ATAS NAMA PEMBANGUNAN

BANK DUNIA DAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA



Kata Pengantar • Abdul Hakim G. Nusantara, S.H., LLM.

ELSAM

ATAS NAMA PEMBANGUNAN

KOLEKSI PERPUSTAKAAN
ELSAM

ATAS NAMA PEMBANGUNAN

BANK DUNIA DAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Kata Pengantar • Abdul Hakim G. Nusantara, S.H., LLM.

ELSAM

ATAS NAMA PEMBANGUNAN
Bank Dunia dan
Hak Asasi Manusia di Indonesia

Kajian Bersama
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
& Lawyer Committee for Human Rights

Cetakan pertama, Desember 1995

Gambar cover:
Cropping dari gambar-instalasi
tentang Kedung Ombo karya Dadang Christanto
Foto: Sarto Wahono

Penerbit:
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
Jl. Kp. Melayu Besar No. 44,
Jakarta Selatan, Telp. (021) 8296905,
Facs. 8353690, E-mail: ELSAM@Nusa.ov,id.

UCAPAN TERIMA KASIH

LAPORAN ini merupakan kajian bersama Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) berkedudukan di Jakarta dengan The Lawyers Committee for Human Rights (LCHR) yang berbasis di New York, USA. Disusun berdasarkan wawancara dan kajian berbagai literatur dan dokumen baik yang tersedia di Indonesia maupun di Amerika Serikat.

Tentu saja laporan ini berhasil dikerjakan berkat sentuhan tangan berbagai organisasi dan induvidu. Saat awal hingga akhir kami mempersiapkan laporan ini, kami telah menerima berbagai saran, masukan, dan bantuan dari mereka. Secara khusus, kami ingin mengucapkan terima kasih kepada International NGO Forum on Indonesian Development (INFID), Sidney Jones, Lori Udall, dan Arief Budiman. Begitu pula kepada sejumlah orang Indonesia lainnya yang telah memberikan waktunya kami wawancarai dan menyampaikan informasi-informasi berharga kepada kami, tetapi karena alasan keamanan mereka, kami tidak sebutkan nama mereka satu persatu di sini. Kapada mereka kami ucapkan terima kasih.

Akhirnya, kepada staff Bank Dunia, khususnya staf Country Departement III Wilayah Pasifik dan Asia Timur di Washington dan Kantor Perwakilan Jakarta, yang telah menunjukkan kerja sama yang baik dan sangat membantu kami dalam menyiapkan laporan ini, tidak lupa kami ucapkan terima kasih sebesarnya. Kami juga ingin menyampaikan terima kasih kami yang besar atas dukungan the Jhon Merck Fund dan the Moriah Foundation, yang telah memungkinkan studi ini dilakukan. ●

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
& the Lawyers Committee for Human Rights
June 1995

KATA PENGANTAR

ABDUL HAKIM G. NUSANTARA

(I)

UNTUK hampir tiga dasa warsa Bank Dunia telah memainkan peranan yang penting bagi pembangunan di Indonesia. Sejak masa awal pemerintah Orde Baru sampai sekarang Bank Dunia menjadi salah satu sumber pemberi pinjaman uang guna membiayai proyek-proyek pembangunan di Indonesia. Proyek-proyek pembangunan antara lain seperti, bendungan, irigasi, jalan, transmigrasi, renovasi wilayah perkotaan, perumahan, dan lain sebagainya dibiayai oleh dana dari Bank Dunia. Dana tersebut diberikan oleh Bank Dunia dalam bentuk pinjaman yang harus dibayar kembali oleh pemerintah Indonesia secara mencicil menurut jangka waktu yang telah disepakati.[1]

---

1. Bank Dunia ikut mendukung pembentukan Intergovernmental Group On Indonesia (IGGI) yaitu suatu konsorsium dari negara-negara Eropa, Ame-

