

JURNAL

# KAJIAN WILAYAH

Volume 7

Nomor 1, Juni 2016

## DAFTAR ISI

CRONY CAPITALISM AND POST - CRISIS ECONOMY IN INDONESIA AND THE PHILIPPINES <b>Maretta Kartika Sari</b> .....	1 - 12
MIGRASI PERNIKAHAN: WACANA DAN PENGALAMAN KAWIN CAMPUR PEREMPUAN INDONESIA DI BELANDA <b>Amin Mudzakkir</b> .....	13-28
DUKUNGAN NORWEGIA TERHADAP PERDAMAIAN DI MYANMAR: Studi Kasus <i>Myanmar Peace Support Initiatives</i> (MPSI) <b>Raden Mas Jerry Indrawan</b> .....	29-44
MANAJEMEN DAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA DI TIONGKOK: GEMPA SICHUAN 2008 <b>Erlita Tantri</b> .....	45-53
INDONESIA'S CHAIRMANSHIP OF IORA 2015-2017 AND BEYOND <b>Sigit Aris Prasetyo</b> .....	59-68
RINGKASAN HASIL PENELITIAN ASEAN ECONOMIC COMMUNITY AND THE COMPETITIVENESS OF VIETNAM'S AGRICULTURAL SECTOR <b>Angga Bagus Bismoko</b> .....	69-80
TINJAUAN BUKU KESUSASTRAAN TIONGKOK DARI MASA KE MASA <b>Wabilia Husnah</b> .....	81-86



JURNAL

# KAJIAN WILAYAH

Volume 7

Nomor 1, Juni 2016

---

**DDC: 330.9**

**Maretta Kartika Sari**

**KRONI KAPITALISME DAN PASCA - KRISIS EKONOMI DI INDONESIA DAN  
FILIPINA**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 1-12

**ABSTRAK**

Kapitalisme kroni merupakan salah satu fitur utama sistem kapitalisme semu. Sebagai negara Asia Tenggara yang dikenal memiliki sistem ekonomi yang disebut kapitalisme semu oleh para ahli, Indonesia dan Filipina sama-sama pernah mengalami periode sejarah kepemimpinan rezim otoriter yang turut membentuk kultur kapitalisme kroni yang kuat di kedua negara tersebut. Artikel ini memaparkan kembali secara singkat pengalaman Indonesia dan Filipina dalam menghadapi krisis moneter Asia tahun 1997-98, berfokus terutama pada reformasi politik dalam negeri masing-masing negara serta pengaruhnya terhadap kapitalisme kroni dan kemampuan negara mengatasi krisis. Tidak dapat dipungkiri bahwa reformasi politik di Indonesia dan di Filipina hingga taraf tertentu merupakan faktor kunci bagi kedua negara dalam mengatasi keterpurukan ekonomi akibat krisis keuangan Asia 1997-98 lalu. Dengan kata lain, Indonesia dan Filipina mampu mengatasi krisis ekonomi berkat langkah-langkah yang membawa sistem kapitalisme semu menjadi kapitalisme yang lebih murni.

**Kata kunci:** kapitalisme kroni, kapitalisme semu, krisis moneter Asia 1997/98, Indonesia, Filipina

---

**DDC: 325**

**Amin Mudzakkir**

**MIGRASI PERNIKAHAN: WACANA DAN PENGALAMAN KAWIN CAMPUR PEREMPUAN INDONESIA DI BELANDA**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 13-28

**ABSTRAK**

Didasarkan pada telaah literatur dan wawancara mendalam, tulisan ini mengkaji migrasi pernikahan dalam kasus perempuan Indonesia yang menikah dengan laki-laki Belanda. Setidaknya terdapat tiga arena yang membentuk praktik ini: wacana kolonial/poskolonial, hukum pernikahan, dan kebijakan migrasi. Tulisan ini menggarisbawahi pentingnya aspek kepelakuan dalam migrasi pernikahan yang mempengaruhi perbedaan pengalaman masing-masing individu dalam praktik tersebut.

**Kata kunci:** migrasi pernikahan, wacana kolonial/poskolonial, hukum pernikahan, kebijakan migrasi, Indonesia, Belanda.

---

**DDC: 327**

**Raden Mas Jerry Indrawan**

**DUKUNGAN NORWEGIA TERHADAP PERDAMAIAN**

**DI MYANMAR: Studi Kasus *Myanmar Peace Support Initiatives* (MPSI)**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 29-44

**ABSTRAK**

Negara Myanmar dikenal dari junta militer dan konfliknya yang berkepanjangan. Pemenang hadiah Nobel Perdamaian Aung San Suu Kyi sejak akhir tahun 1990-an telah bertarung bagi demokrasi di Myanmar. Sayangnya, junta militer memasukkannya ke dalam penjara setelah partai yang dipimpinnya memenangi pemilihan umum tahun 1990. Akan tetapi, sejak perubahan konstitusi tahun 2008 dan pemilihan umum tahun 2010 dan 2012, kondisi sosial politik Myanmar berubah secara dramatis. Demokrasi telah melapangkan jalan bagi partai Suu Kyi untuk menguasai pemerintahan, dengan demikian menempatkan Htin Kyaw sebagai Presiden sipil Myanmar pertama sejak kudeta tahun 1962. Sebagai akibat dari kondisi demokrasi Myanmar yang semakin membaik, dukungan Norwegia terhadap Myanmar meningkat secara signifikan sejak beberapa tahun terakhir. Dukungan terkait promosi terhadap demokrasi dan bantuan darurat di Myanmar menjadi fokus utama Norwegia. Upaya menuju perdamaian lebih memungkinkan untuk diterima apabila dimulai dari upaya-upaya promosi demokrasi, termasuk mengirimkan bantuan kemanusiaan. Terkadang, konflik terjadi karena pertikaian di antara para elit politik, termasuk penderitaan rakyat yang mengalami kekurangan bahan kebutuhan sehari-hari karena konflik yang tak terselesaikan. Program utama Norwegia di Myanmar adalah program *Myanmar Peace Support Initiative* (MPSI). MPSI adalah program yang bertujuan untuk menciptakan perdamaian di wilayah-wilayah yang sedang terjadi gencatan senjata, seperti di Myanmar. Pada awal tulisan ini akan dijelaskan sedikit tentang kondisi sejarah dan politik Myanmar. Setelah itu, fokus utama dari tulisan ini adalah untuk menjelaskan upaya-upaya apa saja yang dilakukan Norwegia, di dalam beberapa bidang di Myanmar, untuk mendukung perdamaian melalui MPSI. Data utama dalam tulisan ini didapatkan saat penulis melakukan kuliah kerja luar negeri di Oslo, Norwegia tahun 2013, serta melalui wawancara melalui email dengan beberapa pihak di Norwegia yang penulis anggap kompeten.

**Kata kunci:** demokrasi, Myanmar, Norwegia, dan *Myanmar Peace Support Initiatives* (MPSI)

---

**DDC: 301**

**Erlita Tantri**

**MANAJEMEN DAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA DI TIONGKOK: GEMPA SICHUAN 2008**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 45-58

**ABSTRAK**

Tiongkok merupakan salah satu Negara yang kerap mengalami bencana alam, misalnya gempa bumi. Salah satu peristiwa gempa bumi yang cukup besar di Tiongkok terjadi pada tahun 2008 di Provinsi Sichuan. Gempa ini telah menyebabkan banyak kerusakan dan korban jiwa. Namun demikian, bencana gempa ini juga membawa perubahan pada sistem manajemen bencana yang lebih baik di Tiongkok. Dalam kaitannya dengan pengurangan risiko bencana, tulisan ini melihat bagaimana manajemen bencana di Tiongkok pascagempa Sichuan 2008. Manajemen pengurangan risiko bencana yang baik diharapkan dapat mengurangi jumlah korban jiwa serta kerusakan yang dialami oleh masyarakat. Selain peran Pemerintah dalam pengurangan risiko bencana, Tiongkok juga berusaha menerapkan manajemen bencana yang juga melibatkan peran masyarakat.

**Kata kunci:** manajemen, bencana, pengurangan risiko bencana, Tiongkok, gempa, Sichuan

---

**DDC: 327.1**

**Sigit Aris Prasetyo**

**KEPEMIMPINAN INDONESIA DALAM IORA 2015 – 2017 DAN SESUDAHNYA**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 59-68

**ABSTRAK**

Perkembangan *Indian Ocean Rim Association* (IORA) sebagai forum kerja sama regional masih tergolong lambat dan belum maju, walaupun sebenarnya memiliki modalitas yang kuat, bahkan dapat menjadi salah satu forum kerja sama internasional yang kuat. Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana dan peran apa yang bisa dimainkan Indonesia sebagai ketua IORA selama periode tahun 2015-2017 dalam menjawab tantangan dan peluang dalam dua tahun ke depan. Tantangan-tantangan seperti masih minimnya antusiasme negara-negara anggota, dan belum fokusnya bidang kerja sama yang selama ini telah dilakukan perlu segera diselesaikan. Tulisan ini juga memberikan beberapa saran atau rekomendasi usulan bagaimana Indonesia sebagai ketua IORA dapat merevitalisasi orientasi kebijakannya, yang salah satunya yaitu dengan memberikan perhatian yang lebih kepada Samudera Hindia dan IORA sejalan dengan doktrin Poros Maritim.

**Kata kunci:** IORA, Samudera Hindia, tantangan, peluang, keketuaan, poros maritim

---

## RINGKASAN HASIL PENELITIAN

**DDC: 337**

**Angga Bagus Bismoko**

### **KOMUNITAS EKONOMI ASEAN DAN DAYA SAING SEKTOR PERTANIAN VIETNAM**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 69-80

#### **ABSTRAK**

Dalam sepuluh tahun terakhir, Vietnam berhasil menjadi negara pertanian yang patut diperhitungkan dalam pasar internasional. Meskipun demikian, daya saing sektor pertanian Vietnam belum dapat dikatakan stabil dalam mengimbangi Thailand secara berkelanjutan. Lebih dari itu, Vietnam harus berjibaku dengan pengimplementasian MEA secara penuh di akhir 2015 yang berimplikasi semakin tingginya tingkat persaingan di Asia Tenggara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pembangunan daya saing sektor pertanian Vietnam dalam menghadapi berbagai tantangan dan kesempatan dengan diberlakukannya MEA. Penelitian ini menunjukkan bahwa Vietnam menghadapi kendala besar dalam menghasilkan komoditas pertanian yang aman dan berkualitas tinggi ditambah juga rendahnya produktivitas tenaga kerjanya. Berbagai kebijakan dilakukan Vietnam dalam meningkatkan kualitas dan keamanan komoditas pertanian antara lain melalui *No Early Spray Campaign*, 3G3R dan 1M5R. Lebih dari itu, melalui mekanisme *Public-Private Partnership* (PPP), Pemerintah Vietnam berupaya menjembatani kerjasama saling menguntungkan antara petani dengan perusahaan. Selain itu, Pemerintah Vietnam berupaya memanfaatkan MEA guna meningkatkan arus investasi luar negeri demi membangun sektor pertaniannya dengan menyediakan berbagai insentif bagi para calon investor.

**Kata kunci:** MEA, daya saing, sektor pertanian, Vietnam.

---

## TINJAUAN BUKU

### **KESUSASTRAAN TIONGKOK DARI MASA KE MASA**

#### **CHINESE CULTURE: LITERATURE**

**Li Chunyu: Beijing: Tiongkok Intercontinental Press, 2014 + 233 hlm.**

**Wabilia Husnah**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 81-86

JURNAL

# KAJIAN WILAYAH

Volume 7

Nomor 1, Juni 2016

---

**DDC: 330.9**

**Maretta Kartika Sari**

**CRONY CAPITALISM AND POST-CRISIS ECONOMY IN INDONESIA AND THE PHILIPPINES**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 1-12

***ABSTRACT***

*Crony capitalism is one main feature of the ersatz capitalism. Indonesian and Philippines, two East-Asian countries which are categorized by scholars in the same group practicing the form of ersatz capitalism system, respectively had undergone a historical period of robust authoritarian regime. This fact has indeed influenced the emergence of the strong cronyism in both countries. Through this article, we are briefly revisiting the experiences of Indonesia and Philippines during the Asian financial crisis 1997-98, focusing on their respective political reforms and the impact on the cronyism and eventually on the ability of both countries to survive the crisis. It is apparent that to a certain degree, the political reforms were indeed the key factor for both Indonesia and Philippines to outlast the hit of the Asian financial crisis in 1997-98. In other word, it was undeniably through a motion toward a more genuine capitalism system that these countries with that of ersatz capitalism could carry on against economic crises.*

**Keywords:** *crony capitalism, ersatz capitalism, Asian financial crisis 1997-98, Indonesia, Philippines*

---

**DDC: 325**

**Amin Mudzakkir**

**MARRIAGE MIGRATION: DISCOURSE AND MIX-MARRIAGE EXPERIENCES OF INDONESIAN WOMEN IN THE NETHERLANDS**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 13-28

**ABSTRACT**

*Based on a literature review and in-depth interviews, this paper examines the marriage migration in the case of Indonesian woman who married to Dutch man. At least there are three arenas that structure this practice: the discourse of the colonial/postcolonial, marriage law, and migration policy. This paper underscores the importance of agency that affecting the different experiences of each individual in the marriage migration practice.*

**Keywords:** *marriage migration, colonial/postcolonial discourse, marriage law, migration policy, Indonesia, Dutch.*

---

**DDC: 327**

**Raden Mas Jerry Indrawan**

**NORWEGIA SUPPORT FOR PEACE IN MYANMAR: *Case Study Myanmar Peace Support Initiative (MPSI)***

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 29-44

**ABSTRACT**

*Myanmar is well-known of its military junta and their prolonged conflicts. Nobel Peace Prize winner Aung San Suu Kyi has fought for Myanmar democracy since the late 1990's. Unfortunately, the military put her in prison after his party winning the election in 1990. However, since constitutional change in 2008 and the general election in 2010 and 2012, Myanmar social and political condition has turned dramatically. Democracy has paved the way for Suu Kyi party to control the government, in such put Htin Kyaw as the first Myanmar President since the 1962 coup. As a result of this democratic condition, Norway support to Myanmar has increased significantly in the last few years. Support related to the promotion of democracy and emergency assistance has to be the focal point in this assistance. Peacemaking would be likely accepted if starts from democracy promotion efforts, including sending humanitarian assistance. Often, conflicts occur due to dissension among political elites, including the suffering of people experienced a shortage of daily needs because of the unresolved conflict. Norway main program in Myanmar is the Myanmar Peace Support Initiative (MPSI) program. MPSI is a program that aims to create peace in the regions that having ceasefires, such as Myanmar for instance. This article will explain a little about the historical-political conditions of Myanmar in the beginning. After that, the main focus of this paper is to explain what efforts are made by Norway in several fields in Myanmar to support the efforts for peace through MPSI. The main data in this paper obtained directly during the authors overseas course in Oslo, Norway in 2013, and also through an interview via e-mail to several parties in Norway that the authors consider competent.*

**Keywords:** *Democracy, Myanmar, Norwegia, and Myanmar Peace Support Initiatives (MPSI)*



---

**DDC: 301**

**Erlita Tantri**

**DISASTER MANAGEMENT AND RISK REDUCTION IN CHINA: SICHUAN EARTHQUAKE 2008**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 45-58

**ABSTRACT**

*China is a country that frequently experienced natural disasters such as earthquake. The earthquake at Sichuan Province in 2008 is one of big natural disasters, which caused a big death toll and damage. However, the disaster also brought the better change in disaster management system in China. This paper analyzes how the disaster management in China after Sichuan earthquake 2008 is. Hopefully, good disaster management will lessen the death toll and damage in disaster region. Besides the role of government in the disaster risk reduction, China also introduces the risk reduction to community (Community-based Disaster Risk and Reduction Management).*

**Keywords:** *disaster management, risk reduction, China, earthquake, Sichuan*

---

**DDC: 327.1**

**Sigit Aris Prasetyo**

**INDONESIA'S CHAIRMANSHIP OF IORA 2015-2017 AND BEYOND**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 59-68

**ABSTRACT**

*IORA is still an underdeveloped regional cooperation, even though has potential to become a strong international organization. This paper aims to analyze how and what are Indonesia's role, as the chairman of IORA in 2015-2017, in addressing the challenges and opportunities for the next two years. These challenges such as how Indonesia bring the level of IORA as strong and mature regional organization as well how IORA is able to create tangible or concrete results to its state members. This paper also provides several recommendations for Indonesia to revitalize its policy orientation, which should give greater attention to the Indian Ocean and IORA in line with the doctrine of maritime fulcrum.*

**Keywords:** *IORA, Indian Ocean, challenges, opportunities, chairmanship, maritime fulcrum.*

---

## RESEARCH SUMMARY

**DDC: 337**

**Angga Bagus Bismoko**

### **ASEAN ECONOMIC COMMUNITY AND THE COMPETITIVENESS OF VIETNAM'S AGRICULTURAL SECTOR**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 69-80

#### **ABSTRACT**

*In the last ten years, Vietnam has become a significant agricultural country in the international market. However, the competitiveness of Vietnamese agricultural sector is still fluctuated, compared to could not competing against Thailand. Moreover, Vietnam has to deal with the full implementation of AEC by the end of 2015 by which implying the increasing levels of competition in Southeast Asia. This study aims to analyze the development of agricultural competitiveness in Vietnam in handling various challenges and opportunities within AEC. The mresearch are the ,the available .is paper shows that Vietnam faces two major obstacles in producing, firstly, the highlow quality and safety of agricultural commodities, and secondly the low labor productivity. Many policies are madeimplemented by Vietnam in improving the quality and safety of agricultural commodities such as the No Early Spray Campaign, 3G3R and 1M5R. Moreover, through the mechanism of the Public-Private Partnership (PPP), the Government of Vietnam strives to bridge the mutually beneficial cooperation between farmers and companies. In addition, the Government of Vietnam is trying to take benefits from the AEC to increase the flow of foreign investment to build its agricultural sector by providing various incentives for supporting potential investors.*

**Keywords:** *AEC, competitiveness, the agricultural sector, Vietnam.*

---

## BOOK REVIEW

### **CHINESE LITERATURE FROM TIME TO TIME**

#### **CHINESE CULTURE: LITERATURE**

**Li Chunyu:Beijing: Tiongkok Intercontinental Press, 2014 + 233 hlm.**

**Wabilia Husnah**

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 7 (1) Juni 2016: 81-86

# CRONY CAPITALISM AND POST- CRISIS ECONOMY IN INDONESIA AND THE PHILIPPINES

**Maretta Kartika Sari**

Graduate Student of History Departement of the Faculty of Cultural Sciences,  
Universitas Gajah Mada

*E-mail: maretta.kartika.sari@live.com*

Diterima: 2-2-2016

Direvisi: 6-3-2016

Disetujui: 6-4-2016

## **ABSTRAK**

*Kapitalisme kroni merupakan salah satu fitur utama sistem kapitalisme semu. Sebagai negara Asia Tenggara yang dikenal memiliki sistem ekonomi yang disebut kapitalisme semu oleh para ahli, Indonesia dan Filipina sama-sama pernah mengalami periode sejarah kepemimpinan rezim otoriter yang turut membentuk kultur kapitalisme kroni yang kuat di kedua negara tersebut. Artikel ini memaparkan kembali secara singkat pengalaman Indonesia dan Filipina dalam menghadapi krisis moneter Asia tahun 1997-98, berfokus terutama pada reformasi politik dalam negeri masing-masing negara serta pengaruhnya terhadap kapitalisme kroni dan kemampuan negara mengatasi krisis. Tidak dapat dipungkiri bahwa reformasi politik di Indonesia dan di Filipina hingga taraf tertentu merupakan faktor kunci bagi kedua negara dalam mengatasi keterpurukan ekonomi akibat krisis keuangan Asia 1997-98 lalu. Dengan kata lain, Indonesia dan Filipina mampu mengatasi krisis ekonomi berkat langkah-langkah yang membawa sistem kapitalisme semu menjadi kapitalisme yang lebih murni.*

**Kata kunci:** kapitalisme kroni, kapitalisme semu, krisis moneter Asia 1997/98, Indonesia, Filipina

## **ABSTRACT**

Crony capitalism is one main feature of the ersatz capitalism. Indonesian and Philippines, two East-Asian countries which are categorized by scholars in the same group practicing the form of ersatz capitalism system, respectively had undergone a historical period of robust authoritarian regime. This fact has indeed influenced the emergence of the strong cronyism in both countries. Through this article, we are briefly revisiting the experiences of Indonesia and Philippines during the Asian financial crisis 1997-98, focusing on their respective political reforms and the impact on the cronyism and eventually on the ability of both countries to survive the crisis. It is apparent that to a certain degree, the political reforms were indeed the key factor for both Indonesia and Philippines to outlast the hit of the Asian financial crisis in 1997-98. In other word, it was undeniably through a motion toward a more genuine capitalism system that these countries with that of ersatz capitalism could carry on against economic crises.

**Keywords:** crony capitalism, ersatz capitalism, Asian financial crisis 1997-98, Indonesia, Philippines

## **INTRODUCTION**

Kunio Yoshihara categorizes Indonesia and Philippines, along with Singapore, Thailand, and Malaysia as some Southeast Asian countries in which case belong to the Ersatz capitalism. He argues that these fast growing Southeast Asian countries did not practice the dynamic capitalism in the way the United States and Japan do. This so-called Ersatz capitalism is identified by the compromise and inferior role of the states, the

problems related to treatments towards the Chinese ethnics within each country, and the failure to develop better technological capabilities (1988).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aside from its literal implication of being ersatz 'not-genuine', with such features it would be quite easy to understand commonsensically why the ersatz capitalism is regarded as an inferior model of capitalism compared to, say, the dynamic capitalism—which is supposedly practiced by the Anglo-Saxon capitalist countries (see also the contrast with the Western Continental Europe with their welfare state system). In broad brush strokes, the

Various discussions on the distinction between the Ersatz capitalism, or pseudo-capitalism, and the echt capitalism are mostly conducted in terms of the inefficiency of the former model compared to the latter due to some extant characteristics of the South East Asian countries. The main features are the excessive government economic intervention in which case being detrimental to the free market system, and the thriving practice of rent-seeking come out of some socio-political behavior in those countries. Indonesia and Philippines, based upon their several socio-political resemblances, are inevitably appealing in revealing the ersatz characteristic of capitalism especially the unbridled cronyism in both countries.

Prior to the currency and financial crises of 1997-98, Indonesia is praised by the World Bank as one of the newly industrializing countries (NICs) by which it has a new model for emulating other developing countries. As one of the Highly Performing Asian Economies, Indonesia also achieved the sustained and equitable exported high growth and rapid industrialization (Sundaram, 2001, 19). Classified as one of the HPAEs, Indonesia has indeed been showing structural changes toward industrialization. Indonesia has also underwent a long term shift from the agricultural and oil based economy to the manufactures. The economic orientation is more global oriented as well as outward looking with which it can be exemplified by the expansion of manufacturing exports, and the participation in various schemes of international economic cooperation.<sup>2</sup>

---

dynamic capitalism is deemed more favourable to the advocates of a free market approach in managing the economy. This is supposed to be the idealized portrait of capitalism with its openness to innovations and pluralism of views.

- 2 Dr. Thomas Lindblad examines that Indonesian economic development involves internal restructuring and external relations, asserting that the admission of Indonesia to the HPAEs dictates an increasing economic orientation towards the East and South-East Asian region. The manifestation is that first, the Indonesian economic restructuring

In contrast, the economic performance of Philippines used to be regarded as a failure. In 1955, Philippines actually have had a GNP per capita twice as rich as Korea, and the country was more industrialized than Korea up to the late 1960s. However, throughout the post-independence era, Philippines did not implement the systematic policy reforms (Kang, 2002, 49). The post-war Philippines possessed tremendous developmental assets. Yet, the country failed to have a sustainable economic development (Hutchcroft, 1998). The ongoing dominance of old oligarchic groups was deemed to be the reason despite various efforts of political and institutional reforms. Though Philippines made great achievements on the commitments to liberalization, privatization, and the reduction of monopolies; the political sphere of the country is the real obstacle for a sustainable economic development.

Aside from the fact that Philippines is not part of the High Performance Asian Economies, there are still numerous parallels between the economies of these two archipelagic countries. Both Indonesia and the Philippines are among five countries in which case they suffered from the economic crisis in 1997-98—the other countries are Korea, Malaysia and Thailand. Meanwhile, corporate governance and politics are the traits be shared by both economies. However, the Asian economic crisis in 1997-98 has changed the practice of corporate governance, and the relation between business sectors and the government. The common shock of the crisis swept many

---

is based on the East Asian model which involved agricultural revolution and technological upgrading for manufacturing; second, Indonesia has also integrated into the regional economic relations. The long term development of Indonesian economics toward such outward oriented alteration can be found in more detailed in the article by Dr. Thomas Lindblad, "Indonesian Economic Development in a Time of Globalization," *Bijdragen tot de Taal- en Volkenkunde*, Vol. 154, No. 2, GLOBALIZATION, LOCALIZATION AND INDONESIA (1998), pp. 193-217.

countries in East and Southeast Asia. But, the shifts in corporate governance and the business-government relationship quite varied, so did with the outputs (Gourevitch, 2008, 70).

My question for this paper is thus quite simple. How was the exercise of government power in Indonesia and Philippines prior to the crisis, and how was the general immediate post-crisis economic condition in these two Southeast Asian countries being notorious of the chronic cronyism?

### **CRONY CAPITALISM: SOEHARTO AND MARCOS REGIME**

Crony capitalism is a popular catchphrase dubbed to be one of the major cause of the economic crisis in Asia during 1997-98. Crony capitalism or alliance capitalism appears like an economic rationale in which the need for government support gives the government a powerful to influence the behavior of both firms and bank. This logic often derogates from politics as corruption and the survival strategies of ruling regime (Wade, 1998, 1540).

Southeast Asian states shaped differently their respective management and political stability. Moreover, each country has a different capacity for constructive intervention. In general, the capacity depends on the structure of political supports, and the available means of political control owned by the state's elites. In particular, the intervention of authoritarian regimes tends to be coercive, and controlled by powerful interests. In countries with more moderately broad-based regimes, the intervention of the state provides a greater degree of flexibility and political capacity with which state elites can manage economic and political challenges (Crone, 1988, 254). Indonesia and Philippines experienced the periods of authoritarian regimes of Soeharto (1967-98) and Marcos (1965-86) respectively. It would be interesting to see how the exercise of power of each regime affected the political stability of the respective country, and accordingly see the relation with the economic situation pre- and post-crisis 1997-98.

### **Indonesia**

Paul D. Hutchcroft in his book uses the term “rent capitalism” to describe systems in which money is invested in arrangements for appropriating wealth which has already been produced rather than in arrangement for actually producing it (Hutchcroft, 1998, 19). The Indonesian economy is thus a rent-seeking economy, and be distinguished from those countries with production-oriented capitalism. Capitalists in a country with rent capitalism are called the rent-seekers. They usually strive to make affiliation with the government or the bureaucrats in order to enjoy the rent—the economic process in which case the gains come from manipulating the social and political environment. Moreover, Hutchcroft distinguishes two kinds of patrimonial state viz., the “patrimonial administrative state” and the “patrimonial oligarchic state.” Here, Indonesia falls into the first category because the dominant social force is either the bureaucratic elite or the political aristocracy and the masses and industrialists merely play the role as clients of the patrimonial office while the most important competition mostly occurs among the elites. In Indonesian case the elites—the patrons—refer to the military during the Soeharto administration (Hutchcroft, 1998, 46-7).

In Indonesia, politics and business are always bound up as large scale of resources in which case such is controlled by the government. Nowadays, Soeharto regime is always perceived by public as corruption, collusion and nepotism, an outcry of public resentment towards the crony capitalism. The alleged practice of corruption, collusion and nepotism is basically due to the abusive use of public posts for private gains.

Throughout the thirty two years of his presidency, Soeharto has established a centralized authoritarian regime and a strong corporatism. Structurally speaking, Soeharto was not an absolute leader or dictator like Ferdinand Marcos in the Philippines. Even though he possessed the strongest position, Soeharto shared his political power with a number of military elites within



the country. In economic sector, his governance has created numerous rent-seekers due to the low quality of intervention done by the government (Kunio, 1990, 123).

The importance of posting military figures in bureaucracy has been conducted by Soeharto in order to secure his position. Letting them to gain political and economic benefits has indeed secured their loyalty to his administration by which it accordingly led to a grand scale corruption in Indonesia. Besides, Indonesian politics under Soeharto was also lacking of many factors such as accountability, transparency, democratic institutions and a free press—some of classic symptoms of an authoritarian regime (Robertson-Snape, 1999, 590-1).

Soeharto regime, however, experienced a period of a sustained economic growth which also stabilized his reign. He put economic achievement as a priority. In the early period of his presidency, inheriting the disastrous economic condition from the Soekarno era, Soeharto exercised a rather liberal economy by opening up Indonesia for foreign investments and financial aids. However, during the decades of 1970s and early 1980s, the trend shifted with the introduction of nationalist and interventionist ideas. As a result, more restrictive, inward oriented and primarily state-led economics began. The government also started to impose protectionism which eventually opened many opportunities for political patronage and corruption (Robertson-Snape, 1999, 593-4).

The socio-political environment of Indonesia under the Soeharto administration has created good opportunities for rent-seekers. Another feature of capitalism in Indonesia is that it has been dominated by the Indonesian Chinese descendant capitalists. This Chinese domination was never considered as a threat by the Soeharto and his military circle since the Chinese community in Indonesia never holds the political structure due to the Islamic stance has always been very strong (Kunio, 1990, 129). Since bureaucracy, state banks, and business sector were under Soeharto's control, a large sector of economy was practically very

dependent on his central figure. The ethnic Chinese minority who then possessed seventy percent of the modern private sector were also very reliant on his protection. This highly concentrated Chinese capitalism resulted in the high rent-seeking practice from the pribumi capitalist counterparts.

Many Chinese businessmen who had close connections with Soeharto and his agents of crony capitalism; were able to create their business empire. Major conglomerates in Indonesia were indeed of these Chinese who owned numerous companies and dominated Indonesian economy. Also some Soeharto's offspring are included as major conglomerates. Many leading business figures took benefits from Soeharto's patronage and protectionism such as Liem Sioe Liong of the Salim Group, Bob Hasan of the Hasan Group, and Goh Swie Kie of the Gunung Sewu Group. They were likely to enjoy privileges access to bank credits, forestry concessions, trade and manufacturing monopolies as well as state contracts for supply and construction. In the meanwhile, the Indonesian entrepreneurs were put-aside in the political process (Kang, 2002, 189-190). This condition then triggered social riots against the ethnic Chinese during the dethronement of Soeharto in 1998 (Robertson-Snape, 1999, 596).

The economic and financial crisis of 1997-98 later ignited transformations in Indonesia. The economic crisis has unleashed a major political change. It eventually led to the demise of an autocratic regime that have had a firm grip on the state and society for about three decades. Among the political turmoil, the weaknesses of Indonesian economic system exposed widely.

## **Philippines**

Post-independence Philippine history consists of three main periods. During the democratic era of 1946-72, the Nacionalista and Liberal parties appeared identical in both ideologies and policies. The period from 1972-86 was that of Marcos and the martial law. In the previous democratic era, the government was very weak and overrun by the interest group. The

elections are colored by violence and the vote buying, but in general were considered legitimate. The following period, however, was a worse phase of Ferdinand Marcos' administration especially when he arbitrarily imposed the so-called martial law. The third period lasts from the period after Marcos' regime were lost the U.S. support due to the "People Power" movement in 1986 up to the present. In this post-Marcos era, the Philippines started to practice a genuine democracy, and establishing a more stable legal and political institutions (Kang, 2002, 50). However, during these periods the basic pattern between the Philippine state and the dominant economic interest actually remained similar.

The practice of crony capitalism in Philippines was rooted in the fact that the Philippine politics subsumed under one basic unit. The lack of differentiation in interests among the existing political parties was also due to this factor, to wit, the basic unit existed in the extended family and its connection with other oligarchic families. Throughout the democratic era the Liberals and the Nacionalistas held power in the same number of times, and each party succeeded in posting three presidents. Indeed, Ferdinand Marcos was the only president to win re-election. It was very usual for a member of a political party to shift his affiliation. Typically, a Filipino politician has a personal system of alliances with other politicians. Marcos himself first ran for legislature as a member of Liberal party, but then he gained the presidential position through the Nacionalista Party (Kang, 2002, 123-4).

The rent capitalism is the main feature of Philippines as well. According to Paul D. Hutchcroft, the Philippine type of polity is the "patrimonial oligarchic state". In such state, a powerful oligarchic business class extracts privilege from a largely incoherent bureaucracy. In contrast to the other type of "patrimonial administrative state" where the economic force is entirely dependent on the state apparatus, the ones who benefit the most of the rent capitalism in Philippines are not the bureaucrats, but the

oligarchs (Hutchcroft, 1998, 52). The oligarchs have access to the state during the democratic era through electoral competition. Despite the political competition, the legislature also played important roles in the rent-seeking practices. Usually, aspiring opposing politicians who need supports would appeal the oligarchs, promising some spoils when they win the electoral competition.

The pattern of crony relations with its overwhelming rent-seeking demands in Philippines has contributed to a high transaction cost, and implying lower economic performance. Due to the competition among business groups over the spoils of state, the power shifted rapidly among groups and entailing the instability of property rights and elites (Kang, 2002, 145).

The bureaucracy within Marcos administration actually experienced significant autonomy and the small-scale reforms. However, such reforms did not enhance the development process since Marcos only wanted to gain the aid of international and U.S. agencies in providing financial supports, all of which are eventually enjoyed by his cronies and his individual interests (Kang, 2002, 74-5). This be in line with Hutchcroft's analysis that the patrimonial oligarchic state like Philippines tend to be more resistant to reform (Hutchcroft, 1998, 53). In the era of Marcos martial law (1972-86), the concentration of power is located within his presidential palace. Marcos was able to strengthen the state and centralized control under his own command. He also created a new oligarchs to take place the old elites, and this new oligarchs was very much dependent on Marcos' support. Marcos also sought to conquer and attack any potential competitors of his oligarch (Hutchcroft, 1998, 136-8). Thus, such oligarch changed into a more "patrimonial administrative state".

Ricardo Manapat in his book describes the magnitude of the accumulated wealth of Marcos and his cronies. During the period of Marcos regime every major economic activity in Philippines is controlled by his family, relatives, or cronies. These people owned most key corporations. They

acted either as Marcos nominees or on their own behalf and serving as his money-making network that have had access to the national coffer, the resources of private banks, international loans from multinational banks and aid money from the U.S. and Japan. These corporations also enjoyed many privileges, such as tax exemptions, monopolies, lucrative contracts, and sometimes military forces which would be made available for his contacts as a means in economic competition (Manapat, 1991).

The political sphere of Philippines was assessed to be the pivotal reason of the country's economic laggard. In many aspects, the Philippines possessed all necessary ingredients to successfully develop. The country had great entrepreneurial talents, well-educated workforce, rich natural resources as well as lively economist and development specialists. Yet, Philippines could not achieve the level of newly industrializing economies (Hutchcroft, 1998, 4). As Kang states these qualified technocrats are used for the benefit of the corrupt regime of Ferdinand Marcos.

Indeed, corruption is not the only variable for affecting growth. It is crucial nonetheless. In the cases of Indonesia and Philippines, the political sphere under the authoritarian governments have affected their economic performance. The authoritarian Soeharto administration in Indonesia also restricted the economic development. Moreover, the economic sectors during Soeharto regime has always been dominated by the state, mostly handled by his family members. However, although the condition was very much alike to Philippines under the Marcos regime, Indonesia still enjoyed a moderate growth due to the large oil reserves.

The cases of Indonesia and Philippines show that the excessive concentration of power in the hand of political elites and their cronies led to a state-dominated economy. This is run by patronage and corrupt people have implied a weak economic system. All weaknesses exposed during the financial crisis hit Asia in 1997. The following section will give an overview on the economic crisis of 1997-98 in both countries.

## **FINANCIAL CRISIS 1997-98: INDONESIA AND PHILIPPINES**

Sequentially, the Asian crisis started with the drastic depreciation Thai Baht on July 2, 1997. It occurred immediately after the currency floated as many investors hurriedly sold their holdings in local currency including Baht. The depreciation is followed by the far-reaching contagion to other currencies. In mid-August, Indonesia experienced the similar flotation and depreciation against the US currency as worried by investors and local companies in which case they started to sell local currencies as much as possible after the sudden capital flight out in Thailand. Next, Taiwan's devaluation came in mid-October. By November, the panic swept the whole region including South Korea (Wade, 1998, 1541-42). The Asian financial crisis reached its climax in the midst of 1998. Indonesia as one of the most impacted country reached a negative economic growth rate at 13 percent. The poverty rate also increased significantly. Philippines initially managed to response to the crisis quite positively during the last half of 1997 as it posted a growth rate of 5.2 percent (Hicken, 2008, 207).

More recently, analyses on the Asian crisis indeed show that each country has some specific characters either on the causes or on the effects. The general consensus is that the contagion swept over almost all economies in Asia. However, the depreciation of currency suffered by each country though it was varied in terms of its intensity. Thai obviously suffered the most, and followed by Malaysia, Indonesia and the Philippines. Singapore and Taiwan experienced the mild depreciations. While China and Hong Kong did not suffer any depreciation due to their capital controls (Djiwandono, 2009, 68). Ten years after the crisis, the appreciation of Asian currencies also varied greatly. Korean Won and Singaporean Dollar recovered 90 and 95 percent of their respective rates, the Thai Baht and Malaysian Ringgit 70 percent from the pre-crisis level, Philippine Peso 50 percent, and Indonesian Rupiah only 25 percent. As for the economic growth and



investment rates, though recovering, their GDP and investment rates are lower than the pre-crisis levels (Djiwandono, 2009, 69).

In Indonesia the contagion manifested a distinct domestic type. Crisis in Indonesia is marked by a foreign exchange market crisis, and was followed by a banking crisis. The latter accordingly caused a general economic crisis leading to a socio-political crisis that also putting an end to the Soeharto administration in May 1998. The crisis in Indonesia is indeed triggered by the combination of external causes—“the herd instinct mentality in the financial market” facing the contagion—and internal causes, institutional weaknesses, cronyism and faulty policies (Djiwandono, 2009, 69-70).

The socio-political development in Philippines was rather different from Indonesia. Philippines had started some reforms prior to the crisis, a development which turned out to be beneficial for the country during the economic malaise in 1997-98, even though the reforms did not bring any wonders for the Philippine economics as the economic performance of the country remained slow.

Philippine government undertook a number of significant reforms of the real sector of the economy in the 1980s until 1990s. There had been various attempts to change the financial system, but it was not until such decade that significant reform is achieved by Philippine. This is followed by a period of reform during 1993-1995 in which the central bank was rehabilitated; commercial banks were forced to increase their capitalization ratios; new foreign and domestic entrants were allowed to enter the market; and the quality of prudential regulation was strengthened. The result was an increase in competition. The finance was increasing not only in quantity but also in terms of its quality (Noland, 2000, 405). From many financial indicators, on the eve of financial crisis of 1997-98, Philippines indeed showed more solid conditions.

## **POST-CRISIS 1997-98: REFORMS AND RECOVERY**

Indonesia initially showed similar conditions and vulnerabilities as other countries in crisis. Generally Indonesia also exhibited a good response towards the crisis. However, the country was eventually the worst case, suffering from the crisis the most and taking the longest time to recover. In terms of the immediate impacts of crisis, Indonesia suffered from the negative GDP growth rate, the currency depreciation and the negative performance of capital market (Djiwandono, 2009, 71-2).

Prior to the crisis, the average growth of Indonesia reached 8 percent. After the negative point in 1998, the rate picked up but in much slower pace of 4.8 percent. The financial sector was the hardest hit, and followed by the manufacture sector. But the agriculture sector remained strong. The current investment percentage of GDP is also lower than the pre-crisis situation. The slower paced of Indonesian economic growth post-crisis, however, is also due to several external challenges like the global slowdown and the higher oil price (Indrawati, 2008).

Nevertheless, poverty rate in Indonesia started to decline gradually since 1999 up to 2005. In 2006, moreover, due to the high increase in world fuel price the poverty rate increase again as Indonesia has been more and more dependent on oil imports. The rate was 15.97% in 2005 and 17.75% in urban and rural areas prior to re-decreasing on the following years (16.58 in 2007 to 11.42 in 2011) (Tambunan, 2012, 45).

