran HAM yang sangat serius (*gross violation of human rights*), karena hal ini merupakan persoalan kemanusiaan yang serius dan universal, dan telah menjadi musuh seluruh umat manusia.¹⁰ IPU patut memberikan perhatian yang serius terhadap hal ini, agar di masa depan kejadian serupa tidak berlangsung lagi, mengingat situasi dunia pasca Perang Dingin berbeda dengan masa sebelumnya dan cenderung memperlihatkan berkembangnya konflik-konflik primordial atau antarkelompok, dalam hal mana kemampuan negara sebagai pihak yang mampu mengatasi konflik, semakin menurun.

Kasus pelanggaran HAM yang terjadi pada tahun 1994 di Rwanda, dapat dikategorikan sebagai *impunity*, karena badan-badan internasional PBB dan pemerintah negara-negara maju, terutama Amerika Serikat, telah membiarkan hal itu terjadi.¹¹ Tragedi kemanusiaan yang dimulai

¹⁰ Hendarli, Kejahatan terhadap Kemanusiaan (2000), *Suara Pembaruan*, 27 Januari, hal. 8.

¹¹ Lihat, misalnya, Stephen Solarz, David Aronson and Stephen Weissman (2000), *Genocide in Rwanda While Washington Dithered*, *International Herald Tribune*, February 21, hal. 10.

dengan pembantaian etnis (*genocide*) minoritas Tutsi oleh mayoritas Hutu bersama pemerintah Rwanda, telah mengakibatkan tidak kurang dari 800.000 orang Tutsi tewas, karena aksi pembantaian massal telah dibiarkan berlangsung, tanpa ada perhatian dari negara-negara besar untuk mencegahnya, walaupun mereka telah dapat mengantisipasi akan terjadinya peristiwa itu.¹² Dampak lainnya dari tidak adanya respons yang konkrit dan segera dari pemerintah berbagai negara atas pelanggaran HAM massal di Rwanda sejak 1994, diperkirakan sekitar 1 juta orang etnis Hutu menjadi pengungsi di Zaire pada November 1996, untuk menghindari aksi balas dendam etnis Tutsi.¹³

Yang sangat kontradiktif dengan tragedi di Rwanda itu, sejak tahun 1991, IPU justru telah memiliki sebuah resolusi yang menugaskan para anggotanya untuk mengambil langkah-langkah untuk mencegah dan melakukan intervensi terhadap terjadinya *genocide* melalui kerjasama internasional dalam kerangka badan-badan internasional yang kompeten, seperti PBB.¹⁴ Dengan kata lain, beberapa tahun sebelum terjadinya *genocide* di sana, sebenarnya para anggota IPU yang menghadiri Konferensi ke-86 di Pyongyang, Republik Demokratik Rakyat Korea, 26 April-4 May 1991, telah menyadari dan sangat prihatin terhadap semakin meningkatnya ketegangan dan konflik yang melibatkan kelompok-kelompok etnik, ras, agama dan budaya, yang dikuatirkan menyebabkan terjadinya kasus kejahatan *genocide* dan kejahatan terhadap kemanusiaan lainnya di bawah kendali negara, para penguasa/pejabatnya dan individu-individu di bawah pengaruh mereka. 'Resolusi Pyongyang' telah mengingatkan bahwa parlemen-parlemen negara anggota IPU dapat memainkan peran yang penting dalam mengkonsolidasikan dan mengembangkan upaya-upaya untuk mencegah *genocide*, serta bekerja sama untuk membebaskan dunia dari bahaya ini.¹⁵

¹² Lihat Shawcross (1999-2000), *loc.cit.*

¹³ Pembantai Rwanda Dihukum (2000), *Kompas*, 28 Januari, hal. 24.

¹⁴ Lihat resolusi tersebut dalam IPU Secretariat, *Results of 1991 April-May Session of the Inter-Parliamentary Union*, Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea, 26 April-4 May 1991, Annex XVII, hal. 49-52.

¹⁵ lihat *idem*, hal. 50 dan 52.

Sedangkan terhadap badan PBB sendiri, IPU juga telah mengingatkan kewajiban Dewan Keamanan (*Security Council*) untuk mengambil aksi kolektif terhadap tindakan *genocide* dan kejahatan terhadap kemanusiaan, demi mencegah intervensi secara sepihak (unilateral), yang dapat melanggar kedaulatan politik dan integritas teritorial negara.¹⁶ Secara lebih jelas lagi, PBB malah telah diserukan untuk mengambil setiap langkah yang perlu untuk membuat suatu sistem peringatan dini secara internasional dan untuk melakukan intervensi dalam setiap situasi, melalui apa yang direkomendasikan oleh IPU sebagai pertimbangan secara serius untuk menggunakan pasukan penjaga perdamaian PBB (*UN peace-keeping forces*), demi mencegah *genocide*.¹⁷ Tetapi, peristiwa di Rwanda bisa terjadi akibat keprihatinan awal yang telah diberikan IPU melalui 'Resolusi Pyongyangi, tidak disertai dengan program-program aksi yang dibutuhkan, sebagai tindak lanjutnya. Demikian pula, akibat tidak adanya political will negara-negara besar anggota utama Dewan Keamanan PBB untuk mencegahnya.

Peristiwa pembantaian massal di Rwanda telah memberi pelajaran berharga bagi IPU untuk dapat segera mengantisipasi terjadinya hal serupa di negara-negara anggotanya dan dapat memberikan langkah peringatan dini (*warning*) dan pencegahan sesegera mungkin melalui jalur keparlemenan, khususnya terhadap negara-negara yang masyarakatnya amat majemuk, dengan sistem demokrasinya yang masih lemah, dan kondisi masyarakatnya yang rawan dari konflik-konflik berbau primordial, sehingga dapat dicari solusi alternatif. Karena itu, perang saudara yang meluas dan terus memburuk di Burundi dan Kongo memerlukan intervensi dunia untuk penyelesaiannya.¹⁸

Dalam hal ini, IPU tidak boleh bersikap pasif dan menunggu eskalasi konflik sampai semakin hebat dan menimbulkan korban yang lebih besar, melainkan perlu mencari sebuah resolusi konflik alternatif, melalui berbagai

¹⁶ *Idem*, hal. 50.

¹⁷ *Idem*, hal. 51.

¹⁸ Lihat Barbara Crossette (2000). Mandela Calls for United Action in Burundi, *International Herald Tribune*, January 21, hal. 6.

sidang-sidangnya. Di lain pihak, IPU dapat pula mengambil inisiatif lain dengan membantu upaya unilateral pemerintah Amerika Serikat yang telah memutuskan membantu dana sebesar 40 juta dolar AS untuk membiayai kerja para pemantau perdamaian PBB selama 6 bulan di Kongo.¹⁹

C. Perlindungan Kelompok Minoritas

Upaya IPU untuk mengangkat isu perlindungan terhadap kelompok-kelompok minoritas di berbagai negara, dalam jangka panjang tampak masih relevan, mengingat karakter konflik pasca Perang Dingin yang telah berubah, dari konflik dengan intensitas tinggi ke rendah, dan gagasan nasionalisme tengah memudar, digantikan dengan isu-isu primordial yang semakin menguat. Seperti diketahui, pada Konperensi IPU ke-81 yang berlangsung 10-18 Maret 1989 di Budapest, Hongaria, telah dihasilkan sebuah resolusi yang terkait dengan promosi hak-hak etnik minoritas.²⁰ Dan dalam Konperensi IPU ke-87 yang berlangsung 3-11 April 1992 di Yaounde, Cameroon, masalah eksistensi kelompok etnik mendapat perhatian yang lebih serius dengan diadopsinya sebuah resolusi, tanpa memerlukan pemungutan suara.²¹ Kasus pendudukan terhadap Rumah Sakit Ratchaburi, Thailand, pada 24 Januari 2000, tidak perlu terjadi, seandainya persoalan yang dihadapi minoritas etnis Karen diperhatikan.²² Keinginan agar hak-hak minoritas diperhatikan dan, terlebih lagi, dilindungi,

¹⁹ Lihat Perlu Campur Tangan Dunia untuk Penyelesaian Perang Saudara di Kongo (2000), *Kompas*, 19 Februari, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0002/19/OPINI/taju.4.1>, hal. 3-5.

²⁰ Lihat IPU Secretariat, *Results of 1989 March Session of the Inter-Parliamentary Union*, Budapest, Hungary, hal. 39-47.

²¹ Lihat The Organisation and Functioning of Democracy and the Expression of Ethnic Diversity as a Means of Ensuring the Stability of All States, Economic Development and Better Use of the Peace Dividend for the Benefit of the Third World, dalam IPU Secretariat, *Results of 1992 April Session of the Inter-Parliamentary Union*, 3-11 April, Yaounde, Cameroon, hal. 50-53.

²² Sebuah situasi yang berbeda dengan kasus etnik minoritas di Yugoslavia, yang telah mendapatkan respons perlindungan, lihat resolusi IPU tentang The Need for Urgent Action in the Former Yugoslavia, Particularly as Regards the Protection of Minorities and the Prevention of Further Loss of Life in Order That Peaceful Co-Existence and Respect for Human Rights Can be Restored for All Peoples, sebuah resolusi yang berhasil diadopsi tanpa voting oleh Konperensi IPU ke-89, yang berlangsung 9-17 April 1993, di New Delhi, India, dalam IPU Secretariat, *Results of April 1993 Session*, hal. 59-61.

akan menjadi persoalan masyarakat dunia, mengingat tuntutan perlindungan dan perlakuan yang adil bagi etnis minoritas dihadapi juga di Cina (Uighur, Xinjiang), Indonesia dan banyak negara berkembang anggota IPU lainnya.

Masalah etnis minoritas ini menjadi kompleks setelah keinginan untuk mendapatkan perlindungan dan perlakuan yang adil tidak kunjung diperoleh, sehingga berkembang menjadi sentimen nasionalisme etnis yang berujung pada tuntutan pemisahan diri atau separatisme.²³ Dengan demikian, sebelum dunia dibebani oleh pekerjaan rumah yang lebih banyak lagi akibat berkembangannya tuntutan pemisahan diri kelompok-kelompok etnis minoritas di berbagai belahan dunia, isu perlindungan terhadap etnis minoritas sebaiknya menjadi perhatian yang lebih luas dan berkelanjutan, karena memang belum selesai, bagi IPU dan negara-negara anggotanya.

Sebenarnya, dalam Konperensi IPU ke-94 yang berlangsung 6-14 Oktober 1995, Delegasi Grup Nasional Parlemen Jerman telah mengusulkan agar isu perlindungan terhadap kelompok-kelompok minoritas sebagai permasalahan global dan tantangan parlemen sebagai penjaga HAM dimasukkan dalam item tambahan di dalam agenda konperensi IPU.²⁴ Ini sudah merupakan indikasi yang positif. Kalau saja IPU dapat memberikan kontribusi yang lebih besar dalam merespons isu ini, tugas mitranya, yakni PBB, yang belakangan ini direpotkan oleh solusi atas tuntutan-tuntutan penentuan nasib sendiri (*self-determination*), pun akan berkurang.

Kesadaran negara-negara anggota IPU yang mengakui perlindungan atas kelompok-kelompok minoritas sebagai sebuah isu global dan penentu bagi terciptanya stabilitas, keamanan dan perdamaian, sebagaimana yang dinyatakan dalam sebuah resolusi mengenai ini, harus benar-benar

²³ Perjuangan Panjang Suku Karen (2000), Kompas, 27 Januari: 1 dan John Pomfret (2000), *Ethnic Unrest Continuing in China, Despite Crackdown*, International Herald Tribune, January 28, hal. 4.

²⁴ Lihat IPU Secretariat, *Results of 94rd Conference and Related Meetings, 6-10 October, 1995*, Bucharest, Romania, Annex I.

direalisasikan.²⁵ Jika tidak, resolusi yang diadopsi di Istanbul, Turki, dalam Konperensi IPU ke-95 yang berlangsung 12-20 April 1996, dan dapat dinilai cukup komprehensif tersebut ini, tinggal menjadi catatan sejarah saja.

D. Perlindungan Wanita dan Anak

IPU perlu terus memotivasi upaya mengadili perkara-perkara HAM dan kejahatan terhadap kemanusiaan yang mengacu pada hukum nasional dan internasional (*Human Rights dan Humanitarian Law*). Secara lebih khusus, IPU perlu memberikan perhatian terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM berbasis gender, seperti kejahatan sistematis terhadap wanita, perkosaan atau kekerasan seksual lainnya. Karena perbuatan kekerasan terhadap wanita tidak bisa dilihat hanya sebagai tindak pidana umum, tetapi merupakan pelanggaran HAM, sebagaimana telah dinyatakan oleh deklarasi dan konvensi internasional, maka kehadiran suatu resolusi IPU mengenai hal tersebut, sudah waktunya dipikirkan.

Deklarasi PBB mengenai Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan yang dihasilkan Konperensi HAM ke-2 di Wina tahun 1993, terutama Artikel 18 dan 38, secara eksplisit telah menyatakan bahwa kekerasan merupakan pelanggaran HAM, dalam hal mana perkosaan adalah salah satu bentuk kekerasan berbasis gender. Di lain sisi, Komisi Tinggi PBB tentang HAM telah membuat resolusi yang menempatkan perkosaan massal dalam konteks kejahatan perang, yang belakangan sering dijumpai dalam kasus di berbagai negara, dapat dituntut di pengadilan internasional. Bahkan, *The Rome Statute of the International Criminal Court* (1998) telah mengakui bahwa kekerasan seksual dan perkosaan termasuk sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.²⁶

²⁵ Lihat resolusi mengenai *The Protection of Minorities as a Global Issue and a Prerequisite for Stability, Security and Peace*, dalam IPU Secretariat, *Results of 95th Conference and Related Meetings of the Inter-Parliamentary Union*, Istanbul, Turkey, 12-20 April 1996, Annex III, hal. 1-5.

