
DAFTAR ISI

| | |
|--|---------|
| Contesting Welfare State: Health Care System in Australia <i>Ahmat Mustofa</i> | 2-18 |
| Food for Indigenous Communities in Times of Global Crisis: Reflection from the Experiences of Orang Rimba Community (Jambi Province, Indonesia) and Ifugao Community (Ifugao Province, the Philippines) <i>Ekoningtyas Margu Wardani</i> | 19-34 |
| Separatisme di Asia Tenggara: Antara Penguasa dan Gerakan Nasionalis Kelompok Minoritas <i>Khairu Roojiqien Sobandi</i> | 35-55 |
| Globalisasi dan Dampaknya terhadap Lingkungan dan Keamanan Manusia di Asia Pasifik: Kasus China dan Papua Nugini <i>Ulil Amri</i> | 56-71 |
| The Paper Industry in Japan: Its Development and Challenge <i>Herman Hidayat</i> | 72-98 |
| Memahami ACFTA dari Perspektif 'Masyarakat Jaringan' <i>Muhtar Habibie</i> | 99-149 |
| <i>Book Review</i> Southeast Asia in Global Context: A Historical Perspective <i>Prima Nurahmi</i> | 150-152 |

Contesting Welfare State: Health Care System in Australia

Ahmat Mustofa

Abstrak

Kebijakan kesehatan adalah salah satu sumber penyebab pasang surut politik dan pergantian kekuasaan di Australia semenjak pemilu pada tahun 1940-an. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan dan konflik ideologi dari berbagai kelompok kepentingan dan stakeholders di sektor kesehatan yang saling memperjuangkan kepentingan mereka di berbagai lini. Nuansa perang kepentingan itu terlihat jelas dari ketidakstabilan kebijakan kesehatan akibat perubahan dan pergantian kebijakan yang biasanya didahului oleh pergantian kekuasaan. Bila partai yang berkuasa adalah partai liberal yang propasar, maka kebijakan kesehatan diarahkan pada minimalisasi peran negara dalam layanan kesehatan dan mendukung peran yang lebih besar bagi sektor swasta dan individu. Sedangkan bila partai sosial demokratik yang prorakyat berkuasa, mereka berjuang sekuat tenaga untuk mendorong peran negara yang lebih besar dalam mewujudkan negara kesejahteraan khususnya dalam menjamin layanan kesehatan. Meskipun kebijakan kesehatan mengalami pasang surut seiring pergantian kekuasaan dan resesi ekonomi yang menyebabkan biaya kebijakan sosial makin mahal, Australia sampai saat ini mampu menjamin akses layanan kesehatan gratis untuk semua warganya (universal coverage) dengan tidak mengurangi mutu dan kualitas layanan kepada semua warganya. Bahkan Australia saat ini termasuk salah satu negara dengan kualitas layanan kesehatan terbaik di dunia.

Introduction

Health policy continues to be one of the most disputed policy realms in politics today, with conservatives and liberals taking significant stances in opposition with each other (Harris, *et al.* 2008: 74). The universal and nationwide Medicare policy in Australia is fiercely fought between its various interest groups. Interest groups do work together, structurally within the policy-making system to oppose or to promote change. Members of the liberal individualist groups consist of the Australian Medical Association (AMA), pharmaceutical industries, private insurance companies and Liberal Party and its coalition partner, the National Party (Gray, 1990: 223). They have typically taken a pro-

market individualistic stance, favouring minimum government intervention in health policy and shifting health care to private medicine and private insurance. While social liberal groups which consist of the Labour Party and disadvantaged poor people, have been viewing the government as having the obligation to offer vital coverage to people who are unable to afford health care services. Although the health care system in Australia was developed under such political tensions, Australia's health quality standards are among the best in the world (Bowtell, 2008: 189).

This essay aims to delineate the causality relationship between political changes and welfare state concept on health care systems in Australia. This study will initially discuss about the theoretical contestation of welfare state by contrasting and comparing three definitions of welfare state from three different scholars that can answer the trends and changes of welfare state. By doing so, this study will help to gain better understanding on the concept of welfare state. The second section of the study will discuss about health care policy and its historical background and followed by the discussion on how the competition and changes in political regimes influenced Medicare in Australia. Finally, the last section will delineate the practice of health care system between Australia and New Zealand as comparative measures of welfare state in developed countries.

Welfare state: contesting definition

It is surprising that the concept of welfare state has no clear definition of the meaning and the definition though it is fiercely contested and fought politically and ideologically. In contemporary English political vocabulary, the concept of welfare state is among the most ambiguous terms (Flora & Heidenheimer, 1981 as cited in Cousins, 2005: 3). However, there is a common agreement about the emergence of welfare state in modern society. The welfare state emerges in advanced capitalistic society and involves state activities to improve human well-being (Esping-Andersen, 1990; Goldberg 2002a; Cousins, 2005).

In modern society, the concept of the welfare state is influenced by various contexts and aspects. Esping-Andersen for instance, critically includes aspects of emancipatory, legitimation and accumulation when defining the concept of the welfare state since the welfare state involves state responsibility for securing some basic modicum of welfare for its citizens (Esping-Andersen, 1990: 19). In doing so, he tries to see the relation of the state and the economy in such different welfare state regimes and classified it into three categories: liberal, conservative and social democratic regimes. Further, he refers to a narrow and broad approach to the welfare state. The first, he sees it in terms of the traditional social policies of income transfers and social services. The broader view focuses on the state's larger role in managing and organizing the macro-economic steering of the economy.

While Esping-Andersen's conception is based on welfare state regimes, Nicholas Barr's focuses on the practice of the welfare state in United Kingdom and the United States. Hence, he defines the welfare state as state's activities in four broad areas: cash benefits, health care, education and food, housing and other welfare services (Barr, 1998: 7). These activities appear in the form of social welfare programs which consist of benefits and services to address basic human needs. These needs include income security, health, education, nutrition, employment, housing, a sense of belonging, and an opportunity to participate in society. The welfare state aims to address major issues of market failure; it achieves equity objectives which many people support; and it contributes to important of non-economic objectives such as social integration. Similar to Esping-Andersen, Barr also highlights the issues of distributional objectives as well as efficiency function in the welfare state. Distributional objectives of the welfare state can harm economic growth as well as harm incentive effects. Barr also points out four major changes that influence the concept of the welfare state and these are: demographic change, globalization, changes in family structure and changes in structure of jobs. When these changes occur, the market system and state institutions adapt and therefore he strongly objects to criticizing the welfare state. He assumes that the welfare state confronts problems and accordingly institutions adapt, however this does not represent that there is a crisis.

James O'Connor is also concerned with the issues of accumulation and legitimation and considers it as a mutually contradictory function in capitalist welfare state. Although there is no clear definition of the welfare state, he agrees that the welfare state assist both in ensuring social class and group integration, social order maintenance and in ensuring the continuation, stability and efficient working of the economic system (O'Connor, 1973: 6). Consequently, welfare state involved in both capital accumulation and legitimation functions and served both purposes simultaneously. Therefore, he sees the accumulation of social capital and social expenses as a contradictory process which leads to the crisis of economic, social and politic.

From the above definitions, it is apparent that the concept of the welfare state nowadays is developed based on the practice of social welfare programs in developed countries. The principle of the welfare state in Western countries is basically similar to the principle of social protection developed by the World Bank. It includes: improvement in earning opportunities and the quality of jobs; improvement in security through better management of risks; and improvement in equity and reduce extreme poverty through better assistance programs for vulnerable groups (Holzmann, 2009: 1-2). The root of welfare state itself however can be traced back in the Islamic history during the Islamic caliphates 14th centuries ago (As-Sallabi, 2007). During the first caliph of Abu Bakr, welfare state already established in the form of universal monthly stipend taken from the public treasury (*bayt al-mall*). The caliph

also distributed allowance to eight categories of people whom *zakah* is to be given. The second caliph, Umar Ibn Khattab, developed more advanced social protections than his predecessor by expanding the payment not only the universal allowance but also a measure of wheat for every month for every individual. The caliph was also allocating one hundred *dirhams* (silver coin currency) for every newborn (so called baby bonus in Australia) and also breastfeeding allowance to encourage mothers to complete the weaning period of 2 years.

These above definitions developed by Esping-Andersen, Barr and O'Connor to some extents are complementary to each other. They have common arguments claiming that the welfare state relates to government's responsibility in fulfilling basic human needs to enhance well-being. In other word, the welfare state is a society in which government is expected to ensure the provision for all its citizens of not only social security but also a range of other services including health, education and housing at a standard well above the barest minimum (Cousins, 2005: 6). In policy term however, the concepts of welfare state are contested and fiercely fought over ideologically and politically. The contestation in social policy sometimes represents the outcome of political struggles over the distribution of resources fuelled by its often competing social, economic, and political functions. Therefore, there should be strong political and other institutions to minimize the conflict between efficiency and distributional objectives (Esping-Andersen, 1990: 11). Further, the rise of global competition and market efficiency diminishes the social welfare programs.

Neoliberal policy came to be held responsible for bringing about all the ills of the welfare state. Through structural adjustment mechanism, countries were forced to moderate or even reduce wage costs, including the costs for welfare state programs and to increase the efficiency in public expenditures in order to stay competitive. Competitiveness has become the key word both for companies and national economies as well. Companies are forced to adjust their costs and states have to take side costs and social wage into account when formulating policies (Kautto, *et al.* 1999: 7). An intensive study from Ferguson and friends in *Rethinking Welfare State* also proves that neoliberal agenda is behind the cuts in various state welfare programs in Britain and in the US. Furthermore, this forced implementation of neo-liberalism has had a devastating impact on the provision of food, health, education and other welfare services within these countries (Ferguson, Lavalette & Mooney, 2002:1).

There are factors that increased the cost of welfare state such as economic recession, industrial restructuring, increasing unemployment & poverty, individualization and aging population, uncontrollable growth of social security expenditures, high wage costs, loss of competitiveness in world markets, budget deficits and welfare dependency (Goldberg, 2002b:

326-333; Waarden & Lehbruch, 2003: 6-7). Furthermore, the pressure from globalization process also causes nation-state in many less developed countries powerless and loses much of its autonomy and its control over national economic and social life (Taylor-Gooby, 1999: 5; Ferguson, Lavalette & Mooney, 2002: 133).

There are some effects of globalization that radically undermines the provision of public services in developing countries (Rudra, 2002: 414). First, welfare benefits are not considered as good market regulatory strategies since it creates the pressure of labor costs and adversely affect export competitiveness. Second, globalization discourages government from raising revenue through taxation since corporations can easily use 'footloose capital' strategy or the capacity to withdraw and shift, both productive and financial capital to evade the tax payments. Governments' tend to promote neoliberal policies such as tax reduction and tax holiday to attract international investors and to prevent capital flight. Also investment is deterred together with increased state borrowing that result in higher debt and interest rates. Evidently governments struggle to safeguard citizens from market-generated risks and inequalities due to the increasing global competition.

The fiscal crisis has also been intensifying the call for reform towards welfare state among professionals, white collar and monopoly sector workers and other tax payers (O'Connor, 1973: 163; Marklund & Nordlund, 1990: 21; Haggard & Kaufman, 2008: 181). They urge the governments' to shift more of the cost of insurance and services onto individuals, to expand private provision, to increase competition and accountability within the public sector and to target public spending more directly to the neediest (Haggard & Kaufman, 2008: 181). Relating back to the fiscal crisis during the late 1950s and early 1960s that was far less severe, evidently, state and local governments generally tried to keep welfare programs to a minimum (O'Connor, 1973: 163; Rudra, 2002: 416).

The History of Medicare: Health Care under Political Contestation

The history of the health care system in Australia can be traced back since 1946 when the Labour government, led by Ben Chifley, proposed free and universal national health services by introducing a national prepaid hospital system (Willis, 2009: 9). The idea of provision and funding of health services was originally influenced by the British labor government's decision on the National Health services (NHS) after World War Two (Palmer & Short, 2000: 68). Chifley introduced amendments to the Constitution in 1946, which gave the Commonwealth extra power in regulating social services, such as to legislate for pharmaceuticals, sickness and hospital benefits, and medical and dental services (Palmer & Short, 2000: 69; Hancock, 2002: 55; Swerissen & Duckett, 2002: 28; Jamrozik, 2005: 187; Foster & Fleming, 2008: 50). However,

Chifley's plan received strong opposition from the liberal coalition party and practitioners in the medical profession, that led Labour to lose in the election 1949 (Swerissen & Duckett, 1997: 27).

When the Menzies Liberal government took over the position of Chifley in 1949, the Minister for Health, Earl Page, modified the Chifley plan. Instead of a universal health scheme available to all irrespective of income, access to Commonwealth assistance was means tested and only available to the most disadvantaged, such as pensioners and the very poor (Willis, 2009: 9). This modification was an adjustment to the philosophy of the liberal party which favoured **greater reliance on individual rather than community responsibility** (Swerissen & Duckett, 2002: 28). Therefore, health insurance was limited for pensioners and everybody else had to join a private health insurance fund if they wanted medical or hospital cover (Kirkpatrick, 2006). Moreover medical practitioners fees were unregulated with health care financing provided by the Commonwealth government and health funds, but patients were left with high out-of-pocket openness (Leeder & McAuley, 2000). **Consequently**, the health system had become unwieldy, unjust and enormous cost. The health system continued falling apart because the government and the funds claimed that doctors kept increasing their fees and refused to control them in an unfettered way. While the medical profession claimed that the government had no right to interfere and limit their fees or control their potential income under the Constitution. They demanded a private fee-for-service system (Kirkpatrick, 2006). Therefore for several years, the number of people and families who could afford health insurance continued to plummet. By the late 1960s, around 17 per cent of the population was not covered by private health insurance or by government benefits (Swerissen & Duckett, 2000: 28).

The time was ripe for a reform in the nation's health insurance when the Whitlam labor government came to power in 1972 (Willis, 2009: 9). On 1st July 1975, the Labour government introduced the universal health insurance scheme called Medibank. Medibank was devised in 1968 by two well-known Australian health economists, John Deeble and Richard Scotton, well before the Whitlam government came to office. Medibank was designed as a public, non-contributory, national health insurance model, which provided universal access to medical and hospital services, regardless of income (Swerissen & Duckett, 2002: 29). Medibank provided a universal health insurance covering for all Australians. It retained a fee-for-service model providing rebates for medical practitioners' services and eventually also provided full cover for hospital treatment as a public patient (Livingstone, 2009: 52). Medibank paid 85 per cent of the schedule fee, with a maximum copayment by patients of \$5 per service (Browning, 2000). Medibank was financed through the taxation system so that generally speaking the more income you earned, the more tax you paid and therefore, the more you were contributing to financing the

health care system (Kirkpatrick, 2006). Medibank also replaced the system of doctors providing honorary care to patients in public hospitals by employing doctors in hospitals, either on a full-time basis as salaried staff specialists or through sessional or other sorts of part-time payments for doctors who primarily remained in private practice. However, similar to its antecedent, Medibank came after intense political struggle against well-organized oppositions, mainly from the Australian Medical Association (AMA) and the conservative coalition parties by rejecting Medibank legislation twice in the senate (Livingstone, 2009: 52). Its existence was short-lived because the Whitlam labor government was in office less than three years.

Fraser Liberal Government (1976-83)

As with the return of the Liberal Coalition to power in 1975, The Fraser administration made a promise to maintain Medibank. During the Fraser government, some reforms were introduced to modify the previous health care scheme. First of all, the original Medibank had no discrete taxation levy, but Fraser introduced a 2.5 per cent levy on taxable income in 1976 under Medibank Mark II with a provision for those with Private Health Insurance (PHI) to opt-out of paying the levy (Duckett, 2004: 295). However, two years later the Fraser government then abolished the levy in 1978. Second, Fraser government made the bulk billing payment available only for pensioners and socially disadvantage people, while the rest of the population charged a co-payment for medical expenses, and by 1981 the rebate was only available to those who had private insurance and paid at 30 per cent of schedule fee. Lastly In 1981, the Fraser Liberal government also abolished free care in public hospitals (Gray, 1996: 592; Duckett, 2004: 295).

Although Fraser promised to maintain Medibank, the scheme was gradually emasculated and then completely abolished (Leeder & McAuley, 2000; Jamrozik, 2005: 190; Willis, 2009: 9). In 1981, the Fraser government had successfully returned to a version of the pre-Medibank arrangements. The pressure from various interest groups such as Australian Medical Association (AMA) coupled with the Liberal Coalition's own desire to cut back public expenditure, made the dismissal from the Medibank possible (Livingstone, 2009: 52). In line with liberal ideology, the Liberal government encouraged people to be responsible for themselves for their health costs, by taking up PHI, which attracted a 32 per cent income tax rebate, and the health care benefits were only available to pensioners and socially-disadvantaged people on health care cards (Jamrozik, 2005: 190; Livingstone, 2009: 52). In addition, the Commonwealth grants to the states and territories for hospital care were substantially reduced and abolished, and hospitals were required to charge both inpatient and outpatient fees for all, except a minority who qualified for free care (Livingstone, 2009: 52).

During the Fraser government, people were allowed to opt-out of Medibank completely if they paid private health insurance (Kirkpatrick, 2006). Consequently, half of the population chose private insurance because it was cheaper than if they had paid an income-related contribution through the taxation system for Medibank. This exacerbated the problem of funding Medibank since the major contributors of the universal system of health care, the high income earners, opted out of the scheme and took up private health insurance. This left Medibank with almost no contribution in income, because it was only treating low income earners and the poor. All the high income earners and wealthy who would have paid enough through their income-related contributions to fund Medibank and a universal system of health cover had opted out and gone into the private sector.

Hawke Labour Government (1984-88)

Medicare was first introduced on 1 February 1984 when the Labour government won the election in 1983 under the Prime Minister Bob Hawke. The system of universal public health cover was immediately brought back to life by the Hawke government. At that present time, the Hawke government ditched to name their system 'Medibank' and replaced it with 'Medicare' in order to detach itself from the reminiscences of Whitlam. Yet, Medicare remained to be the same scheme with only slight developments to their system (Kirkpatrick, 2006). This initiative came successfully after intense political struggle for over two decades, against a well-organized opposition including the AMA, health insurance funds and non-labour parties (Jamrozik, 2005: 190). The provision and funding of Medicare emerged as the embodiment of the Labour party's philosophy to ensure those vulnerable groups and those who are economically or socially disadvantaged have adequate access to affordable and high-quality health care. Besides, in most industrialized countries, governments have to bear the responsibility for the provision and funding of health care services. herefore, the provision of cost effective health services is a necessary and socially desirable means for addressing poverty and disadvantage, including the poverty that might result from having to pay unexpected large health bills (Podger & Hagan, 2000: 116).

The major principle of Medicare in Australia is to remove or reduce financial barriers to access health care for all Australian residents (Brown, 1983: 3). Another justification is to give federal government more power in the health care field than was provided for in the Constitution and to replace private insurance with public insurance (Duckett, 2004: 44). Medicare in Australia is a compulsory, universal health insurance scheme based on the principle of equal access for all Australians. The access to Medicare is eligible to all residents in Australia and short term visitors from countries with reciprocal health agreements (Palmer & Short, 2000: 63; Willis, 2009:

4). The responsibility for health in Australia is shared between the Federal government and the states. The health care system is funded by the various level of government through taxation, the Medicare levy and council rates. Each level of government i.e. federal/commonwealth, state/territory and local government, provides some form of health care. The Medicare levy is set at 1.5% of each person's income or 2.5% for those individuals of families who earn over a certain amount who do not have private health insurance (Willis, 2009: 4).

The main role of the Commonwealth in the health care system is related to the provision of financial support. The grants provided by the Commonwealth to the states and territories are equivalent to 50 per cent of the funds needed, and the states and territories provide the rest from their own revenue (Somjen, 2000: 61; Willis, 2009: 4). Besides, state and territory governments have a major role in the provision and management of health care services. It includes the planning, provision and administration of public sector health services such as hospitals, including acute and psychiatric hospitals and community health services (Foster & Fleming, 2008: 52). While local governments focus on the provision of immunization services, maternal and child health services and home and community care for older people and people with disabilities.

Medicare consists of two main components, one is the funding of the public hospital and the second is the provision of direct payments to medical practitioners for care (Willis, 2009: 5). With Medicare, patients can access free treatment in public hospitals (Gray, 1996: 592). Direct funds are available for the payment of medical practitioners and some optometrists' procedures. The commonwealth provides these funds and all Australians are eligible for a rebate of up to 85 per cent of the scheduled fee set by Medicare for any consultation with a general practitioner. This leaves a 15 per cent gap, but it can be reimbursed 100 per cent by the family safety net (Willis, 2009: 5). Bulk billing also can be used as an alternative payment for doctors when they charge the patients for the schedule fee. Under bulk billing, patients do not pay a gap, and the medical practitioners receive 85 per cent of the schedule fee. However, when a patient uses their private health insurance for a medical procedure at a public or private hospital, they are reimbursed 75 per cent of the fee and the safety net does not cover the gap for in-hospital fees.

Keating Labour Government (1991-96)

Under the Keating Labour government, Medicare went through some slight changes. Keating increased the tax levy of each person's income from 1 per cent to 1.4 per cent in 1993 and 1.5 per cent in 1995 (Ducket, 2004: 295-6). Under the Medicare Agreements 1988-1993, the Commonwealth provided the grants for hospitals based on the population of states and territories. These grants were subject to the provision that the states maintain a minimum proportion

of the total bed-days in the state for public, non-chargeable patients (Palmer & Short, 2000: 82). In 1995, the Keating government introduced amendments to the Health Insurance Act 1973 and the National Health Act 1953 in order to improve the value of private health insurance to consumers (Swerissen & Duckett, 2002: 31). The amendments provided increased competition between insurance funds and gave them greater power to negotiate with private hospitals and medical practitioners on behalf of their members. The amendments strengthened the rights of private patients to access proper information on which they could make decisions, and also gave private patients access to complaints mechanisms if they felt aggrieved. In 1996, the Labour government provided incentives for those privately insured to retain their membership and imposed a financial penalty on those high-income earners without private cover.

Keating's commitment to support Medicare was a little bit degrading in term of financial support. The proportion of total health expenditure funded by the government dropped from 71.9 per cent to 68.7 per cent between 1984-85 and 1996-97, whereas the non-government sector's proportion rose from 28.1 per cent to 31.3 per cent respectively (Duckett, 2004: 83). In 1996-97, 45.5 per cent of Medicare expenditure was provided by the Commonwealth and 23.2 per cent by states and local governments (AIHW, 1998: 163).

Howard Liberal Coalition Government (1996-07)

When the Howard Liberal government came into power in 1996, Medicare was dramatically changed. Between 1996 and 2000, the Howard government progressively introduced Private Health Insurance (PHI) with a 30 per cent subsidy for low income earners taking out private health cover (Swerissen & Duckett, 2002: 32; Hancock, 2002: 73; Kirkpatrick, 2006). In other words, the government wanted to encourage the people into private health cover, and the subsidy would allow these people a choice between Medicare and private health funds at a price that they could then afford. The official reason for the concern with private health insurance was the threat to the viability of private hospitals, posed by the decline in the proportion of the population covered by this form of health insurance (Palmer & Short, 2000: 78). They argued that the reduction in the use of private hospitals would flow over to the increased pressures on public hospitals for which the Commonwealth and the states would share financial responsibility. However, the Howard's proposal did not have much effect on the number of low income earners taking out private health cover. In fact, the number of people with private cover continued to fall (Kirkpatrick, 2006). In 1999, the 30 per cent subsidy was extended to everybody. Surprisingly, this did not make much difference to the number of people taking private cover either.

To boost private health insurance, the Howard government introduced two further changes. First, the government introduced private health insurance and a Medicare levy surcharge on those earning more than \$50 000 per person or \$100 000 per household who did not take out private health insurance (Lewis, 2006: 205). Second, they introduced what was 'lifetime' health cover in 1999 which provides incentives for younger, lower-cost members to take up private health insurance and penalties for older entrants (Hancock, 2002: 73; Gray, 2004: 56). However, there was a lot of uncertainty about what lifetime cover meant. Despite the very strong tax incentives, it appeared that once again the numbers of privately insured people were slowly falling (Kirkpatrick, 2006).

In 2004, the Howard government introduced the Medicare Plus package to encourage doctors to bulk bill concessional patients (normally pensioners and poor and socially-disadvantaged people) with financial incentive, but there is no incentive to bulk bill all patients to reduce out-of-pocket costs (Lewis, 2006: 205). Under this scheme, poor people guaranteed their access to GPs (General Practitioners). However, others saw a decline in bulk billing. The Howard liberal national coalition also increased the levy to 2.5 per cent for individuals and families who did not have private health insurance. It could be argued that access to medical care improved under the Liberal National Coalition since families and individuals could now apply for a rebate on costs above the scheduled fee charged by medical practitioners (Willis, 2009: 9).

Howard's government also introduced the Medicare Safety Net in 2004 targeting low-income earners and concession card holders who qualified for the benefits as part of broader strengthening Medicare initiative (Foster & Fleming, 2002: 56). The Medicare safety net was introduced as a targeted, eligibility-based initiative, rather than a universal principle. The change to the principles of Medicare had more to do with the increasing preference of the government for a residual welfare state system and a stronger emphasis on the private sector (Grbich, 2002). Stronger emphasis on the private sector includes the role of private citizens in contributing towards the cost of health care, either through direct personal payment or through voluntary contributions made to private health insurance funds (Foster & Fleming, 2002: 57).

Rudd Labor Government (2007-09)

The Rudd Government announced in May 2008, its controversial proposal to raise the income threshold, whereby people will incur an extra surcharge for not having private health insurance from \$50,000 to \$100,000 for singles and from \$100,000 to \$150,000 for families. State Health Ministers from Queensland, Western Australia and Tasmania afterward, demanded extra funding for healthcare agreements, disputing that Rudd's decision would increase the public hospital queues. The public health system is characterized

by long waiting lists and a lack of resources, and the Australian Health Insurance Association warned that the shift might immediately cause 400,000 people to abandon taking health insurance to turn to the already hampered public health system (*The Australian*, 13/5/2008). In October 2008, the bill that lifts the income threshold to avoid the 1 per cent Medicare Levy Surcharge was accepted in parliament. The figure was lifted to \$75,000 from \$50,000 for singles, and raised to \$140,000 from \$100,000 for couples (*The Australian*, 18/10/2008).

As of recent, the latest controversy is over the Treasurer Wayne Swan's plans to diminish the 30 per cent private health insurance rebate for singles earning from \$74,000 and couples earning from \$150,000 and subsequently no rebates will be available for those earning \$120,000 to \$240,000 respectively. Additionally, higher penalties will be charged to middle and high income earners who drop their cover because of the soar in premiums. Accordingly, Rudd Government may have to deal with another Senate blockade if they pursue the budget plan to cut \$1.9 billion in private health insurance cuts (*The Australian*, 8/5/2009).

Table 1. Timeline of health care insurance program 1946-2007

| Period | Program | Government | Prime minister |
|--------------|-------------------------------------|--|---|
| 1946-49 | Proposal for national health scheme | Labor government | J.B. Chifley |
| 1953-72 | Earle Page health insurance | Liberal country party government | R. Menzies H. Holt J. McEwan J. Gorton W. McMahon |
| 1972-75 | Medibank | Labor government | G. Whitlam |
| 1976-83 | Medibank Mark II | Liberal National Coalition government | JM. Fraser |
| 1984-88 | Medicare Compensation Agreement | Labor government | B. Hawke |
| 1988-93 | Medicare Agreement | Labor government | B. Hawke P. Keating |
| 1993-98 | Medicare Agreement | Labor up to 1996, then Liberal National Coalition government | P. Keating |
| 1998-2003 | Australian Health Care Agreement | Liberal National Coalition government | J. Howard |
| 2003-2007 | Australian Health Care Agreement | Liberal National Coalition government | J. Howard |
| 2007-present | Australian Health Care Agreement | Labor government | K. Rudd |

Source: Willis, 2009: 10.

Australia and New Zealand Compared

It is fascinating to compare the health care systems between Australia and New Zealand. There are some similarities and differences in health care

system between Australia and New Zealand since both countries have a long history of securing universal access to a comprehensive range of health services and protection against the impoverishing effect of illness (Bloom, 2000: 3). New Zealand was the first industrialized country who implemented the universal and nationwide health care system in the world with National Health Services (NHS) while Australia has the most ideal or workable model in health care system in the world and has highest life expectancies worldwide (Grbich, 2009: 16). Also the standard of health care provided in both countries is impressively high (Bloom, 2000: 5).

Political ideology plays a significant role in shaping public policies in both countries. The characteristic of social policy in Australia has been influenced by welfare or social liberalism where state involvement in public policy is sturdy. Whereas the ideological spectrum in New Zealand have been occupied by liberal market-driven ideology (Gray, 1996: 608). In Australia, the government highly involves and supports the provision of the health care system through the Medicare scheme through a mixture of public and private funding (Lewis, 2006: 198). Medicare is compulsory and universal health-financing scheme (Hindle & Perkins, 2000: 90). It provides free access to public hospitals, subsidized access to medical practitioners and access to subsidized pharmaceuticals, mainly prescription medication (Bloom, 2000: 20).

New Zealand initially had free-universal coverage of National Health Services which was introduced in 1938; however after radical changes in the 1980s and 1990s, health care policy in New Zealand has been characterized by a high degree of market-oriented competition (Somjen, 2000: 64; Hindle & Perkins, 2000: 94). The economic decline was the major reason behind the implementation of economic and social reforms in New Zealand. The reforms were characterized by an increasing reliance on market forces. Since then, the government has been forced to have their hands off from health care provision and encouraged those who can afford to pay to fund their own primary care (Somjen, 2000: 57). Instead of providing adequate medical insurance for all New Zealanders, government financing would focus on those with the greatest need for health care by introducing Community Services Card (CSC) scheme which gives poor people access to health services at a discounted price (Hindle & Perkins, 2000: 94).

In terms of financial support, taxation plays a key role in the health care system. In New Zealand, health care is financed through taxation at the national level and New Zealanders are subject to neither payroll taxes nor to any dedicated health tax (Bloom, 2000: 36). Although taxation is the major source to finance the services, private finance also provides significant contribution to the health care. In Australia there is relatively large reliance on private finance that accounts for 30 per cent of total health care expenditure; while in New Zealand private finance accounts for around 20 per cent of total

expenditure. Therefore, the system of health care in both countries can be described as private provision, publicly supported (Hall & Viney, 2000: 50).

Both Australia and New Zealand have experienced milestones in health reforms in the late 1980s and the 1990s. For Australia, the defining date of the introduction of Medicare was 1984, while in New Zealand, in 1993 the culmination of a reform process had gathered pace throughout the 1980s and early 1990s. Up to 1990 the stability of the Australian and New Zealand health care systems contrasted greatly. National Health Services in New Zealand in one hand, had remained very stable, whilst the universal and nationwide coverage of health care system in Australia on other hand has been constant sources of political debate having been subject to many fundamental changes since 1945 (Donaldson & Gerard, 2005: 10).

The political culture also influenced the dynamic of reforms in both countries. Unlike New Zealand, the health reforms in Australia were never characterized by a comprehensive big bang approach. All reform initiatives in Australia have left the Medicare, mixed funding and multi-tiered (federal/state/local) division of responsibility unchanged. In short, the approach of health reforms in Australia can be characterized by incremental and syncretic, consisting of a range of independent but interactive measures in different parts of the system (Bloom, 2000: 22). In contrast, health care in New Zealand was characterized by a big bang approach after successful radical reform in 1993. This radical reform was possible in New Zealand under a new right-wing government because the political system in New Zealand parliament is unicameral, thus enabling strong action by one government (Gauld, 2003: 202). The characteristic of the political structure in Australia made it impossible to approve radical reforms. Like the US, Australia has a bicameral federal parliament and there has been a different balance of power between two houses in recent years in Australia. In addition, health is also the responsibility of the various state and territory governments. This makes it unlikely that there will be a political consensus on the direction of reform. And as a result, reform can be advanced only through incremental change (Hall & Viney, 2000: 53).

Conclusion

The study found that health care policy is one of Australia's most controversial issues and has been a major issue at every Commonwealth election since the 1940s. Until now, Medicare is still undergoing continuous changes and reforms influenced by its various interest groups. Providers want high profits and incomes, consumers want to be able to access quality services at an affordable prices and governments want to keep a tight control over expenditure. Many interest groups are structurally working together within the policy-making system to oppose or to promote change. Members of the

liberal individualist groups consist of the Australian Medical Association, pharmaceutical industries, general practitioners, private insurance companies and Liberal Party and its supporters have taken a liberal individualist stance, favouring minimum government intervention in health policy, with a large role for private medicine and private insurance. The Australian Labor Party, on the other hand, at least until very recently, has taken a social liberal position, arguing that health should be publicly financed, in order to achieve access and equity objectives.

Economic hardship and the rise of health care costs worldwide also create serious threats on the future of health care services. Neo-liberal policy came to be held responsible for bringing about all the ills of the welfare state. Through structural adjustment mechanism, countries were forced to moderate or even reduce wage costs, including the costs for welfare state programs and to increase the efficiency in public expenditures in order to stay competitive. The pressure from globalization process also causes many nation-states powerless and loses much of its autonomy and its control over national economic and social life (Taylor-Gooby, 1999: 5; Ferguson, Lavalette & Mooney, 2002: 133). Despite the economic hardship and strong pressure from promarket groups in both countries, Australia has retained universal access, whereas New Zealand has dramatically liberalized health care services by relying on private health insurance. ●

References

- AIHW. 1998. 'Australia's health services expenditure to 1996-97.' *Health Expenditure Bulletin*. Cat. no. HWE 10. AIHW, Canberra.
- As-Sallabi, AM. 2007. *Umar ibn Khattab: His Life & Times*, vol. 1, IIPH, Riyadh.
- Barr, N. 1998. *The Economics of the Welfare State*, 3rd Edition. New York: Oxford University Press.
- Bloom, AL. 2000. *Health Reform in Australia and New Zealand*. New York: Oxford University Press.
- Bowtell, B. 2008. 'Health,' in Manne, R. (ed) *Dear Mr. Rudd: Ideas for Better Australia*. Victoria: Black Inc. Agenda.
- Brown, M. 1983. *National health Insurance in Canada and Australia: A Comparative Political Economy Analysis*. Canberra: Australian National University.
- Browning, B. 2000. *Health Funding and Medical Professionalism - A short historical survey of the relationship between government and the medical profession in Australia*, http://www.aams.org.au/contents.php?subdir=library/history/funding_prof_med_au/&filename=index#9, accessed in 9/6/2009.
- Cousins, M. 2005. *European Welfare States: Comparative Perspectives*. Sage Publication, London.
- Donaldson, C & Gerard, K. 2005. *Economics of Health Care Financing: The Visible*

- Hand*, 2nd Edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Ducket, SJ. 2004. *The Australian Health Care System*, 2nd Edition. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ferguson, I, Lavalette, M & Mooney, G. 2002. *Rethinking Welfare State: A Critical Perspective*. London: Sage Publication.
- Foster, M & Fleming, J. 2008. 'The Health Care System in Australia,' in Taylor, S *et al.* *Health Care Practice in Australia: Policy, Context and Innovations*. New York: Oxford University Press.
- Gauld, R. 2003. 'One Country Four Systems: Comparing Changing Health Policies in New Zealand,' *International Political Science Review*, Vol. 24. No. 2. Sage Publication.
- Goldberg. 2002a. 'Introduction: Three Stages of Welfare Capitalism,' in Goldberg, GS & Rosenthal, GM (Eds.) *Diminishing welfare: a cross-national study of social provision*. London: Auburn House.
- Goldberg. 2002b. 'Diminishing welfare state: convergence towards a liberal model,' in Goldberg, GS & Rosenthal, GM (Eds.) *Diminishing welfare: a cross-national study of social provision*. London: Auburn House.
- Gray, G. 1996. 'Report from Field: Reform and Reaction in Australian Health Policy,' *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 21. No. 3, Duke University Press.
- Grbich, C. 2009. 'The health of Australians,' in Willis *et al* (Eds.) *Understanding the Australian Health Care System*. Sydney: Elsevier.
- Haggard & Kaufman. 2008. *Development, democracy & welfare state: Latin America, East Asia & Eastern Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, J and Viney, R. 2000. 'The Political Economy of Health Sector Reform,' in Bloom, A.L. *Health Reform in Australia and New Zealand*. New York: Oxford University Press.
- Hancock, L. 2002. 'Australian Federalism, Politics and Health,' in Gardner, H & Barraclough, S *Health Policy in Australia*, 2nd Edition, Oxford University Press, New York.
- Harris, G *et al.* 2008. *Dynamic of Social Welfare Policy: Right Versus Left*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Hindle, D & Perkins, R. 2000. 'Health Care Financing in Australia and New Zealand,' in Bloom, A.L. *Health Reform in Australia and New Zealand*. New York: Oxford University Press.
- Holzmann, R. 2009. *Social Protection and Labor at the World Bank 2000-2008*, World Bank, Washington DC.
- Jamrozik, A. 2005. *Social Policy in the Post-Welfare State: Australian Society in the 21st Century*, 2nd edition, Pearson Longman, NSW.
- Kautto, M *et al.* 1990. 'Introduction: The Nordic welfare state in 1990s' in

- Kautto, M *et al.* (Eds.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Kirkpatrick, T. 2006. *A history of health insurance in Australia*, <http://www.fbeu.net/1006/html>, accessed in 5/6/2009.
- Leeder, SR & McAuley, IA. 2000. 'The future of Medicare and health service financing,' *The Medical Journal of Australia*, 173: 48-51.
- Lewis, JM. 2006. 'Health Policy in Australia: Mind the Growing Gaps,' in McClelland A & Smyth P (Eds.) *Social Policy in Australia: Understanding for Action*. New York: Oxford University Press.
- Livingstone, C. 2009. 'The Private Sector and Health Insurance,' in Willis, et al. (eds.) *Understanding the Australian Health Care System*. Sydney: Elsevier.
- Marklund, S & Nordlund, A. 1990. 'Economic problems, welfare convergence and political instability,' in Kautto, M *et al.* (Eds.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge.
- O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press, New York.
- Palmer, GR & Short, SD. 2000. *Health Care and Public Policy: An Australian Analysis*, 3rd Edition. South Yarra: Macmillan Publishers Australia.
- Podger, A & Hagan, P. 2000. 'Reforming the Australian health care system: the role of government,' in Bloom A.L. *Health reform in Australia & New Zealand*. New York: Oxford University Press.
- Rudra, N. 2002. 'Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries,' *International Organization*, 56, 2. Spring, pp. 411-445.
- Somjen, A. 2000. 'Distinguishing Features of Reform in Australia and New Zealand,' in Bloom, A.L. *Health Reform in Australia and New Zealand*. New York: Oxford University Press.
- Swerissen, H & Duckett, S. 2002. 'Health Policy and Financing,' in Gardner, H. & Barraclough, S *Health Policy in Australia*, 2nd Edition. New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 1999. 'Hollowing out versus the new interventionism: Public attitudes and welfare futures,' in Svallfors, S & Taylor-Gooby, P (Eds.) *The end of the welfare state? Responses to the state retrenchment*. London & New York: Routledge.
- Waarden, F & Lehbruch, G. 2003. *Renegotiating the Welfare State: Flexible adjustment through corporatist concentration*. London: Routledge.
- Willis, E. 2009. 'The Australian Health Care System,' in Willis, et al. (eds.) *Understanding the Australian Health Care System*. Sydney: Elsevier.
- The Australian*, 13/5/2008.
- The Australian*, 18/10/2008.
- The Australian*, 8/5/2009.

Food for Indigenous Communities in Times of Global Crisis: Reflection from the Experiences of Orang Rimba Community (Jambi Province, Indonesia) and Ifugao Community (Ifugao Province, the Philippines)

Ekoningtyas Margu Wardani

Abstrak

Kertas kerja ini membahas ketahanan pangan bagi komunitas etnik, atau sering disebut sebagai indigenous people, yang hidup di pedalaman Provinsi Jambi (Indonesia) dan di Provinsi Ifugao (Filipina), yang sering disebut sebagai Orang Rimba dan Ifugao. Titik berat perhatian kertas kerja ini adalah ketahanan pangan di tingkat rumah tangga bagi Orang Rimba dan Ifugao. Sementara itu pertanyaan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini adalah "apa saja tantangan yang dihadapi oleh komunitas etnik di Indonesia dan Filipina dalam memenuhi ketahanan pangan mereka di tengah gaya hidup dan budaya yang mereka miliki?" Kertas kerja ini berdasarkan seri penelitian yang telah dilakukan sejak tahun 2006-2009. Pada tahun 2006-2007, penulis berkesempatan untuk melakukan penelitian di Provinsi Jambi (Sumatera). Komunitas Orang Rimba yang diteliti adalah Kelompok Orang Rimba Dalam dan Orang Rimba Luar yang hidup menetap di Bukit Dua Belas dan di sebelah selatan Provinsi Jambi atau tepatnya Orang Rimba yang hidup di sepanjang jalan Lintas Sumatera, yaitu di Desa Pematang Kancil, Kecamatan Pamenang, Kabupaten Merangin. Sementara itu, pada tahun 2008-2009, penulis mendapat kesempatan untuk melakukan penelitian di Provinsi Ifuga, sebelah utara Pulau Luzon di Filipina. Metode yang digunakan dalam penelitian-penelitian tersebut adalah metode kualitatif dengan pendekatan etnografis.

Kata kunci : Ketahanan Pangan, Orang Rimba, Ifugao, Etnografi

Background

According to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the estimated number of people facing hunger in the world hovers around 105 million in 2009, and around 1.02 billion face malnutrition. This fact implies that almost one sixth of all people who live in this planet are suffering from hunger. Such condition seems to have a contradiction of the targets of Millennium Development Goals (MGDs), one of which is to reduce

by a half the percentage of people facing hunger by mid 2015. If we take a look at the target and the reality in the world, that target seems to be very optimistic to achieve.

In recent days, the global crisis has made a nightmare for many people around the world, especially to those who are still living in poverty. The attention of the crisis in our media today is overwhelmingly tailored to urban inhabitants, especially to those who are suffering from the impact of the global crisis in the industrial sector. The majority of the poor, who make out a living from small scale farming, are all but forgotten. From this point on, it is also better we should put our intention where our mouths are: almost 70 percent people who live in rural areas are classified as the poorest of the poor. There is also need to pay attention to “unseen community”, the indigenous communities inhabiting remote areas. This is because food is not only a basic human need and because current global financial crisis hit the world ferociously, Southeast Asia Countries inclusive. It makes the issue of food (in) security for indigenous people a very urgent problem that demands urgent solution.

Indeed, indigenous communities face high vulnerability to food insecurity. Their life is extremely marginalized because they have limited access to all manner of public resources, pervasive poverty in their midst, and environmental degradation, which has left much of their habitation inhabitable. My previous research on food security for indigenous people in Indonesia and the Philippines lend more weight to this statement. While in the past, indigenous communities used to produce their own food, making use of their subsistence farming, the mode of farming is not appropriate to fulfill their daily food need these days. Thanks to the progress of development and globalization, indigenous societies now depend on modern markets for their access to food with attendant consequences. When food prices rise up dramatically in 2006-2008, many indigenous societies felt the brunt more than any other section of humanity. This evidence is equally true for Orang Rimba (Jambi, Sumatera) as it is for Ifugaos (Ifugao, in the Philippines).

The definition of food security itself remains contentious among experts and organizations, as are the best approaches in attaining it. Indonesia’s definition of food security as articulated in Law 7/1996, regards food security ‘as a condition whereby food needs of a household, as reflected by sufficient availability of food in terms of amount and quality, safety, prevalence and accessibility, are met’ (Wardani, 2009). In accordance with the definition, food security embodies four elements which are: food availability, accessibility, vulnerability, and sustainability. Unlike Indonesia, which has developed the concept of food security and formalized it into law, the Philippines does not have a concept of food security and has just recently adopted that conceived by FAO. The definition is based on four criteria, namely availability, accessibility, stability, and cultural acceptability of food supply (Wardani, 2010). If we take

a look at the history of food policy in both countries, it is apparent that both countries have similarities in implementing food security programs. This is manifested in the role of food policy that has been played as a political tool, in Indonesia and the Philippines. It is not difficult to see that governments in both countries adopt food policy on the basis of conception of modern life and mainstream communities without giving sufficient consideration to interests and preferences of minority groups such as Orang Rimba and Ifugaos.

Profile of Indigenous Communities Studies and Livelihood

1. Overview of Orang Rimba Community (Jambi Province, Indonesia)

At a glance, Jambi is located in the middle of Sumatera Island where Bukit Barisan becomes its corridor in the west and Malaka Strait in the east. Geographically, the province lies between 0°45' North latitude and 2°45' South latitude and between 101°10' and 104°55' East longitude. The province has a total area of 53,435 Km², and shares boundaries with Riau Province in the North, Berhala Strait in the east and West Sumatra Province in the west. The province has a population of 3,092,265 persons in 2010. The government transmigration program has significantly impacted population dynamics in Jambi province. The number of transmigrants in Jambi province in 2010 was put as 350,975 people (Badan Pusat Statistik, 2010).

Orang Rimba community is one of the ethnicities living in the depth of forests in Jambi Province. Orang Rimba groups live on undulating land that lies between Batang Hari River and the foothills of Bukit Barisan hills. In general, Orang Rimba can be divided into three groups, for descriptive proposes: those who live in the north of Jambi province (around Taman Nasional Bukit Tigapuluh), another group who lives in Taman Nasional Bukit Duabelas, while the third group lives in the south of Jambi province (along Trans Sumatra highway). In general, areas where Orang Rimba live are circumscribed by Melayu communities, who often live along the banks of Batang Hari River. The population of Orang Rimba living in the three areas above is about 1,600 people basing on KKI WARSI sources, a local NGO. The population is spread as follows: 1,202 persons live in Duabelas national park (consisting of 1,093 living in Makekal Area and 109 persons eking a livelihood in Air Hitam Area); 97 households live along the Trans Sumatra Highway (consisting of 37 households living in area traversed by Kejumat River, 31 households in Kukus River Area, and 29 households in Rasau area). Meanwhile, the total population of Orang Rimba in north of Jambi Province was estimated to be 171 households, which consist of 65 households in Kilis River Area, 48 households in Endelang Area, and 58 in Ngayau Area. Natural forests separate Batang Hari and Bukit Tigapuluh areas, which have suffered from severe degradation and deforestation caused by protracted legal and illegal logging practices. The southern tip of the forest, which borders Batang

Hari River, has also been opened up for oil palm plantation. One stretch of territory which is the central part belongs to PT. IFA, and has been razed to the ground for timber. Orang Rimba who, live in this area continue to make a living by gathering forest produce.

Orang Rimba prefer to being referred as “Orang Rimba”, which literary means people of the jungle, because living in the jungle symbolizes and signifies pride to lead an ideal way life characterized by harmonious existence between mankind and the natural environment. It is in such conditions enable them to preserve their culture in its entirety with all attendant traditions, customs, taboos, and environmental conservation. Meanwhile, Orang Kubu, are a shunned lot often associated with dirt, stink, paganism, mysticism and primitive. It is such perception held by other communities about Orang Rimba, led to the implementation of policies which have been detrimental to various aspects of their lives, including source of livelihood. Economic and social development as perceived by the mainstream society, entailed changing the way of life Orang Rimba lived, by among other ways, stop the wandering livelihood by resettling them in designated areas where they were expected to occupy permanent houses, change eating habits to be in line with mainstream society, cultivate plots of land, and have better access to public services. Other endeavors included providing them with source of supplementary incomes by giving those livestock. Such measures had one theme which was to develop areas inhabited by Orang Rimba to become modern, civilize them to be in line with other communities.

Orang Rimba classify into two groups, namely Orang Rimba Dalam (Inner Orang Rimba) and Orang Rimba Luar (Outer Orang Rimba). There are yet no specific terminologies used for Orang Rimba Dalam (still eking living entirely by living inside forests), and Orang Rimba Luar (make a living outside forests). Hence, the terms are used here in their literary sense. The two locations Bukit Duabelas national park and Bukit Tigapuluh national park which are now inhabited by Orang Rimba were granted by national government. In Bukit Duabelas area, Orang Rimba Dalam is allowed to occupy the national park forest estate which stretches for more than 60,000 hectares¹. The designation of the area provided a solid legal foundation for Orang Rimba living in Bukit Dua Belas, due to the fact that Bukit Dua Belas National Park (TNBD or Taman Nasional Bukit Duabelas) is the only national park that is reserved for the exclusive use of native/traditional communities.

Meanwhile, Orang Rimba Luar include those living in Pematang Kancil village, in the community settlements C and D. The land used by Orang Rimba

1 The establishment of Jambi national park was implemented in the Ministry of Forestry decision statement No. 258/Kpts-II/2000. The measure was followed by the issuing of the policy statement that set up the national park, the government, represented by the Ministry of Forestry also issued a policy on managing the park in the form of a management plan for Bukit Dua Belas National Park (RPTNBD).

Luar community for settlements and farming activities, was donated to them by the Merangin district government, through the Ministry of Social Affairs in 1998. Community settlement C is home to 12 settlements. Meanwhile, community settlement D hosts 8 settlements, which were donated by one Jakarta-based Church institution offering counseling services to Orang Rimba. In 2007, all counseling services in settlements C and D had ceased. Although, many Orang Rimba living in community settlements C and D have received housing assistance, just a few of them have access or own land on which to carry out farming activities. Based on my field findings, only 14.55 percent Orang Rimba in this area has their own land for farming, and another 85.45 percent obtained housing.

Orang Rimba (both of orang Rimba Dalam and Luar) lead what to some may seem a unique lifestyle owing much to the values and traditions they espouse, which can be traced back many centuries ago. It is lifestyle that is in stark contrast with those espoused by other local communities. The uniqueness in value systems they hold is reflected in their values, traditions, food they eat, shelters they use to serve as housing, and methods they employ in cultivation. They, for instance eke a living by gathering forest products and hunting animal life from natural forests, some of which they sell off to local markets to earn money they need to buy an array of basic necessities. The range of basic necessities has been rising over time in line with more interaction with other communities. However, it is worth noting that many aspects of life that seem normal to communities outside Orang Rimba, more often than not, constitutes taboos to be avoided as much as possible. For example, for Orang Rimba follows the tradition and the way of living that is expressed in the following poem:

*“Beratap cikai, bedinding bener, bertikar gambut, berayam kuo,
berkambang kijang, berkerbau pada Tuno”.*

It means that Orang Rimba live under a roof made of *cikai* leaves which are available in the forest, walls constructed from roots and tree barks, pillowed by mud, decorated by peacocks, keeping deer instead of goats, tapir instead of buffalo, all of which are given by the forest.

This sets off the background for acrimony-plagued inter-ethnic relations between the Orang Rimba community on one hand and other communities, on the other. What is most outstanding in their livelihood is their attachments to forests, which is the provider of everything to sustain their lives. To them life follows the cycle of nature, mutually beneficial to all elements, humankind, animate and inanimate alike. The nomadic way of life they live, has wide ranging implications for their access to economic resources which ideally go as far as the reaches of the natural forests. This has meant that with the advent of new communities their amidst, which in the main lead sedentary livelihoods,

has forced them to alter their livelihoods as pressure. It has intensified upon them with land for wandering lifestyles ever shrinking with time. Thus, the influx of transmigrants coupled with logging activities legal and illegal like, by worsening forest degradation and decimation of biodiversity, has reduced Orang Rimba availability of and access to economic resources. To supplement decreasing economic resources as the forests decreased, Orang Rimba have to make often culturally costly adjustments and adaptation. This has included among other ways by attempting to lead sedentary livelihoods (cultivating rice, and rubber crops, engaging in selling and buying with other communities through intermediaries).