The crisis in 1997-98 has forced the government to undergo structural reforms. These post-crisis structural reforms encompassed some institutional, economic and social restructuring. At the end of Soeharto regime, within the institution level, changes began to take place. Indonesia started to practice the democratic direct election; TNI and Polri are separate bodies; an anti-corruption commission was founded; and the legal

reform was imposed. Reforms of the economic sectors contained measures like the debt and bank restructuring, regional autonomy and fiscal decentralization, tax and budget reform and the inauguration of an independent central bank viz., Bank Indonesia (BI). The government also gave the direct subsidy as well as compensation, and created the pro-poor budget for education, health and social expenditure (Indrawati, 2008).

In the meantime, the neighboring country Philippines has made a surprise when the Asian financial crisis hit. Right after the crisis, Philippines could manage to bounce back quickly because of the relatively well-manage response of the government. Compared to other crisis-hit countries, Philippine economy was in a better shape. It indeed regained strength quickly. The corporate sectors were better off compared to those of Thailand and Indonesia. The reform program of President Fidel Ramos prior to the crisis somehow has ignited public optimism. Unfortunately, due to the crisis did not really caused as much anxiety as what happened in Thailand, it did not encourage further political and economic reforms in the Philippines (Hicken, 2008, 208-9).

Prior to the crisis, Philippines had been poorer compared to other Asian economies. Thankfully, the country became not as vulnerable to capital flows like the richer economies that were heavily indebted. During Corazon Aquino administration, Philippines started its economic liberalization some of which is continued by Fidel Ramos. These post-Marcos governments started to take measures such as decentralization, privatization and long term reforms. The short-run result was, among others, the end of unjust powerful oligarchs. The exercise of democracy in the country positively affected the overall economic and political conditions (Kang, 2002, 171-5).

With its notorious reputation of being a laggard, the Philippines managed better compared to its counterparts due to three factors. Firstly, its financial system was in a better condition after a

series of reforms performed by the Fidel Ramos government. Other sectors such as banking and real estate used to improve prior to the crisis. Secondly, the legacy of Ferdinand Marcos era and the uncertainty during Aquino administration was the slow paced liberalization in the country. This turned out to be a good thing during the crisis since Philippines decided to be a participant in some speculative investments and private debt-booms belatedly. Thirdly, the country possessed a consistent crisis management and political system so it could tackle the crisis well (Hicken, 2008, 221).

Historically, Philippines used to have a repressed and inefficient financial system. In the 1970s, the country was a country with a repressed financial system consider its capital flows, privatization, bank autonomy, entry barriers, interest rates and credit controls. The Philippine banking sector is also characterized by “rampant favoritism” and the “inefficient state regulation (Noland, 2000, 404).”

Since 1999, Filipinos have high expectations in the fostering economic recovery during President Joseph Estrada administration. Nonetheless, his leadership faced resistances in which case many policies, programs, and political initiatives faltered, and reduced his political popularity. Amidst the political dispute between Estrada against his oppositions, Philippines crawled from the regional economic crisis. The expected economic performance, to wit growth rate of 3 to 3.4 percent, was relatively slower compared to other countries are hit harder by the crisis such as Thailand and Malaysia in which they expected 5.4 percent of growth rate (Bolongaita, 2000, 67).

Generally there were changes affecting the corporate governance right after the crisis. Rapid inflows of foreign money, major acquisitions by foreign firms, adoption of international code of transparency in governance, reforms of formal financial structure, more information came from both private and public sectors, all hinted at the ending of the crony capitalism (Gourevitch, 2008, 74). Specialists assessed there are three

possible channels of change in East and Southeast Asian corporate governance: (1) the rule of law, which provide common law and is stronger than civil law; (2) political institutions with better accountability and conforming the constitutions; and (3) social forms of power that involve civil society (Gourevitch, 2008, 138-9).

It is apparent that the crisis pushed countries like Indonesia and Philippines to inevitably take some necessary measures and indeed some total reforms. Having discussed Philippines has started ahead with reforms and restructuring of its bureaucracy, Indonesia has to struggle in putting an end to the old autocratic regime since the Asian financial crisis hit the country.

In a broader context, Indonesia and Philippines also experienced significance changes. The post-crisis economic performance has slowed in such a way. However, the national resilience against the external shocks has improved. There have been considerable improvements, yet both countries still have a lot of things to do (Bhaskaran, 2009, 113).

## CONCLUSION

Both Indonesia and Philippines show the strong patrimonial features. On the one hand, Philippines demonstrated a more patrimonial oligarchic state. On the other hand, Indonesia showed a patrimonial administrative state. However, the capitalist system of both countries are exercised by an abusive autocratic regime which seems to be similar with the crony capitalism. The incoherent bureaucracy of Philippines is exploited by the money-making network of Marcos' family. In contrast, the protection system of Soeharto bureaucracy created some ample opportunities for rent-seekers. Yet, under the fully centralized regime and Marcos' martial law, Philippines resembled like Indonesia where the bureaucracy consisting of a narrow elite base; was far stronger, and they could manipulate society as well as diminishing the public pressure. As a result, the powerful interests in both countries held extensive control constraining autonomy and capacity.

The corporate governance in Indonesia and Philippines have had to undergo some reforms following the financial crisis of 1997-98. Prior to the crisis, Philippines has already begun reforms, and restructuring its financial sectors. The used-to-be underperformed country took benefits from these advance and positive changes, and responding the crisis quite well compared to other Asian countries. In contrast, the Indonesian case was rather unique. The crisis started as a financial crisis as in other Asian countries but then it grew into a multidimensional crisis, including a socio-political crisis culminating with the dethronement of Soeharto, and putting his crony capitalism to an end. It is obviously clear that reforms and restructuring in political as well as socio-economic sectors have played some pivotal roles in making the economic recovery in Indonesia and Philippines possible.

Perhaps, the next question is located within the magnitude of reforms taking place in both countries. While the Asian financial crisis 1997-98 has created a great momentum for Indonesia to undergo some socio-political reforms, the Philippines were not able to fight in a similar way. The later development of Indonesia and Philippines have shown another thing. Recent studies show that the national toils to overcome the cronyism in Indonesia and Philippines implied different outcomes in their respective macroeconomics. Some scholars believe that, unlike Indonesia, Philippines did not succeed in improving their economy further albeit they have conducted earlier reforms.<sup>3</sup> Philippines

<sup>3</sup> For instance see the article by Ben Reid (2000), "Crisis in the Philippines Left: Implications for the Asia Pacific," in *Journal of Contemporary Asia*, 30:2, pp. 181-198. Reid points out that while the Asian economic crisis in 1997 has triggered progressive social changes in various countries such as Indonesia, Malaysia, and South Korea, the Philippines which actually had similar opportunities since a decade prior to the then crisis with the end of Marcos' regime failed to follow the positive trend. He recognizes that one principal reason is the failure of the anti-Marcos movement—most notably the Communist Party of the Philippines—in establishing political opportunities to obtain more

suffered from a downturn after their initial prompt recovery. The impacts of Asian financial crisis in 1997-98 in Philippines deemed mild and failed to create necessary conditions for a more powerful socio-political reform but eventually implying the post-crisis malaise in the country.

Examining the experiences of these two South-East Asian countries has allowed us to pinpoint how the particularity of Asian capitalism, as being contrasted to its Anglo-Saxon counterpart, functions during the economic crisis. Indeed, South-East Asian capitalism has been compared to the East Asian cases where cronyism is also ever present. But the South-East Asian cronyism lacks some beneficial aspects of cronyism which can be found in East Asia, leading to the economic inefficiency.<sup>4</sup> The South-East Asian ersatz capitalism is seemingly brittle in dealing with the economic crises. Reforms to combat cronyism are indispensable due to the latter has implied some economic vulnerability.

Albeit the differing outputs shown by the experiences of both countries, the credence that

---

thorough political changes and social transformations after all this time. The democratization and administrative reforms by the elites of Arroyo, Ramos, and Estrada were said to have brought very little improvement to the population.

- <sup>4</sup> David Kang particularly discusses the East Asian cronyism and highlights how it is not as deleterious as the South-East Asian counterpart. He approaches the issue of Asian cronyism from the aspect of transaction costs and the effectiveness of actors involved in the the whole cronyism practices. Taking the exemplary case of South Korea where extensive cronyism turned out to be beneficial, Kang showcases that close personal and family connections in the political and economic life of Korea have created long term stability between government and business elites. This resulted in what he calls “mutual hostages” where neither the government nor the business elites gained the upper hand. Such mutual hostages reduce transaction costs and eventually lessen rent-seeking competition. And the exact opposite of such advantageous cronyism is that of the cases of Indonesia and the Philippines. See David C. Kang (2003), “Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia,” in *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 4 (Jul., 2003), pp. 439-458.

political democratization and reforms are de rigueur for economic improvement to various degree still essentially stands. In a nutshell, the more democratic the countries’ politics is, the better the economy shall be.

## ACKNOWLEDGEMENT

The early draft of this article was primarily written and submitted for the coursework of the ‘Historical Controversies’ Research Seminar in the Institute of History of Leiden University (2012-13), with the bursary support of the ENCOMPASS program. The author would like to extend her sincere gratitude to Dr. Thomas Lindblad for his then assessments. Any errors or omissions of aspects of the studies in this article to whatever degree are solely the author’s responsibility.

## BIBLIOGRAPHY

- Bolongaita, Emil P., Jr. (2000). ‘The Philippines in 1999: Balancing Restive Democracy and Recovering Economy,’ *Asian Survey* 40 (1), A Survey of Asia in 1999, pp. 67-77.
- Bhaskaran, Manu. (2009). ‘The Asian Financial Crisis Ten Years Later—Lessons Learnt: The Private Sectors Perspective’, in Richard Carney (ed.) (2009). *Lessons from the Asian Financial Crisis*. New York: Routledge, Chapter 7: pp. 112-134.
- Crone, Donald K. (1988). ‘State, Social Elites, and Government Capacity in Southeast Asia Domestic Political Structures and Regional Economic Co-operation by Harold Crouch; Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change by Richard Higgot and Richard Robinson; Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983 by David Jenkins; The Philippines after Marcos by R. J. May and Francisco Nemenzo; Thailand in Transition: The Role of Oppositional Forces by Ross Prizzia; Asian Political Institutionalization by Robert Scalapino, Seizaburo Sato, and Jusuf Wanandi, eds.’, Review in *World Politics*, 40 (2), pp. 252-268.



- Djiwandono, J. Soedradjad (2009), 'Indonesian Financial Crisis Ten Years After: An Insider's View,' in Richard Carney (ed.) (2009). *Lessons from the Asian Financial Crisis*. New York: Routledge, Chapter 4: pp. 67-77.
- Gourevitch, Peter (2008). 'Containing the Oligarchs. The Politics of Corporate Governance Systems in East Asia,' in Andrew MacIntyre, T. J. Pempel, and John Ravenhill (eds.) (2008). *Crises as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*. Ithaca and New York: Cornell University Press, Chapter 4: pp. 70-92.
- Hicken, Allen (2008). 'Politics of Economic Recovery in Thailand and the Philippines,' in Andrew MacIntyre, T. J. Pempel, and John Ravenhill (eds.) (2008). *Crises as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*. Ithaca and New York: Cornell University Press, Chapter 10: pp. 206-230.
- Hutchcroft, Paul D. (1998). *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Henderson, Jeffrey (1999). 'Uneven Crises: Institutional Foundations of East Asian Economic Turmoil', *Economy and Society* 28: 327-368.
- Indrawati, Sri Mulyani (2008). 'Reform at the Ministry of Finance of the Republic of Indonesia,' Oxford Presentation Pre-Post Crisis ppt, Oxford University London.  
(<http://www.globaleconomicgovernance.org/sites/geg/files/documents/Oxford%20Presentation%20Pre-Post%20Crisis%20Revised.pdf> – Last accessed on 11 Feb 2016).
- Kang, David C. (2002). *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kunio, Yoshihara (1988). *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia*. Translated by Arief Budiman (1990). *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- Manapat, Ricardo (1991). *Some are Smarter than Others: The History of Marcos' Crony Capitalism*. New York: Aletheia Publications.
- MacIntyre, Andrew, T. J. Pempel, and John Ravenhill. (2008). "East Asia in the Wake of the Financial Crisis," in Andrew MacIntyre, T. J. Pempel, and John Ravenhill (eds.) (2008). *Crises as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*. Ithaca and New York: Cornell University Press, Chapter 1, pp. 1-24.
- Noland, Marcus (2000). 'The Philippines in the Asian Financial Crisis: How the Sick Man Avoided Pneumonia,' *Asian Survey*, 40 (3), pp. 401-412.
- Robertson-Snape, Fiona (1999). 'Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia', *Third World Quarterly* 20 (3), pp. 589-602.
- Rodan, Garry and Kanishka Jayasuriya (2009). 'Capitalist Development, Regime Transitions and New Forms of Authoritarianism in Asia', *The Pacific Review* 22 (1), pp. 23-47.
- Sheng, Andrew (2009). *From Asian to Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press. Ch. 5, 'Washington Consensus and the IMF', pp. 109-125.
- Solingen, Etel (2004). 'Southeast Asia in a New Era: Domestic Coalitions from Crisis to Recovery', *Asian Survey* 44 (2), pp. 189-212.
- Sundaram, Jomo Kwame (2001). 'What's Different about Southeast Asian Capitalism?', *PROSEA Research Paper No. 44*. Department of Applied Economics University of Malaya, Malaysia.
- Tambunan, Tulus Tahi Hamonangan (2012). *Economic Crisis and Vulnerability: The Story from Southeast Asia*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Wade, Robert (1998). 'The Asian Debt-and-development Crisis of 1997-?; Causes and Consequences', *World Development* 26: 1535-1553.



# MIGRASI PERNIKAHAN: WACANA DAN PENGALAMAN KAWIN CAMPUR PEREMPUAN INDONESIA DI BELANDA

**Amin Mudzakkir**

*Pusat Penelitian Sumber Daya Regional - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

*Email: amin.mudzakkir@gmail.com*

Diterima: 7-3-2016

Direvisi: 21-5-2016

Disetujui: 7-6-2016

## **ABSTRACT**

*Based on a literature review and in-depth interviews, this paper examines the marriage migration in the case of Indonesian woman who married to Dutch man. At least there are three arenas that structure this practice: the discourse of the colonial/postcolonial, marriage law, and migration policy. This paper underscores the importance of agency that affecting the different experiences of each individual in the marriage migration practice.*

**Keywords:** *marriage migration, colonial/postcolonial discourse, marriage law, migration policy, Indonesia, Dutch.*

## **ABSTRAK**

Didasarkan pada telaah literatur dan wawancara mendalam, tulisan ini mengkaji migrasi pernikahan dalam kasus perempuan Indonesia yang menikah dengan laki-laki Belanda. Setidaknya terdapat tiga arena yang membentuk praktik ini: wacana kolonial/poskolonial, hukum pernikahan, dan kebijakan migrasi. Tulisan ini menggarisbawahi pentingnya aspek kepelakuan dalam migrasi pernikahan yang mempengaruhi perbedaan pengalaman masing-masing individu dalam praktik tersebut.

**Kata kunci:** migrasi pernikahan, wacana kolonial/poskolonial, hukum pernikahan, kebijakan migrasi, Indonesia, Belanda.

## **PENDAHULUAN**

Tulisan ini akan mengkaji wacana dan pengalaman perempuan Indonesia yang menikah dengan laki-laki Belanda dan kemudian bermigrasi mengikuti pasangan mereka. Sebelumnya, akan disampaikan kompleksitas isu ini dari sudut pandang wacana gender dan seksualitas, konstruksi hukum pernikahan, dan kebijakan migrasi keluarga. Seperti akan dibahas, pernikahan campuran mempunyai karakteristik tertentu yang membedakannya dengan pernikahan konvensional (satu kewarganegaraan). Di bawah akan ditunjukkan bahwa pernikahan campuran pasangan Indonesia-Belanda sebagian dasarnya dibangun di atas imajinasi tentang gender dan seksualitas yang berasal dari wacana kolonial/poskolonial yang dihasilkan oleh orientalisme. Selanjutnya kita akan menjelajahi beberapa

prosedur hukum yang akan dijumpai oleh pasangan pernikahan campuran. Dari sini kita akan melihat konteks sosial yang berbeda antara Indonesia dan Belanda dalam apa hukum pernikahan disusun sedemikian rupa. Setelah itu tulisan ini akan memperlihatkan dinamika kebijakan migrasi keluarga di Belanda yang merupakan cerminan dari kontesasi partai politik di parlemen dan pemerintahan, aktor-aktor masyarakat sipil, dan lingkungan global.

Praktik pernikahan campuran dalam tahun-tahun terakhir difasilitasi oleh kemajuan teknologi informasi (Constable, 2003). Meluasnya penggunaan internet membuka cara komunikasi antarmanusia berubah secara radikal. Dilihat dari sudut ini, kita bisa menempatkan pernikahan campuran sebagai bagian dari globalisasi kultural dan pembentukan konsep ‘keluarga kosmopolitan’.

Akan tetapi, hal ini juga menimbulkan paradoks. Sementara, akses komunikasi semakin terbuka dan mobilitas manusia semakin mudah, pada saat yang sama pandangan tentang ‘orang asing’ atau ‘imigran ilegal’ semakin negatif. Dengan adanya paradoks ini, menjadi cukup jelas bagi kita sekarang untuk melihat pernikahan campuran juga sebagai bagian dari ekonomi politik global. Khususnya di mata para imigran asal Indonesia, Belanda adalah negara tujuan migrasi yang unik. Hubungan kolonial di masa lalu membawa pengaruh penting bagi pembentukan jaringan sosial di masa kini. Banyak imigran Indonesia, termasuk mereka yang tidak terdokumentasi, lebih memilih Belanda daripada negara-negara Eropa lainnya dengan alasan di sana mereka mempunyai banyak teman. Penelitian PSDR-LIPI (2010 dan 2011) tentang migrasi kerja membuktikan hal ini. Kondisi yang sama berlaku dalam migrasi pernikahan. Meski demikian, faktor sosial dan sejarah tersebut harus berhadapan dengan perubahan-perubahan penting dalam kebijakan migrasi dan kewarganegaraan baik di Indonesia maupun di Belanda.

### **GENDER, SEKSUALITAS, DAN WACANA KOLONIAL/ POSKOLONIAL**

Pernikahan campuran antara pasangan Indonesia dan Belanda tidak bisa dipisahkan dari gambaran tentang gender dan seksualitas yang terbangun sejak masa kolonial. Dapat dikatakan bahkan melalui praktik kolonialisme itulah laki-laki Belanda untuk pertama kalinya mengenal perempuan Indonesia, dan demikian juga sebaliknya. Sudah tentu gambaran yang terbentuk lahir dari konteks sejarah kolonial yang asimetris. Dari asimetri hubungan politik ekonomi antara bangsa penjajah dan bangsa terjajah ini kemudian lahir ambivalensi dan ambiguitas kebudayaan dalam apa wacana tentang gender dan seksualitas dibangun (Loomba, 2003). Perempuan pribumi dipandang oleh laki-laki kulit putih sebagai makhluk erotis tetapi juga liar. Mereka dianggap mempunyai hasrat seksual yang berlimpah tetapi juga terlihat malu-malu. Secara visual

perempuan pribumi dilukiskan dengan sosok tubuh yang telanjang, sebuah gambaran kontras dengan ideal Victorian bangsa Eropa ketika itu yang penuh dengan pengaturan dan pengendalian tubuh, tetapi sorot matanya tampak memancarkan sorot misterius. Di atas gambaran inilah praktik pernikahan dan pergundikan antara laki-laki kulit putih dan perempuan pribumi diselenggarakan (Baay, 2010).

Akan tetapi, sebelum kekuasaan bangsa Eropa mengukuhkan dominasinya, perempuan telah dianggap sebagai penanda kedaulatan suatu bangsa. Menaklukkan suatu bangsa, dengan kata lain, dilakukan dengan cara menaklukkan kaum perempuannya. Oleh karena itu, tidak heran ketika para penyebar Islam datang ke Nusantara, hal pertama yang dilakukan oleh mereka adalah menikahi perempuan-perempuan pribumi, khususnya dari kalangan bangsawan. Ini dilakukan juga oleh para utusan dari kerajaan Tiongkok yang berkunjung ke kerajaan-kerajaan di Jawa dan pulau-pulau lainnya. Di sini terlihat posisi perempuan yang ambigu dalam kebudayaan Timur. Sementara disimbolisasikan secara spiritual sebagai dewi-dewi, dalam kenyataannya mereka diperlakukan sebagai makhluk kelas dua. Terutama pada bidang politik, keberadaan mereka hampir tidak diperhitungkan sama sekali.

Oleh karena itu, dalam banyak kebudayaan, subjektivitas perempuan dalam lembaga pernikahan dihilangkan secara radikal. Yang dimaksud dengan “subjektifitas” di sini adalah “kehendak” (*will*). Perempuan yang telah menikah diharuskan mempersembahkan tubuh dan jiwa mereka untuk keutuhan dan kemajuan rumah tangga. Mereka harus mengikuti langkah suami ke mana pun dia pergi. Ini berkaitan dengan posisi suami sebagai pencari nafkah, sementara istri adalah pengelola rumah tangga. Pekerjaan dan karir suami didahulukan, sebab tugas istri yang sebenarnya adalah memastikan suami dan anaknya terurus dengan baik. Kehormatan istri ditentukan oleh kemampuannya dalam menata rumah, sehingga suami betah di dalamnya. Dalam semua praktik itu, kehendak perempuan sebagai



subjek yang otonom tidak mendapatkan tempat lagi (Friedman, 2003).

Lalu muncul feminisme sebagai cara pandang untuk mengkritisi relasi gender dan seksual antara laki-laki dan perempuan yang dianggap timpang, termasuk dalam lembaga pernikahan. Kaum feminis secara aktif membongkar asumsi-asumsi dan konstruksi-konstruksi pengetahuan mengenai hubungan gender dan seksualitas antara laki-laki dan perempuan. Meskipun dalam perkembangannya terbagi ke dalam berbagai aliran, secara umum feminisme mempunyai agenda untuk menegakkan perempuan sebagai subjek yang otonom. Kalangan feminis radikal menyerang lembaga pernikahan sebagai bentuk dominasi laki-laki dan perempuan. Sementara itu, kalangan feminis Marxis bergerak lebih jauh lagi dengan menunjukkan bahwa keluarga yang terbentuk melalui pernikahan adalah cerminan dari moda produksi kapitalisme dalam masyarakat industri.

Pada tataran epistemologis, kaum feminis mempunyai agenda yang sama dengan poskolonialisme yang mencoba menyibak tabir-tabir pengetahuan yang selama ini dilekatkan kepada bangsa terjajah. Baik perempuan maupun bangsa terjajah adalah subjek minoritas dihadapan imperialisme Barat yang "*phallogentric*". Akan tetapi, dalam perkembangannya terlihat bahwa ada penekanan yang berbeda di antara kedua gerakan ini. Sementara feminisme melihat perempuan sebagai individu, tidak peduli apakah ia bangsa terjajah atau penjajah, sementara poskolonialisme berangkat dari kritisisme yang mendalam terhadap praktik-praktik kolonialisme. Menurut penulis, kedua gerakan tersebut bisa saling melengkapi, sehingga melahirkan feminisme poskolonial atau multikultural (Loomba, 2003).

Berangkat dari kerangka tersebut, pernikahan antara pasangan Indonesia dan Belanda bisa dibaca tidak hanya sebagai manifestasi dari ketertarikan fisik dan komitmen moral belaka, tetapi juga merupakan bagian dari sejarah tentang hasrat dan fantasi kolonial tentang perempuan Timur. Kolonialisme telah menghasilkan berbagai

laporan perjalanan, cerita sastra, imaji, mitos, hingga tulisan akademis tentang manusia dan tanah Hindia, termasuk kaum perempuannya. Melalui teks-teks itulah bayangan tentang Indonesia terbangun sedemikian rupa di kalangan orang Belanda dan bahkan di kalangan orang Indonesia sendiri. Oleh karena itu, meskipun Barat kerap kali dicela, 'menjadi Barat' juga diinginkan. Dalam kerangka ini, bahkan sejak masa kolonial, pernikahan campuran dilihat secara ambivalen, dicibir tetapi juga sekaligus dikagumi.

Oleh karena itu, tidak heran kalau pernikahan campuran banyak dipenuhi dengan stereotip dan stigma (Williams, 2010). Di Indonesia, obrolan sehari-hari tentang pernikahan campuran biasanya mengacu pada artis-artis perempuan yang menikah dengan laki-laki asing. Gosip pun bermunculan untuk menebak apa motivasi di balik pernikahan mereka. Beberapa orang menyatakan bahwa itu dilakukan untuk 'memperbaiki keturunan'. Beberapa yang lain menyebut itu dilakukan karena cinta. Di atas semua itu, pendapat yang paling umum menyebutkan bahwa pernikahan campuran adalah tangga atau cara untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik.

Sementara itu, menarik dicermati bahwa laki-laki Belanda yang menikahi perempuan Indonesia dalam studi ini adalah mereka yang mempunyai latar belakang keluarga atau anggota keluarga yang berkaitan dengan Indonesia. Seorang laki-laki yang menikah dengan seorang perempuan yang menjadi narasumber studi ini bahkan mempunyai ibu Indo (setengah Indonesia, setengah Belanda). Secara umum mereka mengetahui dan mengenal Indonesia tidak hanya dari buku-buku atau berita-berita di media massa, tetapi juga dari cerita-cerita yang berkembang di dalam keluarga mereka. Seorang mengakui ketertarikannya terhadap perempuan Timur adalah ketertarikan historis. Sejak dia mendengar Indonesia ketika usia kecil, sejak itu pula dia punya imajinasi tertentu mengenai Indonesia, termasuk kaum perempuannya. Ketertarikannya itu kemudian dipupuk pada usia remaja dan dewasa dengan membaca berbagai literatur dan

mengunjungi langsung Indonesia. Dia bahkan pernah berpacaran dengan seorang perempuan Indonesia yang lain sebelum akhirnya menikah.

## **HUKUM PERNIKAHAN: BEBERAPA PERBANDINGAN**

Sekarang kita akan mendiskusikan beberapa persoalan yang sering muncul dalam prosedur hukum pernikahan campuran. Kita akan segera melihat bahwa konstruksi hukum pernikahan di Indonesia dan Belanda pada periode kontemporer sekarang ini mempunyai perbedaan fundamental. Di Indonesia, pernikahan adalah domain publik yang diatur sedemikian rupa oleh negara. Pernikahan tidak hanya menjadi bagian dari hukum sipil, tetapi juga hukum agama yang sebagian telah terintegrasi ke dalam hukum nasional (kompilasi hukum Islam). Oleh karena itu, ketika Undang-Undang (UU) No. 1/1974 tentang pernikahan mau disahkan, terjadi perdebatan keras terutama antara beberapa kelompok Islam dan pemerintah. Seorang tokoh Islam, H. M. Rasjidi, pada 1973 menyatakan pendapatnya sebagai berikut:

“Saya menyatakan bahwa RUU Perkawinan adalah Kristenisasi terselubung. Bangsa Indonesia adalah bangsa yang sangat toleran, tidak pernah terjadi huru hara keributan soal agama kecuali setelah tahun 1965, ketika umat Islam mengganyang pihak Komunis, masyarakat Islam diserbu dari belakang oleh usaha-usaha kristenisasi” (Supriadi, 2002)

Menteri Kehakiman, Prof. Seno Adji, menanggapi tuduhan itu dengan mengatakan bahwa:

“Sifatnya hukum perkawinan yang plural dan sebagian tidak tertulis merupakan suatu pendorong—antara lain—untuk menyusun RUU perkawinan ini yang berlaku untuk seluruh warganegara Indonesia guna menjamin kepastian hukum dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. RUU Perkawinan ini adalah sesuai dengan falsafah Pancasila yang menjiwai cita-cita pembangunan hukum nasional. Pula ia adalah sesuai dengan modernisasi

dalam Hukum, yang salah satu aspeknya mengemukakan sebagai suatu syarat esensial bagi hukum yang modern adanya aturan-aturan yang *uniform, unity* dan adanya persamaan dalam pengetrapannya. Dalam rangka modernisasi hukum ini pula, maka RUU Perkawinan ini yang di dalamnya unsur-unsur agama yang kita muliakan, adat dan Hukum Perdata, diterapkan oleh badan-badan yang dipilih sesuai dengan kualifikasi mereka dan dapat menguasai teknik dan sistem hukum itu sendiri” (Supriadi, 2002)

Pernikahan adalah tema penting dalam perdebatan hukum dan politik di Indonesia. Selama masa kolonial akhir, hukum pernikahan diatur mengikuti segregasi ras dan agama. Pernikahan orang kulit putih dan bangsa-bangsa Asia Timur lainnya ditata dalam undang-undang tersendiri, sementara orang Islam dan kaum pribumi lain diselenggarakan mengikuti aturan masing-masing (hukum agama, hukum adat). Pada masa-masa awal kemerdekaan, sempat muncul usulan untuk menyusun hukum pernikahan yang berlaku nasional, tetapi tidak pernah terlaksana karena situasi politik yang masih labil. UU No. 1/1974 tentang pernikahan adalah hasil dari kompromi banyak pihak, terutama antara kelompok-kelompok Islam dan pemerintah. Kelihatan sekali pengaruh ajaran agama dalam hukum pernikahan ini. Memang dalam hukum Islam, laki-laki Muslim boleh menikah dengan perempuan non-Muslim, namun dengan syarat yang ketat, sementara perempuan Muslim sama sekali dilarang menikah dengan laki-laki non-Muslim. Pernikahan sesama jenis tidak diberi izin dan bahkan dikecam.

Pernikahan di Indonesia menjadi isu sosial, politik, dan ekonomi yang krusial. Pernikahan adalah simbol dari utuhnya suatu tatanan atau orde yang dominan. Kementerian Agama melalui Kantor Urusan Agama (KUA) mengatur pelaksanaan pernikahan dengan aturan yang ketat. Meskipun biaya pernikahan berdasar Peraturan Pemerintah (PP) No. 51 tahun 2000 tentang Biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk adalah Rp. 30.000, termasuk pernikahan campuran, dalam

kenyataannya pasangan yang akan menikah harus mengeluarkan biaya yang lebih tinggi daripada itu. Pernikahan telah menjadi bagian dari praktik birokrasi yang luas dan rumit. Seorang yang akan menikah harus mempunyai berbagai surat izin dari beberapa pihak: ketua Rukun Tetangga (RT)/Rukun Warga (RW), kelurahan/desa, dokter, dan instansi tempat bekerja (untuk anggota TNI). Pada setiap tingkat perizinan tersebut diperlukan biaya yang tidak pernah ditentukan besarnya berapa, tergantung pada komunikasi dan negosiasi yang terjadi antara pasangan yang akan menikah dan petugas bersangkutan. Kemudian pasangan Muslim diharuskan untuk mengikuti kursus pernikahan di KUA setempat, sementara pasangan non-Muslim menjalankan kursus serupa di tempat ibadah atau organisasi agama masing-masing. Pasangan yang akan menikah dipastikan terlebih dulu mempunyai dasar-dasar pengetahuan agama khususnya yang berkaitan dengan tata ibadah setelah berkeluarga, seperti bagaimana caranya mandi besar setelah melakukan hubungan seksual (*jima*).

Pasangan yang akan menikah dengan orang asing diwajibkan untuk melengkapi beberapa syarat administratif tertentu yang tidak hanya dikeluarkan oleh KUA atau kantor catatan sipil, tetapi juga oleh kedutaan atau konsulat negara pasangan bersangkutan. Dokumen yang terpenting adalah surat izin, surat keterangan status pernikahan, paspor, dan visa yang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Di luar itu, isu yang sering muncul adalah status agama. Sebagaimana telah disebutkan, Indonesia tidak mengakui pernikahan beda agama. Oleh karena itu, mereka yang beda agama harus melakukan konversi, lepas dari apakah itu diniati sebagai ketulusan atau strategi. Di Indonesia tidak mengherankan jika ditemukan kenyataan bahwa banyak pasangan pernikahan campuran adalah mereka yang baru saja masuk Islam (*muallaf*). Pernyataan masuk Islam dibuktikan dengan surat keterangan dari masjid atau lembaga keagamaan yang menyelenggarakannya. Surat itu diikutsertakan bersama dengan dokumen-dokumen lainnya sebagai syarat pernikahan.

Dalam praktiknya, pasangan pernikahan campuran sering menjadi objek eksploitasi para petugas yang berurusan dengan birokrasi pernikahan, dari mulai kantor lurah hingga KUA atau kantor catatan sipil. Selain faktor inefisiensi birokrasi, kondisi ini berkaitan dengan stigma terhadap pernikahan campuran itu sendiri. Bagi sebagian masyarakat Indonesia, mereka yang menikah dengan orang asing, khususnya ‘orang bule’, adalah orang kaya, paling tidak pasangan asingnya dianggap orang kaya. Dengan adanya stigma seperti ini, praktik eksploitasi seolah menemukan pembenaran sosialnya. Rina, perempuan yang menjadi salah satu narasumber studi ini, bercerita bahwa dia hampir membatalkan pernikahan sebab petugas kantor catatan sipil secara tiba-tiba meminta uang lima juta rupiah tanpa alasan yang jelas untuk apa persis satu hari sebelum acara akad nikah dilangsungkan. Si petugas berdalih bahwa itu lazim dimintakan kepada pasangan pernikahan campuran. Rina tentu saja menolak karena selain tidak ada peraturannya, juga karena waktunya yang tiba-tiba. Akhirnya, setelah dinegosiasikan sedemikian rupa, Rina tetap membayar uang yang diminta tetapi dengan jumlah lebih sedikit.

Konversi agama adalah persoalan yang juga krusial dalam praktik pernikahan campuran di Indonesia. KUA atau kantor catatan sipil akan meminta surat keterangan dari lembaga agama atau tempat ibadah yang menyatakan bahwa salah satu pasangan pernikahan campuran telah pindah agama ke dalam agama tertentu. Bisa juga deklarasi konversi agama itu dilakukan di negara asal pasangan sejauh bisa dibuktikan dengan surat keterangan tertentu. Praktik ini memperlihatkan kentalnya unsur agama dalam hukum pernikahan di Indonesia. Bagi mereka yang berasal dari negara-negara sekuler, ini sering diherankan. Bagi sebagian mereka, tidak masalah pindah agama kalau memang itu disyaratkan untuk melakukan pernikahan secara resmi. Ini dikatakan oleh Frans, seorang laki-laki Belanda yang menjadi suami dari seorang narasumber studi ini. Bagi dia yang sampai sekarang mengakui ateis, agama dalam hal ini adalah bagian dari praktik administratif, bukan soal keyakinan teologis.

Sementara itu, konstruksi hukum pernikahan yang sekarang berlaku di Belanda sepenuhnya bersifat sekuler. Pernikahan dikodifikasi menjadi bagian dari hukum keluarga (*family law*). Ada tiga jenis 'pengaturan tinggal bersama' (*living arrangement*) yang diatur dalam sistem hukum keluarga di Belanda, yaitu pernikahan (*marriage*), kemitraan terdaftar (*registered partnership*), dan kesepakatan tinggal bersama (*cohabitation agreement*).<sup>1</sup> Ketiga jenis pengaturan tinggal bersama ini dikenai pajak mitra (*partner tax*). Di luar itu, banyak pasangan di Belanda yang tinggal bersama, tetapi bersifat sukarela tanpa kesepakatan apapun. Jenis terakhir ini sama sekali tidak menjadi subjek hukum keluarga, sehingga tidak dibebani pajak. Posisi dan peran negara dalam praktik pernikahan di Belanda hanya berfungsi sebagai administrator kependudukan, seperti juga untuk pencatatan kelahiran dan kematian. Kantor kota (*gemeente*) bertindak sebagai pelaksana fungsi administratif ini. Kantor ini mengelola *the Municipal Personal Records Database* (GBA), termasuk pencatatan pernikahan.

Perbedaan mendasar di antara ketiga jenis pengaturan tinggal bersama tersebut adalah soal status hukum anak yang lahir dari hubungan mereka. Anak yang lahir dari pernikahan sudah otomatis menjadi anak sah orang tuanya (ayah dan ibunya) secara hukum. Sementara itu, secara legal, anak yang lahir dari kemitraan terdaftar adalah anak ibunya. Ayahnya harus mengurus sertifikasi dulu untuk meresmikan statusnya sebagai ayah dari anak bersangkutan. Satu hal yang unik di Belanda adalah diakuinya pernikahan sesama jenis (homoseksual). Kebijakan ini ditetapkan sejak 2001.

Di atas dikatakan bahwa pernikahan di Belanda sepenuhnya bersifat sekuler. Hal ini merupakan perkembangan dalam diskursus pernikahan dalam masyarakat Barat sejak tahun 1960-an. Pada tahun-tahun itu terjadi revolusi seksual, secara dramatik diwakili oleh Peristiwa 1968 di Perancis, yang mengubah

secara radikal cara pandang masyarakat Barat terhadap pernikahan. Di Belanda, jika pada masa sebelumnya pernikahan dipahami sebagai "*institution*", maka sejak akhir tahun 1960-an ia dimaknai sebagai "*companionship*". Seperti juga di Indonesia, pengaruh paham agama dalam pernikahan sebelum tahun 1960-an sangat kuat. Di Belanda, gereja Protestan, khususnya aliran Calvinis yang memang dominan di negeri ini, mempunyai seperangkat aturan ketat mengenai pernikahan, seperti juga gereja Katolik Roma yang bahkan tidak merestui perceraian. Di mata gereja, pernikahan adalah hal yang sakral, sehingga "hal ini tidak dilembagakan atau dikembangkan oleh manusia, melainkan oleh Allah sendiri, dikukuhkan dan dikokohkan bahkan dikuduskan oleh Kristus" (dikutip dalam Supriadi, 2002, 10).

### **MENGIKUTI SUAMI: KEBIJAKAN MIGRASI KELUARGA DAN KEWARGANEGARAAN**

Pada bagian ini kita akan melihat bagaimana proses migrasi pernikahan tersebut bekerja dalam suatu tatanan kultural dan politik tertentu. Apa yang dimaksud dengan tatanan kultural adalah sistem nilai yang dianut dalam budaya tertentu mengenai pernikahan, rumah tangga, dan keluarga. Dalam tatanan tersebut diatur bagaimana hubungan antara suami dan istri, siapa yang bertanggung jawab apa, lalu di mana mereka akan tinggal setelah menikah. Dalam kasus pernikahan campuran, tatanan kultural ini tentu berhadapan juga dengan batas-batas kewarganegaraan. Pada titik ini, pernikahan bukan lagi persoalan tentang suami dan istri, tetapi juga berkaitan dengan perkembangan sosial dan politik yang lebih luas di masing-masing negara pasangan pernikahan tersebut.

Dibandingkan dengan migrasi kerja, migrasi pernikahan memang kurang terekspos, padahal dalam kenyataannya ia justru memotivasi banyak orang untuk bermigrasi. Dalam catatan yang dikemukakan oleh Hung Cam Thai (2008, 1), 58% imigran yang masuk ke Amerika Serikat pada tahun 2005 datang melalui sponsor keluarga

<sup>1</sup> Dalam bahasa Indonesia, kohabitasi berarti 'kumpul kebo'.



(Cam Thai, 2008, 1). Dari jumlah itu, sebagian besar adalah perempuan. Kajian Hung Cam Thai (2008) sendiri menunjukkan migrasi para perempuan Vietnam ke Amerika Serikat melalui jalur pernikahan. Sementara itu, di negara-negara Eropa, sejak 1970-an gelombang migrasi juga berasal dari proses reunifikasi keluarga. Akhir-akhir ini, setelah akses migrasi kerja semakin dibatasi sedemikian rupa, pintu masuk yang masih cukup terbuka untuk bermigrasi ke negara-negara Eropa adalah pernikahan.

