

---

## DAFTAR ISI

---

Legalitas dan Motivasi NATO ( <i>North Atlantic Treaty Organization</i> ) dalam Melakukan Intervensi Kemanusiaan di Libya <i>Jerry Indrawan</i>	127-149
Non-Traditional Security Issues and the Stability of Southeast Asia <i>Zarina Othman, Nur Ruhana Nasuha Abdullah Jian, and Abdul Halim Mahamud</i>	150-164
Peran NGOs ( <i>Non-Governmental Organizations</i> ) Lingkungan dalam Mitigasi Banjir di Praha, Republik Ceko <i>Kurnia Novianti</i>	165-184
European Internal Market of Electricity and Energy Transition in Czech Republic <i>Fahmi Taftazani</i>	185-204
Kajian Asia Tenggara: Antara Narasi, Teori, dan Emansipasi <i>Achmad Firas Khudi dan Iqra Anugrah</i>	205-228
Stakeholders' Perspective on Forest Management: A Case Study of the Philippines <i>Herman Hidayat and Juan M. Pulhin</i>	229-253

---

## **Legalitas dan Motivasi NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) dalam Melakukan Intervensi Kemanusiaan di Libya**

Jerry Indrawan

### *Abstract*

*The Arab Spring phenomena attack Tunisia, Yemen, and Egypt in early 2011, has finally infected Libya. Massive demonstration toward Colonel Muammar Gaddafi carried out by a group of people in the society that want changes in Libya to be more democratic. In order to maintain his leadership and control over Libya, Gaddafi has no hesitation to use military strength to face the demonstrator. Consequently, many civilian become casualties of such use of force. Based on the situation in Libya, The United Nation (UN) takes action. The UN Security Council issued UN Resolution 1970, and then followed by UN Resolution 1973. This UN Resolution 1973 then used to legitimate NATO in conducting their so called 'humanitarian intervention' to Libya. This course of action is done without UN consent. In other words, NATO sent their multinational forces, lead by the United States, to perform an invasion to a sovereign state. This paper will observe NATO reason and motivation to justify their action in Libya. Do they really want to uphold human rights by saving lives or it's only part of their campaign to extend their power, to have a full control over Libya. It is very interesting for us to see how NATO legitimated themselves, and also what motivate them to do such operation in Libya.*

*Keywords: Humanitarian Intervention, NATO Legality and Motivation, the United States Involvement, and Oil.*

### **Pendahuluan**

Libya terletak di Afrika Utara berbatasan dengan Mesir di sebelah Timur, Tunisia di bagian Barat, Chad dan Niger di sebelah Selatan serta Aljazair di Barat Daya. Sebagian besar wilayah Libya merupakan gurun pasir. Ini yang menjadikan alasan mengapa populasi penduduk lebih banyak terkonsentrasikan di wilayah-wilayah sepanjang laut Mediterania. Komposisi etnis Libya terdiri dari mayoritas etnis Arab, atau campuran etnis Arab-Berber. Selain itu terdapat pula etnis lain seperti Berber, Toareg, dan Toubou. Konflik di Libya ini menarik untuk kita pelajari karena tidak seperti umumnya

konflik yang terjadi di Afrika yang didasari oleh masalah-masalah seperti kemiskinan, perebutan sumber daya, etnis, agama, kedaulatan, pemerintahan yang tidak stabil, dan lain-lain.

Menurut Paul Tiyambe Zeleza, tipikal konflik di Afrika tidaklah terlalu berbeda dengan konflik yang terjadi di belahan dunia lainnya. Yang membedakan hanya banyaknya jumlah konflik yang terjadi di satu benua Afrika saja (Williams, 2011: 4). Bahkan, sejak tahun 1970, terjadi lebih dari 30 perang di benua ini. Di tahun 1996 saja, 14 dari 53 negara di Afrika terlibat dalam konflik bersenjata, di mana jumlah ini mengakibatkan 8 juta pengungsi dan *internal displaced persons* (Welsh, 2004: 126-127). Praktis hanya beberapa negara saja yang tidak terlalu parah mengalami konflik, itu pun tetap ada konflik walaupun dalam skala minor. Akan tetapi, sebab konflik di Libya sangatlah berbeda. Fenomena *Arab Spring* yang awalnya terjadi lebih dulu di Tunisia, Yaman, dan Mesir yang mengawali konflik Libya (Salma, 2012). Demokrasi yang mulai masuk di Libya membawa angin perubahan terhadap negara berpenduduk sekitar 5,6 juta jiwa ini (Index Mundi, 2012).

Kejadiannya ini berawal dari demonstrasi yang dilakukan oleh sebagian warga Libya di Benghazi pada tanggal 15 Februari 2011, yang dipicu penahanan seorang pengacara yang dikenal kritis terhadap kebijakan pemerintah (BBC, 2011). Meski dikabarkan polisi sudah membebaskan pengacara itu, namun aksi unjuk rasa terus berlanjut, malah berkembang menjadi bentuk protes terhadap pemerintah mereka secara umum dan terhadap pemimpin mereka yang telah berkuasa selama lebih dari 41 tahun, Kolonel Moammar Gaddafi, secara khusus. Mereka menyerukan pergantian kepemimpinan dan dilangsungkannya pemilihan umum yang demokratis. Awalnya, protes berlangsung dengan damai, namun dalam beberapa hari jumlah warga yang protes semakin banyak. Pada tanggal 17 Februari, terjadi protes besar-besaran dan dalam kurun waktu sekitar seminggu, protes merebak hampir ke seantero negeri. Meningkatnya jumlah warga yang turun ke jalan untuk melakukan protes ini tentu saja membuat Gaddafi khawatir. Oleh sebab itu, Gaddafi memerintahkan pasukannya untuk menghalau massa yang protes. Protes yang pada awalnya berlangsung damai pun berbuah kerusuhan.

Demi mempertahankan kendalinya atas kepemimpinan di negara tersebut, Gaddafi bahkan tidak segan-segan memerintahkan pasukannya untuk mengambil tindakan apapun yang diperlukan. Di samping dengan menggunakan kekuatan militer, Gaddafi juga berusaha membatasi ruang gerak warga yang protes dengan melakukan sensor dan memutus jalur komunikasi. Dipicu eskalasi yang semakin tinggi, ketegangan lalu meningkat menjadi pemberontakan dan konflik bersenjata. Bahkan, pada tanggal 22 Februari, *The Economist* menggambarkan protes di Libya sebagai "pemberontakan untuk merebut kembali Libya dari tangan otokrat yang paling lama memimpin di dunia (*The Economist*, 2011)."

Pihak pemberontak lalu mendirikan pemerintahannya sendiri yang dinamakan Libyan National Council atau National Transitional Council (NTC) pada tanggal 27 Februari 2011. NTC dipimpin oleh mantan Menteri Keadilan Mustafa Abdel Jalil, dan berpusat di Benghazi, kota yang terletak di bagian timur Libya. Oleh karena itu, Benghazi kemudian menjadi identik dengan kaum pemberontak. Merasa kekuasaannya semakin terancam, Gaddafi tanpa ampun memerintahkan pasukannya untuk menembak dan menghabis siapa saja yang melawannya. Sampai dengan akhir februari bahkan dilaporkan angka kematian sudah mendekati 1000 jiwa (BBC, 2011). Atas tindakan tak berperikemanusiaan tersebut, International Criminal Court (ICC) memperingatkan Gaddafi dan anggota pemerintahannya bahwa mereka mungkin telah melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan. International Federation for Human Rights (FIDH) menyimpulkan, Gaddafi telah menerapkan strategi bumi hangus. Hal ini wajar untuk takut bahwa ia telah memutuskan untuk menghilangkan sebagian besar warga Libya yang berdiri melawan rezim dan, selanjutnya, untuk secara sistematis dan tanpa pandang bulu menindas warga sipil. Tindakan ini dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Statuta Roma ICC (Fidh, 2011).

Menyikapi tindakan militeristik rezim Gaddafi terhadap warganya sendiri, Dewan Keamanan PBB kemudian mengeluarkan Resolusi 1970 untuk memberlakukan embargo senjata, membekukan aset Gaddafi dan sepuluh orang yang termasuk dalam lingkaran dekatnya, dan melarang mereka melakukan perjalanan, serta himbuan untuk memberikan bantuan kemanusiaan bagi Libya. Resolusi tersebut juga menyerukan kepada Gaddafi untuk diperiksa di ICC, namun ia bergeming. DK PBB berdasarkan Piagam PBB bab VII pasal 42, kembali mengeluarkan sebuah resolusi setelah mendapat desakan Liga Arab. Resolusi yang dikenal sebagai Resolusi 1973 itu berisi tentang perlindungan terhadap warga sipil, *no-fly zone* (zona larangan terbang) di wilayah Libya, dan pelaksanaan dari hal-hal yang telah disebutkan dalam Resolusi 1970. *No-fly zone* ditujukan untuk mencegah pesawat tempur pasukan Gaddafi melakukan misi pembunuhan dari udara.

Masalah utama muncul ketika pada 19 Maret dini hari, pasukan koalisi yang dipimpin oleh Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis melancarkan operasi Odyssey Dawn. Mereka mulai memasuki dan menyerbu target-target pemerintahan di Libya dengan alasan untuk menegakkan Resolusi 1973. Setelah sekitar lima hari, tongkat kendali *humanitarian intervention* di Libya diambil alih oleh pasukan koalisi NATO melalui Operation Unified Protection. Pada tanggal 24 Maret, NATO mengambil alih komando operasi laut dan sehari sesudahnya mengambil alih komando operasi udara.

Pertanyaan muncul di benak kita terkait legalitas dari intervensi kemanusiaan yang dilakukan pasukan koalisi NATO, apakah mereka

memiliki justifikasi untuk melakukan tindakan tersebut? Lalu, motivasi apakah yang melandasi NATO untuk melakukan intervensi kemanusiaan di Libya? Apakah benar-benar karena ingin menegakkan hak asasi manusia dan mencegah meluasnya genosida, atau memang ada faktor-faktor lain yang menjadi penyebab? Tulisan ini akan membahas dua problematika terkait legalitas dan motivasi NATO dalam melakukan intervensi kemanusiaan di Libya.

### **Intervensi Kemanusiaan**

Intervensi (*intervention*) merupakan suatu tindakan yang dilakukan secara sengaja oleh suatu negara, sekelompok negara, ataupun agen internasional terhadap kebijakan atau praktek dari negara atau sekelompok negara lain di mana negara atau sekelompok negara yang dikenai tindakan tersebut tidak menyetujuinya (Coady, 2002: 10). Intervensi juga dapat diartikan sebagai bentuk campur tangan diktatorial terhadap urusan dalam negeri suatu negara, yang mencakup penggunaan ancaman kekerasan atau pelemahan ekonomi secara substansial (Donnelly, 1983: 311).

Beberapa analis menggunakan terminologi *forcible* atau pemaksaan, yang memiliki dua skala pengukuran. Skala rendah intervensi bisa diartikan sebagai tindakan mempengaruhi kebijakan domestik suatu negara, sedangkan skala tinggi adalah dengan melakukan tindakan koersif yang bisa berupa upaya-upaya militer (Nye, 2009: 166-167). Walaupun demikian, intervensi tetap menjadi salah satu elemen dalam hubungan internasional dewasa ini, meskipun jelas sangat bertentangan dengan norma hukum dan moral.

Sementara, istilah *humanitarian* merupakan istilah yang pada saat ini lazim digunakan untuk menunjukkan intervensi yang ditujukan untuk menyelamatkan warga negara asing dari bahaya yang sedang dilakukan, atau akan dilakukan, terhadap mereka oleh otoritas negara yang seharusnya melindungi mereka (2002: 11-12). Berdasarkan definisi tersebut, *humanitarian intervention* merujuk kepada suatu keadaan di mana suatu negara atau gabungan dari beberapa negara mengerahkan kekuatan militernya untuk membantu mengatasi pelanggaran hak asasi manusia berat yang terjadi di wilayah negara lain.

### **Pro Kontra Intervensi**

Masalah intervensi kemanusiaan muncul dalam kasus-kasus di mana pemerintah sebuah negara sudah menggunakan kekuatan senjata terhadap rakyatnya sendiri, atau di mana sebuah negara telah kolaps dan hukum tidak berlaku lagi (Wheeler, 2000: 27). Pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia dewasa ini sudah berkembang menjadi masalah internasional, tetapi apakah

legitimasi menggunakan kekuatan senjata untuk mencegah pelanggaran itu terjadi dibenarkan atau tidak, itu yang menjadi permasalahan. R.J. Vincent mengatakan apabila sebuah negara secara sistematis dan masif melanggar hak asasi manusia, masyarakat internasional mempunyai tugas untuk melakukan intervensi kemanusiaan (Vincent, 1986: 127).

Kritik yang mempertanyakan tentang pelanggaran kedaulatan Libya dengan melakukan serangan dapat ditepis melalui pernyataan Koffi Annan: "... if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity? (Guraizu, 2008: 7). Pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa kemanusiaan merupakan prioritas utama yang seharusnya melandasi setiap operasi intervensi. Jika tragedi kemanusiaan terjadi di suatu negara, maka sudah merupakan tanggung jawab dunia internasional untuk bergerak menghentikan kejadian tersebut. Ini sejalan dengan prinsip *Responsibility to Protect* yang menyatakan bahwa "*State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself, but, where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.*" Kedaulatan suatu negara berarti tanggung jawab untuk melindungi warganya dari kekerasan terhadap kemanusiaan. Apabila negara gagal memerankan tanggung jawab tersebut maka komunitas internasional-lah yang mengambil alih tanggung jawab tersebut. Pada saat tersebut, masalah kedaulatan negara bersangkutan dapat ditangguhkan sementara.

Di sisi lain, Hedley Bull menekankan pada bahaya yang ditimbulkan praktek tersebut pada ketertiban masyarakat dunia. Ia mengatakan bahwa negara-negara tidak memiliki hak untuk melakukan intervensi kemanusiaan karena ketidakinginan mereka untuk mengancam aturan kedaulatan negara lain dan prinsip non-intervensi, serta tidak mengakui hak untuk melakukan intervensi terhadap sebuah negara, oleh suatu negara (Bull, 1984: 193). Pandangan ini diperkuat oleh konsep keamanan kolektif (*collective security*), di mana kumpulan negara-negara anggota (kolektif) berjanji untuk tidak menggunakan kekuatan senjata terhadap sesama anggotanya, kecuali jika salah satu anggota menyerang anggota lainnya terlebih dulu. Akan tetapi, konsep ini hanya berlaku pada negara-negara yang tergabung dalam aliansi, seperti dalam non-blok contohnya. NATO tidak dikategorikan masuk dalam keamanan kolektif karena dibuat sebagai tandingan Pakta Warsawa, alias ancumannya datang dari luar kolektif (Barash dan Webel, 2009: 323). Masalahnya, ketika NATO praktis tidak ada organisasi tandingan yang mampu menandinginya lagi, bolehkah sekarang ia menggunakan prinsip

intervensi kemanusiaan pada siapapun yang dianggapnya berpotensi menentanginya?

Pada abad ke-19 pun, seorang John Stuart Mill bahwa kewajiban moral tertinggi dari masyarakat dunia adalah untuk menghormati hak untuk menentukan nasib sendiri. Komunitas politik harus menghargai prinsip *self-government* dari sebuah negara, karena dengan cara inilah mereka menyadari nilai-nilai kebebasan dan kebajikan. Pihak luar tidak boleh mengintervensi proses ini, karena menurut Mill melalui perjuangan yang sulit untuk merdeka dari sebuah negara, berdasarkan usaha mereka sendiri, maka nilai-nilai kebajikan tersebut akan muncul (Welsh, 2004: 60).

Nicholas Wheeler mengatakan bahwa ada empat syarat di mana sebuah intervensi dianggap memiliki kualifikasi sebagai sebuah intervensi kemanusiaan. Pertama, harus karena adanya darurat kemanusiaan yang tinggi sifatnya. Kedua, penggunaan kekuatan senjata harus menjadi pilihan terakhir. Ketiga, harus memenuhi syarat proporsionalitas, dan keempat harus ada probabilitas tinggi yang menyatakan bahwa penggunaan kekuatan senjata akan memperoleh hasil kemanusiaan yang positif (2000: 33-34).

Prinsip *ius ad bellum* (hukum tentang keabsahan perang) harus diperhatikan juga di sini, karena prinsip ini menentukan sebuah perang dapat diterima atau tidak. Beberapa kriterianya adalah, pilihan terakhir; mempunyai kewenangan yang sah; tujuan yang benar dan *just cause*; kemungkinan keberhasilan besar; bertujuan akhir untuk perdamaian (Kolb dan Hyde, 2008: 9-14). Saat ini, dalam masyarakat internasional *ius ad bellum* telah berubah menjadi *ius contra bellum* (hukum yang melarang perang). Sebagaimana ditegaskan dalam Piagam PBB, setiap negara dilarang melakukan tindakan keras, kecuali sebagai pertahanan sendiri atau pertahanan bersama, tindakan penegakan dari Dewan Keamanan PBB, atau dalam rangka menegakkan hak rakyat untuk menentukan nasibnya (*self-determination*). Serupa halnya dengan hukum internasional, semua hukum nasional juga melarang warganya menggunakan tindakan keras terhadap pemerintah atau badan-badan penegak lainnya (Ambarwati, 2010: 48-49).

Dalam praktiknya, belum ada satu kasus intervensi sekalipun sejak tahun 1945 yang memenuhi semua syarat-syarat ini, dan juga sangat tidak masuk akal untuk berpikir bahwa kasus-kasus intervensi di masa depan akan mampu memenuhi secara sempurna empat kriteria di atas. Seharusnya, masyarakat internasional melakukan segala daya upaya, baik secara individu maupun kolektif, untuk mempengaruhi dan membujuk para pemimpin negara untuk hidup dalam etika solidaritas yang bertanggung jawab (2010: 52). Beberapa kasus intervensi yang sempat terjadi di Afrika pun, seperti di Somalia, Rwanda, dan Sierra Leone menghadapi hambatan struktural terhadap *intractable conflict* yang terjadi di sana. Daniel Bar-Tal banyak membahas isu-isu terkait *intractable conflict* ini, terutama kasus Palestina dan Israel (Bar-Tal,

1998: 22-50). Selain itu, faktor utama kegagalan memang karena kontradiksi-kontradiksi yang terjadi dalam pemahaman tentang konsepsi intervensi kemanusiaan itu sendiri (2004: 132-139).

Dalam Piagam PBB, larangan menyerang terhadap sebuah negara adalah sebuah prinsip yang sangat fundamental, dan tindakan bela diri terhadap serangan bersenjata adalah satu-satunya justifikasi yang paling jelas terhadap negara-negara yang menggunakan paksaan. Pasal 2 ayat 7 menjadi jaminan bahwa tidak ada upaya-upaya mencampuri urusan dalam negeri sebuah negara. Seperti yang telah disebutkan, memang tahun sejak 1945 cukup banyak terjadi intervensi militer, yang terjadi dalam keadaan-keadaan tertentu, akan tetapi PBB secara rutin selalu mengutuk tindakan tersebut (Roberts, 1993: 431).

Sejauh NATO, yang adalah anggota tetap DK PBB, peduli, situasi ini memperumit masalah legalitas dari penggunaan kekuatan internasional. Pasal 27 dari Piagam PBB, seperti yang sudah disebut di atas, secara tidak langsung adalah sebuah "penjelmaan" dari asas *ius ad bellum*. Pasal tersebut memberikan anggota tetap dari DK PBB sebuah hal veto khusus, yang mana tidak mewajibkan mereka untuk abstain dari pemungutan suara apabila mereka sendiri terlibat dalam sengketa internasional. Kekebalan secara *de facto* dari segala upaya-upaya penegakan hukum (termasuk penggunaan angkatan bersenjata) terhadap tindakan agresi yang dilakukannya sendiri (maupun sekutunya) sekarang telah meningkat menjadi "hak khusus" yang diperoleh NATO sebagai organisasi militer regional, dan juga untuk mendukung klaim globalnya terhadap kekuasaan. Memang faktanya seperti ditunjukkan ketika NATO mengintervensi Yugoslavia, masyarakat internasional tidak bisa mengambil tindakan yang efektif terhadap "intervensi kemanusiaan" sepihak oleh NATO, selama anggota tetap DK PBB terus menggunakan hak vetonya (Kochler, 2000: 25).

Argumen-argumen di atas memang menarik karena masing-masing secara akademis memiliki alasan yang dapat dipertanggung jawabkan. Tetapi, secara praktis biasanya sebuah negara tidak akan mengambil resiko untuk berperang di perang orang lain hanya karena alasan-alasan kemanusiaan. Negara akan selalu dimotivasi oleh kepentingan nasionalnya ketika mereka menjalankan politik luar negerinya. Selain itu, negara juga tidak ada urusan membahayakan nyawa pasukannya tempur, maupun personel non-militernya untuk menyelamatkan nyawa orang asing. Kepentingan pasti bermain di sini, untuk itu akan penulis akan lebih menjelaskan terkait motivasi apa yang melandasi NATO melakukan intervensi kemanusiaan ke Libya.

Walaupun diindikasikan ada asas "*just cause*" terkait intervensi NATO, situasi di Libya tidak cukup terlihat serius alasan mengintervensi demi menurunkan rezim Gaddafi, atau lebih tepatnya memaksakan perubahan rezim oleh pihak-pihak eksternal yang mendukung perjuangan pemberontak

Libya. Bahaya dari perubahan rezim lebih besar daripada intervensi kemanusiaan. Banyak dari penduduk sipil tak berdosa akan terbunuh, kemungkinan terjadinya instabilitas kawasan akan membesar, dan biaya serta resiko pengiriman pasukan akan tinggi mengingat perlunya menurunkan pasukan darat di sana. Karena itu, banyak sekali bermunculan kritik terkait dengan serangan militer NATO ke Libya. Resolusi 1973 yang pada mulanya ditujukan sebagai instrumen penjaga agar Gaddafi tidak semakin kejam, diterjemahkan menjadi serangan militer masif di wilayah teritorial Libya. Selain itu jatuhnya korban di kalangan penduduk sipil dan awak media juga menjadi target kecaman banyak kalangan.

### **Alasan Kemanusiaan atau Alasan Politis?**

Terkait legalitas intervensi, menurut Walzer, justifikasi terhadap aksi intervensi dapat digolongkan menjadi tiga bagian. Pertama, sebuah intervensi dapat dikatakan legal apabila mendapatkan mandat dari lembaga internasional. Kedua, atas permintaan representasi sah dari negara yang akan diintervensi untuk mempertahankan kedudukan mereka menghadapi ancaman dan serangan baik internal maupun eksternal. Ketiga adalah alasan kemanusiaan. Intervensi dilakukan dengan tujuan menyelamatkan nyawa manusia dari kekerasan yang dilakukan pemerintah ataupun gerakan pemberontak atau sebagai akibat dari anarki di internal negara tersebut (Walzer, 1977: 86-108).

Apabila kita lihat tiga alasan intervensi mendapatkan justifikasinya, maka untuk alasan pertama dan kedua intervensi di Libya bisa dibilang tidak sah. Di Libya, intervensi dilakukan atas inisiatif pasukan koalisi dan bukan atas mandat PBB atau institusi internasional yang berwenang. Sedangkan pihak Libya (pemerintahan Gaddafi) sendiri jelas tidak meminta negaranya diintervensi, sama sekali berbeda dengan kasus Perancis yang dimintai bantuannya oleh Pemerintah Mali untuk menghadapi pemberontak di Mali Utara (Aljazeera, 2013). Berbeda jika dilihat bahwa pada saat itu representasi yang mewakili rakyat Libya adalah NTC maka intervensi yang dilakukan bisa dikatakan sah.

Ditinjau dari alasan kemanusiaan, memang saat itu telah jatuh cukup banyak korban, sekitar 2.000 orang tewas pada masa-masa awal revolusi, terutama di Benghazi dan kota-kota sekitarnya (Kuperman, 2013: 111). Karena alasan itulah, intervensi di Libya dapat dibenarkan untuk mencegah korban semakin bertambah. Jadi secara moral, intervensi di Libya dilakukan untuk menyelamatkan warga sipil Libya dari kekejaman Gaddafi. Apabila tidak dilakukan intervensi, dikhawatirkan korban yang berjatuh bakal semakin bertambah, mengingat rekam jejak Gaddafi yang tak segan melakukan kekerasan terhadap HAM kepada siapa saja yang menentanginya. Apalagi pasukan oposisi tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk melakukan

perlawanan terhadap Rezim. Hal ini sesuai dengan Bab VII Piagam PBB yang menjelaskan tentang tanggung jawab memelihara perdamaian internasional dari ancaman dan kekerasan terhadap hak asasi manusia. Kemudian pada Pasal 39 dijelaskan bahwa *“The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.”*

Apabila mengacu pada ayat diatas dalam melihat situasi di Libya, dapat dikatakan bahwa tindakan Gaddafi yang menekan oposisi dengan mengerahkan senjata dapat digolongkan sebagai *threat to the peace*, sehingga kemudian DK PBB berhak untuk menentukan apabila telah terjadi ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian, ataupun aksi agresi, maka DK PBB dapat membuat rekomendasi atau memutuskan langkah-langkah apa yang akan diambil untuk menciptakan dan menjaga perdamaian dan keamanan internasional.

Akan tetapi, masalahnya tidak sesederhana itu. Resolusi yang dikeluarkan terkait legalitas intervensi kemanusiaan ke Libya oleh DK PBB, yaitu nomor 1970 dan 1973, tidak hanya mengacu pada pasal 41 dan pasal 42, tetapi harus juga mempertimbangkan pasal 39 Piagam PBB (Bellamy, 2003: 263-264). Berdasarkan pasal 39 ditegaskan bahwa kata perdamaian yang dimaksud harus mengacu kepada perdamaian internasional. Sebab, akan terjadi kontradiksi jika DK PBB mencampuri secara paksa suatu persengketaan sipil yang tidak tergolong kepada ancaman perdamaian internasional (2008: 12). Persengketaan yang terjadi di Libya menurut hemat penulis merupakan masalah internal Libya dan tidak berkembang menjadi masalah internasional yang besar. Alasannya konflik di Libya adalah masalah yang terkait dengan keinginan rakyat Libya untuk mengakhiri kepemimpinan Moammar Gaddafi yang dianggap otoriter.

Meskipun demikian, penulis juga memahami bahwa dampak ikutan (*spillover effect*), seperti munculnya pengungsian besar-besaran pasca konflik juga harus diperhitungkan. Konflik di Suriah, yang awalnya bersifat internal, sekarang berkembang sangat meluas, tidak hanya soal pengungsi, tetapi juga respon dunia internasional yang sangat besar untuk terlibat dalam upaya-upaya resolusi konflik. Mengutip Charles King, internasionalisasi dari konflik-konflik internal ini menghubungkan keterkaitan antara perang sipil dan keamanan internasional, dan ini menjadi alasan bahwa tidak ada perang sipil saat ini yang seluruhnya bersifat internal (King, 1997: 17).

Faktanya memang terjadi konflik antara pasukan loyalis pemerintah dengan pemberontak yang memakan korban jiwa di kedua belah pihak yang bertikai. Akan tetapi, bukan berarti DK PBB dapat dengan serta-merta menyelesaikan perdamaian di Libya. Tindakan DK PBB dengan pasukan koalisinya (AS dan Sekutunya) jelas menyalahi aturan, karena mencampuri

kedaulatan dan yuridiksi Negara tersebut. Indikasi intervensi terhadap urusan dalam negeri Libya adalah adanya motif serangan pasukan Koalisi untuk menurunkan Gaddafi dari kursi kepresidenan (Detik News, 2011). Selain itu, tentunya motif politik dan ekonomi yang akan dijelaskan pada bab berikutnya. Jelas tindakan demikian adalah pelanggaran hukum internasional. Pasal 2 ayat (7) Piagam PBB menegaskan prinsip non-intervensi. Begitu pula dengan Resolusi 1973 dalam konsideransnya menegaskan bahwa resolusi diterbitkan dengan memperhatikan kedaulatan, keutuhan dan persatuan dari Libya. Di lain pihak, karena PBB tidak mampu mengatasi konflik di Libya maka DK PBB mendukung para anggota para anggota Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO), menandatangani perjanjian untuk mengambil alih komando operasi militer di Libya melalui pasukan koalisi pimpinan Inggris, Perancis, dan Amerika Serikat. Memang terkait dengan NATO menurut Piagam PBB pasal 43 tidak ada salahnya untuk menjaga perdamaian dunia. Namun pada prakteknya sama sekali tidak seperti yang diharapkan. Serangan tentara koalisi justru menimbulkan korban jiwa dari masyarakat sipil yang tidak terlibat pertempuran.

Karena itu, keberadaan NATO di Libya tampak jelas sebagai bentuk perpanjangan tangan Amerika Serikat yang hampir selalu mengatasnamakan HAM dan demokrasi sebagai basis instrumen untuk melakukan intervensi. Padahal, bukti-bukti tentang pelanggaran HAM dan demokrasi yang dilakukan Amerika Serikat sesungguhnya tidak sulit ditemukan. Dalam setiap peristiwa kekerasan atau konflik pada umumnya Amerika Serikat selalu mengambil peran. Jika konflik telah meluas menjadi perang terbuka, seperti di Libya, maka pemerintah Amerika Serikat akan terjun dan memainkan standar ganda (intervensi kemanusiaan atau minyak?). apalagi, jika konflik terjadi di wilayah atau kawasan yang strategis dan kaya dengan sumber-sumber daya alam, maka hampir dipastikan di situ Amerika Serikat mengambil peran untuk intervensi (Soelhi, 2007: 71).

Kepentingan Amerika Serikat menguasai cadangan minyak tampak terlalu jelas di balik posisinya membela hak sipil. Pasalnya, tindakan penyerangan ke Libya bukanlah bentuk dari *collective security* karena tidak ada satu pun dari anggota NATO yang mendapatkan ancaman, bahkan serangan dari Libya (Barash, 2009: 323). NATO justru seakan menyulut api terlebih dahulu dan Amerika Serikat seolah mencari dasar yang legal-formal untuk menggunakan legitimasinya melalui pengajuan isu tersebut ke Dewan Keamanan PBB.

Walaupun begitu, Barat telah dibuat malu di depan umum karena gagal bertindak lebih awal, terutama mengingat Gaddafi tanpa henti memburu pasukan pemberontak. Akan tetapi, mengingat keniscayaan kelambatan itu, haruskah Barat atau NATO bertindak tanpa otorisasi PBB? Newt Gingrich, kandidat Partai Republik yang difavoritkan untuk maju sebagai presiden

AS pada tahun 2012, pada 8 Maret menyerukan AS untuk secara sepihak memberlakukan *no-fly zone*, bahkan tanpa perlu berkonsultasi kepada para sekutunya di Eropa (Huffington Post, 2011). Saat itu, sebagian pemberontak pun telah meminta Barat agar segera bertindak.

Masalah ini membawa dalam apa yang disebut sebagai *responsibility to protect* (tanggung jawab untuk melindungi), yang sering disebut sebagai R2P. Pada tahun 2005, Majelis Umum PBB menyetujui prinsip ini, yang membebaskan tugas pada setiap negara untuk melindungi rakyatnya dari bentuk-bentuk pelanggaran HAM berat, yaitu genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan kejahatan terhadap agresi (UN, 2009). Jika suatu negara, seperti Libya, gagal melindungi rakyatnya, R2P diserahkan kepada masyarakat internasional, khususnya DK PBB. Majelis Umum tidak berbicara mengenai bagaimana R2P bermain keluar jika DK gagal untuk bertindak sehingga sangat sulit untuk berpendapat jika otoritas diberikan kepada suatu negara atau sekelompok negara, seperti halnya pasukan koalisi dan selanjutnya pasukan NATO, untuk mengambil kendali R2P.

R2P adalah lisensi internasional untuk mengintervensi Libya. Presiden AS Barack Obama menggarisbawahi akan pentingnya tugas masyarakat internasional untuk bersama-sama bertindak demi menjaga penghormatan terhadap hak asasi manusia. Pada bulan Maret 2011, Obama menegaskan kembali akan pentingnya masyarakat internasional untuk bertindak (The White House, 2011). Lebih lagi, intervensi di Libya membuktikan pentingnya peran dari R2P dalam politik internasional dewasa ini dan penggunaannya sebagai payung normatif dari upaya-upaya melegalkan intervensi kemanusiaan. Untuk itu, terlalu naif jika kita berkata bahwa NATO tidak memiliki kepentingan terkait intervensinya di Libya, dan hanya semata-mata bersandar pada pertimbangan moral dan etika (Christina-Jude, 2012: 43).

Kini, R2P melalui ideologi *humanitarian intervention* tidak lebih dari bentuk lain paternalisme rasis (Human Rights Investigations, 2012). Ideologi ini dipelihara melalui afirmasi bahwa orang-orang di Dunia Ketiga tidak dapat membebaskan diri dari kediktatoran tanpa bantuan negara-negara imperialis di Amerika dan Eropa. R2P mengalami pemerksaan makna, ia mulai dijustifikasi sebagai *right to invade* (Rabble, 2013). Dengan terus menggantungkan diri terhadap AS dan Eropa akan menghancurkan prospek rezim kemanusiaan yang lebih luas sebab negara tersebut tentu tidak akan bisa menghindarkan diri dari kepentingan, nilai, dan hiruk-pikuk media Barat. Dengan kata lain, Barat akan melakukan "*triase*" dan rezim yang dihasilkan pasti akan membantah tuduhan inkonsistensi, bias, dan tidak adil tersebut (Keating dan Knight, 2004: 6).

Biaya yang harus dibayar dari intervensi kemanusiaan membuat NATO akan sepenuhnya tergantung pada beberapa negara, yaitu AS dan sekutu-sekutunya di Eropa (2004: 12). Itulah cara yang digunakan para imperialis,

yaitu dengan memberikan harapan palsu kepada pihak oposisi melalui intervensi kemanusiaan, harapan bahwa pasukan koalisi dan kemudian pasukan NATO akan melindungi warga sipil dan menghentikan aksi biadab rezim Gaddafi atas dasar simpati. Dorongan terhadap perang, yang diberi "lampu hijau" oleh Dewan Keamanan PBB, tidak ada hubungannya dengan dalih kemanusiaan yang ditawarkan oleh negara-negara besar. Sebaliknya, hal tersebut merupakan bentuk penaklukan imperialis dari bekas negara kolonialis. Intervensi kemanusiaan tersebut jauh lebih ditentukan oleh kepentingan ekonomi dan pertimbangan strategis geopolitik yang tidak ada hubungannya dengan HAM rakyat Libya. Ladang minyak yang sangat menjanjikan dan kepentingan untuk melindungi sekutu kaum imperialis di Timur Tengah lebih menjadi alasan dilakukannya intervensi.

Pengeboman Libya oleh pesawat Perancis, Inggris, dan AS tidak akan melindungi kehidupan manusia, tetapi akan mengubah negara menjadi medan perang dengan ribuan korban sipil tak berdosa. Ini jelas-jelas tidak menunjukkan alasan kemanusiaan, melainkan memperlihatkan perang imperialis. Selain itu, perang ini akan berlangsung tanpa ada legitimasi demokratis. Tidak ada indikasi sedikitpun bahwa hal itu didukung oleh penduduk dari negara-negara yang terlibat. Sekali lagi, sejumlah besar uang sedang dihabiskan untuk perang, sementara ada pemerintah negara koalisi yang menyatakan tidak ada alokasi uang untuk program-program sosial. Walaupun, NATO mendapatkan mandat dari PBB untuk melakukan intervensi. Dengan landasan tersebut, NATO dalam mencapai kepentingannya, menggunakan instrumen kekerasan dengan menyerang pangkalan-pangkalan militer pasukan loyalis Gaddafi, walaupun dalam implementasinya banyak menewaskan warga sipil.

Alasan lain dari intervensi militer terhadap Libya menjadi jelas jika mempertimbangkan logika terjadinya *Arab Spring*. Hanya dua bulan sejak diktator Tunisia, Zine El Abidine Ben Ali, digulingkan oleh rakyat, Presiden Mesir Hosni Mubarak pun harus turun tahta. Akibatnya, kekuatan Barat telah kehilangan dua sekutu utama mereka di wilayah ini. Seperti halnya dengan Gaddafi, AS dan Eropa telah bekerja sama erat dengan para diktator ini sampai menit terakhir. Perancis, yang sekarang berteriak paling keras untuk melaksanakan intervensi militer terhadap Libya, bahkan menawarkan bantuan polisi kepada Ben Ali ketika aksi protes terhadapnya berada di ujung tanduk. Hanya dalam beberapa minggu kemudian, *great powers* itu mempersiapkan sebuah intervensi militer di Afrika Utara.

Mereka yang mengatakan serangan militer terhadap basis Gaddafi akan mendukung gerakan oposisi demokratis melawan rezim diktator keji harus dapat menjawab pertanyaan berikut: Mengapa *great powers* tidak menerapkan hal yang sama terhadap Afghanistan dan Pakistan di mana rezim kedua negara tersebut kembali menggunakan kekerasan terhadap setiap oposisi?

Bagaimana dengan Bahrain, markas dari Armada Kapal Kelima (*Fifth Fleet*) AS, di mana Sheikh Al Khalifa menembak para demonstran tak bersenjata dengan dukungan Arab Saudi? Bagaimana dengan Gaza di mana Israel dengan biadabnya membantai penduduk Palestina? Bagaimana dengan Yaman di mana Presiden Ali Abdullah Saleh yang didukung Barat menembak mati puluhan pengunjuk rasa? Dan, terakhir tentunya Suriah yang sampai saat ini jumlah korban jiwanya mencapai lebih dari 100.000 orang selama dua tahun konflik sampai detik ini. Ke mana NATO? Barat mengapa diam saja? Mengapa harus ada standar yang berbeda? Kegagalan untuk bertindak secara militer terhadap kasus-kasus di atas menunjukkan betapa inkonsistennya standar moral, serta dominannya kepentingan pribadi dari koalisi NATO tentang siapa yang harus diintervensi, dan tentu legitimasinya (Pattison, 2011: 6).

### Langkah Lain Selain Intervensi

Oleh sebab itu, jalan kekerasan yang dilakukan tentara koalisi sebaiknya dihentikan, dan diganti dengan jalan damai seperti yang tertuang dalam Pasal 33 Piagam PBB. Berdasarkan pasal 33 penyelesaian dengan jalan damai meliputi negosiasi (perundingan) dan *enquiry* (penyelidikan). Kemudian konsiliasi (persetujuan) usaha ini diserahkan kepada panitia atau badan internasional yang ditunjuk oleh pihak-pihak dalam perselisihan untuk mengusulkan atas inisiatif sendiri suatu persetujuan yang layak diterima oleh kedua belah pihak. Mediasi (perantara/jasa-jasa baik) dapat diselenggarakan oleh suatu negara, suatu komisi atau seorang tokoh saja, yang ditunjuk oleh pihak-pihak yang bersangkutan untuk mempermudah dan mempercepat tercapainya perdamaian (Kolb dan Hyde, 2008: 175). Selain itu, diatur pula cara-cara melalui jalur hukum seperti *arbitration* (pewasitan) pihak-pihak yang bersangkutan berjanji terlebih dahulu, bahwa mereka akan menerima dan bersedia menjalankan keputusan seorang pendamai dari Mahkamah Arbitrasi. Serta keputusan kehakiman yang diambil oleh mahkamah Pengadilan Internasional. Sepantasnya cara-cara damai demikianlah yang dapat dijadikan solusi untuk mengatasi konflik di Libya.

Penggunaan *preventive diplomacy* adalah salah satu metode yang kita bisa gunakan untuk menegahi konflik Libya. Metode ini tidak dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa, tetapi melalui keterlibatan pihak ketiga, khususnya di mana pihak-pihak yang berkonflik sendiri tidak mampu mencari jalan keluar dari konflik itu sendiri. Pihak ketiga ini bertugas untuk mengurangi intensitas konflik dan mendorong pihak-pihak yang terlibat ke dalam meja perundingan untuk mencari solusi bersama. Untuk itu, pihak ketiga yang akan melakukan *preventive diplomacy* harus bersikap netral dengan tidak mendukung salah satu pihak yang bertikai (Wallenstein, 2012: 281-282). *Preventive diplomacy* umumnya diambil untuk mencegah sengketa

atau perselisihan yang terjadi berkembang (eskalasi) menjadi konflik bersenjata (The Point, 2011). Dalam melakukan *preventive diplomacy*, cara-cara diplomatik menjadi sarana yang ditempuh untuk mempengaruhi pihak-pihak yang berkonflik untuk tidak menggunakan kekuatan senjata dan menggiring mereka ke arah negosiasi untuk penyelesaian damai bersama.

*Preventive diplomacy* dapat dilakukan oleh Sekjen PBB pribadi, melalui pejabat senior, badan-badan khusus atau program, oleh Dewan Keamanan maupun Majelis Umum dan oleh organisasi-organisasi regional bekerja sama dengan PBB. *Preventive diplomacy* memerlukan langkah-langkah untuk menciptakan kepercayaan; membuat satu peringatan dini dengan pengumpulan informasi dan misi pencari fakta baik resmi maupun tidak resmi; di samping juga harus melibatkan penempatan pasukan preventif; dan dalam keadaan tertentu menetapkan wilayah bebas militer (Suryokusumo, 2004: 148). Diharapkan dengan langkah ini rakyat Libya dapat menikmati kehidupannya tanpa dibayang-bayangi dengan serangan-serangan bom yang mengakibatkan banyak korban yang bertentangan dengan HAM. Seyogyanya hal inilah yang sesuai dengan resolusi DK nomor 1973 yang menyerukan upaya gencatan senjata dan mengakhiri kekerasan serta semua serangan terhadap warga sipil.

