

BAB IV

PERAN STRATEGIS ACT SEBAGAI AKTOR DIPLOMASI KEMANUSIAAN INDONESIA

Berdasarkan konsep diplomasi multi jalur, diplomasi yang dilakukan oleh aktor bukan negara disebut sebagai diplomasi tidak resmi. Hal tersebut sangat bisa dilakukan mengingat telah berkembangnya hubungan internasional dengan kepentingan dan situasi global sehingga aktivitas diplomasi tidak lagi didominasi oleh negara. Diplomasi tidak resmi sendiri pada dasarnya merupakan alternatif dan pelengkap dari diplomasi resmi yang dilakukan oleh diplomat atau pemerintah.

Diplomasi kemanusiaan yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia selama ini tidak terlepas dari adanya peran-peran aktor lain seperti ACT sebagai sebuah lembaga kemanusiaan. Faktor utamanya adalah karena masih adanya keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia, sehingga kerja sama dan dukungan aktor-aktor lain sangat diperlukan.

Berbagai aksi yang dilakukan ACT secara independen menunjukkan bahwa NGO sebagai aktor non-tradisional memiliki kemampuan untuk melakukan diplomasi kemanusiaan. Pada diplomasi multi jalur, aktor non-tradisional seperti para akademisi, profesional, dan NGO masuk ke dalam *track two*. Berdasarkan kegiatan dan karakteristiknya, ACT merupakan aktor dalam kategori *track two* yang berusaha menciptakan perdamaian dengan terjun langsung pada aksi kemanusiaan. Aksi kemanusiaan yang dilakukan ACT secara spesifik diantaranya yaitu melakukan penyaluran bantuan, melakukan aksi solidaritas dan mempromosikan pemikiran

serta aksi terkait isu kemanusiaan melalui tulisan, foto serta video yang dibagikan di berbagai media komunikasi.

A. ACT sebagai *Professional Conflict Resolution*

Kerja pemerintah Indonesia dan ACT sedikit banyak berada pada jalan yang sama, khususnya dalam misi kemanusiaan global. Terlebih, ketika fokus politik luar negeri Indonesia pada tahun 2018 telah ditetapkan pada diplomasi kemanusiaan dan diplomasi perdamaian, yang mana sejalan dengan misi yang selama ini dibawa oleh ACT. Pemerintah Indonesia sendiri menyatakan bahwa seluruh aktor dapat bersinergi bersama untuk menyelesaikan masalah global. Hal ini selain untuk memperkuat posisi Indonesia dalam dunia internasional, juga untuk mendukung pencapaian kepentingan bersama.¹

Kemunculan ACT sebagai jalur diplomasi baru menunjukkan bahwa dalam menangani isu kemanusiaan secara internasional, aktornya tidak selalu datang dari pemerintah saja. Di Indonesia, peran dan partisipasi aktor non-negara dalam proses hubungan luar negeri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37/1999 tentang Hubungan Luar Negeri, yaitu pada Pasal 1 berbunyi “*hubungan luar negeri selain dilakukan oleh dilakukan pemerintah juga dilakukan oleh aktor non-negara yaitu badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.*”

¹ “Peran Aktor Non-negara dalam Kebijakan Luar Negeri untuk Mendukung Pencapaian Kepentingan Nasional”, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, diakses dari <https://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Peran-Aktor-Non-negara-dalam-Kebijakan-Luar-Negeri-untuk-Mendukung-Pencapaian-Kepentingan-Nasional-R.aspx>, pada 18 Agustus 2018

Dalam melaksanakan diplomasi kemanusiaan, meskipun telah sangat aktif, pemerintah Indonesia ternyata masih banyak terkendala oleh berbagai macam keterbatasan seperti yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya.

Kerumitan birokrasi ternyata tidak hanya terdapat pada penanganan masalah kemanusiaan di dalam negeri, namun juga yang bertujuan ke luar negeri. Dalam peraturan maupun undang-undang Indonesia sampai saat ini, belum ada yang mengatur mengenai pengiriman bantuan luar negeri dalam bentuk barang, sehingga ketika bantuan tersebut dikirimkan, akan ada biaya yang dikenakan sebagai biaya ekspor.

Pada program Kapal Kemanusiaan dengan tujuan ke Somalia dan Rohingya, ACT pertama kalinya mengirimkan bantuan kemanusiaannya dalam bentuk beras. Namun, ternyata pengiriman bantuan kemanusiaan tersebut dikenai biaya ekspor yang juga di bongkar muat di pelabuhan ekspor. Meskipun nilainya tidak sama dengan transaksi bisnis, tetapi hal tersebut cukup menyulitkan kerja ACT, apalagi yang mereka jalankan adalah bantuan kemanusiaan.² ACT kemudian mengeluhkan sikap pemerintah atas kerumitan birokrasi yang terjadi, padahal bantuan kemanusiaan merupakan hal yang sangat membutuhkan respon secepat mungkin.

Pemerintah sendiri memang mengkategorikan beras sebagai industri strategis sebagaimana Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 12/M-DAG/PER4/2008 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras, sehingga itulah mengapa tarif ekspor diberlakukan

² Wawancara bersama Agus Budi Haryadi sebagai Kepala Cabang ACT DIY pada 7 Agustus 2018

dan penerima bantuan kemanusiaan itu disebut sebagai pembeli meski tujuannya adalah bantuan kemanusiaan.³

Belum adanya regulasi mengenai bantuan kemanusiaan ke luar negeri kemudian menggiring pemerintah terhadap perancangan Peraturan Presiden mengenai Pengelolaan Pemberian Bantuan Internasional. Peraturan tersebut akan menjadi payung hukum yang mengatur mulai dari perumusan kebijakan, mekanisme pengusulan program hingga pembiayaan dan evaluasi bantuan internasional yang akan diberikan oleh Indonesia.⁴ Bantuan pun akan lebih difokuskan pada bantuan hibah dalam bentuk uang, barang dan jasa kepada negara yang membutuhkan.⁵

Selain itu, kecepatan pemerintah dan ACT dalam merespon masalah kemanusiaan dapat dikatakan tidak setara, karena seringkali pergerakan ACT jauh lebih dulu di depan pemerintah. Contoh nyatanya yaitu pada isu etnis Rohingya, negara-negara di dunia yang dipimpin oleh Indonesia sebagai mediator pada isu tersebut baru bisa menyalurkan bantuan pada akhir tahun 2017. Bantuan itu pun hanya boleh melalui koordinasi dari pemerintah Indonesia dan ASEAN yang bekerja sama dengan ICRC, karena pihak Myanmar ketika itu menolak segala macam

³ Sanusi, "ACT Keluhkan Bantuan Kemanusiaan yang Kena Biaya Ekspor dan Rumitnya Birokrasi", *Tribun News*, diakses dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/04/04/act-keluhkan-bantuan-kemanusiaan-yang-kena-biaya-ekspor-dan-rumitnya-birokrasi>, pada 19 Agustus 2018

⁴ "Indonesia Komitmen Tingkatkan Kontribusi Kerja Sama Selatan Selatan (KSS)", Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, diakses dari [https://www.kemlu.go.id/id/berita/berita-perwakilan/Pages/Indonesia-Komitmen-Tingkatkan-Kontribusi-Kerja-Sama-Selatan-Selatan-\(KSS\)=.aspx](https://www.kemlu.go.id/id/berita/berita-perwakilan/Pages/Indonesia-Komitmen-Tingkatkan-Kontribusi-Kerja-Sama-Selatan-Selatan-(KSS)=.aspx), pada 19 Agustus 2018

⁵ "Kemlu: Semua Bantuan Internasional Harus lewat Indonesia Aid", *Viva*, Diakses dari <https://www.viva.co.id/berita/dunia/997873-kemlu-semua-bantuan-internasional-harus-lewat-indonesia-aid>, pada 19 Agustus 2018

bantuan internasional. Berdasarkan informasi dari pihak ACT, mereka telah menyalurkan bantuannya ke Rohingya sejak tahun 2012. Penyebabnya ternyata adalah adanya jalur khusus yang tidak dimiliki oleh pemerintah Indonesia.⁶

Jalur khusus tersebut diciptakan melalui kerja sama yang selama ini dilakukan ACT dengan mitra-mitranya di berbagai negara.⁷ Tanpa jalur tersebut, program-program ACT selama ini kemungkinan akan lebih sulit untuk diimplementasikan. Meski tidak dijelaskan lebih jauh mengenai jalur khusus tersebut, hal ini mencerminkan peran ACT dalam melakukan diplomasi kemanusiaannya.

Sebagai aktor dari *track two* pada diplomasi multi jalur, dengan kemampuan para petinggi, profesional dan aktivis ACT yang terjun langsung dalam aksi kemanusiaan tanpa adanya ikatan politik apapun - sebagaimana karakteristik NGO menurut Peter Willets - memberikan keleluasaan lebih pada ACT untuk bergerak secara fleksibel.⁸ Selain itu, dengan adanya respon pemerintah terhadap keluhan ACT terkait dengan pengiriman bantuan kemanusiaan dalam bentuk barang juga menunjukkan bahwa ACT memiliki kredibilitas untuk berkontribusi pada penyelesaian masalah kemanusiaan. Meskipun tidak secara langsung seperti dengan resolusi konflik, namun apa yang ACT lakukan dengan mendorong pemerintah akan mampu untuk mempercepat proses pemberian

⁶ Wawancara bersama Agus Budi Haryadi sebagai Kepala Cabang ACT DIY pada 7 Agustus 2018

⁷ Achmad Faizal, "2.000 Ton Beras Bantuan untuk Rohingnya Dikirim dengan Mekanisme Ekspor", Kompas, diakses dari <https://regional.kompas.com/read/2017/09/18/21020041/2.000-ton-beras-bantuan-untuk-rohingnya-dikirim-dengan-mekanisme-ekspor>, pada 19 Agustus 2018

⁸ Ibid.

bantuan kemanusiaan. Hal tersebut akan berdampak baik pada para korban krisis kemanusiaan yang membutuhkan bantuan.

B. Media sebagai Instrumen Penting Diplomasi Kemanusiaan ACT

Sebagai perwakilan dari *civil society*, ACT memercayai bahwa *civil society* mampu menjadi solusi permasalahan global dengan tumbuhnya rasa solidaritas dan partisipasi yang masif.⁹ ACT sendiri ternyata memiliki kapasitas untuk memengaruhi masyarakat internasional untuk bergerak bersama, yang mana instrumen penting yang digunakan ACT dalam menggerakkan masyarakat terletak pada penggunaan media komunikasi secara aktif.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Diamond dan McDonald bahwa media, baik itu cetak, visual maupun elektronik memiliki tugas untuk memberikan informasi dan melibatkan publik terkait isu-isu kemanusiaan agar mereka menjadi lebih *aware* dan *care*. Media sendiri merupakan titik yang sangat kuat untuk menggiring opini publik. Oleh sebab itu, media juga mengambil bagian dalam diplomasi multi jalur sebagai *track nine*.

ACT pada dasarnya bukan merupakan bagian dari media melainkan NGO, sehingga tidak masuk dalam kategori *track nine*. Namun dalam hal ini, ACT menggunakan peran media komunikasi seperti TV, radio, dan juga internet untuk meningkatkan kesadaran dan kepedulian publik, yang mana dampaknya begitu besar bagi pelaksanaan diplomasi kemanusiaan.

⁹ Wawancara bersama Agus Budi Haryadi sebagai Kepala Cabang ACT DIY pada 7 Agustus 2018

Kesadaran dan kepedulian sendiri merupakan hal paling dasar ketika menyangkut kemanusiaan. Terlebih, bagi NGO dan institusi lainnya, membangun dan meningkatkan kesadaran masyarakat dunia merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan. Richard Sayers dalam bukunya *Principles of Awareness-Raising* menyebutkan bahwa “*to raise awareness of something - good, bad or indifferent- is to promote its visibility and credibility within a community or society. To raise awareness is also to inform and educate people about a topic or issue with the intention of influencing their attitudes, behaviours and belief towards the achievement of a defined purpose or goal*”.¹⁰

Ketika *civil society* sudah menyadari apa yang sedang terjadi di dunia internasional, dengan adanya kampanye seperti yang selama ini banyak dilakukan ACT kemudian akan memunculkan kepedulian terhadap sesama. Dengan itu *civil society* pun bergerak, seperti melakukan donasi ataupun menggelar aksi solidaritas misalnya, untuk menekan pemerintah dan juga menyadarkan masyarakat. Adanya donasi masyarakat tentu akan membantu mengurangi penderitaan para korban dengan disalurkan bantuan.¹¹

Misi ACT untuk meningkatkan kesadaran masyarakat sendiri dapat dikatakan telah cukup berhasil, dilihat dari statistik para pendonor di laman web ACT yang bertambah setiap harinya.¹² Perbandingan bantuan yang diberikan oleh ACT dengan pemerintah pun berada

¹⁰ Richard Sayers, “*Principles of Awareness-Raising*”, dalam Rina Amelia dan Mamik Sri Supatmi, “Media Kampanye Sosial Lembaga Swadaya Masyarakat (*Save The Children*) Sebagai Sarana Kekerasan terhadap Anak (*Framing Visual dan Kriminologi Konstitutif*)”, *Jurnal Kriminologi Indonesia* Volume 13 Nomor 2, November 2017, hlm. 92

¹¹ Ibid.

¹² Berdasarkan statistik pada laman web resmi ACT

pada angka yang cukup jauh. Seperti ketika ACT mampu menyumbangkan sebanyak 1.000 ton beras pada rakyat Rohingya, pemerintah Indonesia baru bisa memberikan sekitar 10 ton beras saja.¹³ Dana ACT yang begitu besar untuk pemberian bantuan membuktikan bahwa kampanye ACT untuk meningkatkan kepedulian masyarakat Indonesia berhasil. Terhitung sejak bulan Agustus 2017 sampai Mei 2018, ACT bahkan telah menyalurkan sekitar 10.000 ton beras ke berbagai negara. Dalam hitungan setiap 3 bulan juga, ACT memberikan bantuan sebanyak 10.000 ton logistik dan 3 juta dolar Amerika.¹⁴

Selain itu, keberhasilan ACT dalam meningkatkan partisipasi masyarakat Indonesia ternyata cukup berpengaruh pada kerja pemerintah Indonesia khususnya terlihat dari bagaimana pemerintah mengajak ACT untuk bekerja sama dalam melaksanakan diplomasi kemanusiaan.

Saat ini pemerintah juga sedang mengerjakan Peraturan Presiden mengenai Badan Bantuan Kemanusiaan sejak akhir tahun 2017 yang mana nantinya akan terbentuk *single agency* yang akan dinamakan Indonesian Aid. Badan ini berencana untuk bekerja sama dengan berbagai LSM kemanusiaan di Indonesia, termasuk ACT. Dana Indonesian Aid sendiri telah dialokasikan dalam APBN 2018 sebesar Rp 1 triliun. Dana tersebut bersifat abadi dan tidak menutup kemungkinan jika dana bantuan akan meningkat di masa mendatang,

¹³ Wawancara bersama Agus Budi Haryadi sebagai Kepala Cabang ACT DIY pada 7 Agustus 2018

¹⁴ Disampaikan oleh Ahyudin, Presiden ACT, dikutip melalui video “Karya Nyata Untuk Krisis Global”, <https://www.youtube.com/watch?v=hVjbATNMOPY>, pada 18 Agustus 2018

kalau ada sisa pun nantinya akan dialokasikan untuk di tahun berikutnya.¹⁵

Pembentukan badan tersebut dilakukan guna menyalurkan penyaluran bantuan Indonesia ke luar negeri menjadi melalui satu pintu. Langkah ini juga dilakukan guna mempercepat respons dan bantuan pemerintah bagi negara-negara yang membutuhkan, salah satunya dalam menanggapi peristiwa yang perlu tanggapan cepat seperti bencana alam dan krisis kemanusiaan. Nantinya, bantuan kemanusiaan ke luar negeri pun akan melalui satu pintu yaitu Indonesian Aid. Pendirian Indonesian Aid menjadi salah satu langkah strategis dan fokus politik luar negeri Indonesia di 2018.¹⁶

Kemudian, transformasi Indonesia sebagai negara donor ternyata belum dapat memberi pengaruh besar terhadap peran Indonesia dalam isu kemanusiaan internasional. Seperti pada tahun 2015, Indonesia tidak termasuk dalam daftar penyumbang bantuan untuk Palestina melalui UNRWA.¹⁷ Hal ini sedikit banyak disebabkan oleh adanya peran ganda yang diemban Indonesia. Meskipun Indonesia telah menjadi negara donor, namun Indonesia juga masih menerima donor dari

¹⁵ Riva Dessthanisa Suastha, "Perpres Badan Bantuan Internasional RI Ditarget Rampung 2018", CNN Indonesia, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180117202112-106-269719/perpres-badan-bantuan-internasional-ri-ditarget-rampung-2018>, pada 19 Agustus 2018

¹⁶ Riva Dessthanisa Suastha, "Bentuk Indonesian Aid, RI Rencana Anggarkan Rp 1 Triliun", CNN Indonesia, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180109185239-106-267714/bentuk-indonesian-aid-ri-rencana-anggarkan-rp1-triliun>, pada 13 Agustus 2018

¹⁷ "AS Donatur Terbesar untuk Palestina di PBB, Sejauh Mana Sumbangsih Indonesia?", BBC Indonesia, diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42622307>, pada 18 Agustus 2018

negara lain. Selain itu, jumlah bantuan Indonesia tidak bisa disandingkan dengan negara-negara donor besar khususnya para donor tetap PBB.

Kemunculan ACT ternyata memberi pengaruh cukup besar terhadap status Indonesia sebagai negara pemberi bantuan. Ketika pemerintah terbatas pada anggaran, ACT hadir sebagai gerakan *civil society* dengan donasi yang berasal dari masyarakat. Sehingga, nominal yang dikucurkan ACT untuk menyalurkan bantuan kemanusiaan internasional terbilang besar dan tidak terbatas.¹⁸ Semakin banyak dana yang didonasikan oleh masyarakat Indonesia, berarti semakin banyak pula bantuan yang akan diberikan pada negara-negara yang sedang dilanda bencana. Kemampuan ACT dalam mendorong kepedulian masyarakat Indonesia kemudian berpengaruh juga pada respon pemerintah terhadap isu kemanusiaan global.

Pemerintah Indonesia beberapa kali membentuk badan untuk merespon krisis kemanusiaan internasional, diantaranya adalah *Indonesia Cares for Pakistan* dan Aliansi Kemanusiaan Indonesia untuk Myanmar (AKIM). *Indonesia Cares for Pakistan* dibentuk oleh pemerintah dan dikoordinasikan oleh Badan Amil Zakat Nasional untuk pemberian bantuan bagi korban bencana banjir di Pakistan pada tahun 2010. Sedangkan AKIM dibentuk pada Agustus 2017 untuk menangani masalah etnis Rohingya. ACT sendiri ikut andil dan mendukung kerja kedua badan tersebut. Di *Indonesia Cares for Pakistan*, ACT membantu dalam hal penggalangan donasi juga penyaluran bantuan ke lokasi bencana. Begitu juga dengan AKIM, bersama dengan NGO kemanusiaan lain, ACT juga masuk sebagai anggota aliansi. AKIM sendiri akan dilaksanakan selama 2 tahun dengan berfokus pada empat

¹⁸ Ibid.

bidang, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan *humanitarian relief*.¹⁹

Keterlibatan ACT pada dua badan tersebut membuktikan kepercayaan pemerintah Indonesia atas aksi global yang selama ini dilakukan ACT. Sehingga, ketika pemerintah tidak cukup mampu untuk mengeluarkan dana lebih, mereka kemudian bekerja sama dengan lembaga kemanusiaan seperti ACT untuk menggerakkan masyarakat agar mau berdonasi. Jumlah bantuan yang nantinya disalurkan pun tentu akan semakin banyak. Seperti pada kolaborasi AKIM, telah didapat dana sebesar 2 juta dolar Amerika pada Agustus 2017, yang dikumpulkan melalui donasi masyarakat di masing-masing lembaga anggota AKIM untuk kemudian disalurkan sebagai bantuan bagi rakyat Rohingya.²⁰

Menurut Viotti dan Kauppi, NGO memiliki kemampuan baik itu untuk memberikan *early warning* dan menopang *political will* pemerintah untuk bertindak. Mereka juga dapat memberikan petunjuk bagi *policymakers* dan mendorong *community building*.²¹ Dalam hal ini, pemerintah Indonesia sangat terbantu untuk mencapai politik luar negerinya, yaitu pada diplomasi kemanusiaan. Pemerintah Indonesia menjadi semakin *concern* untuk berpikir secara global terkait isu-isu kemanusiaan saat ini. Aliansi yang dibentuk pemerintah

¹⁹ Rizki Akbar Hasan, "Menlu RI Resmikan LSM dan Bantuan Kemanusiaan untuk Rohingya", Liputan6, diakses dari <https://www.liputan6.com/global/read/3078175/menlu-ri-resmikan-lsm-dan-bantuan-kemanusiaan-untuk-rohingya>, pada 19 Agustus 2018

²⁰ Yashinta Difa, "Indonesia luncurkan bantuan kemanusiaan 2 juta dolar untuk Rakhine", Antara News, diakses dari <https://www.antaraneews.com/berita/649942/indonesia-luncurkan-bantuan-kemanusiaan-2-juta-dolar-untuk-rakhine>, pada 18 Agustus 2018

²¹ Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, "International Relations and World Politics Fourth Edition", Pearson Education, 2009

Indonesia sendiri mencerminkan bagaimana pemerintah berupaya untuk mempertebal sinerginya dengan berbagai lembaga kemanusiaan. Hal ini berarti *campaign* yang selama ini ACT elukan diberbagai media komunikasi berhasil memengaruhi kebijakan pemerintah. Pemerintah tentu akan merasa malu jika hanya berdiam diri dan tidak berbuat apa-apa, padahal krisis kemanusiaan sudah terjadi dimana-mana.²² Dua peraturan presiden yang telah disebutkan sendiri saat ini sedang dalam tahap pengerjaan dan ditargetkan akan rampung serta dapat diimplementasikan di akhir tahun 2018.²³

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa peran media dalam mendukung diplomasi kemanusiaan yang dilakukan ACT memberikan pengaruh yang luar biasa hingga tidak hanya berdampak pada meningkatnya partisipasi masyarakat saja, namun juga pada kerja pemerintah Indonesia.

²² Wawancara bersama Agus Budi Haryadi sebagai Kepala Cabang ACT DIY pada 7 Agustus 2018

²³ Sudrajat, "Kemenlu Rancang Indonesia Aids untuk Diplomasi Kemanusiaan, Detik News, diakses dari <https://news.detik.com/berita/4135122/kemenlu-rancang-indonesia-aids-untuk-diplomasi-kemanusiaan>, pada 19 Agustus 2018