Mengikuti suami adalah sebuah keputusan yang diambil oleh perempuan dalam batas-batas kesadaran gender tertentu (Williams, 2010). Dalam banyak kasus pernikahan campuran, umumnya perempuan yang ikut laki-laki, bukan sebaliknya. Khususnya kalau pernikahan tersebut melibatkan pasangan dari negara dengan stratifikasi ekonomi politik berbeda, kecuali atas pertimbangan tertentu, dipastikan pasangan dari negara yang lebih miskin akan pindah ke negara yang lebih kaya. Menurut pandangan moral yang berlaku dalam patriarkhisme, laki-laki (suami) adalah kepala rumah tangga yang wajib menyediakan segala kebutuhan untuk kebahagiaan keluarga. Sementara itu, tugas istri adalah mengurus rumah tangga. Berangkat dari kesadaran itu, keputusan perempuan untuk bermigrasi mengikuti suami adalah keputusan yang terjustifikasi secara kultural.

Memang bisa saja laki-laki (suami) mengikuti perempuan (istri). Akan tetapi, pilihan seperti ini biasanya diambil oleh laki-laki asing yang mempunyai posisi sosial dan ekonomi cukup mapan di Indonesia, sehingga mereka merasa aman dengan ketercukupan kebutuhan keluarga. Mereka adalah kaum ekspatriat yang bekerja di perusahaan-perusahaan besar atau lembaga-lembaga internasional di Jakarta atau kota-kota lain di Indonesia. Di Jakarta, pasangan pernikahan campuran ini cukup banyak, membentuk komunitas-komunitas yang aktif melakukan kegiatan sosial di samping acara “sosialita” mereka. Dikatakan bahwa dulu ada halangan kebijakan yang memungkinkan orang

asing tinggal di Indonesia, bahkan mereka yang telah mempunyai pasangan resmi orang Indonesia. Akan tetapi, setelah terbitnya UU No. 12/2006 tentang kewarganegaraan dan UU No. 6/2011 keimigrasian yang lebih akomodatif terhadap pasangan pernikahan campuran, termasuk anak yang lahir dari pernikahan mereka, halangan tersebut perlahan bisa diatasi.

Setelah memutuskan untuk mengikuti suami, para perempuan tersebut harus menyiapkan segala sesuatunya untuk aplikasi keimigrasian. Dalam kasus pernikahan campuran Indonesia-Belanda, dokumen yang krusial adalah *Machtiging tot Voorlopig Verblijf* (MVV). MVV adalah surat izin tinggal sementara bagi mereka yang akan tinggal di Belanda lebih dari 90 hari (batas waktu visa kunjungan biasa). Dokumen ini bisa diperoleh di Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Jakarta. Untuk mendapatkan dokumen ini tidak mudah. Penyebab kesulitan ini tidak selalu terkait dengan kemampuan pelamar dalam mengikuti tes dan syarat-syarat yang harus dilengkapi, tetapi juga karena akhir-akhir ini pemerintah Belanda memang membatasi arus migrasi. Standar tes integrasi (*inburgering*) dari tahun ke tahun semakin tinggi, begitu juga jaminan dari pihak sponsor Belanda dari waktu ke waktu semakin sulit.

Langkah pertama yang harus disiapkan untuk mendapatkan MVV adalah penguasaan bahasa dan kebudayaan Belanda. Ini penting karena tes integrasi diselenggarakan dalam bahasa itu. Tes berupa wawancara langsung dengan komputer yang telah diatur secara otomatis, sehingga kemampuan bahasa mutlak diperlukan. Kemampuan bahasa ini meliputi ketepatan gramatikal dan kecakapan wawancara sehari-hari. Oleh karenanya, mereka yang akan mengambil tes integrasi ini umumnya ikut kursus bahasa Belanda terlebih dulu. Di Jakarta, Erasmus Huis adalah tempat kursus yang paling diminati karena lembaga ini secara administratif adalah bagian dari Kedutaan Besar Kerajaan Belanda. Informasi tentang kebudayaan Belanda diberikan di sela-sela belajar bahasa, termasuk trik-trik praktis

untuk mengatasi jebakan-jebakannya.

Keberadaan Erasmus Huis menjadi penting tidak hanya sebagai tempat kursus bahasa, tetapi di sana pula para perempuan yang akan bermigrasi mengikuti suami mereka di Belanda berbagi pengalaman baik mengenai aspek-aspek keimigrasian maupun tentang kehidupan di Belanda secara umum. Saya mengikuti kursus selama kurang lebih enam bulan di lembaga ini dan mengamati interaksi yang terjadi di antara peserta kursus yang hampir setengahnya adalah pelaku pernikahan campuran. Beberapa di antara mereka telah tinggal di Belanda bersama pasangan mereka, beberapa yang lain bahkan belum pernah sama sekali berkunjung ke sana. Secara informal dari interaksi tersebut terbangun jaringan di antara sesama perempuan dan itu sangat membantu mereka setelah berada di Belanda. Di Belanda, penulis bertemu dengan para perempuan Indonesia yang dulu sama-sama mengikuti kursus di Erasmus Huis dan di sana mereka terus mempertahankan komunikasi secara intensif.

Jika dinyatakan lulus tes integrasi, mereka bisa mengajukan permohonan MIV, kemudian setelah itu baru dapat visa. Akan tetapi, lulus tidaknya MIV juga tergantung pada pemenuhan persyaratan oleh pihak sponsor di Belanda. Suami sebagai sponsor harus menunjukkan bahwa dia berpenghasilan minimal 1.435,20 euro per bulan. Jumlah jaminan itu bertambah dari tahun ke tahun sebagai akibat dari kebijakan migrasi keluarga yang lebih ketat. Pemerintah Belanda memandang perlu untuk memastikan bahwa para imigran bisa hidup dengan layak, sehingga tidak menimbulkan masalah di lingkungannya. Secara berangsur pemerintah juga memperkecil subsidi yang diberikan kepada para imigran. Akibatnya, biaya untuk mengikuti tes integrasi semakin mahal, termasuk tes integrasi yang harus diikuti oleh imigran di Belanda untuk memperpanjang masa berlakunya. Pada masa lalu, kursus persiapan untuk tes integrasi diberikan gratis, tetapi sejak 2012 para pelamar harus membayar.

Posisi keluarga dalam politik kebijakan migrasi di Belanda cukup unik. Awalnya, Belanda hanya menerima imigran pekerja (“pekerja tamu”) yang umumnya adalah laki-laki dari negara-negara seperti Turki, Maroko, Italia, dan beberapa negara Eropa Selatan lainnya. Setelah itu, sekitar tahun 1970-an, mulai berdatangan imigran generasi selanjutnya yang merupakan anak, istri, dan saudara para imigran generasi awal. Secara umum masyarakat Belanda, termasuk kalangan politisinya, menganggap keluarga sebagai konsepsi yang bermartabat, sehingga secara etis restriksi terhadap migrasi keluarga dianggap kurang pantas. Proses reunifikasi keluarga justru dipandang akan meningkatkan produktivitas para pekerja migran, selain secara sosial dinilai akan membantu proses integrasi mereka ke dalam masyarakat Belanda. Diasumsikan bahwa dengan adanya keluarga yang utuh, kaum imigran mempunyai kematangan psikologis yang diperlukan dalam proses integrasi.

Akan tetapi, belakangan kondisi itu berubah cukup drastis (Bonjour, 2008). Sejak 1993, diterbitkan kebijakan yang secara tidak langsung membatasi arus masuk migrasi ke Belanda, termasuk migrasi keluarga. Lebih dari sebelumnya, peristiwa penting yang membalik tatanan tersebut adalah terbunuhnya Fim Fortuyn, seorang politisi yang secara terbuka memperlihatkan sikap antiimigran, pada tahun 2002. Pada tingkat regional dan global, muncul ketakutan terhadap terorisme pascaperistiwa 11 September 2001 yang berasosiasi dengan keberadaan imigran di negara-negara Barat. Sejak itu kebijakan migrasi, termasuk migrasi keluarga, mengalami perubahan radikal. Para politisi di parlemen dan pemerintah yang berkuasa secara dinamis menerbitkan berbagai kebijakan baru tentang migrasi keluarga. Tabel di bawah memperlihatkan beberapa kebijakan migrasi keluarga dengan latar belakang konfigurasi politik di pemerintahan dan parlemen.

## PENGALAMAN EMPAT PEREMPUAN<sup>2</sup>

### 1. Rani

Rani lahir di Jakarta dari sebuah keluarga Jawa-Katolik yang taat. Ayahnya pensiunan sebuah perusahaan besar, sementara ibunya seorang ibu rumah tangga. Ia adalah anak paling bungsu dari 3 bersaudara. Dua saudaranya telah menikah, bahkan telah mempunyai anak. Masa kecil dan remajanya dihabiskan di Jakarta, setelah itu dia melanjutkan sekolah di sebuah universitas di Yogyakarta. Selepas kuliah, ia bekerja di beberapa lembaga dan perusahaan. Terakhir, sebelum menikah, ia bekerja sebagai pegawai *human resources* di sebuah lembaga donor milik

pemerintah Amerika Serikat di Jakarta. Bisa dikatakan secara ekonomi dia cukup mandiri.

Tidak ada orang di keluarga Rani yang menikah dengan orang asing. Meski demikian, kehidupan sehari-hari keluarganya cukup kosmopolit, sehingga kehadiran orang asing tidak menimbulkan permasalahan berarti. Selain itu, posisi Rina sebagai pekerja di sebuah lembaga asing membuat interaksinya dengan orang asing sangat intensif. Dengan kata lain, sebelum menikah, Rina telah tahu bagaimana kebiasaan sehari-hari orang asing, khususnya dalam hal ini orang-orang Barat. Rani, misalnya, mengerti bahwa konsepsi mereka tentang pernikahan dan keluarga dalam banyak hal berbeda dengan tradisi yang berlaku di Indonesia, paling tidak di keluarganya.

2 Nama-nama berikut adalah nama samaran (*pseudonym*). Wawancara dilakukan di Belanda, tiga di rumah narasumber, sedangkan satu wawancara dilakukan di sebuah rumah makan. Dua wawancara ditemani suaminya, sementara dua yang lain sendiri. Semua wawancara berlangsung pada pertengahan Mei 2012.

**Tabel 1. Reformasi Kebijakan Migrasi Keluarga di Belanda**

Tahun	Reformasi	Pemerintah	Oposisi	Kursi di parlemen
1993	Persyaratan penghasilan diperkenalkan kembali (70% level kesejahteraan)	CDA PvdA	GL	144 kursi (96 %)
1993	Hukum pencegahan pernikahan	CDA PvdA	GL D66	133 kursi (89 %)
1998	Migrasi pernikahan jika MVV diperoleh di luar	PvdA VVD D66	GL SP Unie 55+	142 kursi (95 %)
2000	Persyaratan penghasilan naik hingga 100 % level kesejahteraan	PvdA VVD D66	GL SP	143 kursi (95 %)
2004	Dalam kasus formasi keluarga: level penghasilan naik menjadi 120 % dari upah minimum dan usia minimum naik menjadi 21 tahun.	CDA VVD D66	PvdA GL SP	91 kursi (61 %)
2005	Hukum Integrasi Luar Negeri	CDA VVD D66	GL SP	133 kursi (89 %)
2009	Level integrasi dari luar naik dari A1- ke A1: membaca dan menulis ditambahkan ke tes bahasa lisan dalam ujian integrasi di luar; persyaratan integrasi dan pendidikan bagi aplikasi.	CDA PvdA CU	GL SP	118 kursi (79 %)

Sumber: Maarten Vink, Saskia Bonjour, Ilke Adam (*forthcoming*)

Memang Rani mengakui bahwa di keluarganya faktor agama memegang peranan penting. Hubungan dia dengan pacarnya terdahulu selalu gagal disebabkan di antaranya oleh karena perbedaan agama. Dikatakan bahwa pernikahan antara dua orang yang menganut agama yang sama saja selalu tidak mudah, apalagi mereka yang berbeda agama. Akan tetapi, menariknya, faktor perbedaan kewarganegaraan justru dianggap bukan masalah yang fundamental. Kewarganegaraan adalah soal dokumen, sementara agama, lebih dari itu, adalah soal keyakinan. Cinta bisa mengatasi negara, tetapi tidak mampu mengatasi agama karena baik cinta maupun agama sama-sama bertumpu pada keyakinan.

Kisah cintanya dimulai ketika ayahnya meminta dia untuk segera menikah. Ketika itu kondisi ayahnya sedang kritis karena serangan stroke yang serius. Ayahnya berpesan bahwa dia ingin sekali melihat Rani menikah sebelum meninggal. Pesan ini sangat menggugahnya, meskipun dia juga tidak tahu bagaimana cara menikah dalam waktu cepat. Singkat cerita, akhirnya dia membuat *account* di sebuah jejaring sosial yang khusus disediakan untuk orang-orang yang sedang mencari pasangan. Melalui media internet itulah dia bertemu Ben, laki-laki Belanda yang juga sedang mencari pasangan orang Indonesia. Belakangan diketahui bahwa Ben juga punya keterikatan sejarah tertentu dengan Indonesia. Saudara kakeknya pernah bekerja sebagai pegawai pemerintah kolonial, selain dia sendiri mempunyai beberapa kawan dekat orang Indonesia.

Ben adalah seorang Protestan saleh. Pada dasarnya pernikahan Katolik dan Kristen tidak diperkenankan, tetapi terdapat beberapa syarat yang bisa ditempuh oleh pasangan Katolik-Kristen yang memungkinkan pernikahan mereka diterima oleh hukum gereja. Jika syarat-syarat tersebut dipenuhi, status pernikahan mereka adalah pernikahan beda gereja, bukan beda agama. Kembali ke cerita tentang Rani, akhirnya dia memutuskan untuk berpacaran dengan Ben. Keluarga Rani tidak keberatan. Lalu Ben

berkunjung ke Indonesia. Kurang lebih setengah tahun kemudian mereka memutuskan menikah di Jakarta, tepatnya pada awal bulan Januari 2011. Pemberkatan dilakukan di sebuah gereja Katolik di Cibubur.

Setelah menikah, Ben kembali ke Belanda. Dia bekerja sebagai seorang konsultan teknik yang bekerja secara fleksibel. Dia lebih sering bekerja di rumah daripada di kantor. Sementara itu, Rani masih di Jakarta mengurus dokumen-dokumen imigrasi. Seperti telah direncanakan, setelah menikah mereka akan tinggal di Belanda. Akhirnya pada bulan Mei 2011 dia berangkat ke Belanda menyusul Ben. Untuk melengkapi dokumen yang menyatakan status pernikahan, pada pertengahan Nopember 2011 mereka menikah ulang secara sipil di kantor *gementee* setempat.

Selama mengurus dokumen keimigrasian di Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Jakarta, Rani tidak menghadapi masalah yang serius. Dia mengurusnya sendirian, meski banyak agensi yang menawarkan jasa bantuan. Meski demikian, dia mengakui bahwa saat ini mendapatkan surat izin tinggal sementara (MVV) di Belanda semakin sulit. Selain harus lulus tes bahasa dan uji kewarganegaraan di Jakarta, sponsor dia di Belanda, yaitu suaminya, harus menunjukkan jaminan uang tertentu yang cukup besar. Agar berhasil dalam tes bahasa, dia mengambil kursus di Erasmus Huis, Jakarta. Tanpa persiapan yang matang, dibantu oleh guru yang berpengalaman, sulit untuk bisa menjawab soal-soal yang diujikan.

Tentu saja akhirnya Rani senang bisa berkumpul dengan suaminya. Akan tetapi, keputusannya untuk bermigrasi adalah keputusan yang tidak mudah. Ini adalah perjalanan pertamanya ke Belanda. Dia akan berpisah dengan orang tuanya, juga saudara-saudara dan teman-temannya. Lagi pula Rani dan suaminya tinggal di pinggiran kota Ommen, Zwolle, Provinsi Overijssel. Jarang sekali orang asing, apalagi orang Indonesia, tinggal di sana. Sebagian besar tetangga di lingkungan perumahannya adalah orang Belanda (*native*). Oleh karena itu,



tidak heran kalau beberapa bulan kemudian Rani mengalami kebosanan. Apalagi setelah memasuki musim dingin, dia merasa itu adalah bulan-bulan yang berat. Belakangan Rani mempunyai kesibukan. Selain ikut kursus bahasa Belanda dan persiapan untuk *inburgering*, dia bekerja volunter pada sebuah sekolah anak. Dia juga aktif di gereja. Di gereja itulah dia bertemu dengan teman-teman asal Indonesia. Dia juga sesekali ikut acara yang diselenggarakan oleh KBRI di Den Haag

## 2. Titi

Masih di Kota Ommen, saya bertemu dengan Titi, seorang perempuan Indonesia yang menikah dengan Frans, seorang laki-laki Belanda, sejak 1993. Titi tinggal di sebuah kompleks perumahan baru yang tergolong elit. Rumahnya besar dengan halaman luas. Saya dipersilahkan masuk. Kami berbincang di beranda belakang rumahnya yang nyaman. Suaminya ikut serta dalam percakapan sore yang lumayan hangat karena sudah mulai masuk musim panas itu.

Titi bercerita bahwa dia lahir di Jakarta, tepatnya di daerah Jembatan Lima, Glodok. Dia besar di sebuah keluarga keturunan Cina. Sambil guyon dia mengaku adalah bagian dari “pacinko”, “pasukan Cina kota”. Sebagaimana umumnya keturunan Cina di Glodok, keluarganya adalah pedagang. Naluri dagang mengalir kuat dalam darahnya. Dia dididik dengan disiplin yang keras oleh orang tuanya. Sejak usia muda dia ikut usaha dagang orang tuanya yang mempunyai toko kelontong. Akan tetapi, setelah selesai kuliah, dia mencoba bekerja di sebuah perusahaan. Dia bekerja di bagian *marketing*. Dia sangat menyukai bidang itu karena sesuai dengan minat dan bakatnya sebagai pedagang.

Bekerja di bidang *marketing* membuat Titi sering bepergian ke luar kota, ditugaskan oleh perusahaannya. Pada tahun 1992 dia ditugaskan untuk mengurus kantor cabang perusahaan di Medan, Sumatera Utara. Di kota itulah dia bertemu Frans untuk pertama kalinya. Kebetulan Frans sedang berada dalam sebuah perjalanan

bisnis dan wisata untuk jangka waktu yang agak lama di Indonesia. Frans diperkenalkan oleh temannya yang ternyata sudah menjadi temannya Frans. Singkat cerita, Titi akhirnya berpacaran dengan Frans.

Setelah mempertimbangkan banyak hal, termasuk saran-saran dari keluarga dan sahabat-sahabatnya, pada tahun 1993 Titi menikah dengan Frans di Jakarta. Sejak awal dia memberi tahu suaminya bahwa pernikahan dalam budaya Indonesia tidak hanya melibatkan pasangan yang menikah tetapi juga keluarga pasangan tersebut. Titi menikah di sebuah gereja Kristen di daerah Glodok. Suaminya secara terbuka mengaku tidak menganut agama apapun (ateis), tetapi dia hormat dan ikut tata cara pernikahan yang berlaku dalam tradisi dan agama istrinya.

Tidak lama setelah menikah, Titi ikut suaminya ke Belanda. Secara otomatis dia kehilangan pekerjaannya di Indonesia. Dia cukup sadar bahwa keputusannya itu dilatarbelakangi oleh prinsip-prinsip kultural, bahwa istri sudah selayaknya mengikuti suami karena suami adalah kepala rumah tangga. Akan tetapi, pada saat yang sama dia juga telah mempersiapkan segala sesuatunya untuk memulai kehidupan baru di negeri asing. Bagi Titi, itu adalah tantangan dan sekaligus peluang. Di matanya, Belanda adalah harapan untuk kehidupan yang lebih baik.

Oleh karena itu, sejak awal kedatangannya di Belanda, Titi bertekad untuk hidup mandiri. Awalnya dia dan suaminya tinggal di Amsterdam. Di kota besar itu dia ikut berbagai kursus diploma agar mendapat sertifikat untuk mendapatkan kerja. Salah satu kursus yang dia ikuti adalah pembukuan atau *accounting*. Dia mendapat sertifikat di bidang itu, sehingga berkesempatan untuk bekerja di beberapa perusahaan. Selain itu, dia juga aktif dalam berbagai kegiatan sosial, termasuk yang melibatkan komunitas Indonesia di Belanda. Salah satu komunitas yang dia ikuti adalah Persatuan Wanita Indonesia (PWI) Belanda yang menghimpun para perempuan Indonesia di Belanda, khususnya mereka yang menikah dengan

laki-laki setempat. Meskipun mengaku tidak terlalu rajin ke gereja, dia sangat antusias dengan kegiatan-kegiatan sosialnya. Melalui wahana seperti itu dia merasa eksistensinya terakui, selain pada saat yang sama dia memanfaatkan itu sebagai media memperlebar jaringan sosialnya. Selain bekerja di perusahaan atau toko-toko tertentu, dia juga kadang berbisnis kecil-kecilan dengan teman-temannya.

Pada tahun 1990-an kondisi sosial dan politik di Belanda masih cukup ramah dengan kaum imigran. Meskipun arus masuk migrasi mulai diperketat, secara umum tanggapan publik terhadap keberadaan kaum imigran masih positif. Sementara itu, kondisi perekonomian dapat dikatakan stabil, sehingga pekerjaan relatif mudah didapatkan. Titi merasakan bahwa pada tahun-tahun awal kedatangannya ke Belanda, kehidupan tidak sesulit sekarang. Bagi imigran yang masuk ke Belanda melalui pernikahan seperti dirinya, syarat-syarat yang diminta untuk dokumen keimigrasian pada masa itu juga relatif tidak terlalu berat. Akan tetapi, belakangan Titi merasakan bahwa memang pemerintah Belanda semakin membatasi arus masuk imigran. Dia berpendapat bahwa itu mungkin berhubungan dengan perekonomian Belanda, juga Eropa secara umum, yang sedang memburuk. Lagi pula, dia mengakui, banyak imigran yang datang ke Belanda tanpa mempunyai keahlian apapun dan setelah di sana mereka kurang bertekad untuk maju. Sambil guyon dia memberikan contoh beberapa temannya, perempuan Indonesia yang juga menikah dengan laki-laki Belanda, yang hanya berpangku tangan di rumah menunggu pemberian dari suami.

Titi berpendapat bahwa konsepsi pernikahan dan rumah tangga di Belanda memang berbeda dengan apa yang dipahami di Indonesia. Mereka yang menikah dengan orang Belanda harus mempersiapkan itu. Banyak pasangan pernikahan campuran menghadapi problem, hingga berujung perceraian, disebabkan oleh ketidakmampuan mereka memahami tradisi dan latar belakang budaya masing-masing

pasangan. Titi mencontohkan tradisi mengirim kartu ucapan ulang tahun. Bagi banyak orang Indonesia, itu mungkin dianggap tidak terlalu penting, tetapi di Belanda sebaliknya. Selain itu, kebiasaan lain yang sering menimbulkan pertanyaan, jika buka ketegangan, antara dia dan suaminya adalah mengirim uang kepada keluarga di Jakarta. Bagi Titi, itu adalah tradisi Indonesia yang baik dan layak dipertahankan. Hubungan anak dan orang tua sangat sakral, tidak terputus oleh pernikahan. Mengirim uang adalah simbol untuk merawat hubungan itu. Sebaliknya, menurut Titi, para suami Belanda juga seharusnya menghormati tradisi yang berlaku di Indonesia. Hanya dengan komunikasi yang setara itulah pernikahan bisa berjalan baik.

### 3. Yati

Yati lahir di Cianjur, tetapi besar di Jakarta. Keluarganya adalah pemilik beberapa toko batik terkemuka di Jakarta. Dapat dikatakan keluarganya adalah keluarga kaya. Yati bersekolah hingga tingkat sarjana di Jakarta. Memang dia bukan perempuan pertama yang menikah dengan orang asing di keluarganya. Seorang saudaranya juga menikah dengan lelaki Belanda. Selain itu, sebagai pedagang atau pengusaha, keluarganya bergaul dengan berbagai kalangan, lintas etnis, agama, dan bahkan negara. Sejak usia remaja dia sudah biasa pergi ke luar negeri dan berbagai tempat lain di Indonesia baik untuk menemani perjalanan bisnis orang tuanya atau berwisata.

Meski tumbuh dengan latar belakang kultural yang kosmopolit, pada awalnya Yati tidak mempunyai tertarik sama sekali untuk menikah dengan orang asing. Oleh karena itu, ketika Martin, seorang laki-laki warga negara Belanda yang sekarang menjadi suaminya, menyatakan cinta pada pertengahan 1993, Yati tidak langsung menanggapi. Yati telah mengenal Martin sejak awal 1990-an karena dia masih bersaudara dengan kakak iparnya yang juga berasal dari Belanda. Martin sendiri adalah keturunan Indonesia, neneknya berasal dari Bandung, jadi dia sebenarnya setengah-Belanda dan setengah-

Indonesia atau Indo. Secara terus terang Yati mengaku bahwa kesan pertama mengenai Martin adalah keras atau galak. Akan tetapi, orang yang paling keberatan terhadap Martin adalah ibunya. Bahkan setelah Martin menyatakan masuk Islam, menjadi seorang *muallaf* dan menunjukkan kesungguhan untuk belajar agama, ibunya belum bisa menerima menantunya secara penuh.

Meskipun demikian, Yati tetap memutuskan untuk menikah dengan Martin. Usianya ketika itu sudah hampir pertengahan 30-an, usia yang tidak muda lagi untuk ukuran perempuan Indonesia. Tidak lama setelah menikah, dia berangkat ke Belanda bersama suaminya. Mereka tinggal di pusat kota Rotterdam yang sibuk. Mereka menyewa flat kecil yang sempit. Bulan-bulan pertama di Belanda, Yati merasa sangat kesepian dan selalu *homesick*. Meskipun sering bepergian ke luar negeri, ini adalah pengalaman pertama dia tinggal di luar negeri dalam jangka waktu lama.

Pada bulan-bulan pertama tinggal di Belanda, Yati memang menyibukkan diri dengan ikut kursus bahasa untuk persiapan *inburgering*. Di tempat kursus dia bertemu teman-teman Indonesia. Akan tetapi, fakta bahwa sejauh itu dia belum mempunyai anak membuatnya tetap merasa kesepian. Tak tahan dengan kondisi itu, dia meminta izin kepada suaminya untuk pulang ke Indonesia. Setelah diizinkan oleh suaminya, Yati pulang ke Jakarta dengan pikiran yang tidak yakin apakah dia akan kembali atau tidak ke Belanda. Akan tetapi, setelah di Jakarta, Yati merasa tidak enak hati meninggalkan suaminya sendirian di Den Haag. Yati sadar bahwa dia sangat mencintai suaminya dan mulai yakin bahwa kehidupannya adalah di Belanda, bukan di Indonesia. Berapa bulan kemudian dia berangkat lagi ke Belanda. Beberapa lama setelah itu, Yati diketahui hamil. Dia sangat senang. Perasaan *homesick* lama kelamaan hilang. Bersama suaminya, laki-laki Belanda keturunan Indo-Belanda, dia tinggal bersama tiga orang anaknya, dua orang laki-laki (yang pertama dan kedua) dan seorang perempuan (anak ketiga).

Yati aktif dalam kegiatan pengajian. Dia mengaku justru semakin mendalami agama Islam setelah tinggal di Belanda. Dia berpendapat bahwa agama adalah prinsip yang harus ditegakkan, terutama dalam kehidupan keluarga. Ini tentu saja kontras dengan karakter sekuler masyarakat Belanda. Sampai batas tertentu, dia merasa cukup gelisah dengan kenyataan ini. Makanya dia mengingatkan anaknya yang mulai beranjak dewasa untuk menghindari seks di luar nikah yang umum dilakukan oleh anak muda di sana. Oleh karena itu pula, meski anak tertuanya sudah mulai masuk sekolah tinggi di bidang ekonomi dan biasanya mulai tinggal terpisah dari orang tua, Yati tetap meminta anaknya tinggal di rumah. Dia akan mengizinkan anaknya tinggal terpisah jika menikah. Sementara itu, suaminya yang orang Belanda justru sekarang ingin pindah ke Indonesia. Suaminya merasa tidak betah lagi tinggal di Belanda yang ekonominya semakin buruk, sementara pajak semakin naik. Suaminya bekerja di bidang jasa konstruksi. Akan tetapi, akhir-akhir ini suaminya lebih sering tinggal di rumah karena sepiya permintaan pekerjaan terhadap kantornya.

Sebaliknya, Yati justru berpikir bahwa Belanda adalah tempat yang cocok bagi keluarganya. Di negeri itu dia mempunyai asuransi dan berbagai fasilitas kesejahteraan lain yang akan memastikan masa depan dia dan keluarganya. Di Indonesia, dia harus memulai semuanya dari awal. Meskipun di Jakarta masih mempunyai keluarga besar yang cukup mapan, itu tetap bukanlah jaminan. Oleh karena itu, Yati menolak keinginan suaminya untuk pindah ke Indonesia. Yati sekarang mempunyai kesibukan sebagai wirausahawan yang sukses. Dia menyediakan catering untuk acara-acara teman-temannya. Meskipun mengaku kurang suka dengan aspek liberal kehidupan sehari-hari di Belanda, dia tetap menjalin hubungan dengan semua kalangan. Dia sering memasok catering untuk kebutuhan acara-acara di KBRI Den Haag. Dapat dikatakan secara ekonomi dia adalah perempuan yang mandiri.

#### 4. Asti

Asti adalah seorang perempuan kosmopolit. Lahir dan besar di Jakarta, Asti mendapatkan gelar sarjana hukum dari sebuah perguruan tinggi negeri terkemuka di Depok. Dia pernah bekerja sebagai peneliti pada sebuah lembaga riset di kampusnya. Kemudian dia mengambil gelar master dalam bidang ilmu hukum di sebuah universitas di Spanyol. Pergaulannya sangat luas, terutama di dunia akademis. Dia sering terlibat dalam berbagai program yang bersifat internasional. Berkomunikasi dan bahkan tinggal di negara asing bukan sesuatu yang baru sama sekali baginya. Meski demikian, awalnya dia tidak berniat untuk menikah dengan laki-laki asing. Bagaimanapun keluarganya adalah keluarga Jawa yang sampai tingkat tertentu masih lebih berminat pada credo *'mangan ora mangan asal ngumpul'*. Di lingkungan keluarganya di Jakarta, tidak ada yang menikah dengan orang asing.

Di dunia akademis pula dia bertemu dengan laki-laki yang sekarang menjadi suaminya. Mereka sama-sama mempunyai minat yang sama di bidang riset, khususnya di bidang hukum dan studi Indonesia. Minat yang sama ikut membantu mempermudah interaksi dan komunikasi di antara mereka. Bertemu pertama kali dalam sebuah seminar di Universitas Indonesia, di mana dia menjadi panitianya, mereka selanjutnya memutuskan untuk berpacaran dan mulai mempertimbangkan untuk menikah. Orang tua Asti menyetujui keputusan dan pilihan anaknya, termasuk rencana untuk mengikuti suami setelah menikah, meski awalnya terlihat kurang merelakan.

Persoalan agama tidak terlalu merepotkan rencana pernikahan mereka. Asti adalah seorang Katolik, sementara suaminya adalah seorang Kristen Protestan. Akan tetapi, suami Asti sejatinya adalah seorang agnostik, jadi sama sekali tidak mempersoalkan agama istrinya. Mereka menikah pada bulan Juli 2010 di sebuah gereja Katolik di Jakarta. Gereja Katolik memperkenankan umatnya menikah dengan penganut Protestan sejauh mereka berkomitmen untuk menjaga

imannya masing-masing, tetapi terutama anak yang lahir dari pernikahan mereka tetap berada dalam iman Katolik. Dengan demikian, status pernikahan mereka disebut pernikahan beda gereja. Setelah beres menjalani semua ritual pernikahan, Asti segera menyiapkan diri untuk mendapatkan berbagai dokumen keimigrasian yang dibutuhkan.

Tantangan dihadapi oleh Asti ketika sudah sampai di Belanda. Tetap saja, meskipun pernah tinggal di luar negeri untuk studi, menjadi migrasi pernikahan adalah hal baru baginya yang tidak selalu mudah dijalani. Menikah mempunyai logikanya sendiri yang hanya bisa dimengerti setelah dialami, apalagi menikah dengan orang yang berbeda kebudayaan dan kewarganegaraan. Asti memahami betul dilema ini, tetapi dia bertekad untuk menjalaninya karena itu telah menjadi keputusannya. Kadang muncul di benaknya ingatan masa lalu ketika dia sangat aktif dalam kegiatan-kegiatan publik. Sekarang hal itu sulit dilakukan mengingat lingkungan yang jauh berbeda. Meski demikian, dalam kehidupan sehari-hari di lingkungan perumahannya, dia merasa tidak menemui persoalan serius, seperti diskriminasi, rasisme, pelecehan, dan sebagainya. Memang dia sering mendengar berita tentang rasisme, khususnya terhadap imigran dan kaum Muslim di Belanda, namun dia sendiri belum pernah mengalaminya. Dia berpendapat bahwa masyarakat Belanda sebenarnya cukup terbuka dengan orang asing, meskipun memang diakui ada beberapa kasus yang memperlihatkan tendensi sebaliknya.

Asti tinggal di Castricum, sebuah kota kecil yang sepi, kontras dengan kehidupan lamanya di Matraman, Jakarta, yang sangat ramai. Sekarang dia sedang sibuk mengikut kursus persiapan *inburgering* untuk memperpanjang dokumen izin tinggalnya. Dokumen ini dibutuhkan untuk mendapatkan semacam surat pencari kerja. Menurut Asti, sekarang mencari pekerjaan adalah hal yang sulit mengingat krisis ekonomi yang melanda Eropa, dan Belanda juga menerima dampaknya. Lowongan pekerjaan sangat



sulit, termasuk di bidang *non governmental organization* (NGO) yang diminatinya. Dia juga sedang berusaha untuk mendapatkan beasiswa agar bisa melanjutkan sekolah di Belanda, selain program kehamilan yang dijalani bersama suaminya.

## PENUTUP

Tulisan ini memperlihatkan paling tidak tiga lapis permasalahan yang melingkupi praktik pernikahan campuran Indonesia-Belanda, yaitu wacana gender dan seksualitas, hukum pernikahan, dan kebijakan migrasi keluarga. Tentu saja pengaruh lapis-lapis itu terhadap masing-masing individu berbeda. Tiga lapis tersebut adalah struktur yang dalam praktiknya selalu berhadapan dengan kehendak perempuan untuk menjadi subjek yang otonom bagi dirinya sendiri. Kontesasi antara struktur dan agensi ini merupakan lanskap teoritis yang mendasari keseluruhan narasi tentang pernikahan campuran Indonesia-Belanda (bdk. Williams, 2010). Dari empat pengalaman perempuan Indonesia yang ditampilkan dalam tulisan ini terlihat perbedaan rute masing-masing individu dalam menjalani kehidupannya. Ikatan dengan identitas tertentu, khususnya agama, memang tetap memainkan perannya, tetapi itu disesuaikan juga dengan kebutuhan dan tantangan hidup sehari-hari yang kongkrit. Persis pada titik inilah letak keunikan migrasi pernikahan sebagai praktik sosial yang melibatkan banyak faktor yang kompleks.

## PUSTAKA ACUAN

- Baay, Reggie. (2010). *Nyai dan pergundikan di Hindia Belanda*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Bonjour, Saskia. (2008). "The restrictive turn in Dutch family migration policies, 1993-2005". Paper prepared for the ESSHC Conference, Lisbon, 26 February – 1 March 2008.
- Constable, Nicole. (2003). *Romance on a global stage: pen pals, virtual ethnography, and "Mail-Order" marriage*. Berkeley: University of California Press.

- Friedman, Marilyn. (2003). *Autonomy, gender, politics*. NY: Oxford University Press.
- Krisna-Mandagie, Yuyu A. N. (2011). *Sisi gelap perkawinan Timur-Barat*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Loomba, Ania. (2003). *Kolonialisme/ pascakolonialisme*. Terj. Hartono Hadikusumo. Yogyakarta: Bentang.
- Supriadi, Wila Chandrawila. (2002). *Hukum perkawinan Indonesia dan Belanda*. Bandung: Mandar Maju.
- Thai, Hung Cam. (2008). *For better or for worse: Vietnamese international marriages in the new global economy*. NJ: Rutgers University Press.
- Pipper, Nicola dan Mina Roces. (2003). *Wife or workers: Asian women and migration*. NW: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Vink, Maarten, Saskia Bonjour, Ilke Adam. Akan Terbit. "European integration, consensus politics and family migration policy in Belgium and the Netherlands" dalam H. Vollaard, J. Beyers and P. Dumont, ed., *European integration and consensus politics in the Low Countries*. London: Routledge.
- Yang, Wen-Shan. (2010). *Asian cross-border marriage migration: Demographic Patterns and Social Issues*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Williams, Lucy. (2010). *Global marriage: cross-border marriage migration in global context*. NY: Palgrave Macmillan.





# DUKUNGAN NORWEGIA TERHADAP PERDAMAIAN DI MYANMAR: Studi Kasus *Myanmar Peace Support Initiatives (MPSI)*

**Raden Mas Jerry Indrawan**  
*Universitas Paramadina*  
Email: *jerry\_indrawan18@yahoo.co.id*

Diterima: 14-7-2016

Direvisi: 20-7-2016

Disetujui: 21-7-2016

## ABSTRACT

*Myanmar is well-known of its military junta and their prolonged conflicts. Nobel Peace Prize winner Aung San Suu Kyi has fought for Myanmar democracy since the late 1990's. Unfortunately, the military put her in prison after his party winning the election in 1990. However, since constitutional change in 2008 and the general election in 2010 and 2012, Myanmar social and political condition has turned dramatically. Democracy has paved the way for Suu Kyi party to control the government, in such put Htin Kyaw as the first Myanmar President since the 1962 coup. As a result of this democratic condition, Norway support to Myanmar has increased significantly in the last few years. Support related to the promotion of democracy and emergency assistance has to be the focal point in this assistance. Peacemaking would be likely accepted if starts from democracy promotion efforts, including sending humanitarian assistance. Often, conflicts occur due to dissension among political elites, including the suffering of people experienced a shortage of daily needs because of the unresolved conflict. Norway main program in Myanmar is the Myanmar Peace Support Initiative (MPSI) program. MPSI is a program that aims to create peace in the regions that having ceasefires, such as Myanmar for instance. This article will explain a little about the historical-political conditions of Myanmar in the beginning. After that, the main focus of this paper is to explain what efforts are made by Norway in several fields in Myanmar to support the efforts for peace through MPSI. The main data in this paper obtained directly during the authors overseas course in Oslo, Norway in 2013, and also through an interview via e-mail to several parties in Norway that the authors consider competent.*

**Keywords:** *democracy, Myanmar, Norwegia, and Myanmar Peace Support Initiatives (MPSI)*

## ABSTRAK

Negara Myanmar dikenal dari junta militer dan konfliknya yang berkepanjangan. Pemenang hadiah Nobel Perdamaian Aung San Suu Kyi sejak akhir tahun 1990-an telah bertarung bagi demokrasi di Myanmar. Sayangnya, junta militer memasukkannya ke dalam penjara setelah partai yang dipimpinya memenangi pemilihan umum tahun 1990. Akan tetapi, sejak perubahan konstitusi tahun 2008 dan pemilihan umum tahun 2010 dan 2012, kondisi sosial politik Myanmar berubah secara dramatis. Demokrasi telah melapangkan jalan bagi partai Suu Kyi untuk menguasai pemerintahan, dengan demikian menempatkan Htin Kyaw sebagai Presiden sipil Myanmar pertama sejak kudeta tahun 1962. Sebagai akibat dari kondisi demokrasi Myanmar yang semakin membaik, dukungan Norwegia terhadap Myanmar meningkat secara signifikan sejak beberapa tahun terakhir. Dukungan terkait promosi terhadap demokrasi dan bantuan darurat di Myanmar menjadi fokus utama Norwegia. Upaya menuju perdamaian lebih memungkinkan untuk diterima apabila dimulai dari upaya-upaya promosi demokrasi, termasuk mengirimkan bantuan kemanusiaan. Terkadang, konflik terjadi karena pertikaian di antara para elit politik, termasuk penderitaan rakyat yang mengalami kekurangan bahan kebutuhan sehari-hari karena konflik yang tak terselesaikan. Program utama Norwegia di Myanmar adalah program *Myanmar Peace Support Initiative (MPSI)*. MPSI adalah program yang bertujuan untuk menciptakan perdamaian di wilayah-wilayah yang sedang terjadi gencatan senjata, seperti di Myanmar. Pada awal tulisan ini akan dijelaskan sedikit tentang kondisi sejarah dan politik Myanmar. Setelah itu, fokus utama dari tulisan ini adalah untuk menjelaskan upaya-upaya apa saja yang dilakukan Norwegia, di dalam beberapa bidang di Myanmar, untuk mendukung perdamaian melalui MPSI. Data utama dalam tulisan ini didapatkan saat penulis melakukan kuliah kerja luar negeri di Oslo, Norwegia tahun 2013, serta melalui wawancara melalui email dengan beberapa pihak di Norwegia yang penulis anggap kompeten.

**Kata kunci:** demokrasi, Myanmar, Norwegia, dan *Myanmar Peace Support Initiatives (MPSI)*

## PENDAHULUAN

Negara-negara berkembang dewasa ini merupakan suatu ajang pertarungan penting antara kekuatan kekuasaan dengan kekuatan kebebasan. Perjuangan politik mereka meraih kebebasan menjadi dasar pemikiran kita mempelajari latar belakang sejarah mereka, dampak dari pengalaman kolonial selama dijajah, dan banyaknya masalah-masalah sosial, ekonomi, dan politik di negara mereka. Negara-negara berkembang menjadi esensial dipelajari untuk memperoleh masukan-masukan tentang politik tradisional maupun politik modernisasi yang terjadi pada negara-negara tersebut, mengingat Indonesia pun masih dikategorikan sebagai negara dunia ketiga (Clark, 1989, xi-xiii).

Masalah-masalah pada dunia ketiga atau yang lazim juga disebut sebagai negara-negara berkembang memang sangat banyak dan kompleks. Salah satunya adalah masalah terkait instabilitas sosial dan politik, yang umumnya pasti berujung pada terjadinya konflik vertikal, maupun horisontal. Ketika sebuah negara mengalami konflik, maka kehidupan ekonomi negara tersebut pasti berantakan. Kita bisa melihat beberapa contoh negara gagal di dunia ini karena konflik yang berkepanjangan, mengakibatkan ekonomi mereka morat marit.

Hal lain yang dominan ketika dibicarakan tentang negara berkembang adalah tidak berjalan dengan baiknya sistem politik di negara tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan para ahli modernisasi klasik macam Lucian Pye atau Seymour Martin Lipset, yang intinya mengatakan bahwa dalam pembangunan sebuah negara bidang politik adalah bidang pertama yang harus dibenahi terlebih dahulu. Setelah selesai dan berjalan baik, maka bidang ekonomi akan berjalan baik dengan sendirinya, dikarenakan kondisi politik yang sudah kondusif. Keduanya memang menekankan akan pentingnya sinergitas antara sektor politik dengan sektor ekonomi (Suwarsono dan Alvin Y., 2000, 76).

Ketika sistem politik sudah berjalan dengan baik, maka ekonomi masyarakat pun akan tumbuh

karena kegiatan ekonomi akan diselenggarakan melalui perlindungan negara. Saat hal ini terjadi, otomatis konflik yang terjadi juga akan mereda. Seringkali penyebab konflik adalah kemiskinan. Hal ini ada benarnya karena jika sistem politik tidak berjalan sebagaimana mestinya, kehidupan perekonomian pun mengalami stagnasi, sehingga kemiskinan marajela. Sebagai akibatnya pasti timbul konflik.

Myanmar adalah salah satu dari banyak negara berkembang di dunia ini yang mulai mengenal dan mempraktikkan demokrasi. Sejak kudeta militer tahun 1962, praktis kebebasan berpendapat, berkumpul, berserikat, hak asasi manusia (HAM), dan lain-lain menjadi hal yang tabu di negeri seribu Pagoda tersebut. Jika kita bicara mengenai hubungan antara konflik, ekonomi, dan sistem politik, Myanmar adalah sebuah negara dengan paduan unik antara ketiganya.

Mengapa unik? Perubahan konstitusi tahun 2008 dan pemilu tahun 2012 menandai perubahan besar dalam sistem politik Myanmar yang tidak lagi militer-sentris. Perubahan di bidang politik ini pun diikuti di bidang ekonomi, di mana sejak tahun 2012 rata-rata pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Myanmar naik 8,3% (Kabar24.com, 2015). Di saat ekonomi Myanmar mengalami peningkatan, konflik pun perlahan mereda.

Selanjutnya, sebelum kita masuk ke pembahasan tentang dukungan Norwegia terhadap upaya perdamaian di Myanmar, maka ada baiknya kita pahami dulu sedikit banyak tentang apa yang dimaksud dengan konflik dan perdamaian. Konflik sendiri dapat didefinisikan sebagai hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki, atau yang merasa memiliki, sasaran-sasaran yang tidak sejalan (Fisher, dkk., 2001, 4). Secara sosiologis, konflik mengacu pada perjuangan terselubung antara individu-individu atau kelompok dalam masyarakat atau negara-bangsa. Hal ini mungkin terjadi antara dua orang atau lebih, gerakan sosial, kelompok kepentingan, kelas, gender, organisasi, partai politik, etnis, ras, atau perkumpulan keagamaan (Tholkhah, 2001, 6-7).

Konflik adalah suatu kenyataan hidup yang terjadi ketika tujuan masyarakat tidak sejalan. Berbagai perbedaan pendapat dan konflik sering diselesaikan tanpa kekerasan, karena itu menghasilkan situasi yang lebih baik bagi sebagian besar atau semua pihak yang terlibat. Dari tingkat antarpribadi hingga kelompok, masyarakat, dan negara mengalami pertumbuhan, perubahan, dan konflik. Konflik timbul karena ketidakseimbangan antara hubungan-hubungan itu, contohnya status sosial, kemakmuran tidak merata, akses terhadap sumber daya kurang, kekuasaan yang tidak seimbang, dan lain-lain.

Sedangkan, definisi perdamaian menurut Johan Galtung ada dua. *Pertama, negative peace* yang ditandai dengan ketiadaan konflik antara kedua pihak atau lebih yang berusaha mencapai kepentingan masing-masing, ketiadaan asimetri ketakutan, dan ketiadaan perbenturan kepentingan. Ciri-ciri lainnya, adalah ketiadaan penunjukkan kekuatan (*show of force*) dan suasana yang terjadi bukan sekedar tanpa perang, tetapi ketidakadilan sosial dan penindasan ekonomi belum terselesaikan (Galtung, 1996, 2). *Kedua, positive peace*, ditandai dengan keberadaan suatu perangkat penyelesaian konflik yang bersifat non-koersif untuk mencegah timbulnya konflik. Hal ini termasuk tidak adanya kondisi-kondisi yang menekan atau menyengsarakan manusia, yang meliputi spektrum kondisi yang sangat luas, terjaminnya kebutuhan lahiriah (keamanan dari kekerasan dan kelaparan) dan batiniah (keamanan dari rasa takut, jaminan untuk melakukan ibadah, serta kebebasan untuk berpikir dan berpendapat). Adanya perangkat penyelesaian konflik yang demokratis dan non-koersif, situasi ketiadaan perang, terciptanya keadilan sosial, kemakmuran ekonomi, dan pembagian politik yang luas adalah langkah awal terciptanya *positive peace* (Galtung, 1996, 3).

Konflik yang terjadi di Myanmar adalah konflik yang sifatnya dalam negeri (*internal armed conflict*), karena tidak melibatkan pihak-pihak lain di luar Myanmar yang ikut berkonflik. Konflik dalam negeri biasanya mencakup

perselisihan suku, agama, politik, sosial-ekonomi, dan perselisihan lain berdasarkan identitas kelompok. Dapat pula dikatakan bahwa sebagian besar konflik terjadi disebabkan oleh pertarungan memperebutkan sumber daya (Anwar, dkk., 2005, 2-4).

Akan tetapi, kondisi perdamaian di Myanmar masih dalam status *negative peace*, menurut definisi Galtung tadi. Perang di Myanmar memang sudah berakhir, termasuk jumlah konflik bersenjata yang sudah sangat jauh berkurang. Jika pun ada, pastinya hanya intrik-intrik kecil di tingkat akar rumput, yang tidak dilakukan dalam skala besar maupun direncanakan secara sistematis. Gerakan melawan rezim militer pun sudah beralih dari perjuangan bersenjata ke perjuangan demokrasi melalui pemilu dan instrumen-instrumen demokrasi lainnya.

Namun, seperti yang Galtung sebutkan terkait definisi perdamaian tadi, belum tercipta sebuah kondisi di masyarakat Myanmar, di mana pemenuhan kebutuhan lahiriah, batiniah, keamanan, kebebasan, keadilan sosial, kemakmuran ekonomi, dan lain-lain berjalan secara maksimal. Demokrasi memang sudah tercipta di Myanmar, akan tetapi masih sebatas prosedural. Demokrasi substantif yang mensyaratkan hal yang sama dengan konsep *positive peace* ala Galtung tadi belum terjadi.

Mulai terjadinya perdamaian di Myanmar, apalagi setelah perbaikan terjadi di dalam sistem politik dan juga ekonominya, membuat banyak negara-negara mulai memberikan bantuan kepada Myanmar. Apalagi, setelah sempat mendapat sanksi banyak negara-negara maju karena kondisi HAM dan demokrasi yang buruk, sekarang yang terjadi justru kebalikannya. Negara-negara maju mulai memberikan bantuan bagi proses transisi Myanmar menjadi negara demokratis, tidak terlepas Norwegia.

Dukungan terhadap demokrasi, HAM, dan perdamaian di negara-negara berkembang sudah lama menjadi *concern* Norwegia. Untuk itu, politik luar negeri Norwegia banyak dilakukan melalui pemberian bantuan, baik lewat lembaga-

lembaga internasional, maupun dilalukan langsung melalui mekanisme *G to G*. Bantuan-bantuan di bidang kemanusiaan, lingkungan hidup, pemberdayaan perempuan, teknologi informasi, sampai reformasi politik dilakukan karena hal-hal tersebut adalah beberapa cara mempraktikkan demokrasi secara optimal. Myanmar tentunya menjadi salah satu negara berkembang yang mulai mempraktikkan demokrasi dan mewujudkan perdamaian di negaranya pascakonflik internal yang berkepanjangan. Proses transisi politik dan langkah perdamaian yang cepat di Myanmar menjadi daya tarik tersendiri bagi Norwegia untuk meningkatkan kerjasama pemberian bantuannya kepada Myanmar.

Atas dasar itulah, Norwegia mulai mengembangkan strategi kerjasama dengan pemerintah Myanmar sejak tahun 2012. Strategi tersebut meliputi kerjasama pengembangan jangka panjang untuk bidang-bidang, seperti perdamaian, demokrasi, reformasi, serta manajemen sumber daya alam, utamanya sektor energi dan lingkungan (perubahan iklim). Tujuan pemerintah Norwegia menjalin hubungan kerjasama dengan pemerintah Myanmar adalah untuk berkontribusi dalam mewujudkan perdamaian dan rekonsiliasi, termasuk mengembangkan kondisi sosial dan ekonomi Myanmar. Pada tahun 2013-2014, Norwegia memberikan dana sebesar 319 juta *Norwegian Kroner* (NOK), sekitar 37 juta dolar AS, sebagai bantuan pengembangan kepada Myanmar (*Norway the Official Site in Myanmar*, 2015).

Fokus utama dalam tulisan ini adalah tentang upaya-upaya apa saja yang dilakukan Norwegia, dalam beberapa bidang, di Myanmar untuk mendukung upaya-upaya terjadinya perdamaian di negara tersebut. Sebelumnya, tulisan ini juga akan menjelaskan sedikit tentang kondisi historis-politis Myanmar. Data utama dalam tulisan ini didapatkan secara langsung ketika penulis melakukan kuliah kerja luar negeri di Oslo, Norwegia pada tahun 2013, dan juga melalui wawancara via surat elektronik kepada beberapa pihak di Norwegia yang penulis anggap kompeten.

## TINJAUAN HISTORIS-POLITIS MYANMAR

Sejarah Myanmar memang penuh dengan perang yang nyaris tanpa henti. Proses pembentukan Myanmar secara tradisional berlangsung tengah peperangan antarkelompok. Di samping itu, Myanmar masa lalu juga berhadapan dengan invasi dari luar yang dilakukan oleh pasukan Mongol, Cina, dan juga Inggris. Myanmar merdeka dari Inggris pada 4 Januari 1948.

Sejak zaman dahulu, negara Myanmar lebih dikenal dengan nama Burma. Kemudian, baru pada tahun 1989 mengganti namanya menjadi Myanmar karena nama Burma lekat kaitannya dengan etnis terbesar di negara itu. Pada era modern, Myanmar berhadapan dengan kekuatan imperialis Jepang dan nyaris tak pernah luput dari perang saudara. Kondisi perang terus menerus ini membuat konsepsi keamanan nasional dipenuhi dengan beban upaya mempertahankan kesatuan nasional dari ancaman dalam dan luar negeri.

Secara geografis, Myanmar merupakan negara yang membatasi wilayah Asia Tenggara dengan Asia Selatan, berbatasan dengan India dan Bangladesh. Perbatasannya dengan Republik Rakyat Cina (RRC) di sebelah utara menjadikannya negara di Asia Tenggara yang memiliki perbatasan terpanjang dengan RRC. Karena itulah kedekatan pemerintahan militer di ibukota Yangon (sejak 2005 ibukota Myanmar pindah ke Naypyidaw) dengan Beijing telah menimbulkan spekulasi sendiri bagi masalah kekuatan ekstra regional di Asia Tenggara.

Keragaman etnis, budaya, dan agama, walaupun di dalamnya terdapat satu etnis dominan, Burma, yang merupakan 69% dari seluruh penduduk Myanmar. Faktor keragaman etnis yang cenderung sering terjadi pertentangan di antaranya, paling banyak menyedot energi politik dan ekonomi pemerintah pusat. Upaya pemerintah pusat, yang didominasi etnis Burma, untuk melakukan Burmaisasi kelompok-kelompok etnis yang ada merupakan sumber utama konflik dan instabilitas domestik.



Etnis Burma, biasanya juga disebut Bamar, adalah kelompok mayoritas di antara etnis-etnis minoritas, seperti etnis Shan (9%), Karen (7%), Rachin (4%), China (3%), dan Mon (2%), dan sisa 5% dari etnis-etnis minoritas lain (Balitbang Deplu & Puslitbang LIPI, 1997, 22). Proses asimilasi yang dicanangkan pemerintah pusat mengakibatkan perlawanan fisik dan militer dari etnis-etnis minoritas yang menentang dominasi etnis Burma. Mereka menentang prospek penghapusan budaya mereka sendiri oleh rezim militer Burma.

Cukup banyak peristiwa politis yang mewarnai sejarah Myanmar. Salah satunya adalah masalah etnis minoritas yang merasa terancam, lalu melakukan perlawanan militer melawan aparat militer pemerintah pusat. Suku Karen misalnya, membentuk *Karen National Union* (KNU) tahun 1947. Sayap militer KNU adalah *Karen National Liberation Army* (KNLA). Tahun 1976, beberapa kelompok minoritas bergabung dalam sebuah persekutuan militer bernama *National Democratic Front* (NDF). NDF bertujuan untuk membela diri dari tekanan militer pasukan pemerintah Burma (Cipto, 2007, 159).

Rezim SLORC menganggap organisasi-organisasi di atas adalah kelompok pengacau bersenjata dan gerakan komunis. Mereka ini adalah ancaman bagi kesatuan dan kedaulatan bangsa. Tetapi sejak 1989, kelompok ini mengambil jalan damai dan bekerjasama dengan SLORC untuk menyelesaikan berbagai perbedaan pendapat antara kedua kelompok tersebut. Jalan perdamaian ini akhirnya juga menjadi pilihan bagi kelompok-kelompok bersenjata yang berada di wilayah perbatasan Myanmar-Thailand (Cipto, 2007, 160-1).

Selain masalah etnis yang telah sedikit penulis singgung, militer memang menjadi biang keladi utama kisruh di Myanmar. Seperti yang sudah disebutkan di awal, pada bulan Maret 1962 setelah mendapatkan kekuasaan dari kudeta militer, Jenderal Ne Win membekukan konstitusi dan dengan cepat menutup negeri dari dunia internasional. Ia menelurkan ide politik isolasi

yang ia sebut “cara Burma ke sosialisme”. Ia mengusir wartawan asing, menasionalisasikan sebagian besar industri dan institusi ekonomi negara, mengekang pers, dan membentuk kepolisian negara berdasarkan teror, represi, dan kekejaman.

Pada bulan Juli 1988 secara mengejutkan dalam sebuah siaran televisi nasional, Jenderal Ne Win mengumumkan pengunduran dirinya dan meminta diadakannya referendum untuk menentukan masa depan politik Myanmar. Setelah hampir 3 dekade pemerintahan tangan besi Ne Win, rakyat merasa sangat terkejut sekaligus menimbulkan semangat baru mendengar keputusan Ne Win yang tak pernah terbayangkan sebelumnya.

Tetapi, harapan akan terselenggaranya suksesi kekuasaan dari kediktatoran Ne Win menuju demokrasi terancam karena partai Ne Win menolak permintaan Ne Win tersebut. Hasilnya, rakyat marah dan mengadakan demonstrasi besar-besaran di seluruh kota di Myanmar meminta adanya pemerintahan sipil sementara, sistem multi partai yang demokratis dengan pemilu yang jujur, dan restorasi akan kebebasan sipil di Myanmar. Demonstrasi ini didukung oleh partai pro demokrasi, yaitu Liga Demokrasi Nasional (NLD).

Akan tetapi, demonstrasi ini ditanggapi sebagai sebuah ancaman terhadap keamanan nasional oleh junta militer. Akhirnya, pemerintahan junta mengirim ribuan tentara dengan perintah membunuh untuk menghadapi para demonstran. Lahirnya pembantaian massal terhadap para demonstran yang mengakibatkan ribuan tewas dan luka-luka, serta banyak lagi yang dipenjarakan. Peristiwa ini dikenal dengan nama “Pembantaian 8-8-88” (Clements & Suu Kyi, 1997, xiv).

Pasca penindasan gerakan demokrasi tahun 1988, muncul kelompok oposisi baru yang merupakan gabungan dari kelompok-kelompok etnis dan kelompok lain yang tidak puas dengan pemerintahan militer, termasuk tentunya NLD. Harapan terselenggaranya proses pemilu yang demokratis di Myanmar sempat terlaksana

pada 27 Mei 1990 dan hasilnya memenangkan partai pro demokrasi, yaitu NLD. Partai yang dipimpin oleh aktivis pro demokrasi Aung San Suu Kyi ini memperoleh 392 kursi parlemen dari 485 kursi yang diperebutkan, lebih dari 80% penguasaan parlemen (Clements & Suu Kyi, 1997, xv). Akan tetapi, junta militer berulah lagi, bukannya menyerahkan kekuasaan kepada Aung San Suu Kyi dan NLD, mereka secara mengejutkan menangkap Aung San Suu Kyi dan aktivis pro demokrasi lainnya. Beberapa aktivis mengasingkan diri ke luar negeri dan banyak lainnya dibungkam junta dengan berbagai macam cara. Sebuah ciri khas pemerintahan militer yang otoriter, yaitu membungkam kebebasan sipil.

Rezim militer Myanmar menolak kemenangan NLD pimpinan Aung San Suu Kyi dalam pemilihan umum tersebut, dan seperti disebut di atas, bahkan kemudian justru menangkap Aung San Suu Kyi bersama aktivis demokrasi lainnya. Walaupun Aung San Suu Kyi mendapatkan Nobel Perdamaian tahun 1991, ia baru dilepas tahun 1995, ditangkap lagi tahun 2000. Tahun 2002 rezim militer membebaskannya hanya untuk menangkapnya kembali tahun 2003, dan akhirnya kembali dilepaskan secara penuh pada tahun 2010

Pada tahun 2008, Myanmar mengadakan perubahan konstitusi akibat banyaknya desakan dari komunitas internasional agar Myanmar menghormati HAM dan demokrasi di negeri itu. Sekalipun perubahan konstitusi tidak merubah secara langsung sistem politik di Myanmar yang masih militer-sentris, paling tidak langkah awal menuju demokrasi dan perdamaian di sana sudah mulai terlihat. Sebagai hasil dari perubahan konstitusi, pada bulan April 2012 Myanmar mengadakan pemilihan parlemen (pemilu sela) untuk mengisi 45 kursi kosong yang ditinggalkan pendahulunya setelah menjabat selama 4 tahun. Selain itu, amanat perubahan konstitusi juga mensyaratkan dilakukannya pemilu nasional pada tahun 2010. Sekalipun diadakannya pemilu nasional adalah sebuah langkah maju bagi berkembangnya demokrasi di Myanmar, NLD

tetap memboikot pemilu tahun 2010 tersebut. Alasannya adalah karena banyak pemimpin mereka yang masih dipenjara oleh junta militer dan juga karena mereka tidak setuju dengan beberapa elemen penting yang tertuang dalam konstitusi 2008.

Pemimpin NLD harus lebih memiliki kemampuan dalam negosiasi dengan pemerintah untuk membuat perubahan konstitusi, yang menurut mereka perlu diubah untuk membuat parlemen Myanmar lebih representatif bagi seluruh masyarakat. Analisis politik menyarankan bahwa pemerintah tidak berkeinginan untuk mengubah status quo dengan mengubah konstitusi secara substansial (*Institute of Human Rights and Business*, 2012, 3-4). Konstitusi 2008 sendiri dianggap kontroversial karena dirumuskan dan diberlakukan oleh pemerintah, sehingga muncul banyak tentangan dari pihak-pihak luar, seperti kelompok hak asasi manusia, dan tentunya termasuk NLD.

Atas dasar itulah, pada pemilu selanjutnya yaitu tahun 2012, NLD akhirnya memutuskan untuk berpartisipasi karena merasa bahwa kondisi politik di Myanmar sudah mulai membaik. Hasilnya luar biasa, NLD memenangkan 43 dari 45 kursi yang diperebutkan, termasuk 4 kursi di ibukota baru negara itu, Naypyitaw. Secara total NLD mendapat hampir 66% dari total jumlah suara pada pemilu sela tersebut. NLD dapat memperoleh suara mayoritas karena kehendak rakyat Myanmar sangat kuat untuk perubahan di Myanmar. Pemilu ini adalah pemilu demokratis pertama sejak 25 tahun terakhir, di mana selama ini rakyat selalu berada di bawah tekanan junta militer. NLD yang menawarkan demokrasi dan kesempatan yang sama bagi seluruh rakyat untuk berperan dalam politik negaranya, membuat pilihan rakyat jatuh kepada partai besutan Aung San Suu Kyi ini. Jangan lupa juga faktor historis pemilu tahun 1990, saat NLD juga memenangi pemilu. Sayangnya, kala itu kemenangan NLD dianulir junta militer yang tidak terima dengan kekalahannya. Rakyat sepertinya ingin mengembalikan romantisme kejayaan NLD saat itu.

Kemenangan NLD ini juga menunjukkan bahwa Aung San Suu Kyi masih tetap populer di mata rakyat. Bahkan, apabila pemilu parlemen diselenggarakan sekarang NLD kemungkinan besar akan menang mudah juga. Akan tetapi, saat itu NLD hanya memiliki kurang dari 8% dari total 664 kursi (dari dua kamar) di parlemen Myanmar, jumlah ini hanya seperempat dari jumlah kursi parlemen yang disiapkan bagi militer. Selain itu, perlu juga dicatat bahwa pada tahun 2012, selain pemilu parlemen, pada bulan Januari dan April pemerintah Myanmar menandatangani dua perjanjian gencatan senjata dengan KNU. Isi perjanjian umumnya berkisar tentang masalah-masalah militer dan keamanan (NORAD, 2012).

Pasca ditandatanganinya perjanjian gencatan senjata ini, kondisi demokrasi Myanmar semakin membaik, termasuk jumlah konflik bersenjata yang sudah sangat jauh berkurang. Sebagai salah satu akibat dari membaiknya kondisi demokrasi di Myanmar, pasca pemilu parlemen di bulan November 2015 kondisi negara Pagoda ini sudah berubah 180 derajat. NLD saat ini mendapatkan kursi mayoritas di parlemen Myanmar sehingga mampu membentuk pemerintahannya sendiri, termasuk mengusung calon presiden, dan akhirnya memenangkannya.

## DUKUNGAN NORWEGIA

Dalam beberapa tahun terakhir, bantuan Norwegia yang mengalir ke Myanmar meningkatkan secara sangat signifikan. Dukungan terkait promosi terhadap demokrasi dan bantuan darurat (*emergency aid*) menjadi yang utama di dalamnya. Upaya menciptakan perdamaian memang sangat baik jika dimulai dari upaya promosi demokrasi, termasuk mengirimkan bantuan-bantuan kemanusiaan. Seringnya konflik terjadi disebabkan pertikaian antar elit politik, termasuk penderitaan rakyat yang mengalami kekurangan bahan-bahan kebutuhan hidup karena pertikaian yang tak kunjung selesai.

Setelah berdekade mengalami konflik, perubahan konstitusi tahun 2008 dan pemilu tahun 2010 dan 2012, seperti yang sudah penulis

utarakan sebelumnya, melambangkan munculnya sebuah jaman baru di Myanmar. Reformasi di bidang politik dan ekonomi sudah dimulai, perjanjian gencatan senjata sudah ditandatangani dengan kesepakatan dari seluruh kelompok-kelompok etnis, debat-debat publik dan kebebasan yang lebih luas dari media telah dimungkinkan, demonstrasi telah diizinkan, sejumlah besar tahanan-tahanan politik telah dibebaskan.

Selain itu, yang menjadi sorotan dunia internasional adalah mantan tahanan politik dan pemenang Nobel Perdamaian Aung San Suu Kyi, kini dipilih rakyat sebagai anggota parlemen pascapemilu sela tahun 2012. Suu Kyi bahkan sangat berpeluang menjadi pemimpin Myanmar dalam pemilu Presiden di awal 2016 ini, jika saja konstitusi tidak menghadangnya. Menurut Pasal 3 nomor 59(f) Konstitusi Myanmar, presiden adalah seseorang yang dirinya, salah satu orang tuanya, pasangannya, anak-anaknya, dan pasangan anak-anaknya tidak bersumpah setia kepada kekuatan asing. Suami Suu Kyi adalah warga negara asing berkebangsaan Inggris. Hal ini dimaknai bahwa Suu Kyi setia terhadap kekuatan asing karena bersumpah setia dalam pernikahan dengan warga negara asing. Akibatnya, dalam pemilu 2016 NLD mengajukan Ajudan dekat Suu Kyi selama berpuluh-puluh tahun bernama Htin Kyaw untuk menjadi calon presiden Myanmar berikutnya. Selanjutnya, Htin Kyaw akhirnya terpilih sebagai Presiden Myanmar non-militer pertama sejak kudeta tahun 1962. Kondisi ini sangat mendukung terjadinya perdamaian abadi di Myanmar, dan ditandai dengan semakin kondusifnya kondisi Myanmar dalam 5 bulan terakhir pascapemilu presiden.

Dalam beberapa kesempatan diskusi dengan beberapa pihak di dalam Kementerian Luar Negeri Norwegia saat penulis melakukan kuliah kerja di sana, pemerintah Norwegia mengakui keinginan Myanmar untuk mereformasi negaranya. Lebih lanjut, Norwegia telah mencabut sanksi bagi Myanmar, sekaligus membuka jalan bagi sektor swasta dan turisme Norwegia untuk berinvestasi di Myanmar. Terkait proses

reformasi politik, Norwegia berkontribusi dalam menyediakan bantuan tenaga ahli dan juga membagi pengalaman-pengalaman dengan pemerintah Myanmar. Sebelum dibentuk MPSI (akan dijelaskan di subbab berikutnya) Norwegia memang tidak memberikan bantuan kepada Myanmar secara *G to G*, dan bantuan dana yang dikirimkan umumnya disalurkan kepada organisasi-organisasi relawan. Karena itulah Norwegia berencana untuk memulai hubungan bilateral antar negara mulai tahun 2012, pasca MPSI dibentuk.

Di bidang bantuan kemanusiaan, setelah bencana topan Nargis yang melanda Myanmar bagian selatan tahun 2008, serta berujung pada kematian dari sekitar 140 ribu warga Myanmar, Norwegia memberikan bantuan sebesar 550 juta NOK kepada negara itu. Bantuan Norwegia juga mencakup perbaikan infrastruktur yang rusak, membangun sarana penampungan bagi korban, membangun sekolah-sekolah, dan juga proyek-proyek untuk kesehatan dan pendidikan. Sekitar 80 persen dari bantuan Norwegia untuk korban topan Nargis diberikan melalui organisasi-organisasi yang berbasis di Norwegia, organisasi-organisasi yang berbasis di Myanmar, dan juga PBB. *Norwegian Church Aid*, *Norwegian Peoples' Aid* dan *Norwegian Refugee Council* adalah beberapa dari organisasi yang berbasis di Norwegia yang bertanggung jawab terhadap penyaluran dan pemakaian dana bantuan tersebut.

Meskipun perkembangan di Myanmar berjalan positif, masih dibutuhkan bantuan kemanusiaan yang cukup besar di berbagai daerah di Myanmar. Perbedaannya adalah, sekarang beberapa daerah sudah bisa diakses bantuan. Banyak dari bantuan kemanusiaan yang dulu disalurkan lewat perbatasan Thailand, sekarang bisa dibawa dari Myanmar langsung. Ini adalah kesempatan yang Norwegia ingin gunakan. Di saat yang sama, Norwegia masih mendukung organisasi-organisasi yang beroperasi di Thailand untuk bekerja di beberapa daerah di Myanmar yang masih belum bisa diakses dari dalam. Usaha Norwegia ini patut diacungi jempol, karena

umumnya negara-negara donor lainnya telah menghentikan tipe bantuan seperti ini.

Dalam bidang penanganan pengungsi, Norwegia adalah salah satu negara donor bagi kamp-kamp pengungsi di Thailand melalui TBBC (*Thailand Burma Border Consortium*). Bantuan Norwegia bagi kamp-kamp ini meningkat sampai sekitar 9 juta NOK per tahun selama dua tahun terakhir ini. bantuan ini juga mengalami perluasan, di mana di saat yang sama sedang dipertimbangkan bentuk bantuan seperti apa yang bisa digunakan untuk memungkinkan para pengungsi tersebut untuk kembali ke negara asal mereka.

Dalam upaya-upaya pembersihan ranjau, Bantuan Rakyat Norwegia (*The Norwegian People's Aid*) berencana memetakan dan membersihkan ranjau-ranjau darat di beberapa tempat di mana perjanjian gencatan senjata sudah berjalan efektif, sebagai bagian dari proses mendukung perjanjian tersebut dan dengan niat untuk memberikan bantuan yang tepat bagi pemulangan orang-orang yang kehilangan tempat tinggalnya. Sejauh ini, Norwegia telah mendukung kesadaran terhadap isu-isu pembersihan ranjau ini dan memberikan bantuan terhadap korban-korban ranjau melalui *Geneva Call* dan *Danish Church Aid*.

Dari beberapa tantangan besar yang dihadapi Myanmar, yang paling besar adalah kurangnya kapasitas di semua sektor publik. Dukungan di masa depan untuk peningkatan kapasitas sektor publik di Myanmar menjadi salah satu perhatian Norwegia. Sejauh ini, *Norwegian Peoples' Aid* menjadi satu-satunya sarana yang membantu Myanmar meningkatkan kapasitas sektor publiknya. Selanjutnya, Norwegia berkontribusi lebih jauh dengan menyediakan ahli-ahli dan membagi pengalaman-pengalaman dengan pemerintah Myanmar terkait reformasi birokrasi. Kerja-kerja ini juga terkait dengan *master plan* reformasi sektor publik, yang juga dapat membentuk landasan awal bagi kerjasama donor, sebagai tambahan dalam kerja-kerja untuk membantu pemerintah mempersiapkan *master*



*plan* untuk sektor pariwisata. Norwegia telah menandatangani perjanjian dengan *Asian Institute of Technology* di Bangkok untuk mendanai tunjangan pendidikan untuk 120 orang mahasiswa pascasarjana dari Myanmar selama periode tiga tahun.

Melalui PBB, Norwegia mendukung bantuan dana multilateral (*UNOPS/Three Diseases Fund*), untuk memerangi HIV/AIDS, tuberkolosis dan malaria. Melalui *Doctors Without Borders*, Norwegia mendukung pelayanan kesehatan utama di negara bagian Rakhine, dan melalui *Norwegian Church Aid*, pelayanan kesehatan di wilayah-wilayah yang berbatasan dengan Thailand digalakkan melalui organisasi-organisasi lokal. Tahun 2011, Norwegia mengadakan kolaborasi dengan *Health Poverty Action*, sebuah organisasi yang bekerja di wilayah-wilayah yang berbatasan dengan Cina.

Di bidang lingkungan, Norwegia mendukung upaya rehabilitasi dan konservasi Danau Inle, yang sekarang mulai mengering. Organisasi-organisasi lokal mulai melakukan upaya-upaya pelestarian lingkungan dan menjadi kekuatan utama untuk mengubah kebiasaan-kebiasaan buruk yang bisa menjadi ancaman bagi lingkungan danau tersebut. Norwegia mendukung UNDP, *The Institute of International Development* (IID), dan UN Habitat, dengan berkolaborasi dengan pemerintah Myanmar, akan berkontribusi dalam mengembangkan rencana nasional. Kementerian Lingkungan Hidup Norwegia dan otoritas di Myanmar terlibat dalam dialog untuk pemberian bantuan tenaga ahli dan peningkatan kapasitas terkait bio-diversitas dan REDD+.

Dalam bidang HAM, Norwegia menaruh perhatian besar terhadap banyaknya tahanan politik yang ada di Myanmar. Bantuan perjalanan dan uang untuk membeli obat-obatan telah diberikan kepada keluarga para tahanan politik tersebut, melalui Asosiasi Bantuan (*Assistance Association*) bagi tahanan politik. Sebagian tahanan memang sudah dilepaskan pada Januari 2012 yang lalu, sehingga bantuan-bantuan seperti ini akan dihentikan. Dalam beberapa tahun

terakhir, sangat vital untuk memberikan informasi tentang situasi masyarakat sipil, politisi dan kelompok oposisi di Myanmar.

Perkembangan yang positif di Myanmar memungkinkan bantuan Norwegia dialihkan untuk mengembangkan media lokal dan nasional di Myanmar. Selama bertahun-tahun, Norwegia adalah pendukung utama dari orang-orang Burma yang diasingkan dan gerakan solidaritas Burma, radio *Democratic Voice of Burma* yang berbasis di Oslo, Komite Norwegia dan Burma, dan Kantor Euro-Burma. Kegiatan-kegiatan mereka selalu berhubungan dengan upaya-upaya memperbaiki situasi HAM di Myanmar, serta memberikan tekanan internasional kepada pemerintah junta militer Myanmar kala itu (*Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, 1999, 2). Di dalam bidang pencegahan bencana, melalui UNDP dan UN Habitat, Norwegia mendukung pencegahan dan rencana respon darurat dalam masyarakat yang rentan terjadi bencana, khususnya di daerah delta. Melalui bantuan kepada *Asian Disaster Preparedness Center* di Bangkok, Myanmar telah diikutsertakan dalam kerjasama regional untuk peringatan dini bencana alam.

Terakhir, dukungan yang terkait langsung dalam upaya pembangunan perdamaian dan langkah-langkah rekonsiliasi, Norwegia sangat mendukung berjalannya perjanjian gencatan senjata antar pihak-pihak yang bertikai. Selain itu, atas permintaan pemerintah Myanmar juga Norwegia setuju untuk mengkoordinasikan mekanisme dukungan ke daerah-daerah yang sebelumnya tidak dapat diakses di mana perjanjian gencatan senjata telah dibuat. Di fase-fase awal, yang dibutuhkan adalah usaha untuk mendorong langkah-langkah mendukung kepercayaan (*confidence building measures*), seperti konsultasi antar kedua belah pihak di daerah masing-masing. Keterlibatan Norwegia bukanlah pengganti proses politik, yang juga berjalan secara paralel dengan upaya Norwegia ini. Norwegia juga telah mengalokasikan dana sebesar 5 juta dolar AS untuk proses ini.



## ***MYANMAR PEACE SUPPORT INITIATIVES (MPSI)***

Program utama Norwegia di Myanmar adalah apa yang dikenal dengan program *Myanmar Peace Support Initiative* (MPSI). Data-data tentang MPSI yang penulis dapatkan merupakan informasi dari Marte Nilsen, seorang peneliti senior di PRIO (*Peace Research Institute in Oslo*) yang sedang melakukan penelitian tentang Myanmar. Selain mengunjungi kantor Kementerian Luar Negeri Norwegia, penulis juga mengunjungi PRIO, di mana penulis memiliki kesempatan untuk berdiskusi, dan kemudian berkorespondensi dengan beliau via surat elektronik, terkait tema tulisan ini.

MPSI sendiri adalah sebuah program yang bertujuan untuk menciptakan perdamaian dalam wilayah-wilayah gencatan senjata. Bertentangan dengan apa yang banyak orang ketahui, Norwegia tidak terlibat langsung dalam proses negosiasi damai. Program ini diinisiasikan hanya pada wilayah-wilayah di mana baik pemerintah, maupun kelompok bersenjata setuju untuk mengimplementasikannya. Walaupun begitu, Norwegia memberikan kontribusi yang substansial terhadap proses perdamaian, termasuk dukungan penuh terhadap segala upaya *peacemaking* dan rekonsiliasi yang akan dilakukan (referensi).

MPSI sebenarnya lebih kecil dari yang orang banyak ketahui, apabila kita ingin membandingkannya dengan program serupa di Jepang, seperti *The Nippon Foundation* contohnya, MPSI hanya terlihat seperti sebuah proyek kecil. MPSI diluncurkan pada musim semi tahun 2012, menindaklanjuti kunjungan Menteri Luar Negeri Norwegia Jonas Gahr Støre (kala itu) ke Myanmar pada bulan Januari. MPSI memberikan dukungan yang nyata terhadap gencatan senjata dan berkembangnya proses perdamaian di Myanmar. *Norwegian People's Aid* (NPA) adalah Organisasi Non-Pemerintah Internasional pertama yang mengambil alih peran koordinasi dalam proyek-proyek percobaan awal (*Myanmar Peace Monitor*, 2012).

MPSI didasarkan pada fakta bahwa gencatan senjata akan menyediakan kesempatan yang berharga untuk membawa perdamaian, sekaligus kemauan politik untuk mencari cara-cara proaktif untuk mendukung upaya itu. Dalam hal ini, MPSI mencoba untuk mendukung dua hal penting, yaitu untuk membangun kepercayaan dalam proses gencatan senjata dan untuk memberikan kesempatan bagi interaksi secara positif antar semua *stakeholder* di lapangan. MPSI juga memberikan peran untuk koordinasi dan fasilitasi antara kelompok-kelompok bersenjata, pemerintah Myanmar, militer, masyarakat dan komunitas sipil, lalu berusaha untuk memulai kegiatan-kegiatan praktis di lapangan.

MPSI sendiri bukanlah organisasi pendanaan, tetapi memainkan perannya untuk mencari donor yang tepat bagi proposal-proposal yang masuk. MPSI bersifat inisiatif sementara sampai ada program lanjutan yang bersifat lebih permanen. Karena MPSI dibentuk atas inisiatif pemerintah Norwegia, ia mempunyai dukungan politik dan dana yang kuat dari negara-negara donor lainnya. Tujuan dari MPSI adalah untuk membantu komunitas masyarakat di Myanmar untuk pulih dari konflik bersenjata, serta membangun kepercayaan antar pihak yang bertikai dalam proses perdamaian. Sejalan dengan kesepakatan antara pemerintah Myanmar dengan kelompok bersenjata, bantuan langsung yang pertama akan diberikan kepada pengungsi korban konflik. Pembahasan upaya pemulangan para pengungsi di level ini dalam proses perdamaian dianggap terlalu cepat karena memang masih membutuhkan proses negosiasi lebih lanjut (*Norway the Official Site in Thailand*, 2012).

Kemudian, menurut pemimpin *Shan State Army South* (SSA South), pemulangan pengungsi hanya akan dilakukan jika keamanan dapat dijamin. Jika sudah mendapat kepastian keamanan, baru akan diadakan langkah-langkah persiapan menuju fase kedua dari upaya pemulangan para pengungsi. Proses ini pastinya perlu menjadi bagian dari kerangka kerja yang lebih luas antar seluruh *stakeholder*.

Proyek percobaan yang bernama the Kyauk Kyi adalah proyek pertama yang dibuat MPSI. NPA kemudian melanjutkan proyek ini dengan juga bekerjasama dengan masyarakat sipil di Myanmar, untuk menyediakan bantuan yang sangat dibutuhkan oleh para pengungsi. Sebagai tindak lanjut, mereka melakukan penilaian terhadap kamp-kamp untuk pengungsi. Mereka akan menilai aspek-aspek, seperti kebutuhan pengungsi apa saja, kepentingannya, sampai aspirasinya untuk masa depan.

Sangat jelas bahwa dalam setiap gencatan senjata membutuhkan pendekatan dan respon yang berbeda, dan juga situasinya sendiri masih sangat menantang dan rapuh. Karena alasan inilah perkembangan MPSI berjalan lambat dan hati-hati, dengan konsultasi yang ekstensif, dan memastikan bahwa proyek ini diarahkan dengan cara-cara yang tidak membahayakan rekan-rekan lokal dan masyarakat Myanmar sendiri. Yang terpenting, inisiatif ini tidak dilihat sebagai pengganti dialog politik atau juga proses politik. Malahan, adanya program ini semakin mengakui bahwa hanya proses politik yang dimulai secepatnya, yang dapat menjamin terjadinya kesuksesan.

Proyek Kyauk Kyi membantu 1500 pengungsi dengan anggaran sebesar 150 ribu dolar AS. Diharapkan fase selanjutnya akan termasuk pemulihan komunitas lokal dan kegiatan-kegiatan pemberian pekerjaan. Awal mula proyek ini didahului dengan enam bulan berkonsultasi dengan KNU, pemerintah lokal dan nasional, dan personel Angkatan Darat Myanmar, bersamaan dengan upaya-upaya menyediakan informasi tentang inisiatif ini kepada orang-orang suku Karen dan aktor-aktor lain di dalam masyarakat. Sebagai tambahan, dan yang terpenting juga penilaian terhadap partisipasi masyarakat secara langsung, dengan melakukan survei dan diskusi kelompok (FGD).

Pertemuan terkait proyek ini dilakukan secara rutin setiap bulan untuk menjaga semua *stakeholder* agar tetap terlibat dan juga mendapat informasi. Tidak akan ada kegiatan yang dilakukan

tanpa dukungan penuh semua *stakeholder*. Seperti layaknya semua proyek MPSI, proyek ini diimplementasikan oleh organisasi lokal, dalam hal ini *Committee for Internally Displaced Karen People* (CIDKP), dengan bantuan NPA dan *the International Labour Organization* (ILO). Di masa depan, keterlibatan masyarakat sipil di Myanmar sangat memegang peranan terhadap keberlanjutan dari proyek ini.

Berdasarkan bukti yang didapatkan dari penilaian kebutuhan yang dilakukan oleh NPA, dibuat desain dua fase proyek yang bertujuan untuk membantu masyarakat mempersiapkan proses *recovery* secara bertahap. Fase pertama adalah memberikan paket-paket bantuan langsung kepada para pengungsi. Hal ini menandakan dukungan dari pemerintah Myanmar dan KNU terhadap proses perdamaian yang telah disepakati. Fase kedua, yang sekarang sedang dibahas oleh *stakeholders* terkait, bertujuan untuk membersihkan ranjau darat dari pemukiman asli para pengungsi, agar pemukiman mereka bebas ranjau ketika nanti akan ditinggali kembali.

Pada tanggal 26 September 2012, NPA menandatangani perjanjian historis dengan pemerintah Myanmar untuk membersihkan ladang ranjau di selatan Myanmar, termasuk wilayah Kyauk Kyi. NPA berharap dapat memulai program komprehensif untuk membersihkan ranjau di seluruh Myanmar pada tahun-tahun ke depan. Akan tetapi, karena proses perdamaian masih dalam fase-fase awal, sangatlah penting untuk mengambil langkah maju dengan kehati-hatian tinggi. Tidak ada kegiatan yang akan dilakukan, kecuali memang betul-betul secara khusus diminta oleh pemerintah dan kelompok-kelompok etnis minoritas.

Sejak awal, proyek Kyauk Kyi telah memfasilitasi sejumlah akses kepada organisasi lain untuk datang ke daerah-daerah yang terisolir. Di bulan Agustus dan November 2012, dan ILO berkunjung ke daerah terisolir tersebut dan melakukan penilaian teknis terhadap proyek rehabilitasi komunitas di sana, khususnya proyek seperti kanal-kanal irigasi dan bangunan sekolah.

Melalui penilaian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pembersihan ranjau harus dilakukan sebelum aktivitas lain bisa dilakukan. Proyek ini memberikan titik masuk bagi ILO di daerah-daerah terisolir seperti ini (*Norwegian People's Aid*, 2013).

Dalam beberapa tahun ke depan, MPSI berharap untuk mendukung proyek serupa di Mon State, Dawei dan Myeik di wilayah Taninthayi, negara bagian Shan, Chin dan Kayah. Langkah selanjutnya adalah merencanakan proses konsultasi dengan *stakeholder* utama. MPSI pastinya juga akan tetap bekerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil di Myanmar, serta terus mencari pendanaan internasional untuk mendukung kegiatan-kegiatan perdamaian. Proyek-proyek ini termasuk: pengawasan gencatan senjata berbasis masyarakat, proses konsultasi masyarakat, proyek-proyek peningkatan kapasitas, dan mendukung kantor-kantor penghubung.

Penting juga untuk dicatat, bahwa inisiatif dari MPSI ini tidak pernah dimaksudkan untuk mengurangi atau merusak pekerjaan-pekerjaan yang juga sedang dilakukan oleh kelompok-kelompok di perbatasan. Malah, MPSI dibentuk untuk bekerja menormalisasikan hubungan antara lembaga-lembaga yang memberikan bantuan di daerah-daerah konflik di Myanmar, dalam rangka memperluas ruang kemanusiaan untuk aktor-aktor yang beraneka ragam (*Norway the Official Site in Thailand*, 2012).

Selanjutnya, sejak tahun 2012 sampai 2015, MPSI mendorong dan mengawali 15 program-program percobaan yang bertujuan untuk membangun kerjasama dan mendukung proses perdamaian. Bentuk dari program-program ini bervariasi tergantung dari konten kebutuhan lokal di Myanmar. Beberapa proyek awal ditujukan untuk mendekatkan dan mendukung gencatan senjata dan proses perdamaian antara pihak-pihak yang sempat bersengketa di Myanmar, seperti kelompok-kelompok non-negara (bersenjata maupun politik), pemerintah, militer Myanmar, aktor-aktor masyarakat sipil, dan juga masyarakat.

Ide untuk mendekatkan kelompok-kelompok non-negara, pemerintah, dan militer Myanmar melalui program-program di atas sangat berguna dalam proses perdamaian, termasuk mengurangi permusuhan dan ketakutan antar mereka. Masyarakat juga dapat bergerak secara bebas, tanpa diliputi rasa takut, baik untuk melakukan kegiatan ekonomi, maupun politik. Kondisi Keamanan masyarakat dapat diwujudkan melalui program-program ini.

Selain itu, terpisah dari MPSI, Kementerian Luar Negeri Norwegia juga berperan sebagai konsultan bagi pemerintah terkait manajemen sumber daya alam (di mana Norwegia memiliki kompetensi di bidang telekomunikasi, tenaga air, minyak dan gas) dan peningkatan kapasitas politik bagi pemerintah dan parlemen Myanmar. Perwakilan Pemerintah Norwegia, dalam hal ini melalui Kementerian Luar Negeri, bagi Myanmar (*Myanmar Coordinator*) adalah Hilde Haraldstad, yang juga sempat berdiskusi dengan penulis terkait masalah ini ketika penulis melakukan kunjungan di Kementerian Luar Negeri Norwegia.

Terakhir, bantuan Norwegia kepada Myanmar juga terlihat dari upaya pemerintah Norwegia untuk membentuk *Peace Support Group* (PSG), yang sebelumnya bernama *Peace Donor Support Group*. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, MPSI banyak mendapat bantuan dari negara-negara donor. Untuk mempermudah koordinasi dan pemberian bantuan kepada Myanmar, maka PSG dibentuk untuk membantu kerja MPSI. PSG terdiri dari negara-negara donor dunia, yang diprakarsai oleh Norwegia, termasuk PBB dan Bank Dunia. Pembentukan PSG, selain atas prakarsa Norwegia, juga karena permintaan Presiden Myanmar Thein Sein (kala itu) ketika berkunjung ke Norwegia, yang bertujuan untuk menyediakan wadah bersama bagi para komunitas donor untuk berdialog.

PSG pertama kali berkumpul pada bulan Juni 2012, dengan tujuan awal pembentukannya adalah untuk mempromosikan koordinasi yang lebih baik dari para komunitas internasional untuk mendukung perdamaian secara umum dan

penyediaan bantuan kemanusiaan di wilayah-wilayah terkena konflik. Sejak bulan November 2015, anggota PSG terdiri dari Norwegia, Australia, Inggris Raya, Uni Eropa, PBB, Bank Dunia, Jepang, Swiss, Swedia, dan Denmark. Swiss melanjutkan kepemimpinan PSG dari Norwegia pada tahun yang sama. Kelompok ini bertemu secara reguler, baik dalam tingkat operasional kerja di lapangan, maupun di tingkat yang lebih tinggi, membahas isu-isu penting bagi dukungan internasional terhadap proses perdamaian di Myanmar.

Upaya PSG didasarkan pada kepercayaan bahwa keadaan dunia saat ini memberikan kesempatan bagi komunitas internasional untuk menyelesaikan konflik di Myanmar, sekaligus mendukung momentum perdamaian dan membantu terciptanya rasa saling percaya di dalam proses *peacemaking* diantara pihak-pihak yang bertikai. Upaya ini juga berdasarkan pada perlunya konsultasi dan diskusi lebih luas dengan masyarakat sipil dan komunitas-komunitas yang terkena konflik di Myanmar, termasuk memberikan penyadaran kepada mereka tentang pentingnya proses damai secara politik. Seperti yang sudah penulis sebutkan, proses menuju perdamaian memang harus dimulai dari perubahan di bidang politik terlebih dahulu.

Pertemuan PSG dengan pemerintah Myanmar, kelompok-kelompok non-negara (bersenjata maupun politik), dan kelompok-kelompok masyarakat sipil di Myanmar menunjukkan dukungan politik PSG terhadap proses *peacemaking*. Pertemuan tersebut juga diperlukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik terhadap kebutuhan mereka, dan juga memahami perspektif para *stakeholder* yang berbeda-beda.

PSG juga akan meningkatkan koordinasi dan dukungan dari para mitra-mitra donornya, termasuk belajar dari pengalaman-pengalaman internasional lainnya terkait upaya rekonsiliasi dan perdamaian di sebuah negara yang pernah berkonflik. Selain bertemu dan berdiskusi dengan semua *stakeholder* di Myanmar, PSG

tentunya akan terus mengundang komunitas donor yang lebih luas, di luar yang sudah ada, untuk berkontribusi dalam proses perdamaian di Myanmar (*Norway the Official Site in Myanmar*, 2015).

## PENUTUP

Sejarah Myanmar memang penuh dengan perang yang nyaris tanpa henti. Proses pembentukan Myanmar secara tradisional berlangsung tengah peperangan antarkelompok. Konflik yang terjadi di Myanmar di adalah konflik yang sifatnya dalam negeri, karena tidak melibatkan pihak-pihak lain di luar Myanmar yang ikut berkonflik. Konflik dalam negeri biasanya mencakup perselisihan suku, agama, politik, sosial-ekonomi, dan perselisihan lain berdasarkan identitas kelompok. Selain masalah etnis yang telah sedikit penulis kemukakan, seperti yang disebutkan di awal, militer memang menjadi biang keladi utama kisruh di Myanmar.

Keragaman etnis, budaya, dan agama, walaupun di dalamnya terdapat satu etnis dominan, Burma, yang merupakan 69 persen dari seluruh penduduk Myanmar. Faktor keragaman etnis yang cenderung sering terjadi pertentangan di antaranya, paling banyak menyedot energi politik dan ekonomi pemerintah pusat. Upaya pemerintah pusat, yang didominasi etnis Burma, untuk melakukan Burmaisasi kelompok-kelompok etnis yang ada merupakan sumber utama konflik dan instabilitas domestik.

Saat ini, kondisi demokrasi Myanmar semakin membaik, termasuk jumlah konflik bersenjata yang sudah sangat jauh berkurang. Sebagai salah satu akibat dari membaiknya kondisi demokrasi di Myanmar, pascapemilu parlemen di bulan November 2015 kondisi negara Pagoda ini sudah berubah 180 derajat. Myanmar saat ini sudah dipimpin oleh presiden sipil pertama sejak kudeta 1962, yaitu Htin Kyaw.

Dalam beberapa tahun terakhir, bantuan Norwegia yang mengalir ke Myanmar meningkatkan secara sangat signifikan. Dukungan



terkait promosi terhadap demokrasi dan bantuan darurat (*emergency aid*) menjadi yang utama di dalamnya. Upaya menciptakan perdamaian memang sangat baik jika dimulai dari upaya promosi demokrasi, termasuk mengirimkan bantuan-bantuan kemanusiaan. Seringnya konflik terjadi disebabkan pertikaian antarelit politik, termasuk penderitaan rakyat yang mengalami kekurangan bahan-bahan kebutuhan hidup karena pertikaian yang tak kunjung selesai.

Setelah berdekade mengalami konflik, pemilu tahun 2010 melambungkan munculnya sebuah jaman baru di Myanmar. Reformasi di bidang politik dan ekonomi sudah di mulai, perjanjian gencatan senjata sudah ditandatangani dengan kesepakatan dari seluruh kelompok-kelompok etnis, debat-debat publik dan kebebasan yang lebih luas dari media telah dimungkinkan, demonstrasi telah diizinkan, sejumlah besar tahanan-tahanan politik telah dibebaskan.

Sejauh ini Norwegia memang tidak memberikan bantuan kepada Myanmar secara *G to G*, dan bantuan dana yang dikirimkan umumnya disalurkan kepada organisasi-organisasi relawan. Norwegia berencana untuk memulai hubungan bilateral antar negara mulai tahun 2013 ini. Peran yang lebih aktif di PBB dan berbagai institusi keuangan internasional lainnya, juga akan membawa peningkatan kemungkinan datangnya bentuk-bentuk lain dari bantuan internasional. Bagi Norwegia, dukungan bagi upaya-upaya peningkatan kapasitas tentunya akan sangat relevan terkait bantuan Norwegia kepada Myanmar.

Norwegia sangat mendukung berjalannya perjanjian gencatan senjata antar pihak-pihak yang bertikai. Selain itu, atas permintaan pemerintah Myanmar juga Norwegia setuju untuk mengkoordinasikan mekanisme dukungan ke daerah-daerah yang sebelumnya tidak dapat diakses di mana perjanjian gencatan senjata telah dibuat. Di fase-fase awal, yang dibutuhkan adalah usaha untuk mendorong langkah-langkah mendukung kepercayaan (*confidence building measures*), seperti konsultasi antar kedua belah

pihak di daerah masing-masing. Keterlibatan Norwegia bukanlah pengganti proses politik, yang juga berjalan secara paralel dengan upaya Norwegia ini. Norwegia juga telah mengalokasikan dana sebesar lima juta dollar untuk proses ini.

Program utama Norwegia di Myanmar adalah apa yang dikenal dengan program *Myanmar Peace Support Initiative* (MPSI). MPSI sendiri adalah sebuah program yang bertujuan untuk menciptakan perdamaian dalam wilayah-wilayah gencatan senjata. Bertentangan dengan apa yang banyak orang ketahui, Norwegia tidak terlibat dalam proses negosiasi damai. Program ini diinisiasikan hanya pada wilayah-wilayah di mana baik pemerintah, maupun kelompok bersenjata setuju untuk mengimplementasikannya. Walaupun, memberikan kontribusi yang substansial terhadap proses perdamaian. Tujuan dari MPSI adalah untuk membantu komunitas masyarakat di Myanmar untuk pulih dari konflik bersenjata, serta membangun kepercayaan antar pihak yang bertikai dalam proses perdamaian. Sejalan dengan kesepakatan antara pemerintah Myanmar dengan kelompok bersenjata, bantuan langsung yang pertama akan diberikan kepada pengungsi.

Dalam beberapa tahun ke depan, MPSI berharap untuk mendukung proyek serupa di Mon State, Dawei dan Myeik di wilayah Taninthayi, negara bagian Shan, Chin dan Kayah. Langkah selanjutnya adalah merencanakan proses konsultasi dengan *stakeholder* utama. MPSI bekerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil dan mencari pendanaan untuk mendukung kegiatan-kegiatan perdamaian.

Proses transisi sosial dan politik, serta langkah menuju perdamaian yang cepat di Myanmar harusnya dapat menjadi pelajaran yang baik bagi Indonesia. Kurang dari sepuluh tahun terakhir ini Myanmar berhasil mereformasi kondisi sosial dan politiknya sehingga membuka mata dunia bahwa demokrasi dan perdamaian bisa terjadi di negeri ini. Sebelumnya, Myanmar selalu dianggap sebagai negara non-demokrasi, pelanggar HAM, dan puluhan tahun terlibat konflik bersenjata. Saat ini,



pertarungan berubah dari kotak mesiu ke kotak suara. Suara rakyat mulai terdengar nyaring di negeri yang awalnya kancang oleh suara militer.

Myanmar sekarang mulai memikat mata dunia dengan cepatnya perubahan terjadi. Sebuah kondisi yang tentunya bisa Indonesia ambil hikmahnya karena negeri ini pun pernah terlibat dalam beberapa konflik separatis dan juga pernah dikuasai oleh rezim militer. Junta militer Myanmar yang “*legowo*” memberikan kekuasaannya kepada otoritas sipil menyadarkan kita bahwa dalam demokrasi, rakyatnya yang memegang kuasa. Kuasa yang harus digunakan secara bijak dan adil bagi seluruh komponen bangsa ini. Indonesia yang sudah lebih lama mengenal demokrasi, harusnya bisa lebih baik dari Myanmar. Harusnya!

## PUSTAKA ACUAN

- Anwar, D.F, dkk (ed). (2005). *Konflik kekerasan internal: tinjauan sejarah, ekonomi-politik, dan kebijakan di Asia Pasifik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Badan Litbang Departemen Luar Negeri dengan Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI. (1997). *Pertumbuhan dan perkembangan negara-negara di kawasan Indocina (Vietnam, Kamboja, Laos dan Myanmar) pada dasawarsa 90-an dalam hubungan dengan ASEAN: prospek danantisipasi Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang Departemen Luar Negeri dengan Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI.
- Cipto, B. (2007). *Hubungan internasional di Asia Tenggara. teropong terhadap dinamika, realitas, dan masa depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Clark, R. (1989). *Menguak kekuasaan dan politik di dunia ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Clements, A. dan Aung, A.S.S. (1997). *The voice of hope. conversations with Alan Clements*. London: Penguin Books.
- Fisher, S, dkk. (2001). *Mengelola konflik: ketrampilan dan strategi untuk bertindak*. Jakarta: The British Council.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means*. London: SAGE Publications.
- Institute of Human Rights and Business. (2012). *Responsible investment in Myanmar: the human rights dimension*. London: Occasional Paper Series, Paper Number 1.
- Kabar 24.com. (2015). Inilah 13 negara dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi. Tersedia pada <http://kabar24.bisnis.com/read/20150725/19/456344/inilah13-negara-dengan-pertumbuhan-ekonomi-tdunia>. Diakses pada 29 Juni 2016.
- Myanmar Peace Monitor. (2012). *Myanmar peace support initiatives (MPSI)*. Tersedia pada <http://www.mmpeacemonitor.org/#!myanmar-peace-support-initiative/c53f>. Diakses 10 Juni 2013.
- Norway the Official Site in Myanmar. (2015). *About the peace building support*. Tersedia pada <http://www.myanmar.norway.info/NorwayMayanmar/MPSI/About-the-peace-building-support/#.V4aEw9KLTIU>. Diakses pada 29 Juni 2016.
- Norway the Official Site in Myanmar. (2015). *Development cooperation*. Tersedia pada <http://www.myanmar.norway.info/NorwayMayanmar/DevelopmentCooperation/#.V4aBR9KLTIU>. Diakses pada 28 Juni 2016.
- Norway the Official Site in Thailand. (2012). *MPSI statement for information and clarification*. Tersedia pada [http://www.emb-norway.or.th/News\\_and\\_events/MPSI/MPSI-Statement-for-Clarification-and-Information-August-2012/](http://www.emb-norway.or.th/News_and_events/MPSI/MPSI-Statement-for-Clarification-and-Information-August-2012/). Diakses 10 Juni 2013.
- Norway the Official Site in Thailand. (2012). *Myanmar peace support initiative memorandum 2nd September 2012*. Tersedia pada [http://www.emb-norway.or.th/News\\_and\\_events/MPSI/Myanmar-Peace-Support-Initiative-Memorandum-2nd-September-2012/](http://www.emb-norway.or.th/News_and_events/MPSI/Myanmar-Peace-Support-Initiative-Memorandum-2nd-September-2012/). Diakses 7 Juni 2013.
- NORAD. (2012). *Myanmar*. Tersedia pada <http://www.norad.no/en/countries/asia-and-oceania/myanmar>. Diakses 7 Juni 2013.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs. (1999). *Annual report on Norwegian efforts to promote human rights*.

Norwegian People's Aid. (2013). *Norwegian People's Aid Involvement in Myanmar Peace Process: The KyaukKyi Pilot Project*. Tersedia pada <http://www.npaid.org/News/2013/Norwegian-People-s-Aid-Involvement-in-Myanmar-Peace-Process-The-KyaukKyi-Pilot-Project>. Diakses 10 Juni 2013.

Suwarsono dan Alvin, Y. (2000). *Perubahan sosial dan pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

Tholkhah, I. (2001). *Anatomi konflik politik di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

# MANAJEMEN DAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA DI TIONGKOK: GEMPA SICHUAN 2008

**Erlita Tantri**

*Pusat Penelitian Sumber Daya Regional-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

*E-mail: erlita\_tantri13@yahoo.com*

Diterima: 27 - 7-2016

Direvisi: 4 - 8- 2016

Disetujui: 8-8- 2016

## ABSTRAK

Tiongkok merupakan salah satu Negara yang kerap mengalami bencana alam, misalnya gempa bumi. Salah satu peristiwa gempa bumi yang cukup besar di Tiongkok terjadi pada tahun 2008 di Provinsi Sichuan. Gempa ini telah menyebabkan banyak kerusakan dan korban jiwa. Namun demikian, bencana gempa ini juga membawa perubahan pada sistem manajemen bencana yang lebih baik di Tiongkok. Dalam kaitannya dengan pengurangan risiko bencana, tulisan ini melihat bagaimana manajemen bencana di Tiongkok pasca Gempa Sichuan 2008. Manajemen pengurangan risiko bencana yang baik diharapkan dapat mengurangi jumlah korban jiwa serta kerusakan yang dialami oleh masyarakat. Selain peran Pemerintah dalam pengurangan risiko bencana, Tiongkok juga berusaha menerapkan manajemen bencana yang juga melibatkan peran masyarakat.

**Kata kunci:** manajemen bencana, pengurangan risiko, Tiongkok, gempa, Sichuan

## ABSTRACT

*China is a country that frequently experienced natural disasters such as earthquake. The earthquake at Sichuan Province in 2008 is one of big natural disasters, which caused a big death toll and damage. However, the disaster also brought the better change in disaster management system in China. This paper analyzes how the disaster management in China after Sichuan earthquake 2008 is. Hopefully, good disaster management will lessen the death toll and damage in disaster region. Besides the role of government in the disaster risk reduction, China also introduces the risk reduction to community (Community-based Disaster Risk and Reduction Management).*

**Keywords:** disaster management, risk reduction, China, earthquake, Sichuan

## PENDAHULUAN

Artikel ini digagas dari beberapa penelitian kebencanaan Pusat Penelitian Sumber Daya Regional tahun 2010-2014. Berbicara mengenai bencana, Tiongkok merupakan salah satu negara yang sering mengalami bencana alam, misalnya saja bencana banjir dan gempa. Sejak reformasi ekonomi tahun 1978, Tiongkok mulai menghadapi masalah pada kerusakan lingkungan (*National Geographic*, 2008). Pembangunan Tiongkok yang didorong untuk mengejar pertumbuhan ekonomi telah menciptakan masalah pada lingkungan yang serius namun hal ini dapat tertutupi oleh kegiatan pembangunan yang cepat dan masif. Pembangunan ekonomi yang terus digenjut dan disertai dengan kebutuhan energi yang tinggi,

membawa Tiongkok memiliki persoalan pada polusi udara, air dan tanah yang terkontaminasi limbah. Persoalan polusi pembakaran dari kendaraan, pembangkit listrik dan industri serta limbah industri dan pertambangan juga menjadi dilema bagi Tiongkok.

Di samping masalah lingkungan, Tiongkok juga kerap menghadapi masalah bencana alam seperti gempa. Bencana gempa acap menyebabkan kerusakan, kehilangan atau kerugian material dan perubahan tatanan sosial yang ada di masyarakat (mengubah kehidupan masyarakat yang sebelumnya stabil menjadi goyah/tidak stabil). Kerugian ini bukan hanya dirasakan oleh penduduk namun juga pemerintah Tiongkok yang harus mengeluarkan biaya besar

untuk pembangunan infrastruktur ekonomi dan sosial. Hal ini oleh Sztomka (Sztomka, 2007 dalam Johan, 2007) ditafsirkan bahwa bencana alam yang terjadi memiliki hubungan yang erat antara alam (lingkungan) dengan manusia (sosial). Kemudian, pihak-pihak yang terlibat bencana akan mengalami akibat maupun reaksi terhadap bencana yang dialaminya.

Gempa bumi sendiri diartikan sebagai “peristiwa bergetarnya bumi akibat pelepasan energi di dalam bumi secara tiba-tiba yang ditandai dengan patahnya lapisan batuan pada kerak bumi. Akumulasi energi penyebab terjadinya gempa bumi dihasilkan dari pergerakan lempeng-lempeng tektonik. Energi yang dihasilkan dipancarkan ke segala arah berupa gelombang gempa bumi sehingga efeknya dapat dirasakan sampai ke permukaan bumi” (Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, 2014). Cina merupakan salah satu Negara yang kerap mengalami bencana gempa bumi yang menimbulkan kerugian materi, korban jiwa, kerusakan, dan trauma. Lalu bagaimanakah manajemen bencana gempa yang dilakukan pemerintah Tiongkok?

Menurut Ross (2013), sepertiga Negara Tiongkok berada pada risiko gempa. Dalam catatan sejarah, Tiongkok mengalami 3000 kejadian gempa dalam jangka waktu 3000 tahun. Ini berarti, Tiongkok mengalami gempa rata-rata sekali dalam setahun. Pada abad 21 ini, Tiongkok mengalami gempa besar di Propinsi Sichuan, yang getarannya terasa hingga ke kota Beijing. Gempa yang di kenal dengan gempa Sichuan merupakan salah satu gempa besar di samping gempa Tangsan yang terjadi pada tanggal 28 Juli 1976. Gempa Sichuan terjadi pada tanggal 12 Mei 2008, ketika Tiongkok akan menjadi tuan rumah ajang olahraga internasional, olimpiade dunia (8-24 Agustus 2008). Karena momen tersebut juga lah yang menyebabkan dampak gempa Sichuan berupa jumlah korban yang besar menjadi sorotan dunia luar. Bencana Sichuan telah mendatangkan dana bantuan dan tenaga kemanusiaan internasional serta menjadi liputan media. Ini adalah hal yang

jarang terjadi di Tiongkok yang sebelumnya dikenal sangat tertutup. Di samping itu, peristiwa bencana Sichuan juga telah memberikan masukan bagi pemerintah Cina dalam pengelolaan bencana (gempa) yang lebih baik ke depan.

## **BENCANA ALAM DAN USAHA PENGURANGAN RISIKO BENCANA (RISK REDUCTION)**

Secara umum, bahaya alam atau *natural hazards* diartikan sebagai bahaya atau risiko yang disebabkan oleh kejadian-kejadian geofisik yang didalamnya termasuk kejadian gunung meletus, banjir, gempa bumi, dan tsunami. Kejadian geofisik ini jika bertemu dengan kondisi sosial sistem yang rentan dapat menjadi bencana alam (Johnson, 2006). *Natural hazards* juga diartikan jika peristiwa alam yang terjadi mengancam jiwa dan kepemilikan manusia (Hyndman, Donald and David, 2010) dan *hazards* dapat menjadi bencana alam ketika sebuah kejadian alam memberikan dampak yang signifikan terhadap kehidupan dan properti manusia (Hyndman, Donald and David, 2010). Dua atau lebih masyarakat yang berbeda yang mengalami peristiwa bencana yang sama dengan tingkat kekuatan bencana (*exposure*) yang sama pula, mungkin saja memiliki *hazard* atau bahaya yang berbeda. Hal ini disebabkan karena mereka (kemungkinan) memiliki kerentanan (*vulnerability*) yang berbeda pula. Misalnya saja, salah satu wilayah bencana memiliki kondisi sosial dan lingkungan yang lebih tangguh dibandingkan wilayah yang lainnya dalam menghadapi risiko bahaya bencana alam, alhasil ia memiliki tingkat *hazard* yang lebih rendah.

Dengan demikian, bencana dapat menjadi sebuah bencana ketika sebuah masyarakat dalam kondisi yang rentan terhadap bahaya atau terhadap risiko bencana. Jika sebuah bencana alam meningkat dalam intensitas dan risiko kerusakan, hal ini bukan hanya disebabkan oleh meningkatnya kekuatan bencana yang dapat disebabkan oleh faktor alam, tetapi juga dikarenakan kerentanan masyarakat terhadap bencana yang juga tinggi (OECD, 2006).

Meskipun bencana alam datang tiba-tiba dan cenderung sulit diprediksi, namun kadang ia bisa diduga. Hal ini bisa dilihat dari kondisi lingkungan yang menjadi indikator apakah bencana alam bisa terjadi di daerah tersebut atau tidak. Misalnya saja ada hutan yang sudah mulai gundul di satu wilayah, maka dapat diramalkan bahwa wilayah tersebut akan mengalami bencana banjir (bandang).

Bencana alam tidak sepenuhnya disebabkan oleh alam atau sebagai satu-satunya penyebab (kematian dan kerusakan). Kerentanan sosial atau lingkungan yang disebabkan oleh rencana atau perilaku manusia juga bisa menyebabkan sebuah bencana alam menjadi sangat berbahaya. Misalnya saja, masyarakat membangun kediaman yang rentan rubuh pada wilayah dengan intensitas gempa yang sering dan berkekuatan tinggi. Atau masyarakat menempati wilayah-wilayah jalur lava atau rentan terhadap risiko bencana gunung meletus. Kemudian manusia merusak hutan di wilayah pegunungan yang rentan akan banjir bandang, dan seterusnya. Oleh karena itu, kondisi sosial masyarakat di suatu tempat akan dapat meningkatkan/menurunkan risiko bencana di wilayah tersebut (OECD, 2006). Potensi dampak bencana alam juga bukan hanya tergantung pada tingkat kekuatan bencana tetapi juga pada keadaan sosial masyarakat. Misalnya saja, gempa dengan kekuatan di atas skala 7 pada wilayah dengan populasi yang sedikit, tidak akan memberikan dampak signifikan karena jumlah penduduk yang jarang dan infrastruktur yang minim di wilayah tersebut (Hyndman dan David, 2010).

Karena bencana alam cenderung untuk sulit diprediksi, maka pemerintah dan individu berusaha untuk menghitung risiko dan menyiapkan atau melakukan mitigasi terhadap dampak bencana. Mitigasi sendiri diartikan sebagai usaha untuk menyiapkan diri menghadapi bencana yang akan terjadi dan berusaha mengurangi dampak dari bencana tersebut (Hyndman dan David, 2010). Mitigasi juga sebagai usaha untuk mengurangi risiko dari sebuah bencana alam. Risiko bencana muncul ketika hazards bertemu dengan kondisi

rentan dari keadaan fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan (*Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience for Nations and Communities for Disasters, United Nation - International Strategi for Disaster Reduction (UN-ISDR), 2007*). Risiko sendiri kadang diartikan sama dengan *hazards*. Secara umum, risiko merupakan kemungkinan yang ditimbulkan dari sebuah bahaya atau *hazard* yang muncul dan menyebabkan kerugian (Smith and David, 2009).

Saat ini, dunia internasional mulai menekankan pada usaha mengurangi risiko dari bencana yang secara sistematis dan terintegrasi dengan kebijakan, rencana dan program pembangunan yang berkelanjutan dan mengurangi kemiskinan, serta didukung oleh kerjasama bilateral, regional, dan internasional (UN-ISDR, 2006). Berdasarkan “Yokohama Strategy”<sup>1</sup>, perlu ada penekanan terhadap pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction*) yang didukung oleh pendekatan yang pro-aktif terhadap informasi, motivasi dan keterlibatan masyarakat lokal di segala aspek yang berkaitan dengan pengurangan risiko bencana (UN-ISDR, 2006). *Disaster risk reduction* juga telah termasuk sebagai sebuah elemen dari usaha-usaha lokal dan nasional sebagai implementasi *Agenda 21, the Rio Summit’s plan of action* (Wisner, et al., 2004).

Dari “Yokohama Strategy“ terutama berdasar dari diskusi pada *the World Conference on Disaster Reduction*, diperoleh lima prioritas (berkaitan dengan tujuan strategis dan hasil yang diharapkan) dalam kegiatan pengurangan risiko, yaitu sebagai berikut (UN-ISDR, 2006):

1. *Ensure that disaster risk reduction is a national and a local priority with a strong institutional basis for implementation* (Memastikan bahwa pengurangan risiko bencana merupakan prioritas nasional dan

---

<sup>1</sup> *Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action (“Yokohama Strategy”)*, adopted in 1994, provides landmark guidance on reducing disaster risk and the impacts of disasters (UN-ISDR, 2006:3).



juga prioritas lokal dengan dasar institusi yang kuat untuk pelaksanaannya).

2. *Identify, assess and monitor disaster risks and enhance early warning* (Mengidentifikasi, mengkaji dan memonitor risiko bencana serta meningkatkan peringatan dini).
3. *Use knowledge, innovation and education to build a culture of safety and resilience at all levels* (Penggunaan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkatan).
4. *Reduce the underlying risk factors* (Mengurangi faktor-faktor risiko yang utama).
5. *Strengthen disaster preparedness for effective response at all levels* (Memperkuat kesiapsiagaan bencana untuk respon yang lebih efektif di semua tingkatan).

*Risk reduction* sendiri merupakan bagian dari manajemen bencana. Manajemen bencana merupakan sebuah disiplin untuk menangani dan mengatasi risiko, mempersiapkan diri sebelum bencana terjadi serta membangun kembali masyarakat setelah bencana alam terjadi, atau secara umum manajemen bencana adalah sebuah proses berkelanjutan dimana individu, kelompok, dan masyarakat mengelola *hazards* dan ini sebagai usaha untuk menghindari atau memperbaiki dampak bencana yang dihasilkan oleh *hazards* (Feng, 2009). Sedangkan menurut *United Nation International Strategy for Disaster Reduction*, manajemen (risiko) bencana merupakan proses sistematis dalam menggunakan pedoman administratif, organisasi dan kemampuan operasional dan kapasitas dalam mengimplementasikan strategi-strategi, kebijakan, dan peningkatan kapasitas penanganan dalam mengurangi akibat yang merugikan atau mengalihkan kerusakan yang merugikan tersebut dengan aktivitas dan langkah pencegahan, mitigasi dan persiapan menghadapi bencana (UNISDR *Terminology on Disaster Risk Reduction*, 2009). Proses dari manajemen bencana secara umum meliputi lima tahap yaitu fase peristiwa bencana

itu sendiri, fase respon terhadap peristiwa bencana, tahap pemulihan dan rehabilitasi, tahap mitigasi dan pengurangan risiko bencana, serta tahap persiapan menghadapi bencana. Manajemen bencana ini akan berjalan secara efektif dengan melakukan perencanaan manajemen bencana dan kerjasama yang baik pada semua level, antara Pemerintah dan non-Pemerintah.

Dalam *risk reduction*, diterapkan pendekatan yang terintegrasi antara manajemen lingkungan dan sumber daya. Dalam hal ini menggunakan ukuran-ukuran struktural dan non-struktural seperti pada manajemen untuk bencana banjir dan perlindungan ekosistem. Ukuran atau evaluasi struktural meliputi konstruksi fisik untuk mengurangi atau menghindari akibat-akibat yang mungkin terjadi yang diakibatkan oleh *hazards*. Sedangkan ukuran non-struktural merujuk pada tataran kebijakan, kewaspadaan, kesadaran dan pengetahuan akan bahaya bencana (UN-ISDR, 2006).

Berdasarkan kerangka kebijakan yang dibuat dalam Strategy 2020 khususnya dalam rencana global tahun 2010-2011 mengenai manajemen bencana dan pengurangan risiko bencana (*Disaster management and risk reduction global plan for 2010-11*) diharapkan adanya perencanaan dan pendekatan lintas sektor yang memprioritaskan intervensi dan hasil dari sektor-sektor sebagai berikut:

- a. *Community preparedness and risk reduction* (Kesiapsiagaan masyarakat dan pengurangan risiko)
- b. *Disaster services* (Pelayanan bencana)
- c. *Shelter and settlement* (Tempat tinggal dan pemukiman)
- d. *Logistics* (Logistik)
- e. *DREF, Disaster Relief Emergency Fund* (Dana darurat penanggulangan bencana)

Manajemen bencana dan pengurangan risiko bencana merupakan sebuah rencana strategis dan koordinatif yang menyediakan

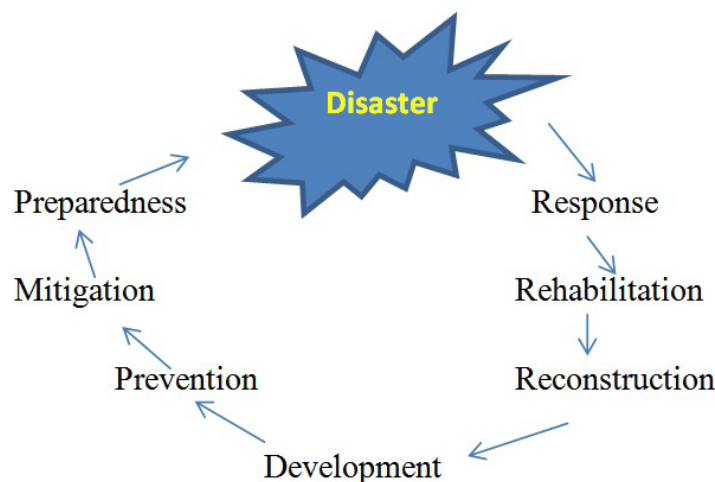
kerangka kerja bagi sector-sector di atas tadi, serta memberikan inisiatifnya dalam ruang lingkup yang lebih global (Plan 2010-2011 *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, 2011). Meskipun terlihat sama, ada perbedaan sedikit antara manajemen bencana dan pengurangan risiko bencana. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, manajemen bencana merupakan istilah yang mencakup seluruh aspek mengenai persiapan menghadapi dan responnya terhadap bencana. Secara umum, manajemen bencana merujuk pada pengelolaan /manajemen terhadap konsekuensi atau dampak bencana. Sedangkan manajemen risiko bencana meliputi kegiatan yang lebih luas, yang secara umum mencakup: mencegah korban yang lebih

besar; meminimkan penderitaan korban bencana; memberikan informasi kepada publik dan pihak berwenang mengenai risiko bencana yang ada; berusaha meminimalisir kerusakan pada harta benda dan kerugian ekonomi; serta mempercepat proses pemulihan pasca gempa (ADPC UNISDR, 2013).

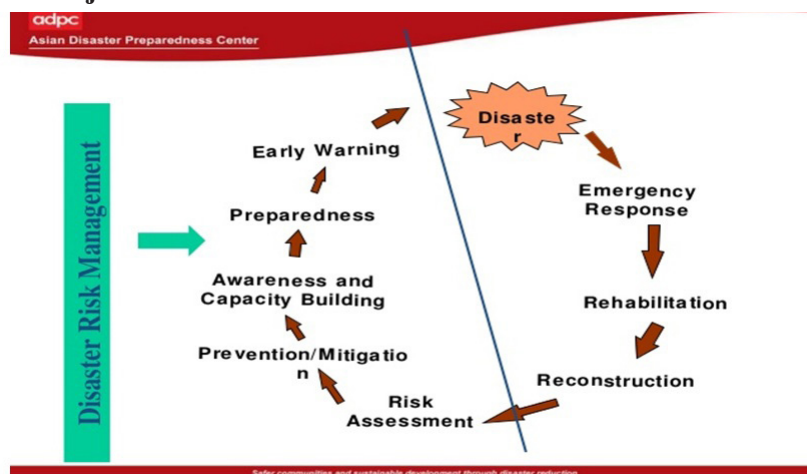
Secara garis besar dapat di lihat dari dua gambar di bawah ini:

### MANAJEMEN BENCANA: KASUS BENCANA GEMPA SICHUAN (2008)

Gempa Sichuan terjadi pada tanggal 12 mei 2008 pukul 14 lebih 28 menit. Gempa terjadi selama selama 80 detik dengan kekuatan sekitar



### Manajemen resiko bencana:



ADPC UNISDR, 2013. *DRR basic concepts and terminologies of disaster risk reduction DRR*, <http://www.slideshare.net/rizwan81/drr-basic-concepts-and-terminologies-of-disaster-risk-reduction-drr>, slide 48 dan 49.

8 skala richer (*Facts and details*, 2012). Daerah terparah terkena dampak gempa ini adalah wilayah Wenchuan dan beberapa daerah lain yang mengalami kerusakan serius seperti Shifang, Beichuan, Qingchuan, Mianzhu, Maouxian, dan kota Dujiangyan (*Foreign Language Press*, 2008). Menurut otoritas Tiongkok, jumlah korban yang meninggal akibat gempa mencapai 69.181 orang dan 18.498 orang diberitakan hilang serta sekitar 374.171 orang mengalami luka-luka. Namun diperkirakan jumlah korban yang tewas melebihi jumlah yang dilaporkan. Belum lagi sejumlah 18.000 orang masih dinyatakan hilang dan 5 juta orang penduduk harus tinggal di tempat tinggal sementara (*Resilient Organizations Research Team*, 2009).

Dari total korban yang tewas, sekitar 12 persen merupakan guru dan anak-anak sekolah. Gempa Sichuan telah menewaskan 9.000 hingga 13.000 pelajar dan guru. Hal ini disebabkan, gempa terjadi pada siang hari di mana banyak anak-anak atau pelajar sedang berada di dalam ruang kelas atau di asrama mereka. Di Beichuan *Middle School* di Kota Mianyang, terdapat lebih dari 1.000 pelajar tewas akibat gempa dan di Fuxin No. 2 *Primary School* di Kota Wufu terdapat 200 pelajar yang tewas karena dampak gempa yang merubuhkan sekolah mereka. Diperkirakan lebih dari 7.000 gedung sekolah hancur akibat gempa (*Radio Nederland Wereld Omroed*, 2011 dalam Tantri, 2011)

Gempa Sichuan ini telah menciptakan kerusakan yang parah pada gedung dan infrastruktur yang ada. Sekitar 34.125 km jalan raya, 1.263 bendungan, 7.444 sekolah, 11.028 sarana kesehatan, perumahan rakyat, dan pabrik-pabrik rusak berat karena gempa. Pemerintah Tiongkok memperkirakan total kerugian akibat gempa ini adalah sekitar 123 miliar dollar Amerika (*State Planning Group of Post Wenchuan Earthquake Restoration and Reconstruction*, 2008).

Peristiwa bencana gempa Sichuan 2008 ini, telah memberikan dampak yang besar bagi pemikiran manajemen bencana di Tiongkok. Secara umum, penanganan bencana di Cina setelah

gempa Sichuan semakin terintegrasi. Peran militer yang sebelumnya memegang peranan penting dalam pertolongan dan pemulihan pasca bencana semakin terintegrasi dengan institusi-institusi terkait dalam penanggulangan dan pemulihan bencana. Dalam kerangka manajemen bencana, pemerintah pusat Tiongkok telah berusaha melakukan pendekatan yang komprehensif dan memperbaiki kebijakan dalam menangani bencana yang ada sebelumnya. Secara garis besar, hal-hal yang telah dilakukan pemerintah Tiongkok diantaranya adalah (Feng, 2009): *Pertama*, membuat peraturan dan hukum untuk lembaga pemerintah dan departemen dalam mengambil keputusan atau tindakan legal. Hal ini dilakukan dalam usaha menciptakan legislasi sebagai arahan dalam penanganan bencana nasional. Peraturan dan perundangan ini akan semakin dipertajam hingga menginstitusikan usaha-usaha mengurangi risiko bencana. Sejak 1980an, pemerintah Tiongkok telah membuat lebih dari 30 hukum dan peraturan untuk pencegahan dan pengurangan risiko bencana. Peraturan dan perundangan ini secara garis besar dibagi dalam dua tipe yaitu pertama Strategi Nasional dalam tingkat petunjuk makro untuk pencegahan dan pengurangan risiko bencana, seperti "*China's Agenda for the 21st Century*," (1994), yang di dalamnya pemerintah menjelaskan hubungan antara pengurangan bencana dan perlindungan lingkungan pada tingkat nasional. Rencana penanggulangan bencana (*The Disaster Reduction Plan of the People's Republic of China 1998-2010*), secara khusus menjelaskan rencana pemerintah Tiongkok dalam menangani bencana. Didalamnya berisi arahan/petunjuk, tujuan, tugas dan metode dalam pengurang risiko bencana. Selain itu pemerintah juga mengeluarkan *the Reaction Program for the National Public Emergence* dan *the State Council Guideline on Comprehensive Improvement of the Emergence Management* (2005). Serta *The 11th Five-year Plan on Comprehensive Disaster Reduction* (2007). Selain itu juga terdapat peraturan dan perundangan yang mengatur secara spesifik pada perlindungan air dan tanah, perlindungan dan

mitigasi bencana gempa dan penangan banjir.

*Kedua*, adanya pembagian kerja antara pemerintah dari berbagai level dan departemen dalam penanganan dan pengurangan risiko bencana. Penanganan dan pengurangan bencana ini merupakan kolaborasi antara pemerintah pusat, departemen terkait, dan lembaga administrasi penanganan bencana yang bertanggung jawab di tingkat lokal. Pemerintah pusat bertindak sebagai motor penggerak yang melakukan koordinasi dan pengorganisasian dalam tindakan pertolongan dan pengurangan bencana, dalam lembaga tersebut adalah *the National Disaster reduction Committee, State Flood and Drought Control Headquarters, State Earthquake Control and Rescue Head-quarters, State ForestFire Control Headquarters and National Disaster Control and Relief Coordination Office*. Di tingkat lokal, pemerintah lokal juga melakukan koordinasi dengan kantor atau lembaga terkait dalam pertolongan bencana dan pengurangan risiko bencana.

*Ketiga*, pemerintah Tiongkok membuat mekanisme penanganan bencana yang lebih cepat dan efisien terutama dalam penanganan bencana, kontrol dan pemulihan bencana. Dalam usaha pengurangan dan pertolongan bencana, Tiongkok telah membangun institusi pengurangan dan pertolongan bencana yang terdiri dari seperangkat mekanisme tanggap darurat bencana, termasuk di dalamnya *disaster emergency response system, disaster information release mechanism, emergency relief materials reserve system, disaster early warning, consultation and information sharing system, major disaster rescue and relief joint coordination mechanism and emergency social mobilization mechanism*. Pada berbagai tingkat di pemerintah lokal juga memiliki mekanisme kerja yang sama.

*Keempat*, meningkatkan kapasitas pemerintah dalam penanganan bencana. Tiongkok membangun tiga dimensi sistem monitoring bencana alam seperti *land monitoring, ocean and ocean-bed observation, and space-air-ground observation*. Sedangkan *disaster monitoring,*

*early warning and forecasting system* sudah terbentuk. Kemudian sistem respon pertolongan tanggap darurat sudah terbentuk bersama *emergency rescue team system, emergency response mechanism and emergency fund appropriation mechanism* sebagai bagian utama. Selain itu, kemampuan penanganan tanggap darurat seperti *emergency rescue, transportation support, sanitation and epidemic prevention* juga telah terbangun.

*Kelima*, penyempurnaan fasilitas. Pada tahun-tahun terakhir, Tiongkok telah terlibat dalam berbagai proyek pengurangan bencana termasuk di dalamnya penanganan bencana kekeringan dan banjir, pertolongan dan pencegahan risiko gempa, kontrol angin *cyclone*, pencegahan bencana kelautan, disertifikasi dan kontrol badai pasir dan kerusakan ekologi.

Dalam penanganan, pengurangan risiko dan pertolongan bencana, militer dan kepolisian memiliki peranan sentral dan penting di mana pemerintah juga terlibat pada tataran yang berbeda. Ketika peristiwa bencana terjadi, militer memiliki peran besar dan krusial, dalam hal ini adalah mewakili pemerintah. Mereka sangat berperan dalam melakukan penyelamatan dan pemulihan pascabencana. Tentara bukan hanya sebagai relawan kemanusiaan yang menolong korban gempa, tetapi juga sebagai pejuang yang mengatasi dampak gempa. Gempa menyebabkan kerusakan infrastruktur dan fasilitas umum. Misalnya, Tentara dan polisi dikerahkan untuk membenahi keretakan pada bendungan, karena jika tidak segera diperbaiki, air dam yang pecah akan membanjiri petugas pertolongan yang sibuk melakukan penggalian untuk menemukan korban yang tersapu longsor dan juga akan mengakibatkan banjir di sejumlah desa. Jika dam pecah, maka akan menambah ribuan nyawa yang jadi korban baru (Rachmanto, 2008). Pemerintah Tiongkok sendiri sebagai aktor utama berusaha untuk memperbaiki dan terlibat langsung dalam manajemen bencana nasional. Nantinya, pemerintah akan meningkatkan kualitas dan profesionalisme penanganan bencana dengan teknologi dan modal yang lebih intensif.



Secara umum, bencana gempa bumi di Propinsi Sichuan yang telah menewaskan banyak orang, melukai ribuan orang dan penduduk harus kehilangan tempat tinggal, menjadi awal perlunya penanganan dan pengurangan risiko bencana, meskipun sebelumnya hal ini telah lama dipikirkan oleh pemerintah Tiongkok. Dalam 2012 saja, bencana alam di Tiongkok telah menewaskan kurang lebih 1.338 orang, lebih dari 11 juta orang mengungsi, merusakkan 5 juta rumah, dan menyebabkan kerugian ekonomi sebesar US\$66 juta (*The Asian Foundation*, 2013). Menyadari bahwa risiko bencana tidak dapat sepenuhnya dihilangkan, maka persiapan menghadapi bencana dan manajemen pengurangan risiko bencana menjadi jalan untuk meminimalkan kerusakan saat bencana dan kerusakan jangka panjang. Sejak tahun 2006 hingga 2012 *The Asia Foundation* bekerja sama dengan *the Ministry of Civil Affairs (MOCA)*, *local Departments of Civil Affairs*, *Chinese and American business associations*, and *Chinese charity organizations* melakukan usaha untuk memperbaiki manajemen bencana Tiongkok melalui peningkatan peran kerja sama *public-private partnerships*.

Program ini (telah bekerja di enam propinsi) telah berhasil memobilisasikan sektor swasta dan melibatkan para *stakeholders* dari berbagai sektor untuk mengadakan pelatihan, praktek, dan kampanye mengenai kesadaran untuk memperkuat manajemen bencana di tingkat masyarakat. Program ini oleh pemerintah Tiongkok dijadikan model untuk pembangunan sistem nasional dari pengurangan bencana berbasis kelompok masyarakat (*community-based disaster reduction*) (*The Asian Foundation*, 2013).

Usaha pengurangan risiko bencana dalam kerangka manajemen bencana di Tiongkok, salah satunya di lokasi yang rawan terhadap bencana gempa besar seperti Propinsi Sichuan. Di Propinsi Sichuan dan Gansu yang wilayahnya dilanda gempa hebat pada tahun 2008, *Asia Foundation* memberikan bantuan dalam usaha pemulihan dan mempersiapkan masyarakat terhadap bahaya gempa di masa datang. Berkolaborasi dengan MOCA, *the Sichuan University College of*

*Environment and Architecture, Build Change, and the Chengdu Education Foundation, The Asia Foundation* melatih penduduk cara-cara membangun kembali tempat tinggal yang lebih aman setelah bencana gempa dan melatih aparat pemerintah lokal dalam menangani pemulihan bencana gempa di wilayah pedesaan. Selain itu, program ini juga mempersiapkan sekolah-sekolah dan masyarakat di wilayah-wilayah yang terkena dampak bencana untuk membangun persiapan kewaspadaan bencana serta strategi mitigasi bencana. Kemudian, pembagian brosur atau buku persiapan bencana (*disaster preparedness*) di sekolah serta melatih para guru dan murid dalam persiapan bencana dan penyelamatan ketika bencana terjadi. Hal ini dikarenakan kelompok ini (murid, guru dan staf sekolah) merupakan bagian yang rentan terhadap bencana gempa khususnya yang pernah terjadi Propinsi Sichuan tahun 2008 lalu. Selain itu juga perencanaan pembangunan infrastruktur pendidikan yang tahan gempa sehingga dapat mengurangi risiko kematian akibat kerusakan yang ditimbulkan oleh gempa pada bangunan.

Gempa Sichuan atau Wenchuan serta bencana alam lainnya telah mendorong pemerintah Tiongkok untuk memperbaiki segala aspek dalam sistem manajemen bencana khususnya dalam koordinasi antar organisasi atau kelompok. *State Council* pada saat ini juga mengembangkan *the National Institute of Emergency Management (NIEM)*. NIEM bertugas sebagai organisasi sentral dalam pelatihan manajemen bencana, riset kebijakan, dan penasihat (*The Asian Foundation*, 2013). NIEM sendiri didirikan pada tahun 2010 yang didisain untuk pelatihan manajemen bencana bagi pegawai-pegawai pemerintah (Liuting, 2013). Pelatih dalam pelatihan ini bukan hanya tutorial tetapi juga pada praktek dan latihan dengan studi kasus (bencana). Peserta akan belajar bagaimana bereaksi terhadap situasi bencana yang kritis dengan cepat melalui tindakan-tindakan yang tepat (BMC, 2012).

Sepanjang sejarah Tiongkok, pemerintah pusat memiliki peranan yang penting dalam



pertolongan korban bencana (Deng, 1998 dalam Hu dan Zhu, no year). Kali ini, Tiongkok berusaha menerapkan manajemen bencana dengan memperkenalkan cara mengurangi risiko bencana kepada masyarakat atau *Community-based Disaster Risk and Reduction Management*. Dalam pengurangan bencana dalam hal ini risiko dari bencana, pemerintah Tiongkok bergerak dari pengurangan bencana pada tingkat nasional atau negara kepada usaha melibatkan masyarakat secara langsung. Karenanya, pemberdayaan masyarakat untuk mengantisipasi saat terjadi bencana maupun persiapan masyarakat sebelum terjadi bencana sangat penting.

Hal ini dapat terlihat, setelah satu setengah tahun berlalu sejak gempa bumi Sichuan 12 Mei 2008, masyarakat setempat dengan dukungan dari berbagai propinsi dan kota, sejumlah proyek pembangunan di Propinsi Sichuan sudah selesai. Sebagian besar masyarakat sudah bisa menempati rumah permanen. Pembangunan fasilitas pendidikan, pengobatan dan layanan medis, perdagangan dan budaya sudah kembali pulih. Kegiatan ekonomi pun kembali berjalan seperti sedia kala dan banyak perusahaan yang sudah beroperasi (CRI, 2010)

Oleh karena itu, saat ini pemerintah Tiongkok juga melihat pentingnya usaha pengurangan risiko bencana yang berdasarkan pada modal atau kekuatan masyarakat (*community based*). Pemerintah Tiongkok meningkatkan kapasitas secara komprehensif dari manajemen risiko bencana pada level masyarakat, seperti pemerintah Tiongkok melakukan (Yanna, 2013):

1. *Integrated community-based disaster reduction work into the national development plan* (Integrasi kegiatan pengurangan dampak bencana berbasis masyarakat di masukkan dalam rencana pembangunan nasional)
2. *Implemented a large number of community-based disaster reduction projects such as emergency shelters construction, high-risk housing renovation, school building reinforcement, and drinking*

*water safety in rural areas* (Penerapan proyek pengurangan dampak bencana berbasis masyarakat berskala besar seperti pembangunan tempat perlindungan darurat, perbaikan perumahan yang berisiko tinggi, penguatan bangunan sekolah, dan perlindungan air minum bagi wilayah di pedesaan).

*Ministry of Civil Affair* juga melakukan kerjasama internasional dalam program pemberdayaan masyarakat dalam manajemen bencana yang telah dilakukan sejak tahun 2005 seperti dengan lembaga internasional UNDP, DFID (*Department for International Development*), dan TAF (*The Asian Foundation*). Usaha yang dilakukan adalah seperti (Yanna, 2013):

1. *Sharing and Learning on Community Based Disaster Management in Asia* (CBDM Asia)
2. *Strengthening Community-based Disaster Risk Management in China*

Usaha-usaha yang telah dilakukan berkaitan dengan program manajemen bencana dengan melibatkan masyarakat adalah seperti proyek pemulihan dan rehabilitasi perumahan masyarakat pedesaan pascabencana gempa di Sichuan. Pemerintah Tiongkok memfasilitasi pula pembangunan *national comprehensive disaster reduction demonstration communities* dalam platform manajemen bencana berbasis keterlibatan masyarakat yang lebih inovatif dan melibatkan kerjasama internasional (Yanna, 2013). Pemerintah Tiongkok juga melakukan publikasi dan edukasi mengenai pengurangan risiko bencana bagi masyarakat. Pada tahun 2009 pemerintah Tiongkok telah membuat perayaan ke-12 “*National Disaster Prevention and Reduction Day*” (Yanna, 2013).

*Risk reduction* di Tiongkok diharapkan tidak terlepas dari peranan kebijakan yang komprehensif, inovatif dan adaptif serta relasi yang kuat dan bertanggung jawab antar institusi dan aktor yang terkait. Meskipun dalam perjalanannya, peristiwa bencana gempa yang

terjadi di berbagai wilayah di Tiongkok sering kali menelan korban jiwa dan kerusakan infrastruktur yang tidak sedikit. Dampak yang paling signifikan dari peristiwa bencana yang terjadi di Tiongkok adalah kerusakan tempat tinggal yang masih tinggi sehingga harus mengungsikan banyak penduduk. Misalnya dari data bencana gempa terakhir, pada tahun 2013 gempa yang terjadi di Propinsi Yunnan pada tanggal 3 Maret, sekitar 2.500 rumah rusak dan 700 rumah rubuh. Sedangkan pada tanggal 31 Agustus 2013, gempa telah merusak 55.000 unit tempat tinggal dan harus merelokasi 9.000 penduduk. Pada tanggal 24 Mei 2013, gempa di Yinjiang masih di Propinsi Yunnan, merusakkan 9.412 rumah dan 8.000 orang harus dievakuasi (Wikipedia, 2016).

Oleh karenanya, salah satu *risk reduction* khususnya yang berbasis masyarakat adalah pemberian pengetahuan dan membangun kemampuan masyarakat untuk membangun kembali hunian sementara, di samping membangun kembali tempat tinggal yang tahan gempa. Harapannya, risiko terjadinya bencana gempa selalu tetap ada, namun dampak dari bencana sebagai risiko dari bencana diharap dapat dikurangi dengan memberikan pengetahuan dan kewaspadaan masyarakat. Di samping pemerintah dengan aktif membangun infrastruktur dan teknologi untuk meminimalisir jumlah korban dan kerusakan fisik.

## PENUTUP

Melalui bahasan di atas, maka sedikit disimpulkan, bahwa semakin meningkatnya kerusakan lingkungan dan perubahan iklim global telah membuka frekuensi bencana alam yang semakin meningkat seperti bencana angin topan, kekeringan, banjir, tanah longsor dan gempa. Bencana gempa sendiri yang merupakan bencana geologi merupakan bencana yang akan terus terjadi akibat pergeseran kulit bumi yang terus bergerak. Risiko bencana ini akan semakin tinggi sejalan dengan meningkatnya pembangunan ekonomi dan jumlah penduduk. Kadar atau tingkat magnitudo gempa tidak dapat dikurangi,

namun risiko berupa jiwa manusia, kerusakan, dan kerugian materil mungkin dapat dikurangi. Hal ini dapat dilakukan baik melalui teknologi maupun melalui kebijakan pengurangan risiko bencana melalui program mitigasi. Pembangunan secara struktural dan non-struktural merupakan langkah untuk mengurangi risiko bencana. Selain itu, perlunya menerapkan teknologi untuk memperkirakan terjadi gempa besar dan susulan maupun melakukan pemberdayaan masyarakat mengenai pengetahuan dan penyelamatan saat terjadi gempa, serta pemulihan kembali pasca gempa berupa pembangunan tempat tinggal dan prasarana (air bersih, makanan, dan obat-obatan).

Berkembangnya *Hyogo framework* dalam mengantisipasi risiko bencana pada tahap selanjutnya memberikan kecenderungan perubahan yaitu dari menganalisa peristiwa bencana kepada bagaimana cara mengurangi risiko dampak bencana. Bencana alam merupakan sebuah peristiwa yang akan terjadi dan tidak dapat diprediksi kapan akan terjadi dan berapa besar kekuatan bencana. Namun, dengan mempersiapkan diri menghadapi bencana, maka dampak bencana setidaknya dapat diminimalisir. Oleh karena itu, hal yang diperlukan adalah kesiapan dan kemampuan mengurangi dampak dari sebuah peristiwa alam.

Manajemen bencana sendiri merupakan disiplin yang berkaitan dengan risiko bencana dan bagaimana menghindarinya. Dalam hal ini, bagaimana kita dapat mempersiapkan infrastruktur dan diri kita sebelum bencana terjadi, kemudian bagaimana respon kita ketika terjadi bencana dan setelah terjadi bencana, serta bagaimana membangun kembali masyarakat dan lingkungan setelah bencana. Secara umum, manajemen bencana merupakan proses yang dilakukan terus menerus oleh individu, kelompok dan masyarakat dalam mengelola risiko atau bahaya (*hazard*). Tindakan ini merupakan usaha untuk menghindari dampak bencana sebagai akibat dari *hazard* (Yuniarto, 2010).

Pada kasus Tiongkok, pemerintah pusat menjadi pembuat keputusan tunggal. Pemerintah

Tiongkok telah mengeluarkan lebih dari 30 hukum dan peraturan berkaitan dengan manajemen bencana termasuk didalamnya perundangan mengenai *Earthquake Preparedness and Disaster (risk) Reduction* (Persiapan Menghadapi Gempa Dan Pengurangan Bahaya Bencana). Badan legislative mengambil *Emergency Response Law* pada tanggal 30 Agustus 2007 sebagai dokumen perundangan yang mengatur seluruh respon bahaya di Tiongkok termasuk didalamnya respon terhadap bencana (alam dan teknologi) (UNESCAP, 2009). Pemerintah pusat memegang peranan dalam system pertolongan bencana, sedangkan departemen yang akan berperan dan administarsi bencana pada suatu lokasi menjadi tanggungjawab pemerintah lokal (Feng, 2009).

Penanganan bencana dilakukan pada saat terjadi bencana dan setelah terjadi bencana. Umumnya, saat terjadi bencana, pemerintah Tiongkok menurunkan bantuan dari tentara selain ada komisi *General Emergency Directing Centre* (Pusat pengarahan darurat umum) yang berkoordinasi dengan institusi pemerintah lainnya dari tingkat provinsi hingga wilayah. Setelah bencana terjadi, maka analisa peristiwa bencana akan membawa pada usaha pengurangan risiko bencana. Pengurangan risiko bencana ini meliputi mitigasi bencana dan respon tanggap darurat pertolongan korban bencana. Harapannya, peristiwa bencana yang terjadi dapat mengurangi risiko, khususnya, pada jumlah korban bencana.

Pemerintah Tiongkok juga berusaha menerapkan manajemen bencana dengan memperkenalkan cara mengurangi risiko bencana kepada masyarakat. Pengurangan risiko bencana ini melibatkan masyarakat agar masyarakat sadar akan sebab dan akibat bencana dan bagaimana melakukan tanggap darurat bencana. *Community-based Disaster Risk and Reduction Management* merupakan usaha pemberdayaan masyarakat untuk mengantisipasi saat terjadi bencana dan setelah terjadi bencana. Dengan demikian, metode ini bisa menjadi sarana untuk mempersiapkan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana

alam yang akan terjadi khususnya di Indonesia. Masyarakat Indonesia yang berada pada kawasan rawan bencana akan dibekali dan memiliki kemampuan untuk melakukan mitigasi bencana, melakukan respon ketika bencana terjadi dan melakukan pemulihan pasca bencana. Tentunya hal ini juga sudah berusaha dilakukan Indonesia yang melihat pentingnya keterlibatan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana (UU nomor 24 tahun 2007).

## DAFTAR PUSTAKA

- ADPC UNISDR. (2013). *DRR basic concepts and terminologies of disaster risk reduction DRR*. Tersedia pada (<http://www.slideshare.net/rizwan81/drr-basic-concepts-and-terminologies-of-disaster-risk-reduction-drr>). Diakses 17 Maret 2014.
- Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika. (2014). *Gempa bumi*. Tersedia pada ([http://www.bmkg.go.id/BMKG\\_Pusat/Gempabumi\\_-\\_Tsunami/Gempabumi.bmkg](http://www.bmkg.go.id/BMKG_Pusat/Gempabumi_-_Tsunami/Gempabumi.bmkg)). Diakses 27 Juli 2016.
- BMC. (2012). German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2012. *Disaster risk management*. Tersedia pada (<https://www.giz.de/en/worldwide/15602.html>). Di akses 18 Juli 2014.
- CRI. (2010). *Kemajuan positif dicapai dalam pembangunan kembali daerah gempa Sichuan*. Tersedia pada ([http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/indonesian.cri.cn/201/2010/02/01/1s107549.htm12/02/2010\\_12:40:31](http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/indonesian.cri.cn/201/2010/02/01/1s107549.htm12/02/2010_12:40:31)). Di akses Juli 2016.
- Djafar, Z. (2008). *Indonesia, Asean & dinamika Asia Timur. Kajian perspektif ekonomi politik*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Facts and details. (2012). *Sichuan earthquake in 2008: Geology, damage and possible causes*. Tersedia pada (<http://factsanddetails.com/china.php?itemid=407&catid=10&subcatid=65#00>). Diakses Juli 2012.

- Feng, H. (2009). *Disaster management in China*. Deputy Director and Research Fellow, Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese Academy of Social Sciences.
- Foreign Language Press. (2008). *Wenchuan earthquake united hearts in China*. Beijing: Foreign Language Press.
- Hu, Ming, Zhu Jiangang. (2008). *Community reconstruction after the 2008 Sichuan earthquake: A reflection on participatory development theories*. Tersedia pada ([https://philanthropy.iupui.edu/files/event\\_resources/hupaper.pdf](https://philanthropy.iupui.edu/files/event_resources/hupaper.pdf)). Diakses 29 Juli 2016.
- Hyndman, Donald and David H. (2010). *Natural hazards and disaster*. Books/Cole. Belmont-CA, USA: Cengage Learning.
- Johnson, Jeff Dayton. (2006). Natural disaster and vulnerability. *Policy Brief No. 29 OECD Development Center. OECD Development Center, Policy Brief No. 29*.
- Liuting, Chen. (2013). *Lessons in disaster management lead to regional cooperation*. Tersedia pada (<http://asiafoundation.org/2013/07/24/in-china-lessons-in-disaster-management-lead-to-regional-cooperation/>). Di akses 17 Februari 2014.
- Majalah National Geographic Indonesia. (2008). *Edisi khusus China di balik Sang Naga*. Edisi Mei 2008. Jakarta: Penerbit Gramedia.
- Plan 2010-2011 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2011). *Disaster management and risk reduction: strategy and coordination*. Tersedia pada ([www.ifrc.org/docs/appeals/10/MDRHT008SummaryRevPoA.pdf](http://www.ifrc.org/docs/appeals/10/MDRHT008SummaryRevPoA.pdf)). Di akses 4 Juli 2014.
- Rachmanto, T. (2008). *Ketika China dikejar waktu*. Tersedia pada ([http://www.inilah.com/berita/politik/2008/05/15/28406/ketika-china-dikejar-waktu/15/05/2008 11:44](http://www.inilah.com/berita/politik/2008/05/15/28406/ketika-china-dikejar-waktu/15/05/2008%2011:44)). Di akses 17 Desember 2008.
- Radio Nederland Wereld Omroed. (2009). *Sichuan setahun pasca gempa*. Tersedia pada (<http://www.rnw.nl/id/bahasa-indonesia/article/sichuan-setahun-pasca-gempa>). Di akses 2 Maret 2014.
- Ross, L. (2009). Earthquake policy in China. *Asian Survey, Vol. 2 No. 7, (July, 1984), pp. 773-787*. Tersedia di ([www.jstor.org/stable/2644188](http://www.jstor.org/stable/2644188)). Diakses pada 16 September 2009.
- Smith, K and David N. Petley. (2009). *Environmental hazards: assessing risk and reducing disaster*. London - New York: Routledge.
- State planning group of post Wenchuan earthquake restoration and reconstruction. (2008). Tersedia pada ([www.cca.gov.cn](http://www.cca.gov.cn)). Diakses Juli 2012.
- Sztomka. (2007). *Sosiologi perubahan sosial*. Hlm: 3-18. Jakarta: Prenada, dalam Johan, Erniati B. (2007). Mengapa kajian bencana. *Jurnal Masyarakat Indonesia. Jilid XXXIII, No. 2, 2007*. Jakarta: LIPI Press.
- Tantri, E. (2011). The representation in 2008 Sichuan earthquake, in *Disaster management of Sichuan earthquake: state control, museum, and the role of army*, edited by Devi Riskianingrum, Research Center for Regional Resources, Indonesian Institute of Sciences (PSDR-LIPI), Jakarta: Gading Inti Prima.
- The Asian Foundation. (2013). Disaster management in China. *The Asian Foundation Juni 2013*.
- UNESCAP (United Nations Economic and Social Council). (2008). Implementation of the Hyogo framework for action in Asia and The Pacific: case study: the national disaster management system of China and its response to the Wenchuan earthquake. *Economic And Social Commission For Asia And The Pacific Committee On Disaster Risk Reduction, 30 December 2008, First Session, Bangkok 25-27 March 2009*.

- UNISDR (United Nation and International Strategi for Disaster Reduction). (2006). Hyogo framework for action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters. *Extract from the final report of the world conference on disaster reduction (A/CONF.206/6)*.
- UNISDR. (2009). *Terminology on disaster risk reduction*. (2009). Tersedia pada ([http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)). Di akses April 2014.
- Wikipedia. (2016). *List of Earthquakes in China*. Tersedia pada ([http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_earthquakes\\_in\\_China](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_earthquakes_in_China)). Diakses Juli 2016,
- Wisner, B, Piers B., Terry C., and Ian D. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. , London: Routledge.
- Yanna, Sun (2013). *Disaster reduction and risk management in China*. Vietnam: Disaster Assessment and Emergency Response Department, National Disaster Reduction Center of Ministry of Civil Affairs P R China, Affairs, P. R. Da Nang.
- Yuniarto, P. Rudolf, Ulil A., and Saiful H. (2010). *Disaster management in China: history and institutional network*. Research Center for Regional Resources, Indonesian Institute of Sciences (PSDR-LIPI). Jakarta: LIPI Press





# INDONESIA'S CHAIRMANSHIP OF IORA 2015-2017 AND BEYOND

**Sigit Aris Prasetyo**

*Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika*

*Kementerian Luar Negeri*

*Email: aris\_blueocean@yahoo.com/ sigit.aris@kemlu.go.id*

Diterima: 5-2-2016

Direvisi: 3-3-2016

Disetujui: 15-7-2016

## **ABSTRAK**

*Perkembangan Indian Ocean Rim Association (IORA) sebagai forum kerja sama regional masih tergolong lambat dan belum maju, walaupun sebenarnya memiliki modalitas yang kuat, bahkan dapat menjadi salah satu forum kerja sama internasional yang kuat. Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana dan peran apa yang bisa dimainkan Indonesia sebagai ketua IORA selama periode tahun 2015-2017 dalam menjawab tantangan dan peluang dalam dua tahun ke depan. Tantangan-tantangan seperti masih minimnya antusiasme negara-negara anggota, dan belum fokusnya bidang kerja sama yang selama ini telah dilakukan perlu segera diselesaikan. Tulisan ini juga memberikan beberapa saran atau rekomendasi usulan bagaimana Indonesia sebagai ketua IORA dapat merevitalisasi orientasi kebijakannya, yang salah satunya yaitu dengan memberikan perhatian yang lebih kepada Samudera Hindia dan IORA sejalan dengan doktrin Poros Maritim.*

**Kata kunci:** IORA, Samudera Hindia, tantangan, peluang, keketuaan, poros maritim.

## **ABSTRACT**

Development of Indian Ocean Rim Association (IORA) as is still an underdeveloped regional cooperation forum is still slow and underdeveloped, even though it has potential to become a strong international organization. This paper aims to analyze how and what are Indonesia's role, as the chairman of IORA in 2015-2017, in addressing the challenges and opportunities for the next two years. These challenges are, for instance, the low level of enthusiasm of member countries, and how IORA create tangible or concrete results to its state members. This paper also provides several recommendations for Indonesia to revitalize its policy orientation, which should give greater attention to the Indian Ocean and IORA in line with the doctrine of maritime fulcrum.

**Keywords:** IORA, Indian Ocean, challenges, opportunities, chairmanship, maritime fulcrum.

## **INDONESIA TOWARDS THE INDIAN OCEAN**

Geographically, Indonesia is surrounded by the Indian Ocean. Almost one-third or approximately 626.940 km<sup>2</sup> of its West and Southern coastline borders the Indian Ocean (Geospatial Information Agency of Indonesia). It stretches from the Island of Sumatera (Aceh, North Sumatera, West Sumatera, Bengkulu, Lampung), Java Island (West Java, Central Java, East Java), Bali, and several islands in eastern territories. Although Indonesia is part of the Indian Ocean and have had strong historical bonds, Indonesia has little interest in this region.

Indeed, Indonesia can be considered as neglecting this region for decades. This is well reflected by the orientation of Indonesia's foreign policy and its diplomacy which have been focused in Pacific regions, such as Association of South East Asian Nations (ASEAN), Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), The Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC), Asian Regional Forum (ARF), etc. Since 1970s, the main focus of Indonesia's diplomacy is ASEAN and its northern region. The ASEAN is the first concentric circle, followed by several regional cooperation such as ASEAN plus 3, ARF, APEC and others. In carrying out its foreign

policy, Indonesia considers that the partnership with mostly developing countries as the third concentric circle. It should be noted that the first president of Indonesia, Sukarno, actually have had a great interest in strengthening his maritime diplomacy. Under his administration, Indonesia was the strongest countries in Asia in term of naval power. Additionally, Sukarno also considered the Indian Ocean as “Samudera Indonesia” or the Indonesian Ocean. But this claim was no longer exist.

The orientation of Indonesia’s foreign policy towards Asia-Pacific is understandable since Indonesia has some great economic and political interests in this region. Several countries in Asia-Pacific are the main trade partners. For example, Singapore, Japan, South Korea, US, and China are several main destinations of Indonesia’s exports. These Pacific countries are also the main sources of foreign investments. In contrast, Indonesia has less economic and political interests with several countries in the Indian Ocean. Most of the countries in the Indian Ocean are both the developing and underdeveloped countries most of which do not contribute to Indonesia either as the source of foreign investment or the export destination.

The claim that Indonesia has not seriously set out its foreign policy in the Indian Ocean as a priority can be seen from several facts, such as the lack of established bilateral and regional cooperations with countries in the region. Compared to the regional architecture in Asia-Pacific, the Indonesian cooperation in the Indian Ocean left behind and be underdeveloped.

The Indonesian lack of enthusiasm to look upon the ocean can also be seen through the lack of its infrastructure and connectivity along the Indonesia’s territory which borders the Indian Ocean (western part of Sumatera and southern part of Java). Rarely seaports, roads, bridges and other infrastructures are built by the government along the west part of Sumatera and the southern part of Java Island. Thus, Indonesia has little number of direct connectivity (seaports and airports) with several countries along the Indian Ocean.

The lack of infrastructure and connectivity are challenges for Indonesia. A report by World Bank mentions inefficiency and high cost of shipping between Sumatera and Java. The report states that the shipping cost from Padang to Jakarta is threefold compared to the shipping cost from Jakarta to Singapore. On the one hand, a shipping cost of each 40-foot container from Padang to Jakarta is US\$ 600. On the other hand, the cost of shipping in the same container from Jakarta to Singapore, or otherwise is merely US\$ 185 (Sandee, 2011, 13). Because of its ignorance towards the Indian Ocean, Indonesia is not considered as a significant player in this region. In contrast, India, Australia, and South Africa are three pivotal states that engage closely with the Indian Ocean. By nature, they have a huge geo-political and economic interest in the Indian Ocean region. They view the Indian Ocean as a region that they could exert their regional influence and powers. India for example considers the Indian Ocean as its backyard. Australia has a strong interest to establish a regional architecture in the Indian Ocean due to the geographical fact that Australia’s Indian Ocean coastline is much longer than its Pacific Ocean coastline. As stated in their 2016 Defence White Paper, Australia has emphasized its strategic interest on Indian Ocean in term of security and economic perspective. Meanwhile, South Africa also considers the Indian Ocean as of their strategic importance. The former President Nelson Mandela raised the idea of Indian Ocean Cooperation Initiative when he visited India in 1995. Furthermore, he urged the need of cooperation among countries in this region, “..The natural urge of the facts of history and geography should broaden itself to include the concept of an Indian Ocean Rim for socio-economic co-operation and other peaceful endeavors. Recent changes in the international system demand that the countries of Indian Ocean shall become a single platform” (Mfeketo, 2015).

## **STRATEGIC IMPORTANCE OF THE INDIAN OCEAN**

The Indian Ocean nowadays is growing in its strategic political and economic values. As

the world's third largest ocean, the Indian Ocean is predicted by some scholars to be the most important region for the next coming decades. A well-known geo-strategist, Robert Kaplan (2009) for example mentioned this strategic weight of the Indian Ocean. Furthermore, he argued that this ocean would be the center for security challenges in the twenty-first century. Other scholars, Bateman and Bergin echoed Robert Kaplan's idea. Both scholars believed that the Indian Ocean is transforming to be more militarized and more nuclearized. It could be seen through the fact that several countries like India, Australia, UK, France, US, and China develop their military power to protect their interests in this region.

The Indian Ocean appears as a new arena of rivalry. This trend is caused by the growing interest of some countries for establishing the food and energy security as well as maintaining and extending their regional political influences. Another scholar is Alfred Thayer Mahan, a prominent geo-strategist have mentioned in 1890 that whoever controls the Indian Ocean, would dominate Asia. This ocean is the key to the seven seas in the twenty-first century, the destiny of the world would be decided in the ocean (Malik, 2014: 4).

Economically, the Indian Ocean is brimming with abundant natural resources. Some countries in this region are the major oil producers. Besides rich of natural resources (oil and gas), this region is also rich in minerals, fish and other marine products. The Indian Ocean could be seen as a biodiversity treasure, where huge of mineral resources have not been explored optimally.

According to the Sea-Line of Communication (SLOC), the Indian Ocean is also a vital economic highway of the world. Approximately two-thirds of the world's oil resources are concentrated in this region. It is estimated that 30% of global sea trade and 70% of the traffic of petroleum products are carried through this water. The ship traffic also has grown in the last few years. Indian Ocean is a strategic crossroad of the global energy market. Two-thirds of the world's oil and half of

its containers pass through Indian Ocean waters. This ocean is also rich in natural resources. The growing interests of nations are mostly dealing with the trade and energy supplies, and it is a growing trade lifeline. According to the (name of the author), it is approximately more than 80% of the world's seaborne trade in oil pass through Indian Ocean (Sergei DeSilva-Ranasinghe, 2011).

With the Indian Ocean strategic significance, several emerging and great powers have competed for resources and power. China, for example, has increased its presence in the Indian Ocean. China's growing geopolitical influence pushed Beijing to secure the sea line of communication by connecting its mainland with several ports ranging from the Middle East until African coast. For example, China has built seaports in several countries in Myanmar (Sittwe seaport), Bangladesh (Chittagong seaport), Sri Lanka (Hambantota Seaport), Pakistan (Gwadar seaport), and others. This policy has triggered rivalry against India that considers this region as their backyard. The United States has also increased its presence in the Indian Ocean. To support and protect its vital interest in Middle East, the United States has strengthened their naval power in the Indian Ocean. This rivalry is one of the real challenges faced by this region (Hasan Yaser Malik, 2014).

## **THE DEVELOPMENT OF IORA AND ITS CHALLENGES**

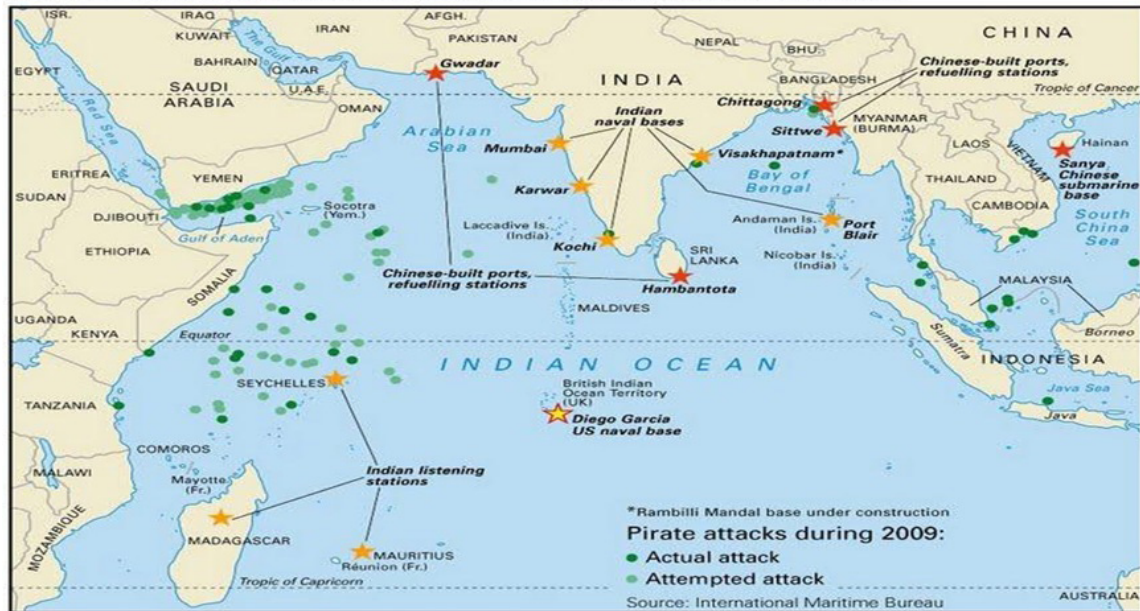
The Indian Ocean Rim Association (IORA)<sup>1</sup> is an international organization consisting of coastal states surrounding the Indian Ocean. It was established in 1997 by 14 member states, such Australia, India, Indonesia, Kenya, Madagascar, Malaysia, Mauritius, Mozambique, Oman, Singapore, South Africa, Sri Lanka, Tanzania, and Yemen.

This organization is based on the principle of open regionalism. Its main purposes are to

---

<sup>1</sup> It was previously known as the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC).

## GREAT POWER COMPETITION IN THE INDIAN OCEAN



Source: Rivalitas Kekuatan di Samudera Hindia (<http://www.globalresearch.ca>)

strengthen the cooperation on trade facilitation, investment, and social development. The Coordinating Secretariat of IORA is based in Mauritius which functions to manage, coordinate, and monitor the implementation of policy, programs and projects adopted by the Council of Ministers. Currently, KV Bhagirat is the Secretary General of IORA.

The membership of IORA has kept growing since its establishment in 1997. Until 2016, the IORA consists of 21 countries. Somalia has been just welcomed as a new member in 2015. This growing membership is seen as a token of IORA's strategic importance. There are seven dialogue partners that have engaged in programs and working projects of IORA, such as US, China, France, UK, Germany, Japan, and Egypt. The Germany is a new comer that has just joined in 2015.

Since 2011, IORA at 11<sup>th</sup> Council of Ministers in Bengaluru, India has set up six priorities as the guidance for member countries to cooperate by which encompassing the maritime safety and security; trade and investment facilitation; fisheries management; disaster preparation management; academic and

technological cooperation; tourism and cultural exchanges. The establishment of these six priorities aims to promote the sustainable growth and balanced development for the region and member states, and to create a common ground for the regional-economic cooperation (IORA, 2016).

There are also several projects or working activities conducted by IORA under three separate working groups, namely the Working Groups on Trade and Investment (WGTI), the Indian Ocean Rim Business Forum (IO-RBF), and the Indian Ocean Rim Academic Group (IORAG) (IORA, 2016).

Beside its strategic importance as an international organization in the Indian Ocean, IORA still faces several challenges. Firstly, the IORA could not yet perform as an effective institution. Several criticisms highlighted the different level of development and interests among member countries with which causing the lack of clarity of objectives. For example, island countries like Seychelles, Comoros, Mauritius, and Sri Lanka more concern with the climate change and environmental issues. In contrast, well developed member countries such as Australia, India, and South Africa pay more attention to the



security issues.

Secondly, the IORA is designed for dealing with too many complex areas such as maritime security, trade and investments, fisheries management, cultural exchanges. This broad area perplexes IORA to cover these areas effectively and hardly to define a common interest among various members. The decision of IORA to put together six priorities aims to addressing these challenges. However, the broad area of IORA implies the necessity of focusing on the real benefits for the people in the region.

Thirdly there is a lack of political will among member countries to push forward IORA as an effective regional institution. Many member countries still consider IORA as their third or fourth circle within their foreign policy. This is apparent in the low frequency of meetings as well the absence of foreign ministers to take apart in the meeting of Council of Ministers (COM).

Fourthly, the IORA is not optimal to engage the Dialogue Partners such as China, US, Japan, France, Germany, UK, and Egypt to play constructively. A serious criticism is the current arrangement in IORA has not given an adequate scope for the dialogue partners to contribute constructively (Santikajaya, 2014).

## **INDONESIA'S STRATEGIC INTEREST ON IORA**

Indonesia joined the IOR-ARC in 1997, and has been engaged actively in this forum. As a founding member, Indonesia in the beginning has been optimistic towards the establishment of IOR-ARC. This organization could generate some great benefits for Indonesia, other member states, as well as the region. The Government of Indonesia welcomed the agenda of trade and investments especially the idea to develop and strengthen the cooperation among business communities in various member countries.

The decision of Indonesia to join IOR-ARC in 1997 could not be separated from the vision of President Soeharto. He reiterated that

Indonesia as an archipelagic state between the Indian and Pacific Ocean has strategic interest and is committed to support this organization. Thus, Indonesia has a vital stake in the stability and development of the region. Soeharto also viewed that Indonesia's engagement in the IOR-ARC complements Indonesia's cooperation with other countries in the framework of ASEAN and APEC.

However, Indonesia's optimism on IOR-ARC during 1997-2000s gradually lost its grip. The meeting and programs seem like paper tiger with no concrete results and benefits. This organization was full of programs and activities but poor in implementation. Thus, many people in Indonesia in the level of government, businessmen, academician, and community or public have lack interest of IOR-ARC. Not only Indonesia, several IORA member countries often sent lower rank officers to attend the meetings.

The Indian Ocean has again received attention of Indonesia policy makers when the country was jolted by devastating of Tsunami in December 2004. This Tsunami experience drew the attention of Indonesia towards the Indian Ocean as a source of vulnerability. The natural disaster of Tsunami has then generated the awareness and the need to establish regional cooperation. Further, Indonesia hosted the Special ASEAN Leaders' Meeting on Aftermath of Earthquake and Tsunami on 6<sup>th</sup> January 2005. This meeting domestically was successful to raise the national awareness toward the Indian Ocean.

The eagerness of Indonesia to look to the Indian Ocean and IORA has gradually grown since President Joko Widodo launched the doctrine of Maritime Fulcrum or "Poros Maritim" in 2014. Through this doctrine, he emphasized the need for Indonesia to look and be more engaged more in Indian Ocean. Pointing out the strategic of Indian Ocean, he stated that this ocean could play as a bridge of development of Asia and Africa. This statement was launched when he delivered a speech on the 60<sup>th</sup> Anniversary of Asian African Conference Summit that was held in Bandung from 21-25 April 2015.

The strategic importance of the IORA is actually mentioned in the Medium Term Development Plan 2015-2019 (RPJM 2015-2019) which was launched in 2014. In strengthening its economic diplomacy (trade, investment, and tourism), Indonesia could play its role in the IORA among other regional cooperation. Since April 2014, Indonesia also appoints a senior diplomat namely Mr. Firdaus Dahlan as one of directors in the IORA Secretariat (Directorate of Asia Pacific and African Intra-Regional Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Indonesia).

### **INDONESIA'S CHAIRMANSHIP OF IORA: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES**

Indonesia hosted the 15<sup>th</sup> IORA Council of Ministerial Meeting in Padang on 20-23 October 2015 in Padang, West Sumatera. This ministerial meeting also marks the handing over of the IORA chairmanship from Australia to Indonesia for the period of 2015-2017. Representatives from member countries attended this meeting, except Comoros and Somalia. Seven dialogue partners and two observers also participated. In total, 290 delegations attended the meeting and welcomed the chairmanship of Indonesia. Looking at its participation, this 15<sup>th</sup> IORA of Ministerial Meeting is considered as the most well attended by member countries in the history of IORA.

Taking up the role of chair in IORA, the Minister of Foreign Affairs, Retno Marsudi highlighted the strategic value of Indian Ocean and IORA in Indonesia's foreign policy. She stressed that IORA is the premier organization for engaging other Indian Ocean countries in closer cooperation. As the chairman of IORA in the period of 2015-2017, Indonesia underscored the need for IORA member countries to strengthen maritime cooperation through its six priority areas. Moreover, Indonesia has proposed "Strengthening Maritime Cooperation in a Peaceful and Stable Indian Ocean," as the theme of its chairmanship for the next two years.

Besides proposing maritime cooperation, Indonesia launched the idea to bring the IORA

into higher level of international organization by hosting IORA Leaders' Summit on 2-7 March 2017. The proposal was welcomed and supported by the member countries. If it is materialized, the first IORA Leaders' Summit will be the milestone of this organization in its 20<sup>th</sup> anniversary in 2017 since its establishment in 1997. It would be the first time for IORA leaders to meet and discuss the future of this organization in addressing the opportunities and challenges.

Another legacy that Indonesia would do is to propose the IORA's Concord as a code of conduct and good governance of this organization. Again, if it is realized, the IORA would become a premier regional cooperation. In realizing this goal, Indonesia together with IORA member states has established Ad hoc Committee on the IORA Concord. The task of this Ad hoc Committee is to draft the IORA Concord. Indonesia so far has been successful in hosting the first and second Ad hoc Committee Meeting (AhCM) in Bali (March, 2016) and Yogyakarta (May, 2016). In the second Ad hoc Committee Meeting has worked on the first draft of IORA Concord and draft of IORA Action Plan. As a strong commitment to strengthen the IORA, Indonesia has also committed to donate US\$ 250.000 as a Special Fund (Directorate of Asia Pacific and African Intra-Regional Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Indonesia).

The chairmanship of IORA period 2015-2017 also gives an exposure of Indonesia to expand its interest in the Indian Ocean. It could provide opportunities for Indonesia to expand its influence in the Indian Ocean as a pivotal country in the Indo-Pacific region. Thus, this chairmanship can give the opportunity and modality for Indonesia to get benefits along with the realization of doctrine of Maritime Fulcrum or "Poros Maritim."

As the chair of IORA, Indonesia actually has momentum as well challenges. As chairman, Indonesia has a strategic role to develop the IORA as a strong, mature and well-known regional forum. The leadership of Indonesia is ASEAN

could be useful as best practices in chairing the IORA. Indonesia could play an important role to revitalize the IORA, which was previously considered as a lackluster and underperforming organization. Since its establishment in 1997, the IORA is often being criticized due to its failure to deliver practical and useful outcomes.

The two years ahead of IORA chairmanship is also a great momentum for Indonesia to take an important role in line with its maritime diplomacy and the implementation of its maritime fulcrum. As one of key objectives of Jokowi's Maritime Fulcrum is to enhance inter-island connectivity and to upgrade port infrastructure, Indonesia needs also to focus in developing the infrastructure in Sumatera, Java, and some island that border the Indian Ocean. Domestically, the government of Indonesia could develop national or public awareness about the strategic merit of the Indian Ocean.

Given the importance of the Indian Ocean economically and strategically, Indonesia and member of IORA have to work together to sustain and manage peace and stability in this region. Safeguarding its security is a must. Not only addressing traditional security challenges, Indonesia and IORA have to cooperate in tackling non-traditional challenges such as IUU fishing, human trafficking, illicit drugs trade, natural disasters, and climate change. To maintain peace and stability among the countries in the region, Indonesia has modalities, such as to promote norms, in IORA through ASEAN Treaty of Amity and Cooperation (TAC)-like treaty and Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN)-like declaration.

## RECOMMENDATIONS

To summarize, the following are several policy recommendations that Indonesia might undertake to address challenges and opportunities as the chairman of IORA in the 2015-2017 period. The Ministry of Foreign Affairs of Republic of Indonesia has a strategic role in conducting its maritime diplomacy, especially in the Indian

Ocean. As the focal point of Indonesia's IORA, the ministry has to be the forefront in creating and directing its policy to achieve its national interest. The ministry could also engage others national stakeholders, such as the Ministry of Marine and Fisheries (DKP), the Ministry of Trade affairs, the Investment Coordinating Board (BKPM) and others to strengthen Indonesia's leadership during its chairmanship. The recommendations are as follows:

1. Indonesia could propose the road map of the six priorities of IORA with its target, time frame, implementation, and evaluation. The establishment of a working group in each priority chaired by champion countries could be one of the options on how maximize the results. Thus, each champion country should also coordinate each other to create more comprehensive outcomes.
2. Indonesia has to engage and conduct lobbying intensively to other IORA member countries, at least to several key players such as India, Australia, and South Africa about the proposal to host the first IORA Summit in 2017. Moreover, Indonesia could also appoint a special envoy to approach the IORA member states about the initiative.
3. Indonesia could also promote the membership of IORA to be inclusive, by inviting some countries belonging to Indian Ocean region. The more inclusive its membership is, the stronger IORA's legitimacy will become. For example, Indonesia could trigger idea to invite countries as new member of IORA, such as Myanmar, Timor Leste, or even Pakistan which is always opposed by India.
4. Indonesia together with IORA member countries should engage the dialogue partners to be more active in the agenda of IORA. The key countries like US, UK, France, China, Japan, and Germany definitely have great interest in the Indian Ocean and IORA. For example, U.S and

UK certainly have strong interest since they have military base on Diego Garcia, a small strategic location in the Indian Ocean. France also has several islands in the Indian Ocean, like Réunion and Mayotte which have been inhabited by approximately one million population.

Thus, Indonesia with IORA member countries could also invite other regional organizations or developed countries that have strategic interest in the Indian Ocean to be the new dialogue partner, such as EU, ASEAN, Russia, and South Korea.

5. Indonesia could propose the idea to establish sub regional cooperation in IORA. The best practices of ASEAN, such as The Brunei Darussalam Indonesia-Malaysia Philippines East Growth (BIMP-EAGA), Greater Mekong Sub-region (GMS), Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT) could be used or modified to boost the development of connectivity among the member countries. The IORA member countries which span from Asia, Middle East and Africa become common challenges to develop connectivity among them. By creating sub region cooperation in certain issue would create the opportunity to boost interlink among IORA member countries.

Despite of Indonesia's strategic interest to develop IORA as the premier international organization, Indonesia actually has its own strategic interest nationally. As one of the biggest countries in the Indian Ocean and the manifestation of Indonesia maritime fulcrum, Indonesia could play its role to get benefits as the chairman of IORA. To this end, there are several recommendations as follows:

1. The government of Indonesia has to develop public awareness regarding on the importance of the Indian Ocean. This region could become the future ocean for Indonesia. The ministry and missions can also propose sister city or sister port between the Indonesia

and other IORA member countries to establish connectivity. However, the related ministries such Ministry of Home Affairs and local government (provinces) have to be involved in this agenda.

The Ministry of Foreign Affairs of Indonesia has been conducted "IORA Outreach Program" in several provinces which border with the Indian Ocean in 2016. This outreach was done in several provinces, such as Aceh, Bengkulu, and Yogyakarta to introduce the strategic importance of the Indian Ocean for Indonesia's interest. This public campaign however should be continued and developed in future.

2. The government of Indonesia has to promote investment for development of infrastructure in western part of Sumatera Island and other parts which border with the Indian Ocean. This is related to RPJM 2015-2017 which highlights the need of Indonesia's diplomacy to boost the investment, trade, and tourism.
3. The government should support local governments (provinces) in Indonesia along the Indian Ocean rim to make coordination and cooperation to develop infrastructure, common interest and other cooperation for the benefit of our peoples. The establishment of the Indonesia-Indian Ocean Rim Local Government Forum (IOLGF) is one of the options and should be strengthened.
4. The government of Indonesia could propose its candidate as the next Secretary General of IORA in 2018. This could be a good campaign to develop public awareness about the strategic importance of the Indian Ocean for Indonesia's future as well as to keep momentum of the implementation of maritime fulcrum.

## CONCLUSION

There is no doubt that Indonesia should pay greater attention to the Indian Ocean. Indonesia's chairmanship of IORA is a great momentum for



Indonesia to look at this region. Thus, the vision of maritime fulcrum and Indonesia's chairmanship of IORA should be strong modality for the country to play its maritime diplomacy in that region. It can be stated that, the maritime fulcrum will not be complete without our engagement in the Indian Ocean. The vision of Indonesia to expand Indonesia's foreign policy as middle power, maritime state, and the global maritime nexus even will fail without increasing or strengthening its maritime diplomacy in the Indian Ocean.

Thus, the IORA could be the most strategic regional forum or vehicle for Indonesia to exercise its maritime diplomacy in the Indian Ocean. The IORA could bring together some countries from three continents to create tangible outcomes and benefits for the people. Indonesia must look to the Indian Ocean, which provides great challenges and opportunities.

The chairmanship of Indonesia in IORA period 2015-2017 is also great momentum for government to raise public awareness in Indonesia. Moreover, there is a need to conduct campaign to all stakeholders that the Indian Ocean is the future ocean for Indonesia. Looking at the strategic importance of Indian Ocean, Indonesia has to define its strategic and economic interest in this region.

## BIBLIOGRAPHY

- Alatas, Ali. (1997). The Speech of Minister for Foreign Affairs Republic of Indonesia, at the First Ministerial Meeting of the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC) at Mauritius, 6 March 1997.
- Australia Government. (2009). *Defending Australia in the Asia-Pacific century: force 2030*. Defence White paper, Canberra: Department of Defence.
- Bateman, Sam and Bergin, Anthony. (2010). *Our western front: Australia and the Indian Ocean*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute (ASPI).
- Berlin, D. (2010). Sea power, land power and the Indian Ocean Region. *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.6, No.1, June, pp.52-66.
- IORA. (2016). IORA Indian Ocean Rim Association. (<http://www.iora.net/about-us/priority-areas.aspx>)
- Kaplan, R.D. (2010). *Monsoon: The Indian Ocean and the future of American power*. New York: Random House.
- Kemenlu. (2014). *Indonesia dan Indian Ocean Rim Association (IORA) tahun 2015-2017: Peluang dan tantangan*. Jakarta: Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, Kementerian Luar Negeri Indonesia.
- Korybko, Andrew. (2015). Indian Ocean As A Prize Or Crisis Of Multipolarity? China-India Rivalry Over Indian Ocean Islands (Part II). *Global Research*. Desember 7, 2015. Available at (<http://www.globalresearch.ca/indian-ocean-as-a-prize-or-crisis-of-multipolarity-china-india-rivalry-over-indian-ocean-islands/5488315>)
- Malik, Hasan Yaser. (2014). The emerging strategic rivalries in Indian Ocean region: an analysis of Indo-American ambitions and implications for China. *Journal of Contemporary Studies*, Vol. III, No. 2, Winter 2014
- Malik, Mohan. (2014). *Maritime security in the Indo-Pacific perspectives from China, India, and the United States*. New York: Rowman & Littlefield.
- McPherson, K. (1993). *The Indian Ocean: a history of people and the sea*. Delhi: Oxford.
- Mfeketo, Nomaindiya. (2015). *Promoting fisheries & aquaculture and maritime safety & security cooperation in Indian Ocean Region.* a speech delivered on the First IORA Blue Economy Core Group Workshop, 4-5 May 2015 in Durban.
- Pearson, M. (2008). *The Indian Ocean*. London: Routledge.
- Ranasinghe, Sergei DeSilva. (2011). *Why the Indian Ocean matters*. Available at (<http://thediplomat.com/2011/03/why-the-indian-ocean-matters/>).



- Rao, P.V. (2001). *Regional cooperation in the Indian Ocean: trends and prospects*. New Delhi: South Asian Publishers.
- RPJM 2015-2019 (Medium Term Development Plan 2015-2019).
- Rumley, D. and Chaturvedi, S. (2004). *Geopolitical orientations, regionalism and security in the Indian Ocean*. New Delhi: South Asian Publisher.
- Rudd, K. (2010). *Australia's Foreign policy looking West*. Speech given at the University of Western Australia.
- Sakhuja, Vijay (Ed.). (2012). *Reinvigorating IOR-ARC*. New Delhi: Indian Council of World Affairs.
- Sandee, Henry . (2011). *Promoting regional development in Indonesia through better connectivity*. Available at (<http://www.worldbank.org>).
- Santikajaya, Awidya. (2014). *Indonesia: a potential leader in the Indian Ocean*. Available at (<http://thediplomat.com/2014/12/indonesia-a-potential-leader-in-the-indian-ocean>).

## RESEARCH SUMMARY

# ASEAN ECONOMIC COMMUNITY AND THE COMPETITIVENESS OF VIETNAM'S AGRICULTURAL SECTOR <sup>1</sup>

**Angga Bagus Bismoko**

*Pusat Penelitian Sumber Daya Regional-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

*Email: angga.b.bismoko@gmail.com*

Diterima: 23-6-2016

Direvisi: 29-6-2016

Disetujui: 15-7-2016

### **ABSTRAK**

*Dalam sepuluh tahun terakhir, Vietnam berhasil menjadi negara pertanian yang patut diperhitungkan dalam pasar internasional. Meskipun demikian, daya saing sektor pertanian Vietnam masih belum stabil dalam mengimbangi Thailand dalam jangka panjang. Lebih dari itu, Vietnam harus berjibaku dengan pengimplementasian MEA secara penuh di akhir 2015 dan berpotensi meningkatkan persaingan di kawasan Asia Tenggara. Memahami pembangunan daya saing pertanian Vietnam dalam menghadapi berbagai tantangan dan kesempatan di era MEA menjadi tujuan besar dari penelitian ini. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif untuk menganalisis data primer hasil wawancara mendalam dan juga berbagai data sekunder yang telah dikumpulkan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hingga saat ini, Vietnam masih menghadapi kendala besar dalam menghasilkan komoditas pertanian yang aman dan berkualitas tinggi ditambah juga rendahnya produktivitas tenaga kerjanya. Meskipun demikian, Pemerintah Vietnam tengah melakukan berbagai kebijakan untuk meningkatkan kualitas dan keamanan komoditas pertanian antara lain melalui No Early Spray Campaign, 3G3R dan 1M5R. Lebih dari itu, melalui mekanisme Public-Private Partnership (PPP), Pemerintah Vietnam berupaya menjembatani kerjasama saling menguntungkan antara petani dengan perusahaan. Selain itu, Pemerintah Vietnam berupaya memanfaatkan MEA guna meningkatkan arus investasi luar negeri demi membangun sektor pertaniannya dengan menyediakan berbagai insentif bagi para calon investor.*

**Kata kunci:** MEA, daya saing, sektor pertanian, Vietnam.

### **ABSTRACT**

In the last ten years, Vietnam has become an agricultural country to be reckoned with in the international market. However, the competitiveness of Vietnamese agricultural sector is still unstable, especially when compare to the Thailand in the long-run. Moreover, Vietnam has to fight with the implementation of AEC in full at the end of 2015 which implies the increasing levels of competition in Southeast Asia. Understanding the developments of Vietnam's agriculture in the face of various challenges and opportunities through the implementation of AEC become the major purpose of this research. Qualitative methods used to analyze primary data were collected through indepth interview and several secondary data that has been collected. The results of this research shows that Vietnam face two major obstacles in producing agricultural commodities that safe and have high quality plus the low labor productivity. Nevertheless, the Government of Vietnam conducting several policies in improving the quality and safety of agricultural commodities such as the No Early Spray Campaign, 3G3R and 1M5R. Moreover, through the mechanism of the Public-Private Partnership (PPP), the Government of Vietnam strives to bridge the mutually beneficial cooperation between farmers and companies. In addition, the Government of Vietnam is trying to take benefits from the AEC to increase the flow of foreign investment to build its agricultural sector by providing various incentives for supporting potential investors.

**Keywords:** AEC, competitiveness, the agricultural sector, Vietnam.

<sup>1</sup> This paper is a summary of research conducted P2SDR-LIPI 2015. The research team consisted of Mayasuri Presilla, Rucianawati and Angga Bagus Bismoko.

## INTRODUCTION

ASEAN Economic Community (AEC) is one of the pillars of cooperation among ASEAN countries as a step to realize the ASEAN Community that is forward-looking, peaceful, stable, prosperous and united (Kementrian Sekretaris Negara RI, 2014). AEC is the token of seriousness in accelerating the economic integration of ASEAN, AEC is fully implemented by the end of 2015 focuses on 12 priority sectors, namely 7 (seven) commodities (agricultural industry, electronics, automotive, fisheries, rubber industry, wood industry and textiles) and five (5) service sectors (air transport, health services, tourism, logistics and industrial IT / e-ASEAN).

AEC would provide a significant impact to the ASEAN countries. On the one hand, the reduction or even elimination of tariff and non-tariff barriers in trading activities is an opportunity for ASEAN countries to expand their economies from regional trade. On the other hand, at the same time, there is also a more competitive economic competition among Southeast Asian countries, especially in commodity similar. According to Baskoro (2014), the absence of trade barriers within ASEAN would increase movement of goods among these countries, which could led to a competition between the local commodities against the import commodities. Thus, improving the quality of local commodities should be match with the domestic need became the key to be able to compete with imported commodities in the domestic market.

The agricultural sector is a priority in the AEC as it deals with food and raw materials for industries. In the era of AEC, the level of competition in agricultural commodities would be higher. In order to compete at the regional level, quantity and quality of the agricultural commodities should be increased, so it has a high competitiveness in both domestic and international markets. This is due to economic improvement in the ASEAN countries could change public demand for agricultural commodities.

Vietnam grows into an agricultural country to be reckoned in the last ten years. Exports of agricultural commodities such as rice, coffee, and cashew are the pillar of Vietnam commodities to compete against Thailand, India and Indonesia (Shinoj & Mathur, 2008). Shinoj & Mathur (2008) also pointed out that the competitiveness of Vietnam's cashew and coffee commodity could stand out compared to India's and Indonesia's products.

The competitiveness of the agricultural commodities in Vietnam, however, is still not quite stable in the last five years. According to the proportion of Vietnam's export compared to the world's exports is volatile in 2010-2014. UN Comtrade data shows that the proportion of exports for coffee and rice in the 2010-2014 period looks unstable and have never more than 17% of the total value of world exports. Moreover, throughout the period, UN Comtrade data also shows that the proportion of export of Vietnam's rice commodities decreased to 11.5% in 2014 which is the lowest value ever.

Vietnam seeks to improve the quality and quantity of agricultural commodities to be able to increase its competitiveness in the ASEAN and global markets. To realize this, Vietnam would implement targeted agricultural development from upstream to downstream sectors. This research seeks to find out information about conditions and developments, as well as the strategies implemented by Vietnam in both the input and output sides of agricultural commodities. The first discussion deals with the output of agricultural commodities including issues of security and the quality of agricultural commodities in Vietnam. The second section discusses the quantity and quality of agricultural labor Vietnam. To wrap up, this study covers some strategies implemented by Vietnam in improving the competitiveness of their agricultural commodities.

## **QUALITY AND SAFETY OF AGRICULTURAL PRODUCT IN VIETNAM**

### **The Quality of Agricultural Products**

Improving the quality of agricultural products remains a critical challenge for Vietnam in the era of AEC. Vietnam's agricultural commodities have been able to compete at the international level but it happened because the price offered is lower than Thailand and Malaysia, and consequently the quality of the products is also low. Prof. Nguyen Van Ngai from the Nong Lam University says that the quality of agricultural products from Vietnam still lags behind Malaysia and Thailand because of the development of agricultural technology is still low (Interview, 11 June 2015). Meanwhile, Hue (2014) mentions that, in terms of safety and quality of the agricultural product, Vietnam is not strong enough to compete with other big agricultural countries.

In Vietnam, the quality of agricultural products, especially rice requires serious attention if it does not want to lose its competitive value. The rice from the Mekong Delta, for instance, has low quality because of a large number of broken rice produced. Broadly speaking, the poor quality of Vietnamese rice products lies in the poor post-harvest handling. Many problems encountered in the field related to it, such as mixing with different varieties of rice milling, rice milled not dry before, and etc.

According to Prof. Ngai, China is a potential market for the Vietnamese rice. This is because China does not pay attention on the quality but the quantity of products. Concurrently, Vietnam does not have a serious problem in pumping up their quantity of production. However, the future of Vietnamese rice would be limited insofar as they do not make a serious effort to improve its quality.

### **Safety in Agricultural Product in Vietnam**

Safety of the products is also an indispensable issue in the era of AEC besides the quality of the product. Safety of agricultural products,

especially rice, is inevitably a serious challenge in Vietnam. During this time, agricultural products are still considered less secure because of excessive use of chemicals in the production process. Vietnamese farmers believe that the use of chemical fertilizers and pesticides is a great way to increase agricultural production. Prof. Ngai argued that the majority of Vietnamese farmers are not aware of the negative impact of excessive chemical use on product safety and the well-being of farmers.

The use of chemicals in the agricultural sector in Vietnam is an epistemological heritage since the green revolution in Asia in 1960s. The intended use of massive fertilizer and pesticide which is to increase agricultural production in order to be able to overcome the food crisis in Southeast Asia. At the same time, the green revolution supported the transfer of agricultural technology from the traditional one to the modern farming that relies on chemicals and agricultural machinery. The move has proven successful in increasing agricultural productivity of countries in Southeast Asia, including Vietnam.

Farmers do not want to abandon the use of chemicals in large quantities due to several factors. The land area became one of the factors that influence the use of too much chemical fertilizers and pesticides. Based on the interview with Prof. Ngai, a decision to use excessive chemicals because of their agricultural land area is relatively small but farmers hope that the result is quite large. In addition, Prof. Ngai said that external factors such as consumer demands for getting agricultural commodities at low prices in the market be a driving factor for farmers to obtain high yields with the use of fertilizers and pesticides in large quantities.

## **PROGRESS AND CHALLENGES FOR AGRICULTURAL WORKERS IN VIETNAM**

Vietnam's efforts in improving the competitiveness of their agricultural commodities

in international markets cannot be separated from the role of their agricultural labor. Porter (1998) in Dlamini, Kirsten, & Masuku, (2014) states that one of the factors affecting the competitiveness of a country that is a factor of conditions, including the ability of its workforce. Optimization of labor in the production process would be able to boost agricultural productivity. Increased labor productivity indicates a production run efficiently and has implications for decreasing the cost of production, so that the produced agricultural products be more competitive. Moreover, in the AEC blueprint, each country should improve the quality of agricultural commodities through the application of Good Agricultural Practices (GAP). In striving to make it happen, the Vietnamese government fully supports the agricultural modernization.

Modernization of agriculture in Vietnam faces several constraints related to the readiness of its agricultural labor force. In terms of quantity, although still dominate the structure of the national labor force, the number of Vietnamese agricultural labor decline annually. Meanwhile, the conditions of Vietnam's agricultural labor are largely a labor force with the low education levels. Timmer (2001) states that the majority of the rural population working on agriculture; have low level of education. This led to the low agricultural labor productivity. Secondly, it is deemed to be a challenge for Vietnam in fully implementing the modernization of agriculture. Application of agricultural modernization requires a workforce with a certain level of education or the ability to run properly.

### **Structural Shifts in the Agricultural Labor in Vietnam**

General Statistic Office (GSO) of Vietnam publishes book, namely *Report on the Labor Force Survey Quarter 1 2015* that can be used to see the pattern of distribution of agricultural labor in Vietnam. Meanwhile, based on the location of residence, the data GSO of Vietnam showed that the Vietnamese labor forces are still concentrated in rural areas, contributing around

35-36 million people (70 percent of the total national workforce). Trach (2009) states that the majority of Vietnamese population living in rural areas still depend on the agriculture sector for a living. However, the proportion of labor in the agricultural labor has declined from 62 percent in 2000 to 46 percent in 2014. Simultaneously the workforce in manufacturing and construction sectors Vietnam increased by 7 percent in the same period. This phenomenon indicates the shift of labor from agriculture to manufacturing and construction and also the services sectors.

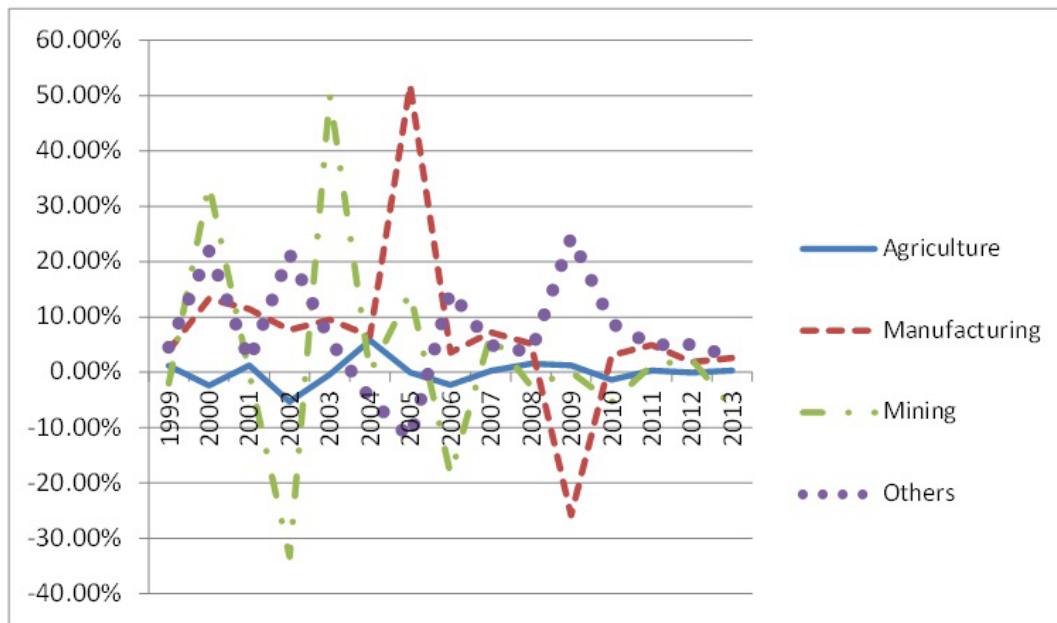
The shift of labor from agricultural into other sectors might be determined by wage differences between the agricultural and the non-agricultural sectors. The high level of wages offered by the manufacturing and services sectors provide a stimulus for labor to migrate from rural-agricultural areas to urban-manufacturing areas (Alvarez-Cuadrado & Poschke, 2011). Meanwhile, Chiang, Hannum, & Kao (2013) mention that the youth labor force from rural areas in China prefer to work in cities due to the encouragement of family and also the motivation for self-development. Figure 1 shows that the growth rate of agricultural labor in Vietnam (from 1998 to 2013) was relatively stable but low compared with the manufacturing and services sectors. The low rate of growth of agricultural labor also indicates employment in rural areas is low, and could lead to an increase in unemployment in the countryside.

### **The Development of Agriculture Labor in Vietnam**

The quality of Vietnam's agricultural labor can be claimed at the level of productivity. Data from the World Development Indicators (WDI) indicates that agricultural labor productivity in Vietnam showed a rising trend from 1990 to 2013 (Figure 2). Agricultural labor productivity is based on a constant (2005) price seen rising from US\$ 266.48 in 1990 to US\$ 476.29 in 2013. Based on these data, it can be claimed that there was an increase in the work force's ability to manage

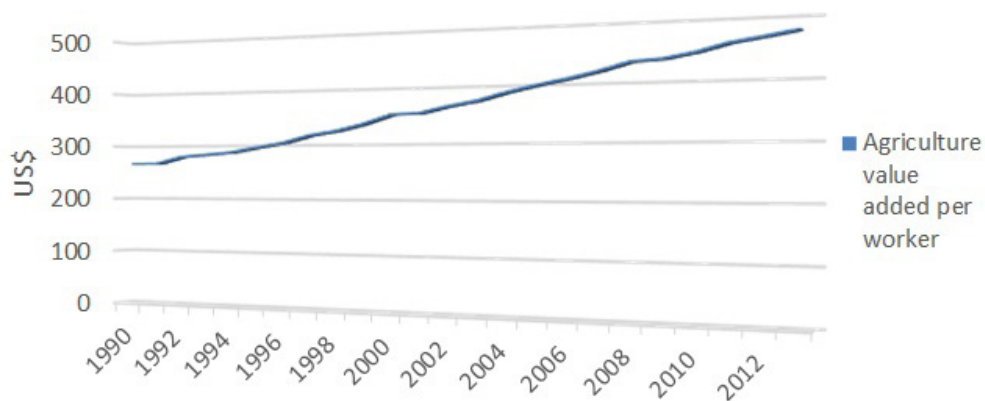


**Figure 1.** Employment growth in Vietnam according to Economic Sector 1998-2013



Source: Adapted from the Asian Development Bank (ADB).

**Figure 2.** Agricultural Labor Productivity in Vietnam during 1990-2013 (Based on Constant 2005 Prices)



Source: WDI 1990-2013, processed.

the agricultural sector in Vietnam. Nevertheless, the utilization of modern technology in Vietnam, such as tractors, is not maximal by which it indicates reliance on the traditional agricultural technologies.

Our field research show most Vietnamese farmers prefer the traditional farming technology that has been used for generations. Use of new technologies can improve the efficiency, in which also case it means reducing production costs, but most farmers are reluctant to cope with use the

recent technological development in agriculture. According to Le Thanh Phong, a crop science specialist at the Research Center for Rural Development-An Giang University, “The culture of farmers, some farmers do not want to change, they keep reviews their traditional ways. If they apply new ways, they are afraid that the result will be down.” Agricultural modernization grapple with some serious challenges when dealing with a culture though the society is actually a civilized farming population. Doubts about the successful

use of new technologies are perplexed by climatic conditions that cannot be predicted, and several times a succession of natural disasters ravaged their crops. Moreover, it can also be the lack of alignment between the goals of the government program in the field of factual conditions related to improving the quality of agricultural products. This suggests that the development of knowledge in the field of agriculture is still not in line with the development of human resources in the agricultural sector. The development of science has reached the stage of creating high quality agricultural commodities, and increasing agricultural productivity by intensification. However, modernization of agriculture is handicapped by agricultural workers' disinclination to replace a farm labor system that have been used. Vietnamese agricultural labor is not convinced by the fact that the modernization process of agricultural technologies would be aligned with the expected results because it still meets a variety of constraints on it.

## **THE IMPROVEMENT OF AGRICULTURAL SECTOR COMPETITIVENESS IN VIETNAM**

### **Improving the Quality and Safety of Agricultural Products in the Periods of 1990-2000s**

The main policy focus within Doi Moi administration is the management of agricultural land use. In 1990s, Vietnam's agricultural policy implemented several things such as the agricultural land reform, increasing production, providing agricultural inputs and also improving irrigation facilities (Diglio & Siddivo, 1998: 552; Hoa & Grote, 2004: 22). During this period, the quality and safety of Vietnam's agricultural products have succeeded in grabbing attention from international markets since the start of massive export. Therefore, the government began to implement several strategies and programs in supplying the demands of international markets.

#### **No Early Spray Campaign**

No Early Spray Campaign was well-known

programs in the early 1990s, precisely in 1994. The program is carried out in response to the use of chemical pesticides on a large scale by the Vietnamese farmers to increase production. The government indeed controls the use of pesticides in large numbers on the 40 days early planting, especially the rice seedlings. Through this program, the government wishes farmers could suffice the market requirements for the safe agricultural commodities.

### **3 Reductions 3 Gains Program**

3 Reductions 3 Gains (3R3G) Program or so-called 3 Giam 3 Tang in Vietnamese is very well known as the Vietnamese Government's efforts in controlling the use of inputs on a large scale until the early 2000s. The program was firstly introduced in the province of Can Tho and Kien Giang in 2003. The history of such program implementation is closely related to the use of agricultural inputs (seeds, chemical fertilizers, and chemical pesticides) on a large scale by the Vietnamese farmers to increase output, especially in the Mekong Delta. Using of agricultural inputs was massive in reducing the quality of output produced also cause degradation of environmental quality. Therefore, the International Rice Research Institute (IRRI), Visayas State University (VSU) Philippines and the Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD) of Vietnam collaborated in campaigning this program in 2003 (Huan et al., 2009).

This program provides positive results for reduction in the excessive use of inputs by farmers in Vietnam. Through this 3R3G program, the use of agricultural inputs successfully suppressed. The use of the seeds fell by 10% while chemical fertilizers and chemical pesticides each fell 7% and 30%. The decline in input use indirectly lowers the cost of agricultural production, so that farmers' profits increased to US\$ 44 per ha (Heong et al., 2010). Until now the 3R3G program is still ongoing and in particular carried out by farmers in An Giang province (Interview with a researcher at the Research Center for Rural Development, An

Giang University on June 8, 2015).

### **1 Must Do, 5 Reductions Program**

The Vietnamese government shows their seriousness in improving the quality of agricultural commodities by supplementing the program with a more comprehensive program known as 1 Must 5 Reduction (1M5R). The program consists of two main things, namely the use of quality seeds and the reduction of excessive use of agricultural inputs. 1 Must Do more emphasize on the necessity of the use of certified seed while 5 Reduction involves the reduction of the use of seeds, fertilizers, pesticides, water and post-harvest losses. 1M5R program is implemented by the government as a good commitment to comply the World Trade Organization (WTO) concerns and demands.

This program has been running for three years in eleven districts of An Giang Province. Furthermore, the program was also implemented in seven provinces in the Mekong Delta region (IRRI, 2014a). The program also increases the farmers profits by US\$ 160 per crop or US\$ 128 per ha, reducing the use of agricultural inputs (IRRI, 2014b).

### **Improving the Quality of Agricultural Products in the Era of International Integration**

The Vietnamese Government realizes that to improve the quality of agricultural products, they need to restructure the agricultural sector. Indeed, the Prime Minister of Vietnam, Nguyen Tan Dung, also considers the restructuring of agriculture as an important thing that must be done by Vietnam in the free market competition (Vietnamnet, 2015a). Such restructuring program includes the use of high technology in the agricultural system, especially biotechnology to reach a high-quality product. However, the agricultural sector is dominated by Vietnamese farmers with low agricultural technology.

One effort taken by the government through the Ministry of Agriculture and Rural

Development (MARD) is a cooperation model public-private partnership (PPP). According to Vo Tong Xuan, big companies should develop an intensive cooperation with local farmers. In addition, both the AEC and the Trans-Pacific Partnership (TPP) would be able to opening the agricultural export markets.

### **Investment in Agricultural Sector**

In 2013, the Government of Vietnam issued a number of regulations to support the implementation of such cooperation. For example, Decree No. 62/2013-QD-TTg encourages cooperation between various stakeholders in the agricultural sector such as the production process, consumption, and the development of large-scale agriculture. In addition, such decree also regulates the contribution in the form of incentives that can be obtained by each party. Related parties include companies, farmers' organizations, and farmers themselves. For supporting the companies, incentives can be obtained from the services of land use, land leasing, export contracts, financing infrastructure projects and training for farmers throughout the projects. Moreover, for supporting the farmers' organizations, it regulates the provision of incentives such as pesticides, labor, and rental of agricultural machinery. Meanwhile, farmers earned incentives such as trainings, technical assistances, and subsidizing the cost of seeding, etc (Thang, 2014).

The main purpose of PPP is to attract investments into the agricultural sectors. Unfortunately, the implementation of such investment has decreased from year-to-year. At 2000, the amount of investment in the agricultural sector reached 14% out of the total investments in Vietnam. Then, it extremely decreased to 7.5% in 2005, and falling down to 5% in 2015. It is caused by some factors such as the decline in investment, the lack of capitals to implement large-scale projects, the lack of network to reach the market, the low value-added on agricultural products, deficiency in applying science and technology, and the ineffective post-harvest

crops (Vietnamnet, 2015b; Tuoitrenews, 2015). Nowadays, many large companies were briefly interested in investing in the agricultural sector, such as real Vingroup that main activities are in industrial sector and the real estate business is now interested in investing in organic vegetable farming. However, many companies pull back their investment from agricultural sector and move into the service sector because it can provide greater profit. Many companies said that the agricultural sector becomes less attractive because it takes a long time and huge capital, as well as the difficulty of predicting various risks such as disease, climate, environmental problems and social issues.

### **Foreign Direct Investment in Vietnam**

In 2014, there were 512 Foreign Direct Investments (FDIs) in the agricultural sector with a value of \$ 3.34 trillion, or about 3.06% of the total FDI in Vietnam (Vietnamnet, 2015c). Most investors now come from developing countries such as Thailand, Taiwan, and Indonesia, while the developed countries like USA and Japan showed only little interest in the agricultural sector (Tuoitrenews, 2015). Nevertheless, the USA and Japan's investment in the agricultural sector produces a real change to improve the quality of Vietnam's agricultural commodities.

There are several foreign companies that invest in the agricultural sector in Vietnam. Dupont, from the USA, has over 20 years investing in Vietnam. During this time, Dupont introduced a farming systems that is high-technology and environmentally friendly, particularly for rice farming. The company also created a model of large-scale rice agriculture in the province of Thanh Hoa and also established a training center for agricultural development in Can Tho University (Vietnamnet, 2015a).

From Asia, the Japanese-owned foreign companies also registered to invest in the agricultural sector of Vietnam. Based on interviews with researchers from RCRD-An Giang University is known that Japan is the

only foreign country that has investors in the agricultural sector in An Giang province. The company is collaborating with local companies, the An Giang Import-Export Company (Angimex) and formed Angimex-Kitoku located in Chau Doc (An Giang Trade and Investment Promotion Center-ATIP, 2011).

There are several benefits from that collaboration, especially for farmers. First, the contract farming system implemented by Angimex-Kitoku provides all agricultural inputs (seeds, pesticides, and organic fertilizers) as well as agricultural techniques to Vietnam's rice farmers. Moreover, the agricultural inputs that are imported from Japan could be purchased by farmers with cheap price, and also provides a farming technique that is simple and require less effort. Second, Angimex-Kitoku guarantees to purchase from the farmer with a high price, so the farmers get more profits from this collaboration.

The success of Angimex-Kitoku increased optimism from other foreign companies to invest in the agricultural sector in Vietnam, especially from Japan. There are several Japanese companies investing in Vietnam since the beginning of 2015, such as Showa Denko that invested in pesticide-free vegetables and introduced a modern agricultural system in Ha Nam Province. There are also ISE Food (chicken farms in Ho Chi Minh City) and the Japan International Co-operation Agency (JICA) (classifying agricultural production in Lam Dong Province, Central Vietnam) (Lien, 2015). The cooperation encouraged Vietnam in producing agricultural commodities with high quality, and helped the Vietnamese agricultural commodities to enter international markets, particularly Japan. It helped agricultural commodities from Vietnam to meet high quality and safety standards of the Japanese market (Lien, 2015).

To attract foreign investors, the Vietnamese government is currently preparing and finalizing a decree which covers all aspects of agricultural sector from input supply, production to post-harvest processing. In addition, the government provides more incentives for investors, including



tax cuts and the cost of land. The government hopes that through this strategy, Vietnam can improve the quality of its products with high added value (Vietnamnet, 2015c).

## CONCLUSION

Agricultural sector is a priority in the ASEAN Economic Community (AEC). As an economic cooperation, AEC provides a large market opportunity in agricultural commodities and also to invest in the sector. However, competition in the sector could also increase because similarity of agricultural commodities from the ASEAN countries. Therefore, in order to compete in the ASEAN free market, it is required not only to produce in large quantities, but also maintain the quality of its output.

In the past decade, Vietnam has been developed into one of important producers in international agricultural market. In fact, Vietnam shows its superiority in exporting agricultural commodities, such as rice, coffee and cashew nuts. Nonetheless, Vietnam agricultural competitiveness in the international market is still unstable, and in recent years its exports value is declining. Its competitiveness is declining because of its low quality of the agricultural products. Excessive use of fertilizer and pesticides resulted in the products do not meet product safety standards. In addition, farmers are still using low post-harvest technology that make the level of damage to crops is quite high. This resulted in low prices of Vietnam's agricultural commodities in the international market, though its exports tend to be high.

Vietnam's efforts in improving the competitiveness of their agricultural commodities are facing some constraints, especially related to agricultural labor factor. First, the number of labor in the agricultural sector has declined from year to year. The decline is caused by the shift of agricultural labor into the industrial and the service sectors. Second, labors in agricultural now mainly consist of a group of old people with low level of education. It implies to the ability and

the speed in implementing the modernization of agriculture became low. Third, increasing number of women in agriculture to cover the void left by men. However, the low productivity of women labor will also make the emergence of new problems in the agricultural sector of Vietnam. Fourth, the success of the government and related agencies in creating a program to accelerate the modernization of agriculture also faces obstacles in the form of the reluctance of farmers to apply to the agricultural production process.

Many programs and policies have been implemented by Vietnam in improving the competitiveness of agriculture long before the AEC is fully implemented. The programs were implemented aimed at overcoming the problems of safety and quality of agricultural products due to the excessive use of agricultural inputs. In the 1990s, the government began to implement the program of No Early Spray Campaign, continues with 3 Reduction 3 Gain and most complex that is 1 Must Do 5 Reductions. In addition, the government implemented a model of public-private partnership cooperation in bridging the problems related to capital and market access for farmers, as well as ensuring the sustainability of inputs for the company/industry. Meanwhile, the growing momentum of international cooperation activities (including AEC, TPP, etc.) also became strategic step for Vietnam to attract foreign investors into the agricultural sectors. The Vietnamese government is trying to improve its performance by making a formal regulatory investment framework and to provide various incentives for potential investors in the agricultural sectors.

## ACKNOWLEDGEMENTS

The author expressed many thanks to the research coordinator of the research on 'The Competitiveness of The Agricultural Sector in Vietnam,' Mrs. Mayasuri Presilla, M.A., and also Mrs. Rucianawati, S.S., M. Hum. for the opportunity to write this research summary. Thanks also to all those who have helped and the



relevant agencies that have provided information, data, and previous studies that are important as source of references in this paper.

## REFERENCES

- Alvarez-Cuadrado, F., & Poschke, M. (2011). Structural change out of agriculture: Labor push versus labor pull. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 3(3), 127–158. <http://doi.org/10.1257/mac.3.3.127>.
- Asian Development Bank (ADB). (2013). Key indicators for Asia and the Pacific 2014. Retrieved from [www.adb.org/statistics](http://www.adb.org/statistics).
- An Giang Trade and Investment Promotion Center-ATIP, 2011. “Japanese rice changes farmers’ lives in An Giang”. Retrieved May 18, 2015, from [http://atpic.angiang.gov.vn/wps/portal!/ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9SSzPy8xBz9CP0os3j3oBBLczdTEwP\\_ICdnA0\\_fAPcAowAj4xBXU\\_2CbEdFALS hrsk!/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/atpic/angiangtradeinvestm ntpromotioncenter/investment+incentives/ japanese+rice+changes](http://atpic.angiang.gov.vn/wps/portal!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9SSzPy8xBz9CP0os3j3oBBLczdTEwP_ICdnA0_fAPcAowAj4xBXU_2CbEdFALS hrsk!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/atpic/angiangtradeinvestm ntpromotioncenter/investment+incentives/ japanese+rice+changes).
- Baskoro, Arya. 2014. “Peluang, tantangan, dan risiko bagi Indonesia dengan adanya Masyarakat Ekonomi ASEAN”. Retrieved January 21, 2015, from <http://www.crmsindonesia.org/node/624>.
- Chiang, Y., Hannum, E. C., & Kao, G. (2013). *It’s not just about the money : Motivations for Youth Migration in Rural China it’s not just about the money : Motivations for Youth Migration in rural*.
- Diglio, S. and Siddivo, Marisa. 1998. “Agricultural Policy and Modernization of Rural Areas in Vietnam”. *AION*, 58/3-4.
- Dlamini, B. P., Kirsten, J. F., & Masuku, M. B. (2014). Factors affecting the competitiveness of the agribusiness sector in Swaziland. *Journal of Agricultural Studies*, 2(1), 61–72. <http://doi.org/10.5296/jas.v2i1.4775>.
- Heong, K.L., Escalada, M.M., Huan, N.H., Chien, H.V. and Quynh, P.V. 2010. “Scaling out communication to rural farmers: Lesson from the “Three Reductions, Three Gains” campaign in Vietnam”. In *Research to Impact: Case Studies for Natural Resources Management for Irrigated Rice in Asia*. F.G. Palis, G.R. Singleton, M.C. Casimero, B. Hardy. The Phillippines: International Rice Research Institute. pp. 207-220.
- Hoa, N., & Grote, U. (2004). *Agricultural policies in Vietnam: Producer support estimates, 1986-2002* (MTID Discussion Paper No. 79 No. 93). Washington D.C. Retrieved from <http://ideas.repec.org/p/fpr/mtiddp/79.html>.
- Huan, N.H., An, N.H., Pha, D.N, Escalada, M. M. and, & Heong, K. L. (2009). Rapid adoption of “Three reductions” in An Giang province, Vietnam. Retrieved June 27, 2015, from <https://devcompage.com/2009/02/28/rapid-adoption-of-three-reductions-in-an-giang-province-vietnam/>.
- Hue, Vuong Dinh. (2014). “Current restructure of Vietnamese agriculture”. Retrieved June 27, 2015 from <http://english.tapchicongsan.org.vn/Home/Socialist-oriented-Market-Economy/2014/407/Current-restructure-of-Vietnamese-agriculture.aspx>.
- IRRI, 2014a. ”1 must do, 5 reductions plus laser leveling”. Retrieved May 18, 2015, from <http://corigap.irri.org/countries/vietnam/activities-in-vietnam>.
- ,2014b. “1 must do 5 reductions”. Retrieved May 18, 2015, from <http://corigap.irri.org/countries/vietnam/activities-in-vietnam/1-must-do-5-reductions>.
- Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2014. “Peluang dan tantang Indonesia pada ASEAN Economic Community 2015”. Retrieved January 23, 2015, from [http://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7911](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=7911).
- Lien, Hong. 2015. “Farming Foreign Agri-Investments”. Retrieved June 27, 2015 from <http://www.vir.com.vn/farming-foreign-agri-investments.html>.

- Ngai, N. V. (2015, June 11). Interview with Prof. Nguyen Van Ngai (Nong Lam University, Ho Chi Minh City). (M. Presilla and Rucianawati, Interviewer).
- Phong, M. L. (2015, June 8). Interview with Mr. Le Thanh Phong and Trang Thi Duyen (Research Center for Rural Development, An Giang University). (M. Presilla and Rucianawati, Interviewer).
- Shinoj, P., & Mathur, V. C. (2008). Comparative Advantage of India in Agricultural Exports vis-à-vis Asia : A Post-reforms Analysis. *Agricultural Economics Research Review*, 21(June), 60–66.
- Thang, 2014. “Overview of agricultural policies in Vietnam”. Retrieved July 15, 2015, from [http://ap.fftc.agnet.org/ap\\_db.php?id=195&print=1](http://ap.fftc.agnet.org/ap_db.php?id=195&print=1)
- Timmer, C. P. (2001). Agriculture and economic growth in Vietnam conference on Vietnam in 2001 : Prospects for Economic and Social Progress Agriculture And Economic Growth In Vietnam. The Kenney Auditorium, Washington, D.C. November 16-17, 2000.
- Trach, N. X. (2009). Agricultural Modernization in Conjunction with Rural Development in Vietnam. *Science Journal*, 37, 89–95.
- Tuoitrenews, 2015. “Only 1% of Vietnamese enterprises investing in agriculture: Ministry”. Retrieved November 15, 2015, from <http://tuoitrenews.vn/business/28995/only-1-vietnamese-enterprises-are-investing-in-agriculture-ministry>.
- Vietnamnet, 2015a. “Vietnamese PM encourages US investment in agriculture”. Retrieved on November 15, 2015, from <http://english.vietnamnet.vn/fms/government/131149/vietnamese-pm-encourages-us-investment-in-agriculture.html>.
- , 2015b. “Farming investment remains inadequate”. Retrieved November 15, 2015, from (<http://english.vietnamnet.vn/fms/business/135148/farming-investment-remains-inadequate.html>).
- , 2015c. “Vietnam to promote agriculture investment”. Retrieved November 15, 2015, from (<http://english.vietnamnet.vn/fms/business/148413/vietnam-to-promote-agriculture-investment.html>).
- Xuan, Vo-Tong. (2005). “Changing the life of Vietnamese farmers”. Presented on Derek Tribe Award 2005 Presentation, November, 25th, Canberra, Australia. Retrieved June 21, 2015, from <http://www.crawfordfund.org/wp-content/uploads/2014/03/xuan-Changing-the-Life-Vietnamese-Farmers.pdf>.



## TINJAUAN BUKU

### KESUSASTRAAN TIONGKOK DARI MASA KE MASA

#### CHINESE CULTURE: LITERATURE

Li Chunyu: Beijing: Tiongkok Intercontinental Press, 2014 + 233 hlm.<sup>1</sup>

**Wabilia Husnah**

*Pusat Penelitian Sumber Daya Regional-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

*E-mail: wabilia\_husnah@yahoo.com*

#### PENDAHULUAN

*Chinese Culture: Literature* merupakan versi Inggris dari buku berjudul 中国文化·文学; *Zhōngguó wénhuà•wénxué*. Buku karya Li Chunyu ini merupakan buku yang sangat berguna untuk bisa memahami kesusastaan Tiongkok, baik klasik, modern hingga kontemporer. Secara singkat, buku yang diterbitkan pada tahun 2014 ini memperkenalkan perkembangan kesusastaan Tiongkok dari masa ke masa. Dalam buku setebal 233 halaman ini Li Chunyu menampilkan beberapa penulis terkenal pada setiap masa di Tiongkok, serta beberapa contoh karya fenomenal mereka dan analisis penulis mengenai karya-karya tersebut. Dari karya-karya mereka inilah pembaca tidak hanya mendapatkan pengetahuan mengenai perkembangan sastra Tiongkok, namun juga bisa memahami faktor eksternal dan internal dari penciptaan karya-karya tersebut, mulai dari kondisi politik dan ekonomi Tiongkok hingga kondisi batin penulis.

Selama 3.000 tahun, kesusastaan di Tiongkok terus berkembang. Dalam bukunya, Li Chunyu membagi kesusastaan Tiongkok ke dalam tiga periode, yakni kesusastaan Tiongkok klasik, kesusastaan Tiongkok modern, dan kesusastaan Tiongkok kontemporer. Dalam setiap periode tersebut, kesusastaan Tiongkok

memiliki kekhasan dan posisi yang berbeda di tengah masyarakat. Kesusastaan, bagi penduduk Tiongkok merupakan elemen penting yang tidak dapat dilepaskan dari kehidupan mereka. Kesusastaan telah berkembang di Tiongkok, mengakar dalam jiwa penduduk Tiongkok, dan menciptakan identitas budaya bangsa Tiongkok. Peran kesusastaan semakin kuat pada awal abad ke-20. Ia telah bertransformasi menjadi alat untuk menunjukkan peningkatan status Tiongkok di dunia internasional.

#### KESUSASTRAAN TIONGKOK KLASIK

Kesusastaan Tiongkok klasik banyak dipengaruhi oleh Konfusianisme, Budhisme, dan Taoisme. (Li, 2014, 14) Konten dari kesusastaan ini lebih banyak mengekspresikan emosi melalui simbol-simbol, idiom, dan permainan kata-kata. Bahasa yang banyak digunakan pada masa ini adalah bahasa Tiongkok klasik yang elegan, sederhana, singkat dan berbeda dengan bahasa sehari-hari. Hal inilah yang memperindah kesusastaan Tiongkok klasik. Pada masa ini, puisi, esai, novel, dan drama adalah *genre* yang paling berkembang. Di antara semua *genre* tersebut, puisi dan esai memegang peranan yang sangat penting, bahkan kemampuan menulis

<sup>1</sup> Terimakasih kepada Dr. Cahyo Pamungkas, Peneliti Madya bidang Sosiologi Puslit. Sumber Daya Regional-LIPI yang telah memberikan saran dan masukan dalam penulisan tinjauan buku ini

puisi ataupun menulis artikel menjadi barometer penerimaan pegawai melalui ujian negara. Sementara novel dan drama menjadi karya-karya sastra informal yang memiliki derajat yang rendah dalam sastra Tiongkok klasik.

Salah satu esai yang sangat terkenal pada masa Tiongkok klasik adalah Kitab Analek Konfusius. Kitab ini berisi seluruh perkataan yang diajarkan oleh Konfusius, yang mengajarkan sistem politik, standar moral, dan pendidikan etika. Kata-kata yang digunakan dalam kitab ini cenderung datar, implisit, dan kaya makna, dengan menggunakan gaya penulisan tanya jawab. Dogma dan pandangan Konfusius tersebut kemudian menjadi dominan dalam masyarakat Tiongkok dan menjadi dasar ideologi untuk aturan dalam mengontrol masyarakat. (Xu, 2007, 93) Selain itu, ada juga catatan sejarah karya Sima Qian, yang berisi biografi keluarga kerajaan, biografi penguasa-penguasa, biografi orang-orang terkenal, serta tabel kronologi kejadian-kejadian penting dan tabel kronologi orang-orang penting yang ditulis secara sangat subjektif tanpa menilai baik dan buruknya seseorang.

Sementara itu, puisi pada masa Tiongkok klasik tumbuh subur bagaikan jamur di musim penghujan. Setiap daerah memiliki ciri khas masing-masing dalam pembuatan puisi. Periode yang berbeda pun menghasilkan puisi dengan karakteristik yang berbeda pula. Misalnya, puisi dinasti Tang (618-907 M) bersifat lebih emosional ketimbang puisi Ci pada dinasti Song (960–1279 M) yang lebih rasional. Li Bai dan Du Fu adalah dua pujangga paling terkenal yang banyak menulis puisi pada masa Tiongkok klasik. Puisi karya Li Bai bersifat bebas, romantik, dan memiliki emosional yang dalam dan berwarna. Sementara puisi-puisi Dufu, lebih banyak menampilkan situasi politik dan mengkritik dengan tajam.

Dibandingkan dengan esai dan puisi, drama di Tiongkok cenderung terlambat berkembang. Ia baru muncul pada dinasti Song dan Yuan (abad 12). Drama di Tiongkok berkembang seiring dengan pergantian dinasti. Pada masa dinasti Song, pemerintahan memindahkan pusat

pemerintahannya ke daerah Hangzhou di selatan, sehingga kemudian drama yang muncul pada masa pemerintahan dinasti Song dikenal dengan nama drama selatan. Salah satu drama selatan yang terkenal adalah *The Injustice to Dou E* karya Guan Hanqingyan, yang menggambarkan kegelapan dan ketidakadilan pada dinasti Yuan, serta mengkritik moral dan kebiasaan hidup sistem feodal. Pada masa dinasti Yuan, drama cenderung bersifat puitis. Salah satu drama yang terkenal adalah *Romance of the West Chamber* karya Wang Shifu, yang berusaha menampilkan kode etik feodal dan kisah mengenai kesulitan dalam kebebasan menikah. Sementara, pada masa dinasti Ming dan Qing cerita yang banyak diangkat adalah kisah-kisah legenda. Drama pada masa ini lebih kompleks dan skripnya lebih panjang daripada drama terdahulu. Tidak mengherankan, karena biasanya drama pada masa dinasti Ming dan Qing ditulis oleh para sarjana, seperti seorang cerdik cendikia bernama Tang Xianzu yang mengarang *The Peony Pavilion*.

Novel menjadi hal yang tidak bisa dipisahkan dari perkembangan kesusastraan Tiongkok klasik. Novel berkembang di Tiongkok diawali dari orang-orang Tang (618-907 M) yang mulai terbiasa untuk menulis novel, termasuk legenda dinasti Tang. Kemudian, muncul naskah-naskah dongeng dari para pendongeng pada dinasti Song dan novel-novel tertulis pada dinasti Ming (1368–1644 M). Selanjutnya, muncul novel berdasarkan babak-babak pada dinasti Ming (1368–1644 M) dan Qing (1644–1911 M), seperti novel sejarah berjudul *Romance of the Three Kingdoms*, novel legenda patriotik berjudul *Water Margin*, novel fantasi mengenai Tuhan dan setan berjudul *Journey to the West* dan *Dream of the Red Chamber* yang membawa novel ke masa kejayaan. Novel-novel ini biasanya ditulis dengan gaya bahasa campuran antara klasik dan bahasa sehari-hari, karena target pembacanya adalah rakyat biasa. Novel hantu romantik baru muncul pada abad 17, yang menampilkan cerita-cerita tentang arwah, monster, hantu, dan goblin. Novel dengan *genre* ini secara tersirat menceritakan realita gelap dari kehidupan masyarakat feodal,



serta merefleksikan kekejaman pegawai yang korupsi, ketidakadilan hukum dan orang-orang yang tiran.

Sastra Tiongkok klasik diakhiri dengan Gerakan 4 Mei 1919. Sastra Tiongkok kemudian melangkah ke era modern. Sastra modern diawali dengan Revolusi Budaya (Revolusi Sastra) pada sekitar 1917 dan berakhir dengan didirikannya RRC pada 1949.

## **KESUSASTRAAN TIONGKOK MODERN**

Sastra Tiongkok modern berkembang sekitar tahun 1917 dan berakhir pada saat berdirinya Republik Rakyat Tiongkok pada 1949, diawali dengan kemunculan berbagai kelompok sastrawan untuk menuntut Revolusi Sastra. Pada 1917, Hu Shi dan Chen Duxiu mempublikasikan *some modest proposals for the reform of literature* dan *on literary revolution* yang menandai gerakan Revolusi Sastra.

Ciri khas sastra modern adalah meskipun sudah memiliki gaya sastra yang modern, tapi tidak bisa benar-benar melepaskan diri dari gaya sastra klasik. Selain itu, sastra modern banyak dipengaruhi oleh sastra asing. Karya sastra Tiongkok modern mulai menampilkan sisi-sisi ideologi, misalnya tidak hanya menampilkan kondisi rakyat jelata di era masyarakat semi-kolonial dan semi-feodal, akan tetapi juga menjelaskan bagaimana bentuk perlawanan mereka. Setiap karya sastra pada masa Tiongkok modern selalu memiliki misi tertentu. Pada masa perang Jepang, sastra dijadikan sebagai alat untuk mengembangkan nilai-nilai untuk menyelamatkan negara. Pada masa Mao Zedong, karya-karya sastra yang ditampilkan adalah mengenai buruh, petani, dan tentara. Sementara, pada masa Kuomintang, tema-tema sastra lebih mengarah pada demokrasi dan penentangan terhadap penindasan. .

Pengarang yang sangat produktif pada masa sastra modern salah satunya adalah Lu Xun. Ciri khas novel karya Lu Xun adalah usahanya untuk meningkatkan semangat nasionalisme,

serta mereformasi kondisi mental orang-orang Tiongkok. Hal ini dilatarbelakangi oleh anggapan Lu Xun bahwa menyembuhkan penyakit mental orang-orang Tiongkok lebih penting daripada penyakit fisik. Mengenai puisi, gaya puisi yang dihasilkan pada masa Tiongkok modern berubah dari gaya puisi lama yang berirama menjadi bersifat lebih bebas. Karya sastra yang mendapat perhatian khalayak ramai pada saat itu adalah karya-karya pengarang seperti Guo Moruo, Ai Qing dan Mu Dan.

## **KESUSASTRAAN TIONGKOK KONTEMPORER**

Tahun 1949 menjadi gerbang masuk kesusastraan Tiongkok ke dunia baru, dunia kontemporer. Sastra Tiongkok kontemporer bersifat lebih kompleks dan semakin dekat dengan kehidupan sosial dan mulai terbuka dengan dunia luar, hal yang tidak pernah terjadi sebelumnya. Euforia kemenangan sosialis pada tahun-tahun pertama pasca berdirinya Republik Rakyat Tiongkok tahun 1949, terasa hingga ke karya sastra yang muncul pada saat itu. Sebagian besar karya sastra pada masa itu menampilkan semangat sosialis yang membara.

Revolusi Budaya (无产阶级文化大革命; wú chǎn jiē jí wén huà dà gé míng atau yang sering disingkat 文化大革命; wén huà dà gé míng), yang terjadi antara tahun 1966 hingga 1976 tidak ayal turut mempengaruhi karya sastra yang lahir. Pada masa ini, terjadi goncangan sosial, yang menimbulkan masalah bagi sastra. Para sastrawan mengalami masa kelam pada saat itu, karena sulit untuk mengemukakan pendapat.

Pada akhir tahun 1970, Tiongkok mengakhiri kekacauan yang diakibatkan oleh Revolusi Budaya dan memulai mengimplementasikan kebijakan reformasi dan keterbukaan. Keterbukaan dalam dimensi sosial juga berpengaruh pada kebebasan dalam kreasi sastra. Reformasi pada akhirnya membuat semakin terbukanya kebebasan berekspresi dalam karya sastra. Sastra kontemporer menjadi lebih bersifat bebas dan mulai melepaskan diri dari anggapan bahwa sastra

harus dijadikan sebagai alat politik pemerintah. Sejak 1977, sastra menjadi lebih bebas dan beraneka ragam, dengan adanya emansipasi ideologi dan perkembangan sosial di akhir Revolusi Budaya dan permulaan Reformasi dan Keterbukaan pada 1978. Kesusastran Tiongkok resmi dinyatakan bebas dalam *Third Plenary Session of the 11<sup>th</sup> Central Committee of the CPC* pada 1978, dan diperkuat dengan pernyataan Deng Xiaoping dalam pidatonya pada *Fourth Congress of National Chinese Literary and Art Workers*, yang mendorong emansipasi dalam produktivitas sastra dan seni (Zhan, 2013, 45).

Kesusastran Tiongkok kontemporer berkembang dengan banyaknya sastrawan berani yang menghasilkan buah karyanya pada masa kini. Enam generasi penulis, mulai dari tahun 1930an hingga 1980an aktif menulis dalam kesusastran kontemporer, yang kemudian disebut dengan istilah “enam generasi tinggal di bawah satu atap”. (Xuemei, 2014, 83) Salah satu novelis terkenal Tiongkok adalah Mo Yan, yang memenangkan hadiah nobel di bidang sastra pada 11 Oktober 2012. Inilah untuk pertama kalinya Tiongkok mendapatkan nobel. Novel karya Mo Yan bersifat realisme halusinasi yang menggabungkan antara cerita *folklore*, sejarah, dan kehidupan nyata.

Dengan masuknya Tiongkok ke dalam ekonomi pasar yang sosialis sejak 1996, perkembangan ekonomi, globalisasi, ilmu pengetahuan dan teknologi yang terus berkembang, budaya konsumen yang meningkat, alat-alat elektronik yang semakin populer yang menunjang kehidupan masyarakat, mempengaruhi pula pola hidup masyarakat Tiongkok. Pemuda-pemudi Tiongkok menjadi memiliki karakteristik yang tidak ada batasan, menikmati kondisi hidup yang nyaman dan memiliki pengalaman hidup yang sederhana. Hal tersebut pun turut mempengaruhi kesusastran Tiongkok. Sejak tahun 1996 hingga kini, karya sastra Tiongkok menjadi memiliki nuansa kebebasan serta banyak menampilkan kehidupan sehari-hari yang sederhana dan kondisi hidup yang menyenangkan.

Kemudahan akses informasi, salah satunya melalui internet, turut memunculkan sastra

internet pada tahun-tahun belakangan. Para pengarang menerbitkan karya mereka di internet, di blog, forum, bulletin, dan *website* khusus. Karena terbukanya kebebasan untuk menerbitkan karya sastra di internet, pengarang-pengarang novel tumbuh subur. Namun, hal ini pun memiliki sisi negatif. Karena kebebasannya, banyak karya sastra yang diterbitkan di internet memiliki kualitas yang kurang baik dan bahkan cenderung bersifat vulgar.

## **KESUSASTRAAN TIONGKOK: PERAHU YANG DITIUP ANGIN**

Kesusastran Tiongkok telah melalui waktu yang tidak sebentar, lebih dari tiga millennium. Selama masa yang panjang itu, telah muncul karya sastra yang tidak terhitung jumlahnya. Setiap karya sastra tidak terlepas dari pengaruh budaya dan kondisi sosial politik saat karya tersebut muncul dan berkembang, sehingga tidak mengherankan bila satu *genre* tertentu lebih berkembang pada era tertentu dan *genre* lain berkembang pada era selanjutnya (Kern, 2011, 159).

Nilai suatu karya sastra dalam hidup bisa dibagi kedalam tiga level, yakni pelepasan, hiburan, dan realisasi diri (Yin, 2008, 180). Sastra menjadi salah satu cara bagi masyarakat Tiongkok untuk melakukan ketiganya. Melalui sastra, masyarakat Tiongkok melepaskan diri dari kondisi hidup yang tertekan akibat kondisi sosial politik. Sastra pun bisa menjadi hiburan di tengah kepenatan hidup. Misalnya saja, pada masa Dinasti Tang, membuat puisi adalah suatu bentuk hiburan yang menyenangkan yang bisa mengekspresikan perasaan mereka (Yin, 2008, 180). Menulis karya sastra merupakan bentuk realisasi diri masyarakat Tiongkok, karena sulitnya mereka mendapatkan akses untuk menyatakan pendapat, kecuali melalui karya sastra. Sehingga, setiap kisah dalam karya sastra selalu diangkat dari kehidupan masyarakat Tiongkok itu sendiri (Wuryandari, 2006, 170). Maka tidak heran bila dari masa ke masa, kesusastran di Tiongkok selalu memiliki nilai tawar yang tinggi di mata masyarakatnya. Ia tidak bisa dilepaskan dari kehidupan masyarakat

Tiongkok, bahkan tidak berlebihan bila sastra Tiongkok dianggap telah menjadi roh dari setiap masyarakat Tiongkok.

Perubahan karakteristik kesusastraan di setiap masa, tidak bisa dilepaskan dari kondisi politik yang terjadi. Kondisi politik yang aman akan menciptakan karya sastra yang damai, sementara kegaduhan politik tak ayal sering menelurkan karya sastra yang gaduh. Karya sastra pun akan berubah mengikuti kebijakan yang dijalankan pemerintah. Dengan sasaran tertentu yang diselipkan di dalamnya secara intrinsik maupun ekstrinsik, karya sastra di Tiongkok adalah suatu “perahu” yang bisa berubah haluan mengikuti arah angin, terkadang membawa penikmatnya menuruti kehendak pemerintah, terkadang mengajak mereka memberontak menentang pemerintah.

## PENUTUP

Merangkum lika-liku perkembangan kesusastraan Tiongkok memang bukanlah merupakan perkara yang mudah. Ia memiliki sejarah yang kompleks, berhubungan tidak hanya dengan karya dan pengarangnya, namun juga berkaitan erat dengan kondisi sosial politik, latar belakang penulis, kebijakan pemerintah, dan lain sebagainya. Meskipun demikian, buku ini cukup berhasil mengklasifikasikan dengan sangat baik sastra yang muncul dari masa ke masa, sastrawan yang populer, serta karya-karya sastranya.

Satu hal yang menarik dari buku ini adalah sastra ditampilkan sebagai alat untuk mengenal masyarakat dari suatu masa. Melalui kesusastraan Tiongkok, bisa belajar memahami masyarakat Tiongkok, mulai dari sejarah, kondisi politik, kondisi ekonomi, pemikiran, cita-cita, dan lain sebagainya. Keistimewaan lain buku ini adalah, pembaca bisa merasakan keindahan dan kehebatan sastra Tiongkok. Bagaimana karya sastra Tiongkok bisa begitu indah diramu untuk mengungkapkan segala isi hati dan maksud penulis, bahkan bisa digunakan sebagai alat propaganda pemerintah, begitu jelas tergambar dalam buku ini.

Sayangnya, keindahan kesusastraan Tiongkok yang digambarkan tidak diikuti dengan gambaran jelas masa-masa kelam kesusastraan Tiongkok. Hal-hal yang ditampilkan dalam buku ini melulu adalah mengenai masa-masa indah saat kesusastraan Tiongkok dipuja dan sukses menyampaikan pesannya. Padahal, kesusastraan Tiongkok tidak selalu berada di zaman kejayaan. Cendekiawan dan sastrawan Tiongkok pernah mengalami penyiksaan dan diasingkan ke daerah pedesaan karena dianggap terlalu pedas mengkritik dan anti pemerintah, sebagai buah dari slogan yang diutarakan Mao Zedong pada 1956: “Biarkan seratus bunga berkembang dan seratus pikiran yang berbeda-beda bersaing.” Kenyataan pahit ini terlihat samar, bila tidak mau dikatakan “cenderung ditutup-tutupi” dalam buku ini. Maka, sepatutnya buku ini dibaca dengan sangat bijak, tidak hanya menggunakan buku ini sebagai bahan referensi namun harus membandingkannya dengan sumber referensi lain.

## PUSTAKA ACUAN

- Kern, M & Hegel, R.E. (2001). *A history of Chinese literature*. New York: Columbia University Press.
- Wuryandari, N.W. (2006). Kesusastraan kontemporer Cina: kontemporeritas dan kebijakan Pemerintah. *Wacana* Vol. 8 NO. 2.
- Xu, Yuanxiang. (2007). *Confucius: a philosopher for the ages*. Beijing: Tiongkok Intercontinental Press.
- Ouyang, Xuemei. (2014). *Contemporary Tiongkok's culture*. Beijing: Tiongkok Intercontinental Press.
- Yin, Jiang. (2008). Poetry as life. *Chinese Academy of Social Sciences Journal of Humanities*. Vol. 1 Hal. 169-196.
- Zhan, Shanqin. (2014). *Road to well-off society: cultural progress*. Beijing: Beijing Chinese Press.



## TENTANG PARA PENULIS

**Maretta Kartika Sari** adalah mahasiswa pascasarjana jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gajah Mada (UGM). Dapat dihubungi melalui *maretta.kartika.sari.@live.com*

**Amin Mudzakkir** adalah peneliti bidang Perkembangan Eropa pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional – LIPI. Dapat dihubungi melalui *amin.mudzakkir@gmail.com*

**Raden Mas Jerry Irawan** adalah dosen Hubungan Internasional dari Universitas Paramadina. Dapat dihubungi melalui *jerry\_indrawan18@yahoo.co.id*

**Erlita Tantri** adalah peneliti bidang Perkembangan Asia Pasifik pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional – LIPI. Dapat dihubungi melalui *erlita\_tantri13@yahoo.com*

**Sigit Ari Prasetyo** adalah peneliti pada Kementerian Luar Negeri Indonesia bidang *Policy Analysis and Development Agency*. Dapat dihubungi melalui *aris\_blueoceanyahoo.com*

**Angga Bagus Bismoko** adalah peneliti bidang Perkembangan Asia Tenggara pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional – LIPI. Dapat dihubungi melalui *angga.b.bismoko@gmail.com*

**Wabilia Husnah** adalah peneliti bidang Perkembangan Asia Pasifik pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional – LIPI. Dapat dihubungi melalui *wabilia\_husnah@yahoo.com*