Specifically, the effects of transmigration and forest degradation have had adverse effects on the livelihood of Orang Rimba in Bukit Buabelas Area due to their dependence on natural forests in the past. Orang Rimba who live in the national park eke a living by gathering forest products and hunting animal life in the forests. There is need to stress the fact that since the 1970s Orang Rimba have experienced fundamental and drastic changes which have by and large forced to some groups to change their livelihoods in order to survive. The most important source of change came about after the construction of the TransSumatra Highway, which turned the region into a one of the destinations for transmigrants and virgin forests started to be carved into large scale plantation. Transmigration, manifested in Kubang Ujo and Pamenang transmigration projects, has had serious effects on all areas inhabited by Orang Rimba. Forests, which were still virgin during the 1980s, had by 1990s succumbed to oil palm and rubber plantations. Initially, Orang Rimba created a rim around the place where they lived to protect forests for their future use. However, with in a very short time, Orang Rimba realized that they had lost almost all of their traditional economic resources, in terms of natural forests or secondary vegetation which served as area for growing fruits. No compensation was made for such loss. Today, most of Orang Rimba live by cultivating small plots of land on which they used to grow rubber plants.

However, in spite of government endeavors to transform Orang Rimba into 'civilized' human beings, to this day many groups of Orang Rimba still adhere to their traditions and in general lead wandering lifestyle. Their wandering lifestyle often induces them to leave one area for good to another, once in several years. Such movement is attributed to among other factors, leaving an area when the group suffers a tragedy (*melangun*²), for example the death of a relative, afflicts them; social-political factors for instance tension

2 *Melangun* itself is a ritual of mourning the deceased not just by indulging in sorrow but by making efforts to forget the misfortune of bad memories. The ritual involves leaving the location that used to be the dwelling place to a far away location as well as engaging in an activity aimed at erasing memories of the deceased. The ritual continues to this day for Orang Rimba communities living in the forest as well as those living outside forests.

within the group that leads to the splitting of one group to form several groups which cannot live in the same area; leaving areas where resources have become scarce for new areas where forest resources are still abundant; and conflicts over natural resources. Nonetheless, such changes have left them worse off as pertains to the status food security.

2. Overview of Ifugao Community (Ifugao Province, the Philippines)

The term Ifugao refers to an ethno-linguistic group, a province, and a language. Dulawan (1980) states that the term comes from the word *ipugo*, it means “people of the earth, mortals, or human beings.” *Ipugo* is derived from the word “pugo” which means “hill”, while the word “i” means “from.” Spanish conquistadores and missionaries simply referred to the Ipugo as Ygolote, Igotot, or Igorotte in their writings about the mountain peoples of the Cordillera Region. Most of the latter accepted the label, but not the Ifugaos, who insisted on being called Ifugaos (Sumeg-ang 2003).

The Spaniards tried to occupy Ifugao from 1752 to 1898, but failed to establish effective control as the Ifugao warriors launched a series of counter-attacks against them. In 1898, the American military replaced the Spaniards and won over the hearts and minds of the Ifugaos within a relatively short time. The military order was gradually replaced by a civilian government in 1902, and lasted until 1935.

The Ifugaos were officially put under the province of Nueva Vizcaya from 1902 to 1905, but in 1906, Ifugao became a sub-province of the Mountain Province. During the Japanese occupation, the region was designated a sub-province by the deputy military governor. Finally, on 18 June 1966, Republic Act No. 4695 created the “Division Law of the Mountain Province”. And Ifugao was granted the status of province.

The Ifugaos live in a landlocked province in the heart of the Cordillera Region, between 120°40' and 121°35' longitude, and between 16°35' and 17°5' latitude. The province consists of rugged mountains, forest, rivers, and beautiful rice terraces. Its highest point is about 1,000-1,500 meters above sea level and measures about 1,942.5 square kilometers. In the east, the Ifugao province borders Siffu and Magat Rivers. To its south is Nueva Viscaya Province, to its west, Benguet Province, and to its north, the Mountain Province.

Lagawe is the capital town of Ifugao. Based on the 2007 population census, the total number of Ifugaos is about 180,711 persons. The Alonso Vista Municipality has the largest population at 25,323, which constitutes about 14.01 percent of the total population; while the Municipality of Hungduan has the lowest population at 9,601, making up 5.31 percent of the total population of Ifugao. Lagawe, the capital city of the province is home to 9.61 percent of the total population of Ifugao. It has a population of 17,373.

Home to the rice terraces that were declared a World Heritage site by the UNESCO, Ifugao's main economy relies on agriculture, a micro industry (handicrafts), and tourism, which serves as the backbone of the household economy. Tourists, who mostly come from Europe, visit the villages and go trekking and hiking. They also view the rice terraces, observe and appreciate the traditional Ifugao lifestyle. Unfortunately, the rapid growth of Ifugao has seriously strained its resources. Tourism has declined over the past few years, with the replacement of traditional houses with modern ones, thereby diminishing the attraction Ifugao holds for tourists.

The increase in the size of households has meant that native houses are no longer large enough to take on more new members of the next generation. The Ifugaos are therefore left with no other option but to build modern houses to accommodate their increasingly larger families. The larger number of modern houses built, but, the smaller number of tourists come, because they have fewer and less appreciation to traditional architecture. This has translated to a further diminution in the Ifugaos' household incomes and food security.

Infrastructure also plays an important role in the lives of the Ifugaos. Their landlocked location requires good transportation to facilitate economic activities. The state of infrastructure, however, has deteriorated over the years, because of the increasing frequency of landslides during the rainy season. The increase in the cost of transportation has also aggravated matters.

Some experts have expressed concern about the fate of the rice terraces. Landslides arising from earthquakes, rains, and worm infestation have endangered the existence of the beautifully manmade rice paddies. In fact, the earthquake jolted the region in 1990 caused the collapse of some of the rice terraces. Unfortunately, the government has done very little to restore them to their original condition. Farmers, in turn, have been hampered by their day-to-day efforts to earn a living, especially since the rice terraces take time to be reconstructed.

In terms of the transformation of their social life, the Ifugaos have made some major adjustments to adapt to modern religions. During the Spanish colonial era, the Spaniards tried all they could to subdue and convert the Ifugaos to Catholicism. However, the Ifugaos resisted their overtures and continued to struggle to preserve the social and spiritual independence of their community. Still, the Spanish were unrelenting in their efforts to build churches and used other channels such as the government to assimilate and convert the Ifugaos. Thereafter, slowly, but surely, many Ifugaos converted to Catholicism, although a small number have retained their traditional beliefs and practices, and carry them out simultaneously with their Catholic beliefs and practices.

Food Security for Indigenous People

1. Indigenous People's Perspective on Food Security

The indigenous communities' studies have the difference perspective to define or perceive food security from the viewpoint held by the mainstream majority. For Orang Rimba, they have several definitions of food security. The first version is that food security is the condition whereby the household has sufficient foodstuffs to last them at least three days. This, to them, reduces the fears that foodstuffs may soon run out. The second perspective of food security among Orang Rimba is inextricably intertwined with the compliance with cultural norms. The rapid pace of development occurred around them over the years, largely created negative effects on their lives. Despite of slight improvements in their lives, the rapid development has left them with little terrain to roam and hunt for food crops and wild life. The encroachment on their habit by modernization and development has resulted into scarce animals for them to hunt, which becomes more pronounced during prolonged dry seasons. Their forays into modern farming, given the high cost of living, have not produced substantial gains in form of yields to reduce their peril. The decimation of rain forests, which is largely done by outside parties, is to them an affront on their lives in general, and their level of food security in particular. Their expectation is that other communities should uphold or help uphold their culture and traditions, by protecting rain forests, which is the cornerstone of their existence in general, and food security in particular.

When asked about food security, an Ifugao's first answer was "I don't really understand what food security is all about." For the people of the province, the concept simply means the ability to provide enough food for the family, day after day, without worrying about where to get it the next day. They also understand it to mean having a farming system that can support their daily food needs. Some examples of their reactions during the interviews are as follows:

"I know nothing about food security but it's natural that we just cook our food and we are happy to have food for today and tomorrow; then we go to find food again for the next day. God will provide for the other days. But the ideal situation is when we have enough rice fields and a good home; then we are satisfied".

-Virginia, Bangaan Village-

"What we mean by food security here is having food everyday and a farm to support our daily food needs, so that we can manage to have enough food for our whole family. And during a difficult season, we consume rice that we buy from the market at an affordable price. I always hope and pray that the next day we will still have enough food and will be blessed. I pray too for the next month, the next year. As long as we still have food

and are alive, as long as our children are healthy and we have enough for our needs every day, I am okay”.

-Concita, Bangaan Village-

“We have no other source of income aside from our rice terraces, unless we get a job; then, that’s another opportunity. But if we have no job, we can depend on our rice terraces. That’s why it is very important to maintain our rice terraces and tradition, so we can survive”.

-Laurance, Banaue-

Based on the above answers, we can conclude that food security for the Ifugaos relates to three aspects, which are the household has sufficient food within a certain time frame, close compliance with cultural norms and a harmonious relationship with the environment are maintained, and food security is very much related to the capacity of the household to extricate itself from poverty as it gives household members access to nutritious and healthy foodstuffs within a certain time frame.

2. Availability

In the case of Orang Rimba, they still depend heavily on nature and farming with the degree varying from over dependence of Orang Rimba Dalam on the former, while Orang Rimba Luar exhibit over depend on the latter. As regards food supply, Orang Rimba depend on cultivating small plots of land and nature. In general, Orang Rimba are traditionally eaters of *sago*, wheat, *gadung*³, and cassava, all of which came from the forest without being cultivated. For Orang Rimba Dalam, tubers are supplemented by fruits, honey and food material they gather from rivers, land, and other places, constitute a food surplus period, which automatically secures their food needs, albeit temporary. It is during the transition period which follows the food surplus period, when they have to resort to their fields. During this period, farming fields are very important as they provide vital additional food supply to hunting small animals. To anticipate famine, Orang Rimba manage food distribution by prioritizing those who are in dire need, such as children and expecting women. Orang Rimba Luar do not have access to food from the forests, hence rely on cassava, rice cultivation, which are supplemented by rubber production, rubber seed collection, and animal hunting to meet their food needs. This underlies their relatively more intensive interaction with the newcomers (transmigrants) than Orang Rimba Dalam. They use the income which they obtain from selling rubber to buy rice, sugar, and other daily

3 *Gadung* or *dioscorea hispida daenst*, is a tuber which is rich in carbohydrates but requires cautious processing to remove toxic substances that cause headaches, vomiting if eaten.

requirements, with additional food material from animal hunting. Those Orang Rimba groups related to middlemen who are responsible for collecting hunting outcomes and obtain substantial additional food material to maintain their food needs.

Without any doubt, changes in the living environment of Orang Rimba have induced various changes among Orang Rimba. In the context of food security, the most distinct change among Orang Rimba is their diet pattern and the choice of main diet. When the interaction with outside society happens, rice slowly replaces *sago*, wheat and *gadung*. Instant food and snacks for children is also something new for them and is now hard to be separated from their daily food pattern. This change in consumption automatically increases their expenditure.

Meanwhile, the availability of food of Ifugao Community depends on the available agricultural mechanisms, methods of farming, the reliability of food supply, and the habits of production and consumption ingrained in the community. When it comes to agricultural mechanisms, the Ifugaos use their traditional knowledge, which they learned from their ancestors. They divide farming into four stages: land preparation from October to November; seedbed preparation in December; planting in January and February; and harvesting from June to July.

Rice is the main staple food of the Ifugao. It is supplemented by root crops like potatoes, sweet potatoes (yam or kamote), and the occasional meat and vegetables. In a rice farming year, the Ifugao only harvest once, in the belief that the land needs time to recuperate and must not be overexploited. In the recent past, however, the Ifugao have become increasingly dependent on food supplies from outside the country, consuming rice imported from Thailand, Vietnam, Indonesia, and other countries, as these are now widely available in the market. In short, food availability among the Ifugaos has become a combination of that provided by nature and traditional farming, and that available in the market. The Ifugaos have adapted to the market system.

3. Access

It has been an established fact that food availability is not sufficient for a community to attain food security. The access to the availability of food is important. In a traditional setting, food access is not very distinct from food supply. This is evident in the case of Orang Rimba Dalam, who still depends much on food availability as they rely almost entirely on what the forests can provide for them. They have access to food by gathering it, hunting for it, or sharing it from relatives when they fall short of food supplies. They also employ rudimentary tools to cultivate cassava which is their main food crop. Rubber plants have also become one of the favorite crops for Orang Rimba. Rubber is unlike traditional crops they grow; it can be sold to outside their community.

Traditional crops are vital sources of carbohydrates, while 'hard' crops such as rubber provide an 'off-farm' supplement to their livelihood by enabling them meet secondary needs such as, motorbikes, radio sets, clothes, and others. Moreover, food access for Orang Rimba Dalam is also enhanced through collecting *anak para* (rubber seedlings), *pinang*⁴ fruits, and hunting wild pigs. Rubber seedlings and *pinang* fruits are collected from fields belonging to transmigrants living in close proximity to locations where Orang Rimba lives. Rubber seedlings constitute weeds for the rubber plant. Hence, members of the transmigrant community do not object to anyone plucking rubber seedlings off their rubber trees. This is because the activity, in fact, lessens the burden of weeding the rubber field. The case for Orang Rimba Luar on the other hand, is none the better. This is because despite the fact that in addition to engaging in hunting as Orang Rimba Dalam, which they complement by cultivating *gadung*, cassava, plantains, sugarcane, and other traditional staples, and growing of paddy, a practice they learnt from transmigrants, they face even high degree of food insecurity. The dire food security situation Orang Rimba Luar is attributed to among other factors. They no longer have access to forests, which is the source of livelihood they have practiced from ancestry. Additionally, they have experienced acculturation manifested in adopting consumption behavior of mainstream society without the means to lead such lives.

The Ifugao employ various ways to access food. In general, those who are living in rural areas and till the land, cultivate food they eat, while those in the relatively "modern" sector, such as office employees, craftsmen, public servants, entrepreneurs, and professional workers, buy food in markets, supermarkets and restaurants. As such, the modern lifestyle has gradually become a familiar feature in Ifugao households, depending on their capacity to earn money. Household incomes have also become a vital element in their food security and not just in the production process any longer.

Land is important to the Ifugaos. Among them, the same conditions also apply, with some minor adjustments. It is very interesting to note, for example, that the Ifugaos have a land ownership and use structure. Traditionally, the Ifugao customs stipulate that the eldest child has the right to inherit at least half of the household property. The household property usually includes, among others, a house and half of the rice terraces plot (*puyoy*). The implication of this arrangement is that the younger children do not have opportunities as big as the older ones.

From this point, we can gauge the degree of food security at the household level. With an average population of eight to ten people in the household, access to food for the whole year cannot solely depend on the rice terraces.

4 *Pinang* is a form of palm which grows in Asia, Pacific region, and East Africa. The English name is *Betel palm* or *Betel nut tree*, while the biological name is *Areca catechu*.

The Ifugaos have to look for other sources of income such as tourism sector, blue collar and white jobs in the public and private sectors, and even opting to go overseas. However, this search creates problems of its own for Ifugao community.

4. Vulnerability

Food security of Orang Rimba community is vulnerable due to mainly deforestation caused by plantation expansion, transmigration settlements, logging and other forms of forest conversion. It has reduced forestland for Orang Rimba Dalam and lead them to the livelihood of forest products gathering and hunting wildlife. It is no longer possible, due to declining forestland, to undertake forest management in the traditional way by maintaining zone, based on deep rooted values intended to keep ecological balance between mankind and the environment. This undoubtedly affects the extent to which livelihood they have practiced for long. The tradition of moving from one location to another, works well in expansive environment, but may generate food security problems in today's situation whereby forestland is decreasing. Moreover, the ever decreasing forestland, implies that some of the coping strategies Orang Rimba have used for centuries during food shortage periods such as sharing food products from those with excess is undermined, increasing the danger of chronic food insecurity. As pertains to Orang Rimba Luar, vulnerability to food insecurity is caused by among other factors, confinement to settlements, little plots of land to grow rice, rubber and cassava, using rudimentary tools, leading a mixed livelihood (continuing with some of the traditional practices of Orang Rimba). The practices are not entirely applicable in a confined environment, while at the same time adapting to sedentary livelihood of the majority, without ample knowledge to cultivate and engage in trade on fair terms. In any case, they are still not entirely accepted as equal members of societies where they live, which have led to tensions between them and the mainstream society. Additionally, income generating activities such as growing cash crops, picking fallen fruits for transmigrants for money, selling labor, are not enough to offset the loss they suffer by being confined in designated zones rather than leading a livelihood of gathering forest products from vast expanses of forests, which are no longer available to them. In any case, efforts to reduce vulnerability made by external forces seem to be aimed at de-rooting Orang Rimba from traditions, hence livelihood they have known and practiced for ages.

For Ifugaos, food vulnerability cannot be meaningfully understood without taking socio-cultural changes into consideration. They have experienced various changes in many aspects of their lives, including religion, education, customs and practices, economy, and the increasingly important role of the market. All the above changes have had significant impacts on

their lives as these necessities adapting to new horizons and more modern lifestyles. Many circles of (experts in many fields of study, local society, the local and the national governments, and other international organizations) would argue that today's rice terracing in Ifugao is facing serious danger, and if its extinction comes to pass, there is no doubt that Ifugao society will face the full wrath of food vulnerability. In general, the Ifugaos perceive their food security level to be adequate. They neglect to put any consideration on the time dimension of food security. Conceptually, "food security only exists when all people at all times have physical and economic access to sufficient, safe, and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life" (FAO 1996). This definition presupposes that food security has several dimensions, including time. The meaning of food security should be explained to society in order for it to arrive at an appreciation of its perspectives *vis-à-vis* what true food security is. Although from their own perspective the Ifugaos may feel that their level of food security is sufficient. It is worth reflecting upon the possibility that their increasing dependency on markets to meet their daily food needs may be another indication of food insecurity, making it likely for this to undermine the Ifugaos' food security status.

5. Sustainability

Sustainability of livelihood is discernible from the degree to which the community has access to sufficient quantity and quality of food in the long term. This also means that the magnitude and frequency of food shortages, and the coping strategies, serve as good indicators of the extent to which the community can have sustainable food security status.

At the household level, if household face food shortages due to failure to obtain a catch in their hunting exercise, which is often the case during the dry season, Orang Rimba reduce the quantity/size of food, as well as change the soup, content. The social strategy is often used in sharing proceeds from hunting exercises. Hunting proceeds from a communal hunting exercise are shared collectively. However, hunting proceeds made by single household are also shared with others, including members outside the group is the quantity warrants. Orang Rimba obtain food from other members when they have shortage, which enables them to tide over food crisis situations.

There are times when the Ifugaos face hard times, when life becomes really difficult. Economic hardships become even more severe when the number of tourists paying visits to the region decrease significantly. Under such conditions, the Ifugao are more concerned over the quantity of food than its quality, with children given higher priority, followed by the men, and lastly, the women. Such arrangement is based on the consideration that the men work harder than the women. Some exchanges may also occur under such

conditions to alleviate food shortfall: it is a common practice for households with sufficient food to share this with those households that are in need.

Conclusion Remarks

Using the two experiences in Indonesia and the Philippines as the launching pad, some inferences are in order. Viewed from perspective of the mainstream majority, the relationship between achieving food security and perceiving food security for indigenous community seems to be different and unique. For the latter, food security is integrated into cultural security, and there is synergy between food adequacy and sustainable environmental preservation. It is true that the wave of modernization is unavoidable for indigenous communities all over the world. The role of the modern market is yet another source of influence to the society. It shows that the indigenous communities have the capacity to adjust to any changes in their life, particularly in their environment. Such changes have led to their interaction with other communities; a vivid indicator that they, as a community, can combine modern ways of living with their traditional lifestyles without forsaking their cultural identity.

However, we should remember that food security for indigenous communities still relies heavily on natural resources. In any case, maintaining natural resources by reducing the rate of deforestation is not only to the benefit of indigenous communities in Indonesia and the Philippines, but also more importantly, the entire population in the two countries (water catchments area preservation, herbs, mitigation soil erosion, and global warming). The existence of indigenous communities with their local knowledge may become a threat to sustainable environment or *vice versa*, and that is a potential agent which will contribute to the preservation of nature. On the contrary, any forms of environmental destruction not only worsen food insecurity, but it will also destroy the habitat. In any case, times of crisis or not, indigenous communities always have to struggle to achieve and maintain their food security. ●

References

- Anonymous. 2010. *Jambi dalam Angka*. Kantor Statistik Provinsi Jambi.
- Anonymous. 2002. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002*. Tentang Ketahanan Pangan.
- Anonymous. 2003. *Sustainable Agricultural Development in Southeast Asia*. PSDR LIPI
- Anonymous. 2004. *The New Perspective of Food Security*. AIRLIE Foundation.
- Baliwati, Y.F. 2001. *Model Evaluasi Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani*. Disertasi PPS IPB, unpublished, Bogor.
- Chung, K, L. Hawddad, J. Ramakrishna, and F. Riely. 1997. *Identifying the Food Insecure the Application of Mixed-Method Approaches in India*. Washington DC: International Food Policy Research Institute,

- Dewan Bimas Ketahanan Pangan. 2001. *Kebijakan Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional*, Jakarta: Sekretariat Dewan Bimas Ketahanan Pangan.
- Dove, et al. 1985. *Peranan Budaya Tradisional Indonesia dalam Modernisasi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Hayashi, et. al. 2003. *Sustainable Agriculture in Rural Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hunt, J. 2001. *Food Policy and Nutrition Security*. Manila: Asian Development Bank Report.
- Lassa, J. 2005. *Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005*. (online: www.deptan.go.id).
- Lovendal. C. R., M. Knowles, and N.Horii, 2004., *Understanding Vulnerability to Food Insecurity Lessons from Vulnerable Profiling*, ESA Working Paper No. 04- 18, Agricultural and development Economics Division, The Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Maxwell S. & Slater, R. 2003. *Food Policy Old and New*. Development Policy Review, Vol. 21(5- 6), pp 531-553.
- Maxwell, S. and T.R. Frankenberger. 1997. *Household Food Security: Concept, Indicators, Measurements*. UNICEF and IFAD.
- Mears, L. 1978. "Problems of Supply and Marketing of Food in Indonesia in Repelita III", *BIES* Vol. XIV No. 3 pp 52-62.
- Siagian, Marahalim. 2007. *Dampak Deforestasi Pada Mode Produksi dan Mode Reproduksi Orang Rimba di Jambi*. Master Thesis, Anthropology of, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Timmer. 2002. *Food Security and Rice Price Policy in Indonesia: The Economics and Politics of the Food Price Dilemma*. IFPP-Bappenas/Departmen Pertanian/ USAID/DAI. Working Paper 14.
- Usfar, A.Avita. 2002. *Household Coping Strategies for Food Security in Indonesia and the Relation to Nutritional Status: A Comparison before and after the 1997 EconomicCrisis*. <http://archiv.ub.uniheidelberg.de/volltextserver/volltexte/2003/3708/pdf/zusammenfass.pdf>
- Xuan Tinh, undated, *Looking for Food: The Difficult Journey of the Hmong in Vietnam, Anthropological Perspective on Food Security*. Hanoi, Vietnam: Institute of Anthropology.
- Wardani. 2007. *Ketahanan Pangan bagi Orang Rimba: Studi Kasus Orang Rimba yang Hidup di Sepanjang Jalan Lintas Sumatra, Jambi*. Yogyakarta: PSAP UGM.
- Wardani et al. 2009. *Food security for ethnic and urban communities: case studies of food security of Orang Rimba (Jambi, Sumatra), Masyarakat Nuaulu (Seram Island, Maluku), urban poor DKI Jakarta, and urban poor di Yogyakarta*. Bangkok: East Asian Development Network.

Separatisme di Asia Tenggara: Antara Penguasa dan Gerakan Nasionalis Kelompok Minoritas

Khairu Roojiqien Sobandi

Abstract

This paper examine the existence of separatism in Southeast Asia, specifically, the interactions between state approaches in dealing with nationalist movements. The question is on how the identity of the Pattani Southern Thailand, Acehnese in Indonesia and Moro in the Philippines created and how state approaches contend with the movements. The aims of this paper are explaining these movements' identity creation through historical experiences over centuries, and state approaches challenge the movements. The result shows that Moros' and Acehnese identity formed through their conflicting historical journeys with kolonialists. However, Pattani identity constructed through history of Buddhist rulers that also full of conflicts with Thai Muslim society. The values that referred on these three communities basically are ethno-nationalist shared with Islamic values. These communities are facing state repressions through military and bureaucracy policies, which only meet dead ends by the existence of conflicts. Pattani movement oppressed by Budhist Thailand acted discriminatively on Muslim community because of politics of differences of ethno-religion. The Thai rulers label Pattani as Islamic terrorist group. Likewise, the Philippines' governerment fuels conflicts by demonizing Moros as same as Abu Sayyaf terrorist group. The Indonesian government did on the other side of the coin, which is not to demonize Acehnese as terrorist group when they have chance to did so and even after tsunami in 2004, they manage Helsinki agreement in 2005. It suggested that these three governments use multicultural nation approaches in dealing with the movements, which accommodate pluralist and multicultural identities on a more equal position.

Pengantar

Tulisan ini menganalisis dan menjelaskan gerakan-gerakan separatisme di Asia Tenggara, khususnya gerakan separatisme di Thailand, Filipina, dan Indonesia. Argumen penelitian ini adalah bahwa dinamika dan separatisme di Asia Tenggara merupakan hasil dari proses dinamika hubungan ketiga gerakan separatisme ini dengan penguasa (para kolonialis dan pemerintah nasional di ketiga negara tersebut). Oleh karena itu, dinamika gerakan separatisme di Asia Tenggara ini terjadi karena adanya interaksi antara

penguasa dan gerakan separatisme yang mana penguasa lebih banyak menggunakan pendekatan negara terhadap mereka.

Para penguasa menggunakan pendekatan yang berbeda-beda dengan tujuan untuk mempertahankan keutuhan wilayahnya ke dalam satu negara-bangsa. Pemerintah Filipina, Thailand, dan Indonesia menggunakan pendekatan militeristik dalam mengatasi permasalahan gerakan-gerakan separatisme ini. Namun, pada akhirnya, pemerintah Filipina, Thailand dan Indonesia ini hanya menemukan jalan buntu. Anehnya, ketiga pemerintah nasional ini masih berpikir bahwa tindakan-tindakan militeristik masih dianggap sebagai cara yang efektif untuk berhadapan dengan gerakan-gerakan separatisme yang ada dalam negaranya. Tindakan ini sangatlah mirip dengan apa yang terjadi pada perjalanan sejarah gerakan nasionalis tersebut ketika para penguasa kolonial yang juga sering menggunakan aparat negara untuk mematikan gerakan-gerakan pemberontakan. Pendekatan negara dengan menggunakan militer sebagai aparat negara terus dilanjutkan oleh pemerintah di negara-negara Asia Tenggara tersebut. Sebagai contoh, gerakan separatisme Moro yang digeneralisir dan diidentifikasi oleh pemerintah Filipina sebagai gerakan teroris seperti kelompok Abu Sayyaf yang dengan mudah disederhanakan permasalahannya, sehingga pemerintah Filipina menggunakan pendekatan militer atas nama kemananan negara (Dangzlan, 2006).

Problematika Politik Identitas

Akhir-akhir ini tampaknya persoalan identitas menjadi suatu hal yang penting baik bagi individu ataupun berbagai kelompok. Secara sosiologis, identitas didefinisikan sebagai pengalaman manusia melalui sejarah secara geografis, ingatan kolektif, imajinasi personal, instrumen kekuasaan, dan wahyu religius. Identitas menciptakan pengertian melalui pengalaman-pengalaman kolektif. Pada konteks ini, Manuel Castells berpendapat ada bermacam-macam atribut budaya dari identitas sehingga mendorong orang membuat prioritas atas atribut budaya di sekitar mereka. Ketika orang membuat prioritas berbeda, mereka cenderung untuk berkonflik satu sama lainnya (Castells, 1997: 6-7).

V. K. Korostelina berpendapat bahwa adanya identitas sosial mencegah orang dari ancaman konflik interpersonal dengan menyediakan perlindungan bagi sebuah kelompok dengan ruang yang sama. Pembentukan identitas merupakan hasil dari identifikasi yang melibatkan proses sosialisasi, nilai bersama, kepercayaan, harapan, norma, dan sebagainya. Identitas adalah sebuah struktur dengan interelasi kompleks diantara sub-identitas yang berbeda-beda. Ada empat komponen yang mencirikan identitas sistemik, yaitu: (1) sebagai bagian dari kelas atau tipe yang mendefinisikan kerutinitasan dari fungsi dan perkembangannya; (2) sebagai sebuah sistem yang mempunyai

karakteristik khusus; (3) sebagai seperangkat sub-sistem yang berpengaruh kepada fungsi-fungsinya; dan (4) dengan interaksi eksternalnya dalam proses mengembangkan dan menyelesaikan konflik sosial (2007: 31-32).

Secara spesifik, Korostelina menunjuk identitas dalam konteks untuk menjelaskan hubungan antara identitas dan konflik yang utamanya terjadi karena adanya prasangka antar kelompok. Prasangka diukur dengan menggunakan skala yang terstandarisasi yang berisikan pernyataan mengenai atribut kelompok, perasaan terhadap kelompok, dan dukungan terhadap kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi mereka. Dalam konteks ini, stereotipe merupakan bagian dari prasangka yang digunakan untuk menciptakan anggapan terhadap kelompok luar yang biasanya sebagai musuh. Oleh karena itu, prasangka merupakan atribut negatif, antipati berdasarkan kesalahan, dan kekakuan dari generalisasi (2007: 127-131). Identitas dapat menciptakan konflik dalam keadaan adanya prasangka antar kelompok dari satu kelompok terhadap kelompok lainnya. Prasangka dapat dengan sangat mudah muncul karena kurangnya informasi, komitmen yang dapat dipercaya, dan dilema keamanan dengan kelompok-kelompok lain.

Korostlina menyebutkan bahwa identitas yang dominan ada dalam bentuk identitas kolektif yang dimobilisasi dan mempunyai ideologi. Karena itu, kelompok sendiri (*in-group*) mengartikan mereka sendiri sebagai pihak yang positif dan kelompok luar (*out-group*) sebagai pihak yang negatif. Lebih jauh, bertarung dengan kelompok luar dilihat sebagai sesuatu yang dibutuhkan untuk kelangsungan hidup kelompok sendiri (*in-group*) (2007:146-153). Institusi dominan dapat dan seringkali mengkonstruksi identitas. Orang Spanyol, sebagai kolonialis yang menguasai Filipina, menggunakan kata 'Moro' secara negatif dengan tujuan untuk mengingatkan pada bangsa Moor yang muslim di Eropa. Orang Spanyol memiliki pengalaman pahit perang salib Iberian melawan bangsa Moor yang membawa orang Spanyol mengidentifikasi orang muslim di daerah ini sebagai musuh (Man, 1990: 22).

Sebagai institusi dominan, para penguasa kolonialis atau bekas kolonialis, menggunakan identitas untuk memperluas dominasi mereka dalam berhadapan dengan aktor-aktor lainnya. Misalnya, orang Aceh diidentifikasi sebagai pemberontak oleh pemerintah pusat Indonesia dengan tujuan untuk memperluas dominasi kekuasaan atas nama satu negara-bangsa Republik Indonesia. Gagasan negara-bangsa Republik Indonesia menjustifikasi kebijakan pemerintah pusat Indonesia melalui militer sebagai aparat negara untuk menghilangkan bangsa orang Aceh.

Pada poin ini, Castells menemukan bahwa konstruksi identitas selalu dalam konteks hubungan kekuasaan. Dia mengajukan tiga bentuk identitas, ketiga bentuk identitas ini sangatlah tergantung pada konteks sosialnya, yaitu: (1) *legitimizing identity*, (2) *resistance identity*, dan (3) *the project identity* (1997: 7-10). *Legitimizing identity* adalah identitas yang dibentuk oleh institusi-institusi

masyarakat dominan dengan tujuan untuk memperluas dan merasionalisasi dominasi mereka dalam menghadapi aktor-aktor sosial lainnya. Pendek kata, identitas merupakan bentuk perlawanan yang dapat menyokong rencana, melalui perjalanan sejarah, menjadi identitas dominan dalam institusi masyarakat, sehingga terbentuklah *legitimizing identity* untuk merasionalisasi dominasi mereka.

Tipe kedua adalah *resistance identity*. *Resistance identity* adalah identitas kolektif untuk melawan penindasan. Sejarah, geografi, dan biologi merupakan landasan fundamental dari perlawanan. Contohnya, Orang Aceh menggunakan nasionalisme etnis untuk menginternalisasi nilai-nilai dalam masyarakat Aceh. Bagi orang Aceh, batasan perlawanan menjadi penting, yaitu melalui sejarah dan geografi yang berbeda dengan sebagian besar wilayah geografis dan sejarah Indonesia. Karena itu, politik perbedaan ini digunakan oleh penguasa untuk memberikan label identitas orang Aceh yang sangat berbeda dari identitas nasional Indonesia sehingga muncul klaim bahwa pembetulan label ini merupakan bentuk penyingkiran orang Aceh dari identitas nasional Indonesia. Sebagai contoh, gambaran identitas orang Aceh, pada masa rejim Soeharto khususnya, berada dalam kungkungan pihak yang dominan yaitu pemerintahan nasional yang didominasi orang Jawa dan militernya (Aspinall, 2007: 258). Oleh karena itu, dominasi pemerintahan nasional tersebut menjustifikasi gerakan orang Aceh untuk meyakinkan komunitas orang Aceh bahwa mereka harus memberontak pemerintah nasional yang didominasi orang Jawa.

Tipe identitas ketiga adalah *project identity*. Castells menyatakan, "... ketika aktor-aktor sosial, atas dasar materi kultural yang manapun itu tersedia bagi mereka, membangun identitas baru yang mendefinisikan ulang posisi mereka dalam masyarakat dan dengan melakukan itu, mereka mencari perubahan struktur sosial secara keseluruhan" (Castells, 1997: 8). Misalnya saja, Manuel Castells menganalisis mengenai perlawanan feminisme dari identitas perempuan dan hak perempuan dalam melawan nilai-nilai keluarga yang patriarkis. Identitas ini telah merubah nilai-nilai dan kepercayaannya dalam masyarakat secara keseluruhan dalam melihat pentingnya identitas perempuan dan persamaan hak perempuan dengan laki-laki dalam masyarakat.

Selain tiga bentuk di atas, identitas juga berhubungan dengan ideologi. Dalam konteks ini, Malesevic mengemukakan konsep identitarianisme yang diklaim sebagai payung istilah untuk semua yang berhubungan dengan identitas. Identitas seringkali menjadi alat yang ampuh untuk membenaran ideologi ketidaksetaraan politik. Identitas hampir menjadi sesuatu yang bersifat universal dan yang memperlihatkan popularitas, memperlihatkan normalitas, dan penerimaan umum adalah isi yang berhubungan erat dengan kekuatan ideologi. Ia berargumen bahwa identitas nasional yang menggunakan ideologi tertentu tersebut seringkali dilembagakan oleh

struktur negara modern yang kuat, cenderung untuk memperkuat pandangan kelompok dominan atas realitas sosial dan bentuk-bentuk diskriminatif dari dominasi (Malesevic, 2006: 23-36).

Radhakrishnan (1993) menambahkan bahwa identitas adalah merupakan ukuran normatif yang mentotalkan keberagaman 'diri' dan 'subjektifitas' dan kewarganegaraan normatif dari identitas manapun dengan legitimasi sejarah yang merupakan dampak ideologis identitas utuh dan tidak terbagi dari rejim. *Gerrymandering* politik atas heterogenitas masyarakat dengan menjadikan negara bangsa sebagai tujuan kontrol dan dominasi yang sayangnya menciptakan gangguan-gangguan dalam jangka panjang yang pada akhirnya menuju fase nasionalis atau post-kolonial. Lebih jauh, ia menjelaskan bahwa identitas merupakan permasalahan pilihan, relevansi, dan perasaan kebenaran. Pendek kata, persoalan identitas merupakan pilihan yang terbentuk dan diterima oleh suatu komunitas tertentu karena adanya faktor eksternal dan internal. Dengan dimilikinya identitas tertentu pada suatu komunitas berimplikasi pada dianutnya suatu ideologi tertentu yang mempunyai konsekuensi politik. Hal ini akan di elaborasi lebih jauh dalam pembahasan artikel ini.

Identitas Orang Pattani, Moro dan Aceh

1. Orang Pattani

Orang Muslim di selatan Thailand secara mayoritas adalah etnis Melayu dan lebih sering berbicara bahasa Melayu daripada bahasa Thai. Mereka dahulu merupakan dari bagian tersendiri sebagai kesultanan Pattani yang independen, yang di masa sekarang ini menjadi salah satu provinsi negara Thailand yang terdiri atas komunitas Pattani, Yala, Narathiwat, dan merupakan bagian dari Songkhla barat yang berkembang pada tahun 1390 sampai dengan 1902. Sejarah tersebut merupakan entitas politik yang terpisah dan mereka berstatuskan kelas kedua dan merupakan pengabaian secara politis atas kaum minoritas Melayu sejak berdirinya negara Thailand yang terus menerus berkonflik dan melakukan berbagai tindakan kekerasan.

Pada tahun 1902, Siam, yang sekarang menjadi Thailand, secara formal merupakan kesultanan yang berdasarkan perjanjian pada tahun 1909 yang membatasi antara Pattani dan Kelantan, Perak, Kedah, dan Perlis (Malaysia) Melayu. Perlakuan secara administratif paksaan negara Thailand melalui perubahan reformasinya membuat penguasa Patani terbagi-bagi dalam tiga kesultanan yaitu Patani, Yala, dan Narathiwat (Yegar, 2002). Aristokrasi lokal berlangsung di daerah-daerah ini yang secara resmi mereka harus berbahasa Thai dan harus melapor secara eksklusif dan secara langsung pada pusat Thailand, Bangkok.

Selama hampir 20 abad, hubungan antara Bangkok dan mayoritas muslim di propinsi bagian selatan bercirikan kebijakan asimilasi yang

dipaksakan dan bentuk penolakan, sehingga pengimplementasian kebijakan ini sering menimbulkan ketegangan. Resistensi paling kuat muncul ketika pemerintah berusaha melakukan penghancuran kekuatan struktur lokal dengan alasan kebijakan asimilasi yang dianggap oleh komunitas lokal membahayakan dan mengancam Islam dan budaya Melayu.

Salah satu sumber resistensi terhadap pemerintah nasional Thailand adalah penghapusan ponoh/pondok (sekolah keagamaan), institusi ini merupakan institusi yang sangat penting yang mempertahankan identitas Muslim Melayu. Ketika penguasa Thai mengganti elit tradisional dengan orang Budha beretnis Thai, kepala guru (Tok Guru) menjadi pemimpin komunitas secara faktual, penjaga keyakinan, pengangkat identitas Melayu. Alhasil munculah gerakan perlawanan yang mengusung identitas politik tandingan terhadap penguasa Budha Thailand dengan adanya organisasi gerakan orang Pattani seperti PULO dan BRN.

2. Identitas Politik Orang Moro

Kata 'Moro' sebenarnya berkonotasi negatif yang ditujukan pada para penganut Muslim di daerah Mindanao. Hal ini bisa ditelusuri dengan adanya Suku Moor yang menentang Spanyol dengan orang Muslim di semenanjung Iberian Eropa (Man, 1990: 22). Namun, pada masa kepemimpinan Nur Misuari dan kawan-kawannya, terminologi Moor (Moro) sebenarnya merupakan perjuangan gerakan etno-nasionalis melawan orang Filipina Kristen imperialis yang dipimpin oleh birokrasi pusat Manila dan para elit militernya (McKenna, 1998). Para separatis yang berlandung dengan bendera Front Pembebasan Nasional Moro (MNLF) mendapatkan dukungan secara popular oleh orang-orang Muslim (Man, 1990: 77).

Terminologi Moro merupakan konstruksi konfigurasi yang problematik, tetapi ini telah mendorong mereka yang mempunyai ikatan yang sama menjadi lebih kuat dengan kekuatan militer dan berperang dalam bentuk militer konvensional dengan Manila (McKenna, 1998). Beberapa studi mengenai etno-nasionalisme berpendapat bahwa 'Perang Moro' (Yegar, 2002) merupakan pemanasan budaya dimana perbedaan budaya di antara kelompok-kelompok Muslim diabaikan, membentuk sebuah identitas budaya yang sama. Sedangkan studi lainnya berpendapat sebaliknya, di mana sebenarnya kelompok-kelompok Muslim di Filipina mempunyai orientasi yang beragam dan sama sekali tidak mempunyai kesamaan budaya. Dalam konteks ini, kita tidak seharusnya tidak terjebak dalam reduksi historis dengan secara eksklusif melacak Perang Moro sebagai sebuah pengalaman yang sama diantara kelompok-kelompok yang berbeda. McKenna (1998) mempermasalahkan mitos nasionalisme Moro dengan mengeksplorasi perbedaan pandangan tersebut dengan cara mengamati politik keseharian dan doktrin perlawanan nasionalis oleh orang-orang biasa.

Secara historis, orang-orang Spanyol Filipina Kristen melihat dengan rendahnya atas apa yang mereka sebut tata cara memperlakukan Orang Moro dengan buruk. Hal ini diterima oleh orang-orang Spanyol tersebut bahwa perdamaian dan hubungan yang baik tidak dapat dilakukan di antara mereka dan orang-orang Moro seperti kurangnya sistem kodifikasi hukum, menyebut kaum Moro dengan standar hukum yang rendah. Hal ini mengintensifkan panggilan keberadaan militer yang kuat di Mindanao sebagai sebuah kebutuhan dalam rangka menurunkan ancaman-ancaman dari pembajakan yang mengganggu di sekitar lautan Filipina (George, 1980; Yegar, 2002).

Setelah Penjajah Spanyol, Orang Amerika Serikat datang mengkolonisasi dan para sejarawan memandang kedatangan orang Amerika ini sebagai pemecah dalam pembentukan nasionalitas orang Moro. Kekalahan kolonial Spanyol dalam perang antara Spanyol-Amerika yang berakhir dengan penandatanganan perjanjian di Paris yang ditandai oleh penyerahan daerah koloni Spanyol kepada pemerintah Amerika Serikat dengan kompensasi yang relatif kecil. Kedatangan kolonial Amerika menandakan penurunan 'kedaulatan' Moro di daerah Mindanao. Ekspansi instrumen negara mensyaratkan pengontrolan dengan sangat ketat kepada yang diperintahnya. Apa yang menarik adalah adanya kesamaan kerangka pikir yang digunakan juga nantinya oleh mereka yang berargumen untuk apa yang mereka sebut sebagai 'Bangsa Moro' (Man, 1990: 22).

Perdebatan mengenai bangsa Moro tidak dapat dilakukan tanpa memperbincangkan sejarah nasionalisme Filipina yang satu sama lain terkait dengan kompleks. Dengan semakin membesarnya panggilan untuk merdeka, dan hal ini tidak bisa terhindarkan lagi, Manila menjadi lebih percaya diri memerdekakan diri. Sebuah kemenangan telah dicetak melalui Perjanjian (*Jones Act*), yang 'memfilipinisasi' birokrasi dan karena itu mendorong mesin-mesin nasionalisasi menuju pada jalan kemerdekaan. Bersamaan dengan ini datangnya tuntutan dari Manuel Quezon dan para pengikutnya untuk segera mengintegrasikan Tanah Moro (Moroland) kepada daerah Filipina yang secara geopolitik lebih besar (George, 1980: 80-86).

Konsekuensinya, kedatangan migrasi orang Filipinos membanjiri Cotabato dan Davao yang mendorong terdislokasinya para penduduk lokal di Mindanao (Abinales, 2000 dalam Dangzalan, 2006). Ketika banyak yang berusaha untuk menjelaskan meletusnya 'permasalahan Moro' dalam konteks terbelahnya etnisitas dan perbedaan dengan orang Kristen Filipinos (Abinales, 2000 dalam Dangzalan, 2006), memberikan pandangan dari dalam dengan menarik tentang bagaimana penyesuaian institusional dan rekonstruksi yang menuju pada munculnya krisis Moro ini. Abinales melakukan penelitian dari dalam ini dengan menjelaskan konsesi mutual antara para pemimpin Manila dan daerah pinggirannya. Setelah negosiasi dalam perjanjian cukup

berimbang, Quezon dan para pengikutnya merusak perjanjian ini, sehingga menghilangkan lebih jauh lagi yang termarginalisasi tersebut dengan jalan mensentralisasikan birokrasi pemerintah (George, 1980; Man, 1990; Yegar, 2002).

Tentu saja, asumsi yang digarisbawahi adalah bahwa adanya sebuah negara bangsa Filipinos yang telah terbentuk melalui sejarah dengan berbagai macam aktor yang mengklaim adanya nasionalitas. Pada intinya, kajian ini ingin menunjukkan pernyataan sebagaimana yang sudah dinyatakan oleh banyak sejarawan di masa lalu berkaitan dengan nasionalitas Filipina. Nasionalitas di Filipina merupakan konstruksi yang sebagian besar berpijak kepada kerangka para kolonial yang telah ditinggalkan para kolonialis, yaitu Filipina yang merupakan negara penerus kedaulatan kolonial (George, 1980; Man, 1990; Yegar, 2002).

Lebih jauh lagi, Samuel K. Tan (dalam Premdas *et. al.*, ed., 1990) menyatakan bahwa dalam literatur etnis, orang Moro berubah dari satu konfigurasi nilai kepada konfigurasi nilai yang lainnya dan yang sama adalah berjalan melalui keberagaman. Komunitas Moro mempunyai epik etnis yang memotret kepahlawanan orang Moro dalam memerangi ketidakadilan para kolonialis. Nilai-nilai Islami sangatlah terekspresikan dalam epik etnis ini. Dalam perang sabil (parang sabil) Tausug membesarkan para sabilillah sebagai pahlawan karena mereka memotretnya sebagai orang yang mau untuk berkorban diri mereka demi keyakinannya atas nama Tuhan. Epik perang suci ini menyembah semua individu yang terlibat dalam perang suci ini. Kemudian, orang Moro yang mau bertarung sampai mati demi keyakinannya akan meninggal sebagai orang suci (*sabillillah*). Epik kepahlawanan ini sangatlah penting untuk diketahui ketika orang Moro sangat bersemangat bertarung melawan para kolonialis non-muslim seperti bangsa Spanyol, orang Amerika, dan bahkan melawan pemerintah pusat Filipina. Orang Moro berpandangan bahwa perjuangan dan pertarungan ini sebagai sebuah tanda kepahlawanan dan budaya. Faktanya, tradisi mereka menunjukkan gambaran positif orang Moro sebagai pencinta kebebasan dan pembenci berbagai bentuk intrusi asing. Hal ini merupakan citra historis orang Moro dan kebesaran orang Moro dalam sejarah kolonialis telah tertunjukkan dengan inspirasi hidup yang terlah diberikan dari akar Islamnya. Sebagaimana orang Moro dalam memeluk keyakinannya, mereka terpisah dari dunia yang lebih besar, Islam menawarkan dalam bahasa 'Darul Islam' atau 'ummah'. Dalam sekali waktu, kesadaran orang Moro menembus batas-batas etnisitas, geografi, dan menunjukkan tanda rasa sebagai komunitas. Mereka mencampuradukkan dua elemen dan menciptakan sebuah tradisi masyarakat Islami (Tan dalam Premdas *et. al.*, (ed.), 1990: 72-73).

Kombinasi nilai-nilai Islam dan tradisional telah menciptakan institusi politik baru. 'Kesultanan' (*sultanate*) sebagai institusi politik sebuah komunitas berdiri di atas 'datu' atau 'rajah' Moro. Struktur politik memperbesar visi

politik orang Moro dan rasa kekuasaan jauh diatas 'ke-datuan' ataupun 'ke-rajah-an'. Datu atau rajah Moro dan para pengikutnya pada saat itu tunduk pada kekuasaan Sultan yang lebih tinggi dan memperlihatkan bahwa mereka telah menerima sistem kesultanan ini dianggap membawa mandat dibawah payung Islam sebagai 'representasi Tuhan'. Hal ini merupakan sumbangan terbesar Islam pada pemikiran orang Moro. Otoritas representasi Tuhan baru ini merupakan pemujaan atas apa yang telah mereka miliki karena hal ini memberikan mereka komitmen di luar mereka sendiri. Mereka menemukan ras keamanan yang lebih besar dalam sistem yang mempersatukan kemerdekaan dan seringkali bertentangan dengan kepemimpinan lokal ke dalam sebuah loyalitas yang sama. Lebih jauh lagi, identitas orang Moro yang baru ini akan berhadap-hadapan dengan tantangan dari kolonialisme dalam bentuk negara (George, 1980: 14-27; Tan in Premdas *et. al.*, (ed.), 1990: 74). Oleh karena itu, mereka melihat bahwa pemerintah Filipina merupakan keberlanjutan dari kolonialis seperti bangsa Spanyol dan Amerika. Tema ini akan didiskusikan nanti dalam sub-bab pendekatan negara terhadap gerakan Moro.

3. Identitas Orang Aceh

Aceh menunjuk pada salah satu propinsi di Indonesia yang dikenal sebagai Nanggroe Aceh Darussalam yang berlokasi di tepi paling utara dari pulau Sumatra Indonesia dan terkenal dengan julukan Serambi Mekah. Ironisnya, kenyataan di Aceh selama sekitar 130 tahun ditandai dengan perang yang hampir terus menerus, pemberontakan, dan represi. Dengan melalui sejarah, Aceh telah berkembang mempunyai identitas yang unik dan berjuang untuk mempertahankan status sejarahnya dalam kepulauan (Reid, 2006).

Pada masa lalu, Aceh merupakan daerah berkekuatan besar dengan sejarah yang terpisah dari sejarah Indonesia. Aceh merupakan titik masuk dalam daerah Islam di Asia Tenggara, dan sekarang orang-orang Aceh tersebut lebih bersifat ortodok dibanding dengan kebanyakan orang di Indonesia. Aceh diasumsikan lebih terkenal pada masa Sultan Iskandar Muda yang hidup dari tahun 1581-1636. Zaman itu merupakan masa keemasan Aceh pada abad ke-17, dengan dipimpin Sultan Iskandar Muda, Aceh melakukan ekspansi territorial besar-besaran serta terlibat dalam perdagangan rempah-rempah yang sangat penting, hampir sebanding dengan minyak pada masa ekonomi global sekarang. (Crow, 2000; Riddell dalam Reid, (ed.), 2006: 38-49).

Reid (2006) berargumen bahwa orang Aceh mempunyai pengalaman tersendiri dengan para kolonialis, mulai dari Kolonial Portugis pada abad 16 dan Kolonial Belanda pada abad 17. Pembentukan identitas orang Aceh dimulai lewat perjuangan bendera anti kolonial dengan menggunakan nilai-nilai Islam sebagai inti dari budaya politik mereka. Pada abad 16 dan 17, orang Aceh mengidentifikasi mereka sendiri sebagai 'Serambi Mekah'. Pada saat itu, orang Aceh terlibat dengan kekerasan yang merupakan katalis efektif

dalam pembentukan identitasnya. Kerajaan Aceh dan penguasa Ottoman Turki mempunyai hubungan yang sangat baik dengan adanya fakta bahwa mereka saling membantu satu sama lain atas nama solidaritas pan-Islamik. Bahkan Aceh mendapatkan bantuan dari Raja Sulayman di Constantine pada tahun 1563 untuk melawan orang Portugis. Reid memberikan fakta hubungan yang erat antara kerajaan Turki dengan Aceh dibawah bendera solidaritas kelompok Islam.

The Sultan [of Aceh] says that he is left alone to face the unbelievers. They have seized some islands, and have taken Muslims captive. Merchants and pilgrim ships going from these islands towards Mecca were captured one night by the Portuguese and the ships that were not captured were fired upon and sunk, causing many Muslims to drown (Reid, 2006: 47).

Lebih jauh lagi orang Aceh lebih kuat merasa sebagai orang Islam daripada mengedepankan sebagai sesama orang Melayu. Kuatnya sentimen sebagai orang Islam dibanding dengan sentimen sesama orang Melayu dikarenakan orang Aceh lebih merasa mempunyai hubungan yang erat dengan pusat umat Muslim di Mekah yang ditandai hubungan erat orang Aceh dengan kerajaan Ottoman Turki, sebagai pusat kerajaan Islam saat itu, dalam sejarah mereka.

Pada masa kolonial, pemerintah Hindia Belanda memanfaatkan kepala daerah dan uleebalang sebagai pendukung utama dan telah menyulut konflik dengan para Ulama di Aceh. Para ulama mulai menentang otoritas para ulebalang yang bersatu dengan kolonial Belanda. Lebih jauh lagi, pada masa penjajahan kolonial Jepang, para ulama didukung oleh Jepang karena mereka juga sama-sama melawan kolonial Belanda. Pada saat yang sama, kolonial Jepang menekan kelompok ulebalang (Reid, 2006: 96-107).

Dibawah periode kolonial Belanda, orang Aceh menulis literatur etnis melalui karya besar Hikayat Perang Sabil (HPS) atau lebih sederhana literatur ini bercerita mengenai jihad atau perang suci. HPS mempunyai lirik yang sangatlah penting yang digunakan oleh orang Aceh untuk melawan kolonialisme Belanda. Ini menunjukkan keterikatan orang Aceh dengan tradisi dan retorika perang suci yaitu sebuah kepercayaan yang telah sangat berakar diantara orang-orang Aceh (Alfian dalam Reid, (ed.), 2006: 117-119). Hal ini merupakan bahasa yang sama yang digunakan oleh komunitas Muslim Moro yang mengagung-agungkan kepahlawanan dari sabilillah, yang diambil dari bahasa Arab yang berarti orang yang berani mati demi agamanya. Orang Moro melihat hal ini sebagai seorang pahlawan yang berani mati sebagai satu-satunya jalan sebagai bentuk pengorbanan diri dalam mencapai keagungan tertinggi. Semangat untuk membunuh musuh yang bukan Muslim membawa penghargaan secara sosial dan spiritual. Dalam konteks ini, musuh-musuh yang dimaksud adalah para kolonialis yang non-muslim.

Kolonialis Belanda lambat laun namun pasti mengambil alih atas apa yang kemudian menjadi the Dutch East Indies, Aceh merupakan tambahan terakhir, dan yang paling lambat, dari kerajaan yang membentang besar itu. Pada tahun 1873, kolonialis Belanda mencoba menaklukkan provinsi ini, namun terhambat oleh apa yang mereka sebut dengan perlawanan yang paling terorganisir dan kuat yang pernah mereka tangani. Perang Aceh berakhir sampai pada awal abad ke 20, dengan serangan gerilya yang sporadis terus berlanjut setelah berakhirnya perang Aceh tersebut.

Invasi Jepang ke daerah Pasifik pada akhirnya berhasil menyingkirkan keberadaan kolonialis Belanda di Aceh, dan para tentara dan administrator Belanda masih belum juga menyingkir sampai akhir perang dunia ke dua (Reid 2006: 96-107). Aceh berpartisipasi sangat jauh dalam ikut membantu dalam kemerdekaan Indonesia melawan kolonial Belanda dari tahun 1945-1949. Namun begitu, kerusuhan dengan cepat terjadi di Aceh setelah kegagalan Indonesia dalam mengakomodasi Aceh untuk membuat provinsi tersendiri terpisah dari provinsi Sumatra Utara. Pada tahun 1950-an, pemberontakan Darul Islam meletus di sebagian pulau Jawa dan di Aceh. Darul Islam merupakan gerakan yang bertujuan membuat Indonesia menjadi sebuah negara Islam, namun gerakan ini tidak pernah membantu kemerdekaan bagi Aceh ataupun juga bagi provinsi lainnya. Gerakan Darul Islam terpisah di Aceh ketika para pemimpinnya terkooptasi ke dalam pemerintah dan ketika Aceh telah diberi status sebagai Provinsi Istimewa (Aspinall, 2007). Hal ini sama dengan apa yang terjadi dalam bahasa Moro dimana mereka juga menggunakan bahasa Darul Islam sebagai sebuah bahasa untuk mempersatukan komunitas Muslim ke dalam sebuah negara tersendiri.

Dari tahun 1960-an Aceh memasuki sebuah periode yang relatif damai, namun pada tahun 1976 Hasan di Tiro dan sekelompok kecil pendukungnya memproklamasikan kemerdekaan Aceh dari Indonesia. Di Tiro, yang telah hidup lama dalam pengasingannya di Swedia yang berprofesi sebagai seorang pengusaha sukses, merupakan keturunan sebuah keluarga Ulama Muslim terkenal dan merupakan cucu dari salah satu dari banyak pemimpin perang pada masa perlawanan terhadap kolonialis Belanda. Keluarga besar di Tiro merupakan bagian dari Kesultanan Aceh. Hasan di Tiro merupakan pendiri dari Front Pembebasan Nasional Sumatra/Aceh (*Aceh/Sumatra National Liberation Front*, ASNLF), yang kemudian lebih dikenal dengan nama Gerakan Aceh Merdeka (GAM, *Free Aceh Movement*) (Aspinall, 2007; Crow, 2000; Sulaiman dalam Reid, (ed.), 2006: 133-139). GAM dengan cerdas memanfaatkan strategi budaya politik dengan cara mengeksploitasi lirik Hikayat Perang Sabil (HPS) atau perang suci untuk menarik para calon pengikut GAM. GAM menggunakan lirik HPS dengan tujuan untuk mempengaruhi orang Aceh untuk mencitrakan penguasa Indonesia sebagai sama dengan kolonialis, Edward Aspinall menggunakan terminologi

'pemerintah kolonial Jawa', dalam mendemonisasi pendekatan Negara terhadap orang Aceh (Alfian dalam Reid, (ed.), 2006: 117-119). GAM, yang sangat memaksimalkan kampanye propaganda, berhasil menarik perhatian pemerintah pusat Indonesia.

Pada awal tahun 1980-an, sebagian besar GAM terpaksa berada dalam keterasingan, dengan 250 pengikut berangkat ke Libya untuk mendapatkan pelatihan. Libya dan GAM, akhir-akhir ini, telah menurunkan hubungan diantara keduanya; GAM tidak ingin dihubung-hubungkan kepada terorisme internasional, sementara itu Libya telah memutuskan untuk mendukung integritas wilayah Indonesia. Pada tahun 1989, banyak dari anggota GAM yang kembali ke Aceh, menyebarkan ancaman militer dan pada saat itu pula Indonesia mendeklarasikan darurat Militer, yang untuk sementara itu menghancurkan gerakan separatis ini. Namun, aktivitas militer dan polisi Indonesia pada tahun 1990-an yang menekan secara besar-besaran telah merubah opini publik-jika tidak untuk GAM, setidaknya untuk kemerdekaan mereka dari Indonesia (Aspinall, 2007). Orang Aceh melakukan pembentukan identitas mereka melalui proses-proses politik, sosial dan budaya, dengan nilai-nilai Islam di dalamnya yang tetap merupakan identitas yang esensial sebagai norma, keyakinan, dan nilai-nilai yang saling terbagi dalam komunitas orang Aceh.

Pendekatan Negara terhadap gerakan Pattani, Moro dan Aceh

Orang-orang Patani, Moro, dan Aceh sekarang ini telah berada dalam negara yang sama sekali berbeda tujuannya. Mungkin ada yang berpendapat bahwa perbedaan tujuan secara ideologi politik antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara akan sama berbeda kebijakannya terhadap orang Patani, Moro, dan Aceh dari negara mereka masing-masing. Namun faktanya adalah bahwa orang Patani, Moro, dan Aceh telah diperlakukan dengan cara dan kebijakan yang sama, dengan tujuan untuk menghapuskan perbedaan identitas orang Aceh dan Moro dan cara hidup mereka. Pemerintah Thailand Filipina dan Indonesia berbagi asumsi yang sama mengenai karakter khusus dari negara bangsa. Adalah asumsi ini yang telah membentuk kebijakan-kebijakan yang diadopsi oleh pemerintah Filipina dan Indonesia terhadap orang-orang minoritas etno-nasionalis.

Dalam konteks ini, Benedict Anderson (1983) menyatakan bahwa negara post-kolonial seperti Indonesia dilihat seperti keberlanjutan dari para kolonialis dimana pemerintah Indonesia sejak kemerdekaannya pada tahun 1945 sampai periode Orde Baru menggunakan pendekatan negara dengan fungsi-fungsinya dalam menghadapi masyarakatnya sendiri. Karena itu, pemerintah Indonesia menggunakan aparat negara dan kebijakan-kebijakannya untuk mengamankan kepentingan negara dan mengabaikan

kepentingan sebagai sebuah bangsa. Birokrasi dan yang lebih penting lagi adalah militer memainkan peranan yang sangat penting dalam mengamankan kepentingan negara tersebut.

Pada konteks ini, jelaslah bahwa pemerintah Indonesia sebagai negara yang multi-etnis berada dalam keadaan yang berbahaya karena apabila pemerintah pusat Indonesia tetap menggunakan pendekatan negara tanpa mempertimbangkan kepentingan bangsa, maka Indonesia akan menghadapi lebih banyak lagi gerakan nasionalis yang menginginkan untuk memisahkan diri. Orang Aceh (sebelum perjanjian Helsinki) dan gerakan Papua Merdeka berada di persimpangan untuk memisahkan diri dari Indonesia atau tetap berada di dalam Indonesia. Adalah Anderson yang memberikan alat analisis untuk mengkaji negara-negara post-kolonial yang cenderung menggunakan kepentingan negara untuk menyatukan negara bangsa mereka sebagai satu identitas yang sama. Namun di sisi lain, negara-negara bangsa ini mengabaikan kepentingan sebagai bangsa. Hasil dari kebijakan-kebijakan ini adalah adanya konflik berdasarkan identitas yang dianut oleh masing-masing kelompok seperti gerakan Moro yang berhadap-hadapan dengan pemerintah pusat Filipina dan gerakan Aceh yang berhadap-hadapan dengan Pemerintah pusat Indonesia.

1. Pendekatan Negara Thailand

Pendekatan yang menggunakan pendekatan negara dilakukan oleh penguasa Thailand dengan menggantikan penguasa kesultanan menjadi penguasa Budha yang beretnis Thai telah memicu pendekatan yang represif dari penguasa Budha di Thailand sehingga memunculkan kelompok-kelompok oposisi. Gerakan oposisi pertama yang terkenal atas penaklukan oleh orang Siam adalah yang dipimpin oleh Tengku Abdul Kadir, yang merupakan Sultan Patani terakhir, yang merupakan resistensi pasif pada tahun 1903. Penangkapan Tengku dan pelepasannya pada tahun 1906 menyebabkan pemberontakan dan provokasi meningkat namun Bangkok tetap menguasai kerusuhan politik tersebut.

Pada tahun 1910 pemberontakan dilakukan oleh Sheikh Sufi (To'tae dan Haji Bula) yang mengumandangkan Jihad untuk melawan pemerintah kafir Siam dengan cara mengangkat senjata, namun akhirnya mereka ditangkap oleh militer. Pada tahun 1915 Abdul Kadir yang merupakan pemimpin Patani menolak keras pajak yang diminta oleh pemerintah pusat Thailand dalam sebuah protes menentang reformasi pendidikan yang diperkenalkan oleh pemerintah pusat Thailand. Kemudian tahun 1921 Undang-Undang pendidikan dasar yang wajib bagi semua anak-anak untuk mengikuti sekolah dasar negara selama empat tahun untuk mempelajari bahasa Thai. Aturan ini ditegakkan secara tegas dan mendapatkan tantangan Muslim Melayu yang dianggap merupakan sebuah tantangan serius atas budaya lokal, agama, dan

bahasa mereka. Sekolah negara tidak hanya mengajarkan sekularisme, namun juga pelajaran etika Budha dengan pendeta Budha sebagai guru mereka.

Hal ini secara langsung menohok *ponoh* yang juga bergerak sebagai institusi pendidikan dasar yang bernuansakan agama Islam dan Melayu. Selain juga berimplikasikan atas keberlangsungan kekuatan ekonomi atas *ponoh* yang juga bergerak untuk memajukan secara sosial ekonomi para guru agama lokal. Para guru secara efektif memobilisasi masyarakat untuk menentang kebijakan reformasi pendidikan tersebut yang memaksakan ajaran Budha pada komunitas minoritas Muslim Patani dan dengan tujuan akhir membuat orang Muslim Patani menjadi orang Thailand dengan mengharuskan bahasa Thai dan agama Budha.

Protes dilakukan dengan sangat massif di daerah selatan Thailand ini dengan menolak untuk datang dan bersekolah di sekolah Negara yang telah disediakan dan bahkan diwajibkan oleh penguasa Negara Thailand. Pemerintah pusat Thailand secara terus menerus menekan orang-orang Patani dan bahkan dengan cara-cara militer.

Pada kondisi kekinian, pemerintah pusat Thailand tetap memberlakukan kebijakan asimilasi dengan mengintegrasikan Patani ke dalam Negara Thailand dengan cara memaksakan kehendak untuk merubah identitas mereka sebagai orang Muslim dan Melayu. Strategi berikutnya adalah dengan cara melakukan demonisasi atas gerakan patani dengan cara mengambil keuntungan atas isu global yang berkembang setelah kejadian serangan terorisme di Amerika Serikat pada 11 September 2001 dan dengan cepat pula mereka membuat label baru pada gerakan Patani yaitu sebagai kelompok teroris Islam (International Crisis Group, 2005).

2. Pendekatan Negara Filipina

Negara-negara kontemporer di Asia Tenggara sebagian besar merupakan negara kelanjutan dari negara bentukan para kolonialnya yang ditinggalkan para kolonialis Eropa. Negara Filipina merupakan salah satu negara yang juga melanjutkan perilaku para bekas kolonialis Eropa dan Amerika Serikat dengan melakukan tekanan represif terhadap gerakan Moro dengan kebijakan asimilasi identitas lokal Moro kepada identitas nasional yang berujung pada konflik berbasis sentimen etno-nasionalis.

Tindakan-tindakan kasar dari pemerintah nasional untuk mengasimilasikan orang Moro dibawah retorika inklusifisme Filipinisasi hanya menghasilkan lawan yang pada awalnya merupakan sebuah gerakan yang relatif moderat (McKenna, 1998; Yegar, 2002). Secara historis, orang Moro telah menikmati tingkat otonomi yang sangat luas dari Manila di bawah penjajahan kolonial Amerika Serikat. Inti dari sejarah ini adalah ketika orang-orang dari daerah Sulu, Lanao, dan Maguindanao bersatu dibawah

datu propinsi yang besar yaitu Moroland yang diperintah oleh para tentara Amerika Serikat. Hal ini bahkan menarik para penulis untuk menggambarkan daerah tersebut sebagai 'sebuah rejim dalam rejim' (McKenna, 1998).

Puncak dari program sentralisasi administrasi dibawah rejim Marcos merupakan poin penting sebagai perasaan yang sangat pahit yang mengarahkan kelompok politik oposisi kepada asimilasi yang berujung pada perlawanan bersenjata atas retorika dukungan etno-nasionalis Bangsa Moro. Retorika ini diterima oleh kebanyakan orang Moro seperti yang direspon oleh kediktatoran dengan serangan militer besar-besaran melawan mereka yang berani menentang agenda dari presiden Marcos. Bersamaan dengan ini adalah sebuah emaskulasi politik pemilihan pemimpin lokal dengan merekayasa, *gerrymending*, wilayah-wilayah dengan cara-cara tertentu menggunakan para pendatang beragama Kristen yang perlahan-lahan menyingkirkan populasi Muslim dari daerah tersebut. Strategi kebijakan sosiopolitik dari rejim kediktatoran justru menyulut perasaan dari orang Moro yang melihat hal ini sebagai taktik imperial yang menghina identitas mereka sebagai budaya yang berbeda secara sejarah.

Irredentisme, separatisme, atau bahkan otonomi telah menjadi pertempuran yang menyedihkan atas banyak orang Muslim di Mindanao. Beragam tanggapan yang datang dari pemerintah Filipina merupakan sesuatu yang mengherankan. Mereka sangat berbeda dari satu rejim ke rejim yang lain. Yang mudah dikenal, rejim Ferdinand Marcos dan Joseph Estrada yang kekuasaannya banyak bersumber pada kharisma mereka, yang paling banyak tingkat kekerasannya sepanjang sejarah. Pernyataan dari pasangan pemimpin kharismatik sebuah negara bangsa dengan skema sentralisasi pada akhirnya berkontribusi atas eskalasi kekerasan.

Dampak mendalam dari serangan 9 September (9/11) terhadap Amerika Serikat telah mempenetrasi pada hampir semua disiplin dalam ilmu-ilmu mengenai manusia. Wacana terorisme tiba-tiba menjadi pembeda di mana para analis secara berkelanjutan bersaing satu sama lain. Satu sisi dapat mengartikulasikan sebuah teori yang khusus atau yang sangat luas untuk satu agenda yang lebih lanjut melalui sebuah *modality*. Apa yang sudah jelas adalah munculnya para separatis, pemberontak, dan para bandit semua secara bersamaan tertransformasikan menjadi para teroris (Dangzalan, 2006). Walaupun hal ini tidak dapat diukur dalam waktu satu hari, transformasi ini cukup cepat untuk mengejutkan kelompok-kelompok ini walaupun fakta ini cukup pintar untuk diinternalisasi oleh masyarakat secepat mungkin. Kebijakan pembangunan dan keamanan sebagai sebuah arena yang tersatukan merupakan memanifestasikan dirinya di Mindanao. Program dari Pertumbuhan dari Kesetaraan di Mindanao (GEM, *Growth with Equity in Mindanao*) yang selalu ada dalam iklan yang selalu tercetak setiap hari minggu (Dangzalan, 2006).

Gerakan politik bersenjata Moro dilihat sebelumnya sebagai sebuah gerakan separatisme. Terminologi “teroris” sangatlah jarang digunakan untuk mendepiksikan aksi gerakan dari kelompok-kelompok tersebut. Bahkan dengan cara-cara yang misterius gerakan Abu Sayyaf dilihat sebagai kelompok Bandit sebagai kelompok yang bersebrangan dalam memandang NPA sebagai gerakan yang lebih revolusioner dan MILF dan MNLF sebagai gerakan separatis. Homogenisasi kelompok-kelompok ini dalam kolom struktur terorisme sebagai realitas sosial dengan cara-cara tertentu yang menjadi pandangan yang bersifat prasangka terhadap isu tersebut sepertinya mereka ingin memperlihatkan gambaran yang diinginkan untuk dilihat oleh kita. Secara spesifik, Muscati (2003) membicarakan mengenai homogenisasi Islam sebagai sesuatu yang ‘jahat’ yang berbeda dengan tradisi umat Kristen dengan adanya serangan teroris di Amerika Serikat.

3. Pendekatan Negara Indonesia

Sementara itu, di Indonesia sebelum dan sesudah serangan 09 September 2001 di Amerika Serikat, kemerdekaan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) hanya dianggap sebagai gerakan separatis saja. Pemerintah Indonesia lebih bersifat defensif daripada ofensif seperti pemerintah Filipina dalam melakukan pendekatan terhadap gerakan etnonasionalis. Pemerintah Indonesia menggunakan pendekatan yang lebih halus dengan bernegosiasi dengan GAM atau gerakan Aceh untuk mengintegrasikan daerahnya, khususnya setelah bencana tsunami pada tanggal 26 Desember 2004.

Namun, pemerintah Indonesia tetap menggunakan tindakan militer dalam berhadapan dengan GAM dan berlanjut sampai periode pasca Soeharto. Faktanya, pada bulan Mei 2003, Jenderal Ryamizard Ryacudu dalam penjelasannya kepada para jurnalis bahwa tentara Indonesia mau untuk merubah tindakan ofensif mereka dalam berhadapan dengan GAM demi keutuhan negara Indonesia. Jenderal Ryamizard Ryacudu, seperti diberitakan dalam Kompas, menekankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai harga final atas isu separatisme ini. Dalam pandangan ini, melalui perjalanan historis, kesatuan nasional Indonesia telah diakhiri pada tahun 1928 ketika para pemuda dari seluruh wilayah Indonesia bertemu di Jakarta dan kemudian bersumpah mengakui bahwa mereka “bertanah air satu, berbangsa satu, dan berbahasa satu, Indonesia” (www.kompas.com, 14 Mei 2003, diakses 18 Desember 2007).

Bagi Jenderal ini, sumpah ini adalah identitas yang tidak dapat digantikan bagi semua warga negara Indonesia. karena itu, sejarah orang Aceh, yang bergabung dengan semua wilayah Indonesia, berjuang untuk kemerdekaan Indonesia dalam pandangan Ryamizard Ryacudu merupakan sebuah penghianatan atas sumpah ini, sebuah identitas yang telah dinetralisasi, dia

menyebut pemberontakan Aceh ini sebagai “Orang-orang dari Republik Indonesia, namun nakal” (www.kompas.com, 14 Mei 2003, diakses 18 Desember 2007). Hal ini berarti bahwa pandangan militer Indonesia pada masa pasca Soeharto mengidentifikasikan mereka sendiri sebagai penjaga kesatuan nasional. Sebelum bencana tsunami di Aceh pada 26 Desember 2004, perang di Aceh sangat jelas tidak akan pernah berakhir. Pemerintah pusat Indonesia di Jakarta tidak mempunyai alternatif penyelesaian lain terhadap gerakan orang Aceh selain dari tindakan represif militer Indonesia. Represi tersebut tampaknya telah menyulut lebih banyak lagi perlawanan bersenjata orang Aceh.

Secara historis, pada masa setelah kemerdekaan Indonesia, orang Aceh diberikan status “daerah khusus” dalam republik Indonesia dengan adanya otonomi khusus. Di bawah pemerintah Indonesia, Aceh terdeprivasi karena kepemimpinan pemerintah pusatnya. Pada tahun 1953 gerakan Darul Islam yang dipimpin oleh Gubernur Daud Bereuh, diikuti oleh pemberontakan Aceh, yang mendeklarasikan kemerdekaan Aceh pada tahun 1953. Pada tahun 1959, Aceh diberikan status “wilayah khusus” ditandai dengan adanya otonomi dalam urusan-urusan keagamaan dan pendidikan, dan hukum. Akan tetapi, pemerintah pusat di Jakarta tidak pernah memenuhi jajinya atas status khusus ini secara nyata (Crow, 2000).

Pada tahun 1976, Teungku Hasan Muhammad di Tiro memimpin Front Pembebasan Nasional Sumatra Aceh (*Aceh Sumatra National Liberation Front*, ASNLF) dengan mendeklarasikan Aceh sebagai negara yang merdeka. Militer Indonesia langsung menghancurkan gerakan ini dengan cepat. Lebih jauh lagi, pada tahun 1989, militer Indonesia melalui Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh mencoba untuk menyingkirkan Gerakan Aceh Merdeka (GAM/ ASNLF). Pemerintah pusat Indonesia memobilisasi militer untuk menginstitusionalisasi negara dan merupakan serangan balik atas pemberontakan GAM. Pasukan keamanan, dalam usahanya untuk menyingkirkan dengan kuat para anggota GAM, terlibat urusan dengan pelanggaran hak asasi manusia. Banyak sekali warga sipil yang meninggal dan disiksa, dan desa-desa yang disangkakan terhubung dengan GAM secara sistematis menjadi target serangan militer (Sulaiman dalam Reid (ed.), 2006: 121-139).

Sampai pada periode kejatuhannya Soeharto pada bulan Mei 1998, banyak orang Aceh melihat sesuatu dengan kemarahan terhadap militer Indonesia. Pada periode reformasi ini, tuntutan populis untuk otonomi yang lebih luas atau kemerdekaan menjadi sangat nyaring terdengar. Tuntutan atas gaya referendum yang sudah dilaksanakan di Timor Timur pada tahun 1999 telah mencapai puncaknya pada tahun tersebut, yang disulut oleh berbagai macam faktor, termasuk janji yang tidak dipenuhi oleh Presiden Indonesia saat itu; terlalu banyaknya publikasi pembunuhan oleh militer Indonesia pada tahun-tahun sebelumnya; dan diperbolehkannya referendum di Timor

Timur oleh pemerintah Indonesia, meningkatkan harapan orang Aceh untuk kejadian yang mirip akan sangat mungkin terjadi di Aceh (Schulze dalam Reid, 2006: 236-238).

Akan tetapi, referendum di Aceh tidak pernah terjadi. Pemerintah Indonesia malah hanya memberikan 'otonomi khusus' setelah masa reformasi dan memulai pendekatan baru melalui negosiasi. Strategi kebijakan ini membawa orang Aceh pada ingatan di masa lalunya dengan kebijakan yang sama yang terjadi pada tahun 1950-an yang tidak pernah dipenuhi oleh pemerintah Indonesia. Karena itu, GAM kemudian mencari dukungan internasional. setelah tragedi 09 September di Amerika Serikat, GAM hampir saja dimasukkan dalam daftar kelompok-kelompok teroris oleh Amerika Serikat. Walaupun GAM tidak secara langsung berpartisipasi dalam penyerangan teroris yang terhubung dengan Al-Qaeda, namun GAM mempunyai kontak dengan sejumlah organisasi yang terhubung dengan jaringan Al-Qaeda. Terlebih lagi, aktivitas pemberontakan dan teroris GAM, termasuk penyelundupan senjata, pencucian uang, dan latihan perang, turut berkontribusi secara ekonomi pada jaringan regional teroris. sebuah perjanjian damai akan membuat lubang pada jaring laba-laba dari hubungan teroris di Asia Tenggara (Dillon, 2005).

Secara tiba-tiba, bencana tsunami datang memupus harapan bahwa GAM akan berekonsiliasi dengan Indonesia. Gelombang tsunami tersebut telah menghancurkan pantai Sumatra dan membunuh sekitar 130.000 orang Aceh. GAM dengan cepat meminta gencatan senjata dengan TNI, yang dengan sendirinya TNI menyediakan bantuan yang penting dalam usaha pemulihan setelah bencana tsunami tersebut. Segera setelah tragedi itu, negosiasi antara kelompok militer dan kelompok bersenjata GAM semakin intensif dan kemauan yang lebih terlihat jelas, dari kedua belah pihak, untuk mencapai suatu perjanjian damai yang tetap. Situasi setelah tsunami telah membawa pada kondisi yang berbeda dari gerakan Aceh dan pemerintah pusat Indonesia melalui militernya. pada periode sebelumnya, kelompok GAM menuntut kemerdekaan bagi Aceh; dalam proposal perdamaian kekinian, GAM kemudian bersepakat untuk menerima otonomi di dalam negara Indonesia. Pada gilirannya, Indonesia kemudian memberikan GAM hak untuk membentuk partai politik lokal. kedua belah pihak telah mencapai kesepakatan negosiasi di Helsinki, Finlandia (Dillon, 2005).

Kesimpulan

Identitas tampaknya menjadi sangatlah penting khususnya pada kondisi kekinian. Pembentukan identitas melalui sejarah dan geografi telah menunjukkan dinamikanya dalam pembentukannya. Dalam kasus negara-negara pasca Kolonial di kawasan Asia Tenggara, pembentukan identitasnya adalah melalui perjalanan panjang sejarah. Identitas gerakan nasionalis

Patani, Moro, dan orang Aceh dibentuk melalui hubungannya dengan para pedagang Arab, China, India, dan Eropa. Lebih jauh lagi, nilai-nilai Islam menempati peranan penting untuk menjadi nilai-nilai utama dari identitas orang Patani, Moro dan Aceh. Faktanya, nilai-nilai Islami dapat berasimilasi dengan budaya tradisional pada periode sebelum masuknya Islam. Pengaruh lainnya datang dari para kolonialis Eropa yang menantang budaya tradisional dan Islam. Karena itu, gerakan Patani, Moro di Filipina dan orang Aceh di Indonesia menjadi percampuran budaya dan kemudian menciptakan tampilan unik dari identitas ketiga kelompok ini. Keunikan identitas mereka dapat dilihat dari struktur sosialnya.

Pendekatan negara di ketiga negara ini tampaknya hanya menemukan jalan buntu. Kebuntuan ini dikarenakan kebijakan mereka yang mamaksakan identitas penguasa yang dominan di masing-masing negara, sehingga proses asimilasi yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah pusat justru memupuk semakin luasnya separatisme. Kemudian, pendekatan negara ini tampaknya hanya mengikuti jejak para kolonialis yang pernah menjajah di Asia Tenggara ini yang juga berdampak sama seperti yang terjadi pada para kolonialis tersebut, yaitu gagalnya pemerintah tersebut untuk mengakomodasi identitas minoritas dalam sebuah negara bangsa yang bersifat multi-etnik di Asia Tenggara. Melihat fakta tersebut, maka pemerintah Thailand, Filipina, dan Indonesia harus menggunakan pendekatan sebagai sebuah bangsa yang multikultural (*multicultural nation approach*). Dengan pendekatan ini, maka sebuah negara bangsa seperti Thailand, Filipina dan Indonesia akan dapat mengakomodasi keberagaman identitas yang ada di dalamnya dalam kesetaraan. ●

Referensi

- Alfian, I. T. 2006. "Aceh and the Holy War (*perang sabil*)". Dalam A. Reid (Ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Anderson, O'G. R. B. 1983. Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective. *Journal of Asian Studies*, 42 (3), 477-496.
- Aspinall, E. 2006. Violence and Identity Formation in Aceh under Indonesian Rule. Dalam A. Reid (ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Aspinall, E. 2007. From Islamism to Nationalism in Aceh, Indonesia. *Journal of Nations and Nationalism*, 13 (2), 245-263.
- Castells, M. 1997. *The Power of Identity*. Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Cooley, J. 2002. *Unholy Wars: Afghanistan, America and International Terrorism*. London: Pluto Press.
- Crow, D. K. 2000. Aceh-The 'Special Territory' in North Sumatra: A Self-

Fulfilling

- Promise? *Journal of Muslim Minority Affairs*, 20 (1), 91-104.
- Dangzalan, J. L. 2006. Transforming Separatists Into Terrorists: Representations of the "Moro" Ethnic Insurgency. *First ASEAN Graduate Student Forum on Southeast Asia Studies* (pp. 1-13). Singapore: Asia Research Institute NUS.
- Delanty, G., & Kumar, K. (Eds.). 2006. *The SAGE Handbook of Nations and Nationalism*. London, UK: SAGE Publications.
- Dillon, R. D. 2005. *Peace in Aceh: What It Means or the U.S.*, di www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm806.cfm, Diakses 7 November 2007.
- Dosch, J. 2007. *The Changing Dynamics of Southeast Asian Politics*. Boulder London, UK: Lynne Rienner Publishers.
- George, S. J. T. 1980. *Revolt in Mindanao: The Rise of Islam in Philippines Politics*. London, UK: Oxford University Press.
- Hearn, J. 2006. *Rethinking Nationalism: A Critical Introduction*. New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Kompas. 2003. *KSAD Jenderal Ryamizard Ryacudu: TNI minta maaf pada rakyat Aceh*, Kompas, 14 May. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0305/14/nasional/312694.htm>, diakses 18 December 2007.
- Korostelina, V. K. 2007. *Social Identity and Conflict: Structures, Dynamics, and Implications*. New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Mackerras, C. (Ed.). 2003. *Ethnicity in Asia*. London, UK: Routledge Curzon.
- McFerson, M. H. (Ed.). 2002. *Mixed Blessing: The Impact of the American Kolonial Experience on Politics and Society in the Philippines*. London, UK: Greenwood Press.
- McKenna, M. T. 1998. *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. Berkeley, USA: University of California Press.
- McKinnon, E. E. 2006. Indian and Indonesian Elements in Early North Sumatra. Dalam A. Reid (Ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Malesevic, S. 2006. *Identity as Ideologi: Understanding Ethnicity and Nationalism*. New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Muscati, A. S. 2003. Reconstructing 'evil': A Critical Assessment of Post-September 11 Political Discourse. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 23 (2), 249-269.
- Nuryanti, Sri. 2003. In Search of Local Identity of Pattani. *Indonesian API Fellow Seminar*. Indonesia: Indonesian Institute of Sciences (LIPI).
- Pape, A. R. 2006. Suicide Terrorism and Democracy: What We've Learned Since 9/11. *Policy Analysis*. CATO Institute, No. 582, (November 1, 2006), pp. 1-18.

- Premdas, R. R., Samarasinghe, de A. R.W.S., & Anderson, B. A. (Eds.). 1990. *Secessionist Movement in Comparative Perspective*. New York, USA: St. Martin's Press.
- Research Center for Regional Resources Indonesian Institute of Sciences. 2004. *Multiculturalism, Separatism and Nation State Building in Thailand*. Jakarta, Indonesia: PSDR-LIPI.
- Reid, A. (Ed.). 2006. *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Riddell, G. P. 2006. Aceh in the Sixteenth and Seventeenth Centuries: "Serambi Mekkah" and Identity. Dalam A. Reid (ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Schulze, E. K. 2006. Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict, October 1976-May 2004. Dalam A. Reid (ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Sulaiman, I. M. 2006. From Autonomy to Periphery: A Critical Evaluation of the Acehese Nationalist Movement. Dalam A. Reid (ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Tan, H.T. A. 2006. *Southeast Asia: Threats in the Security Environment*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- Yegar, M. 2002. *Between Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand, and Western Burma/Myanmar*. Maryland: Lexington Books.

Globalisasi dan Dampaknya terhadap Lingkungan dan Keamanan Manusia di Asia Pasifik: Kasus China dan Papua Nugini¹

Ulil Amri

Abstract

This article attempts to show that globalization—to wide extent—is closely connected to environmental degradation and human security. Two cases from Asia Pacific countries such as China and Papua New Guinea are selected and elaborated to reveal the connection. Besides, this article shows that half-hearted commitment of the government of both countries to combat environmental degradation continues to threaten human security.

Keywords: *globalization, environmental degradation, human security, China, Papua New Guinea*

Pendahuluan

Globalisasi, yang ditandai oleh pergerakan ide, manusia, barang, dan teknologi, mulai menjadi perbincangan global sejak dekade 1960-an (Scholte 2000:8) dan tetap menarik hingga hari ini. Salah satu agen utama globalisasi adalah perusahaan multinasional. Perusahaan multinasional sudah mulai agresif melancarkan kegiatan ekonominya yang lintas batas wilayah sejak dekade 1970-an. Perusahaan multinasional ini kemudian dikenal dengan dua ciri: ekspansif dan eksploitatif. Dua ciri ini sekaligus mengindikasikan abainya perusahaan tersebut atas dampak yang ditimbulkan oleh aktivitas mereka. Sebagai konsekuensi, muncullah beberapa persoalan lingkungan seperti pencemaran tanah, air, udara, kerusakan hutan, dan tanaman. Lebih jauh, persoalan lingkungan ini mengancam kehidupan manusia. Adapun kawasan yang menjadi sasaran ekspansi dan eksploitasi ekonomi sekaligus menuai dampak langsung dari era globalisasi adalah negara-negara di kawasan Asia-Pasifik. Sebagai kawasan yang mayoritas anggotanya adalah negara-negara berkembang, Asia-Pasifik menjadi target utama perusahaan multinasional. Alasannya bukan semata karena tenaga kerja yang murah. Asia-Pasifik juga dianggap menjanjikan karena wilayahnya masih hijau, luas, dan kaya akan sumberdaya alam.

1 Tulisan ini pernah dipresentasikan pada Seminar Refleksi Akhir Tahun 2010, Kedeputian Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan, LIPI.

Tulisan ini bertujuan memaparkan fakta bagaimana globalisasi – dalam beberapa hal – telah membawa dampak negatif pada lingkungan yang pada gilirannya membahayakan keamanan manusia di kawasan Asia Pasifik. Adapun sistematika tulisan ini adalah sebagai berikut: Pertama, tulisan ini akan meninjau kaitan konseptual antara globalisasi, degradasi lingkungan, dan keamanan manusia. Kedua, tulisan ini akan menitikberatkan kajian pada globalisasi ekonomi khususnya pada sektor pertambangan di dua negara Asia-Pasifik antara lain China dan Papua Nugini. Ketiga, akan dipaparkan beberapa kasus kerusakan lingkungan berikut ancaman nyata terhadap keamanan manusia di negara-negara tersebut yang kemudian berdampak pada negara-negara sekitarnya. Selanjutnya, akan dilihat bagaimana kebijakan pemerintah kedua negara dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Terakhir, tulisan akan ditutup dengan kesimpulan. Tulisan ini tidak hendak melakukan generalisasi bahwa globalisasi selalu membawa dampak negatif kepada umat manusia.

Tinjauan Literatur

Kata globalisasi (*globalization*) sebenarnya sudah digunakan sejak tahun 1951. Sejak saat itu pula kata ini didefinisikan sebagai:

the development of an increasingly integrated global economy marked especially by free trade, free flow of capital, and the tapping of cheaper foreign labor markets
(Kamus Merriam Webster, 2011)

Kata globalisasi memang seringkali diidentikkan dengan aktivitas ekonomi yang bertujuan untuk mengakumulasi modal ekonomi sebanyak-banyaknya tanpa mengenal batas dan wilayah. Dari sekian banyak literatur yang mengupas globalisasi, Anderson, Brook, dan Cochrane (1995) misalnya, merujuk aspek ekonomi sebagai kekuatan utama pendorong globalisasi yang kemudian mengubah tatanan politik dunia. Hal ini diperkuat oleh Marshall (1999) yang mengatakan bahwa era globalisasi dipengaruhi secara kuat oleh motif-motif ekonomi para agen kapitalis global. Agen kapitalis global ini, lanjut Marshall, dimotori oleh perusahaan multinasional yang hadir setelah berakhirnya Perang Dunia ke-2. Dengan dibantu oleh pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang berhasil mengubah tenaga kerja manusia ke tenaga kerja mesin, aktivitas ekonomi perusahaan multinasional tersebut menjadi semakin melaju. Perlahan tapi pasti kekuasaan negara diintervensi atau bahkan dilemahkan oleh laju perusahaan multinasional ini.

Keberhasilan mengintervensi dan melemahkan kekuasaan negara sebenarnya bukan semata hasil upaya perusahaan multinasional. Menurut Robinson (1996), terdapat pula agen-agen supranegara, forum-forum politik tingkat tinggi dunia, serta elit-elit transnasional yang gencar

mengampanyekan perlunya meminimalisasi peran negara. Mereka kemudian menciptakan ketergantungan negara-negara berkembang terhadap negara-negara maju melalui skema utang dalam rangka percepatan pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang. Hasilnya memang nyata. Karena ketidakmampuan mengelola keuangan, negara-negara berkembang ini mengalami kegagalan percepatan ekonomi sehingga tidak mampu membayar hutang. Akibatnya, mereka pun dipaksa untuk menerima skenario yang bernama Program Perbaikan Struktural (*Structural Adjustment Program*) yang intinya mengharuskan mereka melakukan liberalisasi ekonomi, menderegulasi sektor keuangan, dan melakukan privatisasi atas sumberdaya alam, industri, perbankan, dan sektor publik lainnya (Casanova, 1996).

Dengan momentum tersebut, perusahaan multinasional menemukan peluangnya untuk semakin bebas beraksi. Perlahan-lahan mereka menggerogoti sumberdaya alam negara-negara berkembang hingga mengakibatkan kerusakan lingkungan yang parah di negara-negara tersebut. Menurut Gray (2002), aktivitas ekonomi global saat ini telah jauh dari yang dicita-citakan. Bukannya memperjuangkan pemerataan kemakmuran sembari menjaga kelestarian lingkungan, perusahaan multinasional justru melakukan sebaliknya: memperlebar kesenjangan ekonomi dan membawa dampak negatif pada kelestarian lingkungan. Betapa tidak, negara-negara maju telah memindahkan ladang produksinya ke negara-negara berkembang sehingga memperpuruk kondisi lingkungan negara-negara tersebut.

Demikian halnya Broswimmer (2002) yang juga melihat adanya keterkaitan antara aktivitas ekonomi global dengan rusaknya lingkungan. Bencana ekologis yang terjadi saat ini merupakan konsekuensi dari dominannya paradigma pasar bebas, yang dianggap rakus, ekspansif, dan eksploitatif terhadap alam. Hal tersebut semakin diperparah oleh pola konsumsi warga bumi yang berlebihan, di samping kian bertambahnya jumlah penduduk dunia. Tidak heran mengapa kemudian Broswimmer menyebut abad ini sebagai periode kemusnahan ekologis karena banyaknya indikasi yang muncul mulai dari persoalan lingkungan, dari yang sederhana, semisal pencemaran lingkungan, hingga yang paling kompleks, seperti perubahan iklim. Berbagai persoalan lingkungan ini diyakini mengancam keamanan manusia (*human security*).

Menurut MacLean (1999) keamanan manusia adalah konsep mengenai perlindungan terhadap individu atas ancaman politik dan perlindungan untuk memperoleh kesempatan hidup sejahtera. Ancaman politik yang dimaksud dapat berupa kekerasan yang dilakukan oleh pihak lain sementara kesempatan hidup sejahtera tercermin pada aksesibilitas individu terhadap lingkungannya. Pendek kata, MacLean mendefinisikan keamanan manusia ini sebagai keamanan atas diri pribadi, komunitas, dan lingkungan. Senada dengan itu, King dan Murray (2002) mendefinisikan keamanan manusia sebagai

keamanan yang berpusat pada manusia sebagai individu. Pandangan para ilmuwan ini kemudian mengubah pengertian mengenai konsep keamanan itu sendiri yang sebelumnya hanya berpusat pada negara atau teritori tertentu dan cenderung bernuansa politik, sebagaimana banyak ditemui dalam kajian hubungan internasional, menuju manusia atau individu dimana kerusakan lingkungan juga dianggap sebagai ancaman. Meskipun begitu, Anwar (2003) mengatakan bahwa konsep keamanan manusia tidak sepenuhnya beralih dari negara ke individu sebab satu sama lain saling menguatkan.

Beberapa persoalan keamanan manusia yang diakibatkan oleh degradasi lingkungan sangat berpotensi mengakibatkan kelangkaan sumberdaya, konflik, dan penyakit. Studi yang dilakukan oleh Rosegrant dkk (2002:7) menunjukkan bahwa degradasi lingkungan akan berdampak pada kelangkaan pangan di masa depan. Mereka pun memprediksi bahwa dalam waktu dekat akan terjadi penurunan jumlah hasil panen para petani. Hal ini diprediksi akan terus berlangsung hingga beberapa dekade ke depan. Serupa dengan ini, studi Rosegrant dan Cline (2003:1917) juga menunjukkan betapa degradasi lingkungan yang terjadi belakangan ini berdampak nyata pada kelangkaan sumberdaya pangan (*food scarcity*) khususnya di negara-negara berkembang.

Kelangkaan sumberdaya sebagai akibat dari rusaknya lingkungan juga berpotensi pada konflik. Menurut Barnett dan Agder (2007), kerusakan lingkungan berpotensi mengakibatkan kemiskinan yang pada gilirannya akan menyulut konflik. Pun demikian dengan Reuveny (2007) yang melihat adanya kesalingterkaitan antara degradasi lingkungan dengan migrasi (relokasi) yang juga menyulut konflik. Selain itu, kerusakan lingkungan dipercaya akan membahayakan kesehatan manusia, sebagaimana dikatakan McMichael (2000:xiii). Baginya, hal serius yang dialami manusia akibat kerusakan lingkungan global adalah terancamnya kehidupan manusia itu sendiri oleh perubahan iklim secara ekstrim, penipisan lapisan ozon, dan berkurangnya keanekaragaman hayati dari muka bumi. Pada gilirannya, hal ini menimbulkan berbagai macam penyakit kronik.

Globalisasi Pertambangan: Kasus China dan Papua Nugini

Pada bagian ini tulisan akan difokuskan pada globalisasi sektor pertambangan di dua negara Asia-Pasifik yakni China dan Papua Nugini. Diyakini sektor-sektor tersebut membawa dampak negatif pada lingkungan hingga mengancam keamanan manusia di wilayahnya masing-masing.

**Tabel.1 Negara Asal dan Negara Tujuan Investasi Perusahaan multinasional
Pertambangan di dua Negara: China dan Papua Nugini**

| Korporasi | Negara Asal | Negara Tujuan |
|--------------|-------------|---------------------|
| BHP Billiton | Australia | China, Papua Nugini |
| Eldorado | Kanada | China |
| Newmont | Jepang | Papua Nugini |
| Rio Tinto | Australia | China, Papua Nugini |

Sumber: dikompilasi oleh penulis dari berbagai sumber

Sejak Deng Xiao Ping menjadi orang nomor satu di China, negara ini langsung menerapkan kebijakan buka pintu bagi investor asing (*open door policy*) dan mengakhiri era ketertutupan ekonomi China selama 300 tahun (Tantri, 2006: 50). Sejak saat itu pula, China mengalami transformasi ekonomi yang begitu cepat. Dimulai dari kebijakan pemerintah yang membuka kesempatan pada perusahaan multinasional untuk melakukan aktivitas ekonomi di negara tersebut, China kemudian membukukan diri sebagai negara dengan Produk Domestik Bruto (PDB) terbesar ketiga di dunia (Liu dan Diamond 2005:1180). Tidak hanya itu, menurut Walley dan Xin (2007), China bahkan tercatat sebagai negara dengan peringkat tertinggi yang memiliki Investasi Langsung Luar Negeri (*Foreign Direct Investment*) dan menyisihkan Amerika Serikat di peringkat kedua. Hal ini menggambarkan betapa China sangat membuka diri terhadap globalisasi dengan cara memberi peluang kepada agen-agen ekonomi global untuk menancapkan modalnya di negara tersebut.

Salah satu sektor yang paling diminati oleh perusahaan multinasional adalah pertambangan. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Nolan dan Zhang (2002), beberapa perusahaan pertambangan multinasional yang berinvestasi di China adalah Rio Tinto, BHP Billiton, dan Anglo-American. Belakangan muncul nama Eldorado Gold Mining, Jingshan dan Sino Gold Mining. Eldorado dan Jingshan adalah korporasi milik Kanada. Eldorado beroperasi di Tanjiangshan dan Jinfeng, sedangkan Jingshan beroperasi di Provinsi Inner Mongolia dan Ganshu sejak tahun 2007. Korporasi ini memiliki dua konsentrasi bisnis, yakni emas dan berlian. Sementara itu, Sino, perusahaan asal Australia, memusatkan operasinya di Propinsi Jiling, Heliogjian, Guizou, dan Shaanxi berkonsentrasi mengeksplorasi emas. Selain itu, korporasi domestik milik pemerintah juga mulai semakin menjamur dengan mekanisme eksplorasi yang tidak berbeda dari perusahaan multinasional.

Di Papua Nugini, perusahaan multinasional baru hadir pada awal abad ke-20. Akan tetapi, eksplorasi terhadap sumber daya alam di negara tersebut sudah berlangsung sejak akhir abad ke-19 oleh para petambang dari Eropa (Banks, 1993: 315), meskipun dalam bentuk yang masih sederhana. Rio Tinto

merupakan perusahaan yang pertama kali melakukan aktivitas pertambangan di negara ini khususnya di Pulau Bougainville dan selanjutnya di Pulau Lihir. Pada tahun-tahun berikutnya, beberapa perusahaan multinasional lain seperti BHP Billiton dan Newmont juga memasuki Papua Nugini dan memusatkan eksplorasinya di Ok Tedi, Woodlark, dan Tolukuma. Kehadiran beberapa perusahaan multinasional ini memperlihatkan betapa dekatnya pemerintah negara ini dengan mereka. Menyadari kedekatan itu, pemerintah menyiapkan perangkat kebijakan guna melanggengkan masuknya korporasi-korporasi tersebut melalui Strategi Pembangunan Nasional (*The National Development Strategy*).

Strategi ini berisi petunjuk-petunjuk mengenai cara menghadirkan perusahaan multinasional di atas panggung ekonomi Papua Nugini karena diyakini keberadaannya akan menghasilkan keuntungan yang sangat besar bagi negara tersebut. Terbukti setelah itu, makin banyak perusahaan multinasional yang berinvestasi di Papua Nugini. Walhasil, sejak tahun 1986, dua pertiga dari ekonomi negara ini ditopang oleh investasi luar negeri (Daniel dan Sims dalam Banks, 1993: 318-319) dimana pertambangan menjadi sektor yang paling diandalkan. Tidak salah jika kemudian dikatakan bahwa ekonomi Papua Nugini sangat tergantung dengan keberadaan perusahaan-perusahaan pertambangan multinasional ini.

Degradasi lingkungan

Keajaiban terjadi di China berkat sentuhan kepemimpinan Deng Xiao Ping. Sejak 30 tahun terakhir, pertumbuhan ekonomi negara ini hampir selalu di atas 8 persen. Hal ini dikarenakan oleh dahsyatnya laju industri dan perdagangan di China setelah berintegrasi dengan ekonomi dunia. Meskipun demikian, tampaknya negara ini harus membayar mahal prestasi ekonominya ini dengan dampak yang ditimbulkan terhadap lingkungan. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Duan Yonghou dkk (1998 dalam Wang, 2004), dinyatakan bahwa biaya kerusakan lingkungan akibat aktivitas industri di China mencapai 283 triliun yuan per tahun. Menurut Wang (2004), salah satu penyumbang terbesar kerusakan tersebut adalah dari sektor pertambangan yang mengakibatkan kerusakan pada tanah, air, udara, dan hutan.

Tabel. 2 Jenis-jenis Kerusakan Lingkungan akibat Aktivitas Korporasi Pertambangan di Dua Negara: China dan Papua Nugini

| Negara | Jenis Kerusakan | Wilayah yang Terkena Dampak |
|--------------|--------------------------------------|--|
| China | 1. Tanah yang mengalami penggurunan. | 1. Yulin, Shenmu, Fugu, Hengshan, Jingbian, dan Dingbian |
| | 2. Deforestasi | 2. Sebagian besar wilayah bagian barat China. |
| | 3. Air, khususnya sungai | 3. - |
| | 4. Udara | 4. - |
| Papua Nugini | 1. Air, khususnya sungai | 1. Ok Tedi dan Pulau Bougainville. |
| | 2. Deforestasi | 2. Ok Tedi dan Pulau Bougainville. |

Sumber: dikompilasi oleh penulis dari berbagai sumber

Berdasarkan studi yang dilakukan Liu dkk (2002) di provinsi Shaanxi, aktivitas pertambangan telah merusak kondisi tanah di beberapa daerah yakni Yulin, Shenmu, Fugu, Hengshan, Jingbian, dan Dingbian. Akibatnya, tanah di daerah tersebut mengalami penggurunan yang kemudian berdampak pada menjadi semakin terbatasnya fungsi lahan. Selain itu, penggurunan juga berakibat pada semakin rapuhnya kondisi ekosistem di daerah tersebut. Tidak hanya di Shaanxi, kondisi semacam ini juga terjadi di propinsi China lainnya. Sebetulnya, pertambangan tidak hanya mengakibatkan penggurunan (*dessertification*), melainkan juga deforestasi. Deforestasi ini kemudian memacu peningkatan frekuensi bencana banjir dan tanah longsor, khususnya di bagian barat negara ini (Wang, 2004:166). Meskipun banyak yang memperdebatkan hubungan antara deforestasi dan banjir, Wang tetap meyakini bahwa ada hubungan kausalitas yang kuat antara keduanya.

Aktivitas korporasi pertambangan juga mencemari air. Terbukti, di China, limbah industri korporasi pertambangan telah meracuni air yang ada di sana, termasuk yang ada di sungai. Menurut Li (2006), pada tahun 2002 saja, limbah pertambangan yang ada di China sudah mencapai 265,4 juta ton. Jumlah ini diprediksi akan terus bertambah jika industri pertambangan, berikut industri-industri lainnya tetap menggenjot aktivitasnya. Belakangan, dikarenakan besarnya permintaan energi dari sektor industri ini, China tengah membangun mega proyek pembangkit listrik tenaga air di Lancang Jiang. Hal ini kemudian menuai protes dari negara-negara tetangga karena dianggap akan merusak lingkungan di negara-negara mereka, khususnya negara-negara yang berada di sekitar daerah aliran sungai Mekong (Goh, 2009).

Lebih jauh, udara dan hutan di China juga ikut terancam oleh keberadaan aktivitas pertambangan. Selain memegang rekor PDB tertinggi di dunia, China juga memegang rekor sebagai negara penghasil utama gas

rumah kaca di dunia. Negara ini tercatat telah menghasilkan 2,8 juta metrik ton emisi karbon dioksida pada tahun 2000 (Liu & Diamond, 2005: 1181). Industri pertambangan pun dituduh sebagai salah satu penyumbang utama polusi udara tersebut. Di sektor kehutanan, aktivitas pertambangan telah memangkas jutaan pohon dan menggunduli beberapa pegunungan. Dengan adanya kerusakan di dua sektor ini maka China dianggap telah mempercepat naiknya suhu bumi yang juga berarti menyebabkan perubahan iklim yang ekstrim.

Di Papua Nugini kerusakan lingkungan akibat pertambangan juga terjadi dan bahkan cenderung lebih parah. Menurut informasi yang diperoleh Evans dkk (2002), di Ok Tedi, BHP Billiton telah membuang limbah sebanyak 80.000 ton per hari. Peristiwa ini sudah berlangsung sejak pertama kali korporasi ini menjalankan aktivitasnya. Akibatnya, sungai Ok Tedi berubah warna dari yang jernih menjadi kecoklatan sehingga banyak binatang yang mati akibat racun limbah. Padahal, sebelum kedatangan korporasi, sungai ini dipenuhi oleh ikan yang menjadi sumber penghidupan masyarakat setempat. Namun, seiring dengan tercemarnya sungai, ikan-ikan pun menghilang. Selain itu, aktivitas pertambangan di tempat juga mengikis habis hutan hingga ke pinggir sungai (Kirsch, 1996: 1-3).

Kerusakan lingkungan di Pulau Bougainville pun tidak kalah parahnya. Terdapat sekitar 4000 hektar lahan yang rusak karena dijadikan tempat sampah pertambangan. Akibatnya, hutan, sungai, teluk, bahkan udara di pulau ini pun ikut kena imbasnya. Limbah kimia pertambangan diyakini sebagai faktor utama yang mengakibatkan hutan-hutan di daerah sekitar situs pertambangan banyak yang mati, sungai-sungai (Jaba dan Kawarong) dan Teluk Empress Augusta tercemar, serta udara di pulau tersebut menjadi kotor. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Gillespie (1996), terdapat sekurangnya 300 hektar hutan yang rusak akibat aktivitas pertambangan Bougainville. Adapun udara yang tercemar disebabkan oleh bercampurnya debu dan emisi karbon dari mesin.

Beberapa Ancaman terhadap Keamanan Manusia

Sebagaimana telah dipaparkan pada tinjauan literatur, perilaku perusahaan multinasional di era globalisasi kini telah membawa dampak serius pada lingkungan yang pada gilirannya mengancam keamanan banyak manusia. Diyakini dengan meningkatnya suhu bumi hingga mencapai 6 derajat selama kurun waktu 100 tahun ke depan akan menurunkan produksi pangan dunia sebesar 60 persen (History, 2010). Menurut beberapa ilmuwan, selain kelangkaan sumber daya pangan, konflik sosial dan penyakit kronik juga disebut sebagai ancaman nyata dari rusaknya lingkungan.

Tabel. 3 Ancaman terhadap Keamanan Manusia akibat Aktivitas Korporasi Pertambangan di Dua Negara: China dan Papua Nugini

| Negara | Kelangkaan Sumber Daya (pangan) | Konflik Sosial | Penyakit Kronik |
|--------------|---------------------------------|--|--|
| China | Berkurangnya produksi gandum | Perselisihan antara masyarakat pedesaan dengan korporasi | Diare, pernapasan, jantung, dan kanker paru-paru |
| Papua Nugini | Berkurangnya produksi pertanian | Konflik horizontal antarpenduduk di Porgera, Bougainville, dan Ok Tedi | Paru-paru dan kandung kemih |

Sumber: dikompilasi oleh penulis dari berbagai sumber

Berdasarkan data Food Agricultural Organization (2010), meningkatnya frekuensi bencana banjir telah berdampak pada rusaknya 13 juta hektar lahan tanaman di China. Adapun daerah-daerah yang paling terkena dampak banjir tersebut adalah Yunnan, Sichuan, Guizhou, Hubei, Chongqing, Anhui, Jiangxi, Guanxi, Guangdong, Hunnan, Gansu, dan Shaanxi. Beberapa tahun ke depan China diprediksi akan terus mengalami bencana serupa mengingat semakin pesatnya pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Di samping itu, perubahan iklim juga sudah mulai memperlihatkan ancamannya. Meskipun produksi pangan di China secara keseluruhan diprediksi relatif masih stabil hingga akhir tahun 2010, namun produksi gandum menunjukkan sebaliknya. Pada akhir 2010, akan terjadi penurunan produksi gandum sebesar satu persen dari 115.121 ton menjadi 114.000 ton.

Selain itu, konflik sosial juga sedang mengancam China. Sebagaimana ditunjukkan oleh Ho (2006) bahwa dengan semakin berkurangnya jumlah hutan akibat aktivitas ekonomi di negara tersebut, konflik sosial mulai bermunculan dimana-mana. Masyarakat pedesaan China seringkali terlibat perselisihan mengenai kepemilikan hutan dengan perusahaan tertentu. Pemerintah China pun kesulitan menghadapi hal ini. Padahal aturan mengenai hubungan antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat sudah dibuat. Namun, peraturan tersebut tidak berjalan baik di lapangan. Lebih jauh, konflik tidak hanya terjadi di kalangan masyarakat China melainkan juga melibatkan negara-negara lain di sekitarnya. Laos, Thailand, Kamboja, dan Vietnam adalah beberapa yang terkena dampak pembangunan pembangkit listrik tenaga air di Lancangjiang, Yunnan (Goh, 2009: 1). Pembangkit listrik ini rencananya akan digunakan untuk menyuplai kebutuhan industri di China.

Dampak yang lain adalah adalah penyakit. Akibat dari tingkat polusi udara yang tinggi di China, penduduknya kemudian mengidap penyakit pernapasan, jantung, dan kanker paru-paru. Bahkan dilaporkan bahwa polusi di China telah mengakibatkan ribuan kematian di negara tersebut di tiap tahunnya. Demikian halnya dengan polusi air. Tercatat, sekitar 500 juta

penduduk China tidak lagi dapat mengakses air bersih. Meskipun pemerintah sudah mencanangkan pembangunan dam raksasa untuk memperoleh air bersih, tetap saja wilayah China terutama di bagian utara menderita polusi dan kekurangan air bersih. Menurut Kahn dan Yardley (2007) sudah sekitar 60.000 orang meninggal dunia karena menderita penyakit diare akibat pencemaran air ini.

Sementara itu, di Papua Nugini, langkanya sumber daya akibat aktivitas pertambangan juga terlihat nyata. Sebagaimana dinyatakan oleh Bhavnani (2009), berdasarkan hasil studinya di daerah Porgera, bahwa air yang telah terkontaminasi oleh racun dan limbah perusahaan tambang telah mengakibatkan hilangnya sebagian lahan pertanian di daerah tersebut. Hal ini kemudian disusul dengan berkurangnya hasil produksi pertanian yang berujung pada kelangkaan pangan di negara itu. Selain itu, perubahan iklim yang diperkirakan mengancam negara tersebut sejauh ini sudah menjadi kenyataan. Terbukti, curah hujan yang ada telah mempengaruhi jumlah produksi pertanian. Ke depannya, seperti yang diprediksi oleh Bourke dan Harwood (2009), keadaan iklim akan jauh semakin ekstrim dengan ditandai oleh naiknya permukaan laut dan diikuti curah hujan yang semakin tidak menentu.

Persoalan di negara ini turut diperparah oleh konflik sosial. Masyarakat lokal di Porgera misalnya, menentang keberadaan korporasi pertambangan dikarenakan merusak lingkungan tempat tinggal mereka. Tidak hanya itu, keberadaan korporasi ini juga ternyata menyulut konflik diantara masyarakat lokal sendiri. Menurut Banks (2008), penyebabnya adalah pada satu sisi ada kelompok masyarakat yang menerima keuntungan dari perusahaan dan pada sisi lain ada yang hanya menerima kerugian dari aktivitas perusahaan tambangan tersebut. Meskipun ada pandangan lain atas masalah ini, namun tidak dapat dimungkiri bahwa keberadaan perusahaan semakin memperbesar kemungkinan terjadinya konflik.

Seperti halnya China, Papua Nugini juga terancam mengalami penyakit kronik. Sejauh ini limbah perusahaan tambang di negara ini sudah mengakibatkan berbagai macam penyakit diantaranya paru-paru dan kandung kemih (*bladder disease*). Menurut Kepore dkk (2008:12), polusi dari limbah perusahaan merupakan penyebab utama hadirnya penyakit tersebut, sebagaimana studi yang mereka lakukan di Ok Tedi terhadap masyarakat lokal. Masyarakat pun dibayangi ketakutan akan datangnya berbagai macam penyakit lain di masa yang akan datang. Seperti halnya di Ok Tedi, masyarakat Lihirian juga mengalami ketakutan yang sama. Mereka menderita penyakit yang disebabkan oleh perusahaan tambang multinasional di daerah mereka (McIntyre dkk 2005: 88).

Kebijakan Pemerintah

Ada kesan bahwa kedua negara ini cenderung tidak serius atau setengah hati saat menyikapi persoalan lingkungan berikut ancamannya. Kesan ini cukup beralasan melihat tidak adanya respon yang berarti dari pemerintah kedua negara dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Pemerintah China misalnya, dengan laju pertumbuhan ekonomi yang fantastis tidak dengan serta merta ikhlas bersedia mengurangi polusi, semisal emisi gas rumah kaca, akibat aktivitas perekonomian di negaranya. Sementara itu, Papua Nugini cenderung bermain aman dengan cara menerapkan kebijakan lingkungan yang setengah hati (*half-hearted policy*). Menarik untuk dilihat lebih jauh bagaimana langkah-langkah pemerintah dari kedua negara ini menunjukkan komitmennya terhadap persoalan lingkungan yang dihadapi negaranya masing-masing.

Di China, hampir setiap kebijakan negara dikaitkan dengan ekonomi. Dengan kata lain, jika tidak berorientasi ekonomi maka hampir mustahil menjadi kebijakan negara. Akibatnya, kebijakan tersebut cenderung mengabaikan aspek-aspek kehidupan lainnya seperti kelestarian lingkungan. Salah satu contohnya adalah perangkat hukum lingkungan (*Environmental Protection Law/EPL*) yang dibuat pada tahun 1979. Meski berbaur lingkungan, sesungguhnya perangkat ini tidak digunakan untuk melestarikan lingkungan, melainkan melakukan apa yang disebut sebagai '*decollectivization*' yang berarti pencabutan hak milik bersama terhadap sumber daya (Muldavin, 2000: 253-254). '*Decollectivization*' menandai berpindahnya status hak kepemilikan sumber daya dari kolektif menuju ke pribadi. Alih-alih bertujuan memayungi kelestarian lingkungan, perangkat hukum yang ada justru membuka kesempatan bagi bekerjanya mekanisme pasar dalam pengelolaan sumber daya yang pada gilirannya merusak lingkungan negara ini di kemudian hari.

Selain EPL, terdapat beberapa perangkat hukum lain. Beberapa diantaranya adalah *Water Pollution Prevention Law* tahun 1982, *Forest Law* 1984, *Grassland Law* 1985, dan *Air Pollution Law* 1987. Sayangnya, perangkat hukum ini hanya sebagai formalitas belaka agar muncul kesan bahwa pemerintah China sangat berkomitmen dalam menjaga lingkungan dan sejalan dengan komitmen global dalam melestarikan lingkungan. Kenyataannya, pemerintah China tidak kuasa menahan ambisi untuk terus-menerus menggerakkan sektor perekonomian negaranya dengan memanfaatkan sebanyak mungkin peluang-peluang ekonomi yang ada, termasuk masuknya investasi asing. Akibatnya, meski memiliki perangkat hukum yang cukup komprehensif, negara ini terbukti tidak mampu mengontrol kerusakan lingkungan yang muncul dari aktivitas ekonomi tersebut (Beyer, 2006: 209)

Hingga *Copenhagen Summit* 2009 (COP 15) lalu, pemerintah China memperlihatkan ketidakseriusannya terhadap pelestarian lingkungan dengan tidak menandatangani kesepakatan dalam pertemuan tersebut.

Pasalnya, bagi China pertumbuhan ekonomi adalah target yang utama. Dengan pertumbuhan rata-rata delapan persen di tiap tahunnya, China optimistis akan menjadi satu-satunya kekuatan ekonomi global di masa depan, mengalahkan Amerika Serikat, dengan catatan pertumbuhan ekonomi negaranya harus stabil tanpa gangguan apapun. Oleh karena itu, mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 40 sampai 45 persen per unit PDB hingga tahun 2020 (Bodansky, 2010: 2), sebagaimana permintaan dari pertemuan tersebut, dianggap sebagai batu sandungan bagi target China. Akan tetapi, pada COP 16 yang diselenggarakan di Cancun pada akhir 2010 yang barusaja berlalu, China sudah menunjukkan itikad baiknya. Negara ini, bersama dengan Amerika Serikat yang dikenal sebagai penghasil gas rumah kaca terbesar di dunia, sudah bersedia mengurangi jumlah gas rumah kaca tersebut. Hal ini berarti baik China maupun Amerika wajib untuk mengurangi aktivitas ekonominya. Menarik untuk ditunggu ke depannya bagaimana China akan melaksanakan komitmen barunya ini.

Seperti halnya China, pemerintah Papua Nugini juga mengambil langkah setengah hati. Meski negara ini dikenal cukup getol mengampanyekan pengurangan emisi karbon global dan termasuk salah satu yang terdepan dalam mengampanyekan program *Reduce Carbon Emission from Deforestation and Degradation* (REDD) bersama Kosta Rika pada COP 11 tahun 2005 Mellick (2010: 359), Papua Nugini tampaknya tidak sungguh-sungguh ingin memerangi degradasi lingkungan di wilayahnya, melainkan hanya mengincar keuntungan finansial dari program tersebut. Papua Nugini dinilai tidak memiliki perangkat hukum yang benar-benar mendukung terlaksananya REDD, selain ketiadaan mekanisme pelaksanaan yang jelas dan sumber daya manusia yang mumpuni untuk mengimplementasikan program tersebut. Akibatnya, bukannya memperoleh keuntungan, pemerintah Papua Nugini malah harus kecewa karena sampai saat ini belum mendapatkan keuntungan apa-apa.

Menarik untuk dilihat seperti apa sebenarnya perangkat hukum Papua Nugini mengenai lingkungan. Negara ini punya beberapa perangkat hukum antara lain *Environmental Planning Act 1978*, *Conservation Area Act 1978*, *Water Resource Act 1982*, dan *National Parks Act 1982*. Selanjutnya, pada tahun 1993, pemerintah Papua Nugini membuat kebijakan yang disebut *National Sustainable Development Strategy* setelah menghadiri *Earth Summit* di Rio de Janeiro pada tahun 1992. Terakhir, pada tahun 2000, Papua Nugini perangkat hukum baru dibuat (*New Environment Act*). Perangkat hukum ini mengkombinasikan perangkat hukum yang hadir sebelumnya (Mowbray & Duguman 2006). Tujuannya agar pengelolaan dan pelestarian lingkungan di negara ini berjalan seimbang.

Meskipun perangkat hukum yang melindungi lingkungan cukup banyak dan berlapis, kenyataannya pemerintah Papua Nugini tidak mampu menahan gempuran perusahaan multinasional. Kinley dan Tadaki (2003),

mencatat bagaimana parlemen Papua Nugini harus mengeluarkan perangkat hukum lainnya yakni *the Ok Tedi Mine Continuation Act* pada tahun 2001 untuk memulihkan nama baik BHP Billiton yang sebelumnya dituduh atas perusakan lingkungan dan pelanggaran hak asasi manusia di wilayah tersebut. Bagi Kinley dan Tadaki, hal ini menunjukkan betapa negara ini terus berada dalam bayang-bayang perusahaan multinasional. Hal tersebut juga sekaligus menandakan bahwa perangkat hukum yang banyak dan berlapis tidak memberi jaminan akan terjaganya kelestarian lingkungan suatu negara jika hanya diimplementasikan dengan setengah hati.

Kesimpulan

Globalisasi yang ditandai oleh pergerakan ide, barang, manusia, dan teknologi pada satu sisi telah membawa berkah bagi banyak orang dari berbagai bangsa dan juga negara. Akan tetapi, tidak bisa dimungkiri bahwa globalisasi juga membawa ancaman bagi mereka. Sebagaimana ditunjukkan oleh tulisan ini dimana globalisasi, terutama ekonomi khususnya di sektor pertambangan, cenderung membawa dampak negatif terhadap kelestarian lingkungan. Dengan mengambil kasus di sektor pertambangan di dua negara Asia Pasifik, yakni China dan Papua Nugini, ekspansi dan eksploitasi alam telah mengakibatkan degradasi lingkungan dan pada gilirannya mengancam keamanan manusia di dua negara tersebut.

Secara historis, di satu sisi, rusaknya lingkungan di China dan Papua Nugini berawal dari masuknya modal asing dari negara maju menuju negara berkembang yang ditandai dengan hadirnya perusahaan-perusahaan multinasional yang bertujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya. Di sisi lain pemerintah negara yang bersangkutan menyambut baik kedatangan perusahaan multinasional tersebut. Di sektor pertambangan misalnya, kedatangan perusahaan multinasional bahkan difasilitasi oleh kebijakan negara seperti di China yang dikenal dengan istilah *open door policy* dan di Papua Nugini dengan *the national development strategy*. Perlahan-lahan jumlah perusahaan multinasional semakin banyak. Akibatnya kerusakan lingkungan semakin tak terhindarkan. Beberapa bentuk kerusakan yang ditemukan antara lain deforestasi, penggurunan, pencemaran tanah, air, dan udara.

Pada gilirannya, kerusakan lingkungan ini mengancam keamanan manusia. Sejauh ini sudah ditemukan beberapa bukti ancaman tersebut. Di China, aktivitas perusahaan multinasional pertambangan telah mengakibatkan rusaknya hutan, tercemarnya sungai-sungai, tanah, dan udara yang kemudian mengakibatkan penyakit pernapasan dan pencernaan, dan juga mengurangi ketersediaan pangan masyarakat lokal. Selain itu dilaporkan bahwa telah terjadi konflik sosial di daerah sekitar perusahaan multinasional tersebut beroperasi. Hal serupa juga terjadi di Papua Nugini. Aktivitas pertambangan telah mencemari tanah dan air tempat dimana penduduk lokal

menggantungkan hidupnya. Lebih jauh, kehadiran perusahaan tambang tersebut mengancam ketahanan pangan penduduk dan menyulut konflik antarsesama penduduk lokal di sana.

Sebenarnya persoalan ini bisa diselesaikan melalui kebijakan pemerintah. Namun sayangnya kebijakan yang ada dijalankan dengan setengah hati. Sampai hari ini belum ada keseriusan pemerintah dua negara tersebut. Baik di China maupun Papua Nugini sebenarnya sudah mempunyai cukup banyak perangkat hukum yang mengatur hubungan antara aktivitas ekonomi dan pelestarian lingkungan. Akan tetapi, perangkat-perangkat tersebut tidak cukup mampu mengatasi persoalan degradasi lingkungan di negara mereka masing-masing. Oleh karena itu, komitmen mengimplementasikan kebijakan lingkungan yang ada perlu dilakukan dengan sepenuh hati. Jika tidak, sampai kapanpun, degradasi lingkungan dan ancaman terhadap keamanan manusia di dua negara tersebut akan terus terjadi. ●

Referensi

- Anderson, James dkk. (Ed.). 1995. *A Global World? Reordering Political Space*. Oxford: Oxford University Press.
- Dewi Fortuna Anwar. 2003. "Human security: an intractable problem in Asia?" dalam Muthiah Alagappa (Ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Feature*. California: Stanford University Press.
- Banks, Glenn. 1993. "Mining multinationals and developing countries: theory and practice in Papua New Guinea". *Applied Geography*, 1: 313-327.
- Banks, Glenn. 2008. "Understanding 'resource' conflicts in Papua New Guinea". *Asia Pacific Viewpoint*, 49 (1): 23-34.
- Barnett, John dan Neil Agder. 2007. "Climate change, human security and violent conflict". *Political Geography*, 26: 639-655.
- Beyer, Stefanie. 2006. "Environmental Law and Policy in the People's Republic of China". *Chinese Journal of International Law*, 5 (1): 185-211.
- Bhavani, Ravi. 2009. "Scarcity, Abundance, and Conflict: A Complex New World". *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Summer/Fall: 19-34.
- Bodansky, Daniel. 2010. "The Copenhagen Climate Change Conference: A Post-Mortem". *American Journal of International Law*, 104:
- Bourke, Michael dan Bryant Allen. 2009. "Introduction" dalam Michael Bourke dan Tracy Harwood (Ed.), *Food and Agriculture in Papua New Guinea*. Canberra: Australian National University Electronic Press.
- Brosimmer, Franz. 2002. *Ecocide: A Short History of the Mass Extinction of the Species*. London: Pluto Press.
- Casanova, Gonzales 1996. "Globalism, Neoliberalism, and Democracy". *Social Justice*, 23 (1-2):39-48.
- Evans, Geoff dkk. 2002. "Introduction: Globalisation, Threats, and

- Opportunities” dalam Geoff Evans dkk (Ed.), *Moving Mountain: Communities Confronting Mining and Corporation*. Sydney: Mineral Policy Institute.
- Food Agricultural Organization. 2010. “China”. (<http://www/fao/org/giews/countrybrief/country.jsp?code=CHN>, diakses 23 November 2010).
- Gillespie, Rosemarie. 1996. “Ecocide, industrial chemical contamination, and the corporate profit imperative: The case of Bougainville”. *Social Justice*, 23 (4): 109-125.
- Goh, Evelyn. 2009. “China in the Mekong River Basin: The Regional Security Implications of Resource Development on the Lancang Jiang”. *Institute of Defense and Strategic Studies Working Paper No. 69*. Singapore.
- History Channel. 2010. “If Food Runs Out”. 22 November 2010: Pukul 13.00 WIB.
- Ho, Peter. 2006. “Credibility of institutions: Forestry, social conflict and titling in China”. *Land Use Policy*, 23: 588–603.
- Kahn, Joseph dan Jim Yardley. 2007. “As China Roars, Pollution Reaches Deadly Extremes”. <http://www.nytimes.com.2007/08/26/world/asia/26china.html?r=2>, diakses 20 November 2010).
- Kepore, Kevin dkk. 2008. “The rhetoric and reality of Corporate Social Responsibility: A case study in the mining industry in Papua New Guinea”. ANZCA08 Conference, *Power and Place*. Wellington, New Zealand.
- King, Gary dan Christopher Murray. 2002. “Rethinking human security”. *Political Science Quarterly*, 116(4): 585-610.
- Kinley, David dan Junko Tadaki. 2003-2004. “From Talk to Walk: The Emergence of Human Rights Responsibilities for Corporations at International Law”, *Virginia Journal of International Law*, 44(4): 931-1024.
- Kirsch, Stuart. 1996. “Acting globally: eco-politics in Papua New Guinea”. *The Journal of the International Institute*. 3 (3): 14-15.
- Li, M.S. 2006. “Ecological restoration of mineland with particular reference to the metalliferous mine wasteland in China: A review of research and practice”. *Science of the Total Environment*, 357: 38–53.
- Liu, Yansui dkk. 2002. “A Holistic Approach Towards Assessment of Severity of Land Degradation along the Greatwall in Northern Shaanxi Province, China”. *Environmental Monitoring and Assessment*, 82: 187–202.
- Liu, Jianguo dan Jared Diamond. 2005. “China’s environment in a globalizing world: How China and the rest of the world affect each other”. *Nature*, 435: 1179-1183.
- MacLean, George. 1999. “The Changing Perception of Human Security: Coordinating National and Multilateral Responses”. (http://www.unac.org/en/link_learn/canada/security/perception.asp, diakses 20

November 2010)

- Marshall, Brent K. 1999. "Globalisation, Environmental Degradation and Ulrich Beck's Risk Society". *Environmental Values*, 8: 253-275.
- McIntyre, Martha dkk. 2005. "Medical Pluralism and the Maintenance of a Traditional Healing Technique on Lihir, Papua New Guinea". *Pimatisiwin: A Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health*, 3(1): 88-99.
- McMichael, Anthony. 2000. *Planetary Overload: Global Environmental Change and the Health of Human Species*. New York: Cambridge University Press.
- Mellick, David 2010. "Credibility of REDD and Experiences from Papua New Guinea". *Conservation Biology*, 24(2): 359-361.
- Merriam Webster Dictionary. 2011. Globalization. (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/globalization>, diakses 6 Maret 2011).
- Mowbray, David dan John Duguman. 2006. "Environment and Conservation Policy and Implementation", Dalam R. May (Ed.), *Policy Making and Implementation: Studies from Papua New Guinea*. Hlm. 165-186. Canberra: Australian National University Electronic Press.
- Muldavin, Joshua. 2000. "The Paradoxes of Environmental Policy and Resource Management in Reform-Era China". *Economic Geography*, 76 (3): 244-271.
- Nolan, Peter dan Jing Zhang. 2002. "The Challenge of Globalization for Large Chinese Firms". *United Nations Conference on Trade and Development Discussion Paper No. 162*.
- Reuveny, Rafael. 2007. "Climate change-induced migration and violent conflict". *Political Geography*, 26: 656-673.
- Robinson, William I. 1996. *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*. New York: Cambridge University Press.
- Rosegrant, Mark dkk. 2002. "World Water and Food to 2025". Washington (DC): International Food Policy Research Institute.
- Rosegrant, Mark dan Sarah Cline. 2003. "Global Food Security: Challenges and Policies". *Science*, 302: 1917-1919.
- Tantri, Erlita. 2006, "The Development of Entrepreneurial Class and Social Structure", Dalam Research Center for Regional Resources, Indonesian Institute of Sciences. Jakarta: LIPI Press.
- Walley, John dan Xian Xin. 2007. "China and FDI". Brookings Trade Forum: The Brookings Institution.
- Wang, Ying. 2004. "Environmental Degradation and Environmental Threats in China". *Environmental Monitoring and Assessment* 90: 161-169.

The Paper Industry in Japan: Its Development and Challenge

Herman Hidayat

Abstrak

Paper ini mendiskusikan peran stakeholder seperti pemerintahan Meiji, akademisi dan perusahaan swasta yang telah banyak memberikan kontribusi atas modernisasi Jepang. Pemerintahan Meiji (1868-1912) dapat digolongkan sebagai pemerintahan yang kuat. Raja Meiji yang masih muda dan mempunyai ambisi memajukan Jepang, disertai oleh para akademisi yang brilian, berpengalaman dan banyak dari mereka didikan universitas dari Barat seperti, Ito Hirobumi, Okuma Shigenobu, Mori Arinori, Fukuzawa Yukichi, Eiichi Shibusawa dan sebagainya. Peran akademisi yang didukung oleh masyarakat sangat signifikan dalam melancarkan program modernisasi Jepang dalam berbagai sektor misalnya stabilitas politik, demokratisasi, pembaruan institusi sosial (pendidikan dan kesehatan) dan mendirikan berbagai perusahaan. Di antara perusahaan strategis yang mereka mendirikan ialah 'perusahaan kertas'. Industri kertas bertujuan mendorong masyarakat Jepang menjadi masyarakat terdidik, berbudaya dan menjadi bangsa maju. Paper ini mentelaah manajemen dua perusahaan kertas besar yakni Oji dan Nippon, dilihat dari perspektif strategi visi dan misi berdirinya, cara memperoleh bahan baku, mengembangkan R&D, inovasi teknologi, akses ke institusi per bankan dan pemasaran.

Kata kunci: Pemerintahan Meiji, akademisi, pihak swasta, perusahaan kertas Oji dan Nippon, modernisasi dan tantangan.

Introduction

Through this article on pulp and paper ideas, I try to respond the Eiichi Shibusawa's comment (1870s). He advised the development of the paper-manufacturing business should be established in modern Japan. His views in regard to this matter were summarized as follows:

"(...) The high development evident in the West is largely due to the high level of culture among the people. Many factors may contribute to the spread of culture, but the foremost is undoubtedly *printing*. By means

of printing, a great number of books, newspapers, and periodicals can be made available; and the material factor for these publications would be necessarily be *paper*. It is obvious then that papermaking and printing are, so to speak, the fountainhead of civilization (Kiyofusa Narita, 1954: 94).

The Shibusawa's statement was very fascinating to review it, with the context stimulating ideas to modernize Japan. Based on my opinion, the brilliant ideas which focusing on establishing 'paper industry', subsequently affect to encourage modern Japan from the viewpoint of *economics and social* aspect. Meiji government that characterized by a strong regime launched its modernization on social institution by establishing educational institution from elementary school until universities. The impact of the social revolution after four decades, Japan's society appeared to be less of illiterate and became well educated and might replace as similar with Western nations. Besides, economic perspective, the Shibusawa's words were very influential on encouraging private companies and Japan's government to launch economic development, by establishing modern factories, one of them was paper industry. The paper factories were rapidly developed in Japan. Currently, these industries hold a very strategic position and subsequently categorized number third rank, and produce 30.8 million metric tons of paper, being among the major producers of paper in the world. Paper is categorized as number thirteen (13) among the fifteen (15) *largest manufacturing* industries in Japan, total amount sales reaching ¥6.8 trillion and absorbing 34,839 employees.

The paper analyses on some interesting issues, namely the role of government issued policy and the response of private sectors to the policy as direct actors to enhance political stability and economic development; the role of academics to modernize Japan from many perspective; the profile of the largest paper producers (*Oji and Nippon*) concerning their strategy on procuring raw material (wood), research and development, production and market and their challenges; and concluding remarks.

The Role of Government

The role of government in Japanese economic development is very significant. Initially, the group of leaders who brought the Meiji Restoration formed 'the government' and it laid the foundation for economic development, at the same time the Restoration occurred. Earlier successes provided the basis for subsequent economic policy. From this perspective, one might hold that economic development in Japan is wholly attributed to the strong guidance given by the government.

The first step in modern economic development was possible when the country was united under the very strong and far-sighted centralized Meiji government, which aimed at 'the enrichment and to strengthen the nation'

through military and economic development. It is particularly important fact that the Meiji government was active, not only in framing political and economic policies, but also in implementing social changes. The government maintained political stability, built a mass education network, an industrial order, and achieved a strong politics and empire. By the end of the Meiji Period (1868-1912), Japan was one of the world's great powers, the envy of some neighbors, and master of others.¹

These achievements, the role of the government in Japanese political stability and economic development (*industrialization*), have been regarded as having been very significant. In line with this political stability and economic development, according to Sugihara more importantly, 'however, Japanese industries (and society at large) attempted to increase labor productivity, note by deploying more capital and resources, but through the more efficient use of labor in manufacturing and service industries. It is in these areas that the recent transfer of Japanese technology to the rest of the world has been taking place (Sugihara, K, 2003: 114).

Government led the industrial development. They modernized the old factories, set up by the shogun and lords. They built *paper industries* (1872), a railway from Tokyo to Yokohama in 1872, improved the roads, established the post office (1871), constructed ships for a navy and merchant marine, founded Tokyo Electric Light (1886), Tokyo Gas (1885), built textile mills before 1890, and later, iron and steel works, engineering plants and shipbuilding yards, especially in north Kyushu and in the Osaka and Tokyo areas (Prue Dempster, 1969: 175-176). In 1877 the government sponsored a great exhibition in Tokyo to spread the knowledge of a new farming and industrial methods. The government also sold the new factories cheaply and many passed to ex-samurai families, who gradually gained more and more influence as they built up trade, industry and banking concerns, and became the great financial groups or *Zaibatsu*,² of which Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo and Yasuda were the largest. Almost every industry in Japan today had its beginnings in those established by the Meiji Government.

A steady flow of capital was essential for the continuation of this rapid industrialization. Little came from abroad but at home, although at first it came from taxes and samurai bonds, soon industry made a vital contribution from its profits. As they paid little to their workers, who were used to living frugally, most of the profits could be ploughed back into industry and the

1 For further information about the "Transition of Tokugawa rule to the Meiji era," see Marius B. Jansen "Tokugawa and Modern Japan," in John Hall & Marius Jansen (ed.), *Studies in the Institutional History of Early Modern Japan*, New Jersey: Princeton University Press, 1968, p. 318.

2 *Zaibatsu* means the big traders, which eventually became the big groups of financial and private companies in the Meiji era such as the Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Yasuda, etc.

rate of capital formation was very high. Therefore, in many cases, private enterprises went along with government policies in building the infrastructure for industrialization, and then went their own way once that foundation had been built. The fact that the Meiji government was dictatorial but not 'totalitarian' implies that there was a room for other economic forces to operate. Moreover, such freedom was admitted in a wide range of economic activities. This is one of reasons why the Japanese economy could enjoy some advantages, associated with competitive markets without falling victim to monopoly capital or extreme protectionism. The importance of a government in economic development is usually judged by the great number of policies adopted. In Japan, there is considerable discrepancy between the declared policies of the government and the way in which those policies were in fact administered. However, it is generally believed that the economic development of Japan can be explained largely by the role of the government.

Furthermore, the role of Japanese group modernizers such as Fukuzawa Yukichi, Shibusawa Eiichi, Tokugawa Yoshinobu, Okuma Shigenobu, Ito Hirobumi, Soejima Taneomi, Mori Arinori, and so on, contributed to the Meiji Restoration and the formation of 'the government'. The government laid the foundation of economic development at the same time as the Restoration occurred.³ Nakayama highlighted this by considering briefly the policies of the government in the early years of the Meiji period. First, the government sought to maintain the country's independence. Second, it sought to ensure that the social order was maintained domestically, and strove to promote political unification as the basis for economic activity. Third, it removed the legal restrictions on changing employment, and thoroughly reformed existing institutions. Fourth, it established a foundation for greater productive efficiency by making sweeping revisions in the legal, educational, tax, and currency systems (Nakayama, 1975: 121-122). **From this perspective, the role of the Meiji government was not necessarily considered as totalitarian, despite its politically dictatorial character.** This is important for an overall evaluation of the government's role in Japan. The great emphasis placed on the role of the Meiji government, in laying the foundations for development stands equally beside the role of the private sector. However, these foundations alone did not sustain Japan's economic growth.

There must have been other vital elements which worked to promote further progress after the basic foundations had been laid. The major issue, then, is the relationship between the *government* and these other vital elements such as the role of the *private sector*.

3 They were brilliant young boys who were sent to abroad (to the United States and Western Europe to study Western sciences and industrialization) at the end of the Tokugawa era and eventually became pioneers of 'modernization' in the transition to the Meiji government. For further information, see Harootunian, *Toward Restoration: The Growth of Political Consciousness in Tokugawa Japan* (Los Angeles: University of California Press, 1970) p. 321-327.

Government and the Private Sector

The success of the government in laying the basic groundwork during the early years of Meiji, along with the support which was enlisted from the public, was ultimately due to the close coordination of its efforts with those in the private sector. This meant that the government had responsibility for the private sector in the encouragement of creative private initiative, enterprise and implementing business decisions. Thus, any assessment of the government's contribution to economic progress necessitates a closer examination of the role played by private enterprise, and consideration of the relationship between the government and the private sector. Therefore, we must pay attention to the variety of institutions through which the government either directly or indirectly influences the decisions of private sector. The tax system, tariff policy and general industrial policy, including the relative weight given to agriculture and the small or medium-sized enterprises, all deserve mention (Nakayama, 1975: 124-125).

One of the first steps of the Meiji leadership was the concentration of the major productive facilities in government's control. So, the government forged ahead with national policies and production targets which were largely non-economic in nature. Its initial intention was to firmly assert its leadership over the private economy. Its policies for manufacturing were similar to those pursued by the German government, which from the beginning sought to establish government control to some extent. The necessities of guidance by the state were accepted as a basic premise, primarily with an eye on developing the productive power of the nation. Obviously, from this basic premise emerged the close contact between the state and the large enterprises, the intimate relationship which later developed between the major banks and the industrial giants, and the appearance of various semi-official organizations which sought to promote cooperation and autonomous control in all private industries.

By way of contrast, it is interesting to note that the Meiji government made no attempt to interfere to or control the smaller enterprises. The only exceptions were in the silk and tea industries which provided a stable source of exports during the initial years. Within these two industries, which were characterized by a vast number of small enterprises, the government also sought to set up a system of 'autonomous' control, similar to those found among the large enterprises. In this case, as among the large firms, the government not only promoted cooperation and autonomous control, but even positively promoted business mergers in some industries which were in need of large amounts of capital and technological renovation. Thus, the relationship between the government and the large enterprises rapidly deepened. This in turn accelerated the emergence in the long run of a firmly implanted plutocracy; particularly the *zaibatsu*, which stood quite apart from

the government so that the entrepreneur or respectable businessmen could not openly occupy a top position in the political arena. The entrepreneurs in the *zaibatsu*, which had close contact with the government, came from the *samurai* class in most cases. They shared with the political elite the same social standing and cultural background. Nonetheless, the *samurai class* could not occupy authoritative political positions while they are still being as entrepreneurs. This basic fact suggests that the relationship between the government and the big enterprises was much more narrowly defined than might have been expected from a limited consideration of the government's political objectives alone. In this case, the scope for independent initiative by those in private industry, as well as their ability to compete among themselves and with the government, had not been greatly limited (Nakayama, 1975: 126-127).

In many cases, *private enterprises* went along with *government policies* in building the infrastructure for industrialization, and then went their own way once that foundation had been built. They were, in order words, quite opportunistic. Thus, while the controls of the government were considerable, in fact only a few industries were subject to the direct control of the government, at least on *paper*, because they were very strategic industries. Paradoxically, it might rather be said that Japanese enterprises enjoyed comparatively greater competitive freedom in the prewar period despite the seeming omnipresence of government controls. Moreover, it might also be pointed out that the government devoted great efforts to creating favorable conditions for free enterprise, and eagerly awaited the fruits of such competition.

After the establishment of many new industries in Meiji times, the period from 1880 to 1931 was one of political stability and expansion of industry in scope and in scale. For instance, the Sino-Japanese war of 1894-1895 provided an impetus to industrial development while the unexpected success of the Japanese, encouraged them to even greater patriotic fervor and brought the country to the notice of the great powers as a new force to be reckoned with the Far East (Prue Dempster, 1969: 176). She extended her frontiers, using her new military power, to build up an empire in the east. She gained control over Formosa (Taiwan) in 1895. In 1905 she defeated Russia and acquired Southern Sakhalin and in 1910 moved into Korea. This brought her growing power to the notice of the West.

The Development of Pulp and Paper

The role of academics such as Eiichi Shibusawa, whose brilliant ideas would encourage the conditional sphere to establish entrepreneurship among Japanese, was crucial. Among the entrepreneurship ideas was one to establish the Oji Paper Company as the pioneer of the pulp and paper industry in Japan. This paper discusses the development and significance of the paper industry, raw material, and its impact on the environmental problem.

The Pioneer of Pulp and Paper

As previously discussed, the role of Japanese modernizers who formerly studied in Western Europe and the United States was very significant in the launching of the modernization of Japan. In this sense, one of the great figures who built the Meiji economy, Shibusawa Eiichi (1840-1931), was unique. He started his post-Restoration career in the Finance Ministry, but soon he left it and became a banker-entrepreneur.⁴ He founded one new company after another; in all, he was associated with more than five hundred enterprises. Yet he created no industrial empire. Among the companies he supported the foundation of the *Oji Paper Company* (1872), Tokyo Marine Insurance (1879), Tokyo Gas (1885), Tokyo Electric Light (1886), Tokyo Chemical Fertilizer (1887), Shinagawa Glass (1888), and Ishikawajima Shipyard (1893). The two spearhead industries of Meiji economic development were cotton spinning and railroads. Shibusawa was active in both. Shibusawa was also instrumental in establishing the Tokyo Stock Exchange (1878) and the Tokyo Chamber of Commerce (1878).

Focusing on the development of pulp and paper industries, it is better to refer to a valuable speech of Eiichi Shibusawa as one of the founders of the modern Japan. He said, "Western civilized nations have attained their full development in every field. This is because they have devoted themselves to the cultural and scientific development by promoting the spread of higher education. In Japan we have to strive for cultural and scientific development. In order to attain Japan's development as a modern nation, we have to do a lot of things. The important thing is to promote the *printing industry* in order to publish a great number of newspapers and books which are conveniently available to everyone."⁵

These words were very influential in encouraging private companies and Japan's government to launch modernization programs, one of which was to further develop the *pulp and paper industries*. Currently, these industries hold a very strategic position and are subsequently categorized number 13 among the 15 largest *manufacturing* industries in Japan, whose total sales amount to Y6.8 trillion and which have absorbed 34,839 employees (Table 1). The largest manufacturing industry shown is transport machinery whose total amount to Y49.5 trillion, general machinery, Y24.8 trillion, in second place, and chemicals, Y23.1 trillion, in the third rank.

Based on the Pulp and Paper Statistics in 2006, the development of this industry reached 21 units for pulp manufacturers with a production of about 10.6 million metric tons in 2004, rapidly increasing to become 10.7 million in

4 For further information about the role of Shibusawa Eiichi in business, see Teruko Craig (translator), *The Autobiography of Shibusawa Eiichi: from Peasant to Entrepreneur* (University of Tokyo Press, 1994) pp. ix-x.

5 For further information, see *The History of Oji Paper* (Oji Paper Co., Ltd, 2004) p. 163.

2005. Although, at the same time Japan imported about 2.5 million metric tons of pulp from many countries in 2004, this decreased to 2.3 million in 2005 (Table 2).

Table 1. The largest Manufacturing Industries in Japan

| Manufactures | Total Amount Y (trillion) |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| 1. Transport Machinery | 49.5 |
| 2. General Machinery | 24.8 |
| 3. Chemical | 23.1 |
| 4. Foods | 21.9 |
| 5. Electric Appliances | 17.5 |
| 6. Electronic Parts, Devices | 17.3 |
| 7. InformationCommunication Machinery | 12.6 |
| 8. Metal | 11.9 |
| 9. Steel | 11.6 |
| 10. Beverage, Tobacco, Feed | 10 |
| 11. Oil Products, Coal Products | 9.6 |
| 12. Plastic Products | 9.6 |
| 13. Pulp, Paper, Paper Products | 6.8 |
| 14. Ceramics | 6.7 |
| 15. Printing and Allied Industries | 6.6 |

Source: Census of Manufactures Report by Industries (METI, 2003); See also Japan Pulp and Paper Co., Ltd, 2005, pp. 5.

Table 2. Pulp Imports by Origin (2005) (In metric tons)

| Origins | Grand Total |
|----------------|--------------------|
| Canada | 820,470 |
| U.S.A | 585,524 |
| Brazil | 322,861 |
| New Zealand | 229,396 |
| Indonesia | 132,835 |
| Chile | 95,426 |
| Russia | 57,658 |
| Sweden | 48,370 |
| Finland | 15,548 |
| South Africa | 10,960 |
| China | 6,294 |
| Other | 34,714 |
| Total | 2,360,056 |

Source: Ministry of Finance, 2005; *Pulp & Paper Statistics 2006*, p. 11.

Meanwhile, paper and paperboard manufacturers rapidly developed to 419 units and their production was 31.3 million M3 tons in 2005 (Table 3). Japan also at the same time, exported recovered paper to other countries (Table 4).

Table 3. Recovered Paper Products (In metric tons)

| Year | Total net paper and paperboard supply for domestic consumption |
|------|--|
| 2001 | 31,071,938 |
| 2002 | 30,666,872 |
| 2003 | 30,929,580 |
| 2004 | 31,383,951 |
| 2005 | 31,380,357 |

Source: Ministry of Economy, Trade and Industry; Ministry of Finance 2005; Pulp & Paper Statistics 2006, pp. 12.

Table 4. Recovered Paper Exports by Destination 2005

| Countries | Amount (in metric tons) |
|-------------|-------------------------|
| China | 3,108,449 |
| S. Korea | 177,430 |
| Taiwan | 169,819 |
| Thailand | 165,181 |
| Vietnam | 53,272 |
| Philippines | 22,982 |
| Indonesia | 7,656 |
| Other | 5,693 |
| Total | 3,710,482 |

Source: Ministry of Finance 2005; Pulp & Paper Statistics 2006, p. 12.

It is obvious that pulp and paper industries in Japan have developed rapidly, and there are three reasons for this. Firstly, the government provides a conducive condition for growth of these industries by incentive credit from banks, tax laws, and provides good infrastructure (ports and roads). Secondly, the sustainability for procuring raw materials (wood trade) from overseas as well as domestically by their huge tree plantations for raw materials. Thirdly, research and development respective to the pulp and paper industries is well managed. See the following table for the top 12 Paper Companies' financial results for March 2005 (Table 5).

Table 5. Top 12 Companies Financial Results for March 2005 (Billion Yen)

| Company | Sales | Profit after tax | Total assets | Employees | Profit to sales ratio |
|----------------------|---------|------------------|--------------|-----------|-----------------------|
| Oji Paper Co | 1,185.1 | 43.3 | 1,606.2 | 18,634 | 2.7 |
| Nippon Paper | 1,179.7 | 24.4 | 1,530.0 | 13,774 | 1.6 |
| Daio Paper | 395.4 | 4.3 | 638.1 | 7,974 | 0.7 |
| Rengo Co | 391.2 | 10.9 | 424.7 | 9,385 | 2.8 |
| Mitsubishi Paper | 234.7 | 24.7 | 319.5 | 4,902 | - |
| Hokuetsu Paper | 151.2 | 7.0 | 221.4 | 2,782 | 4.6 |
| Chuetsu Pulp & Paper | 110.6 | 1.5 | 156.5 | 1,916 | 1.4 |
| Kishu Paper | 50.9 | 0.7 | 63.4 | 1,470 | - |
| | 54.1 | 0.9 | 72.4 | 1,134 | 1.7 |
| Tokai Pulp Co | 44.0 | 0.6 | 41.9 | 1,172 | 1.4 |
| Tomoe-gawa Paper | | | | | |
| Tokushu Paper | 22.1 | 1.4 | 53.5 | 543 | 6.3 |
| Mishima Paper | 36.1 | 0.9 | 39.2 | 861 | 2.5 |

Source: Pulp & Paper Statistics 2006 (Japan Paper Association), p. 18.

Profiles of Two Pulp and Paper Companies

The role of the private sector as a direct actor in encouraging the pulp and paper industries is very significant. The development of pulp and paper properly registered great progress for almost a hundred years following the Meiji Restoration. There are many fascinating players in this sector such as Oji Paper, Nippon, Daio, Rengo, Mitsubishi, Hokuetsu, Chuetsu, Kishu, Tokai, Tomoe-gaea, Tokushu, Mishima, and so on. These 12 actors are categorized as the largest paper companies in Japan from the viewpoint of sales, profit, total asset and employees. This paper focuses on the two biggest actors, namely Oji Paper and Nippon Paper, which are placed at rank number seven and eight among ten (10) as the major global pulp and paper companies.

1. The Oji Company

Oji Paper Group is the largest business concerning pulp and paper in Japan with annual sales of ¥1,185 trillion (March 2005). The group's core company Oji Paper, is a publicly listed company in the *Tokyo Stock Exchange*, obtained profits after tax of about ¥43.3 billion and had more than 18,600 employees in 2005.⁶ For more than 132 years (1873-2006), Oji Paper has contributed to cultural progress and the improvement of people's lives as the leading company in Japan's paper industry. This company produced 8.9 million tons of paper and paperboards in 2003 (*Japan Pulp and Paper, 2005*).

6 The second largest is *Nippon Paper Group* ¥1,179.7 billion, followed by *Daio Paper Corporation* ¥395.4 billion, *Rengo* ¥391.2 billion and *Mitsubishi Paper Mills* ¥234.7 billion. See "Top 12 Companies Financial Results on Pulp and Paper Industries" in Japan for March 2005; *Pulp & Paper Statistics 2006*: Japan Paper Association, 2006, p. 18.

History of the Oji Company's Development

Oji Paper Company, which is familiarly known as 'Soshi Kaisha' was founded on the 12th of February in 1873 in the village of Oji in Tokyo Prefecture by Eiichi Shibusawa. Obviously, Shibusawa intended to promote the modernization of Japan through paper manufacturing (Craig Teruko, 1994). The company, capitalized at ¥150,000, was the first joint-stock company in Japan.⁷ The beginning of the construction of mills in 1874, under Kojima-Gumi, was supervised by western engineers Frank Cheethmen from Britain, and Bottomley and Walsh from the United States (Kiyofusa Narita, 1954:102-104). It was quite a new experience for Kojima-Gumi Company to construct an entirely Western style-building. The construction of the mill was completed by June 1875, and when it was equipped, paper-making was started. Imported from England were a Fourdrinier paper machine, seventy-eight inches wide, and the largest of those installed in the six mills established in this country between 1872 and 1879.

In 1875, the Oji Mill, which introduced the Western method of paper manufacturing, began its operations. In 1889 Keta Mill, Japan's first wood pulp mill, began operation on the bank of the Keta River, in Shizuoka Prefecture. In the first stage of Western paper manufacturing, the company positively developed new technology and new products in addition to introduction of the newest facilities. So we can see the company had already sought to create its corporate culture, characterized by a positive attitude toward better technology, which has been handed down to the present Oji Paper. As it developed later (1893), the company changed its name to 'Oji Paper Co. Ltd.' It constructed a large mill in 1910 with the newest facilities at the village of Tomakomai in Hokkaido in order to meet the increasing demand for paper for newspaper, books and magazines. Therefore, in order to look for raw material resources, the company directed its attention to a vast field, located on the Chitose River originating in Lake Shikotsu.

This rapid development of Oji Paper took place after Ginjiro Fujiwara was appointed president in 1911. He had good leadership skills and rehabilitated many sectors of the company. He devoted himself to expanding the paper manufacturing business into Manchuria and the Korean Peninsula until he retired from the presidency in 1940. It was remarkable that Fujiwara developed the paper pulp business in *Sakhalin* and merged the company with Fuji Paper and Kurafuto Kogyo in 1933, making the biggest paper company in Japan. In this case, Fujiwara has been considered as the father of the Oji restoration. As known, the key to success in management of the company was that Fujiwara embraced the revered Eiichi Shibusawa's teachings: "paper manufacturing

7 For further information see *The History of Oji Paper* (Tokyo: Bunkado Printing, 2004), p. 163.

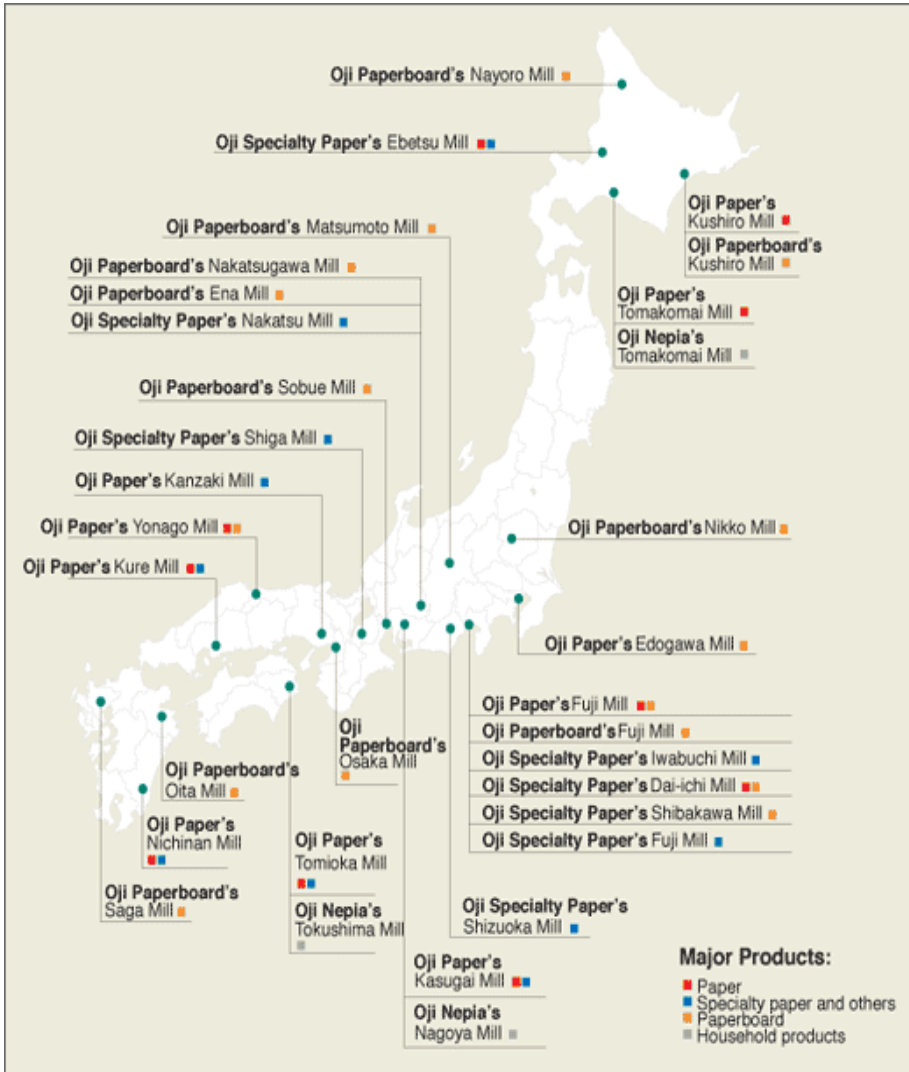
industry should perform its duty for society.” Shibusawa set forth his principles of business management that emphasized the need to combine good business practice with good ethics. So Fujiwara consistently managed the company considering the prospects for the future and education to cultivate the abilities of staff members.

Following Japan’s defeat in the World War II, the Excess Economic Powers Decentralization Act was implemented, effectively dividing the company into three components: Tomakomai Paper, Jujo Paper, and Honshu Paper. The newly founded Tomakomai Paper Co., Ltd. strove, reconstructed the Tomakomai Mill through improvement and perfection of equipment. As a result, in 1951 the company produced 498 tons a day, which surpassed the highest prewar production record of 475 tons. One very important strategy adopted by Oji Company, was the creation of a research laboratory institute. Meanwhile, the Central Research Laboratory was founded at Shinonome district in Tokyo (in 1957) in order to promote the improvement of the quality of products and to develop new products. Furthermore, the Institute for Forest Tree Improvement was established at Kuriyama in Hokkaido (in 1956) and also the Kameyama Forest Tree Improvement Institute opened in Mie Prefecture (in 1957). They began to carry out research on how to improve the breeding of trees for the purpose of propagating tree planting.

As a result, under this strategic development, Oji Paper was rapidly setting up the production of paper, proceeding to carry out the plan for the modernization of mills and technical innovations along with the promotion of setting up larger plants. Eventually, the company merged with Kita Nippon paper (1970), Nippon Pulp Industries (1979), and Toyo Pulp (1989). In 1993, Oji Paper merged with Kanzaki Paper and became Oji Paper. Furthermore, in 1996, New Oji Paper and Honshu Paper merged into Oji Paper (Figure 1). Currently, Oji Paper is one of the largest and most influential paper manufacturers in Japan, as well in the world.⁸ Obviously, the management diagram is based on a group structure (Figure 1)

8 For further information, see: <http://www.ojipaper.co.jp/English/group/corporate/history.html>.

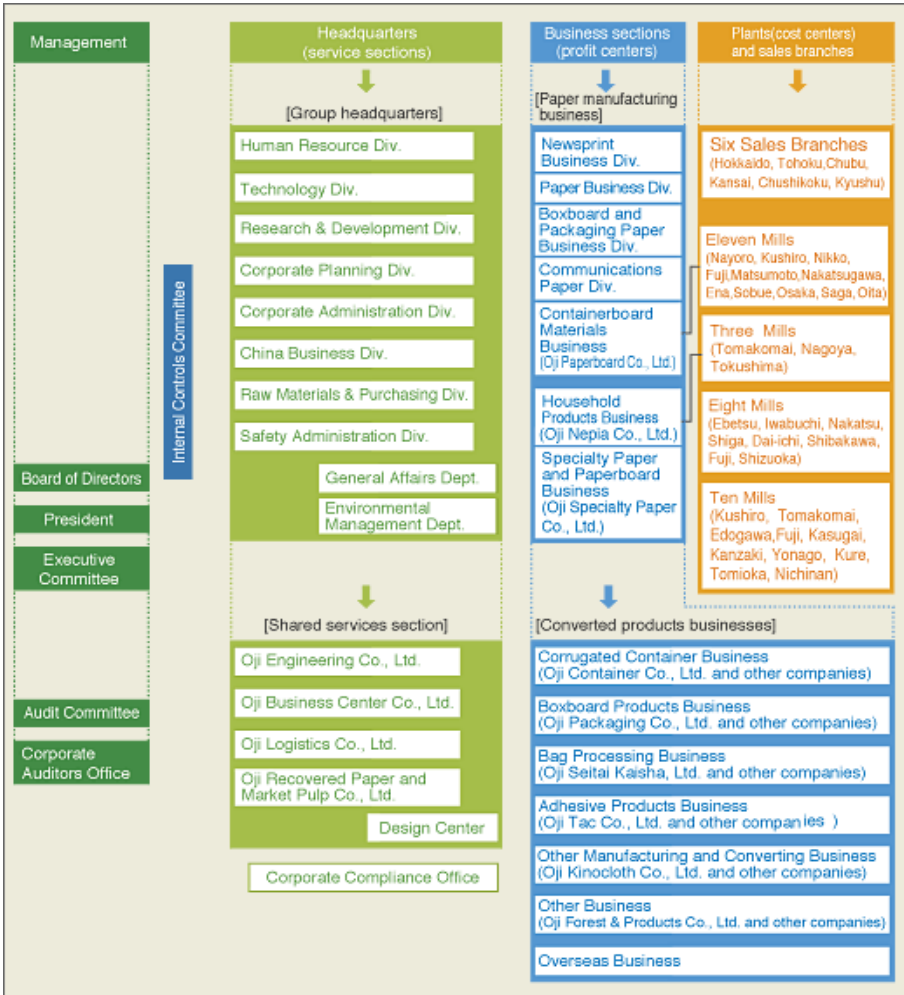
Figure 1. Oji's Management Structure



Source: See Oji Paper Group, ojipaper.co.jp/English.

Figure 2. Oji’s Management Structure

Group Management Structure



Source: See Oji Paper.co.jp/English (Group Structure).

Challenge

Japan was the first rank in importation of round wood (log), chips and particles, and was second to the United States in importation of sawn wood. Japan’s total wood demand was 105 million m3 in 1987 and slightly decreased in 2005, 86 million m3. Only 31% of this was produced domestically, the other 69% was imported (Yoshiyai Iwai, 2004). In 1960, Japanese wood demand reached 71 million m3, but continued to increase until it exceeded 110 million

m3 in 1972. Because of the economic recession caused by the first oil shock of 1970s, the demand for wood then decreased until the mid-1980s, before increasing again in the late 1980s.

The above mentioned on wood importation was challenge of Japan how to provide her wood supply sustainability for her pulp and paper industries. Specifically explained here how the Oji Paper has own strategy whether internationally and domestically to procure wood as raw material.

Wood Raw Material Policy: in case of Oji

Oji Company's policy is to make efforts to procure raw material through sustainable forest management. There are some procurement guidelines: (1) expand procurement of wood from certified forests; (2) increase the use of plantation trees; (3) utilize unused wood effectively; and (4) ensure raw material traceability. Oji paper will work to trace the origin of wood raw material and confirm that it was from well-managed forests (Figure 3 & 4). Oji Paper will be particularly vigilant about illegal logging woods.

Table 6. Composition of Wood Chip Procurement

| FY | Material | | |
|--------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| FY2004 | Imported hardwood 58% | Imported Softwood 15% | Domestic Softwood 24% |
| FY2011 | Imported hardwood 66% | Imported Softwood 12% | Domestic Softwood 19% |

Source: Oji Paper.co.jp. *Ibid.*

Note: The Fiscal Year (FY) 2011 plan includes wood raw material procured for a new plant.

Table 7. Plan for Increase in Plantation Trees and Certified Wood for Import

| | | | | |
|-------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| FY04 | Oji Paper Plantation 8% | Plantation trees 72% | Sawmill residue 9% | Low-grade, natural trees 13% |
| FY011 | Oji Paper Plantation 16% | Plantation trees 81% | Sawmill residue 6% | Low Grade, natural trees 13% |

Source: Oji Paper co.jp. *Ibid*

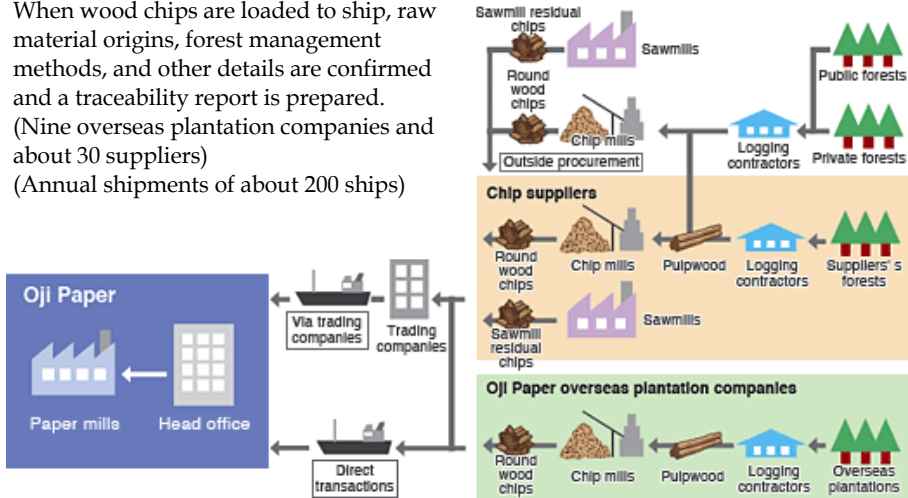
Table 8. Plan for Expansion of Oji's Paper Overseas Plantation (ha)

| Fiscal Year | Plantation |
|------------------|------------|
| Fiscal Year 2004 | 140,000 |
| Fiscal Year 2011 | 300,000 |

Source: *Ibid.*

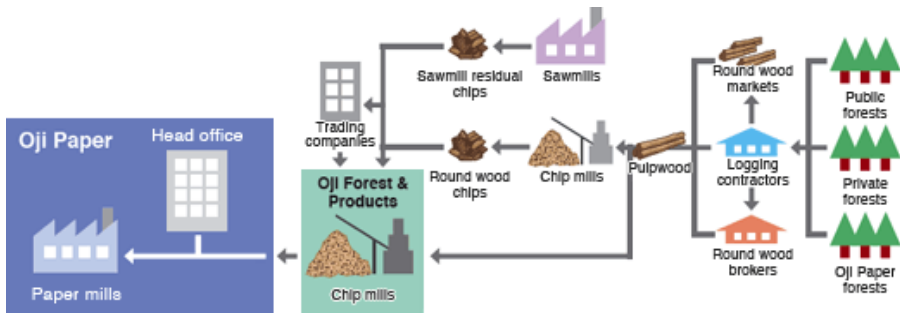
Figure 3. The Process of Raw Materials and Shipping to the Head Office

When wood chips are loaded to ship, raw material origins, forest management methods, and other details are confirmed and a traceability report is prepared. (Nine overseas plantation companies and about 30 suppliers) (Annual shipments of about 200 ships)



Domestic wood chips

- Procurement of domestic wood chips is handled by Oji Forest & Products.
- Oji Forest & Products has representatives in major cities across Japan to meet with suppliers.
- Raw material origins, forest management methods, and other details are confirmed and traceability reports are prepared on a regular basis. (About 700 suppliers)



Source: Oji Paper.co.jp/English.

Figure 4. Tree Plantations, Mills and Factories Overseas

Pulp & Paper Products/Communications Papers/Converted Products/Household Products/Afforestation

Location of Overseas Mills and Plantations



The objective of sustainable forest management is to achieve environmentally, and socio-economically sound forest management. The criteria of environmental sustainability are to preserve biodiversity and ecological processes. Meanwhile, social sustainability means to sustain human society, which relies on forests. Economic sustainability means to sustain the viability of forest-related companies and communities. Therefore, objective criteria and indicators have been established for evaluating sustainable forest management for Japan and its regions with similar natural conditions and social backgrounds. On the other hand, forest certification entails a defined process of evaluation and certification by in-depth third-party organizations. A forest is well managed according to sustainable forest management criteria. Internationally recognized forest certification schemes, include the *Forest Stewardship Council (FSC)*, the *Sustainable Forestry Initiative (SFI)*. The *Sustainable Green Ecosystem Council (SGEC)* is the locally recognized forest certification scheme in Japan (Table 8)

Oji paper's effort to procure raw materials is to plant industrial timber plantation in many countries, for example, in China, Thailand, Vietnam, Laos, New Zealand, Australia (Tasmania, Adelaide, Brisbane, Victoria, Albany, etc.) and Canada (*Pulp and Paper Statistics, 2006: 24*). The representatives in some countries inspect shipments of wood chips, advise on quality, and meet with the suppliers. The ship cargo is prepared by Oji Company. These annual shipments are about 200 ships. In contrast, Oji Forests & Products has representatives in major cities across Japan to meet with suppliers.

Research and Development (R & D)

The progress of a company depends on utilizing *Research and Development* (R&D) as a strategic function to step ahead into the future. In the case of Oji, as the largest paper company in Japan, because of an optimal utilizing of R&D for driving progress forward for the company, this makes an important contribution to society through R&D activities targeted toward the discovery of new possibilities in paper products and the forests and trees from which it is made. Undoubtedly, new technologies, products and services are the driving force for continuing growth and success. On the other hand, Oji Company focuses on acceleration of the creation of new advances by increasing its research and development through: (1) Pulp and Paper Research Laboratory, which is in charge of strengthening core business and supporting the technical development of new products; (2) Imaging Media Development Laboratory; with the rapid advance of the information age, this company is developing products to meet customers' needs for paper in the role of information communication media; (3) Fundamental Technology Research Laboratory; conducting research in peripheral fields of paper, development of new materials, new manufacturing methods and systems, and biotechnology applications; (4) Forestry Research Institute; in view of environmental technology on a world scale, the institute is developing the efficiency of afforestation abroad and developing new species which are suitable for afforestation areas and paper manufacturing material; (5) Material Analysis Center; high analysis and evaluation technology are indispensable to maintaining and improving high quality products and the development of new products; and (6) Intellectual Property Department and R&D Management Development; This is supporting the promotion of protecting rights, such as to new technology, and maintenance of the company's rights.

Corporate Code of Conduct

As mentioned above, a key success of Oji is an optimal utilizing of R & D which is intensively implemented. Besides, Oji also strongly holds to its "Corporate Code of Conduct." This code of conduct acts as guiding principles for corporate activities based on awareness of the company's responsibilities as a corporate citizen and on high ethical principles appropriate for an organization that enjoys the support of society. The implementation of the code of conduct is a significant step for Oji Company, such as compliance with the law; harmony with the environment; supply for sale of useful products and services; communication with society; co-existence with the international community; contribution through manufacturing; and achievement of employee satisfaction.

2. Nippon Paper Group

This company is the second largest after the Oji Company concerning the paper business group in Japan, with Y1.179 trillion in annual group sales in 2005. The group's core business is divided among four divisions, namely, (1) Pulp and Paper Division; (2) Paper-Related Division; (3) Housing and Construction Materials Division; (4) and Other Division (Figure 4.8). The Nippon Company is a publicly listed company on the Tokyo Stock Exchange with total assets of Y1.530 trillion and profit after tax of Y24.4 billion, and 13,774 employees.

History of the Nippon Paper Company's Development

The initial stage of Nippon Paper began with a merger among pulp and paper groups. For instance between Fuji Seisho, which built Kushiro Mill in 1920, and Kyushu Seisho, whose Yatsushiro Mill started operation in 1924. They agreed to merger in 1933 and built Hokkai Kogyo. On the other hand, this company also built Sanyo Pulp Kogyo in 1937, established Iwakuni Mill in 1939, followed by Kokusaku Pulp Kogyo in 1938, and then established Asahikawa Mill in 1940. It agreed to a merger in 1945 between Asahikawa Mill and Yufutsu Mill under Dai Nippon Saisei-Seishi.

Through the merger of these companies, the Nippon Paper Industry was established as a paper manufacturer on August 1, 1949, with capital of 104,873 million yen. Under the leadership of Masatomo Nakamura the company rapidly developed many branches of the industry and established the promotion of a structure and launched a philosophy (Figure 9). The Nippon Company emphasizes its philosophy "as a member of society, we shall proudly promote activities that contribute toward social development." This consists of three principles, namely, (1) contribution to cultural heritage and development; (2) contribution to conservation and improvement of the environment; (3) and contribution to the development of communities.⁹ It is obvious that in all of its operations that the Nippon Company being consistently committed to working in harmony with the environment, sustainable business development, fairness, risk management as a member of society and it will be critical importance to their success.

A radical step was taken again on March 30, 2001, when the Nippon Paper Group was formed as Nippon Unipac Holding, which was a pure holding company of Nippon Paper Industries Co., Ltd and Daishowa Paper Manufacturing Co., Ltd., to facilitate the companies' integration of their operations. The Nippon Unipac Holding changed its name to Nippon Paper Group, Inc., on October 1, 2001. On April 1, 2003, the Nippon Paper Group introduced a new organizational structure under which the paper

⁹ See "Philosophy & Social Contribution Subcommittee," at http://www.np-g.com/e/csr/ideology/social_commission.html.

business and paperboard business “the Group’s two core operations” were consolidated and reorganized under the Nippon Paper Industries Co., Ltd and the Nippon Daishowa Paperboard Co., Ltd, respectively. Currently, The Nippon Paper Group consists of Nippon Paper Group, Inc., Nippon Paper Industries Co., Ltd, Nippon Daishowa Paperboard Co., Ltd and their 145 subsidiary companies and 49 affiliated companies, actively involved in manufacture and sales of pulp and paper.

Wood Raw Material

The Nippon Paper Group has been very smart in launching procurement of ‘raw materials’ by establishing plantation areas through a global supply chain management, such as from New South Wales, Australia, Victoria, Burnbury, Green Triangle, Western Australia, Victoria, Chile, South Africa, Quesnel, B.C., Canada, Peace River, Alta., Canada, Port Angels, USA, Longview, Washington, USA, and China. The production of raw material (*Eucalyptus trees*) for wood chips and shipping with the company’s own cargo ships, owned by Nippon Company directly, transported to Japan, processed to pulp and it is all carried out within the company.¹⁰ Nippon Paper’s basic policy to procure raw materials are: (1) environmentally friendly raw materials procurement; (2) socially aware raw materials procurement; (3) promotion of dialogues with stakeholders; Tree Farm Initiative afforestation activities in overseas countries to create sustainable sources of hardwood chips. The targets of more than 100,000 ha of afforestation area, and more than one million dry tons of wood chips supplied annually from afforested area, will be achieved by fiscal 2008. This company will acquire forest certification on 100% of the total imported hardwood chips in 2008.

Besides, the Nippon Company also established a philosophy and basic policy on ‘product safety’ in October 2004. This company considers it as corporate responsibility to provide safe products and services. The activities of the entire group are aimed at gaining high levels of trust from their customers and making an increased contribution to society. The philosophy is installed in the company’s determination “to work is to improve safety at every stage of the life cycle of the products, from design to manufacture, supply and disposal, and to provide products and services trusted by public that the public.”¹¹

Products

This company produced 8.7 million tons of paper and paperboards in 2003

10 The three largest pulp and paper companies (Oji, Nippon and Daio), own at least 91 cargo ships for shipping wood chips from overseas. Interview carried out with Mr. Fujiwara, staff of Paper Museum, in Oji, Tokyo, on October 8, 2006.

11 See <http://www.np-g.com/e/csr/ideology/products.html>

(*Japan Pulp and Paper, 2005*). The development of product quality of the company carried out, is usually based on the optimal utilization of research and development (R&D) in many divisions. In case of the Nippon Paper Group, Nippon Daishowa Paperboard Co., Ltd. operates a number of paperboard businesses. Paperboard has diverse everyday applications as low-cost and light weight packaging materials, typified by corrugated paperboard and paper boxes. Meanwhile, it also manufactures specialty paper products, namely, teabag filter paper, air filter bag paper, pulp wrapping paper, meat casing paper, insulation paper, wiper paper, tracing paper, oiled paper, facial tissue, and so on.

Nippon Paper-Pak Co., Ltd. provides liquid-packaging cartons for milk and juice with a three-pronged marketing approach involving machine sales, carton supply and maintenance service. Based on abundant expertise and outstanding technology, the company has achieved a 33% share of the liquid-packaging carton market, as the leading company in packaging for food, beverages and household items in Japan.

Nippon Paper Lumber Co. Ltd. Deals with raw wood and sawed logs, and sells domestic lumber. It also manufactures plywood and laminated lumber products, and collects and sells pulpwood, wood chips and wastepaper, including the production of cellulose fiber insulators. Nippon Paper Crecia Co. Ltd. makes a lineup of household paper products that include two world-renowned brands, Kleenex and Scottie, which are synonyms for tissue paper. Other products namely, facial tissue, bath tissue, paper towels, pre-moistened wipes, personal-care products, and industrial-use wipes.

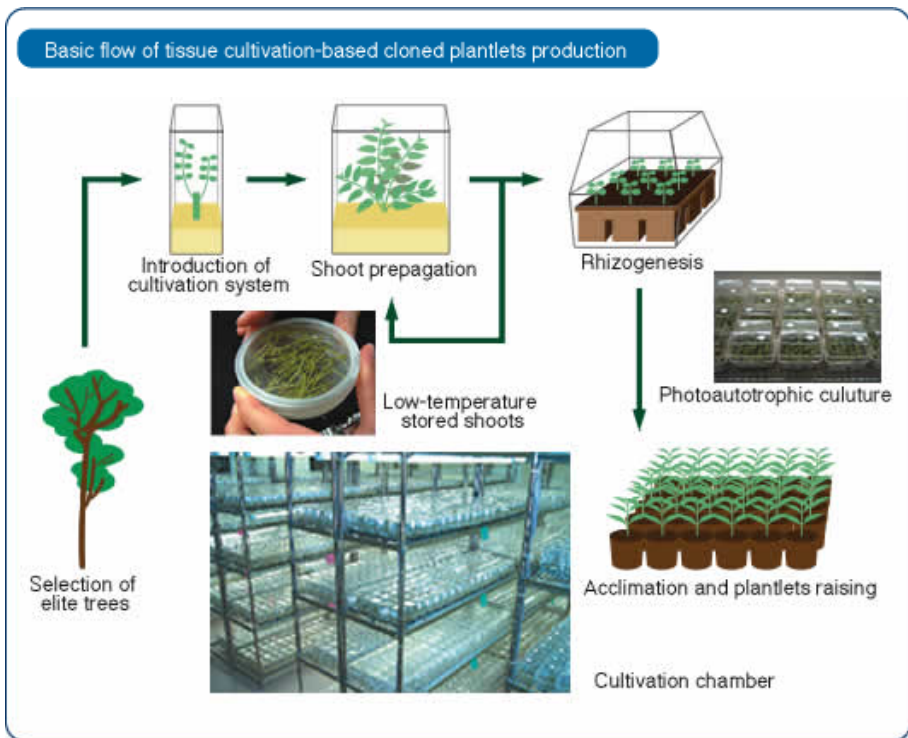
Research and Development (R&D)

The Nippon Paper Group utilization of R&D is very significant. It has been considered as a strategic vision to produce high quality paper products in the future. This company emphasizes its corporate activities in sustainable development by creating green products, to achieve a recycling-based society and worldwide environmental protection. The company is constantly developing new technologies and products through fresh innovation. The Company's R&D policies are "responsiveness to user needs," "augmentation of our global competitiveness," and "regard for improvement," and it conducts comprehensive R&D activities from research fiber resources through the improvement of production technology efficiency and the development of high-quality products with innovative features. Therefore, it is important to implement efficient and comprehensive R&D from raw materials through finished products. Nippon Paper Industries has consolidated its research functions in Tokyo's Kita ward, where it undertakes all of its paper and pulp R&D activities.

The Research and Development organization consists of five laboratories: (1) the Forestry Science Research Laboratory, which takes charge of forestry and biotechnologies; (2) the Pulp and Paper Research Laboratory, which develops pulp and paper technologies; (3) the Product Development Research Laboratory, which manages the development of new products to meet emerging needs; (4) and the Intellectual Property Department, which manages the intellectual property generated by R&D activities; (5) R&D Planning and Administration Department, which handles the general affairs of the division. Thus, by optimization of these R&D functions leading products are achieved constantly in the future.

One of the R&D findings is that Nippon Paper Industries has developed two tissue culture technologies known as “photoautotrophic culture technology and low-temperature storage techniques,” with which it has succeeded in mass clone propagation of *Eucalyptus globulus* and other products (Figure 5).

Figure 5. Basic Flow of Tissue Cultivation-based cloned plantlets production



Nippon Paper Group Makes an Acquisition in Hokuetsu Paper Mill

Generally speaking, a company which could make acquisitions of another company requires two prerequisites: (1) a healthy managerial and profitability condition of its company; (2) the maximal utilization of R&D so that making acquisition of another company will result in more integration. Obviously, the two prerequisites above have been fulfilled by Nippon Paper Group in making acquisition of shares in Hokuetsu Paper Mills (the sixth largest paper mill in Japan). At that time, Nippon Paper purchased 13,356,000 Hokuetsu Shares (8.49%) on July 28, 2006, making it the second largest shareholder in the papermaker after the trading company Mitsubishi, which had a 24.4 percent stake on August 7 (*The Japan Times*, August 25, 2006). In a report submitted to the government the same day, the Nippon Paper Group said the shares were purchased by Nippon, a fully owned subsidiary, for a total of Y10.7 billion, or Y806 per share, on average (*The Japan Times*, August 5, 2006).

The objective of the share acquisition, according to Nippon Paper, is not intended as an acquisition of a controlling stake in Hokuetsu Paper, but aimed at potential business integration, and so on. On the other hand, Nippon Paper has been strongly aware of the importance of a strong business foundation and operational rationalization by way of consolidation and business integration, and it has itself taken a lead in the industry with this respect.

Why does Hokuetsu paper refuse a takeover of her share (40 percent) by Oji Paper? It appears that this company (Hokuetsu) prefers to work with Mitsubishi and Nippon Paper. There are some arguments in favor to this. Firstly, an Oji takeover would damage shareholders value. The company said a merger with Oji would cut its pre-tax profit in fiscal year 2009, between Y13.4 billion and Y17.9 billion. Secondly, its tie-up with Mitsubishi would generate at least Y3 billion in additional profits, as it would include procurement and distribution benefits. Thirdly, Hokuetsu Paper's employees mostly refuse Oji's Paper's acquisition. Fourthly, Oji's takeover plan has drawn fire from local government officials and business leaders in Nagaoka and Niigata Prefecture. For example, regional lenders Hokuetsu Bank and Daishi Bank, who each have a 2 percent stake in Hokuetsu, also have refused to sell to Oji (*The Japan Times*, August 25, 2006). Mr. Masaaki Miwa (Hokuetsu President) said: "We are fully confident that we can block Oji's attempt." (*The Japan Times*, August 10, 2006.) Herewith, this paper highlights the business strategy of the Oji and Nippon companies (Table 9).

Table 9. Business Strategy of Oji and Nippon

| ISSUES | OJI | NIPPON |
|--|--|---|
| Raw Material | Certified Forest; 140,000 ha (2004); 300,000 ha (2011) Overseas 80% (New Zealand, Australia, Chile, China, Vietnam, Laos. Domestic 20% (Japan) | Environmentally friendly; 100,000 ha (afforestation); Hardwood import 100% by 2008. Overseas 70% (S. Africa, Australia, Brazil, Domestic 30% |
| Product Scopes & Annual Sales and Profit, Total Assets | 1.9 million tons of Paper and Paperboards; Y1.185 trillion sales; Y43.3 billion profit; Y1.6 trillion assets. | 8.7 million tons of paper and paper specialty; Y1.179 trillion sales; Y24.4 billion profit; Y1.5 trillion assets. |
| Product market | Aggressive expansion; Overseas (16 mills): China, EU. Full vertical integration | Aggressive expansion; Overseas (17 mills): China, EU, USA. Full integration |
| Production Facility | Japan (32 mills): R&D priority | Japan (22 mills); R&D priority |
| Management & Institutionalization | Professional managers; Merger with other companies; Listed in Tokyo SX: actively selling equity share and find out liability from banks. | Professional managers; Merger with other companies; Listed in Tokyo SX: actively selling equity share and liability from banks. |

Source: Processing data by writer based on information available concerning the companies.

Concluding Remarks

It is generally recognized that Meiji government had great contribution on political stability, social and economic development of Japan. Meiji launched a program concerning on educational institutions, modernized old factories set up by the former Shogun and lords, built paper industries (1872), built infrastructure such as railway from Tokyo to Yokohama in 1872, improved the condition of roads, established of post office (1871), established Tokyo Gas (1885), constructed textile mills (1890) and iron and steel factories, established financial groups such as Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Yasuda, which eventually become *Zaibatsu* (big traders) and so on.

Besides, one of the high government officers in the Meiji period, who contributed many ideas for building ‘entrepreneurship’, was *Eiichi Shibusawa* (1840-1931), focusing his encouraging ideas to establish ‘paper and printing industries’ through three large business such as Mitsui, Ono and Shimada-using British and United States engineering and technology. This effort was fruitful by establishing the Oji Company in 1873 and Nippon in 1949. Currently both companies appear as the first and second biggest paper companies in Japan. Increasingly linked to global market, the trades in paper companies’ products appear to be ‘international scheme’. In line with the rising of wood demand, paper and paperboard production also rapidly increased from 30 million metric tons in 1995, to 31 million m³ in 2001, and became 32 million

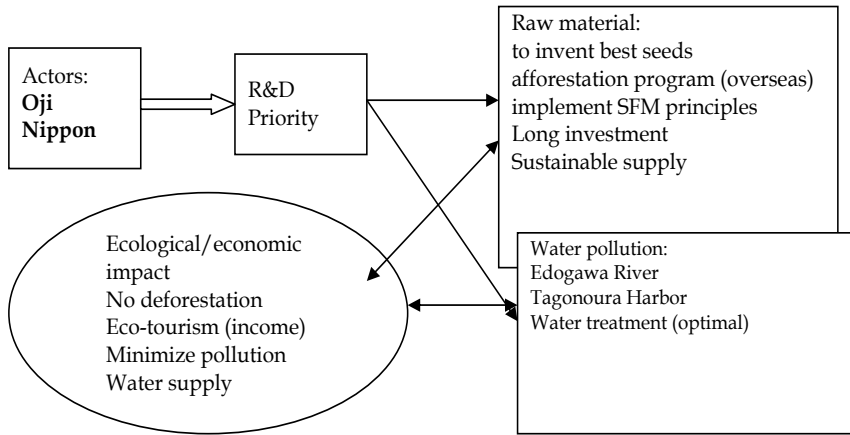
m³ tons in 2005. Currently pulp and paper industries was produced 21 units in Japan, hold a very strategic position and subsequently categorized number 13 among 15 the *largest manufacturing* industries in Japan, whose total sales amount Y 6.8 trillion. The industry absorbed 34,839 employees. The largest manufacturing industry shown is the transport machinery whose total sales amount to Y 49.5 trillion and general machinery, Y 24.8 trillion, in the second place. In this matter, Oji Company became the largest producer of paper in 1995, reaching 3.6 million metric tons (mt), increasing to 6.5 mt in 1997 (19.4% production share) with sales of Y 980 billion. In the second was replaced by Nippon, producing 3.0 million mt (a 10.1% share) and others. They are really aware that their country (Japan) has 'poor resources' and lack of forest land areas. Thus, pulp and paper holders, as R&D priority launched a strategy to produce the best quality of tree seeds. These seeds could be planted in HTI areas (*Industrial Timber Plantation*) in domestic as well broad, which emphasize environmental friendliness in overseas areas. From the forest management perspective, this strategy is very beneficial for two rationales. Firstly, Japan's forest and its environment could be maintained through sustainable forest management and eventually produce through ecologically friendly methods in Japan. Secondly, by carrying out the plantation of trees for the procurement of timber from overseas (Latin America, Southeast Asia, Australia, New Zealand, China, etc.), Japan actually has shifted 'deforestation' and its environmental problems from domestic arena to become the affairs of other countries.

How do factors greatly contribute to progress pulp and paper industries in Japan? Some of reasons are able to develop rapidly of pulp and paper industries: (1) the government created conducive conditions by giving good investment sphere such as, launching incentive credit from the banks, simple tax law, and by providing good infrastructure (roads and ports); (2) the sustainability of procuring raw materials (wood) both domestic and overseas (Southeast Asia, Latin America: Brazil, Chile, Peru), Australia, New Zealand, China, etc; (3) the optimal using of Research and Development (R&D) was well managed; (4) innovative technology of pulp and paper industries to be more competitive; (5) a big domestic market for paper products reached 60-70 percent of its production; (6) establishing overseas of paper factories in emerging market in Asia Pacific such as in China (Shanghai), Australia (Canberra), Brazil, etc.

How does the lesson for the paper industry in Indonesia? The government officer should give incentive economic policy such as easy access to get credit from bank and Stock Exchange Market (Jakarta and overseas), tax holidays for an early establishing paper industries, providing a good infrastructure in terms of road and port and timber plants concession. Besides, the paper company officers implemented smart management such as accountable management,

to extend the role of research and development (R&D) to produce the best quality of plant seed, providing raw material by planting trees, innovative technology, to open access to international market and domestic as well and so forth.

Figure 6. Pulp and Paper Management from upstream to downstream (The case of Japan)



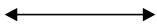
Source: data processing by writer
 Note: SFM (Sustainable Forest Management).



: access to (R&D institute)



: R&D launches priority steps for upstream program (raw material) and downstream (pollution).



: interaction effect (if properly managed) which will eventually lead to positive results.

References

Craig, Teruko (translator). 1994. *The Autobiography of Shibusawa Eiichi: from Peasant to Entrepreneur*. Tokyo: The University Tokyo Press.

Dempster, Prue. 1969. *Japan Advances: A Geographical Study*. London: Methuen & CO LTD Press.

Hall, John and Jansen, Marius. 1968. *Studies in the International History of Early Modern Japan*. New Jersey: Princeton University Press.

Harootunian, H.D. 1970. *Toward Restoration: The Growth of Political Consciousness in Tokugawa Japan*. Los Angeles: University of California Press.

Hidayat, Herman. 2007. *Pulp and Paper Industries in Japan and Indonesia: From*

- the Viewpoint of Political Ecology*. V.R.F. Series. No. 427. Japan: IDE-JETRO Monograph report.
- Iwai, Yoshiya (ed.). 2002. *Forestry and the Forest Industry in Japan*. Canada: UBC Press.
- Narita, Kiyofusa. 1954. *Life of Ts'ai Lung and Japanese Paper Making*. Tokyo: Tokyo Museum Publisher.
- Nakayama, Ichiro. 1975. *Industrialization and Labor-Management Relations in Japan*. Tokyo: The Japan Institute of Labor.
- Sugihara, Kaoru. 2003. "The East Asian Path of Economic Development: a Long-Term Perspective", in Giovanni Arrighi *et.al.*, *The Rise of East Asia in Regional and World Historical Perspective*. Routledge Publisher.
- Pulp and Paper Statistics 2006*. Japan Paper Association.
- The History of OJI Paper*. 2004. Tokyo: Bunkado Printing.
- The Japan Times*, August 5, 2006. The topic of article "Hokuetsu Mill refuses to sell to Mitsubishi paper".

Memahami ACFTA dari Perspektif ‘Masyarakat Jaringan’

Muhtar Habibi

Abstract

This paper tries to explain the ACFTA from the perspective of the network society. This paper argues, the establishment of ACFTA is an effort to expand capital in Cina-ASEAN region which is supported by both MNC and a network of political-economic elites who embrace neo-classical paradigm, especially export-oriented industrialization strategy. The development of Information and Communication Technology (ICT) has enabled the implementation of the MNC's global production using 'global commodity chain'. At the same time, political elites need the flow of capital to boost exports and spur economic growth. They believe that everything that can attract foreign investment needs to be done. One of them is to eliminate trade barriers and create stability in the region to ensure smooth production of foreign investors. Cooperation between the MNC with the political economic elites in both regions finally managed to encourage the formation of ACFTA. Under such a condition, inequality between economic and political elites on one hand, and the masses, on the other in the two regions widened. Political economic elites in both regions are embodied in the dominant network to enjoy more fruits of growth, while the mass largely enjoy just the remainder of the development cake. Today, the gap is not only evident between countries, but also between networks of people. Only by establishing and strengthening alternative networks, can the exploitative effects of dominant networks be minimized.

Keywords: ACFTA, network society, export-oriented industrialization, inequality, alternative network

Pendahuluan

ACFTA (ASEAN-Cina Free Trade Area) adalah isu yang mengundang pro dan kontra pada medio awal tahun 2010. Berbagai tanggapan, baik yang sepakat maupun yang menolak perjanjian perdagangan bebas ASEAN-Cina itu hampir tiap hari menghiasi media massa cetak dan elektronik. Pro-kontra biasanya berakar pada dua argumen yang saling bertolak belakang. Bagi mereka yang setuju dengan ACFTA, perjanjian itu dilihat dapat meningkatkan aliran investasi asing dari Cina dan mendorong naiknya volume ekspor. Selain itu, perdagangan bebas kawasan juga diharapkan mendorong sektor

domestik untuk lebih meningkatkan daya saing produknya. Sebaliknya, bagi mereka yang menolak ACFTA, keberatan yang sering dikemukakan adalah kekhawatiran terhadap industri dan perdagangan domestik yang akan gulung tikar karena tidak mampu bersaing dengan produk Cina yang dikenal murah. Perdebatan ini sebenarnya mengasumsikan bahwa aktor-aktor yang dijadikan sebagai unit analisis adalah negara. Bagi yang sepakat, ACFTA akan menguntungkan Indonesia, sementara bagi yang menolak, Cina yang akan meneguk lebih banyak keuntungan. Asumsi semacam ini sudah tidak memadai lagi untuk melihat realitas yang ditandai globalisasi ekonomi di mana unit-unit ekonomi global tidak lagi didominasi negara saja, tapi juga *Multi-National Corporation (MNC)*.

Oleh karena itu, daripada berupaya mengidentifikasi siapa yang diuntungkan dan dirugikan berdasarkan unit negara, tulisan ini berpendapat, yang diperlukan adalah mengidentifikasinya menggunakan basis 'jaringan'. Dalam pendekatan jaringan, unit analisis adalah keterkaitan orang dalam suatu jalinan kepentingan bersama yang melampaui batas-batas tradisional seperti negara, kedaerahan, etnis, dan agama. Pendekatan jaringan mulai relevan untuk memahami masyarakat yang telah berubah. Berkembangnya teknologi informasi telah meredefinisi ruang dan waktu. Proses redefinisi ini mendorong transformasi masyarakat tidak hanya pada bidang ekonomi, tapi juga politik, sosial dan budaya. Lahirnya ekonomi jaringan, negara jaringan, hingga kawasan perdagangan bebas menandai proses transformasi ini. Tapal batas tradisional seperti etnis dan agama mulai mengabur dengan mengentalnya kepentingan bersama yang melampaui batas-batas tersebut. Diperlukan sebuah pendekatan baru dalam melihat realitas yang berubah. Oleh karena itu, mungkin akan memberikan manfaat jika kita menggunakan perspektif jaringan untuk memahami pembentukan kawasan perdagangan bebas seperti ACFTA. Dengan menggunakan perspektif jaringan, tulisan ini berupaya mengidentifikasi aktor-aktor yang diuntungkan dan dirugikan dari terbentuknya ACFTA. Pertanyaan-pertanyaan yang berusaha dijawab dalam tulisan ini adalah bagaimana perspektif masyarakat jaringan menjelaskan terbentuknya ACFTA? Bagaimana dampak ACFTA bagi masyarakat di kawasan? Lalu bagaimana perubahan dapat dilakukan?

'Network Society': Sudut Pandang Melihat Masyarakat Kontemporer

Masyarakat kontemporer tentu telah berubah dan berbeda dengan masyarakat setengah abad yang lalu. Sejak munculnya teknologi informasi, transformasi masyarakat terus berlangsung secara massif. Tidak hanya dalam bidang ekonomi, tapi juga politik, sosial dan budaya. Pemahaman terhadap perubahan ini telah dikemukakan oleh banyak pengamat, salah satu yang menyita perhatian adalah Manuel Castel dengan teorinya tentang 'masyarakat

jaringan'¹. Merujuk pada Castells (2010), kemajuan teknologi informasi telah mengubah sifat ekonomi, negara dan masyarakat.

Di bidang ekonomi, Castells melihat tiga ciri kontemporer yang membedakannya secara fundamental dari era sebelumnya. Castells menyebut ekonomi pada era sekarang berciri: informatif, global, dan bersifat jaringan (2010: 77). Informatif karena daya saing unit ekonomi (baik individu, perusahaan, negara, maupun kawasan) ditentukan oleh kapasitas mereka dalam membentuk, memproses, dan mengaplikasikan pengetahuan yang berbasis informasi. Ekonomi saat ini juga bersifat global mengingat kegiatan inti dari produksi, konsumsi, distribusi, dan komponen penopangnya (dari mulai modal, tenaga kerja, bahan material, manajemen, informasi, teknologi dan pasar) diorganisasikan secara global, baik secara langsung maupun melalui jaringan terkait di antara agen ekonomi. Selanjutnya ekonomi saat ini juga ditandai oleh sifat jaringan. Produktivitas ekonomi ditentukan oleh kompetisi antar jaringan bisnis dalam sebuah jaringan global. Castells memberi contoh bagaimana 'perusahaan jaringan' yang memainkan peran penting dalam perekonomian global. Sekarang banyak perusahaan besar yang melakukan desentralisasi, melakukan subkontrak dengan usaha kecil dan menengah, atau melakukan *strategic alliance* dengan sesama perusahaan besar. Intinya, unit-unit ekonomi dikaitkan dalam sebuah jaringan. Dalam jaringan seperti ini, orientasi bukan lagi pada tugas, tapi pada penyelesaian proyek. Proyek satu selesai, susunan pemain akan berganti baik dari perusahaan besar maupun dari usaha kecil dan menengah. Ringkasnya, unit produksi bukan lagi perusahaan, tapi proyek².

Selain bidang ekonomi, kemajuan teknologi informasi juga telah mengubah sifat negara. Menurut Castells, negara dalam suatu masyarakat jaringan berubah menjadi 'negara jaringan' (2000: 14). Pada satu sisi, negara cenderung membangun kerjasama antarnegara dan membagi kedaulatan untuk memperoleh pengaruh. Ini bisa dilihat dengan munculnya EURO,

1 'Masyarakat jaringan' adalah karya pertama Castells dalam trilogi bukunya tentang masyarakat informasi. Buku kedua yang berjudul *The Power of Identity*, menggambarkan kekuatan identitas dalam sebuah masyarakat jaringan. Castells melihat munculnya masyarakat jaringan dan makin menguatnya identitas sebagai pertarungan kekuasaan, telah menentukan bentuk globalisasi, geopolitik dan transformasi social di awal abad 21. Karya Castells yang ketiga diberi titel *End of Millennium*. Ulasan dalam buku ketiga ini menjelaskan kecenderungan statisme yang makin menguat, jaringan kriminalitas ekonomi global yang terus berkembang, dan kecenderungan deregulasi global sebagai dampak globalisasi. Selengkapnya lihat: (M. Castells, 2010, *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. II*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Company). Juga (M. Castells, 2010, *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. III..* Oxford, UK: Blackwell Publishing Company).

2 Mengenai sifat jaringan dalam perusahaan global dapat dilihat diantaranya Coe, et.all (2004) yang mengamati jaringan produksi global perusahaan mobil BMW; Yeung (1997) yang menggambarkan jaringan produksi perusahaan Hong Kong di Asia Tenggara; juga Felker (2003) yang menjelaskan perubahan produksi global yang dilakukan Multi-National Corporation (MNC) di Asia Tenggara.

NATO, dan berbagai *regional trade agreement* lainnya, termasuk ACFTA. Pada sisi lain, untuk memperoleh legitimasi, negara melakukan transfer kekuasaan, mendesentralisasikan kewenangan dan sumberdaya pada level nasional, daerah, dan pemerintahan lokal, dan juga pada NGO. Peran lembaga non-negara dalam arena internasional yang berpengaruh dan bersumberdaya telah merubah negara yang baru ini. Negara di zaman informasi adalah 'negara jaringan', negara membuat jaringan kompleks dalam pembagian kekuasaannya. Melakukan negosiasi pengambilan keputusan dengan lembaga politik, MNC maupun LSM dari tingkat internasional, nasional, daerah hingga lokal.

Bagi Castells, pergeseran-pergeseran yang terlihat pada dimensi ekonomi dan negara mengindikasikan munculnya sebuah masyarakat baru: 'Masyarakat Jaringan'. Castells (2000: 1) mendefinisikannya sebagai berikut: *"The network society is a specific form of social structure tentatively identified by empirical research as being characteristic of the information age"*. Ciri spesifik yang dimaksud Castells adalah adanya rangkaian keterhubungan antar titik. Titik sendiri adalah: *"...the point at which a curve intersects itself"* (2010: 501). Beberapa titik ini dapat dilihat secara konkret pada pasar modal di New York yang terhubung dalam jaringan aliran modal yang merentang dari Tokyo, London, Berlin, Dubai, Shanghai, Jakarta, dan titik-titik dalam jaringan modal yang lain. Atau geng jalanan, pengedar narkoba, pencucian uang yang berhubungan dalam suatu jaringan kejahatan Multi-nasional yang terbentang dari Meksiko, New York, Amsterdam, Teheran, Jakarta, hingga Hongkong.

Dalam logika jaringan, pekerjaan dilakukan secara terdesentralisasi, kewenangan pengambilan keputusan dibagi kepada titik-titik yang terjalin dalam jaringan. Tidak ada pusat dalam konteks seperti ini. Jaringan bekerja menggunakan logika binari, inklusi atau eksklusif (Castells, 2000: 15). Semua yang terhubung dalam jaringan dianggap berguna dan penting bagi jaringan. Sementara yang diluar jaringan dianggap tidak ada. Titik-titik yang berada di luar jaringan mesti dianggap tidak relevan bagi kepentingan jaringan. Bahkan perlu dimusnahkan jika berpotensi mengganggu pencapaian tujuan jaringan. Anggota atau titik-titik dalam jaringan yang 'tidak bekerja' akan diganti dengan titik baru. Dari sinilah muncul susunan jaringan baru. Kegiatan investor memindahkan investasinya dari satu negara (titik) ke negara (titik) lain adalah contoh konkret perubahan susunan jaringan ini.

Meskipun tidak ada 'pusat', namun satu titik mungkin lebih penting dibanding titik yang lain. Suatu titik menjadi lebih penting dari titik yang lain bukan karena struktur hirarkis,³ tapi karena kelebihanannya dalam menyerap

3 Ini juga berlaku pada perusahaan bisnis yang dimiliki negara. Begitu masuk dalam jaringan, State-Owned Enterprise (SOE) dituntut untuk memiliki logika dan manajemen yang sama dengan yang digunakan jaringan dominan (MNC). SOE di Cina melakukan reformasi besar-besaran di tahun 1980-an untuk mengikuti 'aturan main' dalam strategi Expor-oriented Industrialization (EOI) yang dipelopori MNC. Selengkapnya lihat Lin & Germain (2003: 1134-1135).

dan mengolah informasi secara efisien. Ketika suatu titik bekerja di bawah standar, ia akan digantikan oleh titik jaringan yang baru. Dengan demikian, pentingnya suatu titik tidak ditentukan oleh suatu ciri khusus tertentu, tapi lebih karena kemampuannya untuk dipercaya oleh jaringan dalam berbagi informasi. Jadi dalam pemahaman seperti ini, suatu titik yang penting bukanlah 'pusat', tetapi lebih sebagai 'switchers', pemindai gelombang informasi yang mengikuti logika jaringan daripada logika perintah (Castells, 2000: 15). Pasar uang di London mungkin lebih penting dari pasar uang di Jakarta. Akan tetapi, beroperasinya jaringan pasar keuangan global akan terganggu jika satu titiknya (Jakarta) mengalami disfungsi. Semua titik dalam jaringan saling membutuhkan. Ada hubungan saling-ketergantungan antar titik. Tidak ada titik yang mendominasi secara sistemik.

Jika tidak ada pusat, lalu siapa yang menetapkan tujuan dan memastikan seluruh anggota jaringan berupaya meraih tujuan itu? Aturan siapa yang harus diikuti? Castells menjelaskan bahwa jaringan bersifat 'automaton' (2000: 16). Pada awalnya, aktor-aktor sosial saling bersaing dan berjuang untuk mendesakkan tujuannya masing-masing agar diadopsi sebagai tujuan jaringan. Selanjutnya, pemenang dari perjuangan itulah yang tujuannya akan ditetapkan sebagai tujuan jaringan. Sekali tujuan jaringan telah ditetapkan, aktor yang lain akan mengikuti. Jika ada aktor yang tidak setuju dan punya tujuan lain, ia bisa keluar dari jaringan dan membangun jaringan baru.⁴

Menurut Castells, pada dasarnya, 'jaringan' adalah bentuk pengorganisasian yang tidak baru. Di satu sisi, jaringan memudahkan organisasi untuk adaptif dan fleksibel terhadap lingkungan yang berubah. Namun di sisi lain, sifat jaringan menyulitkan fungsi koordinasi dan fungsi optimalisasi sumberdaya pada tujuan tertentu dalam mengelola kompleksitas lingkungan. Namun Castells menyatakan, sejak adanya teknologi informasi, jaringan tetap dapat fleksibel sehingga lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan. Sementara pada saat bersamaan, jaringan yang ditopang teknologi informasi memungkinkan koordinasi dan mengelola kompleksitas dalam suatu sistem interaksi timbal-balik dan pola komunikasi dari manapun dan kapanpun (Castells, 2010: 15).

Dengan ini, Castells ingin menyatakan bahwa munculnya teknologi informasi adalah kondisi pendorong utama bagi lahirnya masyarakat jaringan, meskipun bukan faktor satu-satunya. Teknologi informasi telah mendorong lahirnya jaringan informasi. Ini yang menjadikan kita berada dalam jaman informasi. Yang dimaksud Castells (2000: 5-6) dengan jaman informasi adalah: "...a historical period in which human societies perform their

4 Dalam konteks ACFTA, anggota jaringan pada dasarnya memiliki peluang untuk keluar dan membentuk jaringan baru. Namun karakter jaringan dominan yang menguasai sebagian besar sumberdaya membatasi pilihan negara yang ingin keluar. Ketergantungan titik (negara) terhadap aliran sumberdaya dari jaringan (Foreign Direct Investment/FDI) membuat suatu titik berpikir ulang sebelum memutuskan keluar dan mendirikan jaringan alternatif (baru).

activities in a technological paradigm constituted around micro-electronic-based information/communication technologies and genetic engineering”..

Jaringan informasi pada gilirannya telah mengubah persepsi manusia terhadap ruang dan waktu (2000: 13-14). Terjadi redefinisi terhadap dua konsep itu. Waktu kini dibuat menjadi tidak terbatas. Di satu sisi, waktu ditekan untuk menghasilkan sesuatu secara serba instan. Slogannya menjadi ‘*time is money*’. Sementara di sisi lain, waktu dibuat tidak berurutan, menjadi pola acak. Dengan hadirnya serbuan tayangan multimedia, urutan masa lalu, masa kini, dan masa depan menjadi kabur. Tayangan waktu dulu bisa ditampilkan kembali untuk seolah-olah dianggap sebagai masa kini. Tayangan masa kini bisa dirangkai sedemikian rupa untuk memberikan bayangan masa depan. Redefinisi juga terjadi terhadap ruang. Ruang kini dibuat menjadi tidak berarti dengan hadirnya teknologi informasi. *Video conference, chatting* telah digunakan secara meluas di berbagai bidang kehidupan untuk memangkas ruang. Redefinisi ruang dan waktu yang dimungkinkan oleh lahirnya teknologi informasi inilah yang menjadikan logika jaringan tertanam sebagai karakter menonjol dalam masyarakat kontemporer. Karakter jaringan ini pula yang perlu kita perhatikan dalam memahami munculnya berbagai kawasan perdagangan bebas, termasuk ACFTA. Untuk melihat karakter jaringan dalam ACFTA, kita perlu terlebih dahulu memahami Cina kontemporer dan alasannya mengusulkan ACFTA.

Memahami Cina

Cina dalam satu dekade terakhir sering digambarkan sebagai ‘raksasa baru’ ekonomi dunia. Sejak reformasi ekonomi tahun 1978, pertumbuhan ekonomi Cina mencapai yang tertinggi dengan rata-rata 10% per tahun sejak 1990-an (Yue, 2004: 1). Tingkat GDP (*Gross Domestic Product*) Cina juga mengalami peningkatan signifikan. Pertumbuhan GDP Cina rata-rata sejak 1990-2001 mencapai 10% per tahun. Pertumbuhan GDP diproyeksikan akan terus berlanjut pada level 7% per tahun dalam 10-15 tahun mendatang (Yue, 2004: 2). Dalam 15 tahun dari 1995-2005, rata-rata pertumbuhan GDP Cina adalah 8,7%. Sementara India hanya 4% dan negara berkembang lain di Asia hanya 2,7% (Dollar, 2007: 4). GDP Cina meningkat empat kali lipat selama 20 tahun (1978-1995). Pendapatan per kapita riil meningkat lebih dari tiga kali di perkotaan dan hampir empat kali di daerah pedesaan. Dari tahun 2003, Cina menjadi negara perdagangan dan ekspor ekonomi terbesar keempat di dunia dari yang sebelumnya peringkat 23 pada tahun 1978 (Yao, 2005: 85).

Cina telah menjadikan dirinya sebagai salah satu negara adidaya ekonomi bersama Amerika, Jepang, dan Uni Eropa. Cina menjadi produsen terbesar bagi produk-produk primer, seperti biji-bijian, daging, benang dan kapas, kacang, buah, baja, batubara, semen, pupuk kimia, dan televisi. Pada

tahun 2003, Cina memproduksi lebih banyak baja dan produk baja daripada kombinasi output dari ekonomi terbesar di dunia: Amerika dan Jepang (Yao, 2005: xv).

Berubahnya Cina dari negara yang terbelakang menjadi salah satu pemain ekonomi terbesar di dunia tidak dapat dilepaskan dari diadopsinya strategi pembangunan '*open door policy*' (Weatherly, 2006: 12). Strategi ini mulai diterapkan setelah pergantian pemimpin Cina dari Mao Zedong ke Deng Xiaoping tahun 1978. Pada masa Mao, dengan pendekatan sosialis dalam perekonomian, harga dikontrol secara ketat oleh negara dan industri substitusi impor dilakukan (Yao, 2005: 92). Masa sebelum reformasi ekonomi ini ditandai oleh transformasi sistem feodal yang didominasi dengan kepemilikan pribadi menjadi sistem sosialis yang ditandai dengan kepemilikan bersama dalam Komunitas Rakyat⁵. Selain itu, terdapat beberapa gerakan politik yang berupaya melakukan transformasi menuju sistem sosialis: reformasi tanah (1949-1952), *Great Leap Forward* (1958-1961), dan Revolusi Kebudayaan (1966-1976). Gerakan-gerakan itu lebih sering diasosiasikan dengan karisma Mao yang mengendalikan perjuangan. Pada masa ini, pembangunan ekonomi memang penting, tapi Mao selalu berusaha mencapai tujuan ekonomi dengan cara politis.

Strategi pembangunan seperti ini ternyata tidak memuaskan bagi banyak penerus Mao. Setelah ditetapkan sebagai pengganti Mao, Deng Xiaoping mengeluarkan pernyataan yang terkenal: "tidak jadi soal kucing itu berwarna hitam atau putih, yang penting ia dapat menangkap tikus" (Hughes, 2002: 3). Pernyataan ini menyiratkan sejarah baru bagi Cina. Ideologi tidak lagi jadi hal penting, yang penting bisa memberikan hasil yang memuaskan. Deng Xiaoping pun segera melakukan reformasi ekonomi. Pemilikan bersama dalam bidang pertanian dilucuti dan tanggungjawab produksi diserahkan pada industri yang dipimpin oleh negara. Petani diberi alokasi tanah untuk individual dan berhak menjual sebagian tanahnya melalui mekanisme pasar. Perusahaan swasta domestik dan asing didorong untuk menciptakan kompetisi dan meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya. Industri substitusi impor dan pemenuhan kebutuhan sendiri diganti dengan industri berorientasi ekspor dan keterbukaan terhadap investasi asing agar teknologi modern dan kemampuan manajerial dan praktik organisasi terbaik berlevel internasional dapat diterapkan di Cina. Berbagai metode reformasi itu dilakukan secara bertahap dengan cara *trial and error* (Yao, 2005: 22-23).

Pergeseran strategi pembangunan ini sangat dipengaruhi oleh logika ekonomi neo-klasik. Upaya untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup masyarakat dilakukan dengan menggenjot pertumbuhan ekonomi.

5 Pendapatan dari pertanian kolektif dialokasikan kepada tiap tim produksi yang terdiri dari 25-30 rumah tangga. Pendapatan didasarkan pada kebutuhan rumah tangga dan akumulasi poin kerja yang dicatat tiap hari. Disini bobot 'distribusi berdasar kebutuhan rumah tangga' dan 'berdasarkan pekerjaan' berbeda antar daerah dan waktu (Benjamin et, all, 2005: 6).

Pertumbuhan ekonomi diharapkan dapat meningkatkan hasil produksi masyarakat (*Gross Domestic Product/GDP*). Kapasitas produksi yang membesar akan menyerap banyak tenaga kerja. Ini diharapkan dapat mengurangi pengangguran. Pada saat bersamaan, upah yang diterima dapat meningkatkan daya beli masyarakat. Konsumsi yang tinggi akan merangsang produksi selanjutnya dan ekspansi produksi akan menyerap tenaga kerja lebih banyak lagi, dan begitu seterusnya. Pada gilirannya, persoalan kemiskinan akan teratasi dengan sendirinya. Pertumbuhan tinggi akan menghasilkan *'trickle down effect'* bagi masyarakat miskin.

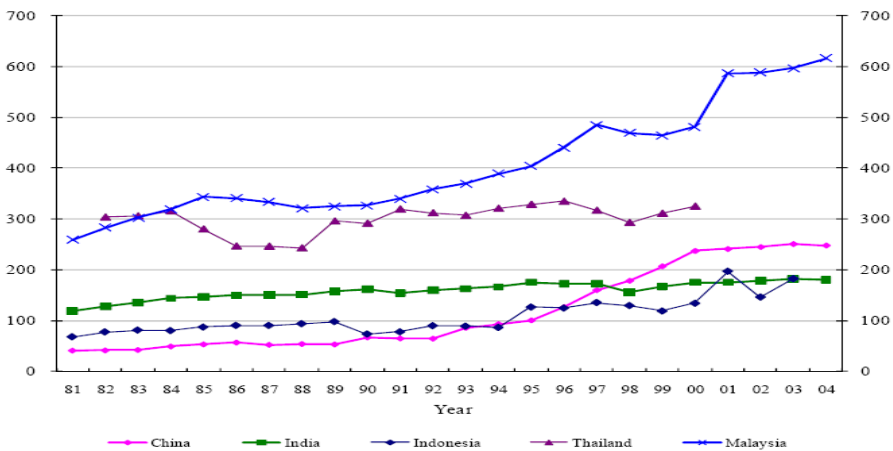
Pertumbuhan ekonomi hanya dapat ditingkatkan jika terdapat beberapa faktor produksi tersedia: tanah, teknologi, tenaga kerja, dan terakhir yang dianggap terpenting adalah modal (uang). Tanah tentu saja tersedia melimpah di negeri daratan terluas di muka bumi itu. Begitu pula lautan tenaga kerja yang siap mengisi barak-barak pabrik di seantero Cina. Namun faktor produksi kedua dan terakhirlah yang kurang dimiliki Cina. Untuk tujuan itu, Cina melihat bahwa dua faktor produksi itu hanya bisa dipenuhi sekaligus melalui investasi asing. Investasi asing tidak hanya akan menyediakan modal bagi pendirian infrastruktur baru (jalan, listrik, pabrik) bagi sarana produksi, tapi juga diharapkan dapat menularkan teknologi canggih yang digunakan kepada Cina.

Pentingnya investasi asing telah membuat Cina melakukan berbagai upaya untuk menarik investor. Sejak Juli 1979, Cina melansir kebijakan membentuk kawasan ekspor khusus di Zhuhai, Shantou, dan Shenzhen di Provinsi Guangdong serta Xiamen di Provinsi Fujian. Mei 1980, zona kawasan ini diganti namanya menjadi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Sedangkan empat belas kota di sepanjang pantai, bersama-sama dengan pulau Hainan ditetapkan sebagai "kota-kota bebas" yang setaraf kedudukannya dengan kawasan ekonomi khusus (Nainggolan, 1995: 152). Di kawasan-kawasan tersebut, pemerintah setempat (pemerintah daerah) diizinkan untuk mengambil langkah-langkah untuk mendorong pengembangan ekonomi tanpa perlu persetujuan dari pemerintah pusat. Selain itu, kepemilikan swasta dan investasi asing disahkan di kawasan-kawasan ini. KEK dan kota-kota terbuka ini secara efektif menjadi laboratorium bagi investasi asing dan campuran (Wong&Chu,1985:7). Pada tahap selanjutnya Cina membuka 54 kawasan pengembangan ekonomi dan teknologi tingkat nasional serta kawasan industri yang menikmati kebijakan khusus.

Selain pembukaan KEK, upaya menarik investasi asing dilakukan Cina dengan membangun infrastruktur dan mengembangkan sumberdaya manusia yang terampil. Namun tentu saja menciptakan stabilitas sosial-politik adalah kunci utama bagi pembentukan iklim investasi yang baik. Untuk kepentingan ini, pemerintahan Cina menjalankan pemerintahan tersentral dengan mengesampingkan demokrasi. Kebijakan dibuat secara tertutup. Kebebasan politik masyarakat dibatasi meskipun ada desentralisasi ekonomi

dan administrasi (Landry, 2008). Kelompok masyarakat yang menuntut demokratisasi bahkan direspon dengan aksi represif.⁶ Buruh industri yang berpotensi menciptakan gejolak industrial, dikondisikan dalam satu wadah (*All Cina Federation of Trade Unions*) agar mudah dikontrol pemerintah. Buruh murah yang terkontrol menjadi keunggulan komparatif Cina dalam menarik investasi (Gabriel, 2006; Yang, Chen and Monarch, 2009; Antentas and Vivas, 2008; Yu, 2009). Tidak mengejutkan jika buruh di Cina ternyata menerima upah terendah diantara rekan mereka di negara-negara berkembang lainnya (Yang, Chen dan Monarch, 2009: 33-34).

Grafik 1.
Perbandingan Upah Bulanan Buruh Industri Cina dengan Beberapa Negara Asia Lain
(dalam nilai US \$ tahun 2007)



Sumber: Yang, Chen & Monarch (2009: 34)

Seperti yang terlihat dalam grafik 1, upah buruh industri Cina bahkan masih lebih rendah dari rekan mereka di Thailand, India, apalagi Malaysia. Upah di Cina hanya sedikit di atas Indonesia, itu pun baru dimulai sejak dekade 1990-an. Kondisi ini akan semakin buruk jika dibandingkan dengan negara industri maju di Asia lainnya seperti Hongkong, Singapura, Jepang, dan Korea Selatan. Pada tahun 2007, upah buruh industri Cina hanya sekitar 7% dari buruh Jepang, 8-9% buruh Korea dan Singapura, dan hanya sekitar 18-21% dari upah buruh di Taiwan dan Hongkong (Yang, Chen and Monarch,

6 Contoh paling tragis adalah tragedi Tiananmen 1989. Tragedi ini merupakan pembantaian massal yang dilakukan militer Cina terhadap ribuan demonstran di lapangan Tiananmen. Seratus ribuan mahasiswa, buruh dan berbagai kelompok lainnya menuntut demokratisasi politik seperti yang terjadi di Rusia. Demonstran menolak liberalisasi ekonomi yang dijalankan dengan cara otoriter. Tragedi ini bahkan telah menunda pembicaraan tentang rencana bergabungnya Cina ke dalam WTO (Hughes, 2002: 12)

2009: 17). Tidak hanya upah yang rendah, buruh di Cina juga sering dipaksa untuk bekerja selama 12-16 jam sehari pada masa puncak permintaan produksi (Bernardino, 2004: 8). Upah rendah, kondisi kerja yang buruk, jaminan keselamatan dan kesehatan kerja yang tidak memadai, dan pelanggaran terhadap peraturan ketenagakerjaan⁷ oleh perusahaan nampaknya adalah realitas harian yang harus dihadapi buruh-buruh di Cina (Antentas & Vivas, 2008).⁸

Sejak reformasi ekonomi, buruh Cina menghadapi kerentanannya yang makin besar setelah penerapan pasar kerja fleksibel ala neoliberal (Gabriel, 2006: 43). Orang-orang dibiarkan bersaing secara bebas memperebutkan pekerjaan. Di tengah lautan pencari kerja yang terus bertambah sementara penawaran kerja relatif tetap, upah cenderung ditentukan pada tingkat yang rendah. Di tengah kondisi seperti ini, buruh tidak memiliki perlindungan substantif terhadap hak mereka. Organisasi buruh yang independen dari birokrasi negara tidak diijinkan berdiri (Yu, 2009). Seorang pengamat menyatakan:

“CPC ideology claims that the party represents the interests of the working people. Unfortunately for those who must depend on wage labor employment for their livelihood, there is no mechanism by which to change representatives. The combination of factors working against the bargaining position of workers in this new capitalist labor power market is such that it is epitomized by relatively low wage rates and relatively high rates of exploitation” (Gabriel, 2006: 43).

Sejumlah upaya yang dilakukan pemerintah Cina itu ternyata berhasil mendatangkan investasi asing dalam jumlah besar. Investasi asing melalui Foreign Direct Investment (FDI) pada akhir 1982 memang hanya mencapai \$0.64 milyar. Namun angka ini meningkat secara bertahap dan mencapai \$4.37 milyar pada tahun 1991. Setelah pawai Deng Xioping yang terkenal ke kawasan selatan Cina pada tahun 1992, FDI mulai meningkat secara signifikan. Pada tahun itu, FDI mencapai \$11.3 milyar dan terus meningkat menjadi \$27.5 milyar pada tahun 1993, \$33.8 milyar tahun 1994 dan \$53.5 milyar pada

7 *Cina Labor Watch*, lembaga pemantau hak buruh yang berbasis di New York, telah melaporkan sejumlah pelanggaran hak-hak buruh yang bertentangan dengan pernyataan resmi pemerintah. Pelanggaran dilakukan oleh berbagai perusahaan asing seperti Wal-Mart, Mc Donalds, Dell computers, Kodak, dan Samsung. Mereka menolak memberi ijin bagi pendirian serikat buruh di perusahaannya, meskipun ini dijamin dalam peraturan hukum di Cina. Bagi buruh yang berusaha memperjuangkan hak-haknya, mereka biasanya berakhir di penjara, khususnya jika mereka berani merusak apa yang telah dijanjikan pemerintah Cina bagi investor asing (Bernardino, 2004: 8).

8 Contoh mengerikan dari kondisi buruh di Cina terlihat di perusahaan Foxconn. Di pabrik milik Taiwan yang terletak di Shenzhen itu, buruh dipaksa bekerja dalam sistem kerja di luar perikemanusiaan. Tempat kerja/tidur yang sempit, udara pengap, tempat peturasan yang berbau menyengat, kerja lebih dari 8 jam dengan pengawasan yang sangat ketat (kamera dimana-mana), hukuman sangat berat bagi buruh yang terlambat dan dengan upah yang rendah, adalah kondisi harian yang harus dihadapi buruh di pabrik itu. Ironisnya, pabrik itu adalah penghasil produk ternohor: Apple, Dell computers dan Hewlett Packard. Tidak mengejutkan jika kasus bunuh diri buruh di pabrik itu akhirnya mengguncang perhatian buruh-buruh Cina yang lain (Wibowo, 2010).

tahun 2003 (Yao, 2005: 92). Angka ini terus bertambah mencapai \$79,1 milyar pada tahun 2005, \$78,1 milyar pada tahun 2006, tahun 2007 sebesar \$138,4 milyar dan telah mencapai \$147,7 milyar pada tahun 2008. Tahun 1995, Cina menjadi negara terbesar kedua penerima FDI setelah Amerika Serikat. Pada tahun 1998, Cina menerima 28% dari aliran FDI di seluruh dunia. Cina menjadi semakin terbuka terhadap FDI dibanding Negara berpendapatan rendah lainnya (Yao, 2005: 90).

Strategi Cina untuk membuka diri terhadap FDI ini bersinggungan dengan keinginan untuk menggenjot Ekspor. Perusahaan-perusahaan swasta asing maupun domestik diarahkan untuk berorientasi ekspor. Pada tahun 2002, 220 ribu perusahaan asing beroperasi di Cina dengan memberi nilai tambah industri sebesar \$ 809 milyar dan nilai ekspor \$ 170 milyar. Sekitar 500 *Transnational Corporation (MNC)* terbesar di dunia versi majalah *Fortunes* ada di Cina⁹. Meskipun beberapa perusahaan asing beroperasi di sektor yang memiliki nilai tambah tinggi bagi industri seperti permobilan, kesehatan, kimia dan elektronik, sebagian besar investasi asing terkonsentrasi pada orientasi ekspor manufaktur yang padat karya, seperti produksi mainan, pakaian, sepatu dan kulit. Perusahaan-perusahaan asing ini memperkerjakan sekitar 23,5 juta buruh yang mewakili 11% angkatan kerja pada tahun 2002 (Bernardino, 2004: 6). Banyak perusahaan asing ini yang dipusatkan di area proses ekspor dan manufaktur dalam wadah KEK, kota terbuka dan pulau Hainan.

Hasilnya, total ekspor meningkat secara dramatis dari \$18.2 milyar pada tahun 1980 menjadi \$194.9 milyar saat tahun 1999. Setelah bergabung dengan *World Trade Organization (WTO)* tahun 2001, ekspor Cina makin meroket. Pada tahun 2003, ekspor total mencapai \$438.4 milyar. Peringkat total ekspor Cina naik dari nomor enam tahun 2001 menjadi peringkat lima di tahun 2002 dan peringkat empat setahun berikutnya. Selain itu, ekspor manufaktur Cina naik signifikan dari 49,9 % pada tahun 1980 menjadi 91,2% pada tahun 2002 (Yao, 2005: 93). Kinerja ekspor Cina ini telah menyamai prestasi Taiwan dan Korea di era 1960 dan 1970-an.

Peran MNC sangat vital dalam melonjaknya ekspor Cina ini (Yao, 2005). Pada awal 1980-an, peran MNC memang dapat diabaikan dengan hanya menyumbang 1-5% dari total ekspor. Namun jumlah ini segera meningkat menjadi \$ 148,8 milyar atau 31,7% dari total ekspor pada tahun 1995. Naik menjadi \$ 249,2 milyar atau 47,9% pada tahun 2000. Sumbangan MNC bahkan telah melebihi separuh dari total ekspor Cina pada tahun 2002 dengan nilai \$ 325,6 milyar atau 52,2% (tabel 1).

⁹ Pada tahun 2004, 25 MNC telah menempatkan Kantor Pusat Regional mereka di Beijing, diantaranya Motorola, Hewlett-Packard, ABB, Ericsson dan Microsoft. Sementara 137 MNC lainnya telah menempatkan kantor perwakilan mereka di ibukota Cina itu.

Tabel 1. FDI Cina, ekspor dan strukturnya 1980-2003

| <i>Tahun</i> | <i>FDI Aktual (\$bn)</i> | <i>Total ekspor (\$bn)</i> | <i>Ekspor oleh investasi perusahaan asing (%) terhadap total ekspor as % of total</i> | <i>Ekspor Manufaktur (%) terhadap total ekspor</i> |
|--------------|--------------------------|----------------------------|---|--|
| 1980 | 0.2 | 18.2 | 0.0 | 49.7 |
| 1985 | 2.0 | 27.4 | 1.1 | 49.4 |
| 1986 | 2.2 | 30.9 | 1.6 | 63.6 |
| 1987 | 2.6 | 39.4 | 3.0 | 66.5 |
| 1988 | 3.7 | 47.5 | 5.2 | 69.7 |
| 1989 | 3.8 | 52.5 | 8.3 | 71.3 |
| 1990 | 3.8 | 62.1 | 12.5 | 74.4 |
| 1991 | 4.7 | 71.8 | 16.8 | 77.5 |
| 1992 | 11.3 | 85.0 | 20.4 | 79.9 |
| 1993 | 27.5 | 91.8 | 27.5 | 81.8 |
| 1994 | 33.8 | 121.0 | 28.7 | 83.7 |
| 1995 | 37.7 | 148.8 | 31.7 | 85.6 |
| 1996 | 41.7 | 151.1 | 40.7 | 85.5 |
| 1997 | 44.2 | 182.7 | 40.9 | 86.9 |
| 1998 | 44.8 | 183.7 | 44.0 | 88.8 |
| 1999 | 40.3 | 194.9 | 45.4 | 89.8 |
| 2000 | 40.7 | 249.2 | 47.9 | 89.8 |
| 2001 | 46.9 | 266.1 | 50.1 | 90.1 |
| 2002 | 52.7 | 325.6 | 52.2 | 91.2 |
| 2003 | 53.5 | 438.4 | n.a. | n.a. |

Sumber: Yao (2005: 94)

Upaya memacu pertumbuhan ekonomi dengan cara memperbesar ekspor yang digerakkan oleh investasi asing ini telah membuat Cina mengalami ketergantungan terhadap aliran investasi asing (FDI). Menurut studi Graham & Wada (2002), FDI di Cina secara signifikan telah berkontribusi terhadap pertumbuhan produksi di negara itu. Ini bisa dilihat dari sumbangan provinsi pesisir Cina yang penuh FDI menyumbang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dibanding provinsi pedalaman yang miskin FDI (Graham & Wada, 2002: 14). Tidak pelak, ketika FDI terganggu, pertumbuhan ekonomi juga terganggu. Contoh jelas dari ketergantungan terhadap FDI ini dapat dilihat ketika krisis keuangan tahun 2008 menimpa Cina. Aliran FDI menurun pada enam bulan di masa krisis (November 2008-April 2009). Pada bulan April 2009, aliran FDI ke Cina turun 22,5% dibanding April 2008 yang menyumbang 70,2%. Ini membawa pengaruh signifikan pada perdagangan Cina. Perdagangan Cina pun menurun dalam enam bulan di masa krisis (November 2008-April 2009). Ekspor-impor Cina di bulan Februari 2009 turun 25,7% dan 24,1% dari periode yang sama tahun 2008. Penurunan ekspor Cina bahkan menjadi penurunan bulanan tertinggi yang pernah terjadi (Morrison, 2009: 4). Selanjutnya

pertumbuhan ekonomi juga menurun. Pada tahun 2008, pertumbuhan ekonomi Cina hanya mencapai 9%. Ini merupakan angka terendah dalam tujuh tahun terakhir. Di tahun 2007 saja, pertumbuhan ekonomi Cina masih berada pada level 13%. Sebenarnya pertumbuhan ekonomi Cina pada awal 2008 berjalan lancar dengan tingkat 10% di empat bulan pertama. Namun hantaman krisis keuangan global pada September 2008 telah menekan laju angka pertumbuhan Cina di tiga bulan terakhir 2008 yang tinggal menjadi 6,8% (BBC News, 22/1/2009).

Ketergantungan terhadap FDI telah membuat Cina semakin sulit melepaskan dirinya dari integrasi ekonomi kapitalis dunia. Ini yang menjelaskan mengapa Cina bergabung dengan WTO pada tahun 2001 (Chan, 2003). Tujuan Cina masuk WTO adalah dua sisi dari mata uang sekaligus. Memang para reformis di Cina mengharapkan kompetisi intensif internasional seiring dengan masuknya Cina ke WTO akan mempercepat reformasi perusahaan milik negara yang tidak efisien dan korup (Lin, 2002: 13). Namun demikian, tidak dapat dinafikan jika motif terbesar Cina bergabung dalam WTO adalah untuk menjamin akses ekspor Cina ke pasar-pasar di seluruh dunia disatu sisi, sementara di sisi lain, menarik investasi asing agar lebih besar masuk ke Cina (Chow, 2001: 2). *"By assuring Cina access to the world's major markets, membership in the WTO offers this emerging economy enormous advantages. With that assured access, Cina will become an even more inviting site for foreign direct investors who are focused on export as well as Chinese domestic markets"* (Hughes, 2002: 4). WTO akan memberi kesempatan bagi Cina untuk meningkatkan ekspornya ke pasar global. Selanjutnya, WTO juga akan menjadikan Cina sebagai target yang menarik dari investor internasional yang berorientasi melakukan ekspor dari Cina maupun menjual barang di pasar domestik negeri tersebut (Bader, 2002: 7). Bergabung dengan WTO adalah upaya yang diperlukan untuk melanjutkan pembangunan yang berorientasi pertumbuhan dan memberi toleransi pada kesenjangan.

Bergabungnya Cina ke WTO tentu bukannya akan menguntungkan semua sektor di Cina. Dengan bergabung dengan WTO, Cina harus pertama, menurunkan tarif impor, pada Januari 2004, Cina menurunkan tarif produk pertanian dari 35% menjadi 17%. Kedua, memberi izin bagi perusahaan asing untuk menjual produknya secara langsung dalam pasar domestik Cina. Industri asing, termasuk industri mobil dapat langsung menjual produknya ke pasar Cina tanpa harus melalui organisasi perdagangan Cina. Ketiga, membuka sektor telekomunikasi dan keuangan kepada kompetisi perusahaan asing. Perusahaan asing dapat memiliki kepemilikan hingga 40% pada sektor telekomunikasi dan perbankan (Chow, 2001: 3). Dengan ketentuan seperti ini, sektor yang paling berat terserang adalah para petani dan penduduk di daerah pedalaman yang kurang maju (Hughes, Lin and Turner, 2002: 27; Yue, 2004: 2). Mereka harus bersaing dengan produk pertanian impor dari Eropa

dan Amerika Serikat yang masih disubsidi oleh pemerintahnya. Banjirnya impor produk tersebut tentu akan menekan harga yang pada gilirannya akan menekan pendapatan petani yang sudah rendah.

Cina Melihat ACFTA

Namun bukannya berhenti sampai disini, Cina kemudian justru juga melakukan perjanjian perdagangan bebas dengan kawasan lain, yaitu ASEAN. Perjanjian ASEAN-China Trade Area (ACFTA) yang disepakati pada tahun 2002 itu telah berlaku efektif sejak Januari 2010 kemarin. Motif resmi Cina membentuk ACFTA adalah untuk memperluas kerjasama ekonomi antara Cina dengan ASEAN, sebagaimana yang disampaikan Presiden Cina Zu Rongji ketika mengusulkan pembentukan ACFTA pada pidato sidang ASEAN 28 November 1999:

"China will, in accordance with the principle of 'equality and mutual benefit, stress on results, long-term cooperation and common development', expand and deepen its mutually beneficial cooperation with ASEAN countries in various fields, especially in the economic, trade, scientific, technological, agricultural and financial fields" (ASEAN Secretariat, 1999).

Wakil Perdana Menteri Cina, Li Keqiang beberapa bulan menjelang berlakunya ACFTA lebih spesifik menyatakan motif Cina adalah untuk memfasilitasi pertumbuhan perdagangan dan investasi di kedua belah pihak.

"CAFTA marks that trade ties between China and ASEAN are to enter a new stage. We should further promote mutual economic and trade cooperation to a deeper level, as well as make joint efforts to boost the liberalization and facilitation of trade and investment. We firmly oppose trade and investment protectionism in any forms, in a purpose to advance global economic recovery and sustainable prosperity (Xinhua, 20/10/2009).

Di luar pernyataan resmi diplomatis itu, motif Cina untuk membentuk ACFTA secara lebih konkrit dapat dilihat dari kepentingannya untuk memperluas pasar bagi produk-produknya yang terus berkembang pesat. Cina makin menyadari potensi ekonomi ASEAN bagi ekspansi ekspornya. Meskipun harus ditekankan bahwa nilai ekspor Cina ke ASEAN dalam rentang 1980-2000 tidak menunjukkan angka yang besar. Pada era itu, ekspor Cina ke ASEAN-5 (Malaysia, Thailand, Indonesia, Filipina, Singapura) rata-rata hanya mencapai 6,4% dari total ekspor Cina ke seluruh dunia pada periode yang sama. Singapura menerima ekspor Cina dengan rata-rata 3,1%; Thailand 0,9%; Malaysia 0,8%; Filipina (0,7%) dan Indonesia hanya 0,6% (Wong&Chan, 2003: 517). Dengan data ini, terlihat bahwa ASEAN mungkin

tidak terlihat sebagai pengganti pasar ekspor utama Cina. Ekspor utama Cina masih diarahkan ke Amerika, Uni Eropa, Jepang dan Korea Selatan. Pada tahun 2001, ASEAN masih menempati peringkat lima dari mitra perdagangan terbesar Cina, setelah Jepang, Amerika, Uni Eropa dan Hongkong. Pada tahun itu, perdagangan Cina dengan ASEAN meningkat menjadi 8,2% dari yang sebelumnya 5,8% pada tahun 1990 (Wong&Chan, 2003: 512).

Ekspor Cina ke ASEAN pada era itu didominasi produk-produk peralatan mesin dan elektronik yang meningkat drastik dari 20,8% di tahun 1993 menjadi 50,9% pada tahun 2001. Sementara komoditas ekspor terbesar kedua ditempati tekstil, pakaian dan alas kaki yang pada tahun 1993 menyumbang 15,7% hingga akhirnya menurun menjadi 10,8% pada tahun 2001. Produk sayur-sayuran juga menjadi salah satu komoditas andalan ekspor Cina ke ASEAN dengan mengambil porsi 11,6% pada tahun 1993.

Tabel 2. Ekspor Utama Cina ke ASEAN 1993 dan 2001

| Tahun 1993 | | |
|--------------------------------|--------------------|--------------|
| Komoditas | Ekspor (\$ milyar) | Proporsi (%) |
| Peralatan mesin dan elektronik | 0,9 | 20,8 |
| Tekstil, pakaian, alas kaki | 0,7 | 15,7 |
| Produk Sayur-sayuran | 0,5 | 11,6 |
| Logam dasar dan barang logam | 0,5 | 10,6 |
| Produk mineral | 0,5 | 10,5 |
| Subtotal | 3,1 | 69,2 |
| Tahun 2001 | | |
| Peralatan mesin dan elektronik | 12,1 | 50,9 |
| Tekstil, pakaian, alas kaki | 2,6 | 10,8 |
| Logam dasar dan barang logam | 1,6 | 6,7 |
| Produk-produk kimia | 1,4 | 6 |
| Produk mineral | 1,1 | 4,6 |
| Subtotal | 18,8 | 79 |

Sumber: Wong&Chan (2003: 515)

Dengan masih kecilnya volume ekspor Cina ke ASEAN yang didominasi komoditas peralatan mesin dan elektronik serta produk tekstil, ekspansi ekspor baik dari segi volume maupun diversifikasi produk adalah pilihan strategis. Maka bagi Cina, ACFTA adalah kunci pintu bagi upaya tersebut. Pasar ASEAN dengan lebih dari setengah milyar penduduknya memiliki potensi bagus bagi ekspansi ekspor Cina.

Selain kepentingan ekspor, mengamankan suplai bahan industri dari ASEAN adalah vital bagi keberlangsungan roda industri Cina yang kian berlari kencang. Pada dekade 1990-an, tepatnya tahun 1993, impor Cina dari ASEAN

didominasi produk-produk bahan baku industri. Produk-produk mineral menempati peringkat pertama dengan mengambil 32,4% dari total impor dengan nilai \$ 1 milyar. Urutan kedua ditempati kayu yang menyumbang 22,6%. Selanjutnya peralatan mesin dan elektronik hanya menempati urutan ketiga dengan 0,6 milyar atau 12,4%. Selebihnya minyak dan lemak binatang atau tumbuhan dan plastik menduduki peringkat keempat dan kelima dengan 8,4% dan 4,4%.

Tabel 3. Komoditas Impor Utama Cina dari ASEAN

| Tahun 1993 | | |
|---|---------------------------|---------------------|
| Komoditas | Ekspor (\$ milyar) | Proporsi (%) |
| Produk mineral | 1,5 | 32,4 |
| Kayu dan turunannya | 1 | 22,6 |
| Peralatan mesin dan elektronik | 0,6 | 12,4 |
| Minyak dan lemak binatang atau tumbuhan | 0,4 | 8,4 |
| Plastik | 0,2 | 4,4 |
| Subtotal | 3,7 | 80,2 |
| Tahun 2001 | | |
| Peralatan mesin dan elektronik | 15,2 | 48,3 |
| Produk mineral | 4,4 | 14,2 |
| Plastik | 2,2 | 6,9 |
| Produk-produk kimia | 2,1 | 6,6 |
| Pulp, Kertas dan karton | 1,0 | 3,3 |
| Subtotal | 24,9 | 79,2 |

Sumber: Wong&Chan (2003: 515)

Komposisi ini segera berubah pada tahun 2001. Pada tahun itu, impor didominasi produk mesin dan elektronik yang pada tahun 1993 hanya menduduki urutan ketiga. Dengan nilai \$ 15,2 milyar atau 48,3%, peralatan mesin dan elektronik menggeser produk mineral yang meskipun meningkat dari tahun 1993 dengan nilai \$ 4,4 milyar, tapi hanya menyumbang 14,2%. Impor kayu bahkan menghilang dari daftar lima besar. Pada tahun 2001, peringkat ketiga dan keempat impor ditempati plastik dan produk kimia dengan porsi 6,9% dan 6,6%. Produk kayu rupanya bertransformasi menjadi produk pulp, kertas dan karton dengan nilai \$ 1 milyar (sama dengan nilai impor kayu tahun 1993) tapi hanya mampu menyumbang 3,3%. Dominanannya impor mesin dan peralatan elektronik dari ASEAN dilakukan oleh MNC di Cina guna memprosesnya kembali sebelum diekspor Amerika maupun Uni Eropa. Meskipun impor Cina dari ASEAN didominasi produk elektronik, tapi produk mineral, pulp sebagai bahan baku industri tetap menjadi kebutuhan utama Cina. Melalui ACFTA, kelancaran produk-produk impor, baik manufaktur maupun non-manufaktur bagi Cina dapat dijamin.

Lancarnya aliran produk-produk ini sangat vital bagi berlangsungnya proses produksi yang digerakkan oleh MNC-MNC di Cina.

Menengok ASEAN

Sebelum menjelaskan pandangan ASEAN tentang ACFTA, kiranya perlu untuk memahami karakter ASEAN terlebih dahulu. ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) didirikan pada tanggal 8 Agustus 1967 oleh lima negara: Indonesia, Malaysia, Philippina, Singapura, dan Thailand. Keanggotaan ASEAN terus bertambah seiring perkembangan waktu. Brunei diterima menjadi anggota pada Januari 1984, Vietnam pada 1995, Laos dan Myanmar di tahun 1997. Tiga puluh dua tahun setelah pendiriannya, anggota ASEAN telah meliputi sepuluh Negara di kawasan Asia Tenggara (Tan, 2004: 935). Pendirian ASEAN sendiri tidak bisa dilepaskan dari kondisi geopolitik kawasan pada decade 1960-an. Konflik antar negara di kawasan, campur tangan Amerika di Vietnam dan persaingan serius antara blok Amerika dan Uni Soviet di Asia Tenggara menandai periode 1960-an¹⁰.

Kombinasi antara perbedaan di berbagai bidang antar-negara Asia Tenggara, kerawanan konflik antar-negara di kawasan, serta persaingan pengaruh blok Amerika dengan Uni Soviet mendorong para pemimpin di lima Negara sepakat mendirikan ASEAN (Poon-Kim, 1977: 753). Organisasi ini mengusung tujuan '*economic growth, social progress, cultural development, [and] peace and stability in the region*'. Meskipun memiliki tujuan kerjasama di berbagai bidang, namun tidak dapat dipungkiri bahwa fokus awal ASEAN lebih menonjol dalam merespon isu keamanan kawasan. Perhatian memang perlu dicurahkan untuk mengurangi antagonism antar-negara di kawasan seiring makin menguatnya polarisasi negara-negara di kawasan akibat perang di Vietnam. Tidak mengejutkan jika urusan ekonomi kurang mendapat perhatian pada masa awal berdirinya ASEAN (Bowles and Maclean, 1996: 321). Ekonomi hanya menjadi isu sekunder di belakang prioritas keamanan kawasan.¹¹

10 Konflik perbatasan antara Malaysia dengan Filipina mengenai daerah Sabah serta konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia menimbulkan krisis di kawasan. Parahnya, konflik semacam ini ternyata tidak mampu diselesaikan melalui kerangka hubungan bilateral kedua negara. Kondisi ini menimbulkan kesadaran bagi para pemimpin di kawasan bahwa konflik perlu diminimalisir atau diselesaikan melalui kerangka multilateral. Mengingat dua kelembagaan multilateral sebelumnya yaitu Association of Southeast Asia (ASA) dan Maphilindo gagal menjadi media yang efektif penyelesaian sengketa, para pemimpin kawasan perlu membentuk kelembagaan baru (Poon-Kim, 1977: 754).

11 Beberapa pengamat mendukung kesimpulan seperti ini. Mereka umumnya menyatakan bahwa prestasi ASEAN di bidang politik lebih menonjol dibanding bidang lain, terutama kerjasama ekonomi (Imada & Naya, 1992; Kurus, 1993). Imada & Naya menyatakan: 'although ASEAN's accomplishments in the political arena have been significant, its achievements in the area of economic cooperation have been limited' (1992: xi). Pandangan senada juga diungkapkan oleh Kurus (1993: 819): 'a closer examination of its (ASEAN) performance over the past quarter of a century indicates that ASEAN has been far more successful in the diplomatic and political arena than on the economic cooperation front'.

Namun kecenderungan ini mulai berubah seiring dengan perubahan geopolitik kawasan sejak 1975. Runtuhnya rezim non-komunis di Kamboja dan Vietnam Selatan melahirkan kekhawatiran akan meluasnya pengaruh komunis di selatan Malaysia dan Singapura. ASEAN merasa perlu untuk meluaskan kerjasama di luar tujuan awal untuk menghadang laju komunisme (Tan, 2004: 936). Maka pada Bali Summit di tahun 1976, ASEAN menyepakati dua perjanjian ekonomi yaitu 'Treaty of Amity and Cooperation' dan Deklarasi 'ASEAN Concord'. Kedua perjanjian pada dasarnya menekankan perlunya peran aktif kerjasama ekonomi diantara anggota ASEAN, termasuk mengadopsi strategi kawasan bagi pembangunan ekonomi. Menindaklanjuti kesepakatan sebelumnya, ASEAN kemudian sepakat membangun industri bersama guna memenuhi kebutuhan terhadap komoditas dasar melalui 'Preferential Trade Agreement' (PTA) yang diperkenalkan pada tahun 1977. Perjanjian ini merupakan upaya liberalisasi perdagangan dengan menurunkan tariff perdagangan antar-negara ASEAN (Bowles and Maclean, 1996: 321).

Sebelum menjelaskan lebih lanjut kerjasama ekonomi ASEAN, nampaknya perlu untuk lebih dulu menjelaskan karakter strategi pembangunan ekonomi di negara-negara pendiri ASEAN. Pada dasarnya kelima Negara pendiri ASEAN memiliki strategi pembangunan yang relatif tidak berbeda. Kelima Negara itu berusaha membangun ekonomi melalui industrialisasi yang dipimpin oleh negara. Para pemimpin di negara-negara ini mengklaim bahwa mereka tidak peduli pada label ideologi yang akan disematkan pada mereka, baik kiri/sosialis/statist maupun kanan/kapitalis/neoklasik. Mereka sering menyebut strategi pembangunan seperti itu dengan pragmatisme (Austin, 2001). Radius Prawiro (1998: 87-88), mantan menteri perdagangan Indonesia menggambarkan strategi itu sebagai berikut:

"One of the most dramatic shifts in philosophy and style between the New Order and the Old Order was the relinquishing of the extreme, emotion-charged focus on ideology for a more detached, analytical, and flexible approach based on pragmatism. This was particularly true in the formulation of economic

policy...-the pendulum of economic policy swung in varying degree between left and right. Their concern was for what worked". .

Dalam pandangan seperti ini, perbedaan yang ada biasanya hanya pada fase pilihan strategi industrialisasi, antara melalui 'Import-substituting

Industrialization' (ISI) atau '*Export-oriented Industrialization*' (EOI).¹² Meski demikian, seperti akan kita lihat nanti, paradigma pembangunan secara umum masih berada dalam kerangka ekonomi *maenstream*. Pertumbuhan ekonomi tinggi menjadi tujuan utama. Pertumbuhan tinggi diharapkan akan menghasilkan '*trickle down effect*' bagi seluruh masyarakat.

Pada tahun 1960-an dan 1970-an, negara-negara ASEAN menjalankan strategi ISI (Bowles, 1997: 223). Selama masa awal kemerdekaan, di bawah Soekarno, Indonesia memulai strategi ISI. Sentimen nasionalisme dan komitmen melindungi industri bayi domestik mewarnai periode ini. Dengan bantuan *oil boom*, Soeharto masih melanjutkan strategi ISI hingga akhir 1970-an (Prawiro, 1998: 153). Berakhirnya *oil boom* menandai akhir pelaksanaan ISI di Indonesia. Filipina juga mulai menjalankan ISI sejak kemerdekaan pada 1946. Untuk melindungi industri dalam negeri, pemerintah memberikan insentif pajak dan memberi perlindungan dari kompetisi perusahaan asing. Strategi ISI relatif berhasil memacu pertumbuhan ekonomi dan memperluas industri manufaktur. Pertumbuhan ekonomi rata-rata mencapai 14% antara 1949 hingga 1953 dan 11% pada periode 1953 – 1959. Namun, kebutuhan akan impor modal dan teknologi untuk melanjutkan strategi ISI telah menghasilkan krisis pembayaran pada tahun 1960 (Kuruville, 1996: 643). Strategi ISI juga segera diadopsi Malaysia setelah kemerdekaannya. Pada fase pertama ISI (1957-1963), Malaysia fokus pada pembangunan infrastruktur dan pedesaan. Industrialisasi masih diserahkan pada pihak swasta. Pada periode kedua (1963-1970), negara mulai memimpin industrialisasi dengan meluncurkan New Economic Policy (NEP) yang menjanjikan kemajuan ekonomi bagi etnis Melayu. Tetangga Malaysia, Singapura, mulai mengadopsi ISI sejak kemerdekaannya pada tahun 1959. Karena kebijakan ISI membutuhkan pasar dalam negeri yang besar, Singapura bergabung dengan federasi Malaya pada tahun 1961. Namun karena alasan perbedaan politik, Singapura memisahkan diri dari federasi pada 1963 (Kuruville, 1996: 639).

Jika ISI menjadi pilihan pada dekade 1960-an dan awal 1970-an, Negara-negara kawasan ASEAN secara umum mulai beralih kepada EOI pada pertengahan 1970-an dan awal 1980-an. Meski demikian, Singapura adalah

12 Pada yang disebut pertama, tujuan utama adalah mengembangkan perekonomian dalam negeri dengan membangun industri domestik. Pembangunan industri diharapkan mampu memperbesar produksi, menyediakan bahan dasar bagi proses industri selanjutnya, menyerap tenaga kerja, dan akhirnya menggerakkan perekonomian lebih lanjut. Untuk mencapai tujuan itu, proteksi terhadap industri yang baru lahir dilakukan oleh negara. Biasanya dilakukan pembatasan terhadap FDI dan perdagangan internasional melalui semua skema yang mungkin. Selengkapnya lihat Alexander (1967); Hirschman (1968); Baer (1972). Sementara pada EOI, tujuan utama adalah mempercepat industrialisasi melalui kegiatan ekspor komoditas yang memiliki keunggulan komparatif dibanding negara lain (salah satunya upah buruh). Strategi EOI memerlukan keterbukaan terhadap FDI, perdagangan internasional serta berbagai langkah liberalisasi lainnya. Selengkapnya lihat Nixon (1990). Kedua strategi ini juga tidak *mutually exclusive*. Suatu negara dapat melaksanakan EOI sementara pada saat bersamaan juga menjalankan beberapa elemen ISI, misalnya Cina (Li & Vinten, 1997: 184).

perkecualian. Negara itu telah memulai EOI pada tahun 1965. Kekurangan pasar dalam negeri akibat memisahkan diri dari federasi Malaya memaksa Singapura untuk segera menjalankan strategi EOI dengan pembiayaan dari investor asing. Strategi EOI yang dipelopori negara pada tahun 1965 tersebut pada awalnya fokus untuk menarik investasi asing pada industri radio dan televisi (Kuruvilla, 1996: 639). EOI juga dimulai lebih awal di Malaysia, yaitu pada pertengahan 1970-an. Kebangkrutan akibat program NEP di Malaysia terwujud dalam kegagalan industri berat di negara itu dan justru meningkatkan utang luar negerinya menjadi 30% dari GNP pada 1973-1974. Keadaan ini telah memaksa Malaysia untuk mengubah strateginya dari ISI menjadi EOI dengan meningkatkan ekspor yang berbasis pada industri manufaktur yang dibiayai oleh FDI (Kuruvilla, 1996: 643). Di Indonesia, turunnya harga minyak dunia pada awal 1980-an telah memukul pemasukan Negara yang selama satu dekade sebagian besar bergantung dari minyak. Resesi ekonomi Indonesia di awal 1980-an berhasil memaksa Indonesia membuka perekonomiannya lebih lebar bagi aktor luar (Prawiro, 1998: 217). Deregulasi yang dimulai tahun 1983 menandai bergesernya orientasi ISI ke arah EOI dengan bertumpu pada investasi asing. Kondisi serupa terjadi pada Filipina ketika mereka memulai EOI setelah anjloknya nilai tukar internasional yang kemudian diatasi dengan hadirnya pinjaman dari IMF dan Bank Dunia. Kedua lembaga internasional itu berhasil memastikan Filipina untuk membuka pasar domestiknya bagi investor asing melalui deregulasi yang diadopsi dari strategi EOI (Bello, Kinley and Elinson, 1988).

Selain didorong faktor domestik masing-masing negara, perubahan strategi negara-negara ASEAN ke EOI juga dipengaruhi oleh kondisi ekonomi-politik global. Penurunan ekonomi global pada awal 1980-an, krisis utang internasional dan pengurangan transfer modal dari Utara ke Selatan, meningkatnya sentimen proteksionis di Amerika Serikat dan resesi yang berlanjut pada 1984-1985 setelah pemulihan singkat pada 1982-1983 menandai perubahan fundamental bagi Negara-negara ASEAN. Pada saat bersamaan, lembaga keuangan internasional, IMF dan Bank Dunia menjadi semakin kuat dalam mempengaruhi kebijakan pembangunan ekonomi di negara-negara peminjam. Perkembangan ini telah memaksa ASEAN empat (minus Singapura) menggenjot ekspor mereka dalam rangka menjaga pendapatan dari perdagangan luar negeri (Bowles, 1997: 223).

Tidak bisa dihindari upaya strategi EOI semacam itu membutuhkan peran FDI yang amat besar. Berbagai upaya pun dilakukan negara-negara ASEAN untuk menarik FDI ke Negara mereka. Secara umum, mereka semuanya mendirikan badan khusus yang bertugas untuk mengkoordinasi masuknya investor asing ke negara masing-masing. Indonesia mendirikan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BPKM). Badan serupa dibentuk di Malaysia ada Malaysian Industrial Development Authority (MIDA), di Filipina bernama Board of Investment (BOI), di Singapura berupa Economic

Development Board (EDB), dan Office of the Board of Investment (BOI) di Thailand. Semua bentuk organisasi tersebut memiliki tujuan yang sama: menarik investasi asing dengan berbagai cara (Yeung, 1997: 8). Deregulasi dan liberalisasi arus modal juga menjadi tema umum untuk menarik investor (Tang, 2000: 99).

Negara-negara pendiri ASEAN rajin membangun infrastruktur dan mempermudah pelayanan agar dilirik investor. Di Singapura, mereka mulai membangun infrastruktur (transportasi, komunikasi, kawasan khusus dan zona pengolahan ekspor). Singapura juga memberikan insentif keuangan kepada perusahaan seperti pembebasan pajak dan subsidi ekspor (Kuruville, 1996: 639). Filipina mendirikan zona pengolahan ekspor di Bataan dan Mariveles. Pemerintah juga melonggarkan kendali perdagangan disamping memperbanyak jumlah pinjaman asing untuk mereformasi pendidikan, industri, sistem keuangan, penyederhanaan tariff, yang semuanya ditujukan bagi upaya menarik investor asing (Kuruville, 1996: 646). Thailand bekerja keras membangun jalan, pelabuhan, instalasi listrik maupun suplai air bagi sektor industri. Pemerintah Thailand juga menyediakan insentif pajak dan memperbaiki prosedur pelayanan birokrasi bagi investor asing (Hussey, 1993: 17). Indonesia, Malaysia, dan Singapura pada 1989 mendirikan kawasan bebas 'segitiga emas' yang bernama SIJORI (Singapura-Johor-Riau).

Selain memberikan berbagai fasilitas diatas pada calon investor asing, negara-negara ASEAN juga berlomba-lomba menciptakan iklim yang kondusif. Tentu saja salah satu syarat utama adalah stabilitas politik. Untuk kepentingan ini, tidak segan para pemimpin ASEAN menerapkan tindakan represif terhadap pekerja industri yang berpotensi menimbulkan gejolak. Di Indonesia, Soeharto menyatukan seluruh pekerja pada satu serikat buruh tunggal. Hubungan industrial juga dipayungi dengan istilah ideologis, yaitu 'Hubungan Industrial Pancasila' agar selalu tercipta harmoni (Hadiz, 1997). Di Malaysia, pelarangan ditujukan pada tiap aktivitas pemogokan dan pembatasan terhadap pelaksanaan fungsi serikat pekerja yang sesungguhnya. Pemerintah Malaysia mengontrol penuh gerakan buruh (Kuruville, 1996: 643). Singapura membentuk lembaga tripartit untuk memastikan stabilitas produksi. Unionisme serikat pekerja dibentuk dan dibiayai negara untuk memastikan loyalitas mereka pada pemerintah (Kuruville, 1996: 640). Hal yang sama juga dilakukan di Thailand (Tang, 2000: 99; Hussey, 1993: 17). Memang tidak bisa dipungkiri bahwa strategi pembangunan EOI memerlukan pelayanan yang memuaskan terhadap investor asing berupa '*..stable, cheap, and flexible industrial relations system*' (Chiang, 1988:239).

Upaya menarik FDI nampak berhasil di negara-negara ASEAN. Seperti terlihat pada table 4, setelah menurun pada awal 1980-an akibat resesi, FDI ke ASEAN terus meningkat pada paruh kedua 1980-an dan awal 1990-an.

Tabel 4. Aliran FDI ke ASEAN 5 (dalam juta dollar)

| Tahun | Indonesia | Malaysia | Thailand | Filipina | Singapura | ASEAN 5 Total |
|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|---------------|
| 1961-1980 | 2,163 | 4,453 | 1,186 | 452 | 3,728 | 11,982 |
| 1981 | 133 | 1,265 | 288 | 172 | 1,675 | 3,533 |
| 1982 | 225 | 1,397 | 189 | 16 | 1,298 | 3,125 |
| 1983 | 292 | 1,261 | 348 | 105 | 1,085 | 3,091 |
| 1984 | 222 | 797 | 400 | 9 | 1,210 | 2,638 |
| 1985 | 310 | 695 | 162 | 12 | 809 | 1,988 |
| 1986 | 258 | 489 | 261 | 127 | 1,533 | 2,668 |
| 1987 | 385 | 423 | 182 | 307 | 2,696 | 3,993 |
| 1988 | 576 | 719 | 1,082 | 936 | 2,710 | 6,023 |
| 1989 | 682 | 1,846 | 1,727 | 563 | 3,963 | 8,781 |
| 1990 | 964 | 2,958 | 2,236 | 530 | 4,489 | 11,177 |
| 1981-1990 | 4,047 | 11,850 | 6,875 | 2,777 | 21,468 | 47,017 |

Sumber: Hart-Landsberg & Burkett (1998: 90)

Di Thailand, antara 1985-1990, sebagian besar investasi asing tersebut terlibat dalam proyek yang 80% - 100% produk yang dihasilkannya diekspor (Hussey, 1993: 16-17). Masuknya investasi asing telah menggerakkan laju pertumbuhan ekonomi Thailand secara signifikan. Selama periode boom ekonomi 1988-1992, Thailand menikmati pertumbuhan ekonomi dua digit. Pada tahun 1988, mereka tumbuh 13%. Setahun berikutnya, 1989 Thailand masih tumbuh 12,3% dan 1990 tumbuh 11,5% (Tang, 2000: 99). Gambaran pertumbuhan serupa juga terjadi di Indonesia, Malaysia (Hill, 1994) dan belakangan Vietnam.

Perkembangan pada 1980-an telah membuat ASEAN semakin tergantung pada aliran FDI. Antara 1985-1990, sumbangan FDI terhadap GDP meningkat dari 0,6 % menjadi 2,4 dan bahkan mencapai 7,1% pada tahun 1990 (Bowles, 1997: 222). Ketergantungan semacam itu menghasilkan kekhawatiran pemimpin negara-negara ASEAN terhadap potensi hengkangnya FDI dari ASEAN ke kawasan lain ketika muncul perkembangan baru pada awal 1990-an. Tantangan terhadap perebutan aliran FDI dari kawasan lain semakin nyata. Cina, kawasan bekas Uni Soviet setelah runtuh 1989-1991, integrasi Eropa pada 1992 dan pembentukan North American Free Trade Area (NAFTA), khususnya peluang pengalihan FDI dunia ke Meksiko, menjadi perhatian serius para pemimpin ASEAN (Bowles, 1997: 223-224). Kekhawatiran ini misalnya terlihat jelas dari pernyataan PM Singapura, Goh Chok Tong:

“..unless ASEAN can match the other regions in attractiveness both as a base for investments and as a market for their products, investments by multinational companies are likely to flow away from our part of the world to the S[ingle] E[uropean] M[arket] and NAFTA” (cq. Bowles, 1997: 224).

Pemimpin ASEAN merasa perlu untuk merespon secara kolektif perkembangan yang terjadi. Ini bisa dipahami mengingat jika kita lihat, respon terhadap kondisi ekonomi-politik pada masa 1980-an lebih menunjukkan

aksi individual masing-masing Negara di kawasan, daripada sebuah upaya kolektif ASEAN untuk merespon kondisi global (Bowles, 1997: 222). Oleh karena itu, para pemimpin ASEAN berkomitmen mengadakan aksi kolektif untuk merespon perkembangan baru di awal 1990-an. Mereka semua sepakat bahwa kebijakan bersama ASEAN yang kondusif bagi promosi ekspor (EOI) perlu segera dilaksanakan.

Inisiasi para pemimpin ASEAN ini nampaknya mendapat dorongan lebih kuat jika melihat fakta perdagangan intra ASEAN pada dekade 1980-an. Pada masa ini, meski perdagangan intra ASEAN menurun, namun terjadi perubahan komposisi produk perdagangan secara signifikan (Bowles, 1997: 223). Pada tahun 1980, perdagangan manufaktur intra ASEAN hanya sebesar 28,2% dari total perdagangan. Namun angka ini telah meningkat hampir tiga kali lipat menjadi 61,3% pada tahun 1990. Peningkatan perdagangan manufaktur ini tidak diragukan lagi merupakan dampak dari aktivitas yang dilakukan oleh MNC di kawasan ASEAN.

Perdagangan intra-jaringan MNC di kawasan ASEAN dapat dilihat dalam kasus salah satu perusahaan elektronik raksasa Jepang: Fujitsu¹³. Fujitsu mendirikan pabriknya di Asia Tenggara pada tahun 1988 di Thailand. Seluruh produksi Fujitsu menyumbang 12% pada pasar HDD dunia. Dari jumlah itu, separuhnya diproduksi di Thailand. Pabrik di Thailand hanya berfungsi sebagai perakitan produk dan tidak memiliki fungsi lain. Seluruh fungsi pemasaran dan penjualan dilakukan oleh Kepala Wilayah yang berada di Singapura. Sementara keseluruhan strategi Research and Development (R&D) dilakukan oleh induk Fujitsu di Tokyo. Selain Thailand, Fujitsu juga membangun pabrik penunjangnya di negara lain di Asia Tenggara, seperti Filipina, Malaysia, dan Vietnam. Operasional di Thailand bergantung pada input produksi yang disediakan oleh cabang di Filipina, Vietnam juga Singapura. Fujitsu di Jepang juga menyokong input bagi perakitan di Thailand. Keseluruhan produksi kemudian dijual keseluruh dunia, dimana hanya 10% diantaranya yang dijual di pasar ASEAN (Mirza & Giroud, 003: 14-15). Aliran input dan output produksi Fujitsu antar-negara seperti inilah yang mendorong peningkatan perdagangan manufaktur di kawasan ASEAN.

Dengan menyadari fakta makin terhubungnya negara satu dengan negara lain di kawasan akibat aktivitas jaringan MNC, para pemimpin ASEAN percaya bahwa penyatuan ekonomi kawasan akan sangat menarik bagi investor asing untuk memperbesar aliran modalnya. Penyatuan ekonomi kawasan ASEAN paling tidak akan memberi dua keuntungan sekaligus

13 Fujitsu merupakan MNC yang bergerak di bidang informasi teknologi dan juga elektronik. Didirikan di Jepang pada tahun 1935. Pada tahun 2009, Fujitsu mempekerjakan sekitar 185 ribu karyawan di seluruh dunia. Cabang Fujitsu tersebar di sekitar 70 negara. Kini Fujitsu menjadi perusahaan penyedia jasa informasi dan teknologi terbesar di Jepang dan terbesar ketiga di dunia.

pada MNC (Bowles, 1997: 229-230). Pertama berkenaan dengan harapan bahwa AFTA melalui penghapusan benteng-benteng tariff domestiknya, akan memperluas pasar regional bagi produksi dan konsumsi MNC. Keuntungan kedua terkait dengan peningkatan kredibilitas neara-negara ASEAN di mata MNC. AFTA akan menunjukkan komitmen ASEAN dalam menjamin kelancaran usaha MNC di kawasan tersebut yang berarti memperkecil resiko berusaha. Dengan keuntungan bagi MNC seperti itu, penyatuan ekonomi kawasan adalah senjata andalan bagi ASEAN untuk menarik investasi asing ke dalam pangkuannya. Mengutip Bowles (1997: 223): *“the ASEAN countries as a group can offer investors ... a combination [of advantages] that no member individually possesses.*

Perkembangan ini telah menjadi alasan kuat bagi para pemimpin di Indonesia, Malaysia, Thailand, dan Filipina untuk membentuk AFTA (*ASEAN Free Trade Agreement*) pada tahun 1993. Pada Januari 1993, enam anggota ASEAN Brunei, Indonesia, Malaysia, the Filipina, Singapura, dan Thailand sepakat menandatangani AFTA. Dalam perjanjian ini, tarif pada semua barang manufaktur (dengan bahan paling tidak 40% berasal dari ASEAN) akan dikurangi hingga menjadi 0-5 persen pada 15 tahun mendatang (tahun 2008). Mekanisme untuk mengurangi pengurangan tariff tersebut dilakukan melalui skema Common Effective Preferential Tariff. Lima belas kelompok produk yang meliputi sekitar 40% perdagangan intra ASEAN akan dikenakan skema ini. Namun setelah pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN pada September 1994, target waktu pelaksanaan dipercepat menjadi sepuluh tahun saja (2003) dan produk pertanian yang dulu tidak akan dimasukkan dalam skema pengurangan tarif, kini juga akan diikutsertakan. Artinya, AFTA akan meliputi seluruh produk perdagangan intra ASEAN (Bowles and Maclean, 1996: 319-320).

Tidak berlebihan tampaknya jika disini dinyatakan bahwa terbentuknya AFTA menunjukkan betapa kepentingan MNC di kawasan menjadi perhatian serius pemimpin ASEAN dalam membentuk AFTA. Kawasan perdagangan bebas kawasan dalam rangka menghapus batas-batas nasional dan menyatukan mereka semua dalam satu jaringan perusahaan¹⁴ menjadi penting untuk memenuhi skala ekonomi keuntungan. Hidetaka Yoshimatsu (2002: 129), pengamat terkemuka MNC di Asia Tenggara mengatakan:

“...the introduction and development of regional economics arrangement in the ASEAN countries is influenced by particular preferences of some foreign

14 *“The network form of governance in international business may be interpreted as the organizational forms and processes through which transnational activities are directed across different fields and geographic locations. The patterns and character of the connections among various relations in networks constitute their structures, because “such structures are conditioned by technical and cultural factors, but, primarily, they are interactive, that is, they are formed and modified through interaction among the actors. The network structure is a result of History”.* Selengkapnya lihat Yeung (1997: 4)

MNCs. These MNCs are likely to raise their preferences for preferential economic arrangements, as they need more scale economies by broadening the targeted markets of their intermediate and final products. These preferences and demands induce the states concerned to launch and develop an arrangement for regional economic cooperation”.

Perspektif ASEAN terhadap ACFTA

Seperti yang telah dilihat, komitmen pembentukan AFTA cukup sukses menarik FDI ke ASEAN (Arnold, 2006). Aliran FDI ke ASEAN memang meningkat drastik dari \$ 24 milyar tahun 1980 menjadi \$ 232,6 milyar pada tahun 1998, atau meningkat hampir 10 kali lipat. ASEAN menerima 34,5% total FDI di kawasan Asia Timur, Selatan dan Tenggara. Dari total FDI di Asia, ASEAN menikmati 31,4%. Dan dari seluruh FDI yang ada di negara berkembang, ASEAN menerima 18,7%. Sebagian besar (sekitar 88%) FDI ini diserap oleh Singapura, Indonesia, Malaysia dan Thailand (Piei, 2005: 109). Aliran FDI itu sebagian besar berasal dari Amerika, Eropa, dan Jepang. Mereka bersama-sama berkontribusi terhadap 60% FDI di ASEAN. Cina sendiri hanya menempati peringkat kelima dalam kontribusi FDI ke ASEAN. Pada tahun 1997, Cina hanya menyumbang tidak lebih dari 1% FDI di ASEAN seperti terlihat pada tabel 5.

Tabel 5. Aliran FDI ke ASEAN berdasarkan negara asal

| | 1995 (%) | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1995-2000 |
|----------------------|----------|------|------|------|------|-----------|
| USA | 14.4 | 15.0 | 9.3 | 12.2 | 15.4 | 12.9 |
| Europe | 23.5 | 30.0 | 22.4 | 23.5 | 33.2 | 26.2 |
| Japan | 19.5 | 19.6 | 21.0 | 13.2 | 5.4 | 15.7 |
| Korea | 2.3 | 2.1 | 2.9 | 4.6 | 2.8 | 2.8 |
| Cina | 0.6 | 0.4 | 0.2 | 1.5 | 0.8 | 0.7 |
| Total (billion US\$) | 21.3 | 26.0 | 28.1 | 19.6 | 16.9 | 112.6 |

Sumber: Piei (2005: 110)

Namun sejak krisis keuangan 1997/1998, kontribusi tiga negara Asia Timur (Jepang, Korea Selatan dan Cina) terhadap FDI ASEAN berkurang dari total 24,1% di tahun 1997 menjadi tinggal 9% pada tahun 1999 (Piei, 2005: 109). FDI dari Jepang menurun drastik dari 21% pada tahun 1997 menjadi 5,4% pada tahun 1999. Sebaliknya, modal dari Amerika dan Eropa makin mengokohkan diri sebagai sumber FDI utama bagi ASEAN. Amerika dan Eropa meningkatkan porsi FDI mereka dari 14% dan 23% pada tahun 1995 menjadi 30% dan 40% pada tahun 2001. Ini menunjukkan bahwa Amerika dan Eropa mengambil keuntungan dari krisis keuangan Asia yang mendorong bangkrutnya bank-bank Jepang. Modal Amerika dan Eropa kemudian mengambil alih dan mengontrol bank-bank dan perusahaan industri utama dalam harga yang rendah (Bernardino, 2004: 6).

Menurunnya kontribusi negara Asia Timur dan naiknya pengaruh modal Amerika dan Eropa mendorong ASEAN untuk kembali meningkatkan aliran FDI dari Asia Timur yang sempat menurun. Termasuk berupaya mendorong Cina meningkatkan aliran FDI-nya ke ASEAN. Dengan menyepakati ACFTA, ASEAN berharap dapat meningkatkan aliran FDI dari Cina yang sebelum perjanjian ditandatangani tahun 2002, masih sangat kecil. Seperti seorang pengamat berkomentar:

"In the FTA with Cina, ASEAN's wish is to ride on the Chinese economic express train with the objective of reattracting foreign direct investments (FDI) and hopefully redirect into the region the huge amounts of FDI flowing into Cina. It also looks at Cina as its future primary export market, supplying energy raw materials and electronic and machinery parts to Chinese-based plants. The ASEAN-Cina FTA, is hence viewed by ASEAN as a needed boost to recover from the debilitating effects of the 1997 Asian financial crisis" (Bernardino, 2004: 5-6).

Selain mengharapkan aliran FDI dari Cina, ASEAN juga melihat potensi perdagangan dengan Cina. Berdasarkan perkiraan para ahli gabungan ASEAN, ACFTA akan berkontribusi pada pertumbuhan GDP ASEAN sebesar 0,9% dan 0,3% bagi Cina. Selanjutnya, volume ekspor Cina ke ASEAN dikatakan akan naik sekitar 55% dan ekspor ASEAN ke Cina meningkat 48%. Jika berhasil, ACFTA akan menjadi area perdagangan bebas terbesar di dunia dengan penduduk mencapai 1,8 milyar manusia, dengan total GDP mencapai \$ 2 triliun dan total perdagangan sebesar \$ 1,5 triliun (Bernardino, 2004: 3). Upaya ASEAN untuk meningkatkan ekspor ke Cina tidak lepas dari krisis keuangan Asia 1997/1998 yang membelit perekonomian negara-negara ASEAN. Bagi Asia secara keseluruhan, tahun 2003 dan 2004 seperti dinyatakan oleh UNCTAD: *"China was a major engine of growth for most of the economies in the region. The country's imports accelerated even more than its exports, with a large proportion of them coming from the rest of Asi."* (Bello, 2010). Tidak mengejutkan jika Presiden Filipina, Gloria Macapagal-Arroyo, menyatakan bahwa ACFTA adalah 'kerjasama regional luar biasa' yang dapat menyaingi Amerika dan Uni Eropa (Bello, 2010).

Kondisi diatas dipadu dengan masih rendahnya ekspor ASEAN ke Cina dalam dua dekade terakhir menjadi pendorong bagi peningkatan ekspor ASEAN ke Cina. Pada periode tersebut, ekspor lima negara besar di ASEAN rata-rata hanya sebesar 5,5%. Singapura hanya mengekspor 2,2% produknya ke Cina, Thailand 2,7%; Indonesia 2,5%; Malaysia 2% dan Filipina hanya 1,3% (Wong&Chan, 2003: 517). Memang pada tahun 2000, proporsi ekspor ke Cina telah mencapai 9,8% dari total ekspor ASEAN. Namun angka ini tentu masih sangat kecil jika dibandingkan dengan ekspor ASEAN ke Amerika, Jepang, maupun Uni Eropa.

Pada dekade 1990-an ini, komoditas ekspor utama ASEAN ke Cina didominasi bahan-bahan primer (mentah) yang miskin nilai tambah (tabel 3). Komoditas terbesar yang diekspor adalah bahan mineral yang pada tahun 1993 mencapai 32,4% dari total ekspor ASEAN dengan nilai \$ 1,5 milyar. Selain mineral, kayu adalah komoditas unggulan ASEAN ke Cina. Pada tahun 1993, ekspor kayu merupakan 22,6% dari total ekspor ASEAN dengan nilai \$ 1 milyar. Komoditas manufaktur berupa peralatan mesin dan elektronik baru menempati peringkat ketiga dengan mengambil proporsi 12,4% atau sebesar \$ 0,6 milyar. Sementara minyak dan lemak binatang atau tumbuhan dan plastik mengambil bagian masing-masing 8,4% dan 4,4% (Wong&Chan, 2003: 515).

Komposisi ekspor ASEAN mulai berubah memasuki awal millennium baru. Pada tahun 2001, ekspor terbesar ASEAN ke Cina adalah peralatan mesin dan elektronik yang menyita bagian sebesar 48,3% dengan total nilai \$ 15,2 milyar. Namun produk mineral tetap memiliki porsi besar dalam ekspor, yaitu 14,2% dengan nilai \$ 4,4 milyar. Selebihnya, komoditas seperti plastik, produk kimia dan pulp, kertas dan karton berturut-turut menyumbang 6,9%; 6,6%; dan 3,3% (Wong&Chan, 2003: 515). Bersama-sama, kelima komoditas ini menyumbang sekitar 80% dari total ekspor ASEAN ke Cina. Berubahnya komposisi ekspor yang telah didominasi peralatan mesin dan elektronik, - tidak lagi bahan mentah yang miskin nilai tambah-, berkat ekspansi investasi asing yang digerakkan oleh MNC. Melalui ACFTA, ASEAN nampaknya ingin memperbesar ekspor manufakturnya ke Cina, yang sebagian besar dilakukan MNC di negara bersangkutan. Selain itu, tentu saja ASEAN berupaya meluaskan jenis komoditas non-manufaktur yang akan makin bebas hambatan pasca diberlakukannya *Early Harvest Program*.

Ekspor hanyalah satu sisi dari perdagangan, dan ASEAN ternyata juga mengharapkan impor produk dari Cina. Dari tahun 1980-2000, impor dari Cina rata-rata tidak lebih dari 4%. Dari seluruh impor Singapura, impor dari Cina hanya sebesar 4%; Thailand dan Indonesia sama-sama hanya mengimpor 3% dari Cina. Sementara Malaysia dan Filipina masing-masing juga hanya mengimpor 2,5% dari total impor mereka (Wong&Chan, 2003: 517). Namun nilai ini jika dibandingkan proporsi ekspor ASEAN ke Cina akan terlihat lebih besar.

Impor ASEAN dari Cina didominasi produk peralatan mesin dan elektronik (table 2). Pada tahun 1993, komoditas ini menguasai impor dengan proporsi 20,8%, baru diikuti produk tekstil, pakaian, dan alas kaki sebesar 15,7%; sayur-sayuran 11,6% dan logam dasar dan barang logam 10,6%. Komposisi ini sedikit berubah pada tahun 2001. Namun urutan pertama impor tetap didominasi produk mesin dan elektronik yang justru kian naik menjadi 50,9% dengan nilai 12,1 atau meningkat 12 kali lipat dari tahun 1993. Komoditas tekstil, pakaian dan alas kaki juga masih menduduki peringkat kedua dengan 10,8%, baru diikuti produk logam, kimia, dan mineral yang

masing-masing di urutan ketiga, keempat, dan kelima dengan 6,7%; 6%; dan 4,6%. Komposisi ini menunjukkan bahwa mesin dan tekstil menjadi komoditas penting bagi impor ASEAN dan ACFTA dapat menjadi sarana untuk meningkatkan dan memperlancar arus komoditas tersebut. Meskipun juga tidak dapat dinafikan kepentingan ASEAN untuk impor produk-produk non-manufaktur yang lebih murah dari Cina.

Komitmen ACFTA: Saling Melengkapi atau Kompetisi?

Sejak ACFTA disepakati dan *Early Harvest Program* (EHP) dijalankan pada tahun 2004, persetujuan Jasa ACFTA ditandatangani pada 2007 dan Persetujuan Investasi ASEAN-Cina disepakati pada tahun 2009, indikator-indikator makro yang diinginkan memang berubah. Aliran FDI antar kawasan relatif meningkat. Investasi Cina ke ASEAN pada tahun 2004 berjumlah \$ 1,5 milyar atau 4,3% dari seluruh FDI di ASEAN. Prosentase ini meningkat dari sebelumnya yang hanya 0,7% di tahun 2000. Angka ini sempat menurun menjadi 1,5% atau \$ 0,6 milyar pada tahun 2005 (Jianglin, 2007). Namun kembali naik dengan menyumbang \$ 1,02 milyar pada tahun 2006. Pada tahun 2007, aliran FDI dari Cina ke ASEAN naik ke angka \$ 1,57 milyar meskipun turun lagi di tahun 2007 menjadi \$ 1,44 milyar (ASEAN Investment Report, 2009: 11). FDI sedikit meningkat menjadi \$ 2,3 milyar pada tahun 2009 (People Daily, 25/2/2010). Namun angka ini secara spektakuler meningkat lima kali lipat menjadi \$ 10 milyar pada tahun 2010 ini.¹⁵ Seperti yang dinyatakan oleh Sekretariat ASEAN, investasi sebesar itu diluncurkan pada bulan Januari 2010 pasca berlaku efektifnya ACFTA. Dana ini merupakan investasi untuk membangun infrastruktur: jalan, rel kereta api, penerbangan, dan telekomunikasi informasi yang akan menghubungkan Cina dengan ASEAN. Cina juga menyediakan fasilitas kredit sebesar \$ 15 milyar untuk mendorong integrasi dan keterkaitan regional (ASEAN Secretariat, 2010).

Meski demikian, secara umum aliran FDI Cina ke ASEAN tidaklah terlalu signifikan. Pada tahun 2006, Cina hanya menempati urutan kesepuluh dari pengekspor FDI terbesar ke ASEAN. Sempat membaik ke peringkat delapan pada tahun 2007, Cina kembali turun ke posisi sembilan besar dalam mengalirkan FDI ke ASEAN (ASEAN Investment Report, 2009: 11). Cina masih kalah jauh dibanding Uni Eropa, Jepang, Amerika, atau bahkan dari

¹⁵ Peningkatan ini dapat diduga didorong oleh persetujuan Investasi ASEAN Cina yang ditandatangani pada saat pertemuan ke-41 Tingkat Menteri Ekonomi ASEAN tanggal 15 Agustus 2009 di Bangkok, Thailand. Persetujuan Investasi ASEAN-Cina memberikan berbagai kemudahan investasi: (i) jaminan perlakuan yang sama untuk penanam modal asal Cina ataupun ASEAN antara lain dalam hal manajemen, operasi, likuidasi; (ii) pedoman yang jelas mengenai ekspropriasi, kompensasi kerugian dan transfer serta repatriasi keuntungan; (iii) kesetaraan untuk perlindungan investasi dalam hal prosedur hukum dan administratif. Apabila terjadi sengketa yang muncul antar investor dan salah satu pihak, persetujuan ini memberikan mekanisme penyelesaian yang spesifik disamping adanya kesepakatan semua pihak untuk terus berupaya menjamin perlakuan yang sama atau non-diskriminatif.

ASEAN sendiri, terutama FDI yang dialirkan oleh Singapura dan Malaysia. Gambaran ini memperlihatkan bahwa Cina masih merupakan pemain kecil dalam menyalurkan FDI. Investasi dari Cina tidak lebih dari 1% terhadap total FDI di dunia (Davies, 2009: 2). Pada tahun 2007, investasi yang keluar dari Cina hanya 3% dari GDP. Jauh dari penerimaan FDI di Cina yang mencapai 10% dari GDP (Pananond, 2008: 24). Artinya, Cina masih menjadi negara yang tergantung pada FDI daripada pengekspor FDI.

Kondisi ini makin dipertegas dengan melihat aliran FDI ASEAN ke Cina yang ternyata sedikit lebih tinggi daripada aliran FDI Cina ke ASEAN. Dari tahun 2004-2006, rata-rata aliran FDI ke Cina ke ASEAN hanya mencapai \$ 1,4 milyar. Sebaliknya, FDI ASEAN ke Cina tiga kali lebih besar dengan nilai rata-rata 3,16 milyar di periode yang sama. Aliran FDI tertinggi terjadi pada tahun 1998 ketika \$ 4,18 milyar digelontorkan ke Cina dari ASEAN. Angka ini merupakan 9,2% dari seluruh FDI yang ada di Cina (Jianglin, 2007). Aliran FDI masih relatif tinggi pada beberapa tahun berikutnya meskipun menunjukkan kecenderungan menurun dari tahun 1999 \$ 3,31 milyar (8,2%); tahun 2000 menjadi \$ 2,85 milyar (7%); \$ 3,6 milyar (6,2%) di tahun 2002 dan \$ 3,11 milyar (5,1%) di tahun 2005. Pada tahun 2006, nilai investasi naik menjadi 3,35 milyar (hampir sama dengan nilai di tahun 1999 yang menyumbang 8%), tapi kali ini nilai itu hanya mampu menyumbang 5,3% dari total investasi di Cina. Pengekspor FDI terbesar dari ASEAN adalah Singapura dan Malaysia. Pada tahun 2007, kedua negara itu menyumbang 85% dari total FDI yang keluar dari ASEAN (Pananond, 2008: 9). Tapi tentu saja aliran FDI ASEAN ke Cina sangatlah tidak signifikan. Aliran FDI dari Hongkong, Taiwan, Uni Eropa, Amerika, Jepang masih menjadi sumber utama FDI bagi Cina.

Pola aliran FDI di atas menggambarkan bahwa harapan ASEAN maupun Cina untuk meningkatkan aliran FDI satu sama lain melalui ACFTA adalah terlalu dini. Kedua kawasan itu masih merupakan pemain yang mengharapkan FDI daripada mengekspor FDI. Kedua kawasan itu akan lebih banyak bersaing memperebutkan FDI dari Uni Eropa, Jepang, Hongkong, Amerika, daripada mengalirkan FDI asli dari masing-masing pihak. Kalaupun terjadi aliran dari Cina atau ASEAN, itu merupakan aliran FDI yang sebelumnya diterima dari kawasan pengekspor FDI utama seperti keempat kawasan yang disebut di depan. Contohnya adalah Singapura, penerima terbesar FDI di ASEAN, sekaligus pengekspor terbesar FDI dari ASEAN. FDI nampak hanya sebentar mampu di titik tertentu (Singapura) sebelum dialirkan ke bagian jaringan modal yang lain. Cina dan ASEAN merupakan unit-unit jaringan yang berfungsi sebagai penerima modal.

Selain tren aliran FDI yang naik, perdagangan Cina dengan ASEAN sebenarnya juga meningkat drastis. Pada tahun 2003, total perdagangan kedua pihak bernilai \$ 78,2 milyar dan mencapai \$ 100 milyar pada tahun berikutnya. Angka ini terus meroket menjadi \$ 202,6 milyar pada tahun 2007 dan \$ 213

milyar pada tahun 2009 (People Daily, 25/2/2010). Angka terakhir adalah rekor tersendiri karena untuk pertamakalinya perdagangan dua kawasan melebihi \$ 200 milyar. Pertumbuhan perdagangan kedua kawasan mencapai rata-rata 21,9% per tahun. Pada tahun 2007, total perdagangan dengan ASEAN telah mencapai 9,3% dari seluruh perdagangan Cina. Sebaliknya, nilai perdagangan dengan Cina telah mencapai 9,8% dari total perdagangan ASEAN pada tahun 2006 (Jianglin, 2007). Pada tahun 2008, perdagangan dengan Cina berkontribusi terhadap 11,3% dari total perdagangan ASEAN di tahun 2008 dengan nilai \$ 192.6 milyar (ASEAN Secretariat, 2010). Di tahun 2008 itu, Cina menjadi mitra ketiga terbesar perdagangan ASEAN. Sementara ASEAN menjadi mitra perdagangan terbesar keempat bagi Cina. Perdagangan antara ASEAN dan Cina antara 2003 hingga 2008 meningkat rata-rata 26% per tahun. Selanjutnya hingga bulan Mei 2010, total perdagangan ASEAN-Cina telah mencapai \$ 62,909 milyar, naik 60% dari periode yang sama di tahun 2009 (Ministry of Commerce PRC, 2010a).

Jika dilihat lebih dekat, komposisi hubungan ekspor-impor Cina dan ASEAN menunjukkan nilai defisit bagi pihak Cina. Ekspor Cina ke ASEAN meningkat dari \$ 12,7 milyar di tahun 1997 menjadi \$71.3 pada tahun 2006. Sebaliknya ekspor ASEAN ke Cina meningkat dari \$ 12,4 milyar di tahun 1997 menjadi \$ 89,538 milyar di tahun 2006 (Asia Times, 17/12/2008). Angka ini meningkat terus pada 2009, dimana ekspor Cina ke ASEAN sebesar \$ 82,412 milyar dan sebaliknya dari ASEAN ke Cina sebesar \$ 83,352 milyar. Kecenderungan meningkat terus terjadi pada tahun 2010. Sampai dengan bulan Mei 2010, ekspor Cina ke ASEAN telah mencapai \$ 29,228 milyar dan \$ 33,681 milyar untuk ekspor ASEAN ke Cina (Ministry of Commerce PRC, 2010b). Nilai itu naik masing-masing 46% dan 77% pada periode yang sama tahun 2009.

Secara umum komoditas yang mendominasi perdagangan kedua kawasan adalah produk elektronik dan kelistrikan, bahan bakar, plastik, batubara, dan minyak sawit (ASEAN Secretariat, 2010). Tidak banyak berubah dari tahun 2001, peralatan mesin dan elektronik menjadi komoditas dominan dari ekspor-impor ASEAN-Cina. Seperti yang terlihat di tabel 2 dan 3 dengan uraian di depan, sejak awal tahun 2000-an, ekspor-impor Cina-ASEAN didominasi peralatan mesin dan elektronik. Komposisi ini ternyata tidak berubah pada tahun 2008. Pada tahun itu, ekspor ASEAN didominasi oleh peralatan mesin dan elektronik yang menyita bagian 23,4% dengan nilai \$ 175,5 milyar. Pada tahun yang sama, ekspor peralatan mesin dan elektronik Cina ke ASEAN mencapai 342,1 milyar atau sekitar 23,9% dari total ekspornya. Ekspor reaktor nuklir, mesin uap, mesin dan elektronik adalah produk terbesar dari ekspor baik Cina maupun ASEAN (Chaw&Wang, 2010).

Lalu apa yang diharapkan Cina dan ASEAN terhadap struktur perdagangan seperti ini? Apa keuntungan dari pola perdagangan dengan

melibatkan komoditas yang sama? Untuk menjawab pertanyaan ini, nampaknya kita perlu melihat karakter perekonomian kontemporer. Seperti yang diungkapkan Castells (2010), selain bersifat informatif dan global, ekonomi kontemporer ditandai dengan sifat jaringan.

Sejak tiga dekade yang lalu, perdagangan intra Perusahaan Multinasional (MNC), baik antara sesama jaringan perusahaan maupun sesama industri telah menjadi karakter perdagangan di kawasan Asia. Operasi ini biasanya dilakukan oleh perusahaan elektronik dan permobilan Jepang. Biasanya ASEAN mengimpor dari Jepang barang modal berupa mesin-mesin dan perlengkapan pabrik. Kemudian perakitan dilakukan di kawasan itu sebelum diekspor ke Amerika atau Uni Eropa. Ini menjelaskan mengapa impor dan ekspor ASEAN ke Jepang sama-sama didominasi komoditas mesin dan peralatan elektronik (Bernardino, 2004: 6-7). Toyota motor misalnya, menciptakan jaringan operasional perusahaan di seluruh kawasan ini. Dia memiliki kantor pusat di Singapura, perakitan di Indonesia, Filipina, Malaysia, Vietnam dan Thailand. Sementara keuangan dan pelatihan dipusatkan di Kamboja, Thailand dan Myanmar. Selanjutnya bagian pemasok suku cadang ditempatkan di Malaysia, Filipina dan Thailand.

Kasus ASEAN dengan Cina tidak terlalu berbeda dengan pola diatas. Para ahli ASEAN-Cina mencatat bahwa peralatan mesin dan elektronik yang diekspor Cina ke ASEAN adalah untuk penggunaan umum dan khusus. Sebaliknya, sebagian besar ekspor dari ASEAN atau impor Cina dari ASEAN adalah *spare-parts* atau komponen dari peralatan mesin atau elektronik. Sebagai contoh, ekspor terpenting Singapura ke Cina pada tahun 2000 adalah katup elektronik, bagian dari mesin pemroses data dan komponen lain bagi peralatan kelistrikan industri. Pada tahun yang sama, barang manufaktur yang diekspor Filipina sebagian besar semi-konduktor. Sementara ekspor transistor, sirkuit terintegrasi dan berbagai peralatan listrik merupakan bagian terbesar dari ekspor peralatan mesin dan elektronik yang dikirim Malaysia dan Thailand ke Cina (Wong&Chan, 2003: 516). Dengan pola seperti ini, impor Cina dari ASEAN akan dipadukan dan diolah lagi sebelum akhirnya menjadi produk jadi yang siap diekspor ke Amerika, Jepang dan Uni Eropa.

Kondisi di atas menggambarkan bahwa perdagangan kini tidak lagi hanya dilakukan oleh negara, MNC makin dominan sebagai aktor perdagangan. Namun MNC tidak sendirian dalam menjalankan jaringan produksinya. Jaringan MNC berjaln kelindan dengan titik-titik kepentingan elit ekonomi-politik yang mendukung strategi pembangunan neo-klasik. Elit-elit di negara-negara ASEAN dan Cina sendiri sangat mendukung dan terlibat dalam satu jaringan dengan MNC. Elit-elit itu bersama MNC sebagai suatu jaringan memiliki kepentingan yang sama, kepentingan jaringan: menggenjot akumulasi produksi melalui investasi asing yang difasilitasi negara. Kepentingan ini tidak ditentukan oleh 'pusat' tertentu, bukan oleh MNC secara sepihak ataupun oleh elit-elit negara. Kepentingan jaringan

ini terbentuk melalui perjuangan aktor-aktor sosial sebelumnya, baik MNC maupun para pendukung strategi neo-klasik yang mengalahkan tujuan jaringan lain (komunisme dengan peran dominan negara). Akhirnya yang disebut pertama memenangkan dominasi dan ditetapkan sebagai tujuan bersama. Sekali tujuan ditetapkan, unit-unit dalam jaringan (MNC, elit-elit ekonomi-politik di negara-negara kawasan) akan dengan sendirinya berusaha mencapai tujuan jaringan.

Berhimpitan dengan kepentingan negara-negara untuk memacu pertumbuhan ekonomi, MNC diberi berbagai kemudahan untuk melakukan ekspor-impor dengan sesama industri atau transaksi dalam jaringan perusahaannya sendiri yang melintasi batas-batas negara. Kemudahan bagi MNC diberikan karena unit negara-negara (Cina/ASEAN) sama-sama menggunakan strategi industri berorientasi ekspor meskipun melakukan diversifikasi produk (Wong&Chan, 2003: 515). Negara-negara memberikan kemudahan agar keuntungan MNC dapat terus ditingkatkan, sementara MNC memberikan bahan bakar bagi negara untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang penting bagi legitimasi kekuasaan elit-elit ekonomi-politik yang berparadigma neo-klasik. Kini, kawasan perdagangan bebas dimaknai sebagai upaya menghilangkan hambatan tradisional (aturan di negara berdaulat) agar ekspansi usaha dapat terus ditingkatkan dan pertumbuhan ekonomi dapat digenjut. Seperti yang dinyatakan oleh Bernardino (2004: 6-7):

“Logika integrasi ekonomi hari ini yang bernaung dalam perjanjian perdagangan bebas bukanlah secara sederhana persoalan meningkatkan hubungan ketergantungan diantara negara berdaulat belaka, seperti yang terjadi pada masa merkantilis. Hadirnya dan meningkatnya dominasi perusahaan Multinasional (MNC) pada satu abad terakhir telah mengubah ekonomi global yang sesuai dengan filosofi pencarian keuntungan mereka. Difasilitasi oleh kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, MNC mampu untuk memindahkan bagian produksi mereka ke kawasan dengan upah rendah di negara-negara berkembang. Jaringan produksi regional maupun global diciptakan dalam tahap yang berbeda di masing-masing proses produksi yang berlokasi di beberapa negara, baik produksi bagian komponen, semi-perakitan bagi produk setengah jadi, atau bagian distribusi dan penjualan. Dalam sebagian besar kasus, produksi dapat sangat dinamis yang memungkinkan MNC memindahkan unit produksi dari satu lokasi ke lokasi lain yang lebih menguntungkan, biasanya karena buruh yang lebih murah. Sistem produksi internasional seperti itu telah memberi dampak signifikan bagi aliran perdagangan, dengan banyaknya aliran perdagangan yang mengambil tempat di dalam jaringan MNC itu sendiri”

Dengan dominannya logika jaringan dalam pengelolaan MNC yang didukung oleh kepentingan negara-negara untuk menjalankan strategi pembangunan neo-klasik (memacu pertumbuhan ekonomi melalui investasi asing), kesepakatan ACFTA perlu dilihat dalam sudut pandang baru.

Hubungan ASEAN dan Cina tidaklah bersifat komplementer, tapi lebih pada kompetisi (Wong&Chan, 2003). Cina dalam waktu dekat tidak akan bisa menggantikan ASEAN sebagai pasar utama produk mereka. Begitu pula ASEAN yang masih mengeskpor sebagian besar produknya ke Amerika dan Eropa. Cina dan ASEAN adalah sama-sama kawasan eksportir bagi negara-negara maju. Cina dan ASEAN sama-sama berebut aliran FDI untuk menopang pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Avila, 2005: 131). Unit yang kalah bersaing atau yang mulai tidak setuju dengan tujuan jaringan akan ditinggalkan atau dieksklusi dari jaringan dengan mencari unit baru yang lebih bermanfaat bagi jaringan. Mereka harus berlomba menciptakan iklim investasi yang baik: stabilitas politik (di Cina dengan cara otoriter), buruh murah dan terkendali, dan infrastruktur yang memadai. Cina dan ASEAN dalam struktur pembagian kerja internasional sama-sama bertugas sebagai penyedia tempat untuk berdirinya pabrik yang dioperasikan oleh buruh-buruh murah (meskipun buruh di Cina lebih murah dari ASEAN), tempat modal diakumulasikan dan keuntungan (repatriasi) perusahaan-perusahaan asing (MNC) yang beroperasi di kawasan itu dikembalikan ke negara-negara pemilik modal. ACFTA tidak lebih dari upaya ekspansi kapital di kawasan Cina-ASEAN yang didukung oleh MNC dan jaringan elit ekonomi-politik yang berparadigma neo-klasik.

Dalam struktur seperti ini, hanya jaringan elit ekonomi-politik di Cina dan ASEAN yang akan diuntungkan. Mereka berkolaborasi dengan perusahaan asing dan menikmati sedikit keuntungan (*privilege*) dari rekan asing mereka itu. Sementara rakyat kebanyakan, petani, buruh, sektor informal bukannya menikmati *trickle-down effect*, tapi justru menyumbang (*trickle-up effect*)¹⁶ terhadap keuntungan dari model pertumbuhan ekonomi yang ditopang oleh investasi asing yang berorientasi ekspor. Kesenjangan kini tidak lagi terjadi antar negara saja, tapi juga antar jaringan orang. Orang-orang yang mampu mengikatkan diri dalam jaringan ini (strategi pertumbuhan dengan investasi asing) akan mampu menikmati sedikit keuntungan. Sebaliknya, mereka yang berada di luar jaringan (karena dibatasi secara sistematis berdasarkan status pendidikan, kesehatan, pendapatan, dst) akan dieksklusi dan disingkirkan. Elit-elit ekonomi-politik yang berkuasa melegitimasi kekuasaan mereka dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Namun siapa yang paling menikmati buah pertumbuhan itu tidak pernah dipersoalkan. Mereka semua menoleransi kesenjangan demi pertumbuhan. Mereka berujar bahwa kesenjangan adalah 'harga yang harus dibayar' demi pertumbuhan. Akibatnya, ketimpangan makin melebar ditengah pertumbuhan yang maha tinggi.

16 Ini adalah konsep yang berlawanan dengan *trickle down effect* yang sering dikedepankan para pendukung neo-klasik. Karena faktanya, tetesan yang terjadi bukan ke bawah, tapi justru tetesan ke atas, keuntungan terbesar kembali ke elit-elit yang telah kaya dengan mengambil keuntungan dari orang-orang yang sebelumnya telah miskin.

Jaringan Elit-elit Ekonomi-Politik Makin Menguat dan Massa yang Kian Melemah: Dampak Strategi Pembangunan Neo-Klasik dan Dominannya MNC

Ketimpangan itu dapat dilihat secara jelas di Cina. Di negeri yang tumbuh paling drastis selama tiga dekade terakhir itu, kue ekonomi hanya dinikmati oleh segilintir elit-elitnya. Ketimpangan ini dapat dilihat dari tingginya angka koefisien gini negeri bekas komunis itu. Pada tahun 1980, koefisien gini Cina adalah 0,32 turun menjadi 0,26 pada awal reformasi 1980-1984. Tapi naik lagi pada tahun 1990 menjadi 0,36. Pada tahun 2001, angkanya meningkat drastis menjadi 0,45. Angka ini terus naik menjadi 0,47 di tahun 2007 (The World Factbook, 2008). Cina berubah dari negara paling egalitarian di dunia menjadi salah satu negara paling timpang di muka bumi bersama negara-negara di kawasan Amerika Selatan dan Afrika (Wang, 2008:18). Cina menurut laporan Bank Dunia pada tahun 2004 menempati peringkat 85 dari 120 negara yang memiliki kesenjangan tinggi. Koefisien gini itu tergambar jelas dari kesenjangan pendapatan di Cina.

“While the average annual urban income is just \$1,200, some five to seven percent of the Chinese population – predominantly the owners of small businesses, well-to-do farmers, professionals and state functionaries – earn between \$3,000 to \$12,000 a year. One percent – some 12 million people – earn over \$20,000. An even smaller number of capitalist entrepreneurs, those with close ties to the global corporate giants and also to Beijing, have amassed staggering levels of wealth. There are now some 10,000 individuals in Cina whose assets exceed \$10 million” (Chan, 2003).

Ketimpangan juga terjadi antar wilayah. Secara konvensional daerah di Cina dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu pesisir, sebanyak 11 provinsi: Beijing, Tianjin, Shanghai, Hebei, Liaoning, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong, dan Hainan. Sementara daerah sisanya sebanyak 19 provinsi merupakan kawasan pedalaman (Liang 2008: 116). Pada tahun 2001, dari 30 provinsi di Cina, tiga kota metropolitan (Shanghai, Beijing, dan Tianjin) memperoleh GDP tertinggi dengan nilai sekarang 37,382 yuan; 25,300 yuan; dan 19,986 yuan. Sementara empat provinsi pesisir, yaitu Zhejiang, Guangdong, Jiangsu, dan Fujian memiliki GDP sebesar 14,550 yuan; 13,612 yuan dan 12,375 yuan. Sebaliknya, provinsi-provinsi di wilayah Barat seperti Guizhou, Gansu, Guangxi, dan Yunan hanya memperoleh GDP sebesar 2,865 yuan; 4,173 yuan; 4,679 yuan dan 4,872 yuan. Ini berarti GDP di Shanghai dan Zhejiang sekitar 13 kali GDP di wilayah Guizhou (Lin and Liu, 2008: 56). Kesenjangan antar wilayah ini semakin meningkat sejak 1990-an. Daerah pesisir menerima 85% investasi asing yang masuk ke Cina (Antentas and Vivas, 2008).

Kesenjangan pendapatan ini ternyata juga menyebabkan ketimpangan pada kemampuan inovasi antar wilayah (Fan and Wan, 2008: 161). Kesenjangan antara wilayah pesisir dan pedalaman juga merembet pada kesenjangan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan. Orang-orang di wilayah pesisir memiliki kesempatan lebih besar untuk memperoleh pendidikan di atas sembilan tahun dibanding wilayah pedalaman (Lee, 2008: 172). Bahkan di dalam satu kawasan pun, kesenjangan juga tetap dapat ditemui. Kesenjangan ini terjadi antara desa-kota dalam provinsi-provinsi di Cina (Yao, 2005). Rata-rata pendapatan di kota mencapai tiga kali lipat dari pendapatan di desa (Sicular et.all, 2008: 30). Cina menjadi salah satu negara dengan rasio pendapatan desa-kota yang tertinggi.

Tabel 6. Rata-rata Pendapatan Rumah Tangga Nasional, Kota, Desa dan Kesenjangan Kota-Desa

| | 1995 | | | 2002 | | | |
|------------------------|---------------------------|-------------------|-------------|---------------------------|-------------------|-------------|-----------------|
| | N B S , tidak disesuaikan | Tidak disesuaikan | PPP | N B S , tidak disesuaikan | Tidak disesuaikan | PPP | PPP, Harga 1995 |
| Nasional | 2,3 | 2,921 | 2,584 | 4,770 | 5,826 | 5,139 | 4,554 |
| Kota | 4,4 | 5,635 | 4,259 | 8,038 | 10,004 | 7,798 | 6,910 |
| Desa | 1,5 | 1,810 | 1,899 | 2,673 | 3,145 | 3,434 | 3,043 |
| Ratio Desa-Kota | 2.8 | 3.11 | 2.24 | 3.01 | 3.18 | 2.27 | 2.27 |
| | 3 | | | | | | |
| Kota minus Desa | 2,865 | 3,825 | 2,360 | 5,366 | 6,858 | 4,364 | 3,867 |

Sumber: Sicular et.all, (2008: 37)

Ket: NBS adalah *National Bureau Statistics Cina*

Seperti yang terlihat dalam tabel 1, rasio 3:1 antara kota-desa atau mendekati angka itu merupakan kesenjangan yang tinggi menurut standar internasional. Mengutip Eastwood dan Lipton (2004), Sicular dkk. (2008: 38) menyatakan bahwa rasio pendapatan kota-desa di negara-negara Asia lainnya pada tahun 1990-an rata-rata hanya berada pada level 1,3 hingga 1,8 dengan Filipina menempati kesenjangan tertinggi dengan rasio 2, 17.

Kue ekonomi ternyata lebih banyak disantap oleh segilintir elit-elit politik dan ekonomi Cina. Orang-orang yang beruntung menikmati sebagian besar kue ekonomi itu adalah elit-elit politik di Partai Komunis Cina (Chinese Communist Party) dan elit-elit pejabat pemerintahan pada semua level, dari pusat hingga ke pedesaan. Mereka menjalin klik dalam hubungan patron-klien dengan segilintir pengusaha (Yu, 2009).

Untuk merapatkan barisan, elite-elite PKC bahkan membongkar aturan dasar mereka sendiri tentang dilarangnya pengusaha untuk masuk dalam

PKC dan mengabdikan pada pemerintahan. Aturan ini diubah pada Kongres nasional ke-16 PKC pada November 2002 (Chan, 2002). Sekretaris jenderal PKC, Jiang Zemin menyebut teori 'Tiga Perwakilan' dalam PKC harus diwujudkan demi merespon perkembangan kaum kapitalis Cina yang terus bertambah. Kaum kapitalis harus dimasukkan sebagai 'perwakilan ketiga' disamping pemerintah dan anggota PKC sendiri. Ketika Jiang menyatakan perlunya PKC melindungi hak kepemilikan pribadi dan bisnis, seluruh peserta Kongres bertepuk tangan meriah. Terbentuknya 'Tiga Perwakilan' ini telah makin menguatkan jaringan elite-elite politik-ekonomi Cina dalam satu kekuatan. Korupsi pun menjadi barang yang jamak ditemui di Cina (Yao, 2005: xvii).

Jika elit-elit ekonomi-politik menikmati buah pertumbuhan, sebaliknya, kelompok buruh, petani, maupun pekerja informal baik di kota maupun di desa tinggal memperoleh sisa-sisa kue ekonomi yang dibentuk oleh kerja keras mereka. Buruh seperti telah disinggung di depan menjadi 'keunggulan komparatif' Cina dalam menarik investasi asing. Sementara petani Cina juga semakin mengalami tekanan hebat sejak diterapkannya berbagai macam pajak dan retribusi oleh negara. Petani memang masih punya sejengkal tanah, tapi beban mereka bertambah berat sejak diterapkannya berbagai pajak pada tahun 1990-an hingga 2006 (Yao, 2005). Kepemilikan tanah mereka pun bukannya tanpa ancaman. Setelah privatisasi tanah perkotaan, muncul desakan yang sangat kuat dari para elit-elit birokrat baik di kota maupun di pedesaan untuk melakukan privatisasi tanah pedesaan.

Kesengsaraan yang dirasakan masyarakat pedesaan telah mendorong mereka melakukan migrasi ke kota-kota. Sejak tahun 1980-an, diperkirakan 150 juta penduduk desa bermigrasi ke kawasan perkotaan. Mereka mencari pekerjaan dengan upah seadanya. Migrasi di Cina bahkan disebut-sebut sebagai migrasi terbesar dalam sejarah umat manusia (Chan, 2003). Seperti terlihat dalam tabel 2, pada saat reformasi ekonomi dimulai tahun 1978, penduduk yang tinggal di desa-kota masih sebesar 83,3 : 16,7. Pada tahun 2002, proporsi penduduk yang tinggal di kota meningkat drastis menjadi 39,1 % sementara yang tinggal di desa sebesar 60,9%.

Tabel 7. Perubahan Struktur Populasi Cina, 1978-2002

| Tahun | Total Populasi (juta) | Struktur Desa-Kota (%) | | Zona Ekonomi (%) | | |
|-------|-----------------------|------------------------|------|------------------|--------|-------|
| | | Desa | Kota | Barat | Tengah | Timur |
| 1978 | 962.6 | 83.3 | 16.7 | 23.2 | 35.7 | 41.0 |
| 1995 | 1211.2 | 71.0 | 29.0 | 22.9 | 35.9 | 41.2 |
| 2002 | 1284.5 | 60.9 | 39.1 | 23.0 | 35.7 | 41.3 |

Sumber: Yao (2005: 129)

Migrasi ternyata bukannya tanpa masalah jika tidak ingin dikatakan justru menambah masalah baru.¹⁷ Orang-orang pedesaan yang tidak memiliki keterampilan ternyata banyak yang tidak tertampung dalam lapangan kerja di kota. Terlalu banyak orang yang ingin hidup di kota, membuat kemampuan kota menyediakan pekerjaan dan tempat berkurang. Sebagian dari mereka bekerja di sector informal. Pekerja informal yang berasal dari pedesaan ini pun akhirnya dieksploitasi di perkotaan: *"In each of Cina's largest and richest cities of Beijing, Shanghai and Guangzhou, there are over 3 million peasant workers doing all kinds of hard work. They work seven days a week and over 12 hours per day but get a minimum salary which is hardly enough for their own living without also supporting their families back home"* (Yao, 2005: 70). Banyak juga yang frustrasi akhirnya ikut jaringan kriminalitas dan gadis-gadis belia banyak yang masuk dalam jaringan prostitusi (Yao, 2005: xvii). Sementara daerah yang ditinggalkan kekurangan tenaga kerja dan akhirnya makin terbelakang.

Pemerintah Cina menerapkan peraturan 'hukou' untuk meredam migrasi yang makin tidak terkontrol (Sicular et.al, 2008: 30). Disini, tiap orang memiliki identitas yang terdaftar (*hukou*) pada satu tempat saja, desa atau kota. Mereka tidak dapat mengubah *hukou* tanpa memperoleh ijin dari kawasan yang menerima imigran. Biasanya kota hanya memberikan ijin kepada mereka yang memiliki keterampilan sementara kota secara umum akan menolak mengeluarkan *hukou* bagi penduduk dari daerah pedalaman (desa). Namun faktanya, pembangunan ekonomi yang massif di Cina memerlukan tenaga-tenaga migran ini. Mereka ini akhirnya tetap saja melakukan migrasi meskipun secara illegal. Akibatnya, mereka masuk dalam apa yang disebut *"floating population"* (Dollar, 2007: 10). Mereka ini biasanya paling tidak bekerja selama enam bulan di kota untuk kemudian kembali daerah asalnya.

Berbagai bentuk kesenjangan yang tinggi telah mempersulit upaya memberantas kemiskinan di Cina (Yao, 2005). Kemiskinan memang berkurang, tapi masih banyak orang yang terperangkap dalam kemiskinan. Cina masih menjadi wilayah terbesar kedua di dunia yang menyumbang kemiskinan. Merujuk pada laporan Bank Dunia, Zhang and Wan (2008: 33) menyatakan bahwa pada tahun 2001, 210 juta orang Cina berada di bawah garis kemiskinan dengan pendapatan kurang dari 1,08 dollar/hari. Pengurangan kemiskinan di Cina mulai melambat pada pertengahan 1990-an meskipun pertumbuhan ekonomi tetap berada pada rata-rata 8 persen/tahun.

Pemerintahan Cina bukannya tidak menyadari dampak buruk terhadap masyarakatnya, namun *"Tiga Perwakilan"*: pemerintah, PKC, dan kapitalis, dengan strategi pembangunan modernisasi ala neo-klasiknya, seperti sudah

17 Ini berlawanan dengan pendapat resmi Bank Dunia maupun para ekonom yang bergabung di dalamnya. Mereka umumnya berpendapat bahwa migrasi merupakan cara terbaik untuk mengatasi ketimpangan yang terjadi di Cina. Selengkapnya lihat misalnya: (David Dollar, 2007, *Poverty, inequality and social disparities during Cina's Economic Reform*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4253; (Mei Zhang, 2003, *Cina's Poor Regions*, New York: RoutledgeCurzon).

tidak punya pilihan lain. Dengan mengutamakan pertumbuhan ekonomi dengan menggenjot ekspor yang ditopang oleh investasi asing, ketimpangan baik antar kelas, kawasan dan regional tidak terhindarkan melanda Cina. Di tengah ketertutupan politik, pembangunan ekonomi menjadi satu-satunya legitimasi bagi rezim penguasa (Weatherly, 2006: 14). Tidak mengherankan jika Perdana Menteri Cina, Zhu Rongji pada awal 2000-an menyatakan kekhawatiran legitimasi rezim yang menopangnya:

“The economic situation and social contradictions are increasingly sharp and explosive; the party has not controlled corruption; the laid-off and unemployed millions are denouncing the government and the Communist Party; the peasants are facing heavy burdens and want to rebel. The political crisis can erupt at any time if these three major problems cannot be solved properly and on time. Otherwise, it will not be only a few cities, but thousands and millions marching on the streets demanding the downfall of the Communist Party.” (Chan, 2002).

Sama halnya dengan kondisi di Cina, di kawasan ASEAN, pertumbuhan juga diikuti dengan ketimpangan yang kian melebar. Ketimpangan ini dapat dilihat dari indeks gini yang rata-rata berada di level 0,4. Bahkan sebelum krisis keuangan 1997/1998, koefisien gini telah relatif tinggi. Pada tahun 1997, indeks gini di Filipina telah mencapai 0,51, Malaysia 0,46 serta pada tahun 1998 indeks gini Thailand mencapai 0,51, (Balisacan&Ducasan, 2005: 15-16). Di Vietnam indeks gini masih berada di angka 0,35 di tahun 1998 sebelum naik menjadi 0,41 pada tahun 2002 (Asia Times, 10/4/2002). Pada tahun 2004, ketimpangan tertinggi terjadi di Malaysia dengan indeks gini mencapai 0,49; disusul Philippina dengan 0,46; Singapura; Thailand 0,43; Vietnam 0,36 dan Indonesia 0,34 (UNDP, 2004). Jika dilihat dari konsumsi per 10% penduduk termiskin hingga 10% penduduk terkaya, lebih dari sepertiga konsumsi di Malaysia, Singapura, Thailand, dan Filipina dinikmati oleh 10% penduduk terkaya mereka (Hossain, Kathuria&Islam, 2010: 35). Sementara 30% penduduk termiskin hanya menikmati kurang dari seperempat total konsumsi. Ketimpangan tidak banyak berubah beberapa tahun berikutnya. Pada tahun 2006, indeks gini Thailand berada di level 0,43 sementara di tahun 2008, Singapura 0,48; (The World Factbook, 2010) dan Filipina 0,44 di tahun 2009 (World Development Indicators, 2009). Di Indonesia, rasio gini sebagai parameter ketimpangan ekonomi juga makin membesar dari 0,288 pada 2002 menjadi 0,345 pada 2006 (Investor Daily, 23/11/2007).¹⁸

18 Pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak 2000 hanya dinikmati oleh 40% golongan menengah dan 20% golongan terkaya. Sisanya, sebanyak 40% kelompok penduduk berpendapatan terendah makin tersisih. Kelompok penduduk ini hanya menikmati porsi pertumbuhan ekonomi 19,2% pada 2006, makin kecil dibanding tahun 2000 sebesar 20,92%. Sebaliknya, 20% kelompok penduduk terkaya makin menikmati pertumbuhan ekonomi, dari 42,19% menjadi 45,72% (Kuncoro, 2007). Pertumbuhan kelompok super kaya (*high net-worth individual/HNWI*) Indonesia juga sangat pesat, berada di peringkat ketiga di Asia Pasifik setelah Singapura dan India. Menurut laporan Merrill Lynch, pertumbuhan HNWI di Indonesia mencapai 16%, sedangkan di kawasan Asia Pasifik hanya sekitar 8,6%, sementara rata-rata dunia hanya 8,3%.

Kelompok yang meneguk keuntungan dari pertumbuhan ekonomi tinggi adalah elit-elit politik dan ekonomi yang saling jalin-kelindan dalam sebuah jaringan. Pengusaha di kawasan berkolaborasi dengan elit politik dan rekan asing mereka yang menyediakan FDI adalah kelompok yang diuntungkan dari strategi pertumbuhan. Umumnya mereka bukan pengusaha independen yang karena keahliannya memperoleh kesuksesan, tapi lebih banyak tergantung pada konsesi dari negara (Yoshihara, 1988). Maka kaum pengusaha bersama elit politik negara masing-masing berkolaborasi mendukung *status-quo*. Para konglomerat ini (Case, 2003: 252) bersama para keluarga dan pendukungnya berjalin kelindan menikmati pertumbuhan. Akses ekonomi, politik, pendidikan kesehatan terbuka lebar bagi pengikut kelompok ini¹⁹.

Sebaliknya, kelompok buruh, baik yang bekerja di industri maupun pertanian, petani kecil dan pekerja informal hanya memperoleh sisa kue pembangunan. Seperti yang telah ditunjukkan pada grafik 1, buruh industri di ASEAN merupakan 'keunggulan komparatif' untuk menarik investor asing. Buruh murah menjadi fakta yang sulit dibantah. Buruh murah membutuhkan pangan murah. Problem ini merembet pada tekanan kesejahteraan petani.

Golongan petani yang paling terjepit adalah petani gurem dan buruh tani. Meskipun sumbangan sektor pertanian terhadap GDP menunjukkan penurunan di negara-negara ASEAN²⁰, namun jumlah rumah tangga tani menunjukkan gejala sebaliknya. Indonesia, negara terbesar di ASEAN, jumlah rumah tangga petani di tahun 2003 berjumlah 25,4 juta atau sekitar 47,01% dari total rumah tangga, meningkat dari tahun 1993 yang masih berjumlah 20,8 juta (BPS, 2004).²¹ Sayangnya, jumlah rumah tangga tani didominasi

19 Case menyebut elit-elit di Asia Tenggara saling membantu sama lain dalam berbagai cara: "National leaders often take council from casually posted *eminence grise*, whether close personal advisors, spouses, golfing buddies, or drinking companions. At the same time, these leaders elevate their children routinely in business, breeding cohorts of 'princelings', while businessman thrust up their children in politics. And finance ministers and high-level bureaucrats privatize state assets to their relatives and cronies, while politicians recruit co-ethnics and co-religionists into their party and bureaucrats hierarchies" (Case, 2003: 249-250).

20 Di Indonesia, pada tahun 1968, sumbangan sektor pertanian terhadap PDB masih berjumlah 51%, dua puluh tahun kemudian, angka ini turun menjadi 24,1%. Sumbangan sektor pertanian kembali turun berturut-turut menjadi 15,6% di tahun 2000 dan tinggal menyisakan 13,9% pada tahun 2006. Sebaliknya sektor industri terus meningkatkan sumbangannya pada PDB. Mulai melonjak pada tahun 1988 menjadi 18,5% dibanding pada tahun 1968 yang hanya 8,5%. Angka ini terus naik pada tahun 2000 menjadi 45,9% dan 47,0% pada tahun 2006 (ADB, 2006).

21 Dari jumlah itu, lebih dari separuhnya (13,7 juta rumah tangga petani) hanya menguasai tanah kurang dari 0,5 hektar. Di tahun 2003, 11,27% rumah tangga menguasai 46,41% total tanah dengan rata-rata penguasaan tanah 3,26 hektar, naik dari tahun 1993 yang masih 2,8 hektar. Sementara 74,82% rumah tangga lainnya hanya menguasai 28,24% dengan rata-rata penguasaan tanah 0,35 hektar (Sensus Pertanian BPS, 2003). Indeks gini penguasaan lahan meningkat secara konsisten dari 0,5481 di tahun 1973 menjadi 0,7171 pada tahun 2003 (Sensus Pertanian BPS, 1973 dan 2003). Kesenjangan kepemilikan tanah menunjukkan kenaikan yang makin memprihatinkan.

oleh petani gurem (menguasai kurang dari 0,5 ha) dan petani nir lahan yang akhirnya menjadi buruh tani. Petani gurem meningkat jumlahnya dari 10,8 juta rumah tangga (52,7%) pada 1993 menjadi 13,7 juta (56,5%) di tahun 2003 (BPS, 2004). Di Jawa, tiga dari empat petani termasuk petani gurem. Jumlah buruh tani meningkat dari 9 juta kepala keluarga pada tahun 1993 (BPS, 1993:8,70) menjadi sekitar 13 juta pada tahun 2003. Buruh tani berjumlah sekitar 30% dari jumlah seluruh petani. Petani yang tidak punya lahan ini terpaksa menjual tenaga mereka dengan murah kepada petani pemilik lahan.

Tidak mengejutkan jika kemiskinan di daerah pedesaan lebih tinggi dibanding di perkotaan. Tabel menunjukkan bahwa rata-rata 70% kemiskinan di ASEAN ada di daerah pedesaan. Kamboja menempati peringkat tertinggi dengan 93,8%. Diikuti Vietnam dan Thailand masing-masing 92,3% dan 91,3%. Indonesia pada tahun 2002 70% penduduk miskinnya masih berada di pedesaan.²²

Tabel 8. Kemiskinan di Asia Tenggara

| Tingkat Kemiskinan (%) menggunakan garis kemiskinan nasional | | | | | |
|--|--------|-------|------|------|---|
| Negara | | Total | Kota | Desa | Kontribusi Kemiskinan Desa terhadap Total Jumlah Kemiskinan (%) |
| Kamboja | (1999) | 35.9 | 18.2 | 40.1 | 93.8 |
| Indonesia | (2002) | 18.2 | 14.5 | 21.1 | 70.3 |
| Laos | (1997) | 38.6 | 26.9 | 41.0 | 80.7 |
| Malaysia | (1999) | 7.5 | 3.4 | 12.4 | 69.3 |
| Filipina | (2000) | 34.0 | 20.4 | 47.4 | 72.4 |
| Thailand | (2002) | 9.8 | 4.0 | 12.6 | 91.3 |
| Vietnam | (2002) | 28.9 | 6.6 | 35.6 | 92.3 |

Sumber: Balisacan, Edillon & Piza (2005: 27)

Problem kemiskinan pedesaan merembet menjadi persoalan baru ketika urbanisasi massif terjadi tanpaantisipasi memadai. Pada tahun 2010, jumlah penduduk Asia Tenggara yang tinggal di kawasan kota telah mencapai 44,8% dari total populasi. Diperkirakan persentase ini akan meningkat menjadi 48,1% pada 2015 dan 56,5% di tahun 2030. Meski angka ini telah cukup tinggi, sejumlah pengamat masih mempertanyakan data dari PBB itu. Mereka umumnya berpendapat bahwa tingkat urbanisasi jauh lebih tinggi dari data yang disajikan (Sheng, 2004: 38; Jones, 1997: 238-239). Dari sini dapat dikatakan bahwa tingkat urbanisasi makin massif di kawasan Asia Tenggara. Fenomena makin banyaknya 'megacity' (kota dengan penduduk lebih dari delapan juta) di kawasan ini seperti Jakarta, Bangkok dan Manila juga memberikan

²² Pada tahun 2010, penduduk miskin di daerah pedesaan menjadi 64,23 persen (BPS, 2010).

gambaran jelas terhadap tingginya urbanisasi (Jones, 1997: 241). Meluasnya kawasan kumuh di kota-kota besar Asia Tenggara menggambarkan masalah serius urbanisasi.

Tabel 9. Urbanisasi di Asia Tenggara

| Tahun | Populasi Perkotaan (ribu) | Populasi Desa (ribu) | Persentase Populasi Kota terhadap total penduduk | Rata-rata Pertumbuhan Lima Tahunan Populasi Kota |
|-------|---------------------------|----------------------|--|--|
| 1975 | 87,087 | 249,749 | 22.3 | 4.10 |
| 2000 | 196,029 | 326,092 | 37.5 | 3.67 |
| 2010 | - | - | 44.8 | 2.8 |
| 2015 | 302,006 | 326,207 | 48.1 | 2.52 |
| 2030 | 407,174 | 313,269 | 56.5 | 1.78 |

Sumber: United Nations Population Division Cq. Sheng (2004: 39) & Jones (1997: 238)

Tentu saja tidak semua migran dari desa mendapatkan pekerjaan formal yang mereka inginkan. Ketidakmampuan kota menampung pencari kerja memaksa mereka bekerja di sektor informal²³ baik di perkotaan maupun pedesaan. Pada tahun 1998, pekerja informal Indonesia mencapai 77,9% dari total pekerja. Mendekati Indonesia, Thailand pada tahun 1994 memiliki pekerja informal sebesar 76,8%. Filipina tercatat memiliki 66,9% pekerja informal di tahun 1995 (Amin, 2002: 15). Di perkotaan, persentase pekerja informal terhadap seluruh pekerja di kota juga tidak menunjukkan perbedaan signifikan. Jakarta pada tahun 1980-an memiliki 65%, Manila di periode yang sama terdapat 50% pekerja informal. Sementara di Bangkok sekitar 59,5% pekerja informal pada tahun 1999 (Amin, 2002: 13). Kecenderungan serupa juga terjadi di Ho Chi Minh City dan Hanoi. Sayangnya, banyak pekerjaan di sektor informal ini sering tidak bisa dilepaskan dari kesan kemiskinan dan kekumuhan. Survey yang dilaksanakan di Bangkok menunjukkan, 87% penghuni kawasan kumuh bekerja di sektor informal. Pelayanan dasar seperti listrik dan akses air bersih dan layanan sosial seperti sekolah dan rumah sakit sangat sulit untuk diakses warga. Pendapatan rendah diantara pekerja informal membatasi kesempatan mereka untuk hidup dan bekerja di lingkungan yang bersih dan aman (Amin, 2002: 55-56). Kondisi ini menunjukkan betapa minimnya perlindungan sosial dan jaminan keselamatan kerja terhadap para pekerja informal. Dalam laporan yang luas dan mendalam tentang sektor informal di Asia, termasuk di Asia Tenggara (Indonesia, Filipina dan Thailand), Amin (2002: 60, 63) menyimpulkan:

²³ Sektor informal yang dimaksud adalah: "...an entity that has official non-status, lacks solid legal status, and is unprotected or unregulated by state institutions". Selengkapnya lihat Amin (2002: 8).

"Few state or employer-sponsored social protection measures exist for the informal sector. This vacuum, to an extent, is still taken care of by the traditional support system in the case of the rural agricultural labour force, whereas in the case of the urban informal sector labour force, social movement organizations and NGOs are attempting to fill the vacuum on a limited scale... Although some informal sector jobs are quite hazardous (e.g., recovery of recyclables from dumpsites) and the associated health risks are high, policy interventions and public actions for occupational safety and for reducing health risks of informal sector workers are still very few".

Selain di sektor informal yang 'legal', banyak migran yang tidak beruntung dimanfaatkan oleh jaringan mafia perdagangan manusia yang terbentang di kawasan Asia Tenggara. International Organization for Migration (IOM) mencatat paling tidak 200 - 225 ribu wanita dan anak-anak di kawasan ASEAN menjadi korban perdagangan manusia tiap tahun. Sekitar 30 ribu diantaranya dijual ke Amerika Serikat. IOM juga melansir bahwa perdagangan manusia intra ASEAN menduduki porsi 60% dari total perdagangan manusia di dunia (Derks, 2000: 16). Asia Tenggara menjadi kawasan perdagangan manusia yang sangat signifikan (Larsen, 2010: 1). Pertumbuhan ekonomi tinggi di beberapa negara diikuti oleh sejumlah faktor pendorong lain telah memicu banyak orang untuk melakukan migrasi di Asia Tenggara. Brunei, Malaysia, Singapura, dan Thailand menjadi tujuan para migran yang berasal dari Kamboja, Indonesia, Laos, Filipina, dan Vietnam. Thailand menempati posisi kunci sebagai tempat tujuan utama di kawasan Sungai Mekong (Larsen, 2010: 2). Negara ini banyak menerima wanita dan anak-anak dari Laos, Kamboja, Myanmar, Provinsi Yunan di Cina, untuk dimasukkan dalam industri prostitusi kawasan. Selain berperan sebagai penerima, Malaysia dan Thailand sekaligus pengirim pekerja migran. Para wanita yang telah dikumpulkan di Thailand maupun Malaysia selanjutnya dikirim ke negara pemesan yang menjangkau Singapura, Jepang, Taiwan, Eropa, Amerika Utara, Afrika Selatan hingga Australia (Derks, 2000: 17).

Bagaimana Perubahan Dilakukan?

Persoalan di atas menunjukkan betapa sekarang jaringan antar orang telah memainkan peran dominan dengan mengaburkan batas-batas negara. Kesenjangan terjadi antar jaringan, bukan antar negara saja. Lalu bagaimana perubahan dapat dilakukan? Bagi perspektif 'jaringan', perubahan sosial dimungkinkan melalui dua cara. Castells (2000: 22) menyebut cara pertama dengan strategi masyarakat komunal. *"The first is the denial of the networking logic through the affirmation of values that cannot be processed in any network, only obeyed and followed"*. Yang dimaksud Castells dengan penguatan nilai yang tidak dapat diproses dalam jaringan dan hanya perlu dipatuhi dan diikuti adalah budaya komunal yang berbasis pada nilai kelompok. Nilai kelompok

ini tidak dapat dioperasikan melalui jaringan karena nilai kelompok ini tidak sama atau bahkan bertentangan dengan nilai kelompok komunal yang lain. Tapi tentu saja, ini tidak perlu dikaitkan dengan fundamentalisme, tetapi lebih pada kelompok yang selalu menempatkan dirinya sendiri sebagai sebagai pusat pemaknaan terhadap mereka sendiri. Castells memberi contoh hal ini dengan menyebut berbagai gerakan yang berbasis keagamaan, nasionalisme, kedaerahan, maupun komunitas etnis. Bagi Castells, pendekatan semacam ini untuk melawan jaringan *mainstream* akan sangat riskan dan justru dapat menimbulkan masalah baru: fragementalisme komunal. Kelompok-kelompok yang berbasis nilai kelompoknya akan makin mudah terpecah dan berkonflik dengan kelompok lain. Kondisi ini tentu akan berbahaya di tengah kemajemukan nilai-nilai yang menonjol di masyarakat kontemporer.

Oleh karena itu, Castells (2000: 23) mengajukan strategi kedua, yaitu dengan membentuk 'jaringan alternatif'. Disini jaringan alternatif dimaknai sebagai "...that is networks built around alternative projects, which compete, from network to network, to build bridges of communication to other networks in society, in opposition to the codes of the currently dominant networks". Di sini Castells ingin menegaskan bahwa perubahan atau tantangan terhadap jaringan dominan hanya mungkin dilakukan melalui tantangan dari luar dirinya, dalam hal ini adalah jaringan lain. Jaringan alternatif akan memiliki tujuan yang berbeda dengan tujuan jaringan dominan. Tapi dengan sama-sama menggunakan logika jaringan, jaringan alternatif akan melakukan perlawanan dalam segala lapisan jaringan dominan. Perlawanan tidak lagi berbasis pada batas-batas kedaerahan, etnis, ras, atau agama, tapi didasarkan pada tujuan sama yang melintasi batas-batas itu. Castells memberi contoh gerakan penyelamat lingkungan, feminisme, dan pejuang hak asasi manusia sebagai jaringan alternatif.

Dalam konteks ACFTA di atas, perlawanan terhadap jaringan utama yang melibatkan pemegang kapital dengan elit-elit politik yang berparadigma neo-klasik perlu dilakukan dengan membangun jaringan alternatif. Disini tidak relevan lagi membicarakan batas-batas negara sebagai unit perlawanan. Jaringan yang melibatkan titik-titik berbagai negara hanya dapat ditantang melalui logika jaringan yang sama tapi dengan tujuan berbeda. Kelompok-kelompok yang dirugikan dari pertumbuhan tinggi ala neo-klasik, buruh, pekerja informal, petani, tidak bisa lagi berjuang menuntut hak-haknya dalam benteng domestik. Perjuangan buruh misalnya yang dilakukan secara sporadis, hanya di negara tertentu, akan mudah dipatahkan karena pemilik kapital dapat memindahkan produksinya ke unit jaringan (negara) yang lain (Winters, 1996). Maka yang diperlukan adalah konsolidasi titik-titik perlawanan di kawasan ACFTA untuk menuntut pergeseran paradigma pembangunan yang lebih memberikan rasa keadilan. Jaringan alternatif yang memberi perhatian utama pada keadilan distribusi hasil pembangunan perlu

segera dibentuk. Namun langkah ini hanya mungkin terlaksana jika muncul kesadaran bersama dari berbagai aktor yang dirugikan, akan pentingnya jaringan alternatif dalam melawan jaringan dominan yang tampak tidak kasat mata namun mencekik itu.

Penutup

Bagi elit-elit Cina dan ASEAN, ACFTA adalah mekanisme *win-win solution* terhadap ekspansi investasi dan perdagangan. Melalui ACFTA, investasi asing dari Cina diharapkan dapat dialirkan ke ASEAN. Investasi asing dibutuhkan untuk menggenjot pertumbuhan ekonomi yang berbasis ekspor. Selanjutnya, ACFTA juga diharapkan meningkatkan volume perdagangan (ekspor-impor) kedua kawasan. Kedua tujuan ini sangat penting bagi elit-elit politik di kedua kawasan yang menganut strategi neo-klasik. Hanya melalui peningkatan investasi asing dan naiknya volume ekspor, pertumbuhan ekonomi dapat terus dipacu. Dengan pertumbuhan ekonomi tinggi, legitimasi kekuasaannya dapat dipertahankan. Elit-elit itu selalu menjanjikan adanya *trickle down effect* dari ACFTA yang akan menguntungkan masyarakat luas. Namun nampaknya ini hanya ilusi klasik dari ajaran neo-klasik. Faktanya, hubungan Cina-ASEAN tidaklah bersifat komplementer, tapi lebih pada kompetisi Cina dalam waktu dekat tidak akan bisa menggantikan ASEAN sebagai pasar utama produk mereka. Begitu pula ASEAN yang masih mengespor sebagian besar produknya ke Amerika, Jepang, dan Eropa. Cina dan ASEAN adalah sama-sama kawasan eksportir bagi negara-negara maju. Daripada sebagai pengeksportir FDI, Cina dan ASEAN masih sama-sama berebut aliran FDI untuk menopang pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Mereka harus berlomba menciptakan iklim investasi yang baik: stabilitas politik (di Cina dengan cara otoriter), buruh murah dan terkendali, dan infrastruktur yang memadai. Cina dan ASEAN dalam struktur pembagian kerja internasional sama-sama bertugas sebagai penyedia tempat untuk berdirinya pabrik yang dioperasikan oleh buruh-buruh murah (meskipun buruh di Cina lebih murah dari ASEAN), tempat modal diakumulasikan dan keuntungan (repatriasi) perusahaan-perusahaan asing (MNC) yang beroperasi di kawasan itu dikembalikan ke negara-negara pemilik modal. ACFTA tidak lebih dari upaya ekspansi kapital di kawasan Cina-ASEAN yang didukung oleh MNC dan jaringan elit ekonomi-politik yang berparadigma neo-klasik.

Dalam struktur seperti ini, hanya jaringan elit ekonomi-politik di Cina dan ASEAN yang akan diuntungkan. Mereka berkolaborasi dengan perusahaan asing dan menikmati sedikit keuntungan (*privilege*) dari rekan asing mereka itu. Sementara rakyat kebanyakan bukannya menikmati *trickle-down effect*, tapi justru menyumbang *trickle-up effect* terhadap keuntungan dari model pertumbuhan ekonomi yang ditopang oleh investasi asing yang berorientasi ekspor. Buruh murah dijadikan 'keunggulan komparatif' untuk

menarik investasi, petani dibiarkan bersaing dengan petani negara maju yang dilindungi pemerintahannya, sektor informal tetap tanpa jaminan kerja yang memadai. Kesenjangan kini tidak lagi terjadi antar negara saja, tapi juga antar jaringan orang. Orang-orang yang mampu mengikatkan diri dalam jaringan ini (strategi pertumbuhan dengan investasi asing) akan mampu menikmati sedikit keuntungan. Sebaliknya, mereka yang berada di luar jaringan (karena dibatasi secara sistematis berdasarkan status pendidikan, kesehatan, keahlian, dan seterusnya) akan dieksklusi dan disingkirkan.

Kiranya tidak memadai lagi jika dalam kondisi seperti ini, basis perlawanan diarahkan pada unit negara. Aktor-aktor yang terjalin dalam jaringan strategi neo-klasik yang bertumpu pada investasi asing tidak hanya terdapat dalam negara tertentu, tapi lintas batas dalam kawasan. Yang dirugikan tidak hanya buruh di Indonesia atau Myanmar, tapi juga di Cina dan berbagai negara lainnya. Maka yang diperlukan adalah membentuk jaringan alternatif. Kelompok-kelompok petani, buruh, pekerja informal di kawasan yang terpinggirkan dari jaringan dominan, perlu segera melakukan konsolidasi. Hanya dengan membentuk dan memperkuat jaringan alternatif, efek eksploitatif jaringan dominan dapat diminimalisir. ●

Referensi

- Alexander, R. J. 1967. "The Import-Substitution Strategy of Economic Development". *Journal of Economic Issues*. 1 (4): 297-308.
- Amin, A.T.M.N. 2002. "The Informal Sector in Asia from the Decent Work Perspective". *Working Paper on the Informal Economy* No. 4. Geneva: International Labour Office (ILO).
- Antentas, J.M & Vivas, E. 2008. "The new Chinese Capitalism", *Publico Newspapers*, September, 7.
- Arnold, D. 2006. "Free Trade Agreements and Southeast Asia". *Journal of Contemporary Asia*. 36 (2): 195-216.
- Austin, I. 2001. *Pragmatism and Public Policy in East Asia: Origins, Adaptations and Developments*. Singapore: Fairmont International Private Limited.
- Avila, J.L. 2005. An East Asian FTA: A Philippine Perspective. In Ahn, C.Y, Baldwin, R E. and Cheong, I (Ed.). *East Asian Economic Regionalism Feasibilities and Challenges*. Dordrecht: Springer.
- Bader, J. 2002. Cina's Accession to the WTO. In Hughes, K. Lin, G. and Turner, J.L. (Ed). *Cina and the WTO Domestic Challenges and International Pressures*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Baer, Werner, B. 1972. "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations". *Latin American Research Review*. 7 : 95-122
- Balisacan, A.M & Ducanes, G.M. 2005. *Inequality in Asia: a synthesis of recent research on the levels, trends, effects and determinants of inequality in its*

- different dimensions*. London: Overseas Development Institute.
- Balisacan, A.M, Edillon, R.G & Piza, S.F.A. 2005. "Rural Poverty in Southeast Asia: Issues, Policies, and Challenges". *Asian Journal of Agriculture and Development*. 2 (1&2): 25-38
- Bello, Walden, David Kinley, and Elaine Elinson. 1988. *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*. San Francisco: Institute for Food and Development Policy, Philippine Solidarity Network.
- Benjamin, D. et.all. 2005. *Income Inequality During Cina's Economic Transition*. Prepared for the forthcoming volume, *Cina's Economic Transition: Origins, Mechanisms, and Consequences*, edited by Loren Brandt and Thomas Rawski. <http://www.chass.utoronto.ca/~benjamin/BBGW.pdf>, diakses pada 31 Mei 2010.
- Bernardino, N.Y. 2004. "The ASEAN-Cina Free Trade Area: Issues and Prospects". *Asia Pacific Network on Food Sovereignty Regional Workshop Papers*. Manila, Philippines 6-9 November.
- Bowles, P & MacLean, B. 1996. "Understanding Trade Bloc Formation: The Case of the ASEAN Free Trade Area". *Review of International Political Economy*. 3 (2): 319-348.
- Bowles, P. 1997. "ASEAN, AFTA and the 'New Regionalism'". *Pacific Affairs*. 70 (2): 219-233.
- Castells, M. 2000. 'Materials for an exploratory theory of network society'. *British Journal of Sociology*. 51 (1): 5-24.
- , 2010a. *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Second Edition with a New Preface. Oxford, UK: Blackwell Publishing Company.
- , 2010b. *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. II*. Second Edition with a New Preface. Oxford, UK: Blackwell Publishing Company.
- , 2010c. *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. III*. Second Edition with a New Preface. Oxford, UK: Blackwell Publishing Company.
- Coe, N.M. et.all. 2004. "Globalizing' Regional Development: A Global Production Networks Perspective". *Transactions of the Institute of British Geographers*. 29 (4): 468-484.
- Chan, J. 2002. "Chinese Communist Party to declare itself open to the capitalist elite". <http://www.wsws.org/articles/2002/nov2002/chin-n13.shtml>, diakses pada 20 Mei 2010.
- Chan, J. 2003). "Chinese capitalism: industrial powerhouse or sweatshop of the world?". <http://www.wsws.org/articles/2003/jan2003/chin-j31.shtml>, diakses pada 20 Mei 2010.
- Chiang, T. B. 1988. "The Administration and Enforcement of Collective Agreements in Singapore." In *The Administration and Enforcement of*

- Collective Agreements—A Survey of the Current Situation in ASEAN*. Bangkok: International Labour Organization, pp. 239-46.
- Chow, G.C. 2001. "The Impact of Joining WTO on Cina's Economic, Legal and Political Institutions". *Paper presented at International Conference on Greater Cina and the WTO*, March 22-24.
- Derks, A. 2000. "Combating Trafficking in South-East Asia". *A Review of Policy and Programme Responses*. Geneva: International Organization for Migration (IOM).
- Dollar, D. 2007. *Poverty, inequality and social disparities during Cina's Economic Reform*. World Bank Policy Research Working Paper no. 4253.
- Fan, P. & Wan, G. 2008. Cina's Regional Inequality in Innovation Capability: 1995-2004. In Wan, G. (Ed). *Inequality and Growth in Modern Cina*. New York: Oxford University Press.
- Felker, G.B. 2003. "Southeast Asian industrialisation and the changing global production system". *Third World Quarterly*. 24 (2): 255-282.
- Gabriel, S J. 2006. *Chinese Capitalism and the Modernist Vision*. New York: Routledge.
- Graham, E.M. & Wada, E. 2002. *Foreign Direct Investment In Cina: Effects On Growth And Economic Performance*. Institute for International Economics Working Paper No. 01-03. <http://ssrn.com/abstract=300884> or doi:10.2139/ssrn.300884, diakses pada 16 Juni 2010.
- Hadiz, V. R. 1997. *Workers and The State In New Order Indonesia*. London & New York: Routledge.
- Hart-Landsberg, M & Burkett, P. 1998. "Contradictions of Capitalist Industrialization in East Asia: A Critique of 'Flying Geese' Theories of Development". *Economic Geography*. 74 (2): 87-110.
- Hill, H. 1994. "ASEAN Economic Development: An Analytical Survey-The State of the Field". *The Journal of Asian Studies*. 53 (3): 832-866.
- Hirschman, A.O. 1968. "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America". *The Quarterly Journal of Economics*. 82 (1): 1-32.
- Hossain, M. Kathuria, R. & Islam, I. 2010. *South Asian Economic Development*. Second edition. New York: Routledge.
- Hughes, K.H. 2002. Introduction. In Hughes, K. Lin, G. and Turner, J.L. (Ed). *Cina and the WTO Domestic Challenges and International Pressures*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Hughes, K. Lin, G. and Turner, J.L. 2002. *Cina and the WTO Domestic Challenges and International Pressures*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Hussey, A. 1993. "Rapid Industrialization in Thailand 1986-1991". *Geographical Review*. 83 (1): 14-28.
- Imada, P & Naya, S (eds). 1992. *AFTA: The Way Ahead*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Jianglin, Z. 2007. "Recent Development of Cina-ASEAN Trade and Economic Relations: From Regional Perspective". *Paper presented at Perspective International Conference on ASEAN-Cina Trade Relations: 15 Years Development and Prospects*, Hanoi, Dec. 6-8.
- Jones, G. W. 1997. "The thoroughgoing urbanisation of East and Southeast Asia". *Asia Pacific Viewpoint*. 38 (3): 237-249.
- Kurus, B. 1993. "Understanding ASEAN: Benefits and Raison d'Etire". *Asian Survey*. 33 (8): 819-831
- Kuruvilla, S. 1996. "Linkages Between Industrialization Strategies And Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, The Philippines, And India". *Industrial and Labor Relations Review*. 49 (4): 635-657.
- Landry, P.F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in Cina The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.
- Larsen, J.J. 2010. "Migration and people trafficking in southeast Asia". *Trends & Issues In Crime And Criminal Justice* No. 401.
- Lee, P. M-D. 2008. Widening Gap of Educational Oppurtunity? A Study of the Changing Patterns of Educational Attainment in Cina. In Wan, G. (Ed). *Inequility and Growth in Modern Cina*. New York: Oxford University Press.
- Li, L. & Vinten, G. 1997. "An overview of the experiences of Chinese industrialization strategies and development". *Managerial Auditing Journal*. 12(4/5): 183-191.
- Liang, Z. 2008. Financial Development, Growth, and Regional Disparity in Post-Reform Cina. In Wan, G. (Ed). *Inequility and Growth in Modern Cina*. New York: Oxford University Press.
- Lin, J.Y & Liu, P. 2008. Development Strategies and Regional Incomes Disparities in Cina . In Wan, G. (Ed). *Inequility and Growth in Modern Cina*. New York: Oxford University Press.
- Lin, G. 2002. State-Owned Enterprises under Siege. In Hughes, K. Lin, G. and Turner, J.L. (Ed). *Cina and the WTO Domestic Challenges and International Pressures*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Lin, X, & Germain, R. 2003. "Organizational Structure, Context, Customer Orientation, and Performance: Lessons from Chinese State-Owned Enterprises". *Strategic Management Journal*. 24 (11): 1131-1151.
- Mirza, H & Giroud, A. 2003. "Regionalisation, Foreign Direct Investment and Poverty Reduction: The Case of ASEAN". *Experts' Meeting On Foreign Direct Investment In Developing Asia*. Asian Development Bank & OECD Development Centre Paris - Wednesday 26 & Thursday 27 November.
- Morrison, WM. 2009. *Cina and the Global Financial Crisis: Implications for the United States*. Congressional Research Service. <http://www.fas.org/>

- sgp/crs/row/RS22984.pdf, diakses 6 Juni 2010.
- Nainggolan, P.P. 1995. *Reformasi Ekonomi RRC Era Deng Xiaoping: Pasar Bebas dan Kapitalisme Dihidupkan Lagi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Nixon, I.F. 1990. *The Industrialisation Debate*. Manchester: University of Manchester.
- Pananond, P. 2008. "Outward foreign direct investment from Asean: Implications for regional integration". *Paper submitted to the International Conference on 'The Future of Economic Integration in Asia', Imperial Queens Park Hotel, Bangkok, Thailand, 20-21 November*.
- Piei, M.H. 2005. An East Asia FTA: A Malaysian Perspective. In Ahn, C.Y, Baldwin, R E. and Cheong, I. *East Asian Economic Regionalism Feasibilities and Challenges*. Dordrecht: Springer..
- Poon-Kim, S. 1977. "A Decade of ASEAN, 1967-1977". *Asian Survey*. 17 (8): 753-770.
- Prawiro, R. 1998. *Indonesia's Struggle for Economic Development: Pragmatism in Action*. Singapore: Oxford University Press.
- Sheng, Y.K. 2004. "Youth and Urban Conflict in Southeast Asian Cities". In Lisa M. Hanley Blair A. Ruble and Joseph S. Tulchin (Ed). *Youth, Poverty, And Conflict In Southeast Asian Cities. Comparative Urban Studies Project*. Washington, D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sicular, T. et.all. 2008. The Urban-Rural Income Gap and Income Inequality in Cina. In Wan, G. (Ed). *Understanding Inequality and Poverty in Cina: Methods and Applications*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tan, L.H. 2004. "Will Asean Economic Integration Progress beyond a Free Trade Area?". *The International and Comparative Law Quarterly*. 53 (4): 935-967.
- The World Bank. 2009. *World Development Indicators 2009*. Washington DC: Green Press Initiatives.
- Wan, G. (Ed.). 2008. *Inequility and Growth in Modern Cina*. New York: Oxford University Press.
- Wang, X. 2008. Income Inequility in Cina and Its Influencing Factors. In Wan, Guanghua (Ed). *Inequility and Growth in Modern Cina*. New York: Oxford University Press.
- Weatherley, R. 2006. *Politics in Cina Since 1949: Legitimizing authoritarian rule*. New York: Routledge.
- Winters, J.A. 1996. *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*. New York: Cornell University Press.
- Wong, J & Chan, S. 2003. "Cina-Asean Free Trade Agreement: Shaping Future Economic Relations". *Asian Survey*. 43 (3): 507-526.
- Yao, S. 2005. *Economic Growth, Income Distribution and Poverty Reduction in Contemporary Cina*. New York: RoutledgeCurzon.

- Yang, D.T; Chen, V. and Monarch, R. 2009. "Rising Wages: Has Cina Lost Its Global Labor Advantage?" Economics Program Working Paper Series #09 - 03: The Conference Board. www.conference-board.org/economics/workingpapers.cfm?pdf=E-0043-09-WP, diakses pada 31 Mei 2010.
- Yeung, H.WC. 1993. "Business Networks and Transnational, Corporations: A Study of Hong Kong Firms in the ASEAN Region". *Economic Geography*. 73 (1): 1-25.
- Yoshihara, K. 1988. *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia*. Singapore: Oxford University Press.
- Yoshimatsu, H. 2002. "Preferences, Interests, and Regional Integration: The Development of the ASEAN Industrial Cooperation Arrangement". *Review of International Political Economy*. 9 (1): 123-149.
- Yu, A.L. 2009. "Cina End of a Model...or Birth of a New One?" Online magazine: IV414 July. <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article1701>, diakses pada 20 Mei 2010.
- Yue, C.S. 2004. "ASEAN-Cina Free Trade Area". *Paper for presentation at the AEP Conference*. Hong Kong 12-13 April.
- Zhang, M. 2003. *Cina's Poor Regions*. New York: RoutledgeCurzon.
- Zhang, Y & Wan, G. 2008. Poverty Reduction in Cina: Trends and Causes. In Wan, G. (Ed). *Inequity and Growth in Modern Cina*. New York: Oxford University Press.

Sumber lain

- ASEAN Invesment Report. 2009. "Sustained FDI Flows Dependent on Global Economic Recovery". <http://www.aseansec.org/documents/AIR2009.pdf>, diakses pada 7 Juni 2010.
- ASEAN Secretariat. 2010. "ASEAN-Cina Free Trade Area: Not a Zero-Sum Game". <http://www.aseansec.org/24161.htm>", diakses pada 6 Juni 2010.
- Asia Times. 2002. "Gap grows between Vietnam's haves and have-nots", April 10.
- BBC News. 2009. "Cina's economic growth slows", January 22nd
- BPS. 1994. *Sensus Pertanian 1993*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPS. 2004. 'Pertumbuhan Rumah Tangga Pertanian Di Indonesia'. *Berita Resmi Statistik*: No. 06 /VII/2 Januari.
- BPS. 2010. 'Profil Kemiskinan Indonesia Maret 2010'. *Berita Resmi Statistik*: No. 45/07/Th. XIII, 1 Juli.
- Bello, W. 2010. "The Cina-Asean Free Trade Area: propaganda and reality", Asia News Network, January 15th.
- CIA The World Factbook. 2010. "Distribution of family income - Gini index". <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>, diakses pada 7 Juni 2010.

- Investor Daily. 2007. "Ketimpangan Ekonomi Kian Melebar", 23 November.
- Kuncoro, M. 2007. "Ketimpangan Ekonomi Kian Melebar", *Investor Daily* 23 November.
- Ministry of Commerce The People's Republic of Cina. 2010a. "Trade with Countries and Regions in Asia (1-3)": <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/AsiaAfrica/201005/20100506898014.html>, diakses pada 15 Juni 2010.
- Ministry of Commerce The People's Republic of Cina. 2010b. "Trade with Countries and Regions in Asia (1-10)". <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/AsiaAfrica/201001/20100106726761.html>, diakses pada 15 Juni 2010.
- People Daily. 2009. "Cina-ASEAN free trade area brings in new, greater opportunity", October 19th.
- People Daily. 2010. "ASEAN exports to Cina boosted by Cina-ASEAN FTA", February 25th.
- People Daily. 2009. "Cina-ASEAN Investment Agreement signed", August 15th.
- UNDP. 2004. "Human Development Report 2004", http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf, diakses 7 Juni 2010.
- Wibowo, I, "Cina Membela Buruhnya", *Kompas*, 24 Juni 2010.
- Xinhua Daily. 2009. "Cina, ASEAN trade ties to enter new stage as FTA established: Vice Premier", October 20th. http://news.xinhuanet.com/english/2009-10/content_12273465.htm, diakses pada 7 Juni 2010.

Book Review

Southeast Asia in Global Context: A Historical Perspective

By Prima Nurahmi

Victor Lieberman. 2003. *Strange Parallels: Southeast Asia in Global Context, c. 800-1830, Volume I: Integration on the Mainland*, New York: Cambridge University Press. pp. xxiii, 484.

Victor Lieberman. 2009. *Strange Parallels: Southeast Asia in Global Context, c. 800-1830, Volume II: Mainland: Europe, China, South Asia and the Islands*, New York: Cambridge University Press. pp. xxvi, 976.

Victor Lieberman's *Strange Parallels* aims to discuss the history of Southeast Asia by reflecting the region's historical experience in the discourse of world history. By doing so, he compares the different realms of the Eurasian continents from c. 800 to c. 1830. He demonstrates that these realms share common characteristics and phases in the administrative integration and disintegration that progressively synchronize during this time period. Addressing the under-represented Southeast Asian historiography, he wants to initially reconceptualise the region's past, incorporating it with the thousand year Eurasian history. He observes, anyway, the marginalisation of Southeast Asian history in the global historical context.

Distinguished by various types of early civilization, domination of Inner Asian conquest, and scale of empire, Lieberman divides the region under review into two moderately distinctive models, the "protected realms" and "the exposed realms". By definition, the "protected realms" refers to the zones that were not occupied by inner Asian conquest while "exposed realms" refers to the zone directly influenced by inner Asian conquest.

In volume one, he explains territorial consolidation in Mainland Southeast Asia. Burma, Siam and Vietnam for instance, share a similar historical progress, despite of the assorted impetus and divergent chronologies in respective events. Lieberman rejects Anthony Reid's argument of maritime commerce¹ especially "Seventeenth Century Crisis" in the case of mainland Southeast Asia and further elaborates that mainland Southeast Asia should not consider as part of the insular Southeast Asia, where maritime networks played a large role. Being a specialist in Burmese history, Lieberman elucidates that besides the international trade that historian focuses on, the politico-economic

1 See Anthony Reid, *Southeast Asia in the Age of Commerce Vol. 2 : Expansion and Crisis*, New Haven: Yale University Press, 1993.

integration of mainland Southeast Asia was spurred also by local agricultural development and domestic factors.

In volume two, chapter two to four, he focuses on France, Russia and Japan. He believes that these “realms” share numerous similarities in developmental features with mainland Southeast Asia. There is integration in administration systems, and acceleration in economic and culture developments in the early modern era. Here, he finds the phenomenon of *Idiosyncrasies* among the realms. One example is the period of 1600-1830, the most peaceful period in Japan due to the isolation of Tokugawa shogunate. In contrast to other regions under review, that period is seen as the most expensive time in which some military campaigns were held. In chapter five and six he talks about China and South Asia as “exposed realms” where political life during the second millennium was an extent, dominated by nomads invading from inner Asia. Cavalry, archery and military techniques were crucial in conquering these areas.

The last chapter of volume two deals with insular Southeast Asia. The history of these territories shared a common past with mainland Southeast Asia until the seventeenth century onwards. European intervention and later colonialism were in some ways similar to what he discusses in China and South Asia. They, owing to their naval technology and desires for spices, came to dominate the region. Lieberman ends his discussion around the year of 1830. According to him, the circumstances among these regions varied after this period. Late 1800s, he observes the period of industrialization in Japan, following Meiji Restoration. On the contrary to Southeast Asia where, not to mention Thailand, all regions were colonized by Europeans.

Lieberman provides several variables of integration. They are territorial consolidation, administrative centralization, cultural and ethnic integration, military, economic growth, the spread of literacy, and commercial intensification, in which he elaborates to explain his invented word, “strange parallel”. According to the model, each of the mainland Southeast Asia polities, Russia, France, Japan, China, South and West Asia as well as Island Southeast Asia, underwent parallel periods of administrative integration and disintegration. Between, c.800-1300, all realms experienced what he calls, in his own words, “charter states”. This phase was marked by grand monumental architecture such as Notredame in Paris, Angkor Wat in Cambodia, Borobudur and Prambanan in Java. Later period, 1300-1400, the charter states fragmented to integrate again in the mid 1400, except Japan which had the only longest period of interregna which called *Sengoku*. In the mid-late of 1500s, these consolidations collapsed again and got integrated only in the late 1500s – early 1600s as we see Tokugawa, Bourbon, Romanovs, Mataram, Qing, Mughal, Restored Toungoo, Ayutthaya.

In conclusion, he insists that the same factors which stimulated integration in “protected realms” also encouraged integration in the “exposed realms”.

Although each realm endures its own internal variables, thus in other words, it is neither so parallel nor so strange but all are comparable. Besides, they were also connected by at least three external variables, climatic-demographic change associated with Medieval Climatic Anomaly, firearms technology, and maritime trade. In the other hand, he is too against assumption that his idea opposes to European exceptionalism.

Lieberman read so many reading materials, mostly secondary sources, to conduct his remarkable research that his description of the whole book is admirably detailed. Unfortunately, he does not include the role of prominent figures behind the integration. Indeed, he mentions Agung of Mataram, Anawrahta of Pagan, Bayinnaung of Toungoo, Asoka of Maurya, Tokugawa of Japan, Allaungpaya of Konbaung and others, as the leading actors of centralization, but he does not mention any further how the rulers consolidated and maintained their unification. He also sometimes rather imposes his opinions particularly in view of idiosyncrasies, though most of his readers would not see this as a weakness. JM Romein, an expert of theoretical history, says "notwithstanding this uniqueness it could be fruitful to compare historical phenomena with one another, differences being eventually as instructive as resemblances."²

From time to time, Southeast Asian historiography develops gradually. The change was not only a matter of perspective, but also in the methodology.³ One may familiar with euro-centrism, autonomous history and total history. Commonly few historians, unlike social scientists, use comparison for their approach. Lieberman's approach of comparative studies, therefore, is a great contribution to enrich methodology. Still one may ask, either how reliable his case studies regarding to his preferences of region are, or to what extent this model suit to explain another parallel in world history? Yet, in short, nevertheless, his model of Eurasian region dynamics presents, positively, a new analytical method to promote comparative studies in Southeast Asian History. He, at once, offends Romein's statement of historian's reluctance to do the comparative approach.⁴ Through *Strange Parallels*, Victor Lieberman does his mission repositioning Southeast Asia in the stage of World History.●

2 J.M Romein, "The Significance of the Comparative Approach in Asian Historiography", in Soedjatmoko (ed). 2007. *An Introduction of Indonesian Historiography*. (Jakarta: Equinox Publishing) p.381.

3 John Legge, "Southeast Asian History and the Social Sciences" in C.D Cowan and O.W Wolters. 1976. *Southeast Asian History and Historiography : Essays Presented to D.G.E Hall* (Ithaca : Cornell University Press, 1976) p.389.

4 J.M Romein, *op.cit.*, p.380

TENTANG PARA PENULIS

Ahmat Mustofa adalah Alumnus University of Queensland Australia dan sekarang bekerja pada INFID (International NGO Forum on Indonesian Development), Jakarta.

Ekoningtyas Margu Wardani adalah peneliti pada Pusat Studi Asia Pasifik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan Fellow Asia Public Intellectuals 2008-2009.

Khairu Roojiqien Sobandi adalah dosen pada Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto.

Ulii Amri adalah peneliti pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PSDR-LIPI), Jakarta.

Herman Hidayat adalah peneliti senior pada Pusat Penelitian Masyarakat dan Kebudayaan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). Dia mendapat gelar doktor dari The University of Tokyo (2005). Publikasi utamanya antara lain: *Pulp and Paper Industries in Japan and Indonesia* (IDE-JETRO, 2007); *Review on Illegal Logging from the Soeharto Regime until Autonomy Era* (Penduduk dan Pembangunan Journal, 2008); *National Park Management in Local Autonomy: A Case Study of Tanjung Puting (Central Kalimantan)* (CSEAS-KYOTO & LIPI, 2007); *Foreign Workers in Japan: Problems and Challenges* (Manabu-UI, 2006); *In Search of Sustainable Plantation Forestry, Pulp and Paper in ASEAN: Political Ecology Analyses on Stakeholders* (2010) in CSEAS, Kyoto University.

Muhtar Habibi adalah peneliti pada Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Prima Nurahmi adalah peneliti pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PSDR-LIPI), Jakarta.