### **Kepentingan Menguasai Minyak**

Intervensi NATO ke Libya memiliki kepentingan yang sama seperti intervensi AS dan sekutunya di Afghanistan Irak tahun satu dekade lalu. Motivasi utama AS dan sekutunya di Afganistan dan Irak sampai sekarang masih dipertanyakan, apakah benar membasmi teroris atau mencari minyak (Engdahl, 2011: 304-307). Tujuan utamanya adalah untuk mengambil alih cadangan minyak negara itu, destablisasi perusahaan minyak nasional (NOC), dan akhirnya memprivatisasikan industri minyak, dengan transfer kendali dan kepemilikan kekayaan minyak Libya kepada tangan-tangan asing (Global Research, 2011). Karena itu, minyak adalah sumber kekuasaan yang memiliki efek luar biasa dan juga sangat kompleks di era globalisasi ekonomi ini (Barash dan Webel, 2009: 225). Terminologi intervensi kemanusiaan di Libya, negara di mana sumber daya energinya telah menjadi obyek intrik imperialis selama beberapa dekade, kini sedang disalahgunakan untuk mengamankan akses minyak (Rakyat Merdeka Online, 2011). Minyak mentah asal Libya yang memiliki kadar belerang rendah dihargai tinggi karena lebih mudah dan lebih murah diproses menjadi bahan bakar, sementara sebagian besar minyak asal Arab Saudi kualitasnya lebih rendah dan lebih sulit untuk dimurnikan. Karena kualitasnya itu, minyak Libya menjadi incaran. Tak kurang banyak negara besar yang mengimpor minyak Libya. Tujuan ekspor minyak Libya pada tahun 2009 di antaranya Italia (32%), Jerman (14%), Perancis (10%), China (10%), Spanyol (9%), dan AS (5%) (Detik.com, 2005).

Sebagai salah satu negara di kawasan Timur Tengah, Libya memiliki kekayaan alam yang memadai salah satunya adalah ketersediaan sumber alam berupa minyak bumi yang di perkirakan memiliki cadangan minyak untuk keperluan minyak internasional dalam skala besar, Libya memiliki cadangan minyak terbesar ketujuh dari negara-negara lain di dunia dan produksi minyak tertinggi ketujuh belas (Annual Statistical Bulletin, 2004). Di Afrika, Libya ketiga yang paling produktif, di bawah Angola dan Nigeria, dengan menghasilkan sampai 1,8 juta barel perhari (kira-kira dua persen dari total permintaan dunia), bahkan, tahun 1970-an produksi minyak di Libya mencapai rekor 3 juta barel perhari (Vandewalle, 1998: 74). Selain itu, Libya juga diprediksi memiliki lebih dari 60 tahun pasokan minyak mentah (SISMEC, 2011). Karena itulah, menurut Perdana Menteri Turki Recep Tayyip Erdogan, Sumber daya alam dan minyak Libya menjadi penyebab krisis dan konflik terjadi di negara itu (Republika Online, 2011).

Beberapa teori *socioeconomic* menjelaskan secara umum bahwa faktor ekonomi merupakan hal yang relevan dalam mengkaji kebijakan politik suatu negara, dalam hal ini *socioeconomic* merupakan suatu bagian terpenting dalam kehidupan bernegara. Upaya-upaya suatu negara dalam mempertahankan perekonomian dari krisis yang memiliki pengaruh besar terhadap stabilitas kehidupan bernegara dapat mempengaruhi aspek lain seperti pertahanan dan keamanan, politik dan lain sebagainya pada era globalisasi saat ini. Kebutuhan negara-negara maju seperti Amerika Serikat akan minyak secara tidak langsung dapat mempengaruhi segi ekonomi suatu negara. Seperti di jelaskan oleh beberapa kalangan teoritis ekonomi yang menjelaskan secara umum mengenai kepentingan segi ekonomi dalam kehidupan bernegara berkaitan erat dengan *supply* atau kebutuhan dan ketersediaan minyak sebagai komoditor yang menggelobal dan dibutuhkan saat ini. Dalam hal ini Libya sebagai penyedia pasokan minyak untuk negara-negara maju seperti Amerika Serikat memiliki peranan penting dalam *supply* minyak, beberapa perusahaan minyak yang ada di libya seperti; Waha Oil Company (WOC), diikuti oleh Arabian Gulf Oil Company (Agoco), dan Sirte Oil Company (SOC) memiliki hubungan yang erat terhadap ketersediaan minyak global khususnya terhadap *supply* ke Amerika Serikat dan negara-negara dunia pertama (Global Research, 2011). Faktanya adalah sumber kekayaan Libya dan minyak negara ini selalu menjadi perhatian Amerika, bahkan kehadiran pasukan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) dalam proses revolusi Libya dengan dalih melindungi warga sipil untuk menggulingkan rezim Muammar Gaddafi tidak tanpa alasan. NATO dan AS sebenarnya mengincar sumber energi negara ini (Iran Indonesia Radio, 2012).

Selama puluhan tahun perusahaan-perusahaan minyak Eropa mendapat kontrak yang membuat mereka mampu mengakses sampai setengah produksi minyak mentah di ladang-ladang minyak Libya (The Wall Street Journal,

2012). Beberapa perusahaan minyak besar berharap Libya mau membuka investasi lebih lanjut pasca sanksi dari Washington dicabut tahun 1994 dan perusahaan-perusahaan minyak besar asal AS mulai memasuki negara Afrika Utara tersebut. Akan tetapi, keinginan tersebut sepertinya tidak terlaksana. Pemerintah Libya, di bawah Gaddafi, merenegoisasi ulang jatah perusahaan-perusahaan tersebut. Pembagian jatah minyak dari masing-masing ladang hanya sekitar 12%, dari awalnya 50%. Gaddafi menyuarakan alasannya mengapa pemerintahannya berusaha untuk mengalirkan keuntungan minyak dari Libya untuk rakyatnya sendiri. Perusahaan-perusahaan tersebut mengontrol bisnis minyak di Libya, dan mereka mendapat keuntungan yang sangat besar karenanya. Untuk itu, mulai sekarang rakyat Libya-lah yang harus mendapat keuntungan dari minyak mereka sendiri.

Intervensi NATO ke Libya adalah efek dari keberatannya negara-negara barat terhadap kebijakan ekonomi pemerintahan Gaddafi. Gaddafi terbukti menjadi mitra yang menyulitkan bagi perusahaan-perusahaan minyak internasional. Ia sering kali menaikkan biaya dan pajak, serta meminta tuntutan-tuntutan yang sulit dipenuhi. Kejahatan Gaddafi bukanlah terhadap kemanusiaan, tetapi karena kebijakannya. Reputasi Gaddafi pun dihancurkan, pemerintahannya diturunkan, negaranya dikepung dari luar dan digoyahkan dari dalam, hidupnya berakhir karena keberaniannya menyampaikan ide-ide radikal. Penguasaan ekonomi diserahkan kepada orang-orang Libya sendiri, daripada kepada penguasaan kepentingan bisnis orang asing.

### **Kepentingan Geopolitik**

Selain kepentingan kapital, kepentingan geopolitik juga merupakan hal yang diperjuangkan. Kepentingan kapital berkaitan dengan ladang minyak yang dimiliki Libya, seperti yang sudah dijelaskan. Jika negara-negara NATO seperti Amerika Serikat dan negara Barat lainnya dapat menanamkan pengaruhnya, tentunya hal ini akan berimplikasi pada kontrol perminyakan Libya (NBC News, 2011). Di lain hal, kepentingan geopolitik lebih dikaitkan dengan pergolakan politik di negara-negara Arab dan posisi strategis Libya dalam kawasan tersebut, karena itulah secara kewilayahan posisi Libya memegang peranan yang cukup penting bagi penanaman pengaruh AS dan sekutunya di Afrika.

Libya adalah pintu masuk ke Afrika Tengah, di mana banyak negara-negara anggota NATO yang punya kepentingan di sana. Beberapa diantaranya adalah Perancis di Aljazair, Niger, Chad, dan Tunisia. Chad memiliki kekayaan minyak yang cukup banyak, ditandai dengan beroperasinya ExxonMobil dan Chevron di Selatan Chad, yang juga pintu masuk ke Darfur (Sudan) yang terkenal juga dengan kekayaan minyaknya. Niger menjadi strategis karena industri uraniumnya yang diincar AS, Perancis, bahkan Cina. Selain itu, Uni

Eropa sangat bergantung pada pasokan minyak dan gas dari Libya. Untuk minyak, delapan puluh lima persennya dijual ke Eropa dan untuk gas, Italia, Jerman, dan Perancis sangat bergantung pada jalur pipa gas dari Libya yang melewati Laut Mediterania (Global Research, 2011). Libya pun memiliki akses penuh terhadap Laut Mediterania yang berbatasan langsung dengan benua Eropa.

Berbicara dalam konteks ini, peran utama dalam intervensi NATO tentunya dipegang oleh Amerika Serikat. Dalam hal ini, NATO menjadi kepanjangan tangan Amerika Serikat dalam melihat kepentingannya yaitu menanamkan pengaruhnya di Libya dan terkait ladang minyaknya. Inggris dan Perancis juga merupakan dua negara yang turut serta dalam operasi militer di Libya (Tempo, 2011). Kedua negara ini memiliki kepentingan untuk memperbaiki perekonomian negaranya dengan melirik kekayaan minyak dan sejumlah mineral lainnya yang melimpah di Libya. Seperti halnya dengan Amerika Serikat, kedua negara ini juga berkepentingan untuk menurunkan Gaddafi dari tampuk kekuasaannya dalam menanamkan pengaruhnya di Libya. Gaddafi dikenal sebagai pemimpin yang anti-Barat dan menjadi penghambat kepentingan Barat.

Kehadiran militer di Libya, yang berbatasan dengan Mesir di sebelah timur dan Tunisia di sebelah barat, akan membantu negara-negara besar untuk mengintimidasi gerakan-gerakan revolusioner di seluruh dunia Arab. Mereka akan memiliki sumber daya militer yang sangat besar di region Afrika Utara, yang tentunya menguntungkan dari sisi geopolitik. Pencengkraman pengaruh Barat di negara-negara non-demokratis (otoriter) makin terasa jika Khadafi akhirnya tumbang. Hal ini penting bahwa Liga Arab yang menyerukan zona larangan terbang di atas wilayah teritorial Libya, memberikan AS dan sekutunya imperialisnya dukungan regional untuk intervensi militer. Pemerintah Arab Saudi, Bahrain, dan lainnya, yang akhir-akhir ini semakin sering menangkap, menyiksa, dan menghabiskan lawan dari rezim mereka sendiri di era gelombang demonstrasi, memilih setuju terhadap suatu intervensi militer untuk tujuan memperkuat demokrasi di Libya.

Sebenarnya ada beberapa penolakan di antara negara-negara Barat sendiri. Jerman contohnya, pada prinsipnya memang menolak tindakan militer terhadap Libya dan lebih memilih untuk menjatuhkan sanksi ekonomi terhadapnya (The Guardian, 2011). Namun, keputusan tersebut bisa jadi lebih didasarkan atas kurangnya pengaruh mereka di Afrika Utara dan Timur Tengah pada bidang militer ketimbang faktor-faktor ekonomi dan kekhawatiran mereka akan kehilangan yang besar dalam petualangan militer. Hal tersebut cukup beralasan sebab Jerman merupakan negara tujuan ekspor minyak Libya nomor dua setelah Italia. Jadi, Jerman cukup memiliki pengaruh di Libya meskipun hanya sebatas bidang ekonomi.

Sementara itu, negara-negara besar lain cenderung bertindak sembarangan dalam kasus ini. Terlepas dari keserakahan atas minyak dan dominasi, mereka tampak tidak terlalu memiliki strategi. Presiden Sarkozy, ditenggarai sering menjamu Gaddafi dengan mewah di Paris untuk menegosiasikan kesepakatan perdagangan senilai miliaran. Gaddafi juga diduga menyumbang jutaan dollar untuk kampanye Sarkozy sebagai presiden tahun 2007 lalu (*Rima News*, 2012). Sarkozy memiliki alasan sendiri untuk melakukan intervensi ini sebenarnya. Setahun sebelum pemilihan presiden berikutnya, Sarkozy jatuh dalam jajak pendapat dan berharap membuat namanya kembali terangkat melalui kebijakan luar negeri yang agresif.

Disinilah poin penting dari dilema intervensi kemanusiaan dan kemunafikan mereka yang melakukannya. Selain alasan-alasan mulia untuk melindungi warga sipil Libya, tidak-mungkin-tidak AS tidak memiliki "udang dibalik batu", yang tentunya tidak segampang itu AS dan sekutunya mau untuk mengeluarkan biaya operasi militer yang pastinya sangat mahal. Selain itu maksud mulia AS dan sekutunya untuk melindungi warga sipil Libya, justru dalam beberapa operasi militer terhitung sejak 19 Maret lalu, sudah puluhan, dan bahkan hampir mencapai ratusan korban warga sipil yang seharusnya mereka lindungi dari Gaddafi. Hal ini menunjukkan bahwa intervensi kemanusiaan tidak hanya berbau politis, tetapi juga mengancam konsep kedaulatan negara-bangsa. Ditambah dengan era globalisasi, intervensi kemanusiaan menunjukkan konsep kedaulatan negara-bangsa sudah usang, digantikan oleh kedaulatan PBB, menuju suatu konsep *global governance*, atau suatu konsep tata pemerintahan secara global.

Semua ini berujung pada adagium "*peace through strenght*" yang selalu dikonsepsikan manusia. Selama ini terkesan jika kita ingin mengusahakan kedamaian untuk terjadi, pastilah diawali dengan upaya-upaya adu kekuatan senjata, sehingga berkembang konsep *security dilemma*. Konsep ini muncul karena negara-negara mencoba meningkatkan keamanan mereka melalui kekuatan militer dan membentuk aliansi. Kondisi ini berujung pada kondisi ketidakamanan yang terjadi antar negara, alhasil mereka juga meningkatkan kemampuan militernya sebagai respon dari negara-negara lain yang terlebih dulu melakukannya (2009: 327). Fakta seperti ini menjadi tantangan kita semua di abad ke-21 ini, di mana penggunaan kekuatan militer bukanlah solusi, melainkan bagian dari masalah. Lepas dari itu semua, dilihat dari sisi manapun, sulit untuk menyatakan bahwa *humanitarian intervention* yang dilakukan di Libya sebagai tindakan yang dapat dibenarkan.

## Kesimpulan

Proses intervensi kemanusiaan terjadi karena berbagai alasan yang mendorongnya. Perbedaan karakter konflik, tipologi konflik, langkah-langkah

penanganan konflik serta alasan pragmatis seperti kepentingan negara-negara pelaku merupakan variabel-variabel yang menentukan urgensi dilakukannya intervensi serta arah proses intervensi yang dilakukan. Akan tetapi, secara praktis memang biasanya sebuah negara tidak akan mengambil resiko untuk berperang di perang orang lain hanya karena alasan-alasan kemanusiaan. Negara akan selalu dimotivasi oleh kepentingan nasionalnya ketika mereka menjalankan politik luar negerinya. Selain itu, negara juga tidak ada urusan membahayakan nyawa pasukannya tempur, maupun personel non-militernya untuk menyelamatkan nyawa orang asing.

Keberadaan NATO di Libya tampak jelas sebagai bentuk perpanjangan tangan Amerika Serikat yang hampir selalu mengatasnamakan HAM dan demokrasi sebagai basis instrumen untuk melakukan intervensi. Kepentingan Amerika Serikat menguasai cadangan minyak tampak terlalu jelas di balik posisinya membela hak sipil. Intervensi ke Libya memiliki kepentingan yang sama seperti intervensi NATO di Irak tahun 2003 lalu. Tujuan utamanya adalah untuk mengambil alih cadangan minyak negara itu, destablilisasi perusahaan minyak nasional (NOC), dan akhirnya memprivatisasikan industri minyak, dengan transfer kendali dan kepemilikan kekayaan minyak Libya kepada tangan-tangan asing. Terminologi intervensi kemanusiaan di Libya, negara di mana sumber daya energinya telah menjadi obyek intrik imperialis selama beberapa dekade, kini sedang disalahgunakan untuk mengamankan akses minyak.

Situasi di Libya tidak cukup terlihat serius alasan mengintervensi demi menurunkan rezim Gaddafi, atau lebih tepatnya memaksakan perubahan rezim oleh pihak-pihak eksternal yang mendukung perjuangan pemberontak Libya. Bahaya dari perubahan rezim lebih besar daripada intervensi kemanusiaan. Banyak dari penduduk sipil tak berdosa akan terbunuh dan kemungkinan terjadinya instabilitas kawasan pastinya akan membesar. Ini jadinya jika nafsu kekuasaan dan materi menguasai manusia. Legalitas hukum yang harusnya murni digunakan untuk membuat manusia beradab, diselewengkan demi syahwat sesaat. Motivasi primitif untuk selalu dominan dan berkuasa pun mengalahkan konsensus milenium bahwa manusia harus berada dalam alam damai dengan sesamanya. ●

## Referensi

- Aljazeera. 2013. *Mali seeks France help against rebel advances*. (online) 11 Januari. <<http://www.aljazeera.com/news/africa/2013/01/20131111454291579.html>> (Diakses 16 Juni 2013).
- Ambarwati, Ramdhany, D. dan Rusman R. 2009. *Hukum Humaniter Internasional Dalam Studi Hubungan Internasional*. Jakarta: Rajawali Press.
- Annual Statistical Bulletin. 2004. *World proven crude oil reserves by country, 1980-*

2004. (online) <<http://www.opec.org/library/annual%20statistical%20bulletin/interactive/2004/filez/XL/T33.HTM>> (Diakses 10 Juni 2013).
- Barash, D. P. dan Webel, C. P. 2009. *Peace and Conflict Studies*. California: Sage Publications.
- Bar-Tal, D. 1998. "Societal beliefs in times of intractable conflict: the israeli case". *International Journal of Conflict Management*, 9(1).
- BBC Indonesia. 2011. *Unjuk rasa mulai muncul di Libya*. (online) 16 Februari. <[http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/02/110216\\_libyaunrest.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/02/110216_libyaunrest.shtml)> (Diakses 1 Juli 2013).
- Bellamy, A. J. 2003. "Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society". *Review of International Studies*, 29.
- Bull, H. ed. 1984. *Intervention in World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Christina-Jude, S. 2012. *Saving strangers in Libya: traditional and alternative discourse on humanitarian intervention*. Master Thesis European Institute, UK.
- Coady, C.A.J. 2002. *The ethics of armed humanitarian intervention*. Washington: United States Institute of Peace. <<http://www.usip.org/sites/default/files/resources/pwks45.pdf>> (Diakses pada 30 Mei).
- Detik.com. 2005. *Pertamina mulai ngebor minyak di Libya Februari 2006*. (online) 12 Desember. <<http://finance.detik.com/read/2005/12/12/180230/496939/4/pertamina-mulai-ngebor-minyak-di-libya-februari-2006>> (Diakses 16 Juni 2013).
- Detik News. 2011. *Bila serangan AS dkk ke Libya untuk lengserkan khaddafi, itu pelanggaran*. (online) 30 Maret. <<http://news.detik.com/read/2011/03/30/091901/1604287/10/bila-serangan-as-dkk-ke-libya-untuk-lengserkan-khadafi-itu-pelanggaran>> (Diakses 11 Juni 2013).
- Donnelly, J. 1983. *Human Rights, Humanitarian Intervention, and American Foreign Policy*. New York: Columbia University.
- Engdahl, F. W. 2011. *A Century of War: Anglo-American Oil Politics and the New World Order*. Wiesbaden: Edition Engdahl.
- Global Research. 2011. *Operation Libya and the Battle for Oil: Redrawing the Map of Africa*. (online) 9 Maret. <<http://www.globalresearch.ca/operation-libya-and-the-battle-for-oil-redrawing-the-map-of-africa/23605>> (Diakses 19 Juni 2013).
- Guraizu, R. 2008. *Is humanitarian military intervention in the affairs of another state ever justified?* London: Middlesex University School of Health and Social Sciences. <<http://archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Is%20humanitarian%20military%20intervention%20ever%20justified.pdf>> (Diakses 23 Juni 2013).
- Huffington Post. 2011. *Newt Gingrich: Libya no-fly zone should happen this evening*. (online) 8 Maret. <<http://www.huffingtonpost>.

- com/2011/03/08/newt-gingrich-libya-no-fly-zone\_n\_832967.html> (Diakses 12 Juni 2013).
- Human Rights Investigations. 2012. Libya, racism, imperialism, and humanitarian intervention. (online) 21 Oktober. <<http://humanrightsinvestigations.org/2012/10/21/libya-racism-imperialism-humanitarian-interventionism/>> (Diakses 13 Juni 2013).
- Index Mundi. 2012. Libya demographics profile 2013. (online) Juli. <[http://www.indexmundi.com/libya/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/libya/demographics_profile.html)> (Diakses 23 Juni 2013).
- Iran Indonesian Radio. 2012. Trik Amerika intervensi Libya. (online) 8 November. <[http://indonesian.irib.ir/en/fokus/-/asset\\_publisher/v5Xe/content/trik-amerika-intervensi-libya](http://indonesian.irib.ir/en/fokus/-/asset_publisher/v5Xe/content/trik-amerika-intervensi-libya)> (Diakses 10 Juni 2013).
- Keating, T. dan Knight, W. A. ed. 2004. *Building Sustainable Peace*. Edmonton: The University of Alberta Press.
- King, C. 1997. *Ending civil wars*. Adelphi Paper, no. 308. Oxford: Oxford University Press for the IISS.
- Kochler, H. 2000. *Humanitarian intervention in the context of modern power politics*. In China Institute of Contemporary International Relation. Beijing, China, 22 December 2000.
- Kolb, R. dan Hyde, R. 2008. *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*. Portland: Hart Publishing.
- Kuperman, A. J. 2013. "A model humanitarian intervention? Reassessing NATO's Libya campaign". *International Security*, Vol. 38, No. 1 (Summer).
- Mutia Zakia Salma. 2012. *Geopolitik dunia Arab: Libya, Mesir, Tunisia, Bahrain, dan fenomena Arab Spring*. (online) 18 Juni. <[http://mutia-z-s-fisip10.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-48539-Geopolitik%20dan%20Geostrategi-Geopolitik%20Dunia%20Arab:%20%20Libya,%20Mesir,%20Tunisia,%20Bahrain,%20dan%20Fenomena%20Arab%20Spring.html](http://mutia-z-s-fisip10.web.unair.ac.id/artikel_detail-48539-Geopolitik%20dan%20Geostrategi-Geopolitik%20Dunia%20Arab:%20%20Libya,%20Mesir,%20Tunisia,%20Bahrain,%20dan%20Fenomena%20Arab%20Spring.html)> (Diakses 23 Juni 2013).
- NBC News. 2011. *Restoring Libyan oil output could take years*. (online) 22 Agustus. Tersedia pada: <[http://www.nbcnews.com/id/44229170/ns/business-oil\\_and\\_energy/t/restoring-libyan-oil-output-could-take-years/#.UWze-Erddfw](http://www.nbcnews.com/id/44229170/ns/business-oil_and_energy/t/restoring-libyan-oil-output-could-take-years/#.UWze-Erddfw)> (Diakses 12 Juni 2013).
- Nye, J. S. 2009. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. New York: Pearson and Longman.
- Pattison, J. 2011. The ethics of humanitarian intervention in libya. *Ethics and International Affair*, 25(3).
- Rabble. 2013. *Responsibility to Protect, or Right to Invade?* (online). Tersedia pada: <<http://rabble.ca/babble/international-news-and-politics/responsibility-protect-or-right-invade>> (Diakses 12 Juni 2013).
- Rakyat Merdeka Online. 2011. *Minyak, alasan utama intervensi AS dan sekutunya*. (online) 21 Maret. <<http://internasional.rmol.co/>

- read/2011/03/21/21672/Minyak,-Alasan-Utama-Intervensi-AS-dan-Sekutunya-> (Diakses 30 Juni 2013).
- Republika., 23 Maret 2011. *Endorgan: minyak Libya di balik intervensi asing*. (online) 23 Maret. <<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/internasional/11/03/23/171676-erdogan-minyak-libya-di-balik-intervensi-asing>> (Diakses 30 Mei 2013).
- Rima News., 2012. *Dibongkar, misteri skandal Muammar Khadafi dan mantan presiden Perancis Nicolas Sarkozy*. (online) 2 Oktober. <<http://www.rimanews.com/read/20121002/77196/dibongkar-misteri-skandal-muammar-khadafi-dan-mantan-presiden-prancis-nicolas>> (Diakses 28 Mei 2013).
- Roberts, A. 1993. Humanitarian war: military intervention and human rights. *International Affairs*, 69(3).
- Shoelhi, M. 2007. *Di Ambang Keruntuhan Amerika*. Jakarta: Grafindo Khazanah Ilmu.
- SISMEC. 2011. *Dropping the barrel? Libyan rebel oil production: a lost opportunity?* (online) 25 Maret. <<http://www.sismec.org/tag/national-oil-company-of-libya/>> (Diakses 16 Juni 2013).
- Suryokusumo, S. 2004. *Praktik Diplomasi*. Jakarta: BP Iblam.
- Tempo. 2011. *Jerman tolak intervensi militer ke Libya*. (online) 18 Maret. <<http://www.tempointeraktif.com/hg/eropa/2011/03/18/brk,20110318-321176,id.html>> (Diakses 12 Juni 2013).
- The Economist. 2011. *Protest in Libya: blood in the streets*. (online) 20 Februari. <[http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/02/protests\\_libya](http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/02/protests_libya)> (Diakses 15 Juni 2013).
- The Guardian. 2011. *Germany blocks plans for Libya no-fly zone*. (online) 15 Maret. <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/15/germany-blocks-libya-no-fly-zone>> (Diakses 20 Juni 2013).
- The Point. 2011. *Conflict prevention mechanisms: mediation and preventive diplomacy*. (online) 17 Februari. <<http://thepoint.gm/africa/gambia/article/conflict-prevention-mechanisms-mediation-and-preventive-diplomacy>> (Diakses 29 Juni 2013).
- The Wall Street Journal. 2012. *For big oil, the Libya opening that wasn't*. (online) 4 Mei. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303877604577383932684721676.html>> (Diakses 16 Juni 2013).
- The White House. 2011. *The President on Libya: The Violence must Stop; Muammar Gaddafi Has Lost the Legitimacy to Lead and He Must Leave*. (online) 3 Maret. <<http://www.whitehouse.gov/blog/2011/03/03/president-libya-violence-must-stop-muammar-gaddafi-has-lost-legitimacy-lead-and-he-m>> (Diakses 30 Mei 2013).

- United Nations. 2009. *The responsibility to protect*. (online). <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>> (Diakses 16 Juni 2013).
- Vandewalle, D. 1998. *Libya Since Independence: Oil and State Building*. London: I.B. Tauris Publishers
- Vincent, R. J. 1986. *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallensteen, P. 2012. *Understanding Conflict Resolution*. London: Sage Publications.
- Walzer, M. 1977. *Intervention: Just and Unjust War*. New York: Basic Books.
- Wheeler, N. J. 2000. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press.
- Williams, P. D. 2011. *War and Conflict in Africa*. UK: Polity Press.
- Welsh, J. M, (ed.). 2004. *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

## **Non-Traditional Security Issues and the Stability of Southeast Asia<sup>1</sup>**

Zarina Othman, Nur Ruhana Nasuha Abdullah Jian,  
and Abdul Halim Mahamud

### *Abstrak*

Perubahan paradigma politik internasional berargumen bahwa diskursus keamanan non-tradisional (*non-traditional security*-NTS) adalah ancaman bagi keamanan. Pergeseran ini telah menarik minat para sarjana maupun pengambil kebijakan, seiring meningkatnya gejala maupun dampak penting diskursus NTS terhadap keamanan pada tingkat domestik, regional, dan global. Diskursus NTS menyangkut perubahan iklim, bencana alam, migrasi, dan persoalan lintas batas yang melibatkan aktor non-negara dan berdampak pada negara dan masyarakat. Tulisan ini mengelaborasi tiga persoalan diskursus NTS, yaitu terorisme, peredaran obat terlarang, dan penyelundupan senjata ringan yang mengganggu stabilitas Asia Tenggara. Tulisan ini berargumentasi bahwa dari segi topografi, wilayah geografis yang bersifat terbuka, dan posisinya yang strategis menjadikan wilayah ini rentan terhadap ancaman. Konflik pada tingkat domestik yang terjadi di Kamboja, Vietnam, Filipina (Mindanao), Indonesia (Aceh) dan Thailand (Pattani) telah memberi ruang gerak bagi tindak kejahatan lintas batas ini. Tulisan ini terbagi menjadi empat bagian; pertama, tulisan ini mengungkap latar belakang konsep keamanan non-tradisional. Bagian selanjutnya berfokus pada bagaimana terorisme, peredaran obat terlarang dan penyelundupan senjata api ringan memengaruhi stabilitas Asia Tenggara secara keseluruhan. Berdasarkan data primer seperti dokumen resmi, laporan media terkait diskursus ini, tulisan ini menyimpulkan bahwa wilayah ini akan menjadi tempat berlangsungnya aktivitas keamanan non-tradisional jika hal ini terus dibiarkan. Harapannya, diskusi tulisan ini akan memperkaya diskursus dalam kajian hubungan internasional dan kajian keamanan regional, khususnya mengenai diskursus keamanan non-tradisional dan bisa menjadi referensi bagi para sarjana, mahasiswa hubungan internasional dan para pengambil keputusan.

Kata kunci: keamanan non-tradisional, peredaran obat terlarang, penyelundupan senjata ringan, Asia Tenggara, terorisme

---

<sup>1</sup> The original manuscript of this article was presented at the Round Table Discussion at The Center for Political Studies, Indonesian Institute of Sciences (LIPI), Jakarta, Indonesia on 21st November 2012 in conjunction with the UKM-LIPI Archipelago Graduate Network Visit.

## Introduction

The end of the Cold War in 1989 and the subsequent collapse of the Soviet Union in 1991 have provided space for the discussion of previously marginalised issues. These issues are sometimes referred to as 'new security issues', 'ambiguous', 'non-military', 'non-conventional' issues or 'grey area phenomena', but regardless of the name chosen, they all affect human, state, regional and global security. These issues cross country borders and are brought about and committed by non-state actors (Daud and Othman, 2005). International relation scholars and policy makers have recently become interested in the issue of non-traditional issues in individual and multiple states, partly because developments in information technology and economic openness in some SEA countries that have acted to compound the problem (Cusimano, 2011). Therefore, this article will unlock the question of how NTS threats have impacted on the stability of the Southeast Asia region.

Any assessment of the NTS threat in SEA should be considered to be very important for three reasons. First, over the last decade the regional security environment in SEA has changed dramatically as it is increasingly confronted with new security challenges emerging from a host of transnational threats (Anthony, 2010). Second, NTS is something that cannot be avoided in a rapidly modernising region. Third, NTS threats have an extensive network, ensnaring many countries into a realm of globalised crime (Viano, 2009, 2010). This article will therefore consider the NTS background in SEA, followed by a discussion of three selected NTS cases, namely terrorism, drug trafficking and small arms and light weapons (SALW) smuggling, by investigating how each of these NTS issues have impacted the security and stability of the Southeast Asia region.

## Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia

Major world powers have from time-out-of-mind shown an interest in SEA. Most of the region has, at some point in history, been the subject of colonial power, a fact that has shaped the distinctive political systems, cultures, ethnicity, languages and religion of SEA's eleven countries. The Asian studies specialist, Barbara Watson Andaya, sees SEA as divided into two zones, namely the 'mainland' and 'island' regions. The 'mainland' zone encompasses Cambodia, Laos, Myanmar, Thailand and Vietnam. The 'island' zone includes Malaysia, Singapore, Indonesia, the Philippines, Brunei, and East Timor (Andaya, 2012). Both areas are highly vulnerable to security threats from the land or from the sea. Most of the 'mainland' countries have experienced domestic conflicts that have caused their borders to become fragmented or contested spaces, hence very susceptible to drug and weapons smuggling. On the other hand, the countries of the 'island' zone are disadvantaged by their

long littoral boundaries that make it difficult for them to fully safeguard their coastal security.

In the SEA region, the issue of cross-border crime is one of the most significant non-traditional issues to the region's stability. The United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000) defined transnational crime as encompassing any criminal activity that is conducted in more than one state; planned in one state but perpetrated in another; or committed in one state where there are spill over effects into neighbouring jurisdictions (Giraldo and Trinkunas, 2010). The United Nations survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (1994) listed eighteen categories of transnational crime, including terrorism, and illegal trafficking in drugs, arms, piracy, and people. This article will focus on three of these categories namely terrorism, drug trafficking and small arms and light weapons (SALW) trafficking.

During the period of the Cold War (1946-1989) and the Vietnam War (1965-1975), Southeast Asian countries lived in fear of a domino effect, whereby security issues resulting from these conflicts would spill over into the region. Thus, it became imperative to strengthen and defend Southeast Asian territorial integrity to ensure the region's long-term survival. The end of the Cold War, however, changed the dimension of the security threat from military and political to non-traditional, including the increase of human trafficking, small arms and light weapons as well as illicit drugs smuggling. Not all scholars agree. Peter Hough, for example, argues that the military threats of the twenty-first century are as serious as they ever have been, if not more so than during the Cold War (Hough, 2004: 7). The simple fact is that the Southeast Asian nations face both types of threats indeed, Hough argues that non-military issues can be securitised and prioritised in line with national security.<sup>2</sup>

Since the end of the Cold War, the Copenhagen School have worked towards broadening and deepening our understanding of NTS threats, offering the concept of "new security" which, though it continues to be contested, has been recognized by the United Nations (UN). "New security" encompasses human security and, according to Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, should include military security, political security, economic security, social security and environmental security (Buzan et al, 1998). The Copenhagen School's approach has undeniably played a significant role in identifying the existence of new security threats and finding solutions.

---

2 Hough cited Clinton administration's 1994 National Security Strategy: "Not all security risks are military in nature. Transnational phenomena such as terrorism, narcotic trafficking, environmental degradation, rapid population growth and refugee flows also have security implications for both present and long term American Policy". *The White House, National Security Strategy of Engagement*. Washington DC: Government . 1994. 2004 : 1 & 14

The definition of NTS is quite complex. The S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) has provided the following comprehensive definition. According to RSIS, NTS are challenges to the survival and well-being of people and states that arise from non-military sources, such as climate change, resource scarcity, infectious disease, natural disasters, irregular migration, food shortages, people smuggling, drug trafficking and transnational crime (RSIS, 2012). Each issue has its own in-depth definition with a description of certain criteria (Ramli et al., 2012).

In addition, NTS also share five common characteristics. They are transnational in scope (neither purely domestic, nor purely interstate), come at very short notice and are transmitted rapidly due to globalisation and the communications revolution, they cannot entirely be prevented but coping mechanisms can be devised to lessen their effect. National solutions are often inadequate to resolve them, and they require regional and multilateral cooperation to address them (Desker, 2011).

### **Terrorism**

Terrorism is a security threat that has been afforded increasing attention by scholars since the September 11, 2001, terrorist attacks in New York and Washington D.C. Moreover, terrorism has been securitised by President George W. Bush's adoption of a global "War on Terror". According to Lutz and Lutz, terrorism includes the following elements. The use of violence, or the threat of violence, by an organized group to achieve a political objective, and this violence is directed against a target audience, who are often innocent civilians. Furthermore, while a government can be either the perpetrator of violence or the target; it is only considered an act of terrorism if one or both actors is not the government; and finally terrorism is a weapon of the weak (Lutz and Lutz, 2010). Meanwhile, there is a view that "new terrorism" has emerged since September 11 through the exploitation of the information technology (IT) revolution to reach a global audience that is much larger than the clandestine support based in the pre-Internet age (Tan, 2011).

After the September 11 attacks, SEA was labelled the "second front" in the global war on terror by the United States (Tan, 2011). This designation was due in part to the emergence and existence of regional Islamic separatist groups associated with the Al-Qaeda network. Al-Qaeda has funded local cells in SEA, provided them with military training camps in Afghanistan and sought affiliations with other Islamic separatist groups. In some countries, these groups seek to establish an Islamic government, lead them to violence at the cost of civilian lives. A recent evaluation conducted by the United States' National Counter Terrorism Center (2011) revealed that Thailand and the

Philippines were the primary terrorist bases in SEA out of the fifteen countries most associated with terrorism in the world.<sup>3</sup>

Even though Indonesia is not listed in the National Counter Terrorism Center's 2011 evaluation, a discussion of terrorism in SEA would not be completed without mentioning terrorist activities here. The Bali attack in 2002 appeared to mark a watershed in SEA, with the highest number of casualties in a single terrorist attack; the high number of Western casualties; the lethality and sophistication of the bombs (including one detonated by a mobile phone), and the fact that it was carried out by local suicide bombers (Tan, 2011: 27). The incident shows of how an overseas terrorist network could impact human security, and the security of a state and a region in its breadth and scope. Terrorist activities in Indonesia have largely related to Jemaah Islamiyah (JI), a group that has links with the Al-Qaeda network. Table 1 below displays the sequence of events associated with the activities of JI.

**Table 1.** Terrorist Incidents Linked to Jemaah Islamiyah (JI).

Year	Incident
2000	The bombing and attempted assassination of the Philippine ambassador to Indonesia
2000	Bombing of the Jakarta Stock Exchange, which left 15 people dead.
2002	Bali Bombing Incident
2003	Bombing of the US-owned JW Marriott Hotel, Jakarta
2004	Almost identical bombing at the Australian High Commission, Jakarta
2002 – 2005	High profile attacks conducted led to 366 casualties and more than 688 injuries
2009	Links to the bombings at the Ritz Carlton and Marriott hotels in Jakarta, which targeted a high-powered business meeting of Western business executives

Adapted from: Peter Chalk et al. 2009. *Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia: A Net Assessment* (Santa Monica: RAND Corporation), pp. 98-9 & Andrew T. H. Tan. *Security Strategies in Asia-Pacific: The United States 'Second Front' in Southeast Asia* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 27-28.

<sup>3</sup> The 15 countries listed are Afghanistan, Iraq, Pakistan, India, Somalia, Colombia, Thailand, Russia, Israel, Nigeria, Greece, Filipina, Yemen, Turkey and Congo.

From the above Table, it can be clearly seen that terrorism in Indonesia has affected the country's stability and demonstrates how easily the region has been infiltrated by outside elements. At the same time, the potential for terrorist activities has stretched throughout the region: almost all SEA countries have had some role in either raising or channelling funds, training militant groups, forging documents, manufacturing or smuggling weapons, or have been used as sites of opportunity for the carrying out of violent action (Freedman, 2010).

It is undeniable that JI has received support from a network of terrorists in the region, a number that include the Abu Sayaf Group (ASG) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF) in the Philippines.<sup>4</sup> These groups have similar goals to JI, demanding an Autonomous Muslim region in Mindanao. Evidence, including the testimonies of captured JI leaders, has pointed strong links between some elements of the MILF and JI, including the continued training of JI terrorists in MILF camps and the shared planning of terrorist operations (Vaughn et al, 2009). The MILF and ASG also have a very good relationship in both the training and operational front indeed. The ASG was originally a splinter group of the Moro National Liberation Front (MNLF). In addition, both groups have been identified as having ties with Al-Qaeda that have played an important role in bringing regional terrorist groups together, JI included. Together with the MILF Special Operations Group, JI conducted bombings in Manila on Rizal Day, December 30 2000, after having met with ASG leaders, for example (Gunaratna, 2012).

Al-Qaeda has had far more influence on ASG than MILF due to the fact that most of its original members who had joined since the group was established in 1991 were former Afghanistan muhajidiens. Al-Qaeda provided ASG with funds through Osama bin Laden's brother-in-law, who used to live in Manila, and training by Ramzi Yousef who was responsible for the first World Trade Center bombing in New York in 1993 (Tan, 2011: 40). ASG executed extreme action including extortion, kidnapping for ransom and assassination, in addition to the bombings that brought chaos in the Philippines. Table 2 below illustrates ASG related terrorist activities.

---

4 On 15 October 2012, the Philippine government and the MILF has agreed on framework agreement for peace. The announcement of the framework agreement came following the 32nd round of exploratory talks between the negotiating panels from both sides held in the Malaysian capital from October 2 to 7, 2012.

**Table 2.** Terrorist Incidents Linked to the Abu Sayaf Group (ASG)

Year	Incident
2000	Kidnapping of 21 hostages including 12 Western tourists at the island resort of Sipadan, Sabah, Malaysia
2004	Firebombing of Philippine <i>Super Ferry 14</i> , a joint operation with JI that resulted in 116 deaths
February 2005	Series of coordinated explosions that took place in Davao City, General Santos City, and Manila
March 2006	The bombing of a bar on Jolo.
January 2007	Planned simultaneous attacks on sites hosting the ASEAN Regional Summit and the East Asian Summit (EAS)

Adapted from: Peter Chalk et al. 2009. *Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia: A Net Assessment* (Santa Monica: RAND Corporation. Hlm 51 – 52) & Andrew T. H. Tan. *Security Strategies in Asia-Pacific: The United States 'Second Front' In Southeast Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2011: 40

Indonesia and the Philippines are not the only areas to have been affected by terrorism. Thailand is also one of the fifteen countries highlighted by the National Counter Terrorism Center to have experienced terrorist activities that might affect the stability of SEA (NCC, 2011). Most of the terrorist attacks have occurred in the southern provinces of Pattani, Yala and Narathiwat, conducted by several Islamist separatist groups that demand independence from Thailand. The separatist movement was originally an internal conflict. The current wave of violence in Thailand originated on January 4 2004, when Muslim insurgents and terrorists moved in nine districts in Narathiwat and Yala (Gunaratna, 2012: 83). From January 2004 to the end of April 2008, a total of 8,064 violent incidents were recorded in southern Thailand: incidents that have left 3,002 dead and another 4,871 injured (Chalk et al, 2009: 12).

The relationship between the separatist groups of southern Thailand and other terrorist groups such as JI has yet to be determined. However, there are signs that indicate the possibility of a connection. For instance, several JI and Al-Qaeda operatives have found shelter among co-religionists in Thailand, a number that has included the former top JI commander in the region, Hambali, until his arrest in Thailand in 2003. Equally, the coordinated nature of insurgent attacks as well as the sophistication of the bombings suggests global linkages with jihadist elements (Tan, 2011: 75-76). The Pattani *Barisan Revolusi Nasional-Koordinasi* (BRN-C) – the Pattani independence movement – has attracted both foreign-trained Pattani Muslims and foreigners trained in Indonesian schools to fight under their banner and Al-Qaeda dispatched several Southeast Asian operatives to fight in Thailand (Gunaratna, 2012: 84).

The connections between the SEA terrorist groups and the Islamic separatist group in Southern Thailand have threatened the country's sovereignty, the human security of its population, and regional security and stability.

Despite a recent decrease in the terrorist activities of three countries discussed in this article, the potency for reescalation still exists. The continued call for an autonomous Muslim region or an Islamic state acts as a unifying terrorist agenda in this region. Thus, Al-Qaeda might seek an opportunity to escalate the jihadist fight by manipulating specific Southeast Asian groups, especially those who consider themselves oppressed by their government, such as the minority group of Rohingya in Myanmar. The former ASEAN Secretary-General, Dr Surin Pitsuwan, argued that the problems suffered by those people could facilitate radicalism and the potential destabilisation of the whole region to the Malacca Straits, the main gateway to SEA (*The Jakarta Post*, 2012). The warning has also been applied to the situation currently being experienced by Cambodian Muslims. In October 2004, the chairman of the United Nations Security Council 1267 Sanctions Committee, Heraldo Muñoz, warned that the Cambodian Muslims had become increasingly radicalised as a result of discrimination (Chalk et al, 2009: 199). The oppression, disaffection and marginalization of such minority groups leaves them open to exploitation by al-Qaeda.

### **Drug Trafficking**

Besides terrorism, SEA also has been exposed to drug smuggling activities. As has been emphasized by James Rosenau and Gay & Mussington, the threat from cross-border drug trafficking weakens states and contracts their sovereignty (Rosenau et al, 1997: 144-161). As the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)'s World Drug Report 2007 argues, all states are facing drug trafficking problems of different magnitudes. The age-old problem of drug trafficking jeopardises security at the domestic, regional and global level. SEA is no exception where most trafficking is centered on the 'Golden Triangle' of Myanmar, Laos and Thailand (Fortson, 2005).

Illegal drug trafficking syndicates are often associated with other crimes including human trafficking, arms and child labour. Indeed, the profitable trade in drugs often underpins such other activities and the power of some syndicates can undermine the state. In Colombia, South America, for example, drug cartels have the power to coerce judges, local police and politicians in order to increase the production of the drug industry in that country (Gracia, 2003). The use of 'plato o plomo', or forcible coercion, is common, leading to drug cartels influencing Colombian governmental politics and bringing unrest to the country.

Drug networks are a non-military threat that pose danger to the long-term prospects of a society in more ways than the attrition of a state by drug cartels. According to Alan Dupont, drug abuse by users also facilitates crime (Drug, 1998: 1-30). In SEA, most drug users tend to be drawn from the younger generation. According to statistics from the National Narcotics Agency Malaysia, 65% of addicts in this country were young men between the ages of 20 to 29 (Kamaruddin, 2006). The 'Golden Triangle' that situated in SEA has targeted its neighbouring countries namely Malaysia, Indonesia, Thailand and Cambodia, as transit countries for storing processed heroin before it is distributed to other countries such as Brunei, the Philippines, Indonesia, Australia and New Zealand (Ismail, 1995). *The World Drug Report 2012* stated the manufacture of illicit amphetamine-type stimulants (ATS) has recently been uncovered in countries such as Cambodia, Indonesia and Malaysia, which had hitherto only been primarily used as transit countries for ATS. Table 3 below shows the categories of drug networks in ASEAN countries.

**Table 3.** Categories of Drug Networks in ASEAN Countries

<b>Producer Country</b>	<b>Transit Country</b>	<b>Receiver Country</b>	<b>Country with illicit manufacturing</b>
Myanmar	Cambodia	Indonesia	Cambodia
Laos	Malaysia	Brunei	Indonesia
		The Philippines	Malaysia

Modified From: Yaman Mohamed Ismail Mohamed. 1995. *Supply and Trade in Narcotics: Checking Sources and Distribution: The Malaysian Experience*. 9<sup>th</sup> Asia Pacific Conference Working Paper, Kuala Lumpur 5-8 June & United Nations Office On Drugs And Crime. 2012. Jun. *World Drug Report 2012*: 80

The above Table shows which ASEAN countries have been enmeshed in the drug network either as a producer, a transit country or a recipient. Such situation illustrates the severity of the threat to Southeast Asian security. Moreover, these activities are predicted to be more acute in the future. According to the *World Drug Report 2012*, Laos and Myanmar account for over 20% of the world's total cultivation of opium poppies. With regards to areas of opium poppy cultivation, Myanmar is the second largest after Afghanistan. The north-eastern region of Myanmar particularly is at the heart of heroin and synthetic production in the 'Golden Triangle' (Othman, 2009: 78). Table 4 below shows statistics relating to drug-related arrests in SEA and reveals the increase since 2006.

**Table 4.**

Drug-related (All Types of Drugs) Arrests in Southeast Asia, 2006-2010

COUNTRY	YEAR				
	2006	2007	2008	2009	2010
Thailand	86,197	104,347	149,915	135,976	174,725
Indonesia	25,012	38,235	40,569	26,721	23,401
Vietnam	16,686	14,800	24,739	21,086	23,497
Malaysia	22,811	14,489	12,325	15,736	23,642
Philippines	11,535	10,710	10,530	9,052	8,259
Myanmar	3,865	3,074	3,368	4,743	3,465
Singapore	1,218	2,211	2,537	2,616	2,887
Brunei D	475	772	591	556	565
Laos	479	182	418	718	1,007
Cambodia	608	263	394	615	648

Source: *Drug Abuse Information Network for Asia and the Pacific - DAINAP*. 2011

The above table clearly displays how vulnerable SEA is to drug trafficking. In fact, the problem is considered so serious that in June 1998, ASEAN officially declared drug trafficking as a threat to its regional security and signed the Joint Declaration for a Drug Free ASEAN, committing them to eradicate drug trafficking by the year 2020 (a target that was later was shifted to 2015) (Othman, 2004: 33-34). However, the target is still far from being realised as the statistics above clearly demonstrate inversely. For example, the expansion of crystalline methamphetamine manufacture in the region has increased by 44% (UNODC, 2011: 8). Overall, the winners are the leaders and the losers are the addicts, the state, and society.

### **Small Arms and Light Weapons Trafficking**

The post-Cold War period has also witnessed serious threats related to small arms and light weapons (SALW) smuggling, especially in situations where the trade has exacerbated internal country conflicts. Indeed, SALW smuggling has often been used by non-state actors as a way of influencing government decision making through the use or threat of violence (Wall, 2006: 3). The magnitude of SALW smugglings expanded dramatically after the end of the arms conflict in Cambodia.

The increase of arms conflicts and insurgency in the Southeast Asian region are undeniably linked to the rise of SALW smuggling, threatening political stability, social harmony and economic stability. For example, the religious and ethnic conflicts in Ambon, Indonesia have illustrated how

SALW has exacerbated conflict between ethnicity and religion. The Ambon Conflict that erupted on 19 January 1999 claimed an estimated 9,000 lives and more than 400,000 become refugees (Schulze, 2002: 57).

The smuggling of SALW combines many inter-related factors. First, SALW smuggling is often performed by non-state actors whose objective has been inspired by religious ideology. Thus, smuggling and regional conflict have a direct relationship and, as has been claimed by Fearon in 2002, Southeast Asian SALW activities have been particularly prolonged compared to other regions, for this very reason (Fearon, 2002). The diffusion of small arms in weak or failing states poses an implicit threat to the survival of that state because anti-government groups can readily gather the weaponry needed to mount a revolution or insurgency (Klare, 2004: 123). The ability to execute SALW smuggling has become the main variable of the conflict cycle in the Southern Thailand and the Philippines, as well as in Aceh and Ambon. Arms smuggling is often connected with other cross-border crimes as sources of funding are frequently obtained from overseas from contributions by supporters or sympathisers, and are connected with illegal logging, prostitution, drug trafficking and extortion (kidnap for ransom). The magnitude of the problem requires a strong network of cooperation among countries to address the situation.

The second factor is of supply and communications. SALW trafficking has focused on Cambodian black markets and the so-called 'grey area'. Thailand is used as one of the main transit areas for any small arm transfers (Wall, 2006: 116). On the other hand, smuggling can also be part of government's covert activities, including the abuse of weapons confiscated during operations.

Finally, geographical position plays a large part in SALW trafficking. The relative weakness or lack of policing of land and maritime borders between neighbouring countries has exacerbated arms smuggling activities. Problems also arise from the networks of financial resources, technological expertise, training and cooperation of state and non-state actors in this region. When SALW trafficking is organized, it has established a strong network and utilises sophisticated and up to date global technology, resulted the problem becomes even more difficult to overcome.

SALW smuggling in SEA has resulted in significant human costs, especially with its connections with insurgency in the Philippines, Thailand and Myanmar. However, none of this violence has undermined a regional government (Capie, 2008: 649), but this should not detract from the fact that this region could become a safe haven for arms trafficking and black markets. As mentioned before, SEA provides a conducive environment for SALW which can easily be manipulated by terrorists group operating in the region.

According to Ryan Clarke (2011: 157-188), supporters of the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) have occupied strategic locations for arms smuggling throughout Asia. One of these is Thailand, the most important nation for the LTTE in regard to transshipment, coordination and logistics due to its advanced communications infrastructure, proximity to conflict zones (current and former) in Myanmar and Cambodia, and its western coastline along the Bay of Bengal to Sri Lanka. The failure of the Thai government in handling and controlling drug smuggling at the Thailand-Myanmar border, has created favourable opportunities for continuous arms smuggling by the LTTE with the support of Tamil-Thai community of 10,000 in Thailand. This reality, combined with Thailand's strategic location next to Cambodia's illicit arms markets and geographic proximity to Sri Lanka, made it an area that the LTTE could not do without. On the other hand, Cambodia also has a substantial arms black market, contributing between 5-10 per cent of the LTTE's stockpile. At the same time, the LTTE was believed to have links with insurgent groups in Myanmar's Karen, Kachin, and Shan states and was successful in obtaining weaponry from Myanmar insurgent groups. These links will continue to exist as long as these particular groups persist in their fight to claim independence from Myanmar.

Based on the above, it can be concluded that SALW smuggling in SEA could destabilise the region particularly if the arms dealer network grows. Such situation could rapidly become unmanageable, affecting the national, regional and human security, as can be seen in Southern Thailand currently where uncontrolled SALW smuggling orchestrated by drugs cartels has led to the eruption of violence affecting civilians as well as security forces.

SALW may not be considered as big a threat as conventional weapons. However, it has still a significant impact on security. Some of the ASEAN countries that have suffered civil wars, have started initiatives to combat SALW smuggling. In spite of several ASEAN initiatives to address the problems, non-traditional security issues continue to be the problems in the region. Apart from that, challenges also derived from the fact that the difficulty in safeguarding broad and long boundaries given the geographic nature of the region. Even though there has been an integrated effort at cooperation through the regional security framework to control SALW trafficking, it is still far from achieving its target.

## **Conclusion**

In conclusion, the NTS threat has a significant role in influencing the stability of the Southeast Asian region. Among the NTS threats are the transnational crimes of terrorism, drug trafficking and SALW smuggling, involving regional and international networks. Non-state actor's activities and networks represent

a challenge to many country's national sovereignty, integrity of independent states, threaten the survival of governments, undermine social order by increasing the level of violence (Emmers, 2003: 2), and threaten human and regional security. The US has labelled SEA as the 'second front' in the global war on terrorism due to the existence of Islamic separatist groups in this region of which are associated with the Al-Qaeda network. The extremist network like Al Qaeda take full advantage of local instabilities and tensions between minority groups and governments to spread Jihadist ideologies encouraging radicalism and violence against civilians. Meanwhile, the threat from drug trafficking acts to jeopardise socio-economic and political stability in many states. SALW smuggling is also a concern, one which deserves great attention even if it does not immediately threaten to bring down a state government. The worry lies in the illegal arms dealer's involvement with drug cartels and criminals in the region that can inflame an already unstable Southeast Asian region. ●

## References

- Andaya, Barbara Watson. "Introduction to Southeast Asia"  
<http://asiasociety.org/countries/traditions/introduction-southeast-asia> (20 Nov 2012)
- Anthony, Mely Caballero. 2010. The New Security Agenda in Asia. Making Spaces for Non-Traditional Security Formulations of Emerging Security Challenges. In Sumit Ganguly; Andrew Scobell, & Joseph Liow (eds.). *The Routledge Handbook of Asian Security Studies*. Oxon: Routledge.
- Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado : Lynne Rienner Publisher, Inc.
- Capie, David. 2008. Localization as Resistance: The Contested Diffusion of Small Arms Norms in Southeast Asia. *Security Dialogue*. 39(6).
- Chalk, Peter, Angel Rabasa; William Rosenau & Leanne Piggott. 2009. *Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia : A Net Assessment*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Clarke, Ryan. 2011. Conventionally Defeated but Not Eradicated: Asian Arms Networks and the Potential for the Return of Tamil Militancy in Sri Lanka. *Civil Wars*. 13(2).
- Centre for Non-Traditional Security Studies. *What are NTS issues?* S.Rajaratnam School of International Studies. A Graduate of Nanyang Technological University. <http://www.rsis.edu.sg/nts/system.asp?sid=13>. (10 November 2012)
- Cusimano, Maryann K. 2003. *Beyond Sovereignty. Issues for Global Agenda*. 2<sup>nd</sup> ed. Maryland: Thomson Learning.
- Daud, Sity and Zarina Othman. 2005. *Politik dan Keselamatan*. Bangi : Penerbit UKM.

- Desker, Barry. 2011. July 5. New Approaches to Security: Non Traditional Security Challenges. BRIDEX Working Paper Seminar. Organised by Ministry of Defence, Negara Brunei Darussalam. Jerudong: BRIDEX Hall.
- Dupont, Alan. 1998, "Drug, Transnational Crime and Security in East Asia". Working Paper 328. Canberra: Australian National University.
- Emmers, Ralf. 2003. "The Threat of Transnational Crime in Southeast Asia: Drug Trafficking, Human Smuggling and Trafficking and Sea Piracy". UNISCI Discussion Papers. 1-11.
- Fearon, James D. 2002. *Why do some Civil Wars Last so Much Longer than Others?* California: Stanford University.
- Fortson, Rudi. 2005. *Misuse of Drug Trafficking Offence*. London: Swett & Maxwell
- Freedman, Amy L. 2010. Islamic Extremist in Southeast Asia. In Sumit Ganguly; Andrew Scobell & Joseph Liow (eds.). *The Routledge Handbook of Asian Security Studies*. Oxon: Routledge.
- Giraldo, Jeanne & Harold Trinkunas. 2010. Transnational Crime. In Collins, Alan (eds.). *Contemporary Security Studies*. 2<sup>nd</sup>. ed. Oxford : Oxford University Press.
- Gracia, R.R. 2003. Drug Trafficking and Its Impact on Colombia: An Economic Overview. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. 28: 55-56.
- Gunaratna, Rohan. 2012. Spring/Summer. The Current and Emerging Terrorist Threat in Southeast Asia. *Harvard Asia Quarterly*. 14 (1/2).
- Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. Abingdon : Routledge.
- Kamaruddin, Abdul Rani. 2006. *The Misuse of Drug in Malaysia: Past and Present*. National Narcotics Agency Malaysia. Kuala Lumpur: Government of Malaysia.
- Klare, Michael T. 2004. "The Deadly Connection, Paramilitary Bands, Small Wars Diffusion and State Failure". In Robert Rotberg (eds.). *When State Fail: Causes and Consequence*. 2<sup>nd</sup> ed. New Jersey: Princeton University Press.
- Lutz, Brenda & James Lutz. 2010. Terrorism. In Alan Collins (eds.). *Contemporary Security Studies*. 2<sup>nd</sup>. ed. Oxford : Oxford University Press.
- National Counterterrorism Center. 2011. *Reports on Terrorism*. Office of the Director of National Intelligence. 1-33.
- Othman, Zarina. 2009. "Myanmar (Burma): Born to be a 'Narco State'?" . *Asian Profile*. 37 (1)
- Othman, Zarina. 2004. "Myanmar, Illicit Drug Trafficking and Security Implications?" . *Akademika*. 65 (Julai).
- Ramli, Rashila, Zarina Othman, Nor Azizan Idris & Sitty Daud. 2012. "Towards a Modified Approach to Human Security in Southeast Asia -

- A Perspective from Bangi". *Pertanika J. Soc. Sci. & Hum.* 20 (3).
- Rosenau, W, K Gay & D Mussington. 1997. "Transnational Threats and U.S. National Security". *Low Intensity Conflict And Law Enforcement* 6(3).
- Schulze, Kirsten E. 2002. Spring. Laskar Jihad and the Conflict in Ambon. *The Brown Journal of World Affairs.* IX (1).
- Tan, Andrew T H. 2011. *Security Strategies in the Asia-Pacific. The United States 'Second Front' in Southeast Asia.* New York: Palgrave MacMillan.
- The Jakarta Post.* 2012. "ASEAN Chief: Rohingya Issue could Destabilize the Region."  
<http://www.thejakartapost.com/news/2012/10/30/asean-chief-rohingya-issue-could-destabilize-region.html> (12 Nov 2012)
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. Jun. *World Drug Report 2012.*
- United Nations Office on Drugs and Crimes. 2011. November. *Patterns and Trends of Amphetamine-Type Stimulants and Other Drugs. Asia and the Pacific.*
- Vaughn, Bruce, et. al. 2009. October 16. *Terrorism in Southeast Asia.* Congressional Research Service.
- Viano, Emilio C. 2009-2010. Globalization, Transnational Crime and State Power: The Need for a New Criminology. *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza.* 3(3), 4(1).
- Wall, Hamish K. 2006. *The Dynamics of Small Arms Transfers in Southeast Asia Insurgency.* Thesis for Master of Arts in Political Science. University of Canterbury.
- World Drug Report 2007.* Geneva: UNODC.  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org) [10 Oktober 2011]
- Yaman, Mohamed Ismail Mohamed. 1995. *Supply and Trade in Narcotics: Checking Sources and Distribution: The Malaysian Experience.* 9<sup>th</sup> Asia Pacific Conference Working Paper, Kuala Lumpur 5-8 June.

## **Peran NGOs (*Non-Govermental Oganizations*) Lingkungan dalam Mitigasi Banjir di Praha, Republik Ceko**

Kurnia Novianti

### *Abstract*

*Successful flood mitigation performed by the Czech Republic becomes an interesting issue for the author because it is relevant to current condition. Flood, in the author's observation, became a problem that seems unresolved until now. Often occur every time the rainy season and is considered a natural thing despite widespread impact. However, some literatures on flood mitigation in Prague some time ago showed interesting fact. People of Czech chose to "friendly" with the flood. By learning from them, the flood "control" by recognizing the causes and mobilize all society elements that exist to mitigate them to restrain broader impacts.*

*This article aims to map the floods mitigation that been done by elements in society. Focusing on environmental NGOs, this article describes that cooperation between these elements do not always harmonize, there is different opinion even diverse activities. Background of values, ideologies and different interests led to various responses, roles and strategies. Using data from previous year of research and other secondary data, this article not only explores the phenomena of flooding in the city of Prague in particular, but also analyzes responses, roles and strategies undertaken by some environmental NGOs in actor-based approach perspective.*

*Key words: floods mitigation, NGO, society, actor-based approach, The Czech Republic.*

### **Pendahuluan**

Dalam sebuah tulisan, Eep Saefulloh Fatah mengatakan bahwa mitigasi banjir di kota Praha dilakukan dengan menggunakan strategi integratif dan komprehensif yang melibatkan seluruh elemen dalam masyarakat. Pemerintah kota, sejumlah polisi dan tentara dengan dibantu oleh masyarakat begitu cekatan membangun tanggul darurat untuk menghalangi laju air atau membelokannya<sup>1</sup>. Pelibatan seluruh elemen dalam masyarakat dalam mitigasi bencana sangat penting mengingat Praha merupakan pusat seluruh aktivitas ekonomi (terutama pariwisata), sosial dan budaya masyarakat.

---

1 Dalam tulisan berjudul "Bersahabat dengan Banjir" yang dimuat dalam harian Kompas pada tanggal 6 Februari 2007, halaman 8 kolom 1-4.

Tulisan ini sendiri lebih menyoroti bagaimana respon, peran, dan strategi yang dilakukan oleh organisasi non-pemerintah (NGO) lingkungan sebagai salah satu pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam kaitannya dengan bencana banjir yang terjadi di Republik Ceko. Berdasarkan hasil penelitian tentang gerakan lingkungan di Republik Ceko, Novianti (2010b) menyatakan bahwa gerakan lingkungan lebih banyak bersifat konservasi dan sifat gerakan organisasi-organisasi non-pemerintah lebih bersifat lokal. Namun sisi positifnya adalah gerakan-gerakan lingkungan yang dilakukan langsung melibatkan masyarakat, sehingga manfaatnya dapat dirasakan (baik secara langsung maupun tidak).

Dalam konteks banjir yang terjadi di Praha, organisasi lingkungan pun melakukan berbagai upaya sebagai respon atas bencana tersebut. Respon tersebut dimunculkan dalam beberapa aksi yang dilakukan secara bersama-sama dengan anggota masyarakat dan elemen pemerintahan, seperti pemerintah kota dan kepolisian setempat. Inilah yang semakin menguatkan peran organisasi lingkungan sebagai salah satu kekuatan dalam *civil society*. Dengan menggunakan pendekatan aktor, tulisan ini mengangkat pertanyaan tentang bagaimana NGO-NGO lingkungan (sebagai aktor) menginterpretasikan bencana banjir sehingga mampu membangun komunikasi dan pemahaman diantara mereka sehingga teraktualisasi dalam aksi? Aksi yang dilakukan merupakan bagian dari strategi dan peran NGO dalam merespon bencana banjir.

Kajian tentang peran NGO dalam mitigasi bencana di Republik Ceko, terutama di Praha, tidak banyak ditemukan. Oleh karena itu, penulis memandang hal ini penting dilakukan untuk menelusuri informasi tentang bagaimana organisasi non-pemerintah menjalankan perannya sebagai "pendamping" masyarakat. Sebagai bagian dari *civil society*, NGO juga memiliki berbagai latar belakang kepentingan dan tujuan sehingga relasinya dengan *stakeholder* lainnya menjadi sangat dinamis dan tidak bebas nilai. Dengan demikian, tulisan ini diharapkan dapat memperkaya kajian antropologi tentang isu-isu lingkungan dengan perspektif ekologi politik.

### **Bencana yang Berulang: Dampak dan Strategi Penanggulangan**

Bulan Agustus 2002, menjadi penanda terjadinya sebuah bencana alam yang cukup menyita perhatian internasional, yaitu banjir. Sebelum membahas apa dan bagaimana dampak yang ditimbulkan oleh banjir, European Union (2009: 6) mengkategorikan beberapa tipe banjir, yaitu:

- Banjir *spring* dengan mencairnya salju.
- Banjir es.
- Banjir musim panas karena hujan permanen - banjir yang terjadi dengan curah hujan yang lebih intensif dalam jangka panjang; jenis

ini pernah dialami Republik Ceko pada bulan Juli 1997 dan Agustus 2002. Agregat curah hujan sangat tinggi, melebihi kemampuan retensi kapasitas lembah sungai sehingga air tidak tertampung lagi. Kondisi semakin memburuk oleh perluasan wilayah hujan yang meluas.

- Banjir deras musim panas (*flash*) - yang disebabkan oleh hujan deras. Selama puluhan menit hingga beberapa jam, curah hujan terjadi dalam area lokal yang terbatas, yang melampaui bahkan 100 mm.
- Banjir khusus - banjir yang terjadi sehubungan dengan kecelakaan fasilitas *hydrotechnical*; ledakan kolam atau bendungan menjadi penyebab yang paling sering terjadi.

International Flood Network (2005) mencatat bahwa banjir yang dialami oleh masyarakat Republik Ceko pada bulan Agustus 2002 disebabkan oleh meluapnya sungai Elbe setelah hujan deras yang berkepanjangan. Banjir kemudian berdampak pada kerugian yang tidak hanya bersifat materil, tetapi juga korban jiwa. Paling tidak tercatat sebanyak 17 dan 20 orang meninggal di kawasan Republik Ceko dan Jerman. Sementara itu, puluhan ribu penduduk di sekitar sungai Elbe dan Vltava kehilangan tempat tinggal dan pemerintah setempat melaporkan bahwa kedua negara mengalami kerugian hingga 10 milyar dollar.<sup>2</sup>



Foto 1 dan 2. Sungai Vltava (Moldau) selama banjir berlangsung (kiri) dan Sungai Vltava (Moldau) di sebelah kiri bank (sekitar Kedutaan Besar Jepang) selama banjir berlangsung tanggal 14 Agustus (kanan). Foto diambil oleh Tomio Tatsuki, sekretaris pertama Kedutaan Besar Jepang di Ceko.

2 Guentzel, Meiling. 2002. *Record-Breaking Floods in Europe*. <http://cool.conservation-us.org/byorg/abbey/an/an26/an26-2/an26-202.html>. Diakses tanggal 20 Oktober 2011.

Sementara itu, Flood Disaster Investigation Team to Europe (2003) dalam laporannya menyebutkan bahwa ketika banjir terjadi, tingkat air di bagian bawah kota mencapai 3-4 meter. Di dalam kota sendiri, tidak ada korban jiwa karena 50.000 orang berhasil dievakuasi sebelum banjir terjadi. Namun, di bagian lain dari Republik Ceko, sebanyak 220.000 orang juga terpaksa mengungsi dan tercatat 15 nyawa hilang.

Senada dengan laporan International Flood Network, kerusakan yang disebabkan banjir tersebut diperkirakan mencapai 3 miliar euro. Selain Republik Ceko, Jerman juga mengalami bencana serupa. Tercatat sebanyak dua kali kejadian banjir di Jerman yang disebabkan oleh formasi geologi di sekitar lembah sungai. Pertama berasal dari hujan deras yang melanda Elzgebirge hingga banjir bandang dan endapan terjadi di sepanjang sungai pada 12 Agustus. Banjir juga terjadi di sepanjang hilir Mulde dan aliran sungai. Setelah itu, yang kedua adalah banjir akibat limpahan *upper mainstream* Sungai Elbe. Hal ini menandai tingkat air Dresden mencapai rekor tertinggi.<sup>3</sup>



Foto 3 dan 4. Bangunan banyak-cerita ini runtuh saat kota dilanda banjir (kiri). Keruntuhan salah satu bagian dari bangunan tersebut masih secara jelas terlihat (foto yang dilaporkan oleh Radio Prague) (kanan). Data diambil dari Risk Management Solutions tentang Central Europe Flooding, August 2002: Event Report.

<sup>3</sup> Year 2002 Flood Disaster Investigation Team to Europe. 2003. Year 2002 Flood Disaster Investigation in Europe. Summary Report.

Menanggulangi bencana yang menyebabkan kerugian yang amat besar tersebut, pemerintah Republik Ceko tidak hanya sigap dan cekatan ketika peristiwa terjadi, tetapi juga menyiapkan beberapa kebijakan untuk mengantisipasi kejadian serupa di masa yang akan datang. European Union (2009: 2) mencatat bahwa pengalaman akan bencana banjir yang berulang pada tahun 1997, 2002 dan 2006 meningkatkan kepedulian sosial untuk mengimplementasikan langkah-langkah sistematis guna memberikan perlindungan dan pencegahan terhadap banjir, termasuk prediksi dan layanan peringatan dari kemungkinan kualitas tertinggi. Langkah ini diwujudkan dengan disetujuinya Strategi Perlindungan terhadap Banjir (*Protection Strategy against Floods*) dalam Wilayah Republik Ceko oleh pemerintah pada tahun 2000. Kebijakan ini kemudian menjadi dokumen politik yang mendasar dalam perlindungan terhadap banjir.

Sementara itu, dalam *The World Summit on Sustainable Development* (dalam Horáková, 2002) para environmentalis berpendapat bahwa banjir merupakan salah satu akibat dari pemanasan iklim global sehingga membutuhkan pendekatan terkoordinasi dalam skala global untuk menanggulangnya. Hal lain yang disebutkan adalah efek luar biasa yang dirasakan setelah banjir juga terkait dengan bentangan (*landscape*) oleh aktivitas manusia selama ratusan tahun. Oleh karena itu, isu *landscape* juga terangkat dalam diskusi mengenai banjir di Republik Ceko. Seperti dijelaskan oleh Menteri Lingkungan (*The Czech Environment Minister*), Libor Ambrozek, bahwa *landscape* memegang peran yang penting dalam mengantisipasi bencana alam:

*"We need to discuss how we shall treat our landscape from now on. None of us could have guessed that such a short time after the 1997 floods in Moravia, another wave would hit the Czech Republic in 2002. We should not forget that a natural landscape or a landscape carefully tended by men, such as the south Bohemian region of Trebon or around the confluence of the Morava and the Dyje in Moravia, was able to withhold a great amount of water and protect villages from flooding."*

Selain itu, Zielinski (2005) menuliskan rekomendasi teknis tentang pentingnya data desain hidrologi untuk keamanan struktur hidrolik (bendungan dan jembatan misalnya) dan keselamatan orang, yaitu:

- Untuk melakukan tinjauan literatur singkat penelitian yang dilakukan pada data desain hidrologi untuk kejadian banjir yang ekstrim.
- Untuk melakukan survei internasional tentang praktek terbaik yang tersedia dan pada standar nasional dalam estimasi desain data hidrologi untuk kejadian banjir yang ekstrim.

- Untuk melakukan investigasi metode PMP/derivasi PMF dan metode lain untuk estimasi banjir yang ekstrim.
- Untuk menghubungi individu kunci atau kelompok penelitian untuk opini dan komentar *canvass* tentang prioritas penelitian di masa depan.
- Untuk mempersiapkan katalog banjir ekstrem yang terjadi di Kawasan (*Region*) sejak tahun 2000.
- Untuk bekerja sama dan memberikan nasihat kepada para ahli dari Asosiasi yang bekerja pada iklim dan air.

Berbagai upaya yang ditempuh untuk menanggulangi dan mengantisipasi bencana khususnya banjir, menjadi bagian dari tujuan-tujuan strategis (*strategic goals*) Republik Ceko secara umum. Hal ini diperlukan untuk mendukung kepentingan Strategi Keamanan (*The Security Strategy*).<sup>4</sup> Dalam konteks ini, terkait dengan *environmental security*, Republik Ceko berperan dalam mempromosikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, mencegah dan mempersiapkan diri dalam menghadapi bencana alam, kondisi lingkungan yang tidak terduga, dan kecelakaan industri, serta mendukung pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (Hlavacek, 2006: 1).

Pemerintah Republik Ceko sendiri, seperti dilaporkan oleh NeWater (2005: 11) telah menyetujui 'Strategi menanggulangi banjir di kawasan Republik Ceko (*Strategy against floods on the territory of the Czech Republic*)' pada bulan April tahun 2000, yang aktivitasnya difokuskan pada formulasi untuk meningkatkan kemampuan dalam mengelola banjir. Karena karakteristik interval pendek antara curah hujan dan debit, kebutuhan utama manajemen banjir Republik Ceko adalah peramalan (*forecasting*)<sup>5</sup> teknologi tinggi meteorologi dan sistem peringatan serta tindakan pencegahan untuk keterbelakangan dan akumulasi air di daerah aliran sungai. Oleh karena itu, kegiatan dalam kebijakan termasuk instalasi perangkat baru untuk meningkatkan ramalan banjir dan realisasi stasiun pengukuran tambahan untuk curah hujan dan debit. Secara bersamaan, langkah konkret untuk

4 Pada bulan Desember 2003, Pemerintah Ceko menyetujui *Security Strategy*, salah satu dokumen dasar tentang kebijakan keamanan dan kebijakan luar negeri Republik Ceko. Kebijakan luar negeri Republik Ceko didasarkan pada *Government Policy Statements* pada bulan Agustus 2002 dan Agustus 2004, serta pada *Konsep Kebijakan Luar Negeri Republik Ceko untuk 2003-2006* yang menekankan pada perkembangan hubungan bilateral dan partisipasi dalam kegiatan multilateral yang sesuai dengan standar di perlindungan lingkungan.

5 Menurut Biba, dkk (2004: 540) *a forecast service* hanya digunakan untuk situasi banjir yang ekstrem. Peramalan itu dapat diciptakan pada wilayah bagian bawah sungai-sungai *in accordance with the news on the facts how*, sementara di bagian atas air, kadarnya berubah tergantung pada curah hujan yang terjadi. Namun, solusi tersebut tidak dapat digunakan di daerah pegunungan untuk terjadinya pengendapan cepat tinggi, cepat lari dari daerah tangkapan air. Daerah tangkapan tersebut tidak, dalam sebagian besar kasus, dimonitor dan pengukuran curah hujan tidak dilakukan di dalamnya. Fenomena seperti di daerah tangkapan pegunungan menjadi subyek dalam prinsip-prinsip tindakan pencegahan dengan stabilisasi sedimen berasal di tempat asal mereka dan aman membelokkan air banjir.

memperlambat pembuangan air hujan serta perlindungan teknis kota dan desapun dikembangkan. Langkah-langkah yang diusulkan didasarkan pada dua proyek pemodelan internasional, yaitu 'Manajemen Banjir di Republik Ceko I dan II' yang didukung oleh Denmark, dan ' Perlindungan terhadap Banjir di Republik Ceko' yang didukung oleh Belanda.

Selain itu, Departemen Pertanian mulai mengimplementasikan 'Program Pencegahan terhadap Banjir (Program of Prevention against Floods)', yang fokusnya adalah pada peningkatan perlindungan daerah-daerah yang paling rawan banjir di Republik Ceko. *The basin water boards* dan the Agricultural Water Management Authority menjadi pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam upaya merealisasikan program tersebut. Tahap pertama dijadwalkan terlaksana pada tahun 2002-2005. Kemudian 'Program Penentuan Kawasan Banjir di sepanjang Jalur Air (Program for Determination of Flood Areas along the Watercourses)' dan 'Program Penilaian Run-Off Kondisi di Daerah Aliran Sungai (Program of Assessment of Run-Off Conditions in the Watersheds)' dimulai, untuk menyediakan latar belakang yang tepat dalam penyusunan proposal tentang tindakan perlindungan, perencanaan wilayah dan pembangunan daerah. Kegiatan untuk perlindungan banjir juga merupakan bagian penting dari rencana pengelolaan DAS, yang sedang dipersiapkan oleh Water Framework Directive. Lebih lanjut, perlindungan banjir nasional dimasukkan ke dalam kegiatan komisi internasional untuk perlindungan sungai Eropa (misalnya ICPE) (Puncochar 2005a dalam NeWater, 2005: 11-12).

Di samping strategi penanggulangan, WHO (2002: 24-25) juga merekomendasikan tiga (3) isu penting, yaitu pendidikan yang efektif atau perubahan sikap (*the effectiveness of education/behavioural changes*), ukuran-ukuran struktural (*structural measures*), dan sistem peringatan dini (*early warning systems*). Ketiga isu tersebut tidak hanya mencakup aspek-aspek teknis dari penanggulangan dan pengelolaan banjir, tetapi juga aspek sosial-budaya (termasuk di dalamnya pengetahuan) masyarakat sehingga hasil yang diharapkan tidak hanya mengurangi jumlah korban atau kerugian material namun yang lebih penting adalah kesiapan masyarakat dalam menghadapi bencana. Dengan demikian, sistem yang dibuat akan menjadi efektif karena setiap elemen dalam masyarakat menyadari pentingnya peran mereka dalam proses mitigasi.

Sebagai bagian dari penerapan sistem yang terintegrasi dan komprehensif dalam menanggulangi dan mengantisipasi banjir, World Meteorological Organization (2007: 22) juga merekomendasikan pentingnya keterlibatan aktif dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di tingkat lokal, termasuk organisasi relawan, sektor swasta, petani, penduduk, dan lembaga lain. *Stakeholders* tersebut berperan dalam menyediakan dasar bagi penilaian (*assessment*) terhadap kerugian yang disebabkan oleh banjir, dan

proses penilaian kebutuhan untuk memfasilitasi rancangan masukan (*inputs*) yang diberikan oleh para *stakeholder*. Dengan demikian, penanganan banjir bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah semata, tetapi juga elemen-elemen dalam masyarakat.

### **Respon NGO terhadap Banjir: Beberapa Aktivitas yang Dilakukan**

Ketika negara Republik Ceko baru berdiri, tantangan yang dihadapi oleh NGO dalam melancarkan gerakan lingkungan lebih banyak terkait dengan aspek politik. Artinya, pada masa itu gerakan lingkungan sangat tergantung pada berhasil atau tidaknya perjuangan politis para aktivis atau personil NGO. Penelitian Shriver dan Messer (2009: 169-170) menunjukkan bahwa periode antara tahun 1989-1992 ketika Kementerian Lingkungan baru didirikan, bersamaan dengan serangkaian *environmental initiatives* oleh pemerintah transisi. Temuan mereka mengindikasikan bahwa keberhasilan awal gerakan lingkungan pasca komunis tergantung pada ekspansi dalam memanfaatkan peluang-peluang politik, termasuk pemilu bebas, akses kelembagaan birokrasi pemerintah, dan berlimpahnya sumber daya organisasi dan keuangan.

Dalam konteks politik dan ekonomi yang mendukung itulah, Shriver dan Messer menambahkan bahwa gerakan lingkungan di Republik Ceko terbentuk dan beberapa organisasi nasional mulai memperlihatkan keberhasilan dalam mengkampanyekan isu-isu energi, lalu-lintas dan transportasi, perlindungan lingkungan, dan pendidikan bagi masyarakat umum. Ditambah dengan dukungan yang semakin luas di pelbagai bagian negara terhadap kampanye yang dilakukan.

Gerakan lingkungan yang dilakukan oleh NGO kemudian menjadi bagian yang cukup signifikan dalam merespon bencana alam seperti banjir. Ketika beberapa NGO memilih mengkampanyekan pentingnya menjaga kelestarian lingkungan, hutan misalnya, beberapa NGO yang lain justru mengambil peran sebagai fasilitator dengan cara mengajak masyarakat untuk menanam pohon secara bersama-sama (Trebicky 2002: 4). Kegiatan memobilisasi ini seperti halnya temuan dalam penelitian Carmin (2008) menunjukkan bahwa perhatian mayoritas NGO adalah pada aktivitas yang terkait dengan masyarakat dan pembentukan *civil society*. Oleh karena itu, banjir menjadi salah satu peristiwa yang mampu membangkitkan solidaritas diantara elemen masyarakat, dengan NGO sebagai institusi yang memfasilitasi.

Data dari U. S. National Science Foundation and the Czech Ministry for Education, Youth and Sport tahun 2005 menunjukkan hal yang menarik tentang beragamnya aktivitas yang dilakukan oleh beberapa NGO ketika banjir terjadi. Seperti disebutkan dalam Novianti (2010: 107-108) bahwa NGO-NGO lingkungan di Republik Ceko memiliki karakteristik berdasarkan latar belakang pendirian organisasi, aktivitas yang dilakukan, sumber dana

yang diperoleh, metode kampanye yang dilakukan, jejaring yang dihasilkan, perannya di dalam masyarakat, dan perannya di dalam proses kebijakan. Diversitas itulah yang memunculkan variasi NGO-NGO lingkungan dalam merespon banjir, seperti digambarkan berikut.

**Tabel 1.**

Banjir dan Aktivitas yang Dilakukan NGO Lingkungan di Republik Ceko

Nama NGO	Rutinitas Organisasi			Implementasi Rutinitas dalam merespon banjir
	Target	Taktik/Strategi	Frame	
Greenpeace	Negara	<i>Watchdog</i>  Aksi langsung	Peraturan yang lemah Konsumsi yang berlebihan	Melakukan aksi langsung untuk menunjukkan bahaya akan banjir.  Menawarkan untuk mengirim tenaga relawan.  Publikasi dan perhatian pada media.
Arnika ( <i>toxic program</i> )	Negara	<i>Watchdog</i>	Pemerintah tidak menaruh perhatian yang cukup	<i>Promoting stricter. Environmental regulations.</i>  Mempertanyakan lebih lanjut tentang pembangunan bendungan dekat Sungai Labe.  <i>Press release</i> dan publikasi tentang racun ( <i>toxic</i> ).
Arnika ( <i>land use program</i> )	Negara	<i>Watchdog</i>	Pemerintah tidak menaruh perhatian yang cukup	Mengubah perencanaan tata guna tanah.  Menciptakan inventarisasi gedung dalam <i>floodplains</i> .

Hnuti Duha	Negara	Advokasi dan lobi	<i>Robust policy</i> menjadi kritikal	Bekerja pada sektor hukum (Anti-Flood Law) sejak 2002.
CSOP (Usti)	Komunitas	<i>Local development</i>	Melindungi alam/lingkungan	Memobilisasi para relawan dengan kegiatan membersihkan.
CSOP (Troja)	Komunitas	<i>Local development/ implementasi kebijakan</i>	Melindungi alam/lingkungan dan pendidikan bagi anak muda	Memobilisasi para relawan untuk membersihkan Royal Island.  Partisipasi dalam keputusan membangun bendungan.  Berdiskusi dengan orang-orang pemerintahan tentang Rencana Tata Guna Lahan.
The Civic Association of Inhabitants of Neratovice	Pemerintah lokal	Memobilisasi warga bagi pembangunan daerah	Perlindungan wilayah lokal	Memobilisasi warga tentang pembangunan di <i>flood plains</i> .
The Civil Association of Malse	Pemerintah lokal	Memobilisasi warga bagi pembangunan daerah	Pemerintah kurang memperhatikan kebutuhan-kebutuhan penduduk lokal	Diskusi yang masih berjalan tentang Rencana Tata Guna Lahan dan pentingnya keterlibatan masyarakat

Sumber: U. S. National Science Foundation and the Czech Ministry for Education, Youth and Sport, 2005.

Hasil penelitian Kumar (2005) menunjukkan bahwa aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh NGO juga bersifat terkoordinasi. Ada tiga NGO yang menjadi subyek dalam penelitian ini, yaitu People in Need Foundation (PINF)<sup>6</sup>, Adventist Development and Relief Agency (ADRA)<sup>7</sup>, dan The Czech

6 PINF adalah organisasi kemanusiaan yang bekerja di tingkat nasional maupun internasional, dengan fokus misi pada integrasi sosial dan pertahanan tentang hak asasi manusia. Promosi dijamin oleh televisi Ceko.

7 Sebuah lembaga Ceko organisasi internasional ADRA (Adventist Development and Relief Agency), didirikan pada tahun 2002, konsentrasi kiprahnya di 7 pusat relawan di seluruh

Catholic Caritas (CCK)<sup>8</sup> melakukan serangkaian kegiatan sebagai respon terhadap bencana yang terjadi. Ketiganya bekerja sama melalui serangkaian proses pertemuan sebelum akhirnya sepakat untuk melakukan aktivitas bantuan secara bersama-sama. Kendati demikian, peneliti mengakui bahwa aktivitas tersebut tidak dilakukan tanpa kendala.

Ketika banjir bandang terjadi di Oder-Morava pada tahun 1997, ada kebutuhan untuk membentuk sebuah sistem yang mampu untuk menanggungi banjir dan mengantisipasi kejadian serupa di masa yang akan datang. Oleh karena itu, pada akhir tahun 2000 dibentuklah National System of Crisis Management. Sistem ini didasarkan pada dua struktur organisasi, yaitu pertama, jaringan otoritas manajemen krisis yang dibentuk oleh administrasi kantor pusat dan lainnya. Kedua, pada instrumen efektif yang menggabungkan agregasi sesuai kapasitas dan dimasukkan ke dalam sistem yang disebut Integrated Rescue System (IRS)<sup>9</sup> (Pokorny dan Storek, 2002 dalam Kumar, 2005).

Dalam beberapa jam pertama ketika banjir datang, layanan IRS meluncurkan operasi penyelamatan besar-besaran terutama evakuasi lebih dari 210.200-215.000 orang (50.000 di Praha saja) dan penyelamatan langsung sekitar 3.374 jiwa di 42 *district*. Operasi ini melibatkan lebih dari 24.000 personil darurat dari seluruh negeri, dan berhasil mengantisipasi jumlah korban tewas akibat bencana sehingga tercatat hanya 15 orang meninggal dunia. Sementara itu, Czech humanitarian NGOs, kecuali Palang Merah (the Red Cross) yang tidak langsung terlibat dalam memberikan bantuan darurat dan operasi penyelamatan selama banjir, segera mengerahkan semua LSM utama yaitu PINF, CCK dan ADRA. NGO-NGO ini mengajak setiap individu melalui kampanye untuk mengumpulkan uang dan material yang dibutuhkan untuk tahap pemulihan pasca-banjir. Tujuan utama kemanusiaan mereka adalah untuk memfasilitasi kembalinya para pengungsi ke desa mereka dan mendukung rehabilitasi bangunan yang rusak akibat banjir (Kumar, 2005: 46-47).

Hal lain yang dilakukan oleh NGO ketika merespon bencana seperti yang tergambar di dalam tabel 1 adalah membuka wacana tentang bahaya banjir. Greenpeace misalnya, sebagai sebuah NGO yang lebih memfokuskan pada kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk membuka wawasan masyarakat

---

negeri untuk memberikan bantuan sukarela dalam bencana alam (banjir pada tahun 2002), menjalankan rumah suka dan beragam program-program sosial.

8 The Czech Catholic Charity berjalan lebih dari 200 rumah amal di seluruh negara serta pusat-pusat bantuan dan ruang konsultasi. Ini adalah anggota dari badan amal Katolik internasional, Caritas Internationalis (CI).

9 IRS dibentuk sebagai sistem manajemen bencana terpusat yang akan memastikan kerjasama antara badan-badan seperti angkatan bersenjata, pasukan keamanan bersenjata, penyelamatan korps (petugas pemadam kebakaran, kesehatan, atau penyelamatan udara), dan kru darurat lainnya yang akan merespons situasi krisis apapun. Sistem ini terbukti menjadi instrumen efektif dalam operasi penyelamatan darurat ketika banjir 2002 melanda Republik Ceko.

melalui kampanye, juga menggunakan media elektronik maupun cetak untuk meluaskan wacana tentang banjir. Isu tentang banjir kemudian juga dikaitkan dengan isu yang lebih besar seperti perubahan iklim (*climate change*). Seperti hasil wawancara penulis dengan Lucie Jakesova ketika berkunjung ke kantor Greenpeace CZ di Praha tahun 2010 lalu.

*“Climate change is invisible problems in terms of causes impacts. But they are some where else and in here floods... I don’t believe that Czech floods would be connected with the climate change but the way of the weather having could be but it wouldn’t be really according the science when I say that. Like you see this winter there is no snow and there is evidence of climate change.”* (Interview on May, 2010).

Sementara NGO lain seperti Arnika lebih mengarahkan kritiknya kepada kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah, terutama masalah pembangunan bendungan dan perencanaan tata guna tanah (*land-use planning*). Isu yang diangkat biasanya spesifik dan peran yang dimainkan sesuai dengan kerangka berpikir (*framework*) dan ideologi organisasi sebagai pengkritik pemerintah. Dengan demikian, NGO berperan sebagai pihak yang menyuarakan kehendak dan pandangan masyarakat yang marjinal atau minoritas. Ia bertindak dengan kemampuan representatifnya melakukan perbagai taktik atau strategi seperti melobi (*lobbying*), melalui pengadilan (*litigation*), protes, atau negosiasi untuk melanjutkan perjuangan konstituen mereka dalam proses kebijakan yang dirumuskan (Carmin 2010: 185-186; Princen dan Finger, 1994: 34). Melihat *frame* yang digunakan, Arnika termasuk ke dalam kategori NGO yang berada di sisi seberang pemerintah, artinya perannya lebih banyak mengkritisi kebijakan-kebijakan yang dibuat.

Ada pula strategi dengan cara memobilisasi masyarakat untuk memperbaiki kondisi yang berubah akibat banjir sekaligus melakukan pendekatan kepada pemerintah untuk membahas rencana tata guna lahan (*land-use planning*), seperti yang dilakukan oleh CSOP dan The Civil Association of Malse. Di satu sisi, NGO ini memainkan peran sebagai pembangun kesadaran masyarakat sehingga mau berpartisipasi, tetapi di sisi lain ia berperan sebagai fasilitator menjembatani pemerintah dan masyarakat. Ia tidak akan mengambil posisi di parlemen misalnya, tetapi mencoba mempengaruhi rumusan kebijakan (Blowers dan Glasbergen, 2003: 37) melalui lobi, konsultasi, dan saran atau masukan kepada pemerintah. Heins (2008: 69) menyebutnya sebagai institusi yang “komunikatif” dan “regulatif”. Sifat gerakan NGO kategori ini cenderung lebih moderat dibandingkan NGO seperti Arnika yang secara jelas sekali mengkritik setiap kebijakan pemerintah.

Sifat sebagai kelompok *ecologist* maupun *conservationist*<sup>10</sup> memposisikan NGO lingkungan sebagai agen perubahan dalam masyarakat melalui beberapa aksi yang dilakukan, baik yang bersifat sosial maupun politik. Secara sosial, organisasi lingkungan berperan sebagai aktor dalam memberikan sosialisasi dan pendidikan kepada publik mengenai pentingnya memelihara kelestarian lingkungan bagi keberlanjutan pembangunan. Dalam hal ini, menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk lebih bijaksana memanfaatkan lingkungan menjadi tujuan.

Sedangkan secara politik, gerakan lingkungan dilakukan untuk mengubah paradigma pemerintah yang cenderung lebih menitikberatkan pembangunan ekonomi dengan mengenyampingkan aspek lingkungan. Tidak sedikit infrastruktur dibangun tanpa mempertimbangkan dampak buruk terhadap lingkungan. Akibatnya kualitas lingkungan menurun bahkan mengalami kerusakan parah setelah terakumulasi selama bertahun-tahun (Novianti, 2010a: 45). Dalam analisis penulis, pembangunan infrastruktur dikaitkan dengan isu banjir terutama ketika *land-use planning* dan pembangunan bendungan (*dam*) dipertanyakan oleh beberapa NGO. Masih berupa rumusan maupun telah diimplementasikan, kedua hal tersebut menjadi wacana yang dirasakan perlu untuk diangkat sebagai bahan evaluasi terhadap pemerintah dalam mengelola lingkungan.

Selain banjir yang terjadi tahun 2002, pengalaman merasakan banjir yang frekuensinya cukup tinggi dalam sepuluh tahun terakhir –tidak hanya di Republik Ceko, tetapi juga di beberapa kawasan di Eropa– melatarbelakangi salah satu NGO bernama Regional Environmental Center Czech Republic (REC CZ) secara khusus merumuskan sebuah program. Program yang diberi nama Flood Defense System ini diimplementasikan pada tanggal 1 November 2009. Hasil wawancara (Mei 2011) menunjukkan bahwa REC menghubungkan antara bencana banjir dan perubahan iklim. Beberapa strategi yang dilakukan bertujuan untuk mengurangi dampak buruk akibat banjir terutama di kawasan perkotaan (*urban areas*). Sementara tujuan jangka panjangnya adalah mengembangkan teknologi, metode, konsep dan alat untuk tujuan penilaian dan adaptasi bangunan baru dan yang sudah ada serta infrastruktur.<sup>11</sup>

NGO lain yang juga merespon banjir 2009 adalah Palang Merah dan Sabit Merah Republik Ceko (Red Cross dan Red Crescent Czech Republic). Aksi yang dilakukan organisasi ini adalah memonitor laporan yang datang

10 *Ecologist group* lebih terfokus pada isu-isu lingkungan dalam masyarakat industri maju dan melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam hubungan masyarakat dan politik dalam menjawab permasalahan-permasalahan tersebut (misalnya penolakan terhadap nuklir atau adopsi terhadap standar lingkungan yang berkelanjutan/*sustainable environmental standard*). Sedangkan *conservation group* lebih memperhatikan masalah perlindungan makhluk hidup/*wildlife* dan isu-isu pemeliharaan/*presevation* tanpa melakukan *action* yang melawan kekuasaan dominan di dalam negara untuk mencapai tujuannya (Dalton, 2003: 758-759).

11 Dapat diunduh di <http://www.reccz.eu/en/projects/detail/18>. diakses tanggal 3 November 2011.

dari kantor Badan Metrologi Pusat melalui cabang-cabang Palang Merah di daerah yang terkena banjir dan diperbarui setiap 30 menit. Saat hujan turun dengan cepat, tidak ada peringatan lanjutan untuk mempersiapkan. Cabang Palang Merah di tingkat lokal mulai mempersiapkan segala kebutuhan masyarakat, terutama air atau akomodasi, meskipun sering tidak diperlukan karena orang lebih suka hidup dengan teman-teman atau kerabat.<sup>12</sup>

Sementara itu, unit darurat utama dari Palang Merah Ceko segera menyiapkan pertolongan pertama, memberikan saran dan memantau operasi bantuan. Sekitar 500 relawan dan staf dilibatkan dalam kegiatan ini dan salah satu prioritas yang diidentifikasi di awal, setelah berkonsultasi dengan pihak berwenang dan masyarakat yang terkena dampak adalah membersihkan sumur yang digunakan oleh rumah tangga sebagai satu-satunya sumber air minum. Akibat banjir, sumur terkontaminasi sehingga akses dan ketersediaan air minum bagi masyarakat menjadi terganggu. Untuk itu, Palang Merah Ceko menyerukan dukungan kepada Federasi Internasional untuk membantu mereka dalam menyusun rencana tindakan dan sarana keuangan untuk membersihkan sekitar 1.000 sumur di daerah yang paling buruk terkena dampak banjir. Dengan demikian, pasokan air minum ke sekitar 5.000 jiwa dapat diperoleh kembali.<sup>13</sup>



Foto 5 dan 6. Palang Merah Ceko (The Czech Red Cross Moravia) memobilisasi para relawan untuk segera menyalurkan kebutuhan dasar para korban dan terlibat dalam kegiatan membersihkan sisa-sisa banjir (kiri). Dua staf Palang Merah Austria (The Austrian Red Cross) yang berpengalaman dalam penanggulangan banjir melakukan penyelidikan sebuah sumur yang terkontaminasi akibat banjir di kawasan rumah penduduk di Poderiste (kanan).

12 Sumber: Laporan DREF Operation Update: Floods in The Czech Republic on 12 October 2009.

13 Ibid.

Segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh NGO yang melibatkan individu maupun institusi dalam jejaring yang sangat luas yang diaktualisasikan dalam tindakan kolektif dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan bagi lingkungan, menjadi sebuah gerakan lingkungan menurut Rootes (1999: 2 dalam Fagan, 2004: 25). Ada pengetahuan yang digunakan, dibagi, dan dimodifikasi dalam setiap kegiatan tersebut. Seperti banjir, yang memungkinkan sebuah NGO untuk memobilisasi masyarakat untuk melakukan sesuatu, atau membuka wacana tentang perubahan iklim yang mengglobal, atau mendorong pemerintah untuk melakukan perbaikan atas kebijakan-kebijakan tertentu.

Tentu saja, sebuah NGO tidak dapat melakukan semuanya sendiri. Perlu dibangun hubungan dengan NGO-NGO lainnya sehingga jejaring terbentuk. Pelbagai diskusi dalam bentuk seminar, workshop, atau pelatihan dapat menjadi wadah bagi para aktivis untuk saling belajar dan berbagi pengalaman. Kegiatan ini pun menjadi bagian dari strategi untuk memperkuat kemampuan NGO dalam menjalankan segala perannya. Bahkan dikatakan oleh Fagan (2004: 25) para aktivis mungkin akan terlibat atau memiliki hubungan dengan lebih dari satu organisasi dan dapat aktif dalam kampanye-kampanye gerakan sosial yang lain. Hubungan antarkelompok dan organisasi cenderung bersifat cair dan informal.

Jejaring yang dibentuk inipun akan memberikan manfaat bagi individu-individu dalam NGO. Informasi akan lebih cepat tersebar sehingga masing-masing dari mereka dapat secara sigap dan cekatan dalam merespon sesuatu, seperti banjir. Dengan koordinasi dan kerja sama baik dengan masyarakat maupun elemen pemerintah, sesungguhnya NGO telah memainkan perannya sebagai relawan. Meskipun tidak semua teraktualisasi dengan cara yang sama, tetapi peran ini menjadi aksi nyata di samping tiga peran utama yang selama ini teramati oleh para peneliti/pemerhati NGO, yaitu sebagai institusi yang memberikan pendidikan lingkungan kepada masyarakat (terutama anak-anak muda), meningkatkan kesadaran masyarakat dengan mengumpulkan dan menyebarkan informasi tentang isu-isu lingkungan, dan melakukan kampanye.<sup>14</sup>

### **Analisis Pendekatan Aktor**

Mengkaji respon yang dimunculkan oleh NGO di Republik Ceko, penulis tertarik untuk menggunakan pendekatan aktor dalam menganalisis masalah ini. Dalam konteks banjir yang terjadi di Ceko, penulis menempatkan aktor sebagai pihak-pihak yang terlibat dalam proses penanggulangan banjir, baik institusi maupun individu, sehingga NGO bukanlah satu-satunya aktor

---

<sup>14</sup> Dapat diunduh di <http://archive.rec.org/REC/Publications/BeyondBorders/ch32.html>. diakses tanggal 3 November 2011.

karena ada pula pihak pemerintah dan angkatan bersenjata, serta anggota masyarakat (baik sebagai korban maupun relawan) yang berkontribusi dalam upaya tersebut.

Dalam tulisan Mosse (2005:2), konteks yang diangkat adalah pembangunan pertanian di India yang pada kenyataannya direncanakan oleh orang-orang Barat (Inggris) dan proses perencanaan kebijakan yang akan digunakan dalam pembangunan dilakukan di Inggris dan bukan di negara yang akan dibangun. Namun yang lebih memprihatinkan adalah dalam merencanakan kebijakan tersebut, sama sekali tidak melibatkan warga masyarakat yang akan dibangun. Mereka diposisikan sebagai obyek dari pembangunan, yang dianggap bermasalah dan akan memperoleh penyelesaian masalah dari para 'dewa' pembangunan yaitu para konsultan asing yang terdiri dari orang-orang terpelajar yang memiliki segudang pengalaman dalam membangun sebuah masyarakat. Dari sini, muncul isu kekuasaan antara pihak perencana pembangunan dan masyarakat yang hanya menjadi obyek (pihak yang hanya pasif menerima).

Meskipun kasus yang menjadi perhatian Mosse (2005) berbeda dengan konteks banjir yang menjadi fokus dalam tulisan ini, tetapi pendekatan aktor diharapkan dapat menjawab pertanyaan tentang bagaimana NGO-NGO lingkungan (sebagai aktor) menginterpretasikan bencana banjir sehingga mampu membangun komunikasi dan pemahaman diantara mereka sehingga teraktualisasi dalam aksi. Seperti telah disebutkan bahwa tentu saja NGO bukanlah satu-satunya aktor dalam kasus ini dan tindakan yang dimunculkan sebagai respon terhadap banjir juga cukup beragam, mulai dari aksi langsung hingga pendekatan kepada pembuat kebijakan.

Apabila perhatian Mosse (2005) adalah pada kebijakan dan interpretasi para aktor terhadap kebijakan dalam pembangunan di India, maka di dalam tulisan ini banjir menjadi sebuah peristiwa yang perlu diinterpretasikan oleh para aktor sebelum mereka melakukan aksi sebagai respon terhadap banjir. Dalam beberapa laporan disebutkan bahwa ketika banjir melanda Ceko, tidak hanya pada tahun 2002, kekuatan-kekuatan yang terdiri dari pemerintah dan elemen-elemen masyarakat termasuk NGO dan relawan, turun langsung untuk melakukan sesuatu.

Beberapa NGO misalnya, menggunakan jejaring yang dimilikinya baik dengan sesama NGO maupun dengan bantuan para donor dan relawan untuk memberikan bantuan kepada masyarakat. Dalam proses membangun koordinasi ini, pengamatan Kumar (2005) terhadap ketiga NGO yang ditelitinya -PINF, CCK dan ADRA- mengarahkan pada analisis tentang dinamika hubungan antaraktor yang terlibat dalam rencana pemberian bantuan terhadap korban banjir. Ia mengatakan bahwa pertemuan-pertemuan yang dilakukan menunjukkan adanya perbedaan pendapat dan argumentasi, meskipun pada akhirnya mereka melakukan kegiatan bersama-sama.

Bagi penulis, sangat menarik untuk menajamkan analisis bahwa meskipun terjadi fragmentasi dan ketidaksepakatan, para aktor dalam konteks tersebut secara konstan saling terikat (...*constantly engaged*) dalam menciptakan keteraturan (*order*) dan kesatuan (*unity*) melalui tindakan-tindakan tertentu (Mosse, 2005: 9). Penulis berasumsi bahwa masing-masing pihak mungkin saja mengemukakan hal-hal yang berbeda satu sama lain tentang rencana pemberian bantuan—karena adanya kepentingan—tetapi demi keteraturan dan kesatuan yang sama-sama ingin diwujudkan, maka perlu adanya kolaborasi dan kompromi diantara mereka.

Aktor begitu kuat memegang peran dalam menginterpretasi hingga meluaskan ide, kepentingan, dan tujuan dari tindakan yang dilakukan. Bahkan ketika adanya NGO-NGO yang memilih “jalur tidak langsung” dalam merespon banjir, antara lain dengan cara melakukan pendekatan dengan pemerintah untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan tertentu atau melakukan kampanye untuk membangun kesadaran masyarakat, menjadi pilihan yang rasional. Bagaimanapun, setiap NGO memiliki ideologi dan nilai yang berbeda-beda sehingga aksi yang dilakukannya akan selalu berpedoman pada hal-hal tersebut.

Hubungan yang dibangun dengan aktor lain pun tidak selalu bersifat positif. Seperti NGO yang memposisikan diri sebagai oposan atau kritikus pemerintah. Ada kepentingan berbeda yang hendak disuarakan oleh NGO, yang sangat berbeda pula dengan NGO-NGO lain yang sejalan dengan pemerintah. Ada semacam fleksibilitas yang memungkinkan para aktor yang memiliki kepentingan-kepentingan yang sama dapat berkomunikasi satu sama lain karena menginterpretasi dengan cara yang sama. Sementara aktor-aktor yang lain, akan menginterpretasikan dengan cara yang berbeda dengan kelompok lainnya, meskipun memahami bahwa mereka memiliki satu tujuan yang sama, yaitu menanggulangi banjir.

Dengan demikian, dalam hubungan yang terjalin antara para aktor, segala bentuk ide, pengetahuan, kepentingan, dan tujuan akan mengarah pada kekuasaan untuk teraktualisasi dalam tindakan-tindakan tertentu. Dalam hal ini, kekuasaan tidak hanya dimiliki oleh negara atau pemerintah karena melalui kampanye atau protes yang ditujukan kepada pemerintah (pembuat kebijakan) menunjukkan bahwa kekuasaan melekat pada aktor tertentu (NGO). Kekuasaan juga terlihat ketika sebuah NGO memutuskan untuk memberikan bantuannya tanpa berkoordinasi dengan NGO yang lain tetapi dengan para relawan; atau pada NGO yang memilih memperjuangkan kepentingan masyarakat melalui jalur hukum atau advokasi, dan bukan aksi langsung membantu korban banjir.

Bagaimanapun bentuk kekuasaan itu diwujudkan, segala aktivitas yang dilakukan NGO dengan bantuan para relawan, bekerja sama dengan NGO-NGO yang lain, atau berkoordinasi dengan pemerintah menunjukkan bahwa

NGO memiliki peran yang cukup krusial dalam masyarakat. Ketika terjadi banjir di Ceko, peran ini kemudian diaktifkan melalui serangkaian kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama sehingga penanggulangannya dapat dilakukan dengan sigap dan cekatan.

### Kesimpulan

Respon, peran, dan strategi yang dilakukan oleh NGO dalam menangani banjir tahun 2002 menjadi fokus dalam tulisan ini. Topik ini menarik karena Republik Ceko termasuk salah satu negara Eropa yang “cukup bersahabat” dengan banjir. Frekuensi banjir yang cukup tinggi dalam kurun waktu satu dasawarsa terakhir memberikan pelajaran yang sangat berharga bagi Ceko untuk mempelajari dan mengevaluasi segala bentuk strategi dalam menanggulangi banjir.

Sebagai salah satu elemen dalam masyarakat, NGO memiliki peran yang cukup penting, seperti memberikan pendidikan dan membangun kesadaran masyarakat, menjadi pendamping masyarakat, dan mengkritisi jalannya pemerintahan. Peran-peran tersebut tentu saja terkait dengan ideologi dan nilai yang dimiliki oleh NGO. Melalui aktivitas-aktivitas seperti kampanye, lobi, penyuluhan, pelatihan, dan lain-lain, NGO tidak hanya menyebarkan informasi tentang isu-isu yang menyangkut kehidupan masyarakat, tetapi juga mengupayakan tercapainya solusi atas sebuah permasalahan.

Banjir menjadi satu peristiwa yang cukup efektif mengaktifkan kesadaran akan solidaritas. Kendati dalam beberapa literatur digambarkan bahwa gerakan yang dilakukan oleh NGO sangat beragam, tetapi semua mengarah pada satu tujuan perbaikan kondisi Ceko. Masing-masing pihak (aktor) berupaya menunjukkan kontribusinya melalui peran-peran yang dimiliki. Perdebatan atau perbedaan pendapat menjadi bagian di dalamnya. Tetapi pada akhirnya dinamika itu mengarah pada satu tujuan bersama, yaitu upaya menghadapi, mengantisipasi, dan memprediksi banjir, bukan semata-mata agar jumlah korban jiwa atau kerugian materi menurun, tetapi yang paling penting adalah membentuk ketahanan masyarakat di masa yang akan datang. ●

### Daftar pustaka

- Atkinson, Jeffrey dan Martin Scurrah. 2009. *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organizations in Bringing about Social Change*. London: Palgrave Macmillan.
- Biba, M., J. Jirik, dan K. Vancura. 2004. “Forestry, mountain catchments and floods in the Czech Republic”. *Journal of Forest Science* (11): 538-541. Prague.

- Blowers, Andrew dan Pieter Glasbergen. 2003. *Environmental Policy in an International Context: Prospects for Environmental Change*. Oxford: Elsevier Ltd.
- Carmin, JoAnn. 2010. *NGO Capacity and Environmental Governance in Central and Eastern Europe*. *Acta Politica* (45): 183–202. Cambridge: Macmillan Publishers Ltd.
- Dalton, Russell J., and Robert Rohrschneider. 2003. "The Environmental Movement and The Modes of Political Action". *Comparative Political Studies* (XX) X. USA: Sage Publications.
- Davis, Steven M. 2004. "Building a Movement from Scratch: Environmental Groups in the Czech Republic". *The Social Science Journal* (41): 375-392. online at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).
- European Union. 2009. *Protection Against Floods: Concept of Anti-Flood Measures in Central Bohemian Region*. European Regional Development Fund.
- Fagan, Adam. 2004. *Environment and Democracy in the Czech Republic: the Environmental Movement in the Transition Process*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Fatah, Eep Saefullah. 2007. "Bersahabat dengan Banjir". *Kompas* tanggal 6 Februari. Halaman 8 kolom 1-4.
- Guentzel, Meiling. 2002. *Record-Breaking Floods in Europe*. <http://cool.conservation-us.org/byorg/abbey/an/an26/an26-2/an26-202.html>. Diakses tanggal 20 Oktober 2011.
- Heinrich, Volkhart Finn dan Lorenzo Fioramonti. 2007. *How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe*. CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation. Research Report commissioned by: Research and Policy in Development (RAPID) dan Overseas Development Institute (ODI).
- Heins, Volker. 2008. *Non-governmental Organizations in International Society: Struggles Over Recognition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hlavacek, Jiri. 2006. *Profile of the Czech Republic. Inventory of Environment and Security Policies and Practices*.
- International Flood Network. 2005. *Flood Devastation Increasing*. Tokyo. <http://www.internationalfloodnetwork.org>.
- Mosse, David. 2005. *Cultivating Development: an Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- NeWater. 2005. *Transboundary River Basin Management Regimes: The Elbe Basin Case Study*. Report of the NeWater project -New Approaches to Adaptive Water Management under Uncertainty. Delft: Delft University of Technology.
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2005. *OECD Environmental Performance Reviews: The Czech republic*. Paris.

- Princen, Thomas dan Matthias Finger. 1994. *Environmental NGOs in World Politics: Linking the local and the global*. New York: Routledge.
- Shriver, Thomas E. dan Chris Messer. 2009. "Ideological Cleavages and Schism in the Czech Environmental Movement". *Human Ecology Review*, 16 (2): 161-171.
- Trebicky, Viktor. 2002. *Country Report: Czech Republic from an NGO Perspective*, Presentation on Regional Workshop on Capacity-Building in Governance and Public Administration for Sustainable Development Thessaloniki, 29-31 July 2002. Prague: Institute for Environmental Policy.
- Turnock, David, 2001, "Environmental Problems and Policies in East Central Europe: A Changing Agenda", *GeoJournal* 54: 485-505, Kluwer Academic Publishers, the Netherlands, <http://www.springerlink.com/content/u145117053u52757/fulltext.pdf>.
- U. S. National Science Foundation and the Czech Ministry for Education, Youth and Sport. 2005. *Environmental Policy and Planning in the Czech Republic: Learning from the 2002 Floods*. Presentation at the Center for Slavic, Eurasian, and the East European
- World Health Organization. 2002. *Floods: Climate Change and Adaptation Strategies for Human Health*. Report on WHO Regional Officer for Europe Meeting. London.
- World Meteorological Organization. 2007. *Conducting Flood Loss Assessments: A Tool for Integrated Flood Management*. Associated Programme on Flood Management.
- Year 2002 Flood Disaster Investigation Team to Europe. 2003. *Year 2002 Flood Disaster Investigation in Europe*. Summary Report.
- Zielinski, B. Ozga. 2005. *Potential Extreme Flood*. Report of the Rapporteur on Extreme Potential Floods. Tenth Session of the RA VI Working Group on Hydrology at Pruhonice, Czech Republic, 4 to 7 May.
- The International Federation's Disaster Relief Emergency Fund. 2009. *Czech Republic: Flood*. DREF Operation Update.
- . 2002. *Photos of the 2002 flood in Europe Vltava River in the Czech Republic (a tributary of the Elbe)*. Photographed on September 2002.
- Risk Management Solutions. 2003. *Central Europe Flooding, August 2002*. Event Report.

## **European Internal Market of Electricity and Energy Transition in Czech Republic**

Fahmi Taftazani

Abstrak

Bergabungnya Negara-negara Eropa Tengah dan Timur ke dalam Uni Eropa merupakan titik tolak untuk melihat evolusi kebijakan energi antarkawasan. "Copenhagen Criteria" kemudian disusun oleh Uni Eropa sebagai instrumen politik dan ekonomi untuk membantu calon negara anggota menyelaraskan urusan domestiknya dan mempersiapkan mereka menuju Pasar Bebas Energi yang terbuka melalui mekanisme Kompetisi Pasar Energi Listrik internal Uni Eropa. Energi merupakan salah satu sektor penting yang diatur dalam Pasar Internal Uni Eropa, terutama konsumsi listrik dan gas dari energi terbarukan. Kebijakan ini diatur dalam suatu kerangka hukum (the Directives) yang mengikat Negara Nasional. Setiap Negara secara sukarela menyerahkan kedaulatan ekonomi politiknya kepada entitas supranasional yang berdampak pada dinamika politik domestik dan penyusunan kebijakan energi antarkawasan.

Bergabungnya Republik Ceko ke dalam Uni Eropa pada tahun 2004 secara tidak langsung memengaruhi kebijakan energi pada tingkat lokal. Setiap Negara Nasional merupakan obyek hukum dan dikenai kewajiban untuk mengimplementasikan legislasi yang telah disusun. Akan tetapi, legislasi tersebut acapkali berlawanan dengan preferensi kebijakan energi Negara Nasional, terkait kemampuan sumber daya alam serta sistem politik Negara tersebut yang telah berakar sejak lama. Hubungan antara Negara Nasional terhadap supranasional atas penetapan legislasi energi dapat dilihat sebagai bagian dari proses integrasi regional energi antarkawasan, keamanan energi regional, dan ketergantungan energi dari luar. Ceko merupakan negara yang berhasil mengembangkan energi terbarukan. Sisi lain, rencananya untuk melakukan diversifikasi kebutuhan energi listriknya ke tenaga nuklir dan menghentikan subsidi energi terbarukan pada tahun 2013 merupakan beberapa tantangan pengembangan energi masa depan.

### **Why Energy Matters: European Union and CEECs Countries**

The political situation in the post-Velvet Revolution in 1990s and following accession of CEECs countries to European Community in 1990s are conceived as a turning point to take further study of the energy policy transition and its political contestation within the region. In the political context of early

1990s, the engagement of CEECs countries to European Community (EC) had significantly benefited both entities, either in political or economics contexts, such as external security and a spill-over of economic effects that boosted prosperity across the region, for instance in trade and capital movements among European countries (Tusca: 2004). CEECs countries were in a quest for prosperity and external security; whilst EC gained energy security across the region enriched with natural sources and gained influence with former Soviet satellites. However, due to their political backgrounds, certain requirements were requested by European Community for member candidates. These conditions were known as the “Copenhagen Criteria”, political and economic frameworks. A further example of CEECs countries accession and dynamic interchange of political and economic context is the Czech Republic, as a former Soviet satellite and its highly polluted environment (Andanova: 2004). The Czech Republic finally joined as a full member of the European Union in 2004 and thereby subject to privileges and obligations of EU membership.

As a member of the European Union, the Czech Republic is subject to obligations, including the legislation imposed by European Union. This includes energy issues. Energy is one pivotal matter for the European Union. Integration of European Energy policy emphasises that member states have to follow rules and pursue common objectives enforced by European Union based on *acquis communautaire*.<sup>1</sup> Member states were forced to integrate their national energy policy into common platforms and frameworks. However, European integration on environmental matters has been regarded as merely national interest. As stated by Mc Cormick (2001), the needs of environmental management, in this context energy policy, are defined nationally. When there is international pressure related to matters, negotiations will be carried out among concerned parties, in terms of competition rather than cooperation. Member states have their own policy styles according to their particular environments, political, economic and social traditions. Furthermore, as described by Putnam (1988), diplomacy and politics are correlated, in terms of decision-making. At the national level, both domestic groups and national

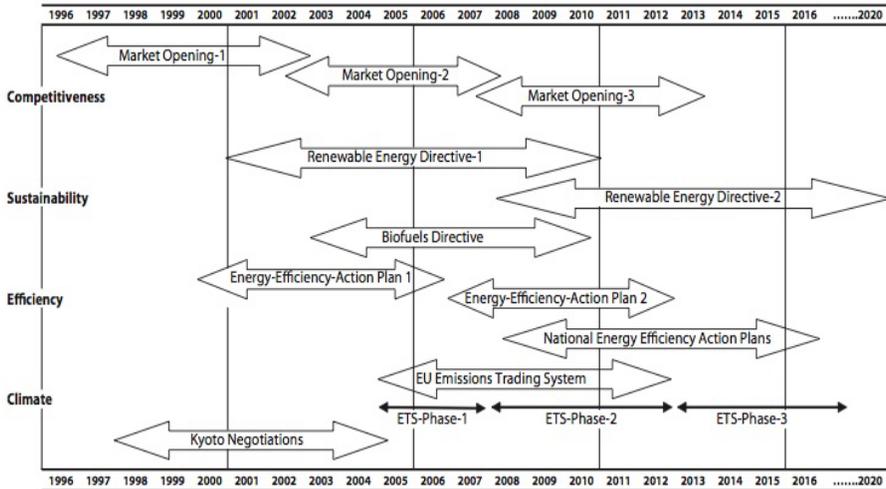
---

1 *Acquis communautaire* is a French term referring to the cumulative body of European Community laws, comprising the EC's objectives, substantive rules, policies and, in particular, the primary and secondary legislation and case law – all of which form part of the legal order of the European Union (EU). This includes all the treaties, regulations and directives passed by the European institutions, as well as judgements laid down by the European Court of Justice. The *acquis* is dynamic, constantly developing as the Community evolves, and fundamental. All Member States are bound to comply with the *acquis communautaire*.

The term is most often used in connection with preparations by candidate countries to join the Union. They must adopt, implement and enforce all the *acquis* to be allowed to join the EU. As well as changing national laws, this often means setting up or changing the necessary administrative or judicial bodies which oversee the legislation.

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/acquiscommunautaire.htm>

governments are seeking their interests. Domestic groups are pursuing favorable decision-making, while national governments are in attempts to use their influences in satisfying both domestic and foreign partners. The game can be conceived, according to Putnam, as a Two-Level Game. The dynamics of political interchange between actors in decision-making are subjected to what extent decision is made and how the actors sphere their influences based on certain interests.



**Figure 1:** Development of EU Energy Policies Over Time

Source: Panorama Energy: Energy Statistics to Support EU Policies and Solutions (2009 Edition) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF)

Moreover, energy issue had been widely discussed by scholars since the 1990s (Turnock, 1997; Andanova, 2004, Fagan, 2004; Brennan, 2006), when the major development of industries in CEECs countries had significantly polluted the environment of Europe, particularly carbon emission from electricity power plants. In order to keep the environment and air quality clean within the region, European Union took steps forward to initiate environmental agreements on air pollution. The European Community targeted CEECs countries to impose legislation on air pollution. It also offered a next step to Market Economy in energy, spreading the benefits of previously protected electricity markets in most West European countries (Andanova: 2004). The Act of Clean Air in 1991 furthermore introduced to Czechoslovakia, (predecessor of the Czech Republic), as a package of environmental agreement on clean air legislation and preparations for an electricity market with the European Community. However, at the national level, the idea to adopt the Act and reformation of

electricity infrastructures was strictly opposed by the Parliament, domestic groups and environmentalists. Meanwhile, international communities (EC) strongly pushed the government to adopt the Act due to environmental risks in the future. In the post-accession, the Czech Republic finally adopted Market Economy of electricity in 2006. It was a few years afterwards, Czech was accused of violating the rules of internal electricity and gas markets in 2009, including the transparency over electricity prices and limiting consumers access to renewable-based electricity.

By examining the energy issue in Czech Republic, particularly during a transition period and the post-accession, some arguments are constructed, based around the relation of European Union and its Member States. Particularly with regard to the Czech Republic, on The Act of Clean Air (1991) in the transition period, the Directives of Renewable Energy Policy (2009) in post-accession and the period of transition, related to the shift of energy policy, from renewable energy to nuclear power. First, the Czech Republic has a particular point of view to European legislation, particularly on adopting European standards of compliance on air pollution (1991) and maintaining energy supply at domestic level based on a socialist system of self-sufficiency. Meanwhile the European Community strongly imposed the electricity market in Czech Republic to a liberal market economy. In accordance with European standards on carbon emission, the government favours nuclear-based energy to meet both European clean air pollution standards. Second, the Directives of REP (2009) were mainly designed to respond to the energy crisis that had a profound impact within Europe. Member States are urged to seek alternative energy as it has a wide impact on internal and external security within the region. Energy is categorised as “high politics”. Member States are strongly urged to reduce dependency over energy supply from abroad by increasing the use of renewable energy sources. On the other hand, the Czech Republic has shifted the energy policy by developing nuclear-based plants to meet the energy availability, while the use of coal as a main fossil fuel for electricity generators will be reduced in 2040. Instead of further developing renewable energy platforms, the decisions are based on certain options. First, nuclear power plants are more efficient in generating power and produce less carbon emission. Second, the use of nuclear based-power can be perceived as a political instrument to dominate Electricity Markets within European countries in order to generate more profit based on national interest.

This paper emphasises the relation of European Union and its Member States, particularly the Czech Republic with regard to energy policy and its legal framework (the Directives)<sup>2</sup>. These had a huge impact on national

---

2 Directives are binding on member states in terms of their goals and objectives, but member states are free to decide of how best to achieve those goals. Most focus on outlining general policy objectives, while some are aimed at harmonization (bringing different national laws

legislation at domestic level and created dynamic interchange between actors in decision-making. The research question in this case is as follows: to what extent does the European Renewable Energy Policy change national energy policy and how does the Czech Republic addresses their favorable policies and reply to European energy objectives?

The paper is divided into six sections. The first section begins with energy policy in the early years of the Czech Republic and its engagement with the European Union. The second section considers the European internal energy market and its opposition to national energy frameworks and interest. The third section begins with a European Energy crises and the use of renewable energy. The penultimate chapter handles the prospect of nuclear energy in terms of energy mix. The last section is conclusion.

### **Environment and Energy in Czech Republic: Prospects and Engagement with European Union**

In the 1980s, Czech was an industrialised part of Czechoslovakia and it was one of the most polluted areas in Europe. The environmental problems in CEECs, air pollution in particular, had been documented by scholars (Turnock, 1997; Hendersen, 1999; Andonova, 2004; Fagan, 2004; Brennan, 2006). The source of air pollution of industrialisation was basically from electricity power stations generated by a low-grade brown coal with high content of sulphur and its emissions of sulfur dioxide reached 3 million tons a year in 1980s. In addition, many heavy industries and power plants had not enough facilities to desulphurise gases. In the long run, air pollution would indirectly have effects on human health, such as respiratory diseases, infant mortality, etc. Heavy industries were commonly blamed for environmental problems and air pollution.

Whereas Western European countries had shifted their heavy industries to information-based technology, most Eastern European countries were unable to largely shift their common heavy industries due to the centrally planned economies (Fagan: 2004). Heavy industries were pivotal assets due to their importance in providing military-industrial equipment as well engineering equipment. (Turnock: 1997). Heavy industries produced air pollution as well chemical waste and it had been rated hazardous for the environment. In the 1980s, these environmental problems existed in many parts of Eastern European countries, Czechoslovakia, Poland, and East Germany as they used coal as a main fuel to operate machines and heavy equipment (Brennan: 2006). In addition, during the Soviet regime, nuclear plants had been operating to

---

into line with one another). Implementation requires changes in national laws which must be made by a specified date, normally within two to three years of adoption. The governments of the member states must tell the European Commission what they plan to do to achieve the goals of a directive.

supply electrical power within the region. These industrial facilities had been the main concern for the European Community. After the collapse of the Soviet Union, although some nuclear plants had reportedly stopped operating, others still operated with some precautions and limitation.

Furthermore, the democratic transition in Eastern and Central European countries in the 1990s had not only brought a new emerging power across the region but it also created a new hope for Central and Eastern European Countries (CEECs) to join with European Community. As noted by scholars (Pusca, 2004;) the enlargement helped CEECs countries to boost economic growth by taking a step forward to the market economy and to gain political security across the region.

In relation to the political context of the early 1990s, the democratic election of the President of Czechoslovakia was a turning point to further study dynamics and interchange both political and economic in CEECs countries, especially in Czech Republic. The elected president, Vaclav Havel gained significant political power at home with his civic forum-public against violence (Andanova: 2004 and Paczynska: 2009). They established a so called democratic pluralism and market economy. During these periods, it was obvious that the new Republic had further prepared to turn their political direction into an emerging power in the region. A slogan that they repeatedly proclaimed was "The Return to Europe". The slogan was commonly associated with social and political changes and economic transition after the collapse of Berlin wall in 1989. It untied Soviet-satellite states in 1990s (Grabbe: 2006). The Czech Republic, to mention one, turned its political attention and direction into becoming an emerging power and political entity in the region. The European Community, granted external security, economic prosperity, consolidation, and democratic institutions. However, the Czech's accession plan to Europe had been put into long consideration by European Community because of its political background and environmental problems. On the other hand, the European Community had the Czech Republic in their sights due to EC geopolitical strategy to enlarge their influence in neighboring regions by allowing those countries to join the European Union. The aim was to construct energy security and gain political stability by underpinning vital industries and infrastructures in post-communist countries, such as nuclear plants, heavy industries, etc.

The European Community (EC) in the 1990s furthermore made a long preparation of the accession of these countries to Europe. The EC had prepared official requirements for candidate states, formulated in "Copenhagen Criteria"<sup>3</sup> in 1993 that included certain requirements fulfilled by member candidates based on two pivotal areas. The first concern was economic

---

3 See European Enlargement and Copenhagen Criteria [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm)

integration and second political integration. Economic integration emphasised liberalisation of energy markets at regional level, while political integration referred to the political stability at domestic level. The EC furthermore evaluated every step carried out by member candidates. These requirements had to be implemented before candidate members joined the EC. These criteria had challenged member candidates to take further preparations, including enhancing capacities to meet targets in economy (agriculture, industry, etc) and political administration based on "The Criteria".

As noted by Pusca (2004), there were many series of further considerations for member candidates before joining the European Union. Member candidates must have a democratic political system, commitment to human rights, a functioning and competitive market economy, a legal and institutional framework, acceptance of *acquis communautaire* and willingness to participate in common foreign security policy and also defense policy. There are basically three points according to Copenhagen Criteria (1993). First, Member States have to create the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. Second, Member States have to build the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the European Union. Third, Member States must have the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

In the 1990s, international communities started to extensively impose the legislation of air pollution at the national level. During the pre-accession of the Czech Republic to European Union, there were political dynamics at national level in 1991 particularly on the adoption process of a strict Energy Policy of the Act Clean Air 309/1991 and its provisions imposed by European Community (Andanova: 2004). Due to strong domestic and international pressures, the federal Czechoslovak government adopted a Strict Act on Clean Air and followed international standards on air pollution imposed by European Community. Soon after the split of Czechoslovakia in 1992, the Act remained adopted by Czech Republic. The Act of Clean Air actually gained less support in national parliaments for its high cost of equipment to meet emission standards. Andanova (2004) described that the electricity industry in the Czech Republic involved a complex negotiation strategy. Under full control of government, electricity is vital to public and national assets. During early transition, the government faced strong pressure from international agencies to de-monopolise the Czech and Slovak electricity infrastructures. However, during the privatisation of the electrics sector, electricity ultimately remains under full control of CEZ and the government.

Related to the Act of Clean Air 309/1991 in Czech Republic, the decision to reform air pollution legislation was not fully supported by the Parliament,

particularly by the representatives of highly populated areas. According to Andanova (2004), the political dead-end on the clean air legislation however was facilitated by the government due to the significance of energy power and national interest. The high cost of air pollution legislation was also a bargaining tool to get favorable policy outcomes and financial investments from abroad. In order to meet European emission standards, Czech government had to close the oldest coal-fired plants. On the other hand, reactivating nuclear power plants was the main solution to supply electricity demand. Despite critics from environmental groups for its safety risk and ecological point of view, the decision was made by CEZ to substitute fossil fuel for nuclear energy as a strategy to minimise air pollution based on the Act of Clean Air.

Czech officially joined European Union in 1 May 2004, along with other new members from Central and East European countries (Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Estonia), plus two Mediterranean countries (Malta and Cyprus). Czech finally joined European Union and subject to obligations. This included the legislation imposed by European Union, including an internal energy market that had been adopted in 2006.

### **European Internal Energy Market of Electricity and National Interest**

It is argued that in a specific area of policy imposed by the European Union, member states do not have democratic accountability in decision-making, which includes common economy platforms based on *acquis communautaire*. For instance, internal energy market as a part of Market Liberalisation is commonly perceived as an inducement for the enlargement process for Member Candidates of European Union. Every Member Candidate is obliged to pass every step of common economic platform, such as European monetary union, fiscal union, market and regulatory integration (McCormick: 2001). Member states are therefore subject to integrate gradually national policies to accord with integration strategy and common objectives targeted by the European Union. It refers to *the deepening process*, to create enhanced economic integration. This includes the expansion of a legal framework, roles of institutions and procedures for political cooperation.

### European electricity market



Figure 2: European Electricity Market

Source: CEZ Group Investment  
[http://www.cez.cz/edee/content/file/investors/investment-stories/equity-investors\\_may\\_2013.pdf](http://www.cez.cz/edee/content/file/investors/investment-stories/equity-investors_may_2013.pdf)

European Internal Energy Market moreover is a strategic instrument to give European consumers a choice between companies supplying electricity and gas at reasonable prices, and making the market accessible for all suppliers especially for those investing renewable energy.<sup>4</sup> Provisions for the liberalisation of the electricity market were finally enforced in the 2000 Energy Act, which entered into force in 2001 and accords to the EU Electricity Directive of 1996 (EC/96/92). The directive includes gradual liberalisation of access to the electricity networks two years in advance, creating the independent regulator and licensing system affecting the electricity market.

The European electricity market is highly promising due to the development of industries and high demand of electrical supply within European countries. The Czech Electricity market was fully liberalised in January 2006, while the gas market started one year later. Among the promising European electric companies is CEZ, a Czech firm with operational coverage in Central and Southeastern Europe including Turkey. Currently, CEZ is among ten of the largest energy companies in Europe, both in terms of installed capacity and the number of consumers.<sup>5</sup> Since mid 1990s, CEZ participated in the European internal energy market. As the demand of electrical power was increasing, CEZ started to increase its power capacity.

4 See Internal Energy Market Summaries [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/internal\\_energy\\_market/](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/)

5 <http://www.cez.cz/en/cez-group/cez-group.html>

### Balance of cross border trades of the Czech Republic in 1Q 2013

(Net exports in TWh, y-o-y changes in %)

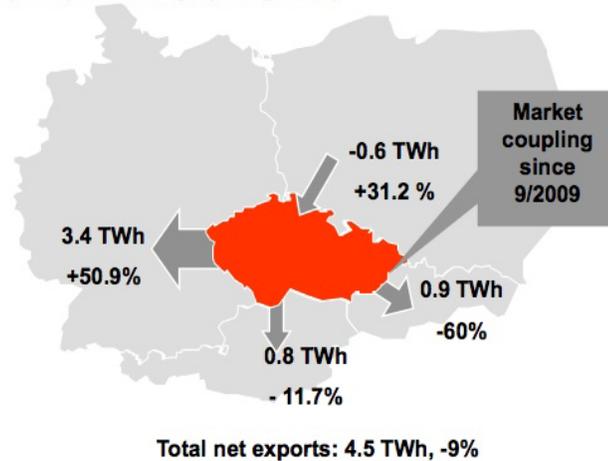


Figure 3: Balance of Electricity in Czech Republic

Source: CEZ Group Investment

[http://www.cez.cz/edee/content/file/investors/investment-stories/equity-investors\\_may\\_2013.pdf](http://www.cez.cz/edee/content/file/investors/investment-stories/equity-investors_may_2013.pdf)

The Czech Electricity Company (CEZ) provides production, transmission and distribution of electricity. Most power plants are mainly generated from coal, nuclear plants and hydropower. As noted by Andanova (2004), shortly after privatisation in April 1992, CEZ had transformed into a joint-stock company in which the government had a significant proportion of shares (67,6%) while other proportions were owned by public as well as foreign investors. During the socialist system, only a small amount of electricity was exported to abroad due to Czech strategy to maintain self-sufficiency energy supply and to avoid energy dependence from abroad. However, the political changes in 1990s had untied Soviet influence by taking the energy sector to a liberalised market economy since the pre-accession period in 1990s.

In the post-accession period of CEECs countries, the Directive of Renewable Energy 2009/28/EC has been introduced to Member States to increase the share of renewable energy to 20% in 2020. This main objective has formally been requested to all Member States to implement the legislation. This legislation came into force in 5 December 2010.<sup>6</sup> Shortly after the Directive was implemented in 2009, CEZ was accused of violating the rules of the internal electricity and gas market. Czech legislation was not in line with the Directive, especially on the transparency of information regarding the transmission system operator either in electricity or gas. Not to

<sup>6</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1446\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1446_en.htm?locale=en)

mention consumer protection, related to lack of transparency for simple and inexpensive procedures dealing with consumer complaints. One year after the implementation, in 2011 Czech had not yet transposed the directive to national legislation. According to the directive, Member States should allow access of renewable energy to the electricity grid and facilitate production from energy resources.<sup>7</sup>

According to recent investigation in 2011, European Commission of anti-competition had finally cleared the serious accusation of price manipulation and alleged cartel practices of CEZ. Several evidences had been discovered that CEZ did not conduct any manipulation of electricity price and limit the trade of brown coal.<sup>8</sup> The accusation started when CEZ had committed to provide transmission capacities for grid connection in Pocardy, North Bohemia, but CEZ failed to apply a time schedule of transmission capacity. The European Commission however continued its investigation in the area of interest due to a suspicion that CEZ was also preventing other market players to enter Czech power plant constructions. On the other hand, CEZ claimed that other market players and numerous operators had entered the Czech power generation market, long before the first inspection conducted by the Commission.

This strict regulation of European competition protection mechanisms in energy moreover has pushed Member States to remove technical barriers of trade based on national interest and to grant access for other market players to raw materials. It emphasises how supranational power has driven away all national interests particularly on certain energy issues to common objectives. Meanwhile, energy matter is also national interest and how Member States deal with vital issues according to their capabilities, policy styles, particular environments and political traditions. Coal is a pivotal raw material as it provides energy to most power plants in the region. Czech soil is enriched with coal, specifically lignite and brown coal.

On the other hand, competition policy is basically the core of European internal market in which Member States are binding to a common platform in economy and *acquis communautaire*. In Article 81 The Treaty of Rome suggests that Member States are the objects of prevention, restriction or distortion of the competition within the common market. The details are laid on the Treaty and it basically includes three targets: concerted prices (where firms make a secret deal to avoid price competition), abuse of a dominant position in the market for a particular good or service, use of state aids to support firms or industries to gain “unfair” advantage over rivals in another Member State (McGiffen: 2001). The rules are watched by the Commission, which has the authority to investigate the case, bring to Court of Justice, and levy fines. The removal of technical barriers to trade is also the core problem for most Member

---

7 Ibid

8 <http://www.cez.cz/en/cez-group/media/press-releases/3383.html>

States. In spite of defining it as a simple free-market system or capitalism as proposed by the left critique, the rules and the highest standards proposed by the Commission tend to be generalised in how best practices Member States should adopt. A lobbying practice on a particular issue is usually a reply of political and business actors to this situation.

In reply to the situation, the Czech Presidency of the Council of the European Union in 2009 was one important period when political actors took a role in certain policy areas, such as energy. This was one priority proposed by Vaclav Havel during his six-months rotating presidency. The main objective of his presidency was to advocate market liberalisation in some key-areas, trade policy, including agriculture products. Soon after he started, crisis of gas supply began. In his short period of presidency, Havel had made a major breakthrough of energy perspectives. In the previous presidency, energy was only stressed as important matter in the following presidency. However, during Havels presidency, energy was perceived as pivotal matter related to external dimensions due to security within the region and risks of dependency. He proposed furthermore to end the gas crisis by advocating adverse parties to the table of agreement. He finally succeeded to achieve an agreement on the Nabucco Project, gas pipelines from Iran and Azerbaijan through Turkey that secured the European energy supply for the coming years.

It illustrates how political actors engaged with certain issues took a step forward to bring the common objective to a higher level. At national level, the Czech government had indirectly benefited this position to request national interest. As described by Putnam (1988), national government is a player of a Two-Level Game. At national level, domestic groups are seeking the same interest with national government to pursue favorable decision. At the same time, national governments use their influences to satisfy domestic groups and foreign partners.

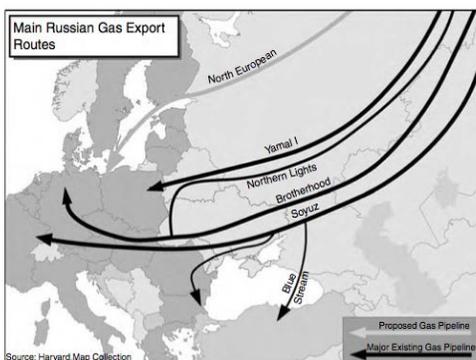
### **Towards European Energy Security: Energy Consumption in Czech Republic**

The high level of reliance upon energy was commonly the main problem among Member States during the series of energy crisis. Eurostat (2008)<sup>9</sup> states that European Union (EU) is the third largest energy consumer and imports more than 80% of oil and 60% of gas. If this pattern will continue, by 2030 EU's imports will reach 70% of the EU energy needs. Situated in supply routes of oil and gas, EU's energy imports are mainly from Russia, Norway and Algeria that provide 70% of the gas and 50% of crude oil supply. These factors led the European Union to take initiatives and to seek alternative energy to cover their energy demand.

<sup>9</sup> See Eurostat 2008 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF)

A suspension of gas supply from Ukraine, for an example, in 2006 and a three-day interruption of oil supply from Russia to Hungary, Czech Republic, Slovakia and Germany in January 2007, had largely caused significant loss in many domestic sectors. A few years later, a dispute between Russia and Ukraine over gas price and its transport in January 2009 had addressed a major issue within Europe and had a wide impact in Member States.<sup>10</sup> The gas supply was stopped for eleven days and this continued largely in other seventeen Member States. Slovakia and Bulgaria greatly suffered from the crisis, as they were unprepared to develop alternative energy, while Czech had not suffered a serious impact from the crisis as the Czech government had initially developed alternative energy in terms of energy mix. According to the facts Czech is self-sufficient in energy raw materials, specifically brown coal and partially black coal. Uranium reserves are also available within the territory of Czech Republic.<sup>11</sup> Situated in Rožná mining (Vysočina Region), the annual output is 300 tonnes of uranium. Both coal and uranium raw materials are commonly used for generating power plants within the region.

On the other hand, Czech lacks of oil and natural gas and the supply is mainly imported from abroad. Approximately, three-quarters of natural gas is imported from Russia and the rest from Norway. Oil is currently transported by two pipelines of Družba from Russia and IKL. In 2008, the account of oil imports was 59,3% from Družba and 40,7% from IKL. Czech has been relying on gas supply mainly from Russia. In 2009, gas supply from Russia was 58,8%, from Norway 34,6% and from Germany 6,6% in total national gas demand. The strong reliance on fossil fuel particularly oil and natural gas has significantly changed the energy policy at domestic level.



**Figure 4: Russian Gas Export Routes**

Source: Margarita Balmaceda. 2008. *Energy Dependencies, Politics, and Corruption in the Former Soviet Union: Russia's Power, Oligarch's Profits, and Ukraine Missing Energy Policy 1995-2006*

<sup>10</sup> <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1106382/Europe-plunged-energy-crisis-Russia-cuts-gas-supply-Ukraine.html>

<sup>11</sup> See *Energy Industry in Czech Republic* p. 09-10 (2009)

Scholars have documented the vulnerability issue of energy supply related to energy security across the region (Balmaceda, 2008; Haghghi, 2007). Balmaceda emphasized how Russia's dominance of the energy market had pushed European communities to quest energy diversification, while Haghghi (2007) stressed the legislation process to resolve the energy problem. Several examples of energy dependency illustrate the change of domestic politics.

However, in terms of energy security and a quest for alternative energy, the European Union imposed a Renewable Energy Directive to push the Member States to increase the use of renewable energy and advance its development to loosen the dependency over energy resources from abroad. Moreover a legal framework had been proposed by the Commission, namely Renewable Energy Policy 2009/28/EC or the renewable energy directives, to regulate renewable energy markets and consumption within Europe.<sup>12</sup> The aims are basically to control energy consumption and to increase the use of renewable energy sources based on Kyoto Protocol and the United Nations Frameworks on Climate Change. The policy also aims at the integration of the internal energy market. This is particularly with electricity and natural gas at regional level. Not to mention providing infrastructure investments, introduce energy savings, clean technology innovations and deployment.

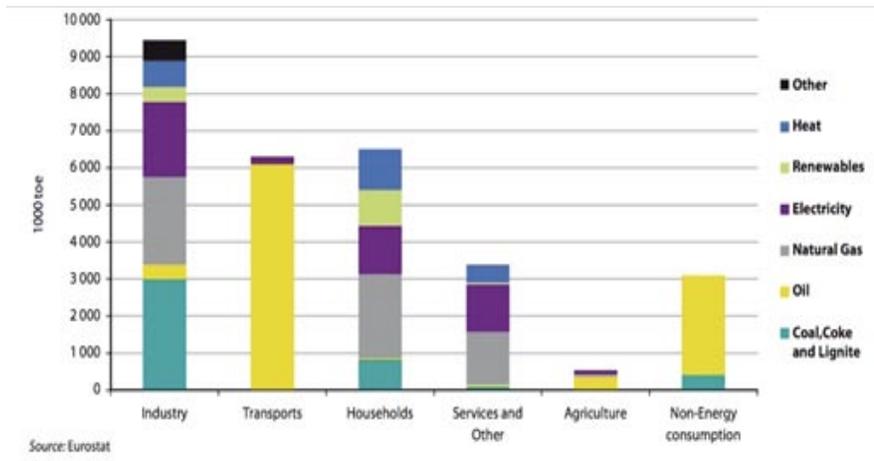
According to the Directive proposed by the European Union, member states indicative target is 20% use for renewable energy sources (RES) and a 10% share of RES use in transport by 2020.<sup>13</sup> Moreover, in Article 4, member states are requested to provide a national renewable energy action plan (NREAP) by 30 June 2010 in order to achieve national targets in three sectors (electricity, heating and cooling, transport). In January 2011, all 27 Member States had submitted their NREAPs. The system also includes market actors to get feed-in tariff/or green bonus depending on their supply, to a distributor, trader or supplier and provides tax exemptions for five years for the operation of renewable-based power plants.

The capabilities of Member States to make use of renewable energy from natural sources had significantly reduced the reliance of energy supply from abroad. Nations may cover energy demand at domestic level by making use of natural resources such as wind, solar, and biofuel. However, the consumption of energy is still increasing from year to year and finding the best solution, in terms of energy mix, is still an issue for the Czech government. Energy consumption at domestic level is also connected to public services. Gas fuel for instance is connected to public services and is also widely used by heavy

12 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:EN:PDF>

13 See Panorama Energy: Energy Statistics to Support EU Policies and Solutions (2009 Edition) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF)

industries. Gas consumption is commonly used by households and other services infrastructures (see figure 5)



**Figure 5: Energy Consumption by Sector and Type of Fuel in Czech Republic (2006)**

Source: Panorama Energy: Energy Statistics to Support EU Policies and Solutions (2009 Edition) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF)

According to figure five, energy consumption in the Czech Republic is basically provided from oil and natural gas. Oil has been widely used in transport, while natural gas is used in industry, service sectors and households. Both fossil fuels are considered vulnerable to energy dependency from abroad. Renewable energy has a small portion in use, particularly in industry and households. Moreover, electrical power has been largely used by industry, service sectors and households. Electrical power plants in the Czech Republic are commonly generated by brown coal or lignite. However, increasing demand for electrical power supply has pushed government to increase production. Renewable energy development in Czech indeed has successfully reached its target whilst the demand of energy is still high.

In contrast, nuclear-based power has been widely recognised to meet the energy demand for the future. Although the nuclear-based power plant has been allowed by the European Union despite safety risks, it has been rated by non governmental organizations and environmentalists as hazardous matter for the future environment.

**Energy Sources in Transition: From Coal to Nuclear Power**

The use of nuclear plants to generate electricity has been widely recognised by European Union for its significant share of electricity production. However, as suggested by Devine-Wright (2011), the use of nuclear power does not

represent a new form of energy, but it presents the energy transition in many member states of European Union, particularly in Czech Republic. Previously, coal was the primary fossil fuel to generate electrical power. As coal produces more carbon emissions than nuclear power, coal-fired plants are generally less favorable. In contrast, nuclear energy is more preferable to generate electricity because of its higher efficiency. According to the facts, 30% of electricity in Europe is generated from nuclear power plants.<sup>14</sup> Located in 14 Member States, there are 143 operating nuclear reactors in Europe, 4 reactors are under construction and 14 are in future plans. Each Member State has the right to decide to take benefit of nuclear energy in terms of energy mix. It also conforms to the nature of the energy Directives that allow Member States to decide of how best to achieve the energy policy objectives. Nevertheless, according to the Euratom Treaty, the European Union must ensure its safety and its sustainability across Europe.

The Czech Republic has successfully implemented energy diversification in terms of energy mix and turned to renewable energy since 1990s as the need for renewable energy increases. However, the small portion of renewable energy cannot yet meet the demand for electricity in the Czech Republic. Coal-fired power plants moreover are still favorable. In 2011, approximately 49,7 million KWh the supply were obtained from coal, while 28,3 million KWh were generated from nuclear plants.<sup>15</sup> However, the lack of electricity supply recently in EECs countries and the limitation of coal as a fossil fuel in electricity generation have driven Czech government to reactivate nuclear plants to produce electrical power. With this strategy, there is less carbon emission, and a large production of electricity supply.<sup>16</sup>

Czech Republic has six nuclear plants to supply one-third of its total energy demand. Two nuclear plants are in Temelin and Dukovany that provide 30% energy supply in Czech.<sup>17</sup> According to the government, they attempted to reactivate two more nuclear-based plants, by in 2011 the energy plan had been initiated until 2060. They estimated that the energy demand would increase, 13,9 Gwe to 18,9 Gwe. Most electrical supply in the Czech Republic is provided by CEZ. The figure illustrates the share of installed capacity of electricity generators based on black coal, brown coal, uranium (nuclear power) and hydro power. Nuclear power has been largely used to generate electrical power, while lignite or brown coal is still used as fossil fuel as its availability is large. On the other hand, black coal is used in small portion as it produces more carbon emission than lignite or brown coal.

---

14 See European Nuclear Provisions [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/index_en.htm)

15 <http://www.world-nuclear.org/info/inf90.html>

16 [http://www.nuclearpowerdaily.com/reports/Czechs\\_Slovaks\\_join\\_forces\\_in\\_defence\\_of\\_EU\\_nuclear\\_power\\_999.html](http://www.nuclearpowerdaily.com/reports/Czechs_Slovaks_join_forces_in_defence_of_EU_nuclear_power_999.html)

17 Ibid

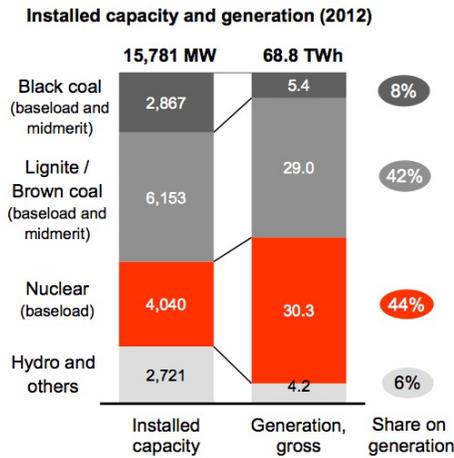


Figure 6: Installed Capacity and Generators in Czech Republic (2012)

Source: CEZ Group Investment [http://www.cez.cz/edee/content/file/investors/investment-stories/equity-investors\\_may\\_2013.pdf](http://www.cez.cz/edee/content/file/investors/investment-stories/equity-investors_may_2013.pdf)

According to a report in November 2012, Czech’s government estimated 50% energy supply would be provided by nuclear plants in Temelin and Dukovany. Coal as fossil fuel will be reduced into one-third by 2040 and the consumption of gas will increase significantly. Renewable energy support will be stopped in 2014.<sup>18</sup> *Energy Regulatory Office (ERÚ)* is planning to stop renewable energy subsidy. According to Alena Vitásková in a Press Conference, Czech has reached its target required by the European Union in renewable energy consumption 13,5% in 2013 (until 2020 according to the Renewable Energy Directive).

Czech electric company, CEZ, moreover supplies domestic electrical sources and a large share is exported to European neighbors. The company provides electricity in many sectors, such as industry, households and services. However, the dominant power of this state-owned company has been widely criticised by scholars as a full political interest over energy issue. For instance, soon after the launching of two reactors at Temelin between 2000 and 2002, CEZ succeeded in gaining a large profit from electricity production from coal-fired plants (Polanecy: 2011). Instead of continuing to construct another coal-fired plant, CEZ decided to develop nuclear-based plants and received financial aid from Czech government. Due to their carbon emission, coal-fired plants are technically inefficient in a long term-operation and it would comply with European electricity market to pay fee allowances on their carbon emissions. On the other hand, the European Union had strongly requested Member States

<sup>18</sup> <http://www.ceskapozice.cz/en/news/politics-policy/czech-environmentalists-decry-call-end-subsidies-renewables>

and electricity producers to shift their previous energy platforms to renewable energy sources. Compared to renewable energy platforms, the construction of nuclear-based facilities requires a large proportion of European budget. For instance, the cost of nuclear plant construction of a single reactor in Finland and France costs approximately 5 billion Euros each.

Meanwhile, other Member States have the same objective to reopen their nuclear plants to generate more power supply by using financial aid obtained from the European Union, such as the United Kingdom, France, and Poland. Paradoxically, the financial aid that aims at development of renewable energy, solar and wind power is allocated to construct more nuclear plants in their countries,<sup>19</sup> while Germany is planning to close their nuclear plants gradually by 2022, as well as Switzerland.<sup>20</sup>

Indeed, reactivating nuclear plants to generate electrical power is still the strategic priority to ensure the availability of energy in the future due to its low carbon emission. On the other hand, at the national level, the use nuclear power has frequently met with local opposition, such non-governmental organizations due to its safety risks, its political concern over climate change and energy security.

## Conclusion

Given its political and historical background of socialist legacy, the Czech Republic has a particular point of view with regards to European legislation on certain areas of interest, specifically energy. In the post-Velvet Revolution, Czech intended to maintain its energy platform based on a socialist system of self-sufficiency and centralised government. However, an economic boost in 1990s and the emergence of supranational power across the region had strongly attracted many CEECs countries to gain prosperity, political stability and democratic institutions within Market Liberalisation.

Due to its environmental problems on air pollution, the European Community had initially made an agreement on air pollution and gradually prepared the Czech Republic to reach a common economic platform, Liberal Market Economy. The first engagement of the European Community in 1990s and Czech Republic refers to the old Soviet political influences and the access to important raw materials, coal and uranium in Czech's soil. This was viewed in terms of energy security. During the socialist era, Czechoslovakia was the most polluted area in Europe, because of its massive development of heavy industries, manufacturers, nuclear-based and fired-coal power plants within the region had a devastating impact. This socialist legacy is considered an energy-based asset to maintain energy security at regional level.

19 <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/europe/czech-republic/120808/czech-nuclear-power-plant-europe-energy-debate>

20 <http://www.eubusiness.com/news-eu/france-britain.g13>

In the post-accession, Czech had fully adopted a liberal market economy and European clean air pollution standards by developing nuclear-based power plants to meet low carbon emission targets proposed by European Union. The shift of energy platform from coal-fired to nuclear-based power plant was based on two reasons. First, is the high demand of electricity and second is the efficiency and grants from the European budget to support energy availability and reduce dependency from abroad. However, the promotion of the use of electricity from renewable energy sources has been imposed by the European Union.

Compared with fossil fuel, generating electrical power from renewable energy based-sources means high material costs, technology, and operation. However, as a small portion, renewable energy sources can provide electrical power for households, services and average industries. On the other hand, in a large scale, nuclear-based power is still favorable for many European countries, including the Czech Republic. For some reason, nuclear facilities is also a political instrument to dominate electricity markets within Europe and to gain a large profit based on national interest. The use of nuclear-based power in Czech Republic is an important point to examine the transition period, related to energy crisis and how member states respond to energy issues imposed by European Union by shifting their energy policy. ●

## References

### Books

- Andonova, Liliana. B. 2004. *Transnational Politics of the Environment: the European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*. MIT Press: Massachussets.
- Balmaceda, Margarita,. M. 2008. *Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union: Russia's Power Oligarchs' Profits and Ukraine Missing Energy Policy 1995-2006*. Newyork: Routledge.
- Devine-Wright, Patrick,. 2011. *Renewable Energy and the Public: from NIMBY to Participation*. London: Earthscan.
- O'Brennan, John. 2006. *The Eastern Enlargement of the European Union*. Routledge: New York.
- Fagan, Adam. 2004. *Environment and Democracy in the Czech Republic: the Environmental Movements in the Transition Process*. Heltenham: Elgar Publishing.
- Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan: New York.
- Haghighi, Salem, H,. 2007. *Energy Security:The External Legal Relations the European Union with Major Oil and Gas Supllying Countries*. Oregon: Hart Publishing.

- Hendersen, Karen. 1999. *Back to Europe: Central, Eastern Europe and the European Union*. University College London: London.
- McCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Newyork: Palgrave.
- McGiffen, Stephen. 2001. *The European Union: The Critical Guide*. London: Pluto Press.
- Paczynska, Agnieszka. 2009. *State, Labour and Transition to a Market Economy: Egypt, Poland, Mexico and Czech Republic*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Polanecky, Karel and Haverkamp, Jan. 2011. *Energy of the Future: Nuclear Energy in Central and Eastern Europe*. Prague: Heinrich-Boll Stiftung.
- Pusca, Anca. 2004. *European Union: Challenges and Promises on a New Enlargement*. New York: International Debate on Education Association
- Putnam, Robert, D. International Magazines. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games on International Organizations, 42, 3, Summer 1988.
- Vig, Norman, J., and Faure, Michael, G (eds.). 2004. *Green Giants? Environmental Policies in the United States and European Union*. Massachussets: MIT Press.

### Documents

- Panorama of Energy: Energy Statistics to Support EU Policies and Solutions. Eurostat Statistical Books 2009. Retrieved 27 May, 2013 from [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF).
- Commission Staff Working Documents: Concerning Measures to a Security of Gas Supply. Rappeling Directive 2004/67/EC. "The January 2009 Gas Supply Disruption to the EU: An Assesment. [http://ec.europa.eu/energy/strategies/2009/doc/sec\\_2009\\_0977.pdf](http://ec.europa.eu/energy/strategies/2009/doc/sec_2009_0977.pdf), accessed in 30 April 2013.
- Mapping Renewable Energy Pathways Towards 2020: EU Roadmap. European Renewable Energy Council [http://www.repap2020.eu/fileadmin/user\\_upload/Roadmaps/EREC-roadmap-V4\\_final.pdf](http://www.repap2020.eu/fileadmin/user_upload/Roadmaps/EREC-roadmap-V4_final.pdf), accessed in 12 March 2013
- Energy Securities of IEA Countries: The Czech Republic. 2010 <http://www.iaea.org/publications/freepublications/publication/name,30075,en.html>, accessed in 23 April 2013

## **Kajian Asia Tenggara: Antara Narasi, Teori, dan Emansipasi**

Achmad Firas Khudi dan Iqra Anugrah

*Abstrak*

*As an academic discipline, modern Southeast Asian Studies (SEA Studies) faces three main challenges. First of all, there is still a huge gap in scholarship and publication between the West-based and Southeast Asia-based SEA Studies. Secondly, SEA Studies is often in a dilemmatic position between the push for generalization of mainstream social sciences and the anti-causality stance of various strands of Postmodernism. Thirdly, in general there is a decline of SEA Studies in the West especially in North America. However, recent developments in SEA Studies, namely a possibility for an emancipatory SEA Studies, the shifting center of gravity for SEA Studies from North America to Asia-Pacific and the expanding higher education sector in Indonesia might present some opportunities for the development of a Southeast Asia-based SEA Studies in the future.*

### **Pendahuluan**

Apa kabar Kajian Asia Tenggara (KAT)? Setidaknya semenjak naik daunnya KAT terutama di Amerika Serikat (AS) setelah Perang Dunia ke-II (PD II), KAT telah mengalami transformasi dalam arah keilmuan. KAT modern, sebagaimana kajian kawasan yang lain, berawal dari kepentingan kolonial dan geopolitik negara-negara Barat untuk memahami perubahan sosial di berbagai negara Asia Tenggara terutama dalam konteks poskolonial, yang kemudian dalam perkembangannya berupaya untuk memberikan ruang yang lebih besar bagi narasi yang berasal dari Asia Tenggara itu sendiri. Namun masih terdapat tiga tantangan besar KAT dewasa ini.

Pertama, meskipun mulai berkurang, masih terdapat ketimpangan ekonomi-politik dalam hal produksi atau pembentukan pengetahuan mengenai Asia Tenggara antara berbagai pusat KAT di negara-negara maju (AS, Eropa Barat, Australia, Inggris, Jepang, dan Singapura) dan pusat KAT di daerah berkembang di Asia Tenggara. Dengan kata lain, komunitas epistemik KAT masih belum bisa keluar dari medan problematika yang secara gemilang dikemukakan oleh Ariel Heryanto (2007), yaitu "Mungkinkah ada orang Asia Tenggara dalam KAT?". Kedua, sebagai sebuah kajian keilmuan, KAT seringkali berada dalam posisi yang dilematis dalam menghadapi berbagai

perubahan tren dalam diskursus keilmuan, mulai dari kritik terhadap behavioralisme dan empirisme-positivisme yang dominan dalam beberapa segmen ilmu sosial (McVey, 1995), kritik terhadap badai posmodernisme yang terlampau asik dengan perdebatan semantik serta cenderung skeptis terhadap segala kemungkinan untuk melakukan analisa kausalitas dan kritik sosial (Budiman, 2013) hingga kemungkinan upaya untuk melakukan teoretisasi dan generalisasi berdasarkan pengetahuan atau narasi atas suatu kawasan yang juga memperhatikan keberagaman intra-kawasan dan antar kawasan (Chibber, 2013; Kuhonta, et al., 2008). Ketiga, pergeseran “pusat gravitasi” KAT dari AS ke Australia dan beberapa tempat lainnya di Asia (Pepinsky, 2011) serta perkembangan dunia pendidikan tinggi dan akademik di Indonesia terutama dengan meningkatnya berbagai skema beasiswa untuk studi pascasarjana bagi staf pengajar di perguruan tinggi juga akan mempengaruhi arah KAT ke depan, terutama di Asia Tenggara sendiri.

Berdasarkan tiga tantangan di atas, pembahasan kami tentang KAT terbagi menjadi empat bagian. Pertama, sejarah awal perkembangan KAT terutama yang dikembangkan oleh sejumlah negara-negara Barat. Kedua, tentang medan problematika KAT. Problematika tersebut, diantaranya: (a) ketimpangan ekonomi-politik produksi pengetahuan; (b) aspek sosiologi pengetahuan; (c) pengaruh historis KAT terhadap ilmu sosial dan humaniora di Indonesia dewasa ini; (d) dan posisi KAT yang ambivalen dalam hubungannya dengan beberapa paradigma ilmu sosial. Ketiga, refleksi atas perkembangan KAT secara teoritis dan filosofis. Keempat, pembahasan perkembangan masa depan KAT di Indonesia.

### **Sejarah Singkat Kajian Asia Tenggara**

Sebagaimana dikemukakan oleh Thum (2012: 12), KAT awalnya merupakan proyek kolonialisme untuk menaklukkan masyarakat yang dijajahnya. KAT awalnya berkembang di Ecole des Langues Orientales Vivantes yang didirikan di Paris pada tahun 1795, pusat KAT di Leiden University, Belanda didirikan pada tahun 1864 dan School of Oriental and African Studies didirikan di London pada tahun 1917. Baik secara langsung maupun tidak langsung, KAT yang masih beraroma orientalis ini memberikan masukan penting bagi keberlangsungan kolonialisme di Asia Tenggara termasuk penjajahan Belanda di Indonesia.

Pasca PD II, KAT semakin berkembang pesat. Negara-negara Eropa Barat seperti Belanda, Perancis, dan Inggris merupakan kekuatan kolonial yang menjajah Asia Tenggara dan memiliki tradisi keilmuan KAT yang panjang. AS berusaha mengambil peranan yang lebih aktif dalam politik global dalam konteks Perang Dingin (*Cold War*) untuk melawan pengaruh Uni Soviet dan Komunisme dan karenanya terlibat dalam berbagai operasi militer di Asia

Tenggara termasuk Vietnam tentu memiliki kepentingan untuk memahami Asia Tenggara. Dalam perkembangan selanjutnya, beberapa negara-negara lain seperti Australia, Jepang, Singapura, beberapa negara Eropa dan bahkan Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina juga turut mengembangkan pusat KAT mereka masing-masing, tidak terlepas dari kepentingan geopolitik, ekonomi, dan hubungan internasional mendorong negara-negara tersebut untuk membentuk pusat KAT<sup>1</sup>.

Bahkan, beberapa pusat KAT yang berada di Asia Tenggara sendiri, seperti *Institute for Southeast Asian Studies* (ISEAS) di Singapura yang didirikan pada tahun 1971, program interdisipliner KAT di Malaysia yang didirikan pada tahun 1976 dan lembaga KAT yang berafiliasi dengan Akademi Ilmu-Ilmu Sosial Vietnam yang didirikan pada tahun 1973, meskipun didirikan oleh negara-negara Asia Tenggara sendiri, merupakan respon terhadap perubahan dari luar – terutama penarikan pasukan AS dari Vietnam pada tahun 1973 dan kemenangan kubu Komunis di Indocina pada tahun 1975 (Thum, 2012: 12). Sejarah perkembangan KAT semenjak masa kolonialisme hingga masa modern yaitu pasca-1945 dengan begitu menyiratkan satu pertanyaan besar: apakah KAT modern selalu “didefinisikan” oleh pihak luar?

Namun, melihat dan menilai KAT hanya sebagai manifestasi dan proyeksi hegemoni Barat dalam segala bidang merupakan pandangan yang setidaknya terlampau monolitik, jika bukan salah kaprah. KAT, sebagaimana disebutkan oleh McVey (1995: 1) juga menjadi “rumah akademik” bagi berbagai tendensi intelektual kritis dan radikal yang kemudian turut mengkritik berbagai agenda politik luar negeri AS di Asia Tenggara, termasuk Perang Vietnam. Kecenderungan yang sama juga terjadi di kajian kawasan lain, seperti Kajian Timur Tengah, Kajian Amerika Latin, dan Kajian Afrika, yang meskipun disponsori dan didanai oleh pemerintah AS namun menjadi ladang bagi bersemainya para intelektual yang kritis, baik dari Barat maupun dari kawasan-kawasan tersebut sendiri, dengan berbagai kepentingan dan relasi kuasa yang tercermin dalam diskursus kajian kawasan (Kendhammer, 2012).<sup>2</sup> Asia Tenggara sendiri, sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai sejarawan pengkaji Asia Tenggara, secara historis telah memiliki interaksi

1 Tentu terdapat perbedaan antara KAT di negara-negara Barat dengan KAT di Uni Soviet dan Cina. Secara umum, perkembangan KAT modern di Asia Tenggara lebih dibentuk oleh KAT di negara-negara Barat. Namun, bukan berarti tidak ada pengembangan KAT sama sekali di Uni Soviet, Cina dan negara-negara blok Komunis lainnya, meskipun pengembangan KAT di sana cenderung tidak semasif KAT di negara-negara Barat. Berkurangnya kepentingan strategis Uni Soviet dan Cina di Asia Tenggara dimulai pasca peristiwa 1965 di Indonesia. Lihat Hewitt (1982), Horn (1975) dan Mediansky (1984) untuk referensi mengenai perkembangan KAT di Cina dan Uni Soviet dan berkurangnya kepentingan strategis kedua negara tersebut. Komunisme berpengaruh terhadap perkembangan KAT di dua negara tersebut. Kemudian, perlu diingat bahwa para pengkaji KAT di Cina dan Uni Soviet cenderung menulis dalam bahasa sendiri dibandingkan bahasa Inggris, yang tentu berpengaruh terhadap diseminasi KAT dari Uni Soviet dan Cina di Asia Tenggara. Dalam tulisan ini, kami hanya fokus kepada perkembangan KAT di negara-negara Barat.

2 Ini merupakan pemaparan dari seorang ilmuwan politik pengkaji Afrika dalam kuliahnya dapat ditonton di <http://vimeo.com/36505367>

intra-kawasan dan antar kawasan yang cukup lama sebelum kedatangan kolonialisme (Abinales & Amoroso, 2005; Christie, 1995).<sup>3</sup> Tetapi, terlepas dari dimensi kritis sekaligus emansipatoris KAT yang berdasarkan narasi lokal, perkembangan KAT masih belum bisa menjawab satu persoalan utama yang dikemukakan oleh Ariel Heryanto secara gemilang: bisakah dan mungkinkah orang-orang Asia Tenggara sendiri melakukan KAT?

### Medan Persoalan KAT

Pertanyaan di atas setidaknya menyentuh empat persoalan utama dalam KAT: *pertama*, ketimpangan ekonomi-politik produksi pengetahuan KAT antara negara-negara maju dan berkembang; *kedua*, aspek sosiologi pengetahuan dari perkembangan KAT terkait dengan posisi pengkaji KAT lokal dengan KAT; *ketiga*, persoalan bagaimana konteks historis kelahiran KAT mempengaruhi perkembangan KAT hingga sekarang, terutama di Indonesia; *keempat*, posisi KAT yang ambivalen dan dilematis dalam hubungannya dengan arus utama beberapa segmen ilmu sosial yang mengutamakan teoretisasi berdasarkan generalisasi atas parkularitas empirik maupun tren Posmodernisme dalam berbagai variannya (belokan kesejarahan, kebahasaan, maupun kebudayaan)<sup>4</sup> yang tidak selalu selaras dengan penekanan pada narasi yang bersifat lokal merupakan salah satu kecenderungan KAT dan kajian kawasan pada umumnya. Bagian ini akan menguraikan pokok-pokok permasalahan tersebut satu persatu.

Persoalan *pertama* adalah kesenjangan atau ketimpangan “basis ekonomi-politik” dari proses produksi pengetahuan KAT antara negara-negara maju dan berkembang. Ketimpangan ini, telah berlangsung sejak masa kolonial, masih belum sepenuhnya dihilangkan atau setidaknya diminimalisir. Kesenjangan ini baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi proses pembentukan pengetahuan dalam KAT itu sendiri. Karena, sebagaimana halnya berbagai disiplin akademik yang lain, keberlangsungan KAT tidak lepas dari ketersediaan sarana dan infrastruktur pendukung, mulai seperti koleksi buku, jurnal, dan literatur yang mumpuni dan terus diperbaharui, relasi yang baik dan berkesinambungan dengan komunitas epistemik yang menaungi KAT—Asosiasi Studi Asia misalnya, dukungan kelembagaan atas aktivitas keilmuan yang berkaitan dengan KAT, seperti penyediaan cuti akademik dan pembebasan dari kewajiban mengajar (*sabbatical*) yang memungkinkan pengkaji KAT untuk menulis artikel ilmiah dan buku yang komprehensif, dan lain sebagainya. Apabila sumber “basis material” yang

3 Dalam KAT, berbagai literatur sejarah terutama yang membahas mengenai sejarah hubungan antar berbagai entitas politik dan pembentukan negara di Asia Tenggara dan Asia Timur telah menunjukkan interaksi yang panjang antara berbagai entitas politik pranegara-bangsa modern di dua kawasan tersebut sebelum kedatangan kolonialisme.

4 Terjemahan dari istilah *historical, linguistic and cultural turns*. Salah satu pemaparan terlengkap mengenai tren belokan kesejarahan, kebahasaan dan kebudayaan dalam ilmu-ilmu sosial dapat dilihat di Sewell (2005).

memungkinkan tersedianya berbagai sarana dan infrastruktur pendukung KAT adalah pendanaan, maka salah satu sumber permasalahan yang dapat kita identifikasi adalah penurunan dana bagi KAT itu sendiri. Penurunan terutama di AS, Inggris dan Australia terutama semenjak pertumbuhan ekonomi Asia Tenggara mulai menurun semenjak paruh akhir dekade 1990an (Thum, 2012). Penurunan dana untuk KAT di negara-negara tersebut kemudian berimbas tidak hanya pada keberlangsungan KAT di negara-negara tersebut namun juga pada pengembangan KAT di Asia Tenggara sendiri.

Persoalan *kedua* adalah aspek sosiologis dari perkembangan KAT terkait dengan posisi pengkaji KAT lokal dalam KAT. Uraian Heryanto (2007) dan Lowe (2007) secara bernas menjelaskan berbagai problematika yang berkaitan dengan hubungan tersebut dan dampak terhadap prospek pengembangan KAT di Asia Tenggara sendiri. Dalam konteks perkembangan KAT secara umum, Heryanto menunjukkan berbagai masalah yang dihadapi oleh para pengkaji KAT yang berasal dari Asia Tenggara sendiri.

Pertama, status para pengkaji KAT lokal sebagai “orang dalam” (*insider*) dalam masyarakat Asia Tenggara sendiri menjadikan mereka terlampau dan kurang berkualifikasi di saat yang bersamaan—terlampau berkualifikasi dalam hal bahasa, pengalaman tinggal di masyarakat dan pengetahuan atas masyarakat mereka sendiri, namun kurang berkualifikasi dalam hal kemampuan berpikir analitis dan teoretisasi secara akademik (hlm. 79). Karenanya, seorang Thailand atau Indonesia tidak dapat menjadi “ahli Asia Tenggara”, melainkan hanya “ahli Thailand” atau “ahli Indonesia”. Sebaliknya, pengkaji berkebangsaan asing, meskipun hanya mengetahui hal-hal tertentu secara mendalam tentang Asia Tenggara, misalnya industri lukisan di Bali atau pusat-pusat hiburan di Bangkok, dapat menjadi “ahli Asia Tenggara” (hlm. 80).

Kedua, dominasi bahasa Inggris sebagai bahasa pengantar KAT dan kurangnya pemakaian bahasa-bahasa Asia Tenggara sendiri dalam KAT juga menghambat perkembangan KAT untuk menjadi sebuah bidang keilmuan yang lebih “pluralis, inklusif, dan partisipatoris” (hlm. 88). Kritik ini bukan berarti menolak penggunaan bahasa Inggris dalam KAT, melainkan sekedar mengingatkan bahwa berbagai paradigma epistemologis dalam KAT dan ilmu sosial humaniora pada umumnya yang berakar pada bahasa Inggris beresiko “menormalisasi” kesalahpahaman dan misrepresentasi intelektual Asia Tenggara sebagai objek studi (hlm. 89). Oleh karena itu, penguasaan akan bahasa-bahasa Asia Tenggara dan penggunaan serta pemanfaatannya dalam KAT menjadi penting – suatu hal yang diakui oleh Heryanto sendiri menjadi semakin susah belakangan ini (hlm. 90).

Ketiga, dominasi<sup>5</sup> formalitas kelembagaan dan intelektual KAT di negara-negara maju seperti pertanyaan apa yang harus dijawab, data apa yang harus dicari dan metode apa yang harus diikuti, dengan kata lain proses pembentukan diskursus KAT di negara-negara maju, bisa jadi berjarak dengan masyarakat yang dipelajari, jikalau bukan tidak relevan sama sekali. Keempat, masih terdapat beberapa kasus hubungan yang bersifat patronistik antara pengkaji KAT senior terhadap anak didiknya dan pengkaji KAT junior yang lain—misalnya, tekanan dari pengkaji KAT senior untuk mengutip karya-karyanya terhadap pengkaji KAT junior terlepas dari proses *blind peer-review* dan kemungkinan kurang relevannya karya tersebut untuk dikutip (hlm. 94). Senada dengan refleksi Heryanto, analisa Lowe (2007) atas pola kolaborasi antara peneliti asing dan peneliti lokal di Indonesia, Vietnam dan Thailand menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan dan perbedaan persepsi mengenai apa yang menjadi prioritas dalam sebuah proyek penelitian, dalam disiplin sejarah, studi lingkungan dan ekologi, konservasi dan bahkan ilmu-ilmu alam. Dalam sebuah proyek penelitian mengenai konservasi di Pulau Togean misalnya, peneliti Indonesia diharapkan untuk memasok data dan menguasai paradigma, teori dan istilah-istilah dari berbagai literatur Euro-Amerika, sedangkan hal yang sebaliknya seringkali tidak dilakukan oleh rekan peneliti asing mereka (hlm. 113). Berdasarkan narasi Heryanto dan Lowe, secara umum tidaklah berlebihan untuk menyimpulkan bahwa posisi peneliti KAT lokal dalam KAT sendiri, terutama peneliti KAT lokal yang mengkaji negaranya sendiri, sesungguhnya sangat problematis. Tentu saja, persoalan ini bukan hanya dihadapi oleh KAT, tetapi juga berbagai disiplin lainnya dalam ilmu sosial dan humaniora terutama dalam tradisi kajian kawasan, di mana selalu ada ketimpangan struktural dan relasi kuasa antara peneliti dan masyarakat yang dipelajari, terutama dalam konteks poskolonial.

Persoalan *ketiga* adalah konteks kelahiran KAT, dan kajian kawasan secara umum, yang sedikit banyak mempengaruhi perkembangan KAT pasca kelahirannya. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward Said (1979), pada awalnya pengetahuan dan gambaran tentang “Timur” dan “yang Liyan” (*the Other*) merupakan proyeksi kekuasaan Barat. Dengan kata lain, sejarah awal KAT tidak lepas dari sejarah upaya kolonialisme Barat di Asia Tenggara melalui diskursus dan pengetahuan tentang masyarakat yang dijajahnya. Namun, sebagaimana disebut di atas oleh McVey (1995), menganggap KAT secara inheren adalah disiplin ilmu yang berorientasi orientalis dan konservatif bisa jadi terlampaui simplistik karena para pengkaji KAT sendiri

---

5 Kami menggunakan istilah “dominasi” dan bukan “hegemoni” untuk menunjukkan bahwa dominannya formalitas kelembagaan dalam KAT, terutama masih bergantungnya KAT terhadap universitas dan lembaga-lembaga yang terkait dengannya tidak serta merta menghambat pertumbuhan KAT di luar universitas. Heryanto (2007) sendiri memberikan contoh yang baik dalam tulisan mengenai bagaimana berbagai jurnal akademik/ilmiah tentang Kajian Asia seperti *Inter-Asia Cultural Studies* dan *Traces* berusaha mengundang dan mempromosikan kontribusi tulisan dan karya-karya lainnya dari pengkaji Asia yang berbasis di Asia dan/atau berbasis di luar institusi universitas.

justru melawan dua tendensi tersebut. Para pengkaji KAT sendiri, setidaknya generasi awal seperti Georger McTurnan Kahin, Benedict Anderson, dan Ruth McVey, bisa dibilang merupakan bagian dari generasi intelektual Kiri Baru (*New Left*) yang juga menjadi bagian dari gerakan hak-hak sipil dan oposisi terhadap Perang Vietnam di AS di tahun 1960-an.

Tetapi, upaya dari para pengkaji KAT ini justru menjadi semacam persoalan baru: KAT sebagai sebuah disiplin ilmu akhirnya didefinisikan *dari luar*. KAT menjadi semacam diskursus perlawanan atau negasi terhadap penggunaannya untuk kepentingan kolonialisme dan kebijakan luar negeri Barat yang dianggap oleh para pengkaji KAT sebagai imperialistis misalnya Perang Vietnam, namun perumusan KAT sebagai diskursus perlawanan tersebut hanya dapat dimungkinkan dengan adanya eksistensi kemungkinan penggunaan pengetahuan yang bersumber dari KAT untuk kepentingan politik luar negeri yang ekspansionis *dari luar*. Bahkan, upaya beberapa karya historiografi alternatif tentang sejarah Asia Tenggara yang mengupas relasi kuasa (Anderson, 1978; Winichakul, 1994) atau membawa pendekatan “sejarah dari bawah”<sup>6</sup> (*history from below*) (Larkin, 1982; McCoy, 1982) dari beberapa pengkaji KAT juga sedikit banyak terdefiniskan dalam hal kritik dan oposisi mereka terhadap historiografi nasionalis yang elitis.

Tentu persoalan ini bukan saja dihadapi oleh KAT Kajian Asia Selatan dan studi *subaltern* misalnya (Guha & Spivak, 1988), yang menginspirasi studi poskolonial, juga menghadapi persoalan serupa - eksistensinya terdefiniskan oleh kritik mereka atas historiografi nasionalis-elitis. Tanpa bermaksud mengurangi potensi emansipatoris dari KAT dan kajian kawasan pada umumnya terutama dalam hal memberi suara kepada masyarakat yang dipelajarinya, mungkin diperlukan orientasi baru dalam KAT yang mampu melampaui karakter KAT sekedar sebagai kritik dan oposisi terhadap proyek orientalisme dan kolonialisme menuju perumusan solusi atas ekkses dari dua proyek tersebut.

Persoalan *keempat*, yang terakhir namun tidak kalah penting, adalah posisi KAT yang ambivalen dan dilematis dalam berbagai tren dalam ilmu sosial humaniora. Terutama antara dorongan generalisasi yang menjadi ciri khas dalam beberapa segmen dalam ilmu sosial dan Posmodernisme dan berbagai variannya. Masa awal perkembangan KAT modern dan kajian kawasan pada umumnya ditandai dengan posisi yang ambivalen terhadap paradigma arus utama beberapa segmen ilmu sosial di AS, terutama

6 Pendekatan “Sejarah Dari Bawah” atau *History from Below* merupakan pendekatan historiografi yang mengalihkan perhatian dari penulisan sejarah yang berpusat pada “orang-orang besar” seperti pemimpin politik dan elit pada umumnya ke “orang-orang biasa” seperti buruh, petani, perempuan dan segenap kelompok *subaltern* lainnya. Salah satu contoh representasi terbaik dari pendekatan ini adalah karya klasik E.P. Thompson (1964), *The Making of the English Working Class*.

behavioralisme<sup>7</sup> dan empirisisme-positivisme<sup>8</sup>. KAT, yang mementingkan narasi dan pemahaman sejarah, dianggap hanya sebagai pelengkap bagi para ilmuwan dengan paradigma arus utama behaviorisme yang mementingkan generalisasi atas berbagai partikularitas empirik yang tercerabut dari konteks dan kesejarahannya. Paradigma seperti ini seringkali bertabrakan atau tidak serta merta sejalan dengan sensitivitas akan bagaimana kontijensi sejarah dan spesifitas lokal berimplikasi pada kondisi terkini suatu masyarakat.

Disisi lain, KAT juga mengalami ketegangan dalam hubungan dengan apa yang bisa disebut secara generik sebagai 'badai posmodernisme'. Paradigma posmodernisme, yang sedikit banyak berimplikasi kepada penolakan atas upaya-upaya membuat hubungan kausalitas *yang dibawa ke titik ekstrim* atas nama resistensi terhadap paradigma apapun yang menawarkan suatu bentuk 'totalitas' gagasan dengan dalih pembelaan terhadap 'yang Liyan' juga tidak serta merta disambut oleh para pengkaji KAT yang mempromosikan kajian konektif atau komparatif dengan kawasan lain, pengkaji KAT yang berlatar belakang ilmu sosial yang meskipun tidak selalu Behavioralis namun masih berpegang pada asumsi bahwa hubungan kausalitas dapat dirumuskan dan para pengkaji KAT yang berargumen bahwa dalam dalih pembelaannya atas 'yang Liyan', Posmodernisme sesungguhnya sangatlah esensialis dan karenanya mengaburkan berbagai keragaman dan spesifitas kultural dan geografis dari apa-apa yang dikategorikan sebagai 'yang Liyan'.

### Refleksi Teoretik Perkembangan KAT

Menanggapi empat masalah utama yang KAT, kami berargumen bahwa terdapat empat jawaban terhadap permasalahan tersebut. *Pertama*, menurunnya pendanaan untuk KAT di Amerika Utara dan Eropa bisa dibilang memberi kesempatan bagi pengembangan KAT di luar Amerika Utara dan Eropa. *Kedua*, berdasarkan pengalaman para pelaku dan pengkaji KAT, perkembangan KAT ke depan dapat lebih sensitif terhadap aspek sosiologis yang menyangkut hubungan antara KAT dengan masyarakat yang dipelajarinya. *Ketiga*, KAT, seperti kajian kawasan yang lain, dapat bergerak lebih jauh dan melampaui konteks kelahiran yang membentuk

7 Behavioralisme, secara garis besar dapat dipahami sebagai upaya memahami politik dengan fokus utama kepada perilaku aktor-aktor sosial-politik merupakan reaksi terhadap dominannya institusi kelembagaan yang dianggap abai pada kenyataan empirik di lapangan. Dalam konteks yang lebih besar, kita dapat menempatkan Behavioralisme sebagai bagian dari tren empirisisme-positivisme dalam ilmu-ilmu sosial. Untuk penjelasan yang cukup singkat, baik dan jelas tentang behaviorisme dapat dilihat di Farr (1995).

8 Kami menggunakan istilah 'empirisisme-positivisme' untuk menunjukkan kesinambungan antara empirisisme dan positivisme secara umum. Empirisisme-positivisme dapat dipahami sebagai sebuah paradigma ilmu sosial yang mengutamakan generalisasi atas berbagai partikularitas empirik yang cenderung abai pada dimensi kesejarahan, konteks dan relasi kuasa dari suatu fenomena sosial. Dari segi filsafat ilmu, empirisisme-positivisme merupakan pengaruh fisika Newtonian dalam variannya yang mekanistik dan menekankan pada prediktabilitas dalam ilmu-ilmu sosial, contohnya model kausalitas suksesi Humean. Untuk referensi lihat Farr (1988).

hingga kini menuju kajian kawasan yang ilmiah namun emansipatoris di saat bersamaan. *Keempat*, KAT secara teoretik dapat memposisikan diri sebagai kajian kawasan yang peka terhadap keragaman kawasan sekaligus mampu membuat generalisasi tanpa harus jatuh kepada generalisasi ala arus utama behavioralisme dan empirisisme-positivisme dalam ilmu sosial maupun anti-kausalitas ala posmodernisme dan beberapa tradisi dalam kajian humaniora.

*Pertama*, menurunnya pendanaan dan berbagai jenis sumber daya lainnya untuk studi KAT di berbagai pusat-pusat tradisional KAT terutama di Amerika Utara di satu sisi memang menjadi tantangan bagi pengembangan KAT di pusat-pusat tradisional tersebut. Namun, di sisi lain, ini menjadi semacam berkah atau kesempatan bagi berbagai pusat KAT di tempat lain termasuk di Asia sendiri. Berbagai data di lapangan sekaligus refleksi pengalaman penulis sendiri mengonfirmasi pengamatan tersebut. Di Amerika Utara, khususnya AS, kebijakan ekonomi-politik neoliberal yang berorientasi kepada penyelerasan dunia pendidikan tinggi dan prinsip-prinsip pasar yang dicanangkan selama tiga dekade terakhir semenjak masa kepresidenan Ronald Reagan telah mengakibatkan penurunan dana untuk pendidikan tinggi terutama untuk jurusan-jurusan ilmu sosial dan humaniora (Giroux, 2002).

Ini juga berimplikasi kepada penurunan dana untuk berbagai jenis kajian kawasan termasuk KAT yang mencapai puncak pada tahun 2011. Pendanaan pemerintah federal untuk kajian kawasan yang berada dalam payung *Title VI Programs*<sup>9</sup> (selanjutnya *Title VI*) yang dikelola oleh Departemen Pendidikan AS (US Department of Education, 2011), mengalami pemangkasan anggaran yang cukup besar. Pada tahun 2011, pendanaan *Title VI* dipangkas sebesar US\$ 50 juta atau sekitar 40% disusul dengan pemangkasan dana sebesar 2% di tahun 2012 (National Humanities Alliance, 2013).

Pemangkasan pendanaan *Title VI* tentunya memiliki implikasi yang sangat besar dalam berbagai dimensi KAT, terutama pada aspek keberlangsungan kelembagaan dan kesehatan finansial berbagai pusat KAT di AS. Karenanya, Asosiasi Kajian Asia (*Association for Asian Studies*) telah menggalang berbagai upaya untuk menekan Kongres AS untuk meningkatkan kembali pendanaan untuk Kajian Asia termasuk KAT (*Association for Asian Studies*, n.d.). Tantangan ini sesungguhnya tidak hanya dihadapi oleh Kajian Asia dan KAT saja, melainkan oleh berbagai kajian kawasan yang lain, seperti Kajian Afrika (*African Studies Association*, 2013) dan Kajian Slavik, Eropa Timur dan Eurasia (Adams, 2013).

Pemangkasan dana ini bahkan sangat mempengaruhi berbagai pusat kajian kawasan yang memiliki tradisi panjang. Berbagai pusat kajian kawasan di Harvard University misalnya terpaksa harus mencari sumber pendanaan

---

9 *Title VI Programs* adalah pendanaan pemerintah federal untuk berbagai studi kajian kawasan di Amerika Serikat.

alternatif selain pendanaan dari pemerintah federal seperti sumbangan pribadi dan pendanaan tambahan dari administrasi Harvard University sendiri (Jain & Wu, 2012). Contoh lain, pusat Kajian Asia terkemuka East-West Center (EWC) yang bermarkas di University of Hawaii at Manoa dan didirikan dengan mandat pemerintah federal misalnya juga mengalami pemangkasan dana - meskipun baru-baru ini permohonan EWC untuk dana tambahan telah disetujui oleh sebuah komite di Senat AS (Honolulu Star Advertiser, 2013).

Pengalaman pribadi penulis dalam menempuh studi di dua universitas di AS dengan tradisi KAT yang cukup panjang juga menunjukkan pentingnya pendanaan *Title VI* bagi keberlangsungan pusat KAT. Di Ohio University misalnya, selama beberapa tahun terakhir pusat KAT Ohio University tidak lagi mendapat jatah pendanaan *Title VI*, yang menyebabkan pusat KAT-nya terpaksa harus dilebur ke dalam pusat Kajian Asia meskipun tetap memiliki otonominya sendiri (Ohio University, n.d.). Di sisi lain, pusat KAT di Northern Illinois University, tempat penulis belajar sekarang, cukup aktif dan hidup karena mendapat sokongan pendanaan *Title VI*. Meskipun perlahan-lahan terdapat upaya untuk menaikkan anggaran *Title VI*, secara umum dapat dikatakan bahwa tren KAT di Amerika Utara termasuk pendanaannya menurun dibandingkan beberapa dekade yang lalu.

Tetapi, sebagaimana disebutkan di atas, fenomena ini menjadi semacam peluang bagi pusat-pusat KAT di luar Amerika Utara,<sup>10</sup> seperti Australia, Jepang dan Singapura, yang kemudian dimanfaatkan baik oleh mereka untuk mengembangkan KAT secara pesat. Di Australia misalnya, meskipun terjadi tren penurunan minat untuk studi-studi Indonesia (Hyland, 2012), secara garis besar dapat dikatakan bahwa Australia mungkin telah menyalip Amerika Serikat (AS) sebagai pusat kajian Indonesia dalam tradisi kajian kawasan. Menurut Pepinsky (2011), mengutip pernyataan Edward Aspinall, salah satu Indonesianis terkemuka, pusat produksi pengetahuan kajian tentang Indonesia khususnya politik Indonesia telah berpindah dari AS ke Australia (hlm. 2). Kemudian, baru-baru ini pemerintah federal Australia kembali mengucurkan dana sebesar \$AUS 15 juta untuk membangun pusat kajian Indonesia baru yang bernama *the Australian Centre for Indonesia Studies* yang berpusat di Monash University dengan cabang di University of Melbourne, Australian National University dan CSIRO (*Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation*), akademi sains nasionalnya Australia (ABC Radio Australia, 2013). Di Singapura, berbagai pusat studi yang fokus kepada kajian Asia termasuk KAT seperti ISEAS (*Institute for Southeast Asian Studies*, n.d.) ARI (*Asia Research Institute*, n.d.)<sup>11</sup> di NUS

10 Perkembangan KAT di Benua Eropa, terutama Eropa Barat, bisa dikatakan mengikuti kecenderungan perkembangan KAT di Amerika Utara. Lihat laporan majalah tempo mengenai perkembangan KAT di Eropa Barat di Tempo (2011).

11 Lihat <http://www.ari.nus.edu.sg/>

(*National University of Singapore*) dan RSIS (*Rajaratnam School of International Studies*, n.d.)<sup>12</sup> di NTU (*Nanyang Technological University*) berkembang pesat selama beberapa dekade terakhir dalam berbagai lini – mulai dari publikasi, skema, pelatihan penelitian, pengembangan berbagai skema penelitian dan fasilitas periset tamu, hingga pengembangan program pascasarjana. Bahkan, berbagai kelompok kerja riset yang khusus mengkaji Indonesia (*Asia Research Institute*, n.d.; *Indonesia Programme*, n.d.)<sup>13</sup> juga berkembang di pusat-pusat studi tersebut. Di Jepang, selain ekspansi dari berbagai pusat KAT yang sudah mapan seperti pusat KAT di *Kyoto University*, proses internasionalisasi pendidikan tinggi di Jepang yang berlangsung cukup pesat selama beberapa tahun terakhir ini (*ICEF Monitor*, 2013; *Yonezawa*, 2009) juga berimbas ke internasionalisasi berbagai program studi di universitas-universitas Jepang, termasuk program studi KAT dan publikasi tentang KAT dalam bahasa Inggris (*Center for Southeast Asian Studies Kyoto University*, 2012; 2013; *Network for Southeast Asian Studies*, n.d.)<sup>14</sup>. Pesatnya perkembangan KAT di negara-negara tersebut juga didukung oleh proses regenerasi sarjana dan pengkaji KAT, yang sepertinya berlangsung agak lambat di kampus-kampus Amerika Utara.<sup>15</sup> Berbagai penjelasan di atas secara garis besar menunjukkan bahwa seiring dengan penurunan studi KAT di Amerika Utara, studi KAT di negara-negara lain yang terletak di kawasan Asia-Pasifik berkembang cukup pesat.

*Kedua*, berbagai permasalahan sosiologis yang terkait dengan KAT sebagai sebuah disiplin ilmu sesungguhnya menjadi sebuah pesan bagi KAT untuk lebih sensitif terhadap permasalahan tersebut terutama dalam konteks hubungan KAT dengan masyarakat yang dipelajarinya. Beberapa pesan yang dapat diambil dari pemaparan Heryanto dan Lowe antara lain adalah pertama, pentingnya memungkinkan dan membina hubungan yang lebih egaliter antara pengkaji KAT senior dan junior maupun pengkaji KAT Barat dan lokal. Kedua, tantangan yang lebih berat adalah bagaimana membawa potensi hubungan yang egaliter tersebut tidak hanya di level personal namun juga kelembagaan – terutama dalam hal mempromosikan riset tentang KAT di lembaga-lembaga yang berasal dan berbasis di Asia Tenggara sendiri.

12 Lihat <http://www.rsis.edu.sg/>

13 Lihat [http://www.ari.nus.edu.sg/article\\_view.asp?id=336](http://www.ari.nus.edu.sg/article_view.asp?id=336) dan [http://www.rsis.edu.sg/Indonesia\\_Prog/index.asp](http://www.rsis.edu.sg/Indonesia_Prog/index.asp)

14 Contohnya adalah dua terbitan berbahasa Inggris dari *Center for Southeast Asian Studies* di *Kyoto University* yaitu *Jurnal Southeast Asian Studies* (<http://englishkyoto-seas.org/>) dan *website Kyoto Review of Southeast Asia* (<http://kyotoreview.org/>).

15 Hal ini lebih merupakan observasi pribadi penulis dibandingkan analisa yang mendalam mengenai proses regenerasi dan rekrutmen pengkaji KAT baru di berbagai departemen ilmu sosial dan humaniora di kampus-kampus Amerika Utara terutama AS. Namun, bukan berarti tidak terdapat generasi baru pengkaji KAT di kampus-kampus tersebut. *Northern Illinois University*, *Ohio University*, *Cornell University*, *Arizona State University*, *University of Chicago*, *University of Oregon* dan *University of British Columbia* adalah beberapa contoh kampus-kampus di Amerika Utara yang melakukan regenerasi dalam KAT dengan merekrut para pengkaji KAT muda di berbagai program ilmu sosial dan humaniora mereka.

Dalam kaitannya dengan poin pertama dan kedua, perkembangan di KAT sendiri menunjukkan kemungkinan untuk mempromosikan pola hubungan yang lebih egaliter tersebut, terutama dengan meningkatnya profil dan produktivitas beberapa pengkaji KAT yang berasal dari Asia Tenggara sendiri.<sup>16</sup>

Tantangan *ketiga* dan dapat dibilang paling berat adalah bagaimana agar KAT bisa lebih relevan bagi masyarakat yang dipelajarinya secara langsung dan memungkinkan masyarakat yang dipelajari juga menjadi subyek dan bukan sekedar obyek dalam proses pembelajaran tersebut.<sup>17</sup> Persoalan ini tentu bukan saja dihadapi oleh KAT – berbagai kajian kawasan dan disiplin ilmu sosial humaniora yang lain juga mengalami permasalahan serupa. Pembahasan ini juga berkaitan dengan jawaban yang ketiga tentang pentingnya KAT untuk dapat bergerak melampaui konteks kelahirannya sebagai sebuah diskursus konter-hegemonik atas diskursus lama kajian kawasan yang bernuansa orientalis menjadi sebuah diskursus kawasan yang ilmiah namun emansipatoris di saat yang bersamaan.

*Keempat* dan yang terakhir adalah kemungkinan bagi KAT untuk merumuskan posisi teoretik yang dapat peka terhadap konteks historis dari Asia Tenggara serta keberagaman dan spesifitas kultural dan geografis yang bersifat intra-kawasan maupun antar kawasan tanpa terjebak oleh generalisasi empiris yang ahistoris maupun posisi anti-kausalitas dan anti-generalisasi yang ekstrim. Posisi KAT yang ambivalen dan dilematis terhadap dua tren besar dalam ilmu sosial-humaniora ini telah diprediksi dan dianalisa dengan sangat baik oleh Curaming (2006), Jackson (2003a; 2003b) dan McVey (1995). McVey (1995), seorang veteran dalam KAT, mencoba membahas KAT dalam hubungannya dengan arus utama ilmu sosial di AS, dan berpendapat bahwa kedepannya kajian-kajian yang menarik tentang Asia Tenggara akan muncul dari kajian ilmu sosial dan humaniora yang memakai pendekatan historis dan antropologis, kajian humaniora terutama kajian gender dan studi ekologi atau lingkungan, dan pendekatan ekonomi-politik dalam melihat dampak kapitalisme di Asia. Dalam kaitannya dengan tren Posmodernisme, Jackson (2003a; 2003b) menganjurkan sekaligus mengkritik pendekatan Posstrukturalis<sup>18</sup> dalam KAT.

16 Studi Indonesia dalam KAT, kita mengenal Ariel Heryanto (profesor di Australian National University) dan Vedi Hadiz (profesor di Murdoch University), sedangkan untuk studi Thailand dalam KAT kita mengenal Thongchai Winichakul (profesor di University of Wisconsin-Madison) yang sekarang menjadi Presiden Asosiasi Kajian Asia (*Association for Asian Studies*).

17 Pelan-pelan ini sudah dilakukan misalnya oleh beberapa lembaga dan pengkaji KAT di Asia Tenggara. Lihat catatan kaki nomor 6 mengenai hal ini. Promosi riset dengan pendekatan aksi dan partisipatoris (PAR, *Participatory Action Research*) juga mungkin dapat membantu mempromosikan KAT yang ilmiah namun juga emansipatoris.

18 Jackson menggunakan istilah 'posstrukturalis' dalam artikelnya. Dalam konteks ini, kami menggunakan istilah posstrukturalis dan posmodernis secara bergantian untuk merujuk kepada hal yang sama. Meskipun kami sadar akan perbedaan di antara kedua istilah tersebut, pembahasan tersebut berada di luar jangkauan artikel ini.

Menurut Jackson, pendekatan posmodernisme atau pos-strukturalisme memiliki potensi yang amat besar dalam melakukan kritik atas pendekatan atau kerangka keilmuan yang sudah mapan sekaligus sebagai paradigma riset. Namun, Jackson tetap mengkritik kecenderungan posstrukturalisme yang melihat 'yang Liyan' secara esensial. Bagi Jackson, pendekatan posstrukturalis harus peka terhadap realitas empirik di lapangan terutama perbedaan spasial-kultural antara Barat (Eropa dan AS) dengan Timur (Asia Tenggara), antara negara-negara dalam Asia Tenggara sendiri dan bahkan antara tempat dan entitas kultural di dalam satu negara atau lokalitas tertentu. Menanggapi Jackson, Curaming (2006) berpendapat bahwa posstrukturalisme dan kajian kawasan justru susah dipadukan karena perbedaan dua posisi epistemologis dua pendekatan tersebut akan menegasikan atau menihilkan satu sama lain. Menurut Curaming, posstrukturalisme baru bermanfaat dalam hal 'dekonstruksi' perspektif-perspektif yang sudah mapan dalam kajian kawasan, namun ia tidak atau belum bermanfaat dalam hal 'rekonstruksi' pasca pengkajian ulang berbagai perspektif yang sudah mapan tersebut.

Menanggapi berbagai perdebatan tersebut, kami mencoba menawarkan suatu posisi teoretik alternatif: KAT secara teoretik dapat memposisikan dirinya sebagai kajian kawasan yang peka terhadap keragaman kawasan sekaligus mampu membuat generalisasi tanpa harus terjebak dalam tendensi empirisisme-positivisme maupun posmodernisme.<sup>19</sup> Pertama-tama, untuk lebih memahami ambivalensi KAT dalam menghadapi berbagai tren keilmuan ini, kita perlu menempatkannya dalam kerangka Kuhnian (Kuhn, 1970) terutama dalam analisisnya atas perkembangan 'sains normal'. Kuhn berpendapat bahwa sains normal merujuk kepada suatu pemahaman akan sains sebagai bangunan dan susunan-susunan pengetahuan yang berdasarkan kepada konvensi-konvensi (intersubjektif) dalam suatu disiplin pengetahuan. Beberapa contoh sains normal adalah berbagai cabang dalam ilmu alam (biologi, kimia, dan fisika). Dalam kaitan dengan ilmu sosial, terdapat suatu masa di mana ilmu sosial, terutama beberapa tendensi dalam ilmu politik, ekonomi dan sosiologi, memiliki "kecemburuan" untuk menjadi sains normal seperti ilmu alam terutama dalam versi newtonian-mekanistik (Farr, 1988). Hal ini juga yang menjelaskan kecenderungan empiris-positivis dalam ilmu-ilmu sosial. Dengan demikian Kuhn berupaya menunjukkan 'sisi sosial' dari apa-apa yang disebut sebagai sains normal. Menurut Kuhn, pergeseran paradigma juga memiliki kecenderungan intersubjektif, dan karena perubahan praktek dan konvensi dalam sains normal bisa jadi lebih dipengaruhi oleh suatu perubahan kultur keilmuan (dari empirisisme-positivisme ke posmodernisme) dari para ilmuwan itu sendiri atau perubahan

19 Kritik kami atas empirisisme-positivisme sekaligus posmodernisme dan rumusan teoretik alternatif yang kami tawarkan ada baiknya dibaca sebagai kritik dan rumusan teoretik dari perspektif pengkaji ilmu sosial. Kritik dan rumusan teoretik yang bersifat filosofis dan yang lainnya berada di luar jangkauan tulisan ini.

sosial-politik dari luar yang nyata (dari kolonialisme ke kepentingan geopolitik Barat pasca-PD II) alih-alih oleh suatu lompatan atau terobosan keilmuan yang nyata dalam sains normal. Pergeseran tema dan kajian riset terjadi terkadang bukan karena berbagai pertanyaan dalam tema dan kajian sebelumnya terjawab, melainkan karena terdapat suatu dorongan lain.

Argumen yang senada juga diungkapkan oleh Berger dan Luckmann (1979) yang membahas proses-proses sosial yang melibatkan produksi pengetahuan di dalam masyarakat dan karenanya pengetahuan, terutama ilmu-ilmu sosial, tidak selalu bebas dari unsur-unsur subyektivitas nilai, kepentingan, dan relasi kuasa. Analisa dan posisi teoretik mengenai relasi kuasa dalam pembentukan diskursus yang lebih eksplisit diutarakan oleh Foucault (1995). Foucault menggambarkan kekuasaan dan kekuatan untuk menghukum bergantung kepada pengetahuan. Dengan kata lain, pengetahuan sesungguhnya merupakan turunan atau derivasi dari kuasa. Kritik yang ekstensif atas relasi kuasa tersebut juga yang memungkinkan "pemberontakan oleh pengetahuan yang ditaklukkan" (*insurrection of subjugated knowledges*) (Foucault, 2003, hlm. 6-7) yang juga dirumuskan oleh Spivak (1988) dengan pertanyaan "bisakah *Subaltern* berbicara? (bagi dirinya sendiri?) (*can the Subaltern speak?*).

Berangkat dari berbagai kritik tersebut, perlu dicatat bahwa analisa kami bukan berarti melegitimasi posisi 'anti-sains', namun sekedar menggambarkan bagaimana aktivitas-aktivitas ilmiah tidak lepas dari dimensi sosial yang inheren didalamnya. Pada titik ini, posisi kritik kami lebih dekat dengan tradisi Kuhnian dan Bergerian dan bersimpang jalan dengan posisi Foucaultian. Dalam pandangan kami, perlu dibedakan antara penggunaan sains untuk kepentingan orientalisme, kolonialisme dan imperialisme dengan posisi anti-sains. Setidaknya ada tiga alasan melegitimasi tawaran posisi teoretik kami untuk KAT. Pertama, mengutip Wood (2002), perlu dibedakan antara sisi positif modernitas dan sisi eksploitatifnya yang terwujud dalam kapitalisme (hlm. 182-183).

Banyak proyek-proyek modernitas pencerahan yang bersifat non-absolutis dan non-kapitalis (hlm. 183) dan karenanya non-eksploitatif. Hal-hal seperti universalitas yang anti-privilese, nilai-nilai emansipasi universal yang tidak hanya eksklusif untuk kelas borjuis yang juga sudah diutarakan oleh figur-figur awal pencerahan seperti Condorcet adalah contoh potensi universalis emansipatoris yang masih relevan dari proyek pencerahan (hlm 185-186). Kesalahan utama posmodernisme, menurut Wood, adalah kecenderungannya untuk menyamakan modernitas dengan masyarakat borjuis dengan kapitalisme (hlm. 190). Karenanya posmodernisme abai bahwa aspek-aspek destruktif dari 'proyek pencerahan' sesungguhnya berasal dari kapitalisme yang merupakan produk dari epos sejarah tertentu dan bukan seluruh aspek dari Pencerahan dan modernitas (hlm. 190-192).

Kedua, senada dengan Budiman (2013), beberapa fitur dari posmodernisme seperti tendensi anti-sains, perhatian dan keasyikan yang terlampau berlebihan dengan perdebatan semantik dan kemungkinannya memicu sikap asosial di kalangan ilmu sosial humaniora adalah alasan lain bagi kita untuk mengembangkan KAT yang bersifat kritis namun tidak anti-sains, emansipatoris namun juga tidak takut untuk mencoba melakukan analisa seobyektif mungkin dan berani mengeneralisir tanpa abai atas partikularitas empiris, historis, kultural dan geografis.

Ketiga, posisi teoretik yang kami tawarkan juga dimungkinkan dengan berbagai kritik terhadap tendensi anti-sains dan obskurantis dari pendekatan posmodernis dan berbagai turunannya seperti yang dipaparkan oleh Chibber (2013). Secara ringkas, tesis utama dalam kritik karya Chibber terhadap arah perkembangan studi poskolonial dan subaltern dalam kajian Asia Selatan adalah alih-alih memahami “sejarah dari bawah” seperti pemberontakan petani dan kelompok *subaltern* dan dampak modernitas dan kapitalisme dalam partikularitas kulturalnya masing-masing, dua hal tersebut perlu dipahami dalam upaya generalisasi.

Dengan kata lain, kita perlu melihat berbagai fragmen “sejarah dari bawah” seperti studi-studi tentang petani sebagai bagian dari gugusan peristiwa perlawanan dan aspirasi yang universal yang juga berkaitan dengan berbagai upaya perlawanan kaum buruh dan petani di Barat misalnya dan dampak kapitalisme di berbagai belahan dunia sebagai tendensi universalisasi dari kapital (*universalizing tendency of capital*) meskipun tendensi tersebut dapat mengakibatkan dampak-dampak yang berbeda di berbagai tempat, tentunya tanpa harus dalam bias eurosentris dan orientalis.

Pada akhirnya, tawaran teoretik kami untuk KAT menjadi suatu alternatif yang dapat dipertimbangkan jika dibandingkan dengan dua pilihan sebelumnya: antara abai dengan konteks historis dan relasi kuasa yang terdapat dalam disiplin pengetahuan termasuk KAT atau meneruskan kecenderungan anti-kausalitas dan anti-sains yang ekstrim—keduanya berujung kepada kesia-siaan dari seluruh upaya ilmu sosial humaniora termasuk KAT yang telah dibangun selama ini. Lagipula, tawaran teoretik kami bukanlah sekedar wacana: sekelompok ilmuwan politik muda pengkaji KAT misalnya (Kuhonta, et al., 2008), telah menghasilkan satu volume bunga rampai tulisan yang menunjukkan bahwa upaya teoretisasi dan generalisasi dalam ilmu politik yang diilhami oleh pengetahuan dan sensitivitas tentang Asia Tenggara sebagai suatu kawasan adalah hal yang mungkin. Dalam konteks paradigma ilmu sosial, posisi teoretik ini juga dilegitimasi oleh Flyvbjerg (2001) yang memberikan landasan epistemologis untuk dalil keilmiah ilmu sosial yang tidak kurang daya emansipatorisnya yang dia sebut sebagai paradigma *phronetik*.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Istilah paradigma *phronetik* yang dipakai oleh Flyvbjerg berasal dari istilah *phronesis* yang

### Masa Depan KAT di Indonesia

Namun demikian, satu pertanyaan besar belum terjawab: bagaimana dengan nasib dan masa depan KAT di Asia Tenggara itu sendiri, terutama di negara-negara berkembang di Asia Tenggara khususnya Indonesia? Secara historis, Belanda dapat dibilang sebagai salah satu penjajah yang paling enggan memperkenalkan modernitas ke tanah jajahannya terutama dalam hal pendidikan tinggi khususnya ilmu-ilmu sosial (Cribb, 1999; Heryanto, 2012). Di Filipina, ketika University of the Philippines didirikan tahun 1908, dua dari tiga fakultas yang paling awal dibentuk adalah Fakultas Kebudayaan dan Fakultas Kesenian, sedangkan di Thailand, fakultas kebudayaan dan ilmu-ilmu sosial termasuk fakultas tertua di Chulalongkorn University yang didirikan tahun 1917 dan Thammasat University yang didirikan tahun 1934, mendahului Indonesia yang baru membuat fakultas serupa di tahun 1949 di Universitas Gadjah Mada.

Perkembangan ilmu-ilmu sosial humaniora di masa Orde Baru yang cenderung anti atas segala sesuatu yang dianggap bertentangan dengan pemerintah dan diskursus pembangunannya, seperti teori-teori kritis, analisa kelas dan Marxisme juga turut menghambat pengembangan ilmu sosial dan humaniora (Hadiz & Dhakidae, 2005), termasuk yang berkaitan dengan KAT.

Selain preseden historis ini, ironisnya lagi, Indonesia, sebagai negara terbesar di Asia Tenggara yang menjadi salah satu objek kajian utama dalam KAT dan sedang giat-giatnya mengembangkan pendidikan tingginya justru agak ketinggalan dalam pengembangan KAT. Setidaknya ada beberapa alasan tambahan yang dapat menjelaskan ironi ini, yaitu kesenjangan ekonomi-politik dalam proses produksi pengetahuan tentang Asia Tenggara antara Indonesia dan pusat-pusat KAT di negara maju. Selain itu, naiknya anggaran untuk pengembangan pendidikan tinggi yang tidak disertai dengan naiknya kemampuan pengelolaan dana, administrasi dan sumber daya manusia, pengembangan KAT yang masih terhambat di berbagai perguruan tinggi Indonesia baik dalam dimensi teoretik maupun administrasi.

Pertama-tama, kesenjangan ekonomi-politik dalam proses produksi pengetahuan antara pusat-pusat KAT di negara maju dan di Indonesia belum bisa diminimalisir sepenuhnya. Memang dalam beberapa tahun terakhir sebagaimana telah dijelaskan di atas terdapat pergeseran kekuatan KAT dari Amerika Utara ke Asia-Pasifik. Namun, pergeseran ini masih terbatas pada kawasan-kawasan maju di Asia-Pasifik, yaitu Australia, Singapura, dan Jepang. Secara umum, dapat dinyatakan bahwa basis 'ekonomi-politik' dari pengembangan KAT di Indonesia masih terbatas. Berbagai persoalan klasik, mulai dari kurangnya pendanaan, kondisi administrasi dan iklim akademik

---

berasal dari Aristoteles, yang secara singkat dapat diterjemahkan sebagai sebuah bangunan ilmu yang mencoba 'mendekati' kebenaran atau obyektivitas sebagai pedoman yang dapat dipakai untuk aktivitas praksis.

yang kurang mendukung di universitas-universitas di Indonesia untuk melakukan riset terutama yang berkaitan dengan kajian kawasan dan studi-studi humaniora, beban mengajar yang terlalu banyak, akses yang terbatas ke berbagai jurnal dan literatur akademik serta diskursus keilmuan dan komunitas epistemik yang masih berpusat di negara-negara maju. Hingga kurangnya perhatian untuk pengembangan SDM tenaga pengajar dan pengkaji di berbagai universitas dan lembaga riset, adalah sejumlah masalah yang turut berkontribusi terhadap kesenjangan ekonomi-politik aspek produksi pengetahuan tentang KAT di Indonesia.

Kedua, meskipun beberapa tahun terakhir ini telah terjadi kenaikan anggaran untuk pengembangan pendidikan tinggi di Indonesia, kenaikan anggaran ini tidak disertai dengan peningkatan kemampuan pengelolaan dana yang memadai. Sesuai dengan amanat Pasal 31 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, n.d.), Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional (UU Sisdiknas) (Universitas Padjadjaran, 2003) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI/2008 (Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2008) yang mengharuskan pemerintah untuk menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Direktorat Jenderal Anggaran, n.d.) dalam beberapa tahun terakhir pemerintah khususnya Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (Dikti) dan beberapa instansi lainnya seperti Kementerian Keuangan dan Kementerian Agama menggenjot pendanaan untuk berbagai skema pengembangan pendidikan tinggi, misalnya melalui pemberian beasiswa bagi tenaga pengajar di universitas (Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, n.d.; Lembaga Pengelola Dana Pendidikan, 2012).<sup>21</sup> Masalahnya, kenaikan anggaran dan pemberian beasiswa saja tidak cukup. Dalam konteks produksi pengetahuan KAT, tantangan utama dari kenaikan anggaran dan pengembangan SDM tenaga pengajar dan peneliti ini adalah bagaimana dua hal tersebut tidak hanya dapat meningkatkan mutu dan jumlah publikasi ilmiah tentang Asia Tenggara dari Indonesia tetapi juga dapat mengembangkan iklim riset dan publikasi yang kondusif bagi para pengkaji KAT dan ilmu sosial humaniora pada umumnya di Indonesia. Sebagai contoh, dalam jangka waktu dekat, kita sudah harus memikirkan bagaimana agar berbagai disertasi dan karya tulis yang dihasilkan oleh ribuan pelajar dan sarjana Indonesia yang belajar di luar negeri khususnya yang didanai oleh

---

21 Untuk referensi lihat <http://beasiswa.dikti.go.id/index.php> dan [http://www.dikti.go.id/?page\\_id=2062&lang=id](http://www.dikti.go.id/?page_id=2062&lang=id) untuk beasiswa yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikelola oleh Dikti dan <http://www.lpd.depkeu.go.id/> dan <http://www.beasiswa.lpdp.org/> untuk beasiswa yang dikelola secara bersama oleh Kementerian Pendidikan, Kementerian Keuangan dan Kementerian Agama. Ini adalah beberapa contoh dari berbagai skema beasiswa yang didanai dan/atau dikelola oleh berbagai institusi pemerintahan dalam rangka memenuhi amanat konstitusi dan undang-undang tersebut di atas.

Dikti tidak hanya disimpan dan berdebu dalam laci atau sekedar memenuhi rak-rak buku perpustakaan di kampus-kampus luar negeri. Jawaban atas persoalan ini bukan sekedar kenaikan anggaran, melainkan penggunaan anggaran secara tepat.

Ketiga, pengembangan KAT di Indonesia juga masih terbatas oleh persoalan administrasi dan bias teoretik dalam pengembangan keilmuan. Dari segi administrasi, pengembangan KAT secara serius sebagai satu sub-disiplin atau kajian keilmuan bisa dibilang terlambat, bahkan dibandingkan dengan negara-negara berkembang lain di Asia Tenggara seperti Filipina dan Thailand. Di Filipina misalnya, ada jurnal *Kasarinlan* yang fokus kepada kajian Dunia Ketiga, pembangunan dan ekonomi-politik dan memiliki tradisi yang cukup panjang (*Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, n.d.),<sup>22</sup> sedangkan di Thailand<sup>23</sup> beberapa universitas seperti Ramkhamhaeng University (*Ramkhamhaeng University*, 2002)<sup>24</sup> dan Chulalongkorn University (*ThaiStudiesCenter*, n.d.)<sup>25</sup> juga memiliki tradisi Kajian Thailand dan KAT yang cukup panjang. Tentu saja kami tidak menolak fakta bahwa berbagai fakultas ilmu sosial dan humaniora di seluruh Indonesia telah menghasilkan berbagai karya ilmiah yang sedikit banyak berhubungan dengan Indonesia dan negara-negara lain di Asia Tenggara. Namun, pertanyaannya adalah, sejauh apa karya-karya ilmiah tersebut menyentuh aspek-aspek teoretik dan perdebatan dalam KAT, sejauh apa iklim akademik di universitas-universitas di Indonesia memungkinkan upaya tersebut dan sejauh apa berbagai karya tersebut dapat berkontribusi bagi praksis sosial yang bersifat emansipatoris? Tak hanya itu, arah pengembangan KAT di Indonesia sepertinya juga dihindangi oleh bias teoretik yang bersifat elitis, yang berfokus kepada isu-isu yang bersifat praktis, dianggap bermanfaat dalam proses penyusunan kebijakan terutama bagi pemerintah, namun bisa jadi berjarak atau bahkan kurang bermanfaat baik bagi pengembangan teoretis KAT maupun bagi masyarakat yang dipelajarinya. Ini dapat kita lihat misalnya dari penekanan pada Kajian ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) di beberapa universitas seperti Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia, Universitas Andalas, Universitas Airlangga, Universitas Hasanuddin dan Universitas Bina Nusantara alih-alih pada KAT yang berpusat pada kawasan Asia Tenggara dan bersifat interdisipliner (*Journal of ASEAN Studies*, n.d.; Muryanto, 2013). Beberapa universitas seperti Universitas Gadjah Mada (Pusat Studi Sosial Asia Tenggara, n.d.) dan Universitas Indonesia (Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, 2013) misalnya belakangan ini mencoba mengembangkan program KAT secara lebih

22 Lihat <http://journals.upd.edu.ph/index.php/kasarinlan>

23 Untuk kasus Thailand tentu kita juga harus jeli dengan fakta bahwa pihak kerajaan atau monarki di Thailand memiliki kepentingan untuk mengembangkan 'Kajian Thailand' atau KAT untuk mempromosikan paradigma pro-monarki terutama dalam kajian sejarah untuk melanggengkan kekuasaan dan pengaruh politik pihak kerajaan. Untuk referensi lihat Anderson (1978) dan Winichakul (1994).

24 Lihat <http://www.ru.ac.th/thaistudies8th/>

25 Lihat <http://www.arts.chula.ac.th/international/thai/index.htm>

serius, namun perkembangannya dapat dibilang lebih lambat dibandingkan dengan berbagai universitas di beberapa negara Asia Tenggara lain.

## Penutup

KAT yang awalnya berkembang sebagai proyek pengetahuan untuk kepentingan kolonialisme kemudian berkembang menjadi wadah akademik bagi karya-karya ilmiah yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat yang dikajinya. Namun ini bukan berarti tanpa masalah. Dari segi internal KAT dihadapkan oleh berbagai masalah sosiologis dari proses produksi pengetahuan terutama yang berkaitan dengan hubungan antara KAT dan masyarakat yang dikajinya dan posisi KAT yang ambivalen dalam menghadapi berbagai paradigma dalam ilmu sosial-humaniora terutama empirisisme-positivisme dan posmodernisme. Dari segi eksternal KAT dihadapkan oleh masalah minat dan pendanaan yang terus menurun terutama bagi pusat-pusat KAT di Amerika Utara.

Namun, selain tantangan, perkembangan KAT akhir-akhir ini juga memberi kesempatan bagi pengembangan KAT kedepannya. Berbagai kritik kontemporer atas empirisisme-positivisme dan posmodernisme memberikan peluang bagi berbagai kajian kawasan termasuk KAT untuk meredefinisikan diri sebagai kajian yang sensitif terhadap konteks, sejarah dan partikularitas lokal namun tidak alergi terhadap upaya generalisasi dan tetap memiliki daya emansipatoris.

Kemudian, penurunan KAT di Amerika Utara berimplikasi kepada berkembangnya pusat-pusat KAT di negara-negara lain, terutama di Asia-Pasifik. Hal ini juga terjadi bersamaan dengan meningkatnya pendanaan dan kualitas sumber daya manusia untuk pendidikan tinggi di Indonesia, termasuk untuk ilmu-ilmu sosial dan humaniora. Terdapat dua pilihan bagi para pengkaji KAT, baik yang asing maupun yang lokal, dalam menghadapi perubahan ini: apakah KAT mau tetap bertahan dengan praktek-praktek keilmuan yang lama dengan segala macam dilema dan keterbatasannya, sebagaimana diungkapkan oleh McVey (1995) atau KAT mencoba melakukan terobosan dengan mempromosikan hubungan yang lebih egaliter antara KAT dan masyarakat yang dikajinya maupun pengkaji KAT asing dan lokal, pengembangan pusat-pusat KAT di luar Amerika Utara terutama pusat-pusat KAT di Asia Tenggara sendiri, pemanfaatan anggaran pendidikan tinggi yang lebih strategis dan “membangkitkan” KAT dengan memosisikan masyarakat Asia Tenggara sebagai subyek dan bukannya sekedar obyek dari KAT – dengan kata lain bergerak dari narasi menuju teori untuk mewujudkan emansipasi. Apabila KAT sebagai sebuah disiplin akademik dan para pelakunya memilih pilihan kedua, maka bukan hanya KAT perlahan dapat memberikan jawaban bagi pertanyaan yang dirumuskan Heryanto (2007),

“bisakah dan mungkinkah orang-orang Asia Tenggara sendiri melakukan KAT?” tapi juga memberikan jawaban bagi pertanyaan tentang relevansi KAT bagi masyarakat Asia Tenggara itu sendiri. ●

## Referensi

- ABC Radio Australia. 2013. *Australia to Establish New Indonesia Studies Centre*. (Online) Available at: <http://www.radioaustralia.net.au/international/2013-10-01/australia-to-establish-new-indonesia-studies-centre/1198544>. (Accessed 16 December 2013).
- Abinales, P. N. & Amoroso, D. J. 2005. *State and Society in the Philippines*. Lanham: Rowan and Littlefield Press .
- Adams, L. L. 2013. The Crisis of US Funding for Area Studies. *NewsNet*, March.
- African Studies Association. 2013. *Coalition for International Education Announces that Further Cuts to Title VI and Fulbright Hays Program Funding are Imminent*. (Online) Available at: <http://www.africanstudies.org/news/83-title-vi-fulbright>. (Accessed 14 September 2013).
- Anderson, B. 1978. Studies of the Thai State: The State of Thai Studies. In: E. Ayal, ed. *The Study of Thailand: Analyses of Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art, History, Economics, History and Political Science*. Athens: Ohio University Press, pp. 193-247.
- Asia Research Institute, n.d.. *Study Group on Indonesia*. (Online) Available at: [http://www.ari.nus.edu.sg/article\\_view.asp?id=336](http://www.ari.nus.edu.sg/article_view.asp?id=336) (Accessed 21 September 2013).
- Asia Research Institute, n.d.. *Vision and Mission*. (Online). Available at: [http://www.ari.nus.edu.sg/article\\_view.asp?id=12](http://www.ari.nus.edu.sg/article_view.asp?id=12) (Accessed 21 September 2013).
- Association for Asian Studies, n.d.. *Threats to Title VI Programs: Information and How You Can Help*. (Online) Available at: <http://www.asian-studies.org/News/Title-VI.htm> (Accessed 14 September 2013).
- Berger, P. L. & Luckmann, T. 1979. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. 2nd ed. Middlesex: Penguin Books.
- Budiman, M. 2013. *Perjalanan Para Intelektual dan Pencarian Kembali Kemanusiaan*. (Online) Available at: [http://cdn.salihara.org/media/documents/2013/07/18/m/a/makalah\\_launching\\_kalam\\_online\\_-\\_manneke\\_budiman.pdf](http://cdn.salihara.org/media/documents/2013/07/18/m/a/makalah_launching_kalam_online_-_manneke_budiman.pdf) (Accessed 19 September 2013).
- Center for Southeast Asian Studies Kyoto University. 2012. *About SEAS*. (Online) Available at: <http://englishkyoto-seas.org/about-sea/> (Accessed 21 September 2013).
- Center for Southeast Asian Studies Kyoto University. 2013. *About*

- Us. (Online) Available at: <http://kyotoreview.org/about-us/> (Accessed 21 September 2013).
- Chibber, V. 2013. *Postcolonial Theory and the Specter of Capital*. London and New York: Verso.
- Christie, J. W. 1995. State Formation in Early Maritime Southeast Asia: A Consideration of the Theories and the Data. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 151(2).
- Cribb, R.. 1999. Nation: Making Indonesia. In: D. Emmerson, ed. *Indonesia Beyond Suharto*. Armonk: Asia Society.
- Curaming, R. A. 2006. Towards a Poststructuralist Southeast Asian Studies?. *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 21(1).
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, n.d.. *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Online) Available at: <http://www.dpr.go.id/id/uu-dan-ruu/uud45> (Accessed 21 September 2013).
- Direktorat Jenderal Anggaran, n.d.. *Anggaran Pendidikan Dalam APBN 2009*. (Online) Available at: <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=565>. (Accessed 21 September 2013).
- Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, n.d.. *Announcement*. (Online) Available at: <http://beasiswa.dikti.go.id/index.php> (Accessed 21 September 2013).
- Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi. 2008. *PUTUSAN Nomor 13/PUU-VI/2008*. (Online) Available at: [http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk\\_13\\_2008.pdf](http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk_13_2008.pdf) (Accessed 21 September 2013).
- Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya. 2013. *Seminar Dinamika Sosial Budaya Pada Masyarakat di Asia Tenggara*. (Online) Available at: [http://www.fib.ui.ac.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1026:seminar-dinamika-sosial-budaya-pada-masyarakat-di-asia-tenggara&catid=1:latest-news&Itemid=28&lang=](http://www.fib.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1026:seminar-dinamika-sosial-budaya-pada-masyarakat-di-asia-tenggara&catid=1:latest-news&Itemid=28&lang=) (Accessed 21 September 2013).
- Farr, J. 1988. Political Science and the Enlightenment of Enthusiasm. *American Political Science Review*, 82(1).
- Farr, J., 1995. Remembering the Revolution: Behavioralism in American Political Science. In: J. Farr, J. S. Dryzek & S. T. Leonard, eds. *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*. New York: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. 2001. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, M. 1995. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books.
- Foucault, M. 2003. *Society Must be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975-1976*. New York: Macmillan.

- Giroux, H. A. 2002. Neoliberalism, Corporate Culture, and the Promise of Higher Education: The University as a Democratic Public Sphere. *Harvard Educational Review*, 72(4).
- Guha, R. & Spivak, G. C. 1988. *Selected Subaltern Studies*. New York: Oxford University Press.
- Hadiz, V. R. & Dhakidae, D. 2005. *Social Science and Power in Indonesia*. Jakarta and Singapore: Equinox Publishing and ISEAS .
- Heryanto, A. 2007. Can There Be Southeast Asians in Southeast Asian Studies?. In: L. J. Sears, ed. *Knowing Southeast Asian Subjects*. Seattle and Singapore: University of Washington Press and NUS Press.
- Heryanto, A. 2012. Kata Pengantar: Pendidikan Untuk Perubahan. *IndoPROGRESS*, January.
- Hewitt, P. 1982. Southeast Asian Studies in Cina. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Volume 7, pp. 151-162.
- Honolulu Star Advertiser. 2013. *Senate Committee Approves East-West Center Funding Restoration*. (Online) Available at: <http://www.staradvertiser.com/news/breaking/216959701.html?id=216959701> (Accessed 14 September 2013).
- Horn, R. C. 1975. Moscow's Southeast Asian Offensive. *Asian Affairs*, 2(4).
- Hyland, T. 2012. *Australia Abandon Knowledge of the Neighbours*. (Online) Available at: <http://www.theage.com.au/national/australia-abandons-knowledge-of-the-neighbours-20120505-1y62u.html#ixzz1uCL2AIWV> (Accessed 21 September 2013).
- ICEF Monitor. 2013. *Japan's Ambitious Proposals for Higher Education and Language Sectors*. (Online) Available at: <http://monitor.icef.com/2013/05/japans-ambitious-proposals-for-higher-education-and-language-sectors/> (Accessed 21 September 2013).
- Indonesia Programme. n.d.. *About the Indonesia Programme*. (Online) Available at: [http://www.rsis.edu.sg/Indonesia\\_Prog/about.asp](http://www.rsis.edu.sg/Indonesia_Prog/about.asp) (Accessed 21 September 2013).
- Institute for Southeast Asian Studies, n.d.. *Mission*. (Online) Available at: <http://www.iseas.edu.sg/mission.cfm> (Accessed 21 September 2013).
- Jackson, P. A. 2003. Mapping Poststructuralism's Borders: The Case for Poststructuralist Area Studies. *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 18(1).
- Jackson, P. A. 2003. Space, Theory, and Hegemony: The Dual Crises of Asian Area Studies and Cultural Studies. *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 18(1).
- Jain, R. & Wu, K. J. 2012. *Federal Funding for Harvard Declines*. (Online) Available at: <http://www.thecrimson.com/article/2012/4/4/centers-decrease-federal-funding/?page=single#>. (Accessed 14 September 2013).

- Journal of ASEAN Studies, n.d.. *Background*. (Online) Available at: <http://ir.binus.ac.id/jas/> (Accessed 21 September 2013).
- Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies, n.d.. *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*. (Online) Available at: <http://journals.upd.edu.ph/index.php/kasarinlan>. (Accessed 21 September 2013).
- Kendhammer, B. 2012. *The Area Studies Debate in Political Science: Learning How (and How not) to Generalize*. (Online) Available at: <http://vimeo.com/36505367> (Accessed 21 September 2013).
- Kuhn, T. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Kuhonta, E. M., Slater, D. & Vu, T. 2008. *Southeast Asia in Political Science: Theory, Region, and Qualitative Analysis*. Stanford: Stanford University Press.
- Larkin, J. A. 1982. Philippine History Reconsidered: A Socioeconomic Perspective. *American Historical Review*, 87(3).
- Lembaga Pengelola Dana Pendidikan. 2012. *Sejarah*. (Online) Available at: <http://www.lpd.depkeu.go.id/index.php?page=profil-sejarah> (Accessed 21 September 2013).
- Lowe, C. 2007. Recognizing Scholarly Subjects: Collaboration, Area Studies, and the Politics of Nature. In: L. J. Sears, ed. *Knowing Southeast Asian Subjects*. Seattle and Singapore: University of Washington Press and NUS Press.
- McCoy, A. W. 1982. Introduction: The Social History of an Archipelago. In: A. W. McCoy & E. C. De Jesus, eds. *Philippine Social History: Global Trade and Local Transformations*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- McVey, R. 1995. Change in Continuity in Southeast Asian Studies. *Journal of Southeast Asian Studies*, 26(1).
- Mediansky, F. A. 1984. Soviet Strategic Interests in Southeast Asia. *Southeast Asian Affairs*.
- Muryanto, B. 2013. *UGM Establishes ASEAN Study Center*. (Online) Available at: <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/30/ugm-establishes-asean-study-center.html> (Accessed 21 September 2013).
- National Humanities Alliance. 2013. *International Education Programs*. (Online) Available at: <http://www.nhalliance.org/advocacy/funding-priorities/international-education-programs-fy2013.shtml> (Accessed 14 September 2013).
- Network for Southeast Asian Studies, n.d.. *Network for Southeast Asian Studies*. (Online) Available at: <http://cseas.net/en/index.html#About> (Accessed 16 December 2013).
- Ohio University, n.d.. *Welcome to the Asian Studies Program at Ohio University*. (Online) Available at: <http://www.asianstudies.ohio.edu/>

- (Accessed 14 September 2013).
- Pepinsky, T. B. 2011. *An Introduction to the State of Indonesian Political Studies*. (Online) Available at: [https://courses.cit.cornell.edu/tp253/docs/politics\\_introduction.pdf](https://courses.cit.cornell.edu/tp253/docs/politics_introduction.pdf) (Accessed 21 September 2013).
- Pusat Studi Sosial Asia Tenggara, n.d.. *Profil dan Kontak*. (Online) Available at: <http://www.pssat.ugm.ac.id/index.php/id/tentang-pssat/profil-dan-kontak> (Accessed 21 September 2013).
- Ramkhamhaeng University. 2002. *Call for Papers Thai Studies VIII*. (Online) Available at: <http://www.ru.ac.th/thaistudies8th/> (Accessed 21 September 2013).
- S. Rajaratnam School of International Studies, n.d.. *Introduction*. (Online) Available at: [http://www.rsis.edu.sg/about\\_rsis/rsis\\_objective.html](http://www.rsis.edu.sg/about_rsis/rsis_objective.html) (Accessed 21 September 2013).
- Said, E. 1979. *Orientalism*. New York, NY: Vintage Books.
- Sewell, J. W. H., 2005. *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Spivak, G. C., 1988. Can the Subaltern Speak?. In: C. Nelson & L. Grossberg, eds. *Marxism and the Interpretation of Culture*. Basingstoke: Macmillan Education, pp. 66-111.
- Tempo. 2011. Angin Muram dari Eropa. *Tempo*, 20 November, pp. 97-115.
- Thai Studies Center, n.d.. *Overview*. (Online) Available at: <http://www.arts.chula.ac.th/international/thai/index.htm> (Accessed 21 September 2013).
- Thompson, E. P. 1964. *The Making of the English Working Class*. New York: Pantheon Books.
- Thum, P. 2012. Southeast Asian Studies as a Form of Power. *The Newsletter*.
- Universitas Padjadjaran. 2003. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. (Online) Available at: <http://www.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2012/10/UU20-2003-Sisdiknas.pdf> (Accessed 21 September 2013).
- US Department of Education. 2011. *Title VI Programs: Building a U.S. International Education Infrastructure*. (Online) Available at: <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ope/iegps/title-six.html> (Accessed 14 September 2013).
- Winichakul, T. 1994. *Siam Mapped: A History of the Geo-body of a Nation*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Winichakul, T. 1994. *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Wood, E. M. 2002. *The Origin of Capitalism: A Longer View*. London & New York: Verso.
- Yonezawa, A. 2009. The Internationalization of Japanese Higher Education: Policy Debates and Realities. *Nagoya Journal of Higher Education*, 9(13).

## Stakeholders' Perspective on Forest Management: A Case Study of the Philippines<sup>1</sup>

Herman Hidayat and Juan M. Pulhin

Abstrak

Pembalakan hutan di Filipina telah berlangsung selama 40 tahun belakangan ini. Ada dua faktor pembalakan hutan ini. Pertama adalah faktor politik yang memerlakukan hutan sebagai komoditi dan keuntungan politik. Kedua adalah konversi hutan produksi menjadi lahan pertanian, seperti perkebunan sawit, tebu, dan sayur mayur. Di berbagai negara berkembang, seperti di Filipina, lahan hutan menjadi semakin sempit, akibat peningkatan populasi, pemukiman transmigran, khususnya peralihan lahan (*kaingin*) di perbukitan. Dampak pembalakan hutan ini dikritik oleh organisasi non-pemerintah dan akademisi, sebab aktifitas ini dapat menyebabkan bencana banjir, erosi tanah dan tanah longsor. Kerangka teoritis untuk menganalisa isu pembalakan hutan dan program pemulihannya (kebijakan pembalakan hutan, rehabilitasi hutan dan konsesi penebangan) menggunakan ekologi politik yang menggarisbawahi peran para pemangku kebijakan (*stakeholders*).

Hasil penelitian menunjukkan aktifitas pembalakan hutan ini berdampak buruk. Para pengambil keputusan dan pemangku kebijakan yang berasal dari donor internasional mendukung upaya untuk merehabilitasi hutan, mengembalikan lahan hutan, dan reboisasi dengan memberikan konsesi penebangan pada pihak swasta (IFMA/ITPLA), sektor kerjasama, dan individual (SIFMA). Tujuan kebijakan ini adalah untuk meningkatkan produksi hutan dan menjaga area konservasi. Umumnya, organisasi non-pemerintah, petani lokal, dan akademisi merespon baik dan melibatkan diri dalam program ini, sebab aktifitas ini berdampak positif bagi pemulihan kawasan hutan di masa depan.

Kata kunci: pembalakan hutan, rehabilitasi hutan, reboisasi, konsesi penebangan (IFMA dan SIFMA), Forest Management Bureau (FMB), pemangku kebijakan

### Introduction

The *Forest Management Bureau* (FMB), a section under DERN (*Department of Environmental and Natural Resources*), is responsible for the management and monitoring of forest management in The Philippines. FMB issues plantation

---

<sup>1</sup> The paper has been slightly revised from original paper entitled "Review on Forest Policy in Philippines" in Herman Hidayat. 2011. *In Search of Sustainable Plantation Forestry, Pulp and Paper in ASEAN: Political Ecology Analyses on Stakeholders*. Kyoto Working Papers on Area Studies No. 114 (G-COE Series 112), CSEAS-Kyoto University.

concessions for production forestry to the private sector under Industrial Forest Management Agreement (*IFMA*), cooperatives and individuals Socialized Industrial Forest Management Agreement (*SIFMA*) schemes. Besides, forest rehabilitation and reforestation programs in protected and conservation forests are under their authorities. The 1990 Master Plan for Forestry Development estimated previous forest loss based on available information (DENR 1990) between 1934 and 1990 to an amount of 10.9 million hectares of forest cover for the entire country, equaling an average annual loss of 194,000 hectares (Table 1) (Unna Chokkalingam *et al.* 2006: 11-12). Of this area, 10.37 million hectares (95 percent) was converted to other uses, while 0.52 million hectares was damaged from logging. From 1934 onwards, the loss rate increased dramatically until it reached 300,000 hectares per year over the decade 1965-1975. Therefore, the rate of loss of forest cover gradually declined to 100,000 hectares annually from 1985-1990.

**Table 1.** Forest Cover Loss (in 1,000 ha) from 1955-1990

Description	1955-1965	1965-1975	1975-1985	1985-1990	Average annual loss
Starting cover	13,900	11,600	8,600	6,600	
Less losses due to:					
*Conversion	2,200	2,835	1,880	460	185
**Logging damage	100	165	120	40	9
Total losses	2,300	3,000	2,000	500	194
Final cover	11,600	8,600	6,600	6,100	

Source: Based on secondary data interpretation by *the 1990 Master Plan for Forestry Development*; Cf: Unna Chokkalingam *et al.*, 2006: 12.

\* Total forest covers loss.

\*\*Damage out of 5.3 million ha logged.

The Philippines forests have degenerated over the years due to massive logging and conversion to agricultural land, including shifting cultivation. This is mostly due to population growth, therefore, it causes the increasing need for more agricultural land.<sup>2</sup> This has reduced forest cover from about 21 million hectares (70 percent of the total land area) at the end of the 19<sup>th</sup> century (Garrity *et al.* 1993; Liu *et al.* 1993), to around 7.2 million hectares or about 23.9 percent of the total land area (FMB, 2004) (Figure 1).<sup>3</sup> Of the remaining forest

2 The Philippines population was estimated at 88,574,614 million in 2007 (*National Statistics 2007*), rapidly reaching 97,976,603 million in 2009 (*Wikipedia*). Rural communities still also carry out 'shifting cultivation' (*Kaingin*) in state forest land in the upper regions, which also affect soil erosion, causing flooding.

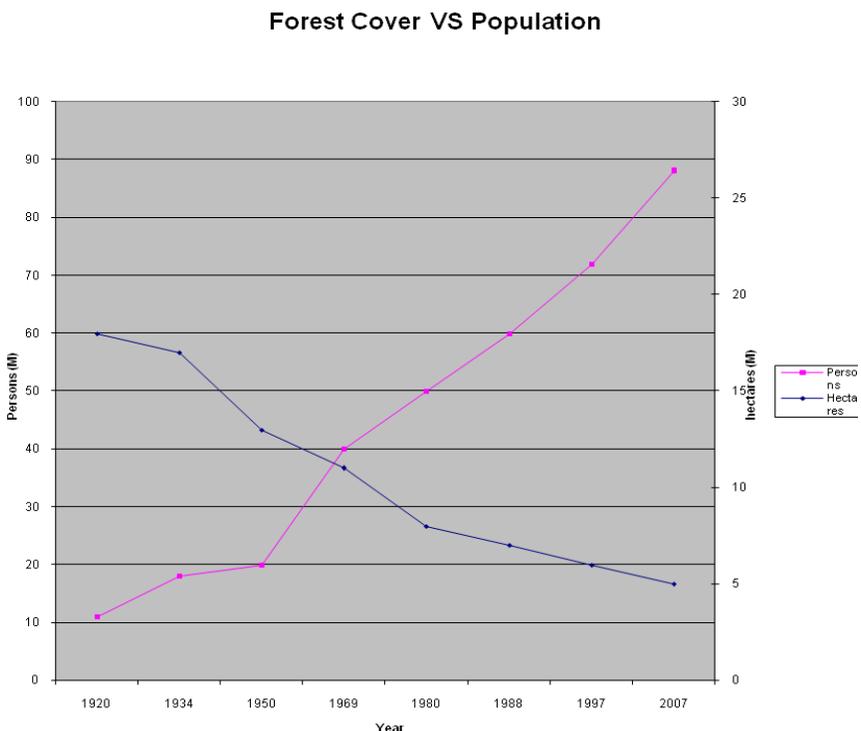
3 Forest cover in the Philippines rapidly declined annually from 7.2 million ha in 2004 to 5.5 million ha in 2008, reaching the highest deforestation rate (2.8 percent) of the ASEAN region. This data is based on several discussions with informants in the Philippines on July 31-August 9, 2009.

cover, less than one million hectares can be considered primary forest (FMB, 2007). The remainder has been logged at least once or has suffered degradation through other activities (Pulhin *et al.* 2007: 866).

Based on FAO data (2006), the Philippines had the highest deforestation rate in all of South and Southeast Asia during the 1990s, recorded annually at about 2.8 percent. In comparison, Indonesia and Thailand recorded annual rates of 1.7 and 0.7 percent, respectively. In Vietnam, the forest area expanded by 2.3 percent annually. Between 2000 and 2005, the deforestation rate declined only marginally. Vietnam has certainly benefitted from massive investments in reforestation, while China and Thailand, like the Philippines, have very few forest areas left. The nationwide logging ban imposed in 1989 has curtailed uncontrolled forest conversion to some extent.

In the case of the Philippines, the main causes of deforestation have been attributed to broader structural forces such as political patronage by political elites, poverty, inequitable access to forest resources, and corruption in the forestry sector (Porter and Ganapin 1988; Kummer 1992; Broad and Cavanagh 1993; Vitug 1993).

**Figure 1.** The Philippines: forest covers development and population growth through the years.



Source: modified data from Cf PCARRD, 2008, pp. 1.

The paper discusses decision makers in the Philippines over the last two decades and their efforts to reverse the downward trend of forest degradation and to address the mounting socio-economic and environmental problems in the Philippine uplands. The paper focuses on land tenure and resource use in the Philippines, also reviewing the two programs launched by the government to revitalize forest resources management: an affirmative program for *rehabilitation* of degraded forest lands and critical land covers with brush or grass and the *reforestation* of state forests in the upper regions, actively engaging local communities through CBFM (*Community-Based Forest Management*) in the 1980s. The CBFM program is well known throughout ASEAN countries as 'community forestry'. On the other hand, two programs for timber concessions have been introduced: *IFMA* concessions (*Industrial Forest Management Agreement*), which actively invites the private sector to conduct logging, and *SIFMA* concessions (*Socialized Industrial Forest management Agreement*) for cooperatives, people organizations (PO) and individuals in state forests. The aim of these programs was to provide 'timber' as a raw material for forestry industries such as plywood, sawn mill, pulp and paper, furniture and construction for real estate and housing.

### Methodology and Study Sites

The theoretical framework to discuss the development of plantation forestry in the Philippines is that of *political ecology*, with emphasis on the role of *stakeholders* (central and local government officers, private companies officers, academics and NGOs and local farmers) to understand the complex interrelation between local people, national and global political economies and ecosystems (Blaike and Brookfield 1987). It is widely accepted that debates concerning political ecology refer to the political and economic condition surrounding the causes, experiences and management of environmental problems (e.g. Bryant 1992; Blaikie and Brookfield 1987; Tim Forsyth 2003; Greenberg and Park 1994). A variety of authors over the years have revealed different approaches to the meaning of ecology in political ecology (Tim Forsyth 2003:2-4). Some authors have approached political ecology by explaining environmental problems as the phenomenological interaction of biophysical process, human needs and wider political systems. Blaikie and Brookfield wrote:

'The phrase "political ecology" combines the concerns of ecology and a broadly defined political economy. Together this encompasses the constantly shifting dialectic between society and land-based resources, and also within classes and groups within society itself (Blaikie & Brookfield 1987: 17). Hence, the use of political ecology refers to general terms of the politics of environmental problems without specific discussion of ecology. Bryant (1992: 13), for example, describes political ecology as an inquiry into

'the political forces, conditions and ramifications of environmental changes,' and it may include studies of environmental impacts from different sources; location-specific aspects of ecological changes; and the effects of environmental change on socio-economic and political relationships.

From above description, 'political ecology' is a *framework of approach* to the subject of 'forest management' for the field research connecting two types of studies by bringing the point of view of politics into the study of environmental disruption. It includes a small-scaled study focusing on local farmers (e.g., *cultural anthropology, applied anthropology*) and a large-scale study of the government and private companies (Pulp and Paper Companies) at national, regional and international levels (e.g., *political economy*). After reviewing existing studies, we decided to adopt a framework focusing on the movements and logic of *stakeholders (actor analysis)* and the role of the government, private companies, academics, NGOs and local farmers in the process.

Interview with stakeholders such as government officer and academics were carried out in Manila and Philippines University (UP-Los Banos), Laguna in July and August 2009. Meanwhile the field study sites were located in Caraga region, San Jose St, Butuan City; Talagon-Agusan Del Sur (Fig.2). It took one hour by airplane from Manila to Butuan City. It was necessary to conduct the field work to observe plantation forestry area and in-depth interview with local farmers, local government and private company (CSDC: *Casilayan Softwood Development Corp*) for data gathering.

**Figure 2.** Caraga Region is mostly trees plantation are located



Source: Google (Map), 2009.

### Land Tenure and Resource Use

It is known that land ownership in the Philippines before the Spanish colonization was generally communal. Forests were accessible to anybody-whoever cleared and cultivated a piece of land first would own that portion. However, under the colonial rule of Spain, this was changed and the ownership was transferred to the government.<sup>4</sup> The state forests were then owned by the national government after the independence on 4 July 1946, followed by a radical change in land ownership during the Fidel Ramos regime in 1995, when the government recognized and issued thousands of hectares of 'customary rights forest land' for indigenous tribes. This policy encouraged the 'participation' of indigenous people (tribes) who commonly held customary forests in national economic development.<sup>5</sup> The government also legitimized the rights for allocating, classifying, regulating and managing forests and timberlands, reinforcing massive timber exploitation by the private sector and local communities, through the conversion of lowland forests to pasturelands, agro-forestry and mining. The increasing forest exploitation, therefore, marked the post-war period (Borlagdan *et al.* 2001).

To meet the demand of tropical timber, particularly in Japan, Europe and the United States, large-scale logging concessions were given to private sector companies (Boado 1988). As consequences, logging grew very profitable and generated even greater revenues for the government (Borlagdan *et al.* 2001). The era of President Ferdinand Marcos was recognized as the zenith of logging. Marcos used TLAs (*Timber License Agreement*) to strengthen his political network, dispensing them as rewards to loyal cronies. By using his political patronage, the number of TLAs soared to as many as 400 during his regime (Vitug 2000; Inoue M & Isozaki 2003), leading to the highest *deforestation* rate ever, amounting to as much as 300,000 hectares per year (Pulhin 1996). From 1971 to 1977, TLAs controlled one-third of the country's total land area of 30 million hectares. However, by the late 1980s, TLA areas declined to the present 1.035 million hectares (FMB 1998).

The impacts of *deforestation* eventually grew too great to ignore, following the environmental degradation that caused flooding, soil erosion, landslides, and more, a great loss of agricultural production. Finally, a major milestone in the evolution of people-oriented forestry in the Philippines occurred in 1995 with the enactment of Executive Order No. 263, adopting community-based forest management as a national strategy for sustainable forestry and social equity. It unified and integrated the earlier community-oriented forestry program and projects, and it provided a comprehensive mechanism for their

4 For better understanding of land tenure under the Spanish until Philippine independence, see Juan M. Pulhin and Perlyn M. Pulhin, "Community-Based Forest Management in the Philippines: Retrospect and Prospects", in Inoue, M and Isozaki, H (ed.). *People and Forest-Policy and Local reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Kluwer Academic Publisher 2003. pp. 140-145.

5 Interview with informant in University of Philippines, College of Forestry, August 2, 2009.

implementation, thereby institutionalizing CBFM in the country (Pulhin 1997).

*Rehabilitation* projects have been carried out under the CBFM scheme include stakeholders such as DERN, NGOs, communities, private companies, etc. The CBFM program in the Philippines is considered progressive because of its land tenure and resource use rights features (Utting 2000; Pulhin 2007: 876). The issuance of various tenure instruments under CBFM promotes a "win-win" strategy for both the government and local communities, by granting land tenure terminates the open access nature of forestlands, while devolving the responsibilities of management and protection to the local communities at minimal costs.

A closer analysis of the situation on the ground shows that the potential "win-win" outcome is often not being realized. Local communities continue to experience a strong sense of insecurity over their CBFM areas despite the issuance of rights. This is because of frequent government policy changes regarding timber utilization, when more than 1,000 CBFM agreements were cancelled nationwide by the former DERN Secretary because of irregularities in some areas (Miyakawa *et al.* 2006; Pulhin 2006). Moreover, the associated bundles of rights have never been realized in most areas as a result of unstable policies exacerbated by excessive and tedious bureaucracy associated with timber utilization. Instead of providing rights to local people, different land tenure instruments such as CBFMs, have enhanced government control by limiting the devolution of responsibilities towards forest development and protection to local communities. The authority and rights to resources that local communities manage are often undermined, left unclear or even broken, which can leave people worse off instead of better off (Pulhin: 2006).

### **Political Factors and Funding Availability**

In the 1970s, the political landscape in the Philippines changed from forest extraction to a more friendly rehabilitation program. Major changes in political leadership affected both public and private efforts. Plantings usually peaked when new government administrations were implementing major forestry programs (Unna Chokkalingam *et al.* 2006: 23). For example, the declaration of Martial Law in 1972 was followed by the issuance of the Revised Forestry Code of the Philippines (*PD/Presidential Decree 705*) in 1975. This decree required nationwide 'reforestation' activities with private sector participation. P.D. 705 defined forest lands to be reforested as those with barren, grass or shrub cover, denuded areas within forest concessions, reserves and reservations, critical watersheds, national parks and other protected areas, areas covered by pasture leases needing immediate reforestation and miscellaneous areas such as river banks and roadways.

## 1. Forest Rehabilitation

The history of national rehabilitation initiatives is divided into three periods: (1) the colonial period (1910-1945), (2) post-war, government initiated projects (1946-mid 1970s), and (3) multi-sectoral efforts (mid 1970s-present). By the end of the 1970s, the private sector, government agencies other than the Bureau of Forestry, local government units and citizens were actively involved in forest 'rehabilitation' efforts as a result of government proclamations issued since 1975. Generally, rehabilitation programs were the planting of local trees species in critical lands of watersheds, protected forests and conservation forests. The purpose of this program was to conserve water and prevent soil erosion and flooding from upstream to the lowlands. A total of 64,541 hectares of trees were planted in 1981 - 33,834 hectares or 52.42 percent was planted by groups besides the Forestry Bureau. Between 1973 and 1979 three 'people oriented forestry' programs were implemented, namely the *Family Approach to Reforestation* (FAR) Program, *Forest Occupancy Management* (FOM) Program, and the *Communal Tree Farming* (CFP) Program. In 1982, a major program known as *Integrated Social Forestry Program* (ISFP) was established through the issuance of *Presidential Letter of Instruction* 1260 (Pulhin 2007: 808) and the *Community Forestry Program* in 1987. ISFP consolidated the three earlier programs, while recognizing the vested interests of the forest occupants through the provision of a 25-year tenure security. This tenure security enabled the upland farmers to farm their land and enjoy the benefits of their labor without fear of being ejected from the government-owned forestlands.

Many of the projects were funded by foreign donors such as the *Ford Foundation*, the *World Bank*, United States Agency for International Development (*USAID*), Asian Development Bank (*ADB*), Japanese Bank for International Cooperation (*JBIC*) and the German Technical Cooperation (*GTZ*), and executed by or in collaboration with *DERN*. These projects tended to be small-scale *agro forestry* and *social forestry* projects targeted at meeting the livelihood needs of farmers and communities and addressing environmental degradation in the uplands.

After the end of the Marcos regime in 1986 and the establishment of the new government of Qory Aquino, the Philippines regained its credibility with international funding institutions, enabling it to access huge financial assistance to conduct forest rehabilitation initiatives (Korten 1994). The major initiatives included the *Forestry Sector Projects* (FSP) I and II established in 1987 and 1995 respectively under the *National Forestation Program* (NFP). The NFP aimed to rehabilitate 1.4 million hectares nationwide from 1987 to 2000, or an average of 100,000 hectares per year (Magno 1994). The long term target was to reforest 6.5 million hectares of denuded lands, including 1.4 million hectares of critical watersheds needing immediate rehabilitation (Umali 1989).

The *FSP I* method replaced traditional government-implemented reforestation with 'contract reforestation' involving families, local communities, NGOs, LGUs (*Local Government Unit*) and the private sector. Under the contract reforestation scheme, contractors were paid a fee for reforesting and maintaining a particular area for three years with an expected survival rate of more than 80 percent and an average height of 0.8 m. After the contract period, the area was to be returned to DERN. *FSP I* was funded by a USD 120 million *Asian Development Bank (ADB)* loan with USD 120 million counterpart funding from the *Overseas Economic Cooperation Fund (OECF)* of Japan and USD 43 million from the *Government of the Philippines (GOP)*. *FSP II* was implemented through *Community-Based Forest Management (CBFM)*. Under the scheme, communities were contracted to reforest and then were given tenure over the areas they developed. E.O. 263 (*Executive Order*) in 1995 adopted CBFM as the national strategy for sustainable forest management and social justice. Actually the CBFM program unified all government people-oriented programs and projects, including those implemented in the early 1980s, entrusting local communities with the responsibility for forest rehabilitation, protection and conservation, with the promise of equitable access to forest benefits. *FSP II* was funded by a USD 39.7 million ADB loan, USD55 million JBIC loan and USD 44.57 million GOP counterparts funding. Estimated costs of 20,410.06 pesos for establishing, protecting and maintaining a one-hectare plantation over three years were revised to 43,146 pesos per hectare under the Loan II component funded by *JBIC*. The most recent data from the FMB indicates that from 1987 to 2001, a total of 4,927 million pesos (USD 98.54 million)<sup>6</sup> was spent under the comprehensive site development component of the *FSP* with 299,000 hectares of trees planted.

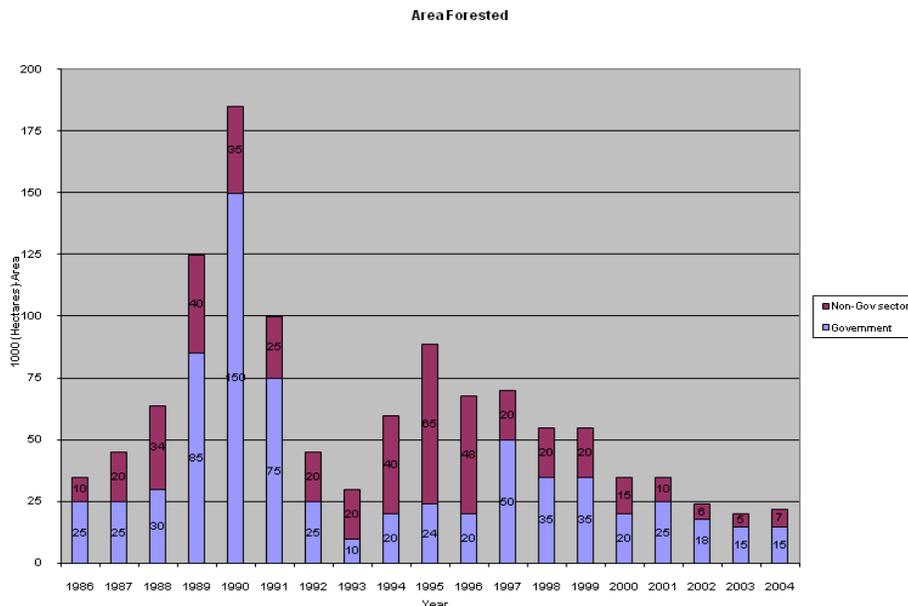
## 2. Reforestation

Reforestation programs were usually carried out in upper lands and previous production forests belonging to logging concession holders which predominantly occupied critical lands. FMB officers cooperated with local farmers in conducting *reforestation* programs in state forests. The *reforestation* scheme eventually became a win-win solution for both parties: the local farmers could improve their 'income generation' by planting, maintaining and harvesting trees, while the government could ensure that critical lands in the uplands and former previous logging concessions could recover with proper management. Reforestation efforts in the Philippines reached its peak in the 2000s, where a total of 191,663 hectares of land were reforested (Figure 3). The government played a major role in planting 80% of the area and the remaining 20% was replanted by the non-government sector. In 2004, total

6 This excludes the costs of community organizing which is a separate contract under CBFM normally granted to NGOs or assisting professionals to provide technical and social assistance before a comprehensive site development contract is awarded.

reforestation efforts reached 15,088 hectares with 61% of the area-planted by the government and the rest by the non-government sector.<sup>7</sup> The gap in attaining the average rate of established plantations is a strong reason for further reforestation efforts and the establishment of new plantations.

Figure 3. Area Forested by Government and non-government sector, 1986-2004.



Source: (modified from PCARRD, 2008, pp. 7).

Plantations established under the CBFM program are mainly dominated (80%) by local species such as *Swietenia Macrophylla* (Mahogany), *Acacia Mangium*, *Eucalyptus*, *A.auriculiformis*, and *Gmelina Arborea*. Agroforestry was also important, while assisted natural regeneration and enrichment planting played a smaller role. The main objectives were to re-green barren lands, produce timber, enhance watershed services and address upland poverty. The total area reported as planted from 1975-2002 was 1,597,472 hectares, with the bulk (920,962 ha) planted by DERN; 100,485 hectares by LGUs (Local Government Unit) and OGAs (Other Government Agencies); 410,112 hectares by timber license holders; 93,520 hectares by other private enterprises and leaseholders; and 72,393 hectares by private citizens and civic organizations. FSP I and II contributed to around one-third of the DERN reforestation in this period (Unna Chokkalingam *et al.* 2006: 21).

7 For further information about 'reforestation patterns' see The Philippines Recommends for Reforestation, Tree Farming, and Plantation Development, PCARRD Philippines Recommends Series No.94. It was published by Department of Science and Technology (DOST), Los Banos, Laguna, 2008, pp. 7.

By the mid 1990s, advocates of CBFM from the government development agencies recognized the need to institutionalize the different people-oriented forestry programs and projects under the one umbrella to ensure their continuity and enhance effectiveness, reach and impact. To effect this institutionalization, President Fidel Ramos issued on 29 July 1995, *Executive Order* (EO) No. 263 "Adopting Community-Based Forest Management as the National Strategy to ensure the Sustainable Development of the Country's Forestland Resources and Providing Mechanism for its Implementation". Section 3 of the order stipulates that local communities can obtain long-term tenurial rights to forestland "provided they employ environmentally-friendly, ecologically-sustainable and labor-intensive harvesting methods. Indigenous people also known as *Indigenous Cultural Communities* (ICCs) could also participate in the implementation of CBFM activities in recognition of their rights to their ancestral domains and land rights and claims (Section 4).

In 2004, President Gloria Arroyo issued Executive Order (E.O) No. 318 entitled: "Promoting Sustainable Forest Management in the Philippines", reiterating the government's confidence in CBFM as a means of achieving sustainable forest management. In the same year, DERN Secretary, Elisea Guzon, issued DERN administrative Order No. 29. The order replaced the 1996 rules and regulations for implementing the CBFM strategy and provides more flexibility to participating communities by reducing some bureaucratic requirements. The CBFM program in the Philippines is considered progressive because of its land tenure and resource use rights features (Utting 2000). In theory, the issuance of various tenure instruments under CBFM promotes a "win-win" strategy for both the government and local communities. Granting tenure to communities terminates the open access nature of forestlands. At the same time, it devolves the responsibilities of management and protection to the local communities at minimal costs (Pulhin 2007: 876).

As mentioned by an informant, the "community forestry" program highlights local farmers as the main actors in reforestation by planting local tree species, with the government, represented by FMB, acting as facilitator of fund rising as well as guarantor for seeds and fertilizer, monitoring and evaluation of the programs. The Philippines, India and Nepal provide excellent models of "community forestry" that actively engage their local farmers and cooperate with other stakeholders (*government, academics, NGOs, domestic and foreign funders*).<sup>8</sup>

The program shows a great support for planting trees. However, farmers face many difficulties in realizing the cutting and transporting trees, because of the long bureaucratic process from local to central areas and the high cost of transportation. It is often complained by small-scale farmers that if there is no 'timber certificate' issued by the FMB officer in Manila, the truck transporting

8 Interview with informant in UP, Los Banos, August 2, 2009.

the timber products will be stopped by the police.<sup>9</sup> The bureaucratic system for obtaining a 'timber certificate' must be simplified or included into the initial MOU of the reforestation program or every regional DERN office be given the authority to issue the cutting permits.

In summary, from the late 1970s to 2000, a total of US\$ 570 million for forest rehabilitation was invested through both large and small projects, and many different actors were involved. The major funding came from public investment, including foreign loans (93%). Foreign grants and private investment made the remainder. DERN records a total of 5,503 registered CBFM communities or POs (Peoples Organization) from 1975 to the present and around 2,200 registered private initiatives (TLAs, TFs, ITPs, IFMA, and SIFMAs) (Unna Chokkalingam *et al.* 2006: 21).

### The Role of the Government in Plantation Development

The Philippines government established a good 'tree plantation' climate for investors. The government gives economic incentives, tax breaks, easy bureaucracy (permissions), and access to limited banking<sup>10</sup> to develop tree plantations and wood processing mills (sawn timber, plywood, veneer, pulp and paper, etc.). There are many schemes available for tree plantation investment, for instance, *IFMA/ITPLA*<sup>11</sup> for the private sector and *SIFMA* for the cooperative sector, people's organizations (*PO*), and individuals. The response of the private sector and other stakeholders towards these government facilities are very positive. However, the policy for obtaining banking credit must be approved in the field,<sup>12</sup>. Therefore, to realize the efficient establishment of tree plantations, *DERN* cooperates with the private sector who have the technical capacity to provide and develop quality seeds. The local DERN, in Eastern Mindanao, covering Regions 10, 11, and 13 only

9 Interview with E.L. Tolentino, JR on July 31, 2009. He is Associate Professor of Silviculture & Resources Rehabilitation Division, Institute of Renewable Natural Resources, College of Forestry & Natural Resources, and University of Philippines (UP) Los Banos.

10 Actually 'tree plantation' investment is costly, because of the long return on capital and high risk. As a consequence, limited banks provide 'credit' facilities to develop this sector. However, as the forestry sector is a significant contributor to national PDB (*Product Domestic Bruto*) and creates jobs, two national banks (*Land Bank of Philippines and Development Bank of Philippines*) provide access to credit for investors. This policy was launched in the early 2000s and is still relatively new, so the numbers of private sector companies that have received credit from both state banks are still limited. The interview was carried out with FMB Officers in Manila, on August 3, 2009.

11 The government under DERN authority gives tree plantation concession for 25 years to the private sector under the scheme of IFMA or ITPLA (Industrial Tree Planting Lease Agreement) and this can be extended based on their performance. The area of IFMA reaches more than 5,000 ha. Meanwhile, the area of SIFMA is less than 5,000 ha. (Since the early 2000s, ITPLA was changed to become IFMA).

12 The policy of banking and its facilities to provide 'credit' for plantation forestry' is new and positive. Until 2006, the private sector in the forestry sector, whether in tree plantations or wood processing, found it very difficult to obtain 'credit' from government bank, but it was easier to access private banks, with higher interest rates. Therefore, CSDC Company always obtains 'credit' from private bank facilities for expanding plantation forestry and wood processing mill (Interview on August 6, 2009 with CSDC officer).

has about 30 to 50 thousand hectares of forest land licensed for tree plantation development, while eastern Mindanao has been producing 60% to 70% of the national timber requirements and has developed a seedling research center (DERN, 2008: 6-7).<sup>13</sup> For example, DERN Caraga Region Officer developed quality seeds of 1,200 plant species of *P. falcataria* with a local farmer (Mr. Ulip Sugano) who owned 1 hectare of land in 2001 (Fig.4). The *MOU (Memorandum of Understanding)* states that DERN is obliged to share technical assistance, advice, to provide quality seedlings and consider mother trees (for obtaining new seeds to be planted) as the benefits. The local farmer received benefits from good maintenance, free seedlings, counseling and guidance, and harvesting the trees. Harvesting will occur in 2010 (9 years after planting), when the diameter of the trees has reached 35-45 cm. About 616 trees are still in good condition from a total of 1,200 previously planted *Falcataria* trees. Under the MOU, the local farmer will leave 10 percent of 616 trees to become mother trees, with a diameter of more than 50-60 cm at cutting time after 15 years (2015) (interview on August 7, 2009).

The response from the local farmers was positive. The MOU with DERN, in terms of free seeds, fertilizers and advice in initial planting and maintenance was significant to them.<sup>14</sup> Farmers with privately owned land and customary forest rights in rural areas also appreciate the MOUs. They say that the MOU with DERN and a company with a guaranteed market encourages local farmers to be actively involved in timber plantations, for the following three reasons: firstly, as a long-term investment, as the price of one cubic meter of wood (such as *Acacia* and *Gmelina*) is considered very stable at about 1,000 pesos. Farmers can produce about 15-18 cubic meters with 30-35 cm diameter timber on 1 hectare of land; secondly, timber plantations, especially during planting and harvesting times, create jobs and improve 'income generation' for local farmers in rural areas; thirdly, the social and health impact is significant. For instance, local farmers can then afford to send their children to high schools and colleges, creating better future for their children.

---

13 DERN Officer in Caraga Region 10 with a budget of 4 million Peso annually in 2008 developed 100,000 different seeds (such as *Falcate*, *Mahogany*, *E. deglupta*, *A. mangium*, *S. macrophylla*, *G. arborea*, etc.), and distributed almost 80% of quality seedlings for local communities, people's organizations, boy scout movements, etc., who would like to plant on their land. This interview with DERN Officer, Caraga Region was carried out in Butuan City, on August 7, 2009.

14 Interview with local farmer in Butuan city and San Luis town, August 6 and 7, 2009.

**Figure 4.** Eucalyptus Trees around 9-10 years old on a farmer's land in Butuan City.



Source: individual photo document, August, 2009.

The DERN regional units in Eastern Mindanao set a goal to move away from sourcing timber from remaining natural forests by working towards the development of one million hectares of more productive tree farms and plantations in Eastern Mindanao by 2030 (to date, the Philippines need to reforest 8.8 million hectares of classified forest land).<sup>15</sup> Table 2 presents the current and projected tree planting rates in order to achieve the goal of establishing 1 million hectares of tree plantations, while Table 3 presents the estimated amount of seeds required to meet the annual tree planting targets for the region. The estimated volume of required seeds only represents the requirements for commercial tree plantation establishment intended for timber production. Therefore, to achieve these trees planting rates will require a lot of inputs and investments which neither one public sector organization nor a few timber companies can accomplish separately. This is a real opportunity for small-medium size businesses.

<sup>15</sup> For a better understanding of the policy on tree plantations of DERN in Eastern Mindanao, see 'Small-Medium Business Opportunities on Seed Production, Collection and Trade for the Tree Plantation Programs in Eastern Mindanao, published by DERN, AUSAID, and CSIRO, 2008.

The planting rate for 2009-2010 is based on current DERN targets set for the three regional offices. To meet the tree planting targets of this period alone will require about 1.5 tons of seeds of the five identified priority species (*A. mangium*, *P. falcataria*, *E. deglupta*, *S. macrophylla*, *G. arborea*) being planted in the area every year.

**Table 2.** Current and projected tree plantation establishment rates to achieve one million hectares of tree plantations for Eastern Mindanao by 2030

Tree Planting Target (in '000ha)							
Species	09	010	011-015	016-020	021-025	026-030	Total
<i>A. mangium</i>	9	9	70	75	45	25	233
<i>P. falcataria</i>	27	27	70	75	45	25	269
<i>E. deglupta</i>	16	16	70	75	60	25	262
<i>S. macrophylla</i>	9	9	25	45	50	30	168
<i>G. arborea</i>	3	3	40	50	50	10	156
Other species	2	2	35	50	50	15	154
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>310</b>	<b>370</b>	<b>300</b>	<b>130</b>	

Source: DERN Eastern Mindanao, September 2008.

**Table 3.** Estimated required amount of improved seeds to meet the target annual tree plantation establishment rates in Eastern Mindanao from 2009-2030.

Seed Requirement (kg)							
Species	09	010	011-015	016-020	021-025	026-030	Total
<i>A. mangium</i>	360	360	2,800	3,000	1,800	1,000	9,320
<i>P. falcataria</i>	1080	1080	2,800	3,000	1,800	1,000	10,760
<i>E. deglupta</i>	5.6	5.6	25	26	21	9	91.70
<i>S. macrophylla</i>	13.5	13.5	38	68	75	45	252.00
<i>G. arborea</i>	2.55	2.55	34	43	43	9	132.6
Other species	3	3	53	75	75	23	
<b>Total</b>	<b>1,465</b>	<b>1,465</b>	<b>5,749</b>	<b>6,211</b>	<b>3,814</b>	<b>2,085</b>	<b>231</b>

Source: DERN Eastern Mindanao, September 2008.

One main reason for the establishment of tree plantations is to fulfill the requirements of the wood-based industry (Carandang, 2000). Unless the establishment of industrial plantations and community tree farms is accelerated and given proper incentives from the government. Wood supply from natural forests would fail to meet the needs of the country. In this sense, plantation trees are the main option for the government of the Philippines and other stakeholders of timber industries in order to ensure the sustainability of

wood supply in the long run. There are at least five considerations highlighted for tree plantations: environmental, economic, availability of land, availability of funding and technical capacities.

### Tree Planting Trends in the Philippines

The government, through the authority of the *Forest Management Bureau* (FMB) Officer, gives tree planting concessions to the private and cooperative sectors. For instance, most planting has been conducted by government with TLAs (*Timber License Agreement*) in 1970s-1980s. The private sector reforested large areas in three periods since 1975: from 1977-1984, 1988-1990 and 1994-1996. The total area planted was more than 93,520 hectares. Generally more than 20,000 hectares were planted annually during these periods, while in 1990s TLAs changed to IFMAs (*Industrial Forest Management Agreement*) and SIFMAs (*Socialized Industrial Forest Management Agreement*).<sup>16</sup> The aims of the establishment of IFMA and SIFMA were to revitalize the industrial forest plantation program and generate income for the private sector and smallholders in the local communities. A total of 8,568 hectares of trees were planted under IFMA and SIFMA and 3,963 hectares under TLAs from 2000-2002.

In general planting stocks, Tolentino addresses the significant benefits that could be obtained from seeds, vegetative produced stocks and wildlings, because seeds are the most common source of reproductive material when it comes to tree planting endeavors in the Philippines. The reasons are very obvious. First, seeds of the most popular and commonly planted tree species are abundant and widely distributed in many regions around the country, making them a more economical and practical source of planting stocks. Second, they are generally easier to handle and store for longer periods of time, unlike vegetative produced stocks (E.L. Tolentino, Jr 2007).

Historically, beginning in 1977, the participation of the private sector in tree planting through the years visibly manifested itself. From around 2,000 hectares, the aggregate accomplishments of the *Industrial Forest Management Agreement* (IFMA), tree farms and Agroforestry Farm Areas by 2004 had reached 824,000 hectares (Figure B.2). Bulk planting initiatives contributed by IFMAs (86%), while agroforestry farms and tree farms accounted for 11 and 2%, respectively.

---

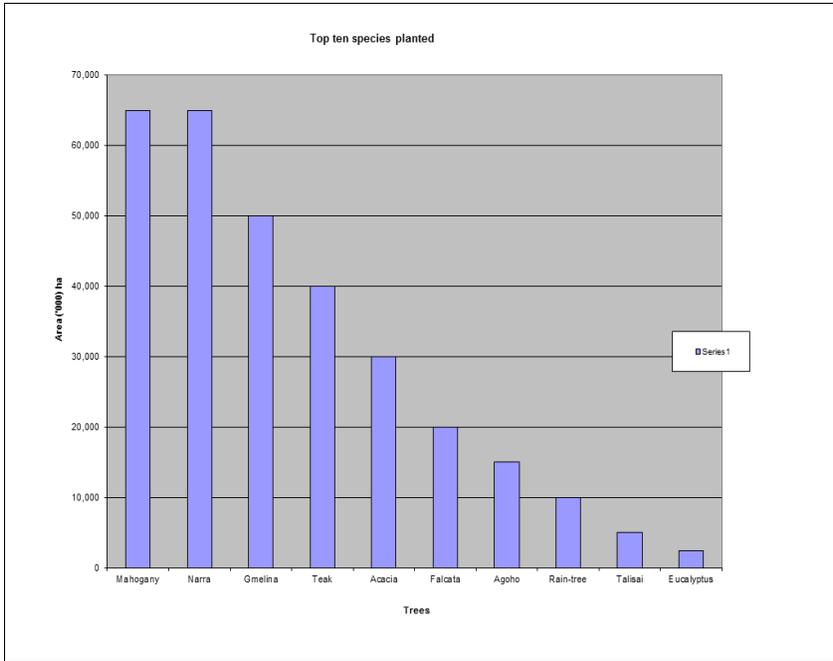
16 Private sector who obtains IFMA concession from FMB officer could manage more than 5,000 ha from state forest land. The concession is given by the government about 25 years and could be extended for second terms based on his performance. Meanwhile, SIFMA for cooperative sector, the area concession below 5,000 ha.

## 1. Species Selection in Plantations

To provide excellent tree species for tree plantations is very important. Species commonly used in reforestation are surprisingly few, considering the abundance of commercially valuable species used by the timber industry. The popularity of exotic trees in the Philippines as a reforestation species dated back to when reforestation started early in the 20<sup>th</sup> century. Apparently, of the top ten species planted in reforestation projects around the country, eight are exotic and only two are ITS (Indigenous Tree Species) (Figure 5). Mahogany (*Swietenia macrophylla*) and Gmelina (*Gmelina arborea*) are among the dominant exotic trees planted. Narra (*Pterocarpus indicus*), a common ITS, comes a close second. Another ITS, Agoho (*Casuarina equisetifolia*) ranked seventh among the commonly planted species (E.L. Tolentino, Jr 2008: 321-322).

Reports on the plantations of private concessionaires showed a similar pattern: *Paper Industries Corporation of the Philippines (PICOP) Resources Inc.* (Surigao del Sur, Mindanao) have plantations of more than 40,000 hectares, mainly *Paraserianthes Falcataria*, *Eucalyptus Deglupa* and *Acacia Mangium*. *Nasipit Lumber Company (NALCO)* (Agusan del Norte) has more than 4,000 hectares of exotic tree plantations. The main species planted are: *P. falcate*, *G. arborea*, *Acacia auriculiformis*, *A. mangium*, *Pinus caribaea*, *Swietenia macrophylla* and *Tectona grandis*. *Provident Tree Farm Inc (PTFI)* (Agusan del Sur) has planted another 6,000 hectares of plantations dominated by exotic trees like *A. mangium* and *G. arborea* (Ecosystems research and Development Bureau, 1998). The *Bukidnon Forest Inc.*, an industrial tree plantation in Malaybalay (Mindanao), has successfully planted 6,367.32 hectares of assorted exotic trees. The major species planted are: *A. mangium*, *Eucalyptus urophylla*, *E. deglupa* and *P. caribaea*. Some native species have been planted, including: *Pinus Kesiya*, *Casuarina equisetifolia*, *Lagerstroemia speciosa*, *Pterocarpus indicus var.echinatus* and *shorea contorta*. It was claimed that most of the native species are slow growing with high mortalities which increases plantation costs, therefore, undesirable to management (Cuevas 1999).

**Figure 5. Top ten species planted in reforestation projects in the Philippines** (Forest Management Bureau, 2000; Cf. E.L. Tolentino, Jr 2008)



Another study conducted among 50 smallholder tree nursery operators in Cebu, Bukidnon, and Misamis Oriental reinforced the predominant practice of raising exotic trees. Seedlings in the forest nurseries studied were composed of 59 percent timber species and 36 percent fruit trees. Of the timber species being raised, 35 percent are indigenous and 65 percent are exotic. Bagras (*Eucalyptus deglupa*) was ranked as the most popular species being raised in 48 percent of the nurseries studied. Other popular species include large leaf mahogany (*S. macrophylla*, 35 percent), *A. mangium* (21 percent), Black wattle (*albizzia lebekoides*, 19 percent), *Eucalyptus robusta* (19 percent), *E. Torrelliana* (17 percent), narra (*P.indicus*, 17 percent, and *Yemane or gmelina* (*G.arborea*, 15 percent). All, with the exception of *narra*, are exotic (Tolentino *et.al.* 2008:322).

The use of exotic species is not an exclusive silvicultural preference in the Philippines. In Southeast Asia, countries like Indonesia, Thailand, and Vietnam have developed extensive plantations of exotic trees like *S.macrophylla*, *P. falcataria*, *A. mangium*, *P. caribaea*, *Eucalyptus spp*, and *Casuarino spp* (FAO Forestry Database). Even in Brazil, another country with active plantation activities, data as early as the 1900s revealed an inclination towards the exotic eucalyptus over Brazilian timber species (Nararro de Andrade 1941). In fact,

as of 2005, Brazil has estimated 3.2 million hectares of eucalyptus plantations (Neto 2005), the most abundant exotic species of the country's plantation program (Mc Nabb 2005).

The following section are some of the main reasons for why exotic trees dominate the country's tree planting program (Tolentino, JR, 2008: 323-324):

## **2. Environmental Considerations**

There is a current concern for global warming in the world. The role of tree plantations in the removal of atmospheric CO<sub>2</sub>, for the build-up of their biomass during the process of photosynthesis is significant. The planting of trees to sequester atmospheric CO<sub>2</sub> has been considered to be the most effective long-lasting means and a significant approach to address the problem of increasing amounts of CO<sub>2</sub> in the atmosphere.

Also, the planting of trees significantly promotes environmental protection of watersheds in the production of water for domestic, irrigation, industrial, hydropower, and other important uses. Leaves and branches of planted trees intercept rainfall, thus reducing their erosive energy. The plants' roots and litter improve the soil structure and enhances infiltration of rainfall (PCARRD 2008: 3). Trees not only minimize the amount of eroded soil, but they also retard the rate of runoff. Erosion and subsequent sedimentation have a direct impact of watershed's water yield and quality. Trees also give better flood protection than a natural covering of undesirable brush and grass species.

## **3. Economic Considerations**

The development of timber industries such as sawn mill, plywood, veneer, lumber, furniture, construction for real estate and pulp and paper industries, have rapidly increased in the Philippines. Based on the Forestry Statistics (2006), demand for timber annually reaches 13.5 million metric tons. However, the consumption of wood for timber industries is higher than the supply. Hence, the establishment of forest plantations provides an attractive and profitable undertaking for income 'opportunities' and 'employment' generation, while fulfilling the expected scarcity of wood from natural stands. Large volumes of round wood were being produced in the Philippines annually for various end products used by the wood-based industries (Table 4).

A ready market for wood-based products, whether for domestic consumption or for export, is assured for those who want to invest in forestation. There are big markets for logs for lumber and construction, veneer and plywood, wood chips for pulp and paper production, poles and piles,

furniture, fruit and vegetable crates, woodcrafts and wooden accessories, panel products (particle boards), wood wool cement board and firewood.

**Table 4.** Round Wood Production: 1994-2004 (in '000' m<sup>3</sup>)

Year	G.Total	Total	Log			Fuel wood	
			Sawn log	Pulp-wood	Poles	Upland	Charcoal
2004	934	768	410	355	3	38	128
2003	699	506	349	151	6	39	144
2002	541	403	288	106	9	28	110
2001	713	571	319	241	11	58	84
2000	912	800	384	400	16	33	79
1999	860	730	568	160	2	49	81
1998	690	634	546	82	6	34	22
1996	804	771	400	365	6	33	-
1994	1,063	957	805	149	3	104	2

Source: Philippine Forestry Statistics (2004).

G.Total: Grand Total.

The 1950s to early 1970s were characterized by a logging boom in the Philippines. Japan, South Korea, Taiwan and the USA are recorded as major importing countries of the Philippine's logs. The area under *TLAs* (*Timber License Agreement*) more than doubled between 1958 and 1970, from 4.6 to 9.4 million hectares. Consequently, the annual allowable cut also more than doubled from 7.2 to 15.5 million cubic meters. However, timber started to run out in the 1970s, especially in some parts of Luzon. By the mid-1970s, logging areas in central and western Luzon were either abandoned or covered by logging bans (Baodo 1998). As an illustration, in 1974-1975 log exportation from the Philippines peaked at 6.84 million m<sup>3</sup> valued at US\$ 283 million. Conversely, log importation rose steadily until 1996 where it reached a maximum of 877,585 m<sup>3</sup> valued at US\$ 127.4 million m<sup>3</sup> (Tolentino, Jr 2007). Therefore, the imminent timber shortage contributed to 'reforestation' efforts intensifying in the early 1970s. As already mentioned, the government initiated some policies and programs to encourage and support timber production:

- a) P.D 1153 (*Presidential Decree*) known as the "Tree Planting Decree".
- b) The Program for Forest Ecosystem Management that established one municipal nursery for each of the 1,000 municipalities and increased the role of the Bureau of Forest Development in reforestation.
- c) The Energy Farm Program, which required each *barangay* (village) to plant at least two hectares as a community fuel service.
- d) P.D 705 and 1559 and E.O 725 (Executive Order) encouraged the establishment of ITPs, TFs and AFFs, and the reforestation of

- inadequately-stocked forest lands within forest concessions to help supply the raw materials needs of forest-based industries.
- e) The NFP (*National Forestation Program*) provided adequate 'industrial timber' and fuel wood supply in addition to its environmental and socioeconomic objectives (Umali 1989). The NFP thus targeted reforestation 1.4 million hectares from 1987 to 2000 (Unna Chokkalingam *et.al.* 2006: 24-25).

#### **4. Availability of Funding Mechanisms for Prospective Investors**

The necessary financial institutional funding for investors in tree plantations is significant. There are banks (e.g., *Development Bank of the Philippines and Land Bank of the Philippines*) that provide loans to investors who would like to venture into reforestation, tree farming and plantation development. At present, there is a growing interest in tree farming and plantation development from domestic and overseas businessmen as well as, for example, SCG (*Siam Cement Group*) from Thailand, because of their bright economic prospects and growing income opportunities.

#### **5. Availability of Tree Farming Technologies**

Innovative technology to provide best quality seeds is significant to bolster tree production in the future. There are technologies available, generated through research and development (R&D) by research institutions, academics and the private sector that can be used to enhance the production of forest plantations. Research institutions can be tapped to provide technical assistance in the production of high quality planting materials of forestation species and appropriate development and management techniques to improve survival and increase 'productivity' of forest plantations.

The 2003 Revised Philippine Master Plan for Forestry Development has targeted the establishment of 40,000 hectares of commercial plantations per year or a total of one million hectares over the next 25 years to meet the nation's timber needs.

#### **Concluding Remarks**

The Philippines forests have been facing deforestation over the past 40 years and more. From the view point of 'political ecology', which emphasizes *stakeholders*, the role of government in the period of Ferdinand Marcos (1965-mid 1980s) was the peak of 'deforestation'. There were two driving factors causing 'deforestation' in Philippines's forests. First is the political factor that forests are treated as commodities and political interest. Logging concessions were given by Marcos regime to his cronies and political elites supporting his

power. This led to a large scale of deforestation (165,000 hectares annually), because most logging holders did not practice sustainable forest management. Second is the conversion to agricultural land (2.8 million hectares) due to population growth and growth in agriculture in general. In many developing countries - such as the Philippines - there is great pressure imposed on forest lands by increasing populations, relentlessly damaging the ecosystem, especially shifting cultivation (*kaingin*) in the uplands, conservation and protected forests. The impact of the deforestation criticized by NGOs and academics that could impact greater environmental disasters such as flood, soil erosion and land slide occurring since the mid-1980s-1990s.

Observing the above environmental disasters, the Philippines government, especially under Cory Aquino and Fidel Ramos, invited other stakeholders (*academics, congressmen, NGOs, local governments, local people, etc.*) and even donor countries to actively design various programs to protect and conserve the remaining forest by launching 'forest rehabilitation and reforestation'. These programs included the Integrated Social Forestry Program (ISFP), Upland Development Program, National Forestation Program (NFP), Forest Land Management Program (FLMP), Low Income Upland Communities Project (LIUCP), Community Forestry Program (CFP), Regional Resources Management Project (RRMP), Forestry Sector Project (FSP), and finally it revised to the Community-Based Forest Management Program (CBFMP).<sup>17</sup> CBFMP, introduced in 1995, in particular recognized the indispensable role of local people in managing forest resources in the country. Many forest analysts say that the CBFM program, which has been practiced for at least two decades in the Philippines, is the best model of sustainable forest management and has inherently improved the socio-economic situation of many local farmers. The success of the CBFM program is in the active *participation* of other stakeholders such as local people, local government, academics, NGOs and donor countries in the program.<sup>18</sup> The focus and aim of forest management has thus shifted from technical commercial forestry to a more people-oriented social forestry. However, improving the socio-economic condition of the rural populace (*particularly small holders*) remains a great challenge for the Philippine government, because 30-40 percent (*Statistics, 2008*) of Philippines society live in *rural areas*, and are mostly categorized as 'poor' compared with people who live in urban areas. However, the main problem in *reforestation* issues within the CBFM program is that at harvest time. The government is reluctant to provide permissions to farmers to cut and transport their timber, even if it is in the MOU that farmers may cut their trees at harvest time with a cycling cutting system from one block area to another. The argument of the FMB officers is that large cutting of trees by farmers in certain areas (such as

17 See Harrison *et al.* 2005. *Past and Present forestry support programs in the Philippines, and the lessons for the future*. Small-scale Forest Economics, Management and Policy, 3 (3): 303-317.

18 Interview with informant in UP, Los Banos, July 31, 2009.

the uplands) subsequently affects soil erosion and flooding in the downstream areas.

The Philippines government, especially FMB under DERN (*the Department of Environmental and Nature Resources*) should create a political commitment to cooperate with other institutions such as banking institutions to create a strong foundation for the forestry industry, originally based on the *reforestation* programs under the CBFM scheme, where timber plantations to timber processing mills are categorized as a *strategic industry* in the Philippines for the following reasons: firstly, the forestry industry could largely contribute to obtaining foreign exchange earnings and national GDP of the Philippines. Secondly, the forestry sector could create many more jobs in rural and urban areas, creating long-term income generation for local people. Thirdly, it is highly recommended that the government and other stakeholders exercising the sustainable forest management in the Philippines will help to prevent soil erosion, flooding, and excessive negative impacts from typhoons. Therefore, to realize and facilitate the above conditions, the Philippines government should revise the regulation on timber plantations, tax breaks, law enforcement and access to credit from institutional banks. These changes could actively engage stakeholders of the forestry sector to invest and expand their businesses in the Philippines in the future.

### **Acknowledgement**

We are very thankful to all stakeholders and informant for getting data findings in Department of Environmental and Natural Resources, the Forest Management Bureau (FMB) Officer, in Manila, lecturers in the University of the Philippines (UP), Los Banos and Caraga Region (Agusan Del Sur) officer. Special grateful to host scientist Prof. KONO Yasuyuki, Kyoto University, Center for Southeast Asian Studies (CSEAS). Also to Jordan Hoffmann-Australian Native English as editor of this paper. The study and field work was carried out in Manila, Los Banos, and Caraga Region in July and August 2009 and was supported by JSPS Postdoctoral Fellowship-Japan for the fiscal year from 2008-2010. ●

### **References**

- Bantayan, Rosario B *et al.* 2007. *Strategic Plan for the Forestry Cluster: 2005-2020 Pulp and Paper Industry Sub-Cluster* (Research Paper on Team Group). Department of Forest Products and Paper Science. College of Forestry and Natural Resources. University of the Philippines Los Banos. College. Laguna.
- Boado, E.L. 1988. Incentive policies and forest use in the Philippines. In *Public policies and the misuse of forest resources*, ed. Repetto and M. Gillis, 165-

204. New York: Cambridge University Press.
- Borlagdan, S. *et al.* 2001. *Preliminary Assessment of community-based forest management in the Philippines*. Project Report, Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University and Department of Social Forestry and Forest Governance, College of Forestry and Natural Resources, University of the Philippines Los Banos. Quezon City.
- Broad, R and Cavanagh, J. 1993. *Plundering Paradise: The Struggle for the Environment in the Philippines*. Manila, Anvil Publishing, Inc.
- Chokkalingam, Unna *et al.* 2006. *One century of forest rehabilitation in the Philippines: Approaches, outcomes and lessons*. CIFOR.
- Coronel, Sheila S. *et al.* 1996. *Patrimony: Six Case Studies on Local Politics and the Environment in the Philippines*. Manila: The Philippine Center for Investigative Journalism.
- Development and Management of Forest Plantations A Guide Book*. 1998. Department of Environment and Natural Resources Ecosystems Research and Development Bureau. College 4031. Laguna.
- Evans, J. 1992. *Plantation Forestry in the Tropics*. ELBS with Oxford University Press.
- Forsyth, Tim. 2003. *Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Science*. London: Routledge Press,
- Garrity *et al.* 1993. *The upland ecosystem in the Philippines: Alternatives for Sustainable Farming and Forestry*. Washington, D.C, National Academy Press.
- Harrison *et al.* 2005. *Past and present forestry support programs in the Philippines, and Lessons for the future*. Small-scale Forest Economic Management and Policy, 3 (3).
- INOUE, Makoto and Isozaki Hiroji (ed.). 2003. *People and Forest Policy and Local Reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Netherland: Kluwer Academic Publishers.
- Korten, F. 1994. "Questioning the call for environmental loans: Critical Examination of forestry lending in the Philippines." in *World Development* 22 (7).
- Kummer, D. 1992. *Deforestation in the post-war Philippines*. Ateneo de Manila University Press, Quezon City. Philippines.
- LIU *et al.* 1993. "Rates and patterns of deforestation in the Philippines: Application of geographic information system analysis". In *Forest Ecology and Management* 57.
- Small-Medium Business Opportunities on Seed Production, Collection and Trade for the Tree Plantation Programs in Eastern Mindanao*. 2008. DERN Regions 10, 11, 13.
- Magno, F. 2003. "Forest devolution and social capital: State civil society relations in the Philippines". in A. Contreras (ed.). *Creating space for local forest management in the Philippines*, 17-35. Manila, De La Salle Institute of Governance.

- Mangaoang, E.O. 2002. *A Forester's perspective of the socio-economic information requirements for forestry in Leyte*. In: Socio-Economic Research Methods in Forestry: A Training Manual Cooperative Research Center for Tropical Rainforest Ecology and Management (Rainforest CRC) Cairns, Australia.
- Master Plan for Forestry Development*. 1990. DERN: FMB (Forest Management Bureau)
- Miyakawa, H. et al. 2006. *Toward the brighter Future of CBFM* (A field review on 23 CBFM sites). DERN-JICA Project Enhancement of Community-Based Forest Management Program, Quezon City, Philippines.
- Orden, T. 1960. *Brief History of Philippine Reforestation*. Philippine Lumberman 7 (1).
- Peluso, N.L. 1992. *Rich Forests, poor people: resource control and resistance in Java*. USA: University of California Press, Berkeley.
- Porter, G and Ganapin, D.J. 1988. *Resources, populations and the Philippines' Future: A case Study*. World Resources Paper No. 4. Washington, D.C., World Resources Institute.
- Pulhin, J.M et al. 2007. "Three decade of Community-based forest management in the Philippines: emerging lessons for sustainable and equitable forest management", in *International Forestry Review*, Vol.9 (4).
- Pulhin, J.M. 2006. *Where goes thou CBFM? Reflections on the forum theme*. A paper presented during the Ten Year review of CBFM in the Philippines: A forum for reflection and dialogue, 20-22 April, International Institute for Rural Reconstruction, Silang, Cavite, Philippines.
- The Philippines Recommends for Reforestation, Tree Farming, and Plantation Development*. 2008. PCARRD Philippines recommends Series No. 94. Department of Science and Technology (DOST). Los Banos, Laguna.
- Tolentino, E.L. 2007. *The Future of Tree Plantations in The Philippines: Phenotypic Characterization of Current Seed Sources* (This paper presented in University System Professorial Chair Lecture), in UP Los Banos.
- Tolentino, E.L. 2008. "Restoration of Philippine Native Forest by Smallholder Tree Farmers", in Snelder, D.J and lasco, R.D (eds.), *Smallholder Tree Growing for Rural Development and Environmental Services*. Springer Science.
- Utting, P. 2000. "An Overview of the potential and pitfall of participatory conservations." In *Forest policy and politics in the Philippines: The dynamics of participatory conservation*. P. Utting (ed.) Quezon City and Manila, Ateneo de Manila University Press and United Nations Research Institute for Social Development.
- Vitug, M. 1993. *The Politics of Logging: Power from the forest*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism Press.

## TENTANG PARA PENULIS

**Jerry Indrawan** adalah alumnus Program Studi Perdamaian dan Resolusi Konflik, Universitas Pertahanan Indonesia, Jakarta.

**Zarina Othman** adalah staf pada Strategic Studies and International Relations Program, School of History, Politics and Strategy (SHPS), Faculty of Social Sciences and Humanities, UKM, Bangi 43600, Selangor, Malaysia.

**Nur Ruhana Nasuha Abdullah Jian** adalah staf pada Strategic Studies and International Relations Program, School of History, Politics and Strategy (SHPS), Faculty of Social Sciences and Humanities, UKM, Bangi 43600, Selangor, Malaysia.

**Abdul Halim Mahamud** adalah staf pada Strategic Studies and International Relations Program, School of History, Politics and Strategy (SHPS), Faculty of Social Sciences and Humanities, UKM, Bangi 43600, Selangor, Malaysia.

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

**Fahmi Taftazani** adalah alumnus Kajian Wilayah Eropa, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

**Achmad Firas Khudi** adalah asisten perencana pada Program Kerjasama Pemerintah RI-UNFPA Bidang Kependudukan dan Pembangunan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.

**Iqra Anugrah** adalah mahasiswa program doktor di Department of Political Science, Northern Illinois University, Amerika Serikat.

**Herman Hidayat** adalah peneliti senior pada Pusat Penelitian Masyarakat dan Budaya-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI), Jakarta.