Seperti diketahui, untuk kepentingan rehabilitasi dan pembangunan ekonomi Indonesia, pemerintah Orde Baru sejak awal berdirinya mencari dukungan ekonomi dari negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat dan Jepang. Untuk itu ditetapkan kebijakan ekonomi yang dapat meyakinkan negara-negara tersebut untuk memberikan bantuan dan menanamkan modalnya di Indonesia. Dalam suatu pertemuan di Tokyo tanggal 19-20 September 1966, yang dihadiri negara-negara Barat, yaitu Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman Barat, Italia, Belanda, Jepang, Australia, Selandia Baru, Kanada, Swiss dan Dana Moneter Internasional (IMF), pemerintah Indonesia membuat suatu pernyataan yang menyatakan, bahwa prioritas pembangunan akan diberikan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Pernyataan pemerintah Indonesia itu menjanjikan hal-hal sebagai berikut : (i) memperlancar operasi pasar yang ada dengan memberikan kesempatan berusaha yang sama kepada perusahaan negara maupun perusahaan asing; (ii)

---

rika, Jepang dan lembaga-lembaga multilateral seperti, Bank Dunia (World Bank), Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank) yang setiap tahunnya memberikan pinjaman uang kepada Indonesia. IGGI didirikan pada tahun 1967 dan pada tahun 1992 atas permintaan Indonesia IGGI dibubarkan oleh karena Indonesia tidak ingin bantuan luar negeri dikaitkan dengan hak asasi manusia. Tindakan pemerintah Indonesia itu dilakukan sebagai reaksi terhadap pemerintah Belanda yang membekukan bantuan keuangan kepada pemerintah Indonesia sehubungan dengan peristiwa pembunuhan massal masyarakat Timor-Timur di Santa Cruz, Dili. Setelah IGGI bubar pada tahun 1992 itu juga Bank Dunia membantu pemerintah Indonesia untuk mendirikan Consulative Group On Indonesia (CGI). Sampai saat ini Indonesia merupakan salah satu negara penerima pinjaman terbesar dana Bank Dunia. Hingga periode 30 Juni 1994 jumlah pinjaman Bank Dunia mencapai 21,3 trilyun dollar (lihat, Atas Nama Pembangunan, hal 33).

memulihkan keseimbangan antara pendapatan dan belanja pemerintah; (iii) Mengikuti kebijaksanaan manajemen ketat dalam hal kredit dan mata uang asing; (iv) membentuk hubungan ekonomi yang layak antara ekonomi dalam negeri dan internasional (dengan pembebasan transaksi devisa dan penyederhanaan tukar).[2]

Keikutsertaan Bank Dunia dalam membantu pemerintah Indonesia dalam membiayai program pembangunannya dengan sendirinya membuka peluang bagi lembaga keuangan multilateral itu untuk mempengaruhi kebijakan ekonomi Indonesia. Pengaruh Bank Dunia itu setidak-tidaknya dapat dilihat dari kesungguhan upaya pemerintah Indonesia untuk merumuskan dan menjalankan suatu kebijakan ekonomi yang sejalan dengan visi dan kebijakan ekonomi lembaga keuangan multilateral tersebut.

Bahwa Bank Dunia cukup berpengaruh pada kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah Indonesia adalah sesuatu yang tak terbantah. Kebijakan deregulasi yang terjadi di sektor-sektor perdagangan, investasi, dan industri walaupun acap dikatakan merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia sendiri. Namun tidak dapat disangkal bahwa kebijakan itu ditempuh sebagai ikhtiar untuk mengantisipasi kecenderungan ekonomi internasional, dan tentunya kebijakan Bank Dunia yang mendorong negara-negara peminjamnya untuk menempuh kebijakan ekonomi yang akan meningkatkan pendapatan ekspornya. Peningkatan pendapatan ekspor itu dengan sendirinya akan meningkatkan kemampuan negara-negara peminjam untuk membayar cicilan hutang dan bunganya.

---

2. Lihat Muhtar Mas'oed, Ekonomi dan Struktur Politik: *Orde Baru* 1966-1971, Jakarta, LP3ES, 1989, Hal 82-83.

Pengaruh Bank Dunia pada kebijakan ekonomi suatu negara pada suatu tahapan tertentu dapat membawa pengaruh pula di bidang politik dan sosial dari negara yang bersangkutan. Itu tidak berarti bahwa Bank Dunia secara langsung mempengaruhi kebijakan dan tindakan politik pemerintah suatu negara. Akan tetapi untuk menjalankan suatu kebijakan ekonomi tertentu seperti yang dikehendaki oleh Bank Dunia pemerintah suatu negara memerlukan mengambil langkah-langkah politik untuk menunjuang pelaksanaan kebijakan ekonomi tersebut. Langkah politik itu dapat berupa pembatasan hak-hak politik rakyat yang menurut pemerintah perlu dilakukan untuk mewujudkan suatu tertib politik yang stabil yang diperlukan untuk menunjang pembangunan ekonomi. Dari sini jelas bahwa kebijakan ekonomi sesungguhnya menimbulkan akibat-akibat politik. Dengan begitu, kebijakan ekonomi yang ditempuh oleh suatu negara yang ditetapkan karena saran atau karena dinasehatkan oleh Bank Dunia baik langsung maupun tidak langsung menimbulkan akibat-akibat politik.

(II)

Proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dengan dana pinjaman Bank Dunia tak dapat diingkari telah pula menimbulkan akibat-akibat sosial, politik, dan budaya, yaitu berupa dampak terhadap hak-hak sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Proyek tramsmigrasi yaitu pemindahan sejumlah besar penduduk dari daerah-daerah padat di Jawa dan Bali ke pulau-pulau Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya telah menimbulkan dampak negatip di bidang sosial, budaya, dan ekologi. Laporan Evaluasi Bank Dunia menemukan dampak negatip dari program trasmigrasi, antara lain penggundulan

hutan yang timbul sebagai akibat dari kegiatan *land-clearing* yang tidak mengindahkan keseimbangan ekologis, dan hilangnya sumberdaya ekonomi dan budaya dari penduduk asli (masyarakat adat atau *indigineous people*).

Hal serupa juga terjadi pembangunan proyek bendungan-bendungan besar. Proyek pembangunan waduk Kedung Ombo, Jawa Tengah telah menimbulkan akibat-akibat buruk pada penduduk setempat, antara lain, hilangnya lahan-lahan pertanian subur sebagai sumber mata pencaharian penduduk, pemukiman, dan lain sebagainya. Berbagai dampak buruk itu timbul oleh karena rakyat setempat tidak diikuti-sertakan dalam proses pengambilan keputusan yang berkenaan dengan perencanaan dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan tersebut. Dalam kasus pembangunan waduk Kedung Ombo penduduk setempat yang akan terkena proyek tidak pernah diajak konsultasi berkenaan dengan latar-belakang dan tujuan proyek tersebut. Mereka bahkan tidak diberikan informasi yang memadai berkenaan dengan proyek pembangunan waduk itu. Yang mereka ketahui adalah, bahwa mereka harus berkorban menyerahkan tanah mereka demi kepentingan pembangunan waduk tersebut. Rakyat yang terkena proyek Kedung Ombo dengan demikian menjadi sekedar obyek dari pembangunan.

Memang dalam suatu negeri yang sistem politiknya tertutup atau semi otoriter mustahil rakyat dapat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang berkenaan dengan alokasi penggunaan sumberdaya. Proses-proses pengambilan keputusan yang berkenaan dengan alokasi sumberdaya dalam suatu sistem politik yang tertutup biasanya dikontrol oleh hanya segelintir orang yang berada dalam kekuasaan. Sehingga proses pengambilan keputusan dan hasilnya acap tidak transparan, tidak accountable, dan hanya menguntung-

kan sekelompok kecil orang. Dalam kasus pembangunan Kedung Ombo keadaan menjadi semakin buruk karena sistem politik yang ada tidak memberikan tempat dan penghormatan yang sewajarnya bagi hak-hak asasi manusia, khususnya hak-hak sipil dan politik.

Dalam kasus pembangunan waduk Kedung Ombo rakyat setempat dilarang atau dihalang-halangi untuk menyampaikan pendapatnya berkenaan dengan pembangunan waduk dan penggunaan tanah yang mereka miliki atau kuasai. Rakyat telah pula dilarang untuk berkumpul. Demikian pula hak mereka atas informasi juga dibatasi. Sangat sedikit informasi yang diketahui rakyat berkenaan dengan pembangunan waduk tersebut. Yang lebih tragis terhadap rakyat yang berani mengemukakan pendapat kritisnya dikenakan intimidasi, penyiksaan, penangkapan, dan bahkan penahanan. Dalam keadaan dimana rakyat Kedung Ombo menolak untuk menyerahkan tanahnya itu pintu waduk dibuka sehingga air mengalir dan menenggelamkan tanah dan rumah Penduduk.

(III)

Walaupun sudah nyata bahwa proyek-proyek pembangunan yang dibiayai oleh dana pinjaman Bank Dunia menimbulkan akibat-akibat buruk pada hak-hak asasi manusia, yaitu hak-hak dasar dari rakyat yang terkena proyek, namun Bank Dunia sampai saat ini tetap menolak untuk mengkaitkan kebijakan bantuan pinjamannya dengan hak-hak asasi manusia, yaitu suatu kondisi atau syarat bagi perbaikan keadaan hak-hak asasi manusia dari negara penerima pinjaman. Hal itu disebabkan oleh karena Anggaran Dasar Pendirian Bank Dunia (Internasional Bank For Reconstruction And Development Articles Of Agreement) melarang Bank Dunia untuk

terlibat pada kegiatan politik. Pasal IV ayat 10 Anggaran Dasar Bank Dunia menyatakan:

> "The Bank and its officers shall not interfere in the political afair of any member nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purpose stated in Article".

Larangan bagi Bank Dunia untuk mencampuri masalah-masalah politik dari negara anggotanya inilah yang acap dijadikan alasan pejabat-pejabat Bank Dunia untuk tidak mengkaitkan hak asasi manusia dengan kebijakan pemberian pinjaman kepada negara-negara peminjam. Masalah-masalah hak asasi manusia antara lain seperti, penyiksaan, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, kontrol dan pembatasan hak untuk berkumpul, kebebasan pers, kebebasan berorganisasi dalam pandangan Bank Dunia semata-mata merupakan masalah yang timbul karena kebijakan politik domestik dari negara peminjam yang tidak tepat untuk dicampuri oleh lembaga internasional seperti Bank Dunia. Masalah-masalah hak asasi manusia seperti itu tidaklah relevan untuk dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan pemberian pinjaman kepada negara peminjam. Keputusan untuk memberikan pinjaman atau kredit kepada suatu negara peminjam semata-mata didasarkan pada pertimbangan ekonomi, yaitu apakah suatu negara peminjam menjalankan suatu kebijakan ekonomi yang akan memungkinkan negara tersebut sanggup membayar kembali hutang (bunga dan hutang pokoknya). Yang berarti suatu negara hanya mungkin memperoleh pinjaman dari Bank Dunia bila negara tersebut menjalankan ke-

bijaksanaan ekonomi yang sejalan dengan kebijakan Bank Dunia.

(IV)

Uraian di atas menunjukkan bahwa Bank Dunia telah memisahkan kebijakan ekonomi dari soal-soal politik. Suatu kebijakan dan pendekatan yang keliru dan dinilai oleh banyak pihak hipokrit. Kebijakan dan pendekatan seperti itu jelas tidak sesuai dengan kenyataan yang ada. Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa kebijakan ekonomi tidak mungkin dipisahkan dari urusan politik. Proses penetapan suatu kebijakan ekonomi jelas merupakan proses politik. Yang berarti proses pengambilan keputusan yang menetapkan suatu kebijakan ekonomi melibatkan sejumlah aktor-aktor politik yang berkepentingan terhadap terwujudnya kebijakan ekonomi tersebut.

Dalam konteks Indonesia kebijakