

BENUA AFRIKA DALAM PERGO-LAKAN*

Sejarah baru Afrika penuh dengan sengketa perbatasan dan pemberontakan separatis. Organisasi Persatuan Afrika (OPA) kerap kali tidak mampu menyelesaikannya. Negara-negara asing melibatkan pasukan-pasukan dan penasihat-penasihat militer mereka, dan kadang-kadang kemerdekaan benua itu sendiri rupanya dalam taruhan. Tulisan ini membahas asal mula sementara masalah yang paling sulit di Afrika dewasa ini, dan menggariskan apa yang kiranya dapat dilakukan untuk menyelesaikannya.

Suatu peralihan yang mudah menuju suatu masyarakat post-kolonial yang merdeka, mantap, dan mampu untuk berkembang secara swadaya tidaklah mungkin bagi negara-negara baru Afrika. Mengingat adanya masalah-masalah struktur dan kebudayaan yang diwarisi dari masa lampau, baik pra-kolonial maupun kolonial, yang mengherankan ialah perdamaian relatif yang berlangsung sejak proses menuju terbentuknya negara modern mulai menanjak pada pertengahan 1950-an. Peperangan dan tembak-menembak memang terjadi sejak itu, tetapi hampir seluruhnya tidaklah berarti jika dibandingkan dengan perang kemerdekaan yang berkobar di Madagaskar, Aljazair, Kenya dan lain-lain negara. Banyak kecaman dapat dilontarkan ke arah OPA yang dibentuk pada 1963, yang dalam kenyataan sering berfungsi sebagai suatu organisasi perpecahan; namun daftar perselisihan yang berhasil diselesaikannya adalah panjang. Adalah suatu kenyataan, biarpun kurang diketahui sejauh ini, bahwa sejarah Afrika itu, kalau dibandingkan dengan sejarah jaman kolonial, dengan sedikit kekecualian adalah sejarah toleransi dan perundingan.

* Saduran karangan Basil Davidson, "A Continent in Turmoil", dalam *Africa Guide 1979* (Saffron Walden, 1978), hal. 11-14, oleh B. WIROGUNO

Dapatkah keadaan itu berlangsung terus? Sejarah itu lebih impresif dalam arti bahwa masalah-masalah yang diwarisi adalah justru masalah-masalah yang menurut pengalaman Eropa dan Asia seharusnya mendatangkan akibat-akibat buruk, seperti terungkap dalam soal perbatasan. Beratus-ratus negara dan masyarakat otonom pra-kolonial dihimpun menjadi beberapa berdasarkan persetujuan-persetujuan antar negara Eropa dalam periode 20 tahunan (sampai 1901). Perbatasan mereka ditetapkan secara sewenang-wenang dan untung-untungan sesuai dengan selera negara-negara Eropa atau kompromi antara mereka; dan dalam kebanyakan hal sulit dibayangkan suatu cara yang lebih tidak masuk akal untuk menghimpun beratus-ratus satuan menjadi lima puluhan. Sedikit di antara perbatasan-perbatasan baru itu mempunyai arti dalam perspektif pembangunan Afrika yang berlainan dengan perspektif perkembangan Eropa.

Apakah kaum nasionalis dua puluh tahun yang lalu tidak seharusnya mengubah peta benua mereka menjadi suatu rencana yang masuk akal? Tidakkah seharusnya mereka menciptakan satuan-satuan dengan pasaran domestik yang memadai dan menghapus klaim-klaim irredentis yang diajukan oleh rakyat perbatasan yang dipecah menjadi dua? Tidakkah mereka seharusnya memperjuangkan pembentukan konfederasi satuan-satuan serupa itu atau paling tidak satuan-satuan yang mereka terima? Kini mungkin mudah untuk berpikir demikian. Pemimpin-pemimpin nasionalis yang paling bijaksana berpikir demikian pada waktu itu dan berusaha mencapai kemajuan ke arah itu. Suatu sejarah politik nasionalisme pada bagian akhir dasawarsa 1950-an dan awal 1960-an penuh bukti usaha-usaha mereka: misalnya untuk membentuk suatu konfederasi di Afrika Timur bekas jajahan Inggris atau di Afrika Barat bekas jajahan Perancis.