²⁶ Lihat *Kekerasan terhadap Perempuan, Pelanggaran HAM* (2000), *Kompas*, 4 Januari, hal. 9.

Secara normatif, IPU sendiri sebenarnya telah menghasilkan beberapa resolusi terkait dengan perlindungan hak-hak wanita. Pada tahun 1994 misalnya, sidang Inter-Parliamentary Council ke-154 di Paris, pada 26 Maret, telah berhasil mengadopsi suatu rencana aksi untuk memperbaiki keseimbangan partisipasi wanita dan pria dalam kehidupan politik.²⁷ Patut diakui, ini merupakan suatu prestasi kerja yang baik dari IPU, setelah lebih dari 2 tahun dibahas, telah berhasil dibuat suatu rencana aksi, melalui proses konsultasi yang ekstensif dan partisipasi yang sangat aktif dari anggota-anggotanya. Setahun kemudian, pada tahun 1995 (4-15 September), Konferensi tentang Wanita Sedunia yang ke-4 dapat diselenggarakan, dengan dukungan yang kuat dari IPU.

Sementara, agar lebih antisipatif dalam memberikan perlindungan terhadap nasib anak-anak, IPU perlu memikirkan suatu konsep tentang persetujuan larangan pemanfaatan anak-anak sebagai tentara, untuk tujuan-tujuan perang atau aktifitas militer lainnya. Dengan demikian, IPU tidak tertinggal dari PBB, mengingat organisasi multilateral itu dewasa ini tengah mendiskusikan dan menyiapkan konsep dimaksud. Jika IPU dapat memberikan perhatian yang sama dengan PBB dalam melindungi nasib anak-anak dalam perang, hal ini akan merupakan pula suatu kemajuan yang penting dalam perlindungan HAM universal.

Seperti diketahui, lebih dari 300.000 anak di bawah usia 18 tahun dewasa ini digunakan dalam konflik bersenjata di lebih dari 30 negara di seluruh dunia.²⁸ Banyak di antara mereka yang bertempur dengan seragam angkatan bersenjata nasional mereka, selain yang ikut bertempur dengan kelompok-kelompok pemberontak. Mengingat hal tersebut merupakan masalah global yang membutuhkan respons global, maka dibutuhkan juga suatu kerjasama yang luas antara IPU dengan kalangan pemerintah di negara anggotanya, PBB dan kelompok-kelompok

²⁷ Lihat resolusi mengenai Plan of Action by the Inter-Parliamentary Union to Correct Present Imbalances in the Participation of Men and Women in Political Life, dalam Results of March 1994 Session, Paris, France, 18-26 March 1994, Annex III, hal. 31.

²⁸ Lihat Rory Mungoven (2000). Saving Child Soldiers. The Asian Wall Street Journal, February, 11-12, hal. 6.

masyarakat madani (*civil society groups*) untuk mengatasi masalah ini.²⁹ Diharapkan sekali, berbagai negara mau menyetujui suatu standar internasional yang berlaku terhadap pelanggaran penggunaan anak-anak di bawah umur dalam perang. Alangkah ideal sekali, kalau pengadilan kriminal internasional baru dapat diwujudkan, agar dapat mengusut siapa saja yang melanggar sebagai penjahat perang.

Diketahui, para perunding dari 70 negara telah menerima naskah persetujuan di Jenewa pada 21 Januari 2000, di mana telah ditegaskan di dalam naskah itu, batas minimum usia anak untuk bisa terlibat dalam wajib militer, tidak lagi 16 tahun, tetapi minimal 18 tahun.³⁰ Upaya perlindungan HAM anak melalui pelarangan pemanfaatan anak untuk menjadi tentara dan tujuan perang, walaupun tidak luput pula dari resistensi negara-negara berkembang yang banyak menggunakannya, dapat dikatakan, akan lebih mudah dibuat resolusi atau ketentuannya daripada pembuatan resolusi atau ketentuan yang melarang tentang penggunaan pekerja anak. Karena, terdapat alasan yang lebih humanis untuk menghentikannya, terlepas dari alasan-alasan produktif dan kemiskinan yang telah memaksanya. Kalau saja bisa diwujudkan, ini akan menambah credit point bagi IPU dalam perjuangan melindungi hak-hak anak.

Sekitar satu dasawarsa lalu, tepatnya dalam Konperensinya ke-81 yang berlangsung 10-18 Maret 1989 di Budapest, Hongaria, IPU sesungguhnya telah memberikan kontribusi yang baik terhadap perlindungan hak anak, dengan berhasilnya secara mufakat bulat mengadopsi sebuah resolusi tentang ini.³¹ Kemudian, awal yang baik ini didukung oleh pembicaraan mengenai upaya mempromosikan penghormatan dan perlindungan yang lebih besar terhadap HAM wanita

²⁹ Lihat Ralph Peters (2000), *Sometimes It Takes a Child to Raze a Village*, *The Asian Wall Street Journal*, February 1, hal. 6.

³⁰ Lihat Clinton Desak Senat Setujui Larangan Anak-anak Jadi Tentara, *Suara Pembaruan*, 22 Januari 2000, hal. 5.

³¹ Lihat Protection of the Rights of Children, Resolution Adopted Unanimously, dalam *Results 1989 March Session of the Inter-Parliamentary Union*, 10-18 March 1989, Budapest, Hungary, hal. 34-38.

dan anak secara khusus, pada Konperensi IPU ke-96, yang berlangsung di RRC pada tanggal 13-21 September 1996. Yang lebih progresif lagi, isu yang bagi negara-negara berkembang cukup sensitif itu, justru dapat dibicarakan di negara RRC, yang pemerintahannya selama ini dinilai oleh negara luar sebagai otoriter, dengan hasil sebuah resolusi yang memperjuangkan penghormatan dan perlindungan lebih besar terhadap HAM wanita dan anak.³²

Tetapi, kinerja IPU yang beberapa tahun kemudian sudah semakin maju itu, dengan adanya tekad para anggotanya untuk menghapus segala macam bentuk komersialisasi dan eksploitasi seksual anak, serta upaya untuk membuat suatu ketentuan hukum yang seragam sebagai pencegahan terhadap pelanggaran HAM anak, tidak akan sempurna, tanpa adanya sebuah resolusi IPU yang melarang penggunaan anak-anak dalam perang.³³ Padahal, penyusunan sebuah resolusi semacam ini akan mendukung pengimplementasian upaya mempromosikan penghormatan atas Hukum Humaniter Internasional (*International Humanitarian Law*), yang resolusinya telah diadopsi, tanpa memerlukan voting, oleh Inter-Parliamentary Council pada sidangnya ke-157 di Bucharest, 14 Oktober 1995.³⁴ Kalau dilihat secara seksama dan lebih spesifik lagi, hal tersebut akan sejalan dengan kampanye IPU dalam pelarangan total ranjau anti-personil dan senjata laser yang dapat menyebabkan kebutaan, sebagaimana diserukan oleh Konperensi IPU ke-93, dalam bulan April 1995, dan sidang khususnya di New York pada bulan Agustus/September 1995.

Untuk alasan kemanusiaan pula, terutama penghormatan HAM anak-anak dan wanita, sudah waktunya IPU bertindak mengambil inisiatif untuk

³² Lihat IPU Secretariat, *Results of 96th Conference and Related Meetings*, Beijing, China, 13-21 September 1996, hal. 3-5 dan Annex III.

³³ Lihat resolusi mengenai *The Need to Eliminate All Commercial and Other Forms of Sexual Exploitation of Children and for the Establishment of Uniform Laws to Prohibit This Indefensible Violation of the Human Rights of Children*, dalam *Results of 96th Conference and Related Meetings* Cairo, Egypt, 7-16 September 1997, Annex V, hal. 1-2.

³⁴ Lihat Inter-Parliamentary Union, *Promoting Respect for International Humanitarian Law* (2000), January 14, <http://www.ipu.org/cni-e/157-hlaw.htm>, hal. 1-2.

menekan PBB, Amerika Serikat dan Inggris, agar segera mencabut sanksi ekonomi yang masih diberlakukan pada Irak. Sebab, sanksi ekonomi yang telah berjalan selama 9 tahun itu telah menggiring terjadinya bencana kematian atas lebih dari 1 juta penduduk sipil, yang kebanyakan dari mereka adalah anak-anak dan wanita.³⁵ Seperti dilaporkan, mereka mati karena kekurangan gizi dan serangan penyakit. Jelas, secara moral adalah sajah untuk meyakini bahwa seluruh rakyat Irak, khususnya wanita dan anak-anak, bertanggung jawab atas aksi brutal dan gegabah pemerintahnya. Sedangkan program kompensasi "minyak untuk pangan" dari PBB tidaklah memadai bagi 22 juta rakyat Irak. Tetapi, yang harus diingat, bantuan kemanusiaan semacam itu tidaklah boleh dicampuradukkan atau dijadikan alat politik. Jika tidak, sanksi ekonomi yang berkelanjutan atas Irak akan menjadi sebuah tragedi kemanusiaan.

E. Perlindungan HAM Anggota Parlemen

Demikian pula, IPU tetap perlu memberikan perhatian yang seksama terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM yang dilakukan terhadap para anggota parlemen yang tengah menjalankan tugasnya. Selama ini, patut dipuji, IPU telah banyak mengangkat kasus pelanggaran HAM terhadap anggota parlemen di seluruh negara, yang tidak pernah dipersoalkan oleh grup parlemen nasional anggotanya. Dan ini terus dimasukkan dalam agenda sidang Konperensi IPU untuk dibicarakan secara serius dalam forum tersendiri di Komisi HAM, yang dapat saja menghasilkan sebuah resolusi yang harus ditindaklanjuti oleh negara yang bermasalah. Perlu diketahui, masalah HAM yang dihadapi oleh suatu negara baru dicabut dari agenda Konperensi IPU, jika semua keputusan dalam resolusi terkait, telah dipatuhi. Dengan kata lain, sudah tidak ada lagi kasus pelanggaran HAM terhadap anggota parlemen yang dijumpai di negara tersebut.

Jika dikaji dari dokumen-dokumen hasil konperensi IPU sejak pasca Perang Dingin, pelanggaran terhadap HAM anggota parlemen yang tengah menjalankan tugasnya, terus ada. Dapat dikatakan, rata-rata melebihi 8 delapan kasus yang masuk dalam resolusi yang dihasilkan dalam setiap konperensi IPU. Bahkan ada yang seringkali melebihi dari

itu. Memang tidak ada jaminan bahwa setelah berakhirnya Perang Dingin, yang diikuti dengan seruan demokratisasi dan penegakan nilai-nilai HAM yang universal di berbagai penjuru dunia, lalu pelanggaran HAM menurun atau hilang sama sekali. Pada umumnya, kasus-kasus pelanggaran HAM terhadap anggota parlemen banyak dijumpai di negara berkembang, baik di kawasan Amerika Latin, Afrika maupun Asia. Mengingat tingkat perkembangan demokrasi di sana, hal ini tampak wajar saja. Sehingga, menjadi logis pula, kalau sebaliknya, di negara-negara maju, dari dokumen-dokumen IPU yang dipelajari, tidak ditemukan sama sekali kasus yang dapat dinilai sebagai pelanggaran dan masuk dalam resolusi yang menuntut perhatian dan harus diselesaikan. Negara-negara seperti Colombia, Chile, Togo, Senegal, Nigeria, Myanmar dan Indonesia sendiri, adalah beberapa contoh dari negara-negara di ketiga kawasan dimaksud, yang pernah mendapat perhatian dalam resolusi atas masalah ini. Sementara dari kawasan Eropa, Bulgaria dan Turki pernah masuk dalam resolusi yang membicarakan kasus pelanggaran HAM yang menimpa anggota parlemen di sana.

Kalau dilihat dokumen-dokumen lama IPU, sejak tahun 1979, kasus yang terkait dengan Indonesia, yaitu kasus terpidana mati mantan anggota DPRRI dari fraksi PKI, Sundari Abdurrachman, telah diperhatikan secara mendalam. Kemudian muncul kasus serupa terhadap Sukatno, yang sampai konferensi ke-97 di Seoul, Korea Selatan, tahun 1997, hampir dua dasawarsa, masih dibahas dan masuk dalam sebuah resolusi Inter-Parliamentary Council.³⁶ Kemudian, muncul kasus-kasus Sri Bintang Pamungkas, Megawati Sukarnoputri dan Aberson Sihalohe, yang masih dibicarakan dengan seksama hingga konferensi IPU ke-100 di Moscow, Federasi Rusia, yang diadakan tanggal 6-12 September 1998.³⁷

³⁵ Lihat PBB-AS Ditekan Cabut Sanksi Ekonomi pada Irak (2000), *Kompas*, 17 Februari, hal. 3.

³⁶ Lihat IPU Secretariat, *Results of 97th Conference and Related Meetings*, Seoul, Republic of Korea 7-15 April, Annex XXXI, 1997.

³⁷ Lihat resolusi-resolusi yang diadopsi oleh sidang Inter-Parliamentary Council ke-163 di Moscow tanggal 12 September 1998, dalam IPU Secretariat, *Results of 100th Conference and Related Meetings*, Moscow, Russian Federation, 6-12 September 1998, Annex XXV, XXXVI dan XXXVII.

Dengan terjadinya kasus penculikan, penyiksaan dan pembunuhan terhadap anggota parlemen dari Indonesia (DPRRI) yang bernama Teungku Haji Nashiruddin Daud (58), yang berhubungan dengan pelaksanaan tugasnya dalam menguak tabir pelanggaran-pelanggaran HAM di wilayah Aceh, Indonesia, sebagai Wakil Ketua Panitia Khusus Penyelesaian Masalah Aceh DPRRI, sebagai konsekuensinya, haruslah segera dilakukan upaya penyelidikan dan penegakan hukum terhadap siapapun yang melakukan pelanggaran HAM seperti itu.³⁸ Kalau tidak dilakukan, hal ini tidak saja merupakan pengabaian atas pelanggaran HAM dalam arti umum, tetapi juga akan memperlihatkan betapa lemahnya perlindungan yang diberikan kepada para wakil rakyat dalam menjalankan tugasnya, terutama dalam menegakkan HAM. Sementara, Ketua DPRRI sendiri, Akbar Tandjung, telah menduga kasus Daud berkaitan dengan sikap almarhum dalam penyelesaian masalah pelanggaran HAM dan separatisme di Aceh.³⁹ Seperti juga dikatakan oleh para anggota DPR lainnya, almarhum tidak setuju dengan gerakan separatisme Aceh, dan di pihak lain, secara kritis almarhum telah mempertanyakan berbagai kebijakan militer yang keliru di sana, yang banyak menyebabkan pelanggaran HAM, dan dengan keras menuntut pengadilan bagi mereka yang telah melakukannya, termasuk para petinggi dari kalangan sipil dan militer yang harus bertanggung jawab. Sementara, rapat anggota Pansus DPR atas masalah Aceh menyimpulkan bahwa pembunuhan tersebut bernuansa politik.⁴⁰

Apa yang telah dilakukan IPU selama ini dalam mengusut pelanggaran HAM terhadap anggota parlemen di berbagai negara, termasuk dengan melakukan kunjungan bermisi penyelidikan kasus HAM (*human rights missions*) di negara-negara anggotanya yang memiliki masalah, seperti Chad dan Malaysia, serta Indonesia, terkait dengan kasus-kasus Sundari Abdurrachman, Sukatno, Sri Bintang Pamungkas, Megawati

³⁸ Lihat Tidak Ada Luka Tembak di Tubuh Korban: Kapolri Perintahkan Usut Kematian Anggota DPR (2000), *Media Indonesia*, 2 Pebruari, hal. 20.

³⁹ Lihat Pembunuhan Anggota DPR di Medan Diduga Berbau Politik (2000), *Suara Pembaruan*, Pebruari 2, hal. 2.

⁴⁰ *Idem*.

Soekarnoputeri dan Aberson Marle Sihalohe, patutlah dipuji.⁴¹ Namun, kebijakan atau langkah tersebut perlu dilakukan dengan berupaya mendapatkan data-data dari sumber-sumber alternatif yang berimbang, dari publik, masyarakat pendukung/pemilih, LSM ataupun sumber-sumber nonpemerintah dan tidak resmi lainnya, agar informasi yang diperoleh benar-benar obyektif dan *fair*.

Patut diketahui, sekalipun pelanggaran terhadap HAM anggota parlemen dapat berkurang ataupun dapat lenyap sama sekali suatu waktu nanti, yang jelas, Komisi HAM Anggota Parlemen di IPU tetap harus menjalankan perannya yang seksama dan kritis. Dengan demikian, pelanggaran HAM sekecil apapun terhadap anggota parlemen yang tengah menjalankan tugasnya, dapat diawasi, dibahas dan diselesaikan. Komisi ini diharapkan dapat menjadi *watchdog* IPU agar para anggota parlemen dapat terus menjalankan tugasnya dengan tenang, bebas dari rasa takut dan ancaman yang dapat menghalangi tugas mereka dalam mengemban amanat demokrasi dari para pemilih/pendukungnya. Sehingga diharapkan, segala tindakan yang dapat menghalangi para anggota parlemen untuk menjalankan perannya secara maksimal, apalagi dalam bentuk teror, seperti ancaman yang dilakukan lewat telepon, perusakan gedung dan ruang kantor, penarikan secara paksa dari ruang kerja, penembakan yang diarahkan ke ruang kerja mereka dan sebagainya, tidak terjadi lagi.

Demikian halnya dengan kasus penyanderaan politik yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak puas dengan kinerja dan sikap parlemen, sebagaimana halnya yang baru terjadi di Fiji, sebagai bagian dari aksi kudeta terhadap pemerintahan yang sah dan alat tawar-menawar kekuasaan (*power bargaining*) dengan kelompok-kelompok yang berkuasa di sana.⁴² Tindakan ini tentu tidak sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi

⁴¹ Lihat IPU and Human Rights: Human Rights and Humanitarian Law (2000), January 14, <http://www.ipu.org/list-e/hr-law.htm>, hal. 1-2.

⁴² Lihat *Militer Fiji Akan Lanjutkan Kekuasaan Selama Dua Tahun*, *Media Indonesia*, 27 Juni 2000, hal. 1. Lihat juga, *Militer Fiji Tolak Libatkan Speight dalam Pemerintahan*, *Media Indonesia*, 29 Juni 2000, hal. 27.

yang harus ditegakkan di berbagai belahan dunia. Tidak hanya pemerintah negara-negara Commonwealth dan Uni Eropa, seluruh negara anggota IPU, harusnya juga turut mengecek apa yang telah terjadi Fiji tersebut. Disadari, kasus pelecehan terhadap eksistensi parlemen dan anggotanya sebelum ini, banyak terjadi, termasuk dalam kasus pembubaran parlemen secara tidak sah oleh penguasa baru yang telah melakukan perebutan kekuasaan (kudeta). Karena itu, sudah seharusnya memang, IPU, terutama Komisi HAM Anggota Parlemen, terus menjalankan fungsinya secara seksama. Malahan, jika mungkin, dapat meningkatkan perannya secara lebih aktif lagi dari yang sudah dilakukannya selama ini, agar segala bentuk pelanggaran HAM terhadap anggota parlemen dan ancaman secara langsung terhadap eksistensi parlemen itu sendiri, benar-benar tidak ada yang luput dari pemantauan IPU dan Komisi HAM Anggota Parlemen-nya.

F. Deklarasi HAM Universal

Untuk mengimplementasikan HAM global, IPU perlu mendorong pemerintah nasional negara-negara anggotanya untuk segera meratifikasi instrumen-instrumen internasional HAM yang penting, yang sampai saat ini belum juga diratifikasi oleh parlemen masing-masing anggota IPU. Dalam rangka ini, upaya IPU jangan terbatas pada ratifikasi *Geneva Conventions* 1949 dan semua *Additional Protocols* (1977)-nya, serta *International Covenant on Economy, Social and Cultural Rights* (1966), tetapi juga *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *First Optional Protocol*, serta perjanjian-perjanjian internasional tentang HAM lainnya. Sehingga, pembentukan sebuah resolusi oleh Inter-Parliamentary Council dalam sidangnya di Kairo pada 16 September 1997, yang mendukung pengimplementasian sepenuhnya *The Universal Declaration of Human Rights* yang telah dihasilkan PBB pada tahun 1948, tidaklah sia-sia.⁴³

⁴³ Lihat resolusi IPU tentang 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, dalam IPU Secretariat, *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September 1997, Annex VIII.

Berbagai program aksi oleh masing-masing grup parlemen nasional jelas dibutuhkan untuk mengimplementasikan resolusi Inter-Parliamentary Council di Kairo itu. Secara logis program aksi memang diperlukan, karena dalam konperensi IPU ke-100 di Moskow, Federasi Rusia, yang diadakan 6-12 September 1998, hal ini dibicarakan secara mendalam, baik dalam Konperensi maupun Komite-komite Studinya, dan pada tanggal 11 September 1998, berhasil ditelurkan resolusinya.⁴⁴ Di lain pihak, program aksi perlu dilakukan untuk mengimplementasikan resolusi yang telah diadopsi, dengan tidak memerlukan *voting*, oleh Inter-Parliamentary Council pada sidangnya yang ke-163 di Moskow, 12 September 1998, tentang Hukum Humaniter Internasional, Pengadilan Kriminal Internasional dan Ranjau Anti-Personil.⁴⁵ Jelas sekali di sana disebutkan resolusi IPU itu dibuat untuk menyambut baik pengadopsian Statuta Roma tentang Pengadilan Kriminal Internasional, pada 17 Juli 1998 oleh Konperensi Diplomatik PBB.

Upaya mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM melalui pengadilan internasional, bukanlah merupakan hal yang mudah. Karena, tetap saja tidak luput dari pertentangan kepentingan antara negara-negara anggota IPU yang memiliki komitmen yang tinggi atas pelaksanaan HAM universal dengan negara-negara anggota IPU yang merasa dirugikan. Tuntutan pengadilan internasional akan muncul dari negara-negara maju yang memiliki prioritas perlindungan HAM dalam doktrin kebijakan luar negeri mereka, sedangkan resistensi akan muncul dari pihak-pihak nasional yang akan dirugikan. Sehingga, seperti halnya di PBB, dalam IPU tentu akan muncul pula pandangan yang pro dan kontra mengenai hal tersebut.

⁴⁴ Lihat resolusi mengenai *Strong Action by National Parliaments in the Year of the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights to Ensure the Promotion and Protection of All Human Rights in the 21st Century*, dalam IPU Secretariat, *Results of 100th Conference and Related Meetings*, Moscow, Russian Federation, 6-12 September 1998, Annex III.

⁴⁵ Lihat Inter-Parliamentary Union, *International Humanitarian Law, International Criminal Court and Anti-Personnel Mines* (2000), January 14, <http://www.ipu.org/cnl-e/163-hlaw.htm>; 1-2. Lihat pula, IPU Secretariat, *Results of 100th Conference and Related Meetings*, Moscow, Russian Federation, 6-12 September 1998, Annex III dan XIV.

Sikap RRC dan Rusia di PBB yang mendukung Indonesia, yang tidak menghendaki pembentukan pengadilan internasional atas para pelanggar HAM di Timor Timur, tentu akan sama dengan sikap ketiga negara itu di IPU.⁴⁶ Dan sebaliknya, negara-negara seperti AS, Inggris, Prancis, Belanda dan anggota Uni Eropa lainnya berbeda pendapat dan akan berupaya sekuat tenaga merealisasikannya. Sikap RRC, Rusia dan Indonesia yang sejalan itu, dapat dipahami, kalau dikaitkan dengan kewalahan mereka dalam menghadapi isu separatisme di dalam negeri, seperti yang dihadapi RRC di Xinjian dan Tibet, Rusia di Chechnya dan Indonesia di Aceh. Sehingga, tuntutan pengajuan pelanggaran HAM ke pengadilan internasional dalam mengatasi isu-isu domestik tersebut, di lain pihak dapat membangkitkan semangat nasionalisme yang anti-asing (negara lain), dan juga dapat mendorong meluasnya gerakan separatisme di negara-negara yang bermasalah itu.

Pelanggaran-pelanggaran HAM yang terus terjadi di berbagai belahan dunia pasca Perang Dingin diharapkan akan selalu mengingatkan IPU pada salah satu misinya dalam melindungi dan mempromosikan HAM.⁴⁷ Sehingga, IPU perlu mengkampanyekan secara luas tentang penghormatan terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan (*humanitarian principles*), toleransi dan pencegahan konflik (*conflict prevention*). Di Swiss sendiri, dimana IPU bermarkas, bersamaan dengan pelaksanaan World Economic Forum di Davos, awal Pebruari 2000, telah diselenggarakan diskusi antara para tokoh dunia, aktifis kemanusiaan PBB, seperti dari UNCHR, UNICEF, WFP, IRC dan HRC, pemimpin keagamaan dan cendekiawan mengenai isu-isu tersebut.⁴⁸ Karena isu-isu tersebut tengah menjadi perhatian masyarakat dunia, IPU patut pula memberi perhatian yang sama besarnya dengan PBB dan organisasi non-pemerintah (NGOs) lainnya.

⁴⁶ Cina Menentang Pembentukan Pengadilan Internasional Timtim (2000), *Kompas*, 2 Pebruari, hal. 2.

⁴⁷ Lihat What is the IPU (2000), January 14, <http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>, hal. 1.

⁴⁸ Lihat Presiden Tiba di Jenewa, Bertemu Soros (2000), *Media Indonesia*, 31 Januari, hal. 1.

G. Perlunya Dialog Universal

Untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya benturan konflik yang disebabkan oleh benturan antarperadaban (*conflict of civilisations*) di masa depan, gagasan untuk melakukan dialog antarkebudayaan, seperti yang pernah diusulkan oleh Presiden Khatami dari Iran pada tahun 1997 di KTT Organisasi Konferensi Islam ke-8 di Teheran, perlu ditindaklanjuti. Gagasan yang kemudian dikemukakan kembali oleh Presiden Khatami dalam Sidang Majelis Umum PBB 21 September 1998, dalam hal mana secara spesifik ia mengemukakan perlunya dilakukan dialog antara kebudayaan Barat dan Islam, sangatlah konstruktif dalam rangka membantu mewujudkan dunia yang harmonis dan damai.⁴⁹ Karena, dengan cara inilah, saling pengertian akan eksistensi pandangan dan peradaban dunia yang beragam dapat diperoleh. Ini menjadi bahan masukan berharga bagi negara-negara anggota IPU untuk mengembangkan gagasan dialog tersebut dalam forum-forum IPU di masa depan. Jadi, Presiden Khatami telah memulai dan mengantarkannya di forum resmi PBB, dan para pemimpin negara-negara lainnya yang menjadi anggota IPU dapat menindaklanjuti melalui forum-forum parlemen internasional.

