

435

JAMBUANG ABU-ABU

Internasionalisasi Masalah-masalah Nasional*

Daoed JOESOEUF

Konperensi dwitahunan ke-23 dari Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) PBB di Roma, dalam rangka peringatan hari ulang tahunnya yang ke-40, pantas kita renungkan dengan sepenuh pikiran dan perasaan. Pantas kita renungkan demikian bukan saja karena Presiden Republik Indonesia mendapat kehormatan untuk memberikan sambutan di depan sidang organisasi ini sebagai penghargaan atas kemampuan Indonesia mengubah dirinya dari importir beras terbesar menjadi swasembada pangan dan bahkan mampu mengekspor komoditi tersebut.

Renungan seperti itu pantas kita lakukan, juga karena keseluruhan agenda dari konperensi tiga minggu yang dimulai tanggal 9 November 1985 -- hal-hal yang dibahas serta acara-acara sidang lainnya -- kiranya semakin menggarisbawahi, semakin mengingatkan betapa kian mantapnya proses internasionalisasi masalah-masalah nasional, atau globalisasi masalah-masalah lokal, yang mulai tergerak sejak akhir Perang Dunia II.

Di antara hal-hal yang dibahas adalah sistem pengamanan pangan untuk menanggulangi kelaparan dan peraturan permainan internasional tentang penyaluran dan penggunaan pestisida. Di antara acara-acara yang disepakati adalah kehadiran kepala negara dan kepala pemerintahan dari negara-negara anggota PBB. Dua di antara pemimpin-pemimpin formal ini diminta memberikan sambutan, Presiden Republik Indonesia melambangkan kelompok negara-negara muda yang sedang membangun, dan Presiden Republik Perancis melambangkan kelompok negara-negara mapan industrial yang sudah maju.

Sebelum Perang Dunia II hal-hal seperti pangan, kesehatan, perburuhan, pendidikan, kecerdasan, buta huruf dan ilmu pengetahuan diperlakukan

*Karangan ini pernah dimuat di *Sinar Harapan*, 18 November 1985.

semata-mata sebagai masalah dalam negeri setiap negara yang merdeka atau tanggung jawab negara penjajah terhadap daerah koloninya. Setiap usaha campur tangan negara lain mengenai hal-hal tersebut, walaupun hanya berupa "pembahasan," langsung dianggap sebagai tindakan permusuhan yang melanggar kedaulatan negara nasional. Ketika itu yang "diinternasionalkan" hanyalah hal-hal yang dianggap dapat mengganggu perdamaian bila tidak diatur bersama, yaitu persenjataan. Hal yang ini pun baru terbatas pada besar dan luasnya angkatan laut negara-negara tertentu.

Tidak demikian halnya dewasa ini. Sementara usaha pengaturan internasional di bidang senjata diteruskan -- tidak hanya semakin intensif tetapi juga semakin ekstensif -- kini dijangkau pula hal-hal yang dahulu dianggap tabu oleh setiap usaha internasionalisasi. PBB turut pula aktif dalam perluasan jangkauan usaha ini melalui berbagai lembaga yang khusus dibentuknya untuk keperluan itu dan berbagai lembaga swasta yang sedikit banyak disponsornya.

Bila internasionalisasi masalah-masalah pangan dan pertanian ditugaskan pada FAO (Food and Agricultural Organization), misalnya, internasionalisasi masalah kesehatan diurus oleh WHO (World Health Organization), internasionalisasi masalah perburuhan ditangani oleh ILO (International Labour Organization), internasionalisasi masalah kesejahteraan anak-anak ditanggunglangi oleh UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund), sedangkan UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) bertanggung jawab atas hal-hal yang semakin lama semakin banyak -- dari mulai pendidikan, kecerdasan serta ilmu pengetahuan, melalui kebudayaan dan perdamaian, sampai ke teknologi, komunikasi, perustellen serta publikasi unsur-unsur peradaban.