Semua usaha itu gagal karena dua alasan. Pertama, kaum nasionalis menerima, dan oleh keadaan mereka terpaksa menerima, segala asumsi negara-bangsa Eropa yang menjadi model negara-negara baru mereka. Di antaranya ialah kesucian perbatasan-perbatasan. Ini dinyatakan secara singkat oleh Presiden Kenya Kenyatta pada tahun 1963 ketika dia mengukuhkan bahwa Kenya "tidak akan membiarkan sesenti atau menyerahkan satu incipun dari negara kita". Kedua, setelah menimbulkan intransigensi "negara saya benar atau salah", negara-negara yang mundur itu tidak berbuat sesuatupun untuk mempermudah masalah-masalah kemerdekaan dengan meniadakan sumber-sumber sengketa perbatasan yang paling buruk. Misalnya Inggris tidak mau menyerahkan Distrik Perbatasan Utara Kenya yang didiami orang-orang Somali kepada Somalia, biarpun Sekretaris Koloni dan Persemakmuran waktu itu, Duncan Sandys, dapat berdiri dalam parlemen dua puluh hari sebelum kemerdekaan dan berkata: "Kita semua dalam parlemen mengakui bahwa masalah Somali apabila lama tidak dipecahkan, dapat menimbulkan

kesulitan serius dan menciptakan suatu situasi yang sangat eksplosif di bagian Afrika ini."

Dibebani dengan perbatasan-perbatasan itu, apakah yang dapat dilakukan oleh negara-negara baru sehubungan dengan sengketa-sengketa wilayah yang pasti akan menyusul? Mereka dapat menjadi penengah dalam perselisihan-perselisihan kecil, dan berusaha menganggap sepi sengketa-sengketa penting. Mereka merasa tidak dapat mengubah perbatasan karena sekali diijinkan suatu perubahan betapa banyak lagi tidak akan dituntut? Sesuai dengan itu pada sidangnya di Kairo tahun 1964 OPA menerima sebuah resolusi yang menyatakan bahwa "semua negara anggota berjanji akan menghormati perbatasan-perbatasan yang ada pada waktu mencapai kemerdekaan". Masuk akal sejauh mengijinkan kekecualian-kekecualian, hal itu menjadi "peraturan emas" OPA. Tetapi dia tidak mengijinkan kekecualian apapun, dan orang-orang Somali yang meramalkannya langsung menyatakan bahwa mereka tidak akan menerima resolusi itu berlaku bagi perselisihan mereka dengan Ethiopia dan Kenya mengenai pemasukan wilayah yang didiami orang-orang Somali. Seperti dapat diramalkan perdebatan mengenai persoalan itu berlangsung terus tetapi tanpa mencapai kemajuan. Dan ledakan serius yang diramalkan Sekretaris Sandys, telah mulai dengan empat tahun perang gerilya di Distrik Timur Laut Kenya antara 1963-1967, terjadi antara Somalia dan Ethiopia pada tahun 1976. Bahkan tidak dalam kasus-kasus luar biasa, dari sebelum "peraturan emas" muncul. OPA mampu atau bersedia menerima suatu penyesuaian perbatasan.

Apakah OPA harus disalahkan? Tidak dalam arti realistik. Seperti induknya PBB, OPA tidak bisa lebih daripada suatu majelis anggota-anggotanya, seperti dia juga tidak bisa lebih buruk. Anggota-anggotanya itu bukan partai-partai politik dan gerakan-gerakan demokratis; melainkan pemerintah-pemerintah (atau kerap kali hanya presiden-presiden administrasi birokratis) yang pertama-tama berkepentingan, seperti anggota-anggota PBB, untuk menjamin sifat-sifat negara berdaulat masing-masing yang mereka wakili, atau seperti dikemukakan oleh para kritisi, untuk memanfaatkan kedaulatan yang mereka miliki. Pengurangan kedaulatan, lewat konfederasi atau sarana-sarana struktural lain, harus mewajibkan suatu pengurangan kekuasaan untuk memeras dan tiada pemerintah atau presiden kecuali sejumlah kecil yang paling kecil sejauh ini menunjukkan kecenderungan ke arah itu.

Dalam situasi ini, dengan situasi sejalan di Eropa dan Asia, terus berlangsungnya intransigensi nasionalis rupanya akan mendatangkan konflik yang lebih buruk. Suatu kasus yang jelas sekarang ini, yaitu Ethiopia, boleh jadi hanya merupakan tanda suatu kondisi umum. Kasusnya mungkin luar biasa

karena Ethiopia adalah suatu negara merdeka dan bukan koloni Eropa. Tetapi hakikat luar biasa Ethiopia itu menjadi berkurang akibat kenyataan bahwa sebagian besar perbatasan Ethiopia dibentuk dengan pengepungan imperialis. Kaisar Menelik mendapatkan wilayah Somali Ogaden berdasarkan persetujuan pembagian dengan Itali dan Inggeris, seperti Kaisar Haile Selassie menambahkan Eritrea kepada dominionnya pada tahun 1962. Itu adalah tindakan-tindakan ekspansi kolonial. Kalau peraturan-peraturan yang sama diterapkan pada koloni-koloni Ethiopia seperti pada koloni-koloni Eropa, maka perbatasan-perbatasan Ethiopia juga harus menjadi sasaran dekolonisasi. Kiranya dapat diperkirakan bahwa tiada perdamaian di kawasan itu sebelum dilangsungkan dekolonisasi.

Intervensi asing kadang-kadang dikemukakan sebagai suatu alasan penting mengapa konflik-konflik serupa itu tidak dapat disingkirkan dengan pemindehan kedaulatan antar Afrika atau dengan peleburan konfederal kedaulatan-kedaulatan. Tidak diragukan hal itu ada benarnya karena adalah jelas bahwa hanya intervensi asing telah mempertahankan aneksasi Ethiopia itu (berupa bantuan militer Amerika Serikat sampai 1976 atau bantuan Soviet dan Kuba sesudah itu). Namun dalam kenyataan intervensi asing tidak akan dapat mencegah penyesuaian perbatasan-perbatasan warisan kolonial yang progresif kalau negara-negara Afrika yang bersangkutan bersedia atau bertekad untuk melakukannya. Suatu kecenderungan untuk menyalahkan orang-orang asing adalah inheren dalam kodrat kita, tetapi jarang merupakan suatu keterangan cukup untuk menolak apa yang menurut keadilan dan akal sehat adalah bijaksana.

Bentuk-bentuk intervensi asing lain lebih meyakinkan. Teknologi tinggi senjata-senjata modern mempunyai imperialismenya sendiri. Intervensi-intervensi relatif kecil bisa mempunyai akibat-akibat luas seperti berulang kali terbukti tahun-tahun belakangan ini dalam operasi militer Perancis di Chad, Zaire dan tempat-tempat lain. Akan tetapi petualangan-petualangan serupa itu tidak akan mungkin kecuali atas undangan pemerintah-pemerintah lokal. Rupanya juga tiada alasan dalam hukum dan praktek internasional untuk melarang pemerintah-pemerintah di Afrika untuk minta bantuan asing, seperti pemerintah-pemerintah yang berdaulat di Eropa melakukannya sejak permulaan sejarah. Apa yang berlaku untuk Eropa berlaku pula untuk Afrika; dan mereka yang mengecam rezim Angola minta bantuan Kuba dengan alasan yang sama seharusnya juga mengecam rezim-rezim Chad dan Zaire minta bantuan Perancis. Bahwa mereka tidak melakukannya tetapi lebih senang memandang Angola sebagai suatu "kasus khusus" tidak termasuk argumen-argumen hukum dan praktek internasional tetapi termasuk manuver politik.

Mengingat faktor-faktor konflik itu, baik intern maupun ekstern, apakah

yang terjadi kalau pengaruh mereka dibiarkan mengembangkan lebih lanjut potensinya untuk pertarungan dan persaingan? Prospek dalam kasus itu tidaklah cerah. Karena Afrika sudah bukan "area reservasi" atau monopoli negara atau kelompok negara dari luar ini atau itu, kemungkinan perang menjadi sangat banyak. Kalau Perancis bisa merasa dibenarkan mengirimkan pesawat-pesawat jetnya untuk membom lawan-lawan Sahara Barat dari Mauritania dan Maroko, apa yang akan mencegah negara-negara lain, terutama superpower-superpower, melakukan operasi-operasi serupa dalam situasi permusuhan antar Afrika yang lain? Kalau perang saudara di propinsi Shaba diberi status suatu sengketa internasional, seperti terjadi pada tahun 1977 dan lagi pada tahun 1978, perang saudara mana yang tidak dapat dimasukkan pada daftar yang sama? Dan bagaimana perang saudara serupa itu akan dihindari selama terus berkuasanya rezim-rezim militer di banyak negara Afrika tidak memungkinkan suatu pergantian rezim nonmiliter atau bahkan suatu pergantian pemerintah? Dengan pertimbangan-pertimbangan itu, rupanya tiada sesuatupun yang mencegah Afrika menjadi suatu medan pertempuran yang cukup umum bagi kepentingan-kepentingan dan aliansi-aliansi yang berlawanan.

Aspek lain persoalan yang sama mengembalikan kita pada masalah penyesuaian Afrika ke arah suatu sistem atau kelompok sistem yang cukup mantap, merdeka dan dapat berkembang dengan daya sendiri. Kalau mosaik negara-negara sekarang ini tidak boleh diganti dengan satuan-satuan dengan kekuatan dan potensi ekonomi yang lebih besar dan lebih viabel, apakah yang terjadi dengan taraf hidup rakyat Afrika? Sekretaris Jenderal Nigeria dari Komisi Ekonomi PBB untuk Afrika, Dr. Adebayo Adedeji, tidak mengatakan sesuatu kontroversial ketika dia berkata pada pertemuan tahunan ECA tahun 1977 bahwa situasi ekonomi benua telah menjadi menakutkan. Dia hanya mengatakan bahwa semua orang Afrika yang tahu menyadarinya dengan rasa pahit. Antara 1960 dan 1975, menurut perkiraan ECA, pendapatan per jiwa naik di sembilan negara Afrika tetapi turun di 14 negara di bawah 100 dollar Amerika, sedangkan situasinya di negara-negara lain tidak lebih baik. Yang sebaliknya sangat meningkat ialah hutang luar negeri. Pada 1960 negara-negara Afrika mempunyai hutang luar negeri sebesar 7 milyar dollar Amerika, yang pada waktu itu masuk akal. Tetapi pada 1975 hutang mereka sudah 28 milyar dollar Amerika dan harus menggunakan seperlima ekspor mereka untuk membayar servis hutang itu. Siapa dapat menerima ini atau trend sama yang berlangsung terus? Pada tahun 1973-1975 saja terms of trade rupanya menjadi lebih buruk sekitar 15%. Dalam konteks ini prospek melunasi hutang itu bukan saja buruk, tetapi suatu bencana. Perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru tidak akan mengubahnya.

Faktor-faktor lain ikut bicara. Dengan suatu sistem produksi yang mampu

mengembangkan potensi kekayaan Afrika sepenuhnya, Afrika dewasa ini masih sedikit penduduknya. Massa tanah terbesar di dunia itu didiami kurang dari 450 juta orang. Tetapi dengan sistem produksi yang berlaku dan sistem hubungan ekonomi dengan pedagang-pedagang dan peminjam uang sekarang ini, laju pertumbuhan penduduknya, antara 2 dan 3% di kebanyakan negara, hanya dapat berarti menurunnya taraf hidup yang telah rendah. Di samping itu tiada atau sedikit bukti adanya perubahan struktural dan investasi yang dapat mengubah perekonomian-perekonomian yang bergantung itu menjadi satuan-satuan perkembangan ekonomi dan budaya menyeluruh yang ditopang kekuatannya sendiri. Dalam hubungan ini kasus Ghana adalah sangat instruktif. Ketika merdeka pada tahun 1957 Ghana termasuk koloni yang paling kaya dan mampu meningkatkan volume produksinya, khususnya kakao, dari tahun ke tahun dan segera mencapai tingkat-tingkat produksi yang sebelumnya tidak pernah dibayangkan. Namun hutang Ghana kepada peminjam-peminjam asing meningkat lebih cepat, dan kini Ghana mengalami kesulitan ekonomi. Perluasan produksi saja rupanya tidak cukup. Perkembangan sejati memerlukan lebih banyak, sesuatu yang berlainan.

Mengingat sejarahnya sejauh ini, model negara-bangsa Eropa kini rupanya tidak mampu menghasilkan kemajuan lebih lanjut, baik mengenai penyesuaian wilayah maupun sistem politik atau operasi ekonomi. Perubahan-perubahan atau alternatif-alternatif mana muncul? Ikhtisar di sini berarti simplifikasi: dua arah rupanya dibayangkan. Yang pertama ialah meneruskan model yang ada tetapi menyingkirkan sementara kelemahannya yang menonjol: dengan perkataan lain pertahankan isi tetapi ubahlah bentuknya. Dalam hubungan ini contoh yang menarik ialah Ecowas, Masyarakat Ekonomi Afrika Barat, yang dimaksud sebagai tiruan MEE. Pada pertengahan 1970-an enam belas negara telah bergabung. Idenya ialah bekerja menuju suatu jaringan konvergen kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi di antara negara-negara ini, dan akhirnya menuju peleburan kedaulatan masing-masing. Semuanya ini masih pada tahap elementer, tetapi perkembangannya perlu diikuti dengan seksama.

Orientasi lain berusaha menangani masalah-masalah mengatasi warisan prakolonial dan kolonial secara lebih serius, dan juga baru pada tahap awal. Tanda-tandanya hanya dapat dilihat di beberapa negara, khususnya di negara-negara bekas jajahan Portugis: Angola, Mozambik, Guinea Bissau, Cape Verde dan Sao Tome. Hal ini justru terjadi di negara-negara itu karena keengganan Portugal untuk mengijinkan suatu pembaharuan dalam sistemnya memaksa kaum nasionalis mencari suatu alternatif yang dalam keadaan mereka mesti berarti revolusi. Argumen pokoknya di sini ialah bahwa model negara-bangsa yang diwarisi dari era kolonial tidak dapat diperbarui secara yang

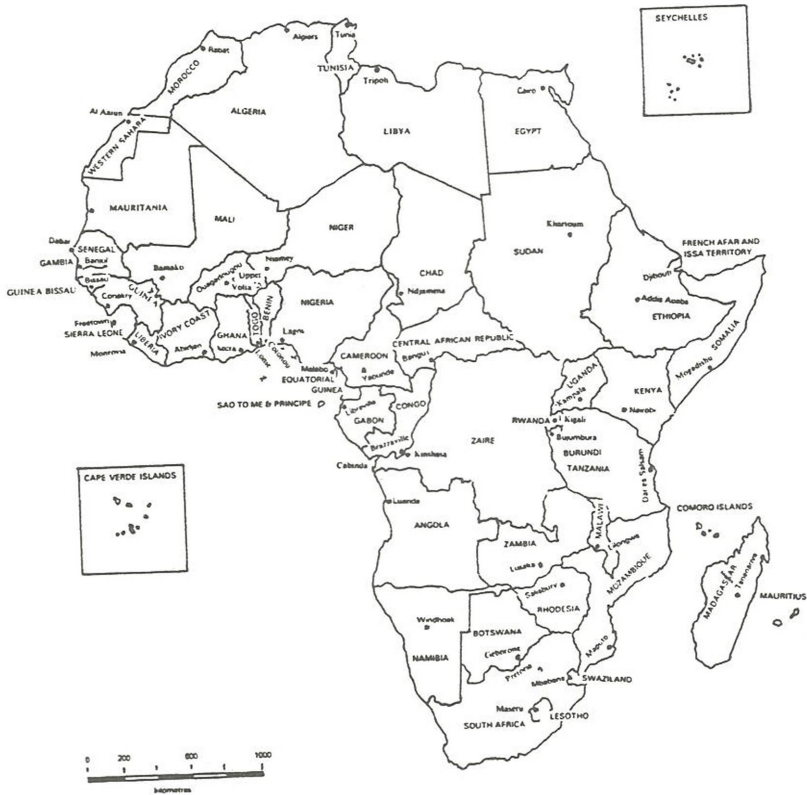
berguna, tetapi harus dihapus dan diganti dengan suatu jenis negara-bangsa lain: pendek kata tujuannya ialah mengubah baik isi maupun bentuknya.

Masalah esensial penyesuaian dilihat sebagai berakar pada hakikat rezim-rezim post-kolonial dasawarsa 1960-an. Hakikat ini diulas sebagai elitis, artinya rezim-rezim terdiri atas kelompok-kelompok relatif kecil, sering sangat kecil, orang yang menunjuk dirinya. Privilese dan kekuasaan mereka dianggap sama dengan "kepentingan nasional". Tetapi mayoritas besar rakyat yang diperintah secara itu tidak mengidentifikasi kepentingan mereka dengan "soal nasional"- kecuali dalam kekecualian periferal-tetapi dengan "soal sosial". Oleh sebab itu stabilitas dan kemajuan harus menuntut pembangunan kembali negara dari "bawah ke atas", dari kerja dasar atas "soal sosial", dan tidak seperti sekarang terus membangun negara dari "atas ke bawah", dari konsepsi elitis "soal nasional". Suatu contoh mungkin bisa menjelaskan dalih yang kompleks ini.

Gerakan nasionalis Frelimo di Mozambik berhasil mendapatkan dukungan dari kebanyakan kelompok etnis negara itu, biarpun banyak di antaranya saling mencurigai atau bermusuhan di masa lampau. Inilah sebabnya mengapa Frelimo mampu mengalahkan orang-orang Portugis. Tetapi mereka tidak dapat mencapai persatuan efektif ini dengan himbauan akan "kepentingan nasional", karena kebanyakan penduduk tidak melihat kepentingan serupa itu. Mereka dapat mencapainya dan kemudian menarik semua kelompok lainnya, termasuk sebagian penduduk kulit putih, dengan suatu program himbauan lokal yang sangat realistik. Mereka mencari kepentingan bersama yang telah dilihat oleh penduduk, dan menemukannya dalam kebutuhan akan sekolah, dokter, organisasi bentuk perwakilan demokrasi maupun dihentikannya pungutan sewenang-wenang orang-orang Portugis. Dengan cara ini, bekerja atas dasar persepsi kepentingan bersama di bawah, mereka juga mampu menghasilkan suatu konsensus yang mengesankan atas "kepentingan nasional".

Kalau hal ini mungkin di antara kelompok-kelompok etnis yang dihimpun seenaknya oleh satu wilayah kolonial, demikian argumentasinya, maka pendekatan yang sama pada waktunya dapat menimbulkan suatu trend pemersatu di antara negara-negara bangsa yang secara sewenang-wenang ditetapkan dalam pembagian kolonial. Mereka yang mendukung dalil ini dan bertolak dari situ memperlawankan teori nation-building atau "re-formulasi" dengan teori "koagulasi". Yang kedua, bertolak dari model Eropa, mengandaikan bahwa suatu rezim mengambil semua unsur etnis dan menyatukannya dengan paksa apakah mereka mau atau tidak, dan menggunakan kekerasan untuk mengamankan prosesnya di mana perlu. Model alternatifnya mengandaikan bahwa rezim bekerja untuk "merumuskan kembali" masyarakat dengan

BENUA AFRIKA



Diambil dari *Africa Guide 1980* (Saffron Walden, 1980), hal. 7

membimbing masing-masing unsur etnis - akhirnya masing-masing negara-bangsa - ke arah suatu pengertian bahwa yang memisahkannya dari tetangga-tetangganya jauh kurang bermanfaat daripada apa yang dari segi pembangunan dapat menyatukannya dengan mereka. Sepuluh atau lima belas tahun mendatang akan menunjukkan sejauh mana alternatif ini didasarkan secara sehat atas teori dan praktek.