Disadari, bukan tidak mungkin kekuatiran ilmuwan Samuel P. Huntington akan kemungkinan terjadinya bentrokan antarperadaban, sebagaimana yang telah diuraikan dalam tulisannya, *The Clash of Civilisation?*, dapat menjadi kenyataan di masa depan.⁵⁰ Sebab, situasi dunia dewasa ini tetap tidak terlepas dari konflik-konflik berlatar belakang perbedaan primordial dan peradaban, termasuk agama, yang berkembang secara sporadis di berbagai belahan dunia, khususnya di negara-negara berkembang. Sementara di negara-negara maju (Barat), seperti halnya di AS, Prancis, Jerman, dan Inggris, rivalitas antara agama mayoritas dan minoritas, serta ketakutan akan kebangkitan peran agama yang

⁴⁹ Lihat Pribadi Sutiono (2000), *Milenium Baru: Antara Konflik atau Dialog*, *Suara Pembaruan*, 26 Januari, hal. 9.

⁵⁰ Samuel P. Huntington (1993), *The Clash of Civilisations*, *Foreign Affairs*, Summer 1993, hal. 22-49.

dominan dalam kehidupan bernegara seperti di masa lalu, tetap ada. Dengan forum dialog, yang tampaknya telah menjadi perhatian, disadari perlu, dan telah masuk sebagai agenda konperensi IPU belakangan ini, diharapkan umat manusia sejagad dapat saling memahami budaya bangsa lain dan dapat menghindari diri dari konflik antarperadaban di masa depan.

Menurut Huntington, politik global tengah memasuki fase baru, dalam hal mana identitas kultural akan menjadi sangat penting. Interaksi, sesungguhnya lebih tepat lagi kompetisi di antara mereka, akan melahirkan tidak hanya gesekan sementara, tetapi dapat berkembang menjadi konflik yang permanen, di antara berbagai peradaban berikut ini, yakni Barat, Konfusianisme, Jepang, Islam, Hindu, Slavic-Orthodox, Amerika Latin dan juga Afrika.⁵¹ Argumentasinya adalah: pertama, perbedaan yang ada di antara peradaban dunia ini tidak hanya bersifat riil (nyata), tetapi mendasar, menurut sejarahnya, bahasa, kebudayaan, tradisi, dan, yang terpenting, agama. **Kedua**, dunia menjadi semakin kecil, dan interaksi antara orang menjadi semakin intens, sehingga membangkitkan orang akan kesadaran identitasnya dan lahinya perasaan *in-group* dan *out-group*. **Ketiga**, proses modernisasi ekonomi dan perubahan sosial yang terjadi secara global telah melemahkan identitas dan peran negara, sehingga orang mencari alternatif pada identitas lokal. **Keempat**, tumbuhnya kesadaran akan peradaban lokal semakin diperkuat oleh perasaan atas meningkatnya ancaman peradaban Barat. **Kelima**, karakteristik budaya dan perbedaannya jauh lebih sulit dikompromikan dan dicarikan pemecahannya dibandingkan dengan perbedaan politik dan ekonomi. **Keenam**, meningkatnya regionalisme ekonomi semakin mendorong ikatan komunitas yang lebih luas yang namanya negara untuk bersatu mengikatkan diri dalam latarbelakang identitas peradaban/kultural yang sama. Sehingga, meningkatnya regionalisme ekonomi kini tidak lagi dilatarbelakangi semata oleh kepentingan pragmatis ekonomi, tetapi nilai yang lebih luas, yaitu kultural dan peradaban.⁵²

⁵¹ *Ibid*, hal. 25-28.

⁵² *Idem*.

Gagasan Presiden Khatami yang telah direspon secara positif oleh mantan Presiden Jerman Roman Herzog, melalui penyelenggaraan suatu seminar internasional antarkebudayaan di Berlin 22-23 April 1999, akan menjadi semakin penting di masa depan, mengingat pelaksanaan Konferensi IPU ke-104 dalam bulan Oktober tahun 2000 ini, akan mengambil tempat di Jakarta, Indonesia, negara yang terkenal dengan kemajemukannya, dalam hal mana Presiden Indonesia yang baru, Abdurrachman Wahid, dikenal sangat toleran dan merupakan tokoh dunia yang selama ini telah aktif dan banyak terlibat dalam dialog-dialog antaragama atau kebudayaan. Sementara, secara kontradiktif, Indonesia sebagai salah satu anggota IPU sedang prihatin menghadapi konflik-konflik primordial berlatarbelakang perbedaan agama dan etnik.

Sebagai negara anggota IPU dengan penduduknya yang mayoritas beragama Islam, jumlah pemeluk agama Islamnya merupakan yang terbesar di dunia, Indonesia diharapkan dapat berperan besar dalam menjembatani perbedaan peradaban yang ada selama ini antara dunia Islam dan Barat. Karena, perlu disadari, distorsi pemikiran dan kesalahpahaman sering terjadi karena tidak adanya dialog. Sehingga, Konferensi IPU ke-104 di Jakarta, Indonesia, pada bulan Oktober ke-104 ini, diharapkan dapat memberikan dukungan moral yang berarti bagi pemerintah Gus Dur dalam membangun kembali toleransi dalam masyarakat Indonesia untuk rekonsiliasi nasional dan bangkit kembali dari krisis politik dan ekonomi.⁵³

Jika dialog antarperadaban, terutama dialog antaragama, menjadi sesuatu yang universal atau telah menjadi perhatian dan agenda dunia, hal tersebut diharapkan dapat mencegah ataupun sekaligus menghentikan terjadinya penggunaan agama secara keliru untuk tujuan kekerasan.⁵⁴ Demikian pula, sebaliknya, melalui dialog semacam itu, kekerasan dapat diatasi melalui wahana agama, sehingga tidak berkembang menjadi budaya yang terinternalisasi. Dialog, lebih jauh lagi, akan memperluas wawasan para pemeluk agama, khususnya para pemukanya, sehingga

⁵³ Lihat Help Gus Dur by Seeing the Benefits of Tolerance (2000), *International Herald Tribune*, January 28, <http://www.indopubs.com/archives/0216.html>, hal. 1-3.

⁵⁴ Lihat Presiden Abdurrachman Wahid: Harus Diantisipasi Penggunaan Agama untuk Kekerasan (2000), *Kompas*, 16 Juni, hal. 6.

tidak saling mencurigai satu dengan lainnya, melainkan akan memungkinkan terjadinya proses saling belajar.⁵⁵ Hal ini penting disadari, karena suatu peradaban (*civilisation*) pada hakekatnya harus melakukan proses belajar, saling mengisi dan melengkapi dari peradaban yang lain, dan bukan menjadi bagian dari konflik yang ada. Pemahaman secara sempit dan kaku terhadap suatu peradaban dapat dihilangkan melalui proses dialog, yang dapat menumbuhkan toleransi atas perbedaan dan kemajemukan yang ada.⁵⁶

Dalam hubungannya dengan isu dengan dialog antarkebudayaan, beberapa tahun ke depan akan menjadi sangat berarti, terlebih-lebih mengingat PBB melalui Resolusi Majelis Umum PBB No. A/Res/53/22 tanggal 16 Nopember 1998 telah menetapkan tahun 2001 sebagai Tahun PBB untuk Dialog Antarperadaban (*United Nations Year of Dialogue among Civilisations*). IPU tentu dapat mendukung dan mengisi pencaanangan tahun dialog itu dengan berbagai materi konperensi yang relevan. Konperensi IPU ke-102 yang berlangsung sejak 10-16 Oktober 1999 di Berlin, Jerman, sebenarnya telah mengintroduksi pembahasan mengenai kontribusi parlemen terhadap prinsip hidup berdampingan secara damai dari kelompok-kelompok minoritas etnik, kebudayaan dan agama, termasuk penduduk migran di dalamnya, dalam hal mana sikap toleransi dan penghormatan HAM secara penuh harus diberikan.⁵⁷ Sedangkan resolusi terkait yang telah dihasilkannya, seharusnya dapat memotivasi IPU untuk mendorong lebih giat lagi para anggotanya untuk melakukan dialog-dialog ke arah toleransi antarperbedaan, baik di dalam suatu negara, maupun antarnegara, demi perwujudan suatu masa depan dunia yang lebih harmonis, stabil, aman dan damai.⁵⁸

⁵⁵ *Idem*. Konferensi Asia tentang Perdamaian dan Agama yang telah diadakan di Jakarta, Indonesia, pada 21 Juli 2000, sangat positif sekali dan diharapkan tindaklanjutnya dalam skala yang lebih luas dan realistis, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi yang konstruktif bagi penyelesaian konflik-konflik yang berdimensi perbedaan agama di Indonesia pada dewasa ini dan masa-masa mendatang.

⁵⁶ Lihat pula Peter Steinfels (2000), *Indonesians President: A Leader Who Stands Out in a Violent World*, *International Herald Tribune*, June 19, hal. 7.

⁵⁷ Lihat *Results of 102nd Conference and Related Meetings*, Berlin, Germany, 10-16 October 1999, hal. 5-6.

⁵⁸ Lihat resolusi tentang *The Contribution of Parliaments to the Peaceful Coexistence of Ethnic, Cultural and Religious Minorities, Including Migrant Populations, within One State, Marked by Tolerance and the Full Respect for Their Human Rights*, *ibid* : H-8 *et seqq*.

V. Kampanye Demokratisasi

Situasi dunia setelah Perang Dingin ditandai pula oleh meluasnya ide demokratisasi di berbagai belahan dunia, terutama di negara-negara berkembang yang semula otoriter di Afrika, Amerika Latin dan Asia. Berbeda dengan di negara-negara Eropa Selatan pada periode sebelumnya, gelombang demokratisasi yang melanda negara-negara berkembang lebih banyak dibantu oleh pengaruh dan tekanan luar atau negara-negara lain ketimbang kekuatan-kekuatan dari dalam (internal) negara-negara berkembang itu sendiri. Setelah berakhirnya Perang Dingin, yang berarti pula menghilangnya komunisme sebagai ancaman alternatif dunia, negara-negara besar tidak ragu-ragu lagi menyatakan dukungan mereka dan memberikan bantuan langsung dalam rangka kampanye demokratisasi, termasuk dalam menghadapi kekuatan-kekuatan yang semula merupakan sekutu mereka, yakni kelompok militer atau sipil yang otoriter dan sering melakukan pelanggaran HAM.

Begitu gencarnya kampanye demokratisasi yang dimotivasi oleh negara-negara maju, sehingga demokratisasi menjadi gerakan yang universal. Setelah kampanye anti-komunisme berlalu, demokratisasi telah menjadi alat kampanye baru yang bersasaran global. Ia telah menjadi proyek besar dan keharusan di masa pasca Perang Dingin, karena berbagai proyek dunia yang disponsori oleh negara-negara maju melalui berbagai badan dunia, di mana mereka menjadi donatur utama, demokratisasi kemudian menjadi prasyarat. Sehingga, tidak mengherankan, bantuan untuk apa yang namanya *complex emergency*, situasi darurat akibat bencana multikompleks, termasuk perang saudara yang tidak berkesudahan, di suatu negara pun, yang disediakan oleh badan-badan sosial PBB seperti UNHCR, FAO, UNICEF dan lain-lain, masih dikaitkan dengan prasyarat demokratisasi. Demikian pula, dengan yang diberikan melalui LSM internasional yang donaturnya adalah negara-negara maju (Barat), termasuk negara-negara besar donatur utama PBB. Sebagai konsekuensinya, pada 20 Desember 1996, PBB telah mencanangkan *Agenda for Democratisation*, seperti yang dipresentasikan oleh Sekretaris Jenderalnya, Boutros-boutros Ghali, dalam sidang ke-51

Majelis Umum PBB.

Sejak permulaan dasawarsa 1990, IPU sendiri mulai mempersoalkan isu-isu yang berhubungan dengan demokrasi. Tetapi, pada masa itu belum diungkapkan dengan eksplisit pentingnya kampanye demokratisasi bagi seluruh anggotanya. Kalau diperhatikan, isu pentingnya pembangunan demokrasi masih dari perspektif negara berkembang, yang ketika itu sebagian besar kondisi demokrasinya masih mengalami stagnasi dan banyak yang belum dapat memisahkan diri dari kepemimpinan politik yang represif atau otoriter. Tidaklah mengherankan, resolusi yang dihasilkan oleh Konferensi IPU ke-86 yang diadakan 4-12 Oktober 1991 di Santiago, Chili, dihubungkan dengan tuntutan HAM yang dilihat dari perspektif kepentingan ekonomi negara berkembang, atau yang biasa disebut dengan "HAM ekonomi."⁵⁹

Lebih jauh lagi, di sana dikaitkan masalah pertumbuhan ekonomi dan demokrasi, serta peran parlemen dalam menjamin terselenggaranya hubungan antara kebebasan, keterlibatan rakyat, pertumbuhan ekonomi dan investasi sosial. Secara spesifik dinyatakan pentingnya akses warganegara pada penghasilan dan pekerjaan, pendidikan, kesehatan, lingkungan yang bersih dan aman secara fisik, bagi pembangunan suatu sistem politik yang ditandai oleh partisipasi yang lebih baik dan demokratis. Dalam resolusi juga tampak sikap para anggota IPU yang hadir dalam konferensi di Santiago, yang meyakini bahwa promosi dan perlindungan terhadap seluruh aspek HAM di bidang ekonomi, sosial dan budaya, dan hak-hak sipil serta politik, harus sejalan dengan upaya-upaya pembangunan.⁶⁰

Para anggota IPU melihat bahwa pembangunan manusia, pertumbuhan ekonomi dan demokrasi mempunyai kaitan yang tidak dapat dipisahkan, dan sebaliknya, pembangunan manusia hanya dapat dicapai

⁵⁹ Lihat resolusi mengenai Human Development: Economic Growth and Democracy, the Role of Parliaments in Ensuring the Necessary Links between Freedoms, Citizen Involvement, Economic Growth, and Social Investments, dalam IPU Secretariat, *Results of 1991 April-May Session of the Inter-Parliamentary Union, Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea*, 26 April-4 May 1991, Annex XVI, hal. 45-48.