Internasionalisasi yang semakin luas dari masalah-masalah nasional ini membawa manfaat, adakalanya berjalan lancar, karena memang digerakkan dan didukung oleh hati nurani manusia. Perasaan siapa yang tak akan tersentuh melihat anak-anak kelaparan yang tubuhnya tinggal seperti tengkorak hidup. Pikiran siapa yang tak akan tergugah mengetahui masih ada orang-orang yang buta huruf di akhir abad ke-20 ini. Sama halnya dengan buah pikiran, ilmu pengetahuan dan intelek, hati nurani bebas bergerak ke mana saja. Maka ada tanggapan yang timbul dalam pikiran manusia bahwa dunia modern cenderung semakin lama semakin berfungsi sebagai suatu sistem yang terpadu -- di mana kemajuan-kemajuan ilmiah dan teknologikal, ledakan informasi dan media serta bermacam-macam pertukaran yang semakin meningkat terus-menerus menitikberatkan interdependensi bangsa-bangsa, interpenetrasi kepentingan-kepentingan mereka dan strategi-strategi yang bertumpang-tindih.

Namun, bila buah pikiran, intelek dan hati nurani tidak mengenal batas-batas artifisial kenegaraan, baik sarjana, intelektual maupun manusia itu sendiri memerlukan adanya tanah air tempat berpijak, yang memberikan kepadanya kehidupan, yang menawarkan kepadanya ilham untuk mencipta dan berkarya, yang menyediakan baginya nilai-nilai khas, yang menyiapkan untuknya suatu identitas. Di samping ini proses internasionalisasi tersebut terjadi bersamaan dengan kehadiran aneka-ragam situasi khusus. Beberapa di antaranya dialami sebagai suatu desakan -- seperti kesenjangan kekuatan dan kemakmuran yang semakin melebar di antara negeri-negeri yang ada. Sebaliknya ada pula yang berkembang karena adanya pilihan, seperti yang tumbuh dari kehendak menyatakan karakteristik budaya dan identitas nasional.

Maka salah satu dilemma pokok masa kini kiranya berasal dari ketegangan permanen antara interdependensi yang semakin dititikberatkan, di satu pihak, dengan penegasan identitas nasional yang juga semakin ditonjolkan, di lain pihak. Faktor yang pertama disebut itu mempermudah penerimaan satu masyarakat nasional pada masyarakat nasional lainnya, menciptakan kondisi yang mendorong saling pengertian yang lebih besar tetapi dengan kemungkinan risiko bahwa bangsa-bangsa yang lemah lambat-laun jatuh di bawah kekuasaan bangsa-bangsa yang kuat. Sebaliknya kecenderungan ke arah penegasan identitas sendiri, yaitu faktor kedua, semakin memantapkan kemajuan dan realisasi potensi yang dikandung oleh setiap masyarakat nasional yang begitu rupa sehingga mungkin, pada akhirnya, menimbulkan saling curiga dan prasangka.

Sebenarnya dilemma seperti itu sama tuanya dengan usia kemanusiaan itu sendiri. Semenjak dahulu kala sudah ada masalah bagaimana menyerasikan kesetiaan pada suatu kelompok kecil di mana seseorang tergolong dengan kesetiaan pada kesatuan yang lebih besar di mana kelompok tersebut termasuk di dalamnya. Namun sekarang masalah ini mengenal proporsi baru dan artian baru, di samping kehadiran segi-segi yang belum pernah dikenal selama ini oleh generasi-generasi masa lalu.

Jadi dengan terjadinya globalisasi masalah-masalah lokal, nasionalisme dan internasionalisme semakin dekat berhadap-hadapan, adakalanya dengan garis pemisah yang semakin kabur, adakalanya dengan garis pemisah yang semakin tegas. Ya, memang, nasionalisme dan internasionalisme. Kedua kata abstrak ini -- acapkali disalahgunakan, kerap kali disalahpahami -- mengandung ideal yang agung dan emosi yang kuat, mencerminkan model berpikir dan pola bertindak yang membentuk dunia kita.

Kadangkala kita menemui kata-kata "nasionalisme" dan "internasionalisme" digunakan dengan suatu artian yang merendahkan. Bila nasionalisme menyatakan suatu isolasionisme bertembok tinggi, misalnya, sedang-

kan internasionalisme merupakan suatu wawasan yang mengecilkan arti kehidupan nasional dan bangsa-bangsa sebagai pusat-pusat gerakan politik serta tradisi spiritual, kedua kata tersebut menjadi saling berlawanan dan sikap-sikap yang mereka gambarkan tidak mungkin dipertemukan. Dari tafsiran kedua kata yang seperti itulah lahir kecenderungan yang menganggap nasionalisme secara fundamental bertrokan dengan sikap internasionalis.

Sebaliknya bila kedua kata itu ditafsirkan secara lain kiranya akan mengakibatkan hasil yang berbeda pula. Bila nasionalisme dan internasionalisme dipahami, di satu pihak, sebagai pengakuan terhadap nilai serta hak dari sesuatu bangsa dan, di lain pihak, sebagai ketergantungan dari bangsa-bangsa pada dunia, kedua pengertian ini merupakan unsur-unsur yang hakiki dari peralatan mental dan spiritual dari semua orang yang bertanggung jawab di masa kini, terutama dari politisi dan negarawan. Bukankah kini setiap orang sebagian dirinya tergolong pada suatu negeri dengan tradisi dan masalah yang spesifik, sedangkan sebagian lain dari dirinya termasuk kewargaan dunia yang tidak memungkinkan adanya isolasi nasional. Dari penafsiran seperti ini kiranya dapat, atau sesedikitnya, mudah dicegah bentrokan antara nasionalisme dan internasionalisme, antara bangsa dengan dunia.

Bila demikian masalahnya lalu bukanlah "bangsa" atau "dunia." Melainkan lebih berupa bagaimana melayani dunia melalui pengabdian pada bangsa dan bagaimana melayani bangsa melalui pengabdian pada dunia. Perbuatan seperti inilah yang kini persis dilakukan oleh para petani Indonesia di Konferensi FAO ke-23 di Roma, berupa penyerahan sumbangan gabah secara gotong-royong dan sukarela sebanyak 100.000 ton sebagai tanda simpati kepada sesama petani di Dunia Ketiga yang sedang dilanda kekeringan dan menderita kelaparan.

Seperti halnya di masa yang lampau, sekarang ini pun merupakan kewajiban setiap negara untuk menanggulangi ketegangan-ketegangan seperti itu sebaik mungkin sesuai dengan kemampuannya. Harus diakui bahwa pelaksanaan tugas negara yang satu ini tidaklah semudah seperti dahulu. Sebab kiranya tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu ciri khas dari dunia modern adalah bahwa negara-negara, dalam banyak hal, semakin lama menjadi semakin tidak mampu membedakan antara urusan-urusan yang benar-benar internal dengan urusan-urusan yang sebenarnya berada di luar yurisdiksinya. Mereka memang tiba-tiba dihadapkan pada implikasi internasional dan planeter dari masalah-masalah dunia modern yang semakin membelit terpadu.

Bagi sebagian terbesar dari negara-negara tersebut sekarang ini merupakan satu era di mana, untuk pertama kalinya, mereka merasakan sepenuhnya hak serta kewajiban dari manusia yang merdeka dan dari bangsa yang berdaulat. Ia juga adalah era di mana kemerdekaan dan kedaulatan untuk pertama

kalinya berada dalam jangkauan mereka. Sejalan dengan revolusi-revolusi sosial dan ekonomi secara besar-besaran di dalam banyak negeri, makhluk manusia menyaksikan suatu revolusi dunia di mana rakyat yang selama ini terbelenggu dan tergantung pada orang lain kini tampil sebagai negara-negara nasional yang beranjak kuat dan dinamik.

Dalam kebanggaan mewujudkan kepribadian diri yang wajar terdapat pada setiap negara muda tersebut, negara-negara tua seharusnya menyambut baik unsur-unsurnya yang konstruktif, yaitu suatu penonjolan sikap yang biasa ditemui pada manusia yang meningkat dewasa, yang sadar akan kekuatannya, ingin menemui jalannya sendiri, memperdengarkan suaranya dan memberikan sumbangannya pada kemajuan.