⁶⁰ *Ibid*, hal. 45.

dengan mengupayakan pertumbuhan ekonomi yang lebih seimbang dan pembangunan yang parsipatoris.⁶¹ Pada akhirnya dapat dikatakan, terdapat kompromi para anggota IPU dalam menilai hakekat pembangunan demokrasi, dalam hal mana mereka menilai bahwa demokrasi adalah suatu prinsip yang universal, yang penerapannya perlu disesuaikan dengan struktur yang ada di setiap negara, sesuai dengan nilai-nilai budaya, tradisi dan aspirasi yang ada.⁶²

Setahun setelah konperensi di Pyongyang, Republik Demokratik Rakyat Korea, penilaian tentang demokrasi dari perspektif IPU tampaknya telah berkembang menuju ke maknanya yang hakiki dan dapat menerima prasyarat yang tidak saja datang dari negara-negara berkembang, yakni sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan, tetapi juga dari negara-negara maju, yakni sebagai prasyarat dari implementasi konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).⁶³ Berdasarkan analisis yang kritis, dapat dikatakan, keterlibatan IPU untuk melakukan 'intervensi langsung' terhadap prospek demokrasi di suatu negara dalam era pasca Perang Dingin, tampak secara eksplisit dalam kecaman keras yang dikeluarkan oleh negara-negara anggotanya terhadap kudeta militer 30 September 1991 terhadap kepala pemerintahan Haiti yang telah dipilih oleh rakyat yang berdaulat secara bebas dan *fair*, dan disaksikan oleh PBB dan para pengamat lainnya, yang dinilai telah merusak institusi-institusi demokrasi yang ada.⁶⁴

Dalam resolusi Konperensi ke-86 IPU tersebut ditegaskan bahwa komunitas antarparlemen sedunia tidak dapat menerima pengambilalihan kekuasaan semacam itu, yang bertentangan dengan pembangunan politik

⁶¹ Lihat *ibid*, hal. 46.

⁶² Lihat *idem*.

⁶³ Lihat resolusi mengenai The Organisation and Functioning of Democracy and the Expression of Ethnic Diversity As a Means of Ensuring the Stability of All States, Economic Development and Better Use of the Peace Dividend for the Benefit of the Third World, dalam IPU Secretariat, *Results of 1992 April Session of the Inter-Parliamentary Union*, Yaounde, Cameroon, 3-11 April 1992, Annex XVI, hal. 50-53.

⁶⁴ Lihat resolusi mengenai Parliamentary Support to Democratic Institutions in Haiti, dalam *Results of 1991 October Session of the Inter-Parliamentary Union*, Santiago, Chile, 4-12 October, 1991, Annex XIX, hal. 55.

di berbagai belahan dunia, terutama di Amerika Latin.⁶⁵ Komitmen para anggota IPU terhadap eksistensi demokrasi di era pasca perang Dingin juga terefleksikan dari sikapnya yang tidak dapat menerima upaya pembangunan demokrasi dengan jaminan legalitas yang semu di bawah ancaman bayonet.⁶⁶ Sebagai indikasi dari keseriusan sikap para anggota IPU ini, pada kesempatan yang sama, para anggota IPU pun menuntut upaya pengembalian segera kondisi *rule of law* di Haiti dan kedudukan presiden semula, yang telah benar-benar absah (*legitimate*). Di samping itu, melalui konperensi ke-86, para anggota IPU telah mendesak seluruh parlemen di dunia dan para anggotanya untuk mengambil tindakan yang tegas dan cepat bagi pengembalian kehidupan demokrasi di Haiti.⁶⁷

Sejalan dengan kemajuan dalam diskursus demokrasi di berbagai belahan dunia, mulai tahun 1993, terlihat pula kemajuan dalam wacana demokrasi yang menjadi topik pembicaraan dalam sidang-sidang IPU. Dalam resolusi yang dihasilkannya, IPU mulai mengakui bahwa pendidikan adalah merupakan prasyarat bagi penerimaan dan pengembangan lebih jauh nilai-nilai demokrasi di dalam sebuah proses yang melibatkan partisipasi seluruh warga negara.⁶⁸ Para anggota IPU menilai bahwa pendidikan dan melek huruf dapat menjamin setiap orang untuk menikmati kebebasan pribadinya. Mereka mengakui bahwa akses kepada informasi merupakan sebuah bagian yang esensial dari pembangunan demokrasi.⁶⁹

Di samping itu, disadari pentingnya sistem pendidikan bagi demokrasi, karena pemerintah adalah pelayanan masyarakat, dan kemampuan masyarakat untuk membuat, melanjutkan dan memperbaiki pemerintahan yang demokratis, sebagian besar tergantung pada kualitas dan efektifitas sistem pendidikan. Sebagai konsekuensinya, program-program pendidikan harus diarahkan untuk menjelaskan prinsip-prinsip dan dasar-dasar dari kehidupan yang demokratis.⁷⁰ Dalam hal ini, pemerintah perlu

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Lihat resolusi mengenai The Implementation of Educational and Cultural Policies Designed to Foster Greater Respect for Democratic Values, dalam IPU Secretariat, *Results of April 1993 Session*, New Delhi, India, 9-17 April 1993, Annex XVII, hal. 56.

⁶⁹ *Ibid*, hal. 57.

meningkatkan pendidikan kewarganegaraan, kursus-kursus dan seminar-seminar tentang demokrasi, serta pendidikan politik dalam kurikulum-kurikulum sekolah untuk mempopulerkan nilai-nilai fundamental demokrasi.

IPU juga telah menyerukan seluruh parlemen negara anggotanya, terutama di negara-negara maju, untuk mendesak pemerintah mereka masing-masing, melalui pengaktifan kembali dialog Utara-Selatan dalam upaya memberikan setiap bantuan yang dimungkinkan kepada negara-negara berkembang, untuk mempermosikan nilai-nilai demokrasi melalui pendidikan.⁷¹ Sehingga, dapat dikatakan, upaya negara-negara maju (Barat) yang gencar sejak awal dasawarsa 1990 dalam mempromosikan penerapan nilai-nilai demokrasi ke berbagai negara, memiliki hubungannya dengan seruan dan apa yang telah menjadi visi dan misi IPU ini.⁷²

Beberapa tahun sesudahnya, komitmen IPU terhadap demokrasi semakin radikal, dengan diadopsinya secara aklamasi sebuah deklarasi mengenai kriteria pemilu yang bebas dan *fair* dalam sidang ke-154 Inter-Parliamentary Council di Paris, Perancis, pada 26 Maret 1994.⁷³ Dalam Konferensi di Paris itu, jelas sekali diuraikan kriteria mengenai pemilu yang bebas dan *fair*, hak-hak masyarakat, calon wakil rakyat, partai dan kampanye, serta tanggung jawabnya. Juga dijabarkan di sana, soal hak dan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pemilu yang bebas dan *fair*. Oleh IPU, berbagai kriteria yang telah disepakati dalam sebuah deklarasi itu, tentu diharapkan menjadi rujukan bagi negara-negara anggotanya dalam melaksanakan pemilu nasional mereka. Namun, tentu timbul pertanyaan, mengapa kasus pemilu yang tidak *fair* tetap terjadi pada tahun 1997 di Indonesia, salah satu negara anggota IPU, sehingga telah menimbulkan gejolak ekonomi, sosial dan politik, yang menyebabkan runtuhnya kepercayaan masyarakat Indonesia dan internasional kepada Presiden Soeharto, yang telah terpilih kembali sebagai Presiden Indonesia untuk ke-7 kalinya? Ini artinya, deklarasi IPU mengenai pemilu yang

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ *Ibid*, hal. 58.

⁷² Lihat *idem*.

⁷³ Lihat IPU Secretariat, *Results of March 1994 Session*, Paris, France, 18-26 March 1994.

bebas dan *fair* hasil sidang Inter-Parliamentary Council ke-154 di Paris, Prancis, itu tidak diperhatikan dengan sungguh-sungguh dalam hal pengimplementasiannya.

Sementara, dari perspektif normatif, perkembangan memperlihatkan, perhatian IPU terhadap demokrasi semakin meningkat, di mana penerapan demokrasi kemudian ditekankan pada pentingnya upaya-upaya merapatkan hubungan antara parlemen dan masyarakat.⁷⁴ Pada forum-forum sidang IPU ke-98 di Kairo diingatkan bahwa suatu demokrasi yang representatif hanya dapat berjalan jika masyarakat mempercayai institusi-institusi dan proses-proses konstitusional, serta jika para wakil rakyat memperoleh kepercayaan dari mereka. Karenanya, parlemen, secara institusional, mempunyai kewajiban dalam memberikan kepada masyarakat informasi mengenai cara parlemen itu bekerja. Dengan kata lain, kerja parlemen harus terbuka dan dapat diakses secara mudah informasinya yang akurat dan komprehensif oleh masyarakat. Para anggota parlemen yang terpilih pun turut mempunyai kewajiban mengetahui sepenuhnya informasi mengenai kondisi masyarakat dan masalah-masalahnya, melalui komunikasi yang konstan dengan para pemilih dan daerah pemilihan (konstituensi) mereka, melalui pertemuan-pertemuan dan diskusi-diskusi yang intensif dalam setiap tingkat.

IPU dalam hal ini memainkan peran untuk memperkuat hubungan antara parlemen dengan anggota-anggotanya, serta antara mereka dengan masyarakat, proses politik dan partai-partai.⁷⁵ Dengan demikian, menjadi penting sekali upaya menciptakan pemilu yang bebas dan jujur, tanpa segala macam diskriminasi, sejalan dengan Deklarasi mengenai Kriteria Pemilu yang Bebas dan Jujur, seperti yang telah diadopsi oleh Inter-Parliamentary Council dalam sidangnya di Paris, Maret 1994. Juga, menjadi penting pula untuk melindungi peran parlemen dan institusi-institusi politiknya, agar para anggota parlemen dapat menjalankan peran

⁷⁴ Lihat IPU Secretariat, *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September 1997, hal. 3.

⁷⁵ Lihat resolusi mengenai *Ensuring Lasting Democracy by Forging Close Links Between Parliament and the People*, dalam *ibid.*, Annex III, hal. 2-3.

⁷⁶ *Idem.*

mereka secara bebas dan baik dalam menyusun legislasi, mengawasi pemerintah, dan membicarakan isu-isu masyarakat yang utama. Dalam rangka ini, setiap aksi kekerasan terhadap para wakil rakyat, calon wakil rakyat dan masyarakat pemilih secara keseluruhannya, harus ditentang.⁷⁷

Sikap IPU menjadi jelas, karena dalam sebuah resolusinya telah diserukan agar negara-negara anggotanya berupaya memperkuat demokrasi keparlemenan yang *representative* beserta instrumen-instrumen konstitusional mereka, termasuk di sini petisi, referendum, hak inisiatif dan sebagainya.⁷⁸ Lebih-lebih lagi, di sana juga diserukan agar parlemen dan pemerintah menyadarkan masyarakat akan hak-hak demokrasi dan tanggung jawab mereka, terkait dengan partisipasi mereka dalam proses demokrasi, khususnya dalam penyusunan Undang-undang (legislasi). Jadi, sekali lagi, dari perspektif normatif, komitmen IPU terhadap demokratisasi begitu tinggi sekali. Tetapi, dalam hal pengimplementasian deklarasi dan resolusi-resolusi yang mengaturnya, belumah sejalan. Hal tersebut dapat disebabkan oleh lemahnya pengawasan IPU, ataupun karena tidak adanya keterikatan para anggota IPU dengan semua deklarasi dan resolusi yang telah dibuat itu, serta karena tidak adanya sanksi atas setiap pelanggaran.

Walaupun secara umum visi IPU dalam sidang-sidangnya kelihatan maju sekali, tetapi pengaruh pandangan yang subyektif dari negara-negara berkembang yang belum sepenuhnya terbebas dari sistem yang otoriter, masih tampak dalam resolusinya. Hal ini tampak dari masih adanya klausul "..... dengan melihat sistem konstitusional dan budaya politik yang sudah mapan...."⁷⁹ Demikian halnya, dengan pandangan yang universal dari IPU tentang demokrasi yang menghormati supremasi hukum dan pelaksanaan HAM, dengan tetap berusaha menjaga keseimbangan antara keberagaman (*diversitas*) dan keseragaman (*uniformitas*), serta individualitas dan kolektifitas, untuk memperkuat kohesi sosial dan solidaritas. Sehingga, walaupun *civil society* merupakan sebuah elemen yang esensial dari demokrasi, sebagaimana diakui eksistensinya di Barat,

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Ibid, hal. 1-3.

⁷⁹ Lihat idem, khususnya hal. 2.

namun kelihatan bahwa resolusi IPU mengenai hal ini, bukanlah merupakan pengadopsian secara mentah-mentah pemikiran Barat.⁸⁰ Dengan kata lain, tidak dapat disimpulkan bahwa perhatian dan tekanan yang semakin besar dari IPU terhadap penerapan demokrasi yang universal adalah hasil pengaruh sepihak dari negara-negara maju (Barat), tetapi merupakan hasil perdebatan-perdebatan mereka yang kompromis dengan visi dan konsep yang berasal negara-negara berkembang.

Visi IPU yang terus berkembang dalam promosi nilai-nilai demokrasi, ternyata tidak hanya lintas gender, yang berhubungan dengan kemitraan sejajar yang saling melengkapi antara pria dan wanita, seperti tercermin dari Pertemuan Tripartit mengenai Demokrasi Melalui Kemitrasejajaran Antara Pria dan Wanita di Markas Besar PBB New York pada 6 Juni tahun 2000, namun sudah jauh lebih kompleks dari itu, yakni terkait pula dengan perhatian yang lebih serius terhadap kehidupan atau peradaban di wilayah urban, dalam hal mana para anggota parlemen harus meresponsnya.⁸¹ Lebih jauh lagi, dapat dikatakan, upaya IPU untuk memperkuat proses demokratisasi di negara-negara anggotanya adalah sebagai bagian dari upaya komprehensif untuk melindungi HAM, mencegah terjadi dan berulangunya konflik, restorasi perdamaian dan membangun kembali rasa saling percaya, rekonsiliasi di tempat-tempat yang baru mengalami peperangan, rehabilitasi, normalisasi pasca perang, serta bagian dari proses rekonstruksi.⁸²

⁸⁰ Lihat resolusi mengenai Universal Declaration on Democracy, hasil sidang ke-161 Inter-Parliamentary Council di Kairo, Mesir, 16 September 1997, dalam *ibid*, Annex VII, hal. 1-4.

⁸¹ Lihat IPU Secretariat, *Results of 102nd Conference and Related Meetings*, *loc. cit.*, 1-5: 1-3. Lihat pula resolusi mengenai The Problem of Metropolitan Areas: A Global Challenge to Which Parliamentarians Must Respond in Terms of Urban Civilisation and Democracy, dalam IPU Secretariat, *Results of 101st Conference and Related Meetings*, Brussels, Belgium, 8-16 April 1999, Annex IV, hal. 1-5.

⁸² Lihat resolusi yang diadopsi dalam sidang Inter-Parliamentary Conference ke-99 di Windhoek, Namibia, 10 April 1998, mengenai The Prevention of Conflicts and the Restoration of Peace and Trust in Countries Emerging from War; the Return of Refugee to Their Countries of Origin, the Strengthening of Democratic Processes and the Hastening of Reconstruction, dalam IPU Secretariat, *Results of 99th Conference and Related Meetings*, Windhoek, Namibia, 2-11 April 1998, Annex IV, hal.1-4.

VI. Implikasi Globalisasi

Berakhirnya Perang Dingin, dalam kenyataannya telah mempercepat globalisasi ke seluruh penjuru dunia, karena tembok perbatasan fisik dan ideologi semakin dapat ditembus oleh kemajuan teknologi, terutama komunikasi. Kalau diperhatikan, ada dua macam sikap yang merespons berlangsung dengan cepatnya proses globalisasi tersebut. Pertama, kalangan yang optimis, karena globalisasi yang semakin cepat ini secara otomatis akan menghilangkan hambatan-hambatan yang masih ada, dan juga distorsi yang terjadi akibat hambatan-hambatan itu, dalam hubungan politik, militer dan ekonomi, dalam bidang perdagangan pada khususnya, sosial dan sebagainya. Kedua, mereka yang pesimis, karena melihat bahwa globalisasi juga telah dan akan menimbulkan dampak negatif terhadap hal-hal yang sama, yang disebutkan sebelumnya itu, baik karena ketidaksiapan dan guncangan akibat perbedaan kondisi atau nilai-nilai yang ada, maupun sebagai konsekuensi dari penyesuaian atau adaptasi yang sedang berlangsung.

Walaupun banyak orang yang baru menyadari dampak negatifnya secara terlambat, tetapi tetap terdapat pemahaman bahwa untuk dapat berpartisipasi penuh dalam globalisasi dibutuhkan prasyarat penerapan demokrasi yang sungguh-sungguh, di mana terdapat pertukaran ide dan informasi yang bebas. Lebih jauh lagi, demokrasi dan sistem ekonomi pasar diyakini sebagai dua roda pedati yang harus bergerak bersama dan saling memiliki ketergantungan satu sama lainnya untuk bergerak maju. Pemahaman seperti inilah yang diikuti oleh Korea Selatan (*Republic of Korea*) dewasa ini, sebagaimana yang dipelopori oleh President Kim Dae Jung, tokoh pembarunya.⁸³ Amerika Serikat sendiri pada dasarnya bertitik tolak dari paradigma ini dalam kebijakan-kebijakan luar negerinya sejak berakhirnya Perang Dingin, terutama dalam pemerintahan Bill Clinton. Kalau diperhatikan dengan seksama, cetak biru (*blue print*) kebijakan luar negeri Amerika Serikat menganut paradigma ini secara jelas, seperti diungkapkan dalam dokumen-dokumen resmi kebijakan luar

⁸³ Lihat Even Chaebol Have Rights, *the Asian Wall Street Journal* (2000), 15 February, hal. 14.

negeri negara itu secara eksplisit. Posisi Amerika Serikat yang tidak terimbangi sebagai satu-satunya negara adidaya pasca Perang Dingin membuat kampanye demokrasi, HAM dan pasar bebas yang gencar dilakukannya telah memberi dampak tekanan dan keberhasilan yang luas. Sehingga kemudian, tidak hanya Korea Selatan saja yang dapat menerima pandangan yang sejalan dengan paradigma yang telah dimiliki Amerika Serikat sejak puluhan dasawarsa yang lalu, tetapi juga negara-negara berkembang lain, dengan segala konsekuensi positif dan negatif yang harus mereka hadapi.

Krisis ekonomi serius yang melanda negara-negara Asia Tenggara di paruh kedua dasawarsa 1990, yang dipicu oleh krisis moneter dan keuangan yang melanda Thailand akibat jatuhnya nilai mata uang Bath terhadap Dollar AS, merupakan salah satu pelajaran yang berharga tentang implikasi negatif dari globalisasi. Globalisasi pasar uang dan komunikasi diketahui telah memberi efek penularan secara berantai ke negara-negara sekitarnya, seperti Malaysia, Indonesia, Filipina, Vietnam, Republik Rakyat Cina, Korea Selatan, Jepang dan sebagainya. Integrasi finansial dan ekonomi secara komprehensif ke dalam pasar global telah memberi efek kejutan yang rawan terhadap negara-negara yang tidak siap atau yang memiliki fundamental ekonomi yang rawan. Negara-negara yang demikian, tentu saja mudah menjadi korban kekejaman perilaku pasar uang internasional.

Akibat globalisasi, gagasan tentang pemerintahan yang representatif, yang harus dipilih melalui mekanisme pemilu yang terbuka dan *fair*, kebebasan untuk berserikat, mengekspresikan pikiran dan pendapat, dan penghargaan terhadap nilai-nilai yang pluralistik, menyebar dengan cepat dan menjadi tuntutan di banyak tempat, yang selama ini dikenal berpemerintahan otoriter dan militeristik. Akibat globalisasi, orang di berbagai penjuru dunia dengan cepat dapat melihat dan mempertanyakan berbagai pelanggaran nilai-nilai HAM yang tengah berlangsung di suatu tempat. Sehingga, selain oleh satu pihak, globalisasi sangat diharapkan, karena telah mendukung tuntutan mereka yang tidak terwakili ataupun telah menjadi korban represi penguasa dalam sistem politik yang

otoriter selama ini, oleh pihak lain, globalisasi menjadi sasaran kambing hitam kesalahan penguasa otoriter, kaum militer, dan kaum *establishment* lain, yang *vested-interest-nya* menjadi terganggu.

Selanjutnya, globalisasi melahirkan kritik, karena telah membuka pikiran masyarakat menjadi sangat kritis, dan menyebabkan tuntutan masyarakat yang tinggi terhadap pemerintah atau penguasa, seperti halnya di negara-negara maju, sehingga menjadi merepotkan mereka. Berbeda dengan kondisi sebelumnya, di banyak negara berkembang di Amerika Latin, Afrika, hingga Asia, kini aksi unjuk rasa terhadap kinerja pemerintah yang tidak memadai dalam melayani masyarakat, kecemasan terhadap peran militer yang berlebihan, tuntutan masyarakat agar hak-haknya selalu diperhatikan pemerintah, dan seterusnya, yang pada dasarnya merupakan aktifitas rutin sistem politik demokratis di negara-negara maju, menjadi gambaran kegiatan sehari-hari. Dengan demikian, globalisasi telah mendorong demokratisasi di negara-negara berkembang.

Jika dianalisis secara lebih kritis, ternyata globalisasi bukanlah faktor yang sepenuhnya menyebabkan terjadinya krisis ekonomi yang parah di negara-negara Asia. Karena, absennya sistem politik yang demokratis, di mana tidak ada transparansi, sistem pertanggungjawaban pemerintah (*accountability*) yang baik, dilarangnya kontrol media massa dan publik, dan tidak adanya pergantian pemerintahan dan parlemen yang teratur melalui mekanisme pemilu yang *fair* dan aspiratif, itulah yang justru telah merapuhkan fundamental ekonomi nasional masing-masing. Dengan kata lain, korupsi dan segala bentuk manipulasi dan keboCORan uang negara yang berlangsung melalui praktek kolusi ataupun nepotisme, bisa terjadi terus-menerus tanpa terkontrol, hingga merapuhkan fundamental ekonomi nasional, akibat tidak eksis-nya demokrasi di negara-negara berkembang. Sebagai konsekuensinya, demokratisasi justru merupakan jalan keluar (solusi) dari krisis ekonomi serius, yang telah terjadi itu. Sehingga, wajar saja kalau gagasan-gagasan tentang pemerintahan yang bersih (*clean government*), yang efisien dan jujur (*efficient and honest government*), cara berpemerintahan yang baik (*good governance*), investasi sumber daya manusia, pendidikan dan kesehatan, perlindungan lingkungan, dan pembangunan berkelanjutan dalam sebuah sistem politik yang demokratis.

yang selama ini dikenal sebagai tuntutan internasional, dan bahkan dapat dikatakan sebagai tekanan global, yang datang dari negara-negara maju, tampak menjadi relevan dengan apa yang sedang dibutuhkan oleh negara-negara berkembang pasca krisis ekonomi.⁸⁴

Dari sudut pandang mereka yang pesimis, globalisasi di lain pihak, dinilai telah menyebabkan termarginalisasinya kelompok-kelompok di dalam suatu negara yang majemuk, sehingga merasa terancam dan takut kehilangan identitas kelompoknya.⁸⁵ Hal ini, ditambah lagi dengan mudahnya peran ideologi modern, seperti nasionalisme dan komunisme, telah menyebabkan eksistensi negara sebagai entitas politik menjadi terancam. Globalisasi dikuatirkan telah merapuhkan kohesi sosial masyarakat dalam suatu negara, sehingga berpotensi menimbulkan konflik-konflik internal dan perpecahan. Karenanya, globalisasi dikuatirkan berimplikasi negatif terhadap integritas nasional dan teritorial, sebab pada akhirnya telah mendorong meningkatnya tuntutan pemisahan diri atau separatisme kelompok-kelompok masyarakat dalam suatu negara yang sudah merdeka dan berdaulat. Kasus disintegrasi di bekas Uni Soviet dan Yugoslavia telah memberikan pelajaran berharga mengenai implikasi globalisasi secara politis, dari sudut pandang yang pesimis. Sekarang tentu ingin ditanyakan, bagaimana pandangan dan respons IPU mengenai globalisasi selama ini?

Jika dibuka kembali dokumen-dokumen IPU, tercatat ada beberapa resolusi yang disusun terkait dengan wacana globalisasi. Namun, dapat dikatakan, sebenarnya IPU agak terlambat dalam membahas dampak luas dari globalisasi. Resolusi pertama yang terkait dengan globalisasi, misalnya, hanya meminta perhatian masyarakat internasional akan perlunya kerjasama dalam menyusun kebijakan dan strategi untuk menjamin terlaksananya hak untuk pangan.⁸⁶ Resolusi yang telah disusun dan berhasil diadopsi oleh sidang-sidang Inter-Parliamentary Conference

⁸⁴ Lihat, antara lain, Robert J. Samuelson (1999-2000), *The Future of Freedom*, *Newsweek*, Desember 27- Januari 3, hal. 70-71.

⁸⁵ Lihat Jonathan Alter (1999-2000), *ibid*.

⁸⁶ Lihat resolusi mengenai *Policies and Strategies to Ensure the Right to Food in This Time of Globalisation of the Economy and Trade Liberalisation*, dalam IPU Secretariat, *Results of 96th Conference and Related Meetings*, Beijing, China, 13-21 September 1996, Annex V, hal.1-5.

ke-96 di Beijing, 20 September 1996 ini, tidak membahas dampak negatif dari globalisasi terhadap terjadi dan meningkatnya kerawanan pangan di berbagai negara. Sementara diketahui, globalisasi berlangsung semakin cepat setelah berakhirnya sekat-sekat pemisah, dalam masa pasca Perang Dingin.

Kesan terlambat IPU dalam mengantisipasi implikasi negatif dari globalisasi terhadap kemampuan masyarakat dunia dalam menyediakan pangan, terutama mereka yang ada di pinggiran (*periphery*), atau negara-negara Dunia Ketiga yang terbilang sangat miskin, cukup terhibur dengan adanya seruan resolusi IPU bagi masyarakat dunia, terutama kepada badan-badan internasional yang terkait dalam penyediaan pangan, seperti Food and Agriculture Organisation (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), World Food Programme (WFP), dan bahkan World Trade Organisation (WTO), untuk meningkatkan bantuan dalam memerangi kelaparan atau kerawanan pangan yang dihadapi negara-negara miskin.⁸⁷ Juga, dengan terdapatnya butir terakhir dari resolusi, yang tampaknya merupakan kemenangan kompromis negara-negara miskin, yang menekankan bahwa hak atas pangan merupakan salah satu nilai HAM yang paling mendasar, sehingga IPU menolak segala upaya penggunaan isu pangan baik oleh suatu negara, kelompok negara, maupun badan-badan internasional sebagai alat tekanan ekonomi atau politik (*conditionalities*) kepada negara-negara lain.⁸⁸

Secara umum, dapat dinilai, IPU lebih banyak memperhatikan permasalahan teknis internal yang dihadapi oleh setiap negara yang bermasalah, dalam kemampuan mereka dalam penyediaan pangan bagi rakyatnya, tetapi gagal dalam melihat globalisasi sebagai salah satu faktor yang memperburuk situasi. Sebagai contoh, terhadap kebijakan liberalisasi perdagangan dunia yang tidak menghendaki terus diberlakukannya subsidi pupuk, bibit, pestisida, perlindungan tarif dan sebagainya dalam menekan harga jual itu sendiri, yang begitu gencar diperjuangkan beberapa negara-negara maju, antara lain Amerika Serikat.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 4.

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 5.

Sementara negara-negara maju seperti Perancis dan Jepang, ataupun petani-petani lokal di Belgia, justru menentanginya.

Baru setahun sesudahnya, dalam Konperensi ke-98 di Kairo, Mesir, IPU melalui sidang-sidang Inter-Parliamentary Conference-nya pada 15 September 1997, telah berhasil menyusun sebuah resolusi yang menilai dampak globalisasi secara lebih mendalam, yaitu secara khusus mengaitkannya dengan sektor ketenagakerjaan.⁸⁹ Dalam resolusi ini, sejak pembukaannya telah diingatkan bahwa globalisasi akan membawa manfaat kalau berangkat dari pemikiran dan aksi bersama yang merefleksikan kepentingan seluruh spektrum dan tingkat pembangunan sosial ekonomi seluruh masyarakat dunia. Barulah kemudian, dalam resolusi tersebut langsung dijelaskan bahwa globalisasi telah ditandai oleh meningkatnya pengangguran di negara-negara maju dan berkembang, yang akibatnya jauh lebih parah dihadapi oleh kategori negara yang disebutkan belakangan, akibat pasar yang semakin terbuka, lenyapnya hambatan tarif dan non-tarif, yang mengaitkannya dengan demokratisasi, kondisi HAM dan perlakuan secara umum terhadap pekerja, serta meningkatnya kompetisi regional dan internasional.⁹⁰

Perhatian yang luas dari IPU terhadap dampak globalisasi dapat dilihat dari pembicaraan resolusi Konperensinya yang ke-98, yang juga memperhatikan penggunaan pekerja anak yang meningkat, akibat semakin ketatnya kompetisi global, serta kian meningkatnya mobilitas pekerja migran lintas negara yang ilegal.⁹¹ Sekalipun topik-topik perhatian mengenai kedua hal tersebut tetap dominan mencerminkan kepentingan negara-negara maju, tetapi, segi positifnya, resolusi Konperensi ke-98 IPU itu sangat memperhatikan soal dibutuhkannya pelarangan terhadap para pekerja anak dan perlindungan HAM atas migran lintas negara yang ilegal di negara-negara (maju), di mana mereka bekerja.⁹² Sementara, salah satu butir resolusinya mau menerima pernyataan yang

⁸⁹ Lihat resolusi mengenai Employment and Globalising World, dalam IPU Secretariat, *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September 1997, Annex IV, hal. 1-5.

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 1.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 1-3.

⁹² *Ibid.*, hal. 4.

mengakui bahwa laju perdagangan bebas harus disesuaikan dengan kondisi nasional masing-masing negara anggota IPU, demi memberi kesempatan bagi berlangsungnya pembangunan industri, dan meminimalisir biaya-biaya sosial yang timbul.⁹³ Sudah tentu, klausul ini merupakan kepentingan negara-negara berkembang dalam IPU, yang harus bersaing dengan begitu banyak kepentingan negara-negara maju anggota Organisasi yang sama.

Di penghujung dasawarsa 1990, penilaian IPU terhadap globalisasi dan implikasinya masih belum beranjak dari perspektif ekonomi. Hal itu dapat dilihat dari dua resolusi terakhir yang dihasilkan oleh dua konperensi yang berbeda, di mana yang satu membahas utang luar negeri sebagai sebuah faktor yang menghambat integrasi Dunia Ketiga ke dalam proses globalisasi, sedangkan yang satunya lagi membahas model keuangan dan ekonomi global dewasa ini.⁹⁴ Kedua resolusi tersebut memang luput dalam menilai globalisasi dan implikasinya dari perspektif politik.

Padahal, kalau disadari implikasi globalisasi secara politik, tentu masyarakat dunia perlu berhati-hati atau bijak untuk membicarakan isu yang terkait dengan kampanye demokratisasi, kebebasan, keterbukaan politik, kemerdekaan, penentuan nasib sendiri dan lain-lain. Karena, tanpa mengukur kesiapan masyarakat nasional dalam menghadapi perubahan, dan kemampuan masyarakat internasional dalam memahami pengalaman dan kesenjangan sejarah, nilai-nilai yang spesifik atau unik yang ada, globalisasi malah dapat berimplikasi pada perpecahan, konflik, dan munculnya tuntutan separatisme, yang dapat berpengaruh terhadap kondisi stabilitas keamanan kawasan dan dunia. Sehingga, yang diperlukan bukan saja merevisi sistem keuangan dan ekonomi dunia dewasa ini, tetapi juga sikap untuk lebih berhati-hati dan bijak dalam

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ Lihat resolusi mengenai Foreign Debt as a Factor Limiting the Integration of the Third World Countries into the Process of Globalisation, dalam IPU Secretariat, *Results of 99th Conference and Related Meetings*, Windhoek, Namibia, 2-11 April 1998, Annex VI: 1-2, dan resolusi mengenai The Need to Revise the Current Global Financial and Economic Model, dalam IPU Secretariat, *Results of 102nd Conference and Related Meetings*, Berlin, Germany, 10-16 October 1999, H-6, hal. 1-3.

mendorong negara-negara berkembang (Dunia Ketiga) anggota IPU untuk mengintegrasikan diri ke dalam proses globalisasi, suatu hal yang tampaknya secara implisit bertentangan dengan beberapa resolusi IPU yang terkait dengan globalisasi, terutama resolusi yang dihasilkan oleh Konferensi ke-99th di Windhoek, Namibia, pada tahun 1998 yang lalu. Dengan demikian, kerjasama yang harus ditingkatkan dalam merespons globalisasi bukan saja antara IPU dengan WTO, tetapi juga dengan PBB dan organ-organnya di bawah kordinasinya, institusi-institusi masyarakat madani (*civil society institutions*), serta LSM.

Tampaknya, kita perlu menyadari bahwa arus globalisasi telah menjadi sangat deras dan sudah mengguncang berbagai struktur sosial dan politik, serta mengubah seluruh corak hubungan internasional.⁹⁵ Karenanya, seperti halnya tuntutan yang diberikan kepada World Economic Forum di Davos, IPU perlu pula mengkaji sebuah pemikiran dan tindakan politik dalam upaya menciptakan sebuah globalisasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Persoalannya sekarang adalah, apakah IPU mampu memunculkan pemikiran dan tindakan politik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dunia? Dengan mandat yang dapat diberikan oleh seluruh anggotanya yang terdiri dari 139 negara itu, seperti halnya PBB yang merepresentasikan kepentingan pemerintah-pemerintah di dunia, apakah tidak mungkin IPU, sebagai representasi dari parlemen-parlemen atau para wakil rakyat sedunia, mampu pula mengekspresikan dirinya sebagai badan dunia yang dapat menentukan corak dan arah globalisasi yang bertanggung jawab? Seperti halnya PBB, yang melalui Sekretaris Jenderal-nya, Kofi Annan, sangat aktif menyerukan perlunya melibatkan masyarakat kebanyakan dalam debat mengenai globalisasi, mengingat mereka adalah pihak yang sangat terkena implikasi negatifnya, karena ketidaksiapan, maka pada tempatnya juga jika IPU dapat segera memberikan perhatian yang serius pada wacana globalisasi dan implikasinya dari perspektif politik, di berbagai kegiatan sidang dalam konferensi, studi komite, deklarasi, resolusi dan rencana aksi, yang dapat dijadikan sebuah konsep dan dasar hukum dalam implementasinya.

⁹⁵ Lihat Mencermati Model Globalisasi Versi Pertemuan Davos (2000), *Kompas*, 2 Februari, hal. 4.

VII. Kesimpulan

Dari kajian atau analisis yang dilakukan di atas, dapat dilihat bahwa apa yang telah dilakukan IPU melalui aktifitas konperensi dan hasil-hasilnya dalam masa pasca Perang Dingin, dalam merespons ketiga masalah pokok, yaitu HAM, demokratisasi dan globalisasi, ada yang sesungguhnya merupakan kelanjutan dari program kerja yang telah dilakukan jauh sebelumnya, misalnya dalam masalah pelanggaran HAM terhadap anggota parlemen. Terhadap masalah ini, dapat dikatakan, IPU selalu berusaha menjadi *watchdog* yang baik, mengingat IPU merupakan organisasi kerjasama multilateral yang mewadahi para anggota parlemen sedunia. Namun, itu tidak berarti IPU telah berhasil dalam melindungi HAM para anggotanya ataupun dalam menuntut penyelesaian politik dan hukum yang terbuka dan *fair* atas pelanggaran yang dilakukan terhadap para anggotanya, sebab tidak dapat dihindari, upaya tersebut pada akhirnya terbentur pada isu kedaulatan nasional dari grup nasional negara anggotanya yang bermasalah, yang tidak dapat diintervensi.

Pada umumnya, perhatian IPU terhadap perlindungan dan pelanggaran HAM universal, cukup besar. Persoalannya, *concern* yang cukup besar itu tidak bisa dinilai selesai hanya sampai pada upaya menghasilkan resolusi dan deklarasi saja, tetapi perlu juga ditindaklanjuti dengan program-program aksi. Sehingga, tidak mengherankan, kalau kemudian kasus-kasus *genocide* terhadap kelompok minoritas terus terjadi, tanpa IPU bisa berperan lebih besar lagi bersama PBB untuk menghentikannya. Padahal, ironisnya, beberapa tahun sebelumnya, IPU telah mengantisipasi masalah ini dalam beberapa resolusi, seperti *Resolusi Pyongyang* dan *Resolusi Yaounde*. Pada masa pasca Perang Dingin, di mana justifikasi kedaulatan nasional tidak sepenuhnya bisa dipertahankan lagi, dalam hal mana PBB, banyak pemimpin dunia dan organisasi multilateral telah memiliki persepsi yang sama, IPU sebenarnya memiliki kesempatan yang besar untuk lebih banyak lagi dapat berbuat dalam melindungi kelompok minoritas dari berbagai kasus pelanggaran HAM dalam kategori berat. Tetapi, semua kini kembali kepada IPU dan para anggotanya dalam menindaklanjuti atau mengimplementasikan berbagai hasil konperensinya.

Dari perspektif yang lebih khusus, dapat dikatakan, perhatian dan perjuangan IPU terhadap perlindungan HAM wanita dan anak sudah begitu maju, walaupun tetap perlu diingatkan perlunya IPU memperhatikan soal masih digunakannya anak untuk tujuan perang di berbagai belahan dunia. Hal yang serupa dihadapi oleh IPU dalam upayanya yang gencar dalam mempromosikan demokratisasi kepada para anggotanya. Tetapi, itu bukan berarti tidak ada kelemahan IPU dalam hal ini, sebab, upaya promosi atau kampanye demokratisasi tanpa adanya upaya memaksa dalam wujud program aksi, apalagi sanksi organisasi dan hukum, akan kelihatan naif. Sebagai konsekuensinya pula, upaya itu dapat terbentur pada masalah kedaulatan nasional negara-negara anggotanya yang bermasalah. Sehingga, dapat dipahami, kalau beberapa kasus pelaksanaan pemilu yang tidak transparan dan *fair*, masih ada yang terjadi, seperti halnya yang berlangsung di Indonesia pada tahun 1997 yang lalu.

Hal lain yang patut diperhatikan oleh IPU adalah implikasi globalisasi secara politik di negara-negara anggotanya. Jelas, hal ini merupakan masalah serius, karena menyangkut eksistensi integritas teritorial negara-negara yang ada di dunia, terutama mereka yang menjadi anggota IPU. Seperti halnya PBB, IPU juga sudah harus membayangkan sulitnya mengelola organisasi multilateral dengan jumlah anggota yang semakin banyak dan tidak terbatas. Kesulitan akan lebih dirasakan lagi oleh IPU dalam upayanya turut memberikan kontribusi dalam mewujudkan perdamaian dunia, dengan ikut serta dalam mencegah dan mengatasi konflik yang ada di berbagai negara dan kawasan. Sehingga, kerjasama yang lebih banyak dan erat dengan PBB dalam berbagai hal, terutama dalam menyadari dampak luas dari globalisasi secara politik ini terhadap berbagai negara yang ada di dunia ini. Diharapkan, momentum pelaksanaan Konperensi IPU ke-104 di Jakarta, Indonesia, dapat dimanfaatkan oleh organisasi kerjasama antarpemerintah sedunia ini, untuk turut membahas berbagai masalah yang luput atau belum diperhatikan dengan seksama dan dicarikan solusi tuntasnya, dengan mengedepankan perlunya dialog universal.

Daftar Pustaka

- Alter, Jonathan (1999-2000). From the Prison of the 'Isms', *Newsweek*, December 27 January 3, hal. 33.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992). *An Agenda for Peace*. New York: UN Secretariat.
- _____, *Building Peace and Development: Report on the Work of the Organisation from the Forty-eight to the Forty-ninth Session of the General Assembly*. New York: United Nations, 1994.
- Bowring, Philip (2000). The Globalisation Machine Needs Some Repairs. *International Herald Tribune*, October 2, hal. 6.
- Carey, Peter and G. Carter Bentley (eds) (1995). *East Timor at the Crossroads: the Forging of a Nation*. New York: Social Science Research Council.
- Cina Menentang Pembentukan Pengadilan Internasional Timtim (2000), *Kompas*, 2 Pebruari, hal. 2.
- Clinton Desak Senat Setujui Larangan Anak-anak Jadi Tentara, *Suara Pembaruan*, 22 Januari 2000, hal. 5.
- Co-operation for World and Regional Security and Stability, as Well as for Respect for All Forms of the Sovereignty and Independence of States, dalam IPU Secretariat, *Results of 97th Conference and Related Meetings*, Seoul, Republic of Korea, 7-15 April 1997, Annex III, hal. 1-3.
- Crossette, Barbara (2000). Mandela Calls for United Action in Burundi, *International Herald Tribune*, January 21, hal. 6.
- Demokrasi Masih Hadapi Ancaman: AS akan Bantu Indonesia Mempertahankannya (2000), *Media Indonesia*, 20 Januari, hal. 1.

- Donnelly, Jack. (1994) International Human Rights after the Cold War, in Michael T. Clare and Daniel C. Thomas (eds.) *World Security: Challenges for a New Century* (Second Edition). New York: St. Martinis Press, hal. 236-255.
- Employment and Globalising World, dalam IPU Secretariat, *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September 1997, Annex IV, hal. 1-5.
- Even Chaebol Have Rights, *the Asian Wall Street Journal* (2000), 15 February: 14.
- Foreign Debt as a Factor Limiting the Integration of the Third World Countries into the Process of Globalisation, dalam IPU Secretariat, *Results of 99th Conference and Related Meetings*, Windhoek, Namibia, 2-11 April 1998, Annex VI, hal. 1-2.
- Hendardi, Kejahatan terhadap Kemanusiaan (2000), *Suara Pembaruan*, 27 Januari, hal. 8.
- Help Gus Dur by Seeing the Benefits of Tolerance (2000), *International Herald Tribune*, January 28, <http://www.indopubs.com/archives/0216.html>, hal. 1-3.
- Human Development: Economic Growth and Democracy, the Role of Parliaments in Ensuring the Necessary Links between Freedoms, Citizen Involvement, Economic Growth, and Social Investments, dalam IPU Secretariat, *Results of 1991 April-May Session of the Inter-Parliamentary Union*, Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea, 26 April-4 May 1991, Annex XVI, hal. 45-48.
- Huntington, Samuel P (1993). The Clash of Civilisations, *Foreign Affairs*, Summer 1993: hal. 22-49.
- Inter-Parliamentary Union, International Humanitarian Law, International Criminal Court and Anti-Personnel Mines (2000), January 14, <http://www.ipu.org/cnl-e/163-hlaw.htm>, hal. 1-2.

- Inter-Parliamentary Union, *Promoting Respect for International Humanitarian Law* (2000), January 14, <http://www.ipu.org/cnl-e/157-hlaw.htm>, hal. 1-2.
- IPU and Human Rights: *Human Rights and Humanitarian Law* (2000), <http://www.ipu.orglist-e/hr-law.htm>, January 14, hal. 1-2.
- IPU Secretariat, *Results of 1989 March Session of the Inter-Parliamentary Union*, Budapest, Hungary.
- IPU Secretariat, *Results of 1991 April-May Session of the Inter-Parliamentary Union*, Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea, 26 April-4 May 1991.
- IPU Secretariat, *Results of March 1994 Session*, Paris, France, 18-26 March, 1994.
- IPU Secretariat, *Results of 94th Conference and Related Meetings*, Bucharest, Romania, 6-10 October, 1995.
- IPU Secretariat, *Results of 96th Conference and Related Meetings*, Beijing, China, 13-21 September, 1996.
- IPU Secretariat, *Results of 97th Conference and Related Meetings*, Seoul, Republic of Korea, 7-15 April, 1997.
- IPU Secretariat, *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September 1997.
- IPU Secretariat, *Results of 100th Conference and Related Meetings*, Moscow, Russian Federation, 6-12 September, 1998.
- IPU Secretariat, *Results of 100th Conference and Related Meetings*, Moscow, Russian Federation, 6-12 September 1998, Annex XXV, XXXVI dan XXXVII.
- IPU Secretariat, *Results of 102nd Conference and Related Meetings*, Berlin, Germany, 10-16 October, 1999.
- Judt, Tony (1999-2000). *The Deadliest Century is Done*, *Newsweek*, December 27-January 3, hal. 47.

- Kasus Austria, Kedaulatan Nasional, dan Soal Tekanan Internasional (2000), *Kompas*, 3 Pebruari, hal. 4.
- Kekerasan terhadap Perempuan, Pelanggaran HAM (2000), *Kompas*, 4 Januari: 9.
- Khor, Martin (2000). Liberalise Trade? Yes and No. *International Herald Tribune*, January 31, hal. 10.
- Mencermati Model Globalisasi Versi Pertemuan Davos (2000), *Kompas*, Pebruari 2: 4.
- Militer Fiji Akan Lanjutkan Kekuasaan Selama Dua Tahun, *Media Indonesia*, 27 Juni 2000, hal. 1.
- Militer Fiji Tolak Libatkan Speight dalam Pemerintahan, *Media Indonesia*, 29 Juni 2000, hal. 27.
- Mungoven, Rory (2000). Saving Child Soldiers. *The Asian Wall Street Journal*. February, 11-12, hal. 6.
- Parliamentary Support to Democratic Institutions in Haiti, dalam *Results of 1991 October Session of the Inter-Parliamentary Union*, Santiago, Chile, 4-12 October, 1991, Annex XIX, hal. 55.
- PBB-AS Ditekan Cabut Sanksi Ekonomi pada Irak (2000), *Kompas*, 17 Pebruari, hal. 3.
- Pembantai Rwanda Dihukum (2000), *Kompas*, 28 Januari, hal. 24.
- Pembunuhan Anggota DPR di Medan Diduga Berbau Politik (2000), *Suara Pembaruan*, Pebruari 2, hal. 2.
- Perjuangan Panjang Suku Karen (2000), *Kompas*, 27 Januari, hal. 1.
- Perlu Aliansi Strategis Indonesia-Cina-India untuk Hadapi Pemaksaan Barat (2000), *Kompas* 28.
- Perlu Campur Tangan Dunia untuk Penyelesaian Perang Saudara di Kongo (2000), *Kompas*, 19 Pebruari, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0002/19/OPINI/taju.4.1>, hal. 3-5.

Pertikaian Agama di Nigeria, 90 Tewas (2000), *Kompas*, 29 Pebruari: 3.
Pertikaian Berdarah Mengancam Demokrasi dan Masa Depan Nigeria (2000), *Kompas*, 26 Pebruari, hal. 4.

Peters, Ralph (2000), Sometimes It Takes a Child to Raze a Village, *The Asian Wall Street Journal*, February 1, hal. 6.

Plan of Action by the Inter-Parliamentary Union to Correct Present Imbalances in the Participation of Men and Women in Political Life, dalam *Results of March 1994 Session*, Paris, France, 18-26 March 1994, Annex III, hal. 31.

Policies and Strategies to Ensure the Right to Food in This Time of Globalisation of the Economy and Trade Liberalisation, dalam IPU Secretariat, *Results of 96th Conference and Related Meetings*, Beijing, China, 13-21 September 1996, Annex V, hal. 1-5.

Pomfret, John (2000), Ethnic Unrest Continuing in China, Despite Crack-down, *International Herald Tribune*, January 28, hal. 4.

Presiden Abdurrahman Wahid: Harus Diantisipasi Penggunaan Agama untuk Kekerasan (2000), *Kompas*, 16 Juni, hal. 6.

Presiden Tiba di Jenewa, Bertemu Soros (2000), *Media Indonesia*, 31 Januari, hal. 1.

Pribadi Sutiono (2000), Milenium Baru: Antara Konflik atau Dialog, *Suara Pembaruan*, 26 Januari, hal. 9.

Protection of the Rights of Children, Resolution Adopted Unanimously, dalam *Results 1989 March Session of the Inter-Parliamentary Union*, 10-18 March 1989, Budapest, Hungary, hal. 34-38.

Samuelson, Robert J (1999-2000), The Future of Freedom, *Newsweek*, December 27 January 3, hal. 70-71.

Shawcross, William (1999-2000). The Deadly Sin of Staying Neutral, *Newsweek*, December 27-January 3, hal. 19.

Shin, Doh Chull (1994). On the Third Wave of Democratisation: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research. *World Politics* 47, October 1994, hal. 135-70.

Siar, TNI Watch, Kriteria Penjahat Perang, <http://apchr.murdoch.edu.au/minihub/siarlist/msg04379.html>, hal. 1-2.

50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, dalam IPU Secretariat, *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September, 1997, Annex VIII.

Solarz, Stephen, David Aronson and Stephen Weissman (2000), Genocide in Rwanda While Washington Dithered, *International Herald Tribune*, February 21, hal. 10.

Steinfels, Peter (2000). Indonesia's President: A Leader Who Stands Out in a Violent World, *International Herald Tribune*, June 19, hal. 7.

Strong Action by National Parliaments in the Year of the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights to Ensure the Promotion and Protection of All Human Rights in the 21st Century, dalam IPU Secretariat, *Results of 100th Conference and Related Meetings*, Moscow, Russian Federation, 6-12 September 1998, Annex III.

Sutiono, Pribadi (2000). Milenium Baru: Antara Konflik atau Dialog, *Suara Pembaruan*, 26 Januari, hal. 9.

The Contribution of Parliaments to the Peaceful Coexistence of Ethnic, Cultural and Religious Minorities, Including Migrant Populations, within One State, Marked by Tolerance and the Full Respect for Their Human Rights, *ibid.*: H-8 et. seqq.

The Implementation of Educational and Cultural Policies Designed to Foster Greater Respect for Democratic Values, dalam IPU Secretariat, *Results of April 1993 Session, New Delhi, India*, 9-17 April 1993, Annex XVII, hal. 56.

The Need for Urgent Action in the Former Yugoslavia, Particularly as Regards the Protection of Minorities and the Prevention of Further Loss of Life in Order That Peaceful Co-Existence and Respect for Human Rights Can be Restored for All Peoples, IPU Secretariat, *Results of 89th IPU Conference, April 1993 Session*, 9-17 April 1993, New Delhi, India, hal. 59-61.

The Need to Eliminate All Commercial and Other Forms of Sexual Exploitation of Children and for the Establishment of Uniform Laws to Prohibit This Indefensible Violation of the Human Rights of Children, dalam *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September 1997, Annex V, hal. 1-2.

The Need to Revise the Current Global Financial and Economic Model, dalam IPU Secretariat, *Results of 102nd Conference and Related Meetings*, Berlin, Germany, 10-16 October 1999, H-6, hal. 1-3.

The Organisation and Functioning of Democracy and the Expression of Ethnic Diversity as a Means of Ensuring the Stability of All States, Economic Development and Better Use of the Peace Dividend for the Benefit of the Third World, dalam IPU Secretariat, *Results of 1992 April Session of the Inter-Parliamentary Union*, Yaounde, Cameroon, 3-11 April 1992, Annex XVI, hal. 50-53.

The Prevention of Conflicts and the Restoration of Peace and Trust in Countries Emerging from War; the Return of Refugee to Their Countries of Origin, the Strengthening of Democratic Processes and the Hastening of Reconstruction, dalam IPU Secretariat, *Results of 99th Conference and Related Meetings*, Windhoek, Namibia, 2-11 April 1998, Annex IV, hal. 1-4.

The Problem of Metropolitan Areas: A Global Challenge to Which Parliamentarians Must Respond in Terms of Urban Civilisation and Democracy, dalam IPU Secretariat, *Results of 101st Conference and Related Meetings*, Brussels, Belgium, 8-16 April 1999, Annex IV, hal. 1-5.

The Protection of Minorities as a Global Issue and a Prerequisite for Stability, Security and Peace, dalam IPU Secretariat, *Results of 95th Conference and Related Meetings of the Inter-Parliamentary Union*, Istanbul, Turkey, 12-20 April 1996, Annex III, hal. 1-5.

Tidak Ada Luka Tembak di Tubuh Korban: Kapolri Perintahkan Usut Kematian Anggota DPR (2000), *Media Indonesia*, 2 Pebruari, hal. 20.

Universal Declaration on Democracy, hasil sidang ke-161 Inter-Parliamentary Council di Kairo, Mesir, 16 September 1997, dalam *Results of 98th Conference and Related Meetings*, Cairo, Egypt, 7-16 September 1997, Annex VII, hal. 1-4.

Violence Spreads In Indonesia as Thousands Flee Resort Island: Muslims Attack Christians On Lombok and in Sulawesi, While 16 Die in Aceh Clashes (2000), *International Herald Tribune*, January 20, hal. 1.

What is the IPU (2000), January 14, <http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>, hal. 1.