Harus diakui bahwa di samping segi-segi positif dari nasionalisme negara-negara muda ini selalu ada kemungkinan perubahannya menjadi kekuatan yang eksplosif bila ditekan atau dituntun secara tidak bijaksana. Di sinilah letak tantangan terhadap kenegarawanan dari para pemimpin baik di negara-negara muda maupun di negara-negara tua, untuk menuntun kebijakan nasional masing-masing sebagai reaksi yang tidak bijaksana terhadap kekuatan-kekuatan baru tersebut tidak sampai saling bertrokan. Kenegarawanan itu perlu mengingat dorongan-dorongan kreatif dari bangsa-bangsa yang sedang berkembang ini tidak jarang mengandung emosi yang dibina oleh kepahitan pengalaman penjajahan dan kegemilangan zaman nenek moyang masa lalu. Adalah tugas para negarawan, tanpa mengabaikan kegetiran dan kejayaan masa lampau, untuk melihat ke depan dan tidak membiarkan pertikaian-pertikaian lama mendesak semangat berkarya kreatif di masa depan.

Semangat seperti ini perlu dibina secara sistematis-metodologikal karena sejalan dengan proses internasionalisasi dari masalah-masalah nasional, di mana-mana terlihat betapa pengembangan ilmu pengetahuan dan kemajuan teknologikal telah menimbulkan sejenis baru interdependensi di antara bangsa-bangsa dan mendorong rakyat di dunia untuk lebih saling mendekati. Karena alasan-alasan yang terletak di luar bidang politik, segenap makhluk manusia praktis dianggap sebagai suatu kesatuan dalam hal-hal penting di bidang-bidang ekonomi, teknikal dan politikal. Perubahan-perubahan ekonomi cenderung untuk meliputi seluruh dunia. Penemuan-penemuan baru cepat mempengaruhi kehidupan rakyat di mana-mana. Karena semakin sulit membatasi konflik bersenjata tetap terjadi di satu daerah, setiap peperangan menjadi keprihatinan semua bangsa. Maka tidak hanya pembangunan, penghancuran, juga kini menjadi bersifat global.

Tidak terlalu mengherankan bila situasi baru seperti ini menimbulkan perlawanan yang diilhami oleh rasa khawatir bahwa negara nasional serta kemandirian bangsa akan tenggelam dilanda oleh gelombang perkembangan global tersebut. Maka itu di sana-sini kelihatan orang-orang berusaha mencari

jalan menjauhkan diri dari kecenderungan umum ini sambil membangun kesatuan-kesatuan hidup yang tertutup dan terlindungi, suatu isolasi nasional, yang dalam dirinya merupakan sejenis lain lagi dari nasionalisme baru.

Perdebatan yang ada selama ini mengenai integrasi internasional, organisasi dunia dan pemerintahan mondial kiranya semakin menjelaskan hakikat masalah bangsa versus dunia, nasional versus internasional. Perlawanan yang cukup luas dan kadangkala sangat vokal terhadap segala sesuatu yang dikhawatiri dapat membatasi kedaulatan nasional seharusnya tidak begitu saja dianggap sebagai gejala baru dari nasionalisme yang picik. Seharusnya hal itu dianggap sebagai suatu gejala dari betapa besarnya nilai kemerdekaan nasional dipertaruhkan dalam setiap usaha untuk mempertemukan bangsa dan dunia. Ekspresi perasaan dan semangat kebangsaan yang seperti itu dalam dirinya merupakan sekaligus kekuatan dan kelemahan. Ia adalah kekuatan sejauh ia mencerminkan tekad untuk membina dan menentukan nasib sendiri dan untuk bertanggung jawab atas pembinaan dan penentuan nasib (destiny) tersebut. Ia adalah kekuatan untuk menyetop setiap percobaan yang belum matang ke arah integrasi internasional. Sebaliknya ia adalah suatu kelemahan bila ia sampai dapat menutup mata terhadap kehadiran setingkat tertentu organisasi internasional yang begitu diperlukan bagi kehidupan nasional. Kelemahan ini pernah terwujud dalam sejarah kebangsaan kita ketika di zaman rezim Orde Lama Presiden Republik menyeret Indonesia ke luar dari sistem PBB.

Memang tidak gampang bagi suatu negara-bangsa di zaman modern yang semakin erat terpadu untuk mengambil keputusan-keputusan politik, ekonomi dan militer tanpa referensi pada konteks regional atau mondial. Ia harus semakin banyak menyesuaikan diri pada tiga macam faktor, yaitu kepentingan nasional, pertimbangan kekuatan yang melibatkan negeri-negeri lain dan masa depan bersama dari makhluk manusia.

Demi menjaga kepentingan nasional dalam keadaan dunia yang seperti ini, kebijakan yang tepat seharusnya bukan isolasi. Kalaupun kekhawatiran terhadap bahaya internasionalisasi dan interdependensi dapat dipahami dan mungkin juga dapat dibenarkan, cara melindungi hal-hal yang memang pantas dan wajar untuk diselamatkan pasti bukan isolasi. Isolasi sebagai kebijakan reaktif yang berupa perlawanan terhadap perubahan pasti akan gagal. Isolasi yang dicari-cari seperti itu mungkin dapat bertahan beberapa waktu. Ia pasti tidak akan dapat bertahan atau dipertahankan untuk selama-lamanya. Bahkan semakin lama perubahan-perubahan itu dibendung dan penyesuaian-penyediaan yang diperlukan ditunda-tunda, akan semakin hebat reaksi akhirnya begitu dinding isolasi dapat dirobuhkan. Apa yang terjadi di daratan Cina sebelum dan sesudah zaman Mao kiranya dapat dijadikan ilustrasi dari uraian analitikal ini.

Kalaupun kekhawatiran terhadap bahaya internasionalisasi dan interdependensi dapat dipahami dan mungkin juga dapat dibenarkan, cara melindungi hal-hal yang memang pantas dan wajar untuk diselamatkan pasti bukan berupa isolasi. Cara tersebut seharusnya berupa usaha pembangunan yang sungguh-sungguh atas dasar percaya diri, disertai hubungan yang relatif bebas dan aktif dengan dunia luar dan pengembangan kualitas serta sumber-sumber yang khusus dimiliki oleh bangsa dan rakyat -- yaitu suatu pembangunan yang membantu mereka dapat menyetengahkan bobot nasional pada percaturan dan keseimbangan internasional melalui pengembangan kekuatan nalar. Dengan memberikan kepada dunia apa-apa yang spesifik ada padanya, suatu negara-bangsa dapat sekaligus menampilkan dan melindungi kepribadian nasionalnya sambil menerima perubahan zaman dan membuka pikiran terhadap pengaruh-pengaruh konstruktif seluruh dunia. Jelas kiranya terlihat betapa besar artinya pembangunan dunia pendidikan dalam proyeksi misi nasional yang seperti itu karena proses pendidikanlah yang mengembangkan nalar dan meningkatkan kecerdasan.

Untuk setiap negara, tempat yang didudukinya dalam sistem hubungan-hubungan dunia sangat menentukan bagi dirinya sendiri. Namun mengingat sistem itu sendiri sarat dengan kesenjangan-kesenjangan dan pertentangan-pertentangan kepentingan, ia memberikan kepada berbagai negara kesempatan mewujudkan diri yang sangat berbeda-beda. Keadaan seperti inilah yang menyebabkan berkali-kali timbul risiko ketegangan dan konflik lokal dan regional yang jumlahnya semakin meningkat.

Dengan perkataan lain, interdependensi memang ada manfaat dan kebaikannya, tetapi negara-negara yang relatif lebih kuat dan lebih maju dapat menarik manfaat yang relatif jauh lebih besar dari hubungan interdependensi itu. Indonesia dan Jepang, misalnya, saling tergantung di bidang minyak bumi. Indonesia memperoleh devisa dari penjualan minyak ini dan Jepang mendapatkan energi dari pembelian bahan bakar tersebut. Namun Indonesia pasti akan lebih banyak menderita ketimbang Jepang bila, oleh karena sesuatu hal, hubungan interdependen tersebut sampai terputus. Sebab, bila ekspor minyak bumi Indonesia ke Jepang adalah sebesar $\pm 80\%$ dari seluruh ekspor minyak buminya, bagi Jepang volume sebesar ini hanya merupakan $\pm 13\%$ dari seluruh impor minyak buminya.

Segera terlihat betapa besarnya risiko mengandalkan diri pada satu-dua bahan saja betapapun tinggi nilainya di sesuatu masa dan memusatkan diri pada hanya satu-dua bagian dunia betapapun akrabnya hubungan regional tersebut di sesuatu kurun waktu. Usaha diversifikasi ini seharusnya sudah dilakukan, paling sedikitnya disiapkan, mengenai praktis apa saja. Tidak seperti sekarang, baru ribut dan sibuk mengenai usaha ekspor nonmigas setelah penjualan komoditi migas mulai terpukul.

Dalam usaha diversifikasi dalam rangka inderdependensi dan internasionalisasi ini perlu diberikan perhatian secukupnya pada sumber-sumber yang walaupun dipakai selalu bisa diperbaharui (renewable resources). Sedangkan yang terpenting dari sumber-sumber ini adalah manusia itu sendiri. Namun untuk dapat didayagunakan, manusia itu perlu dibina supaya meningkat kemampuan berpikir dan kesanggupan membuatnya. Jadi lagi-lagi betapa pentingnya pembangunan dunia pendidikan. Sebab kalaupun nanti jenis sumber-sumber yang tidak mungkin diperbaharui bila dipakai (non-renewable resources) habis menyusut -- seperti minyak bumi, gas alam dan banyak bahan tambang lainnya -- kecerdasan dan nalar manusialah yang mampu memikirkan dan menciptakan bahan-bahan penggantinya. Dipandang dari sudut ini sebenarnya wajar sekali kalau sebagian tertentu dari hasil penjualan minyak bumi dan sumber-sumber jenis ini khusus disediakan untuk membiayai pendidikan yang dalam dirinya merupakan investasi pengembangan faktor yang kelak pada waktunya tampil sebagai sumber penciptaan pengganti bagi sumber-sumber kehidupan yang telah lenyap habis terpakai.

Akhirnya, masa depan makhluk manusia. Ya, biar bagaimanapun setiap orang yang ikut membentuk negara-bangsa di bagian mana pun dari dunia yang semakin terpadu ini tetap merupakan bagian dari makhluk manusia (human race). Bila demikian setiap negara-bangsa, yang berdaulat penuh atas wilayah nasionalnya, seharusnya semakin sadar bahwa ia merupakan satu bagian integral dari suatu sistem planeter yang lebih luas. Hal ini berarti bahwa apa pun yang ia lakukan untuk kepentingan nasionalnya, ia harus memasukkan dalam tujuan-tujuan nasional itu suatu dimensi yang mengingatkannya pada keselamatan warisan manusiawi bersama dan masa depan makhluk manusia; yang menyadarkannya untuk turut bertanggung jawab atas masalah perdamaian, kemerdekaan dan keadilan di seluruh dunia; yang menggugahnya untuk berhati-hati terhadap sumber-sumber alam yang relatif terbatas, untuk ikut melindungi dan melestarikan sistem lingkungan hidup (ecosystems) dan kini ... ikut memanusiawikan penggunaan ruang angkasa.

Bukankah hal ini benar yang sudah diingatkan oleh Julian Huxley, Direktur Jenderal UNESCO yang pertama, 40 tahun yang lalu, ketika dia menjelaskan bahwa peranan lembaga internasional di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan ini adalah menuntun manusia ke arah saling mengerti dan saling sadar-menyadari tentang kesamaan dasar pengelompokannya, yaitu makhluk manusia. Barangkali ada baiknya di sini diingatkan lagi bahwa yang namanya makhluk manusia ini adalah yang paling sempurna di antara makhluk-makhluk lain yang juga diciptakan oleh Tuhan di dunia ini. Maka seharusnya manusia mampu mempertanggungjawabkan kesempurnaan relatif ini melalui tindakan-tindakan yang bertanggung jawab atas sesama makhluk, atas alam dan kepada pencipta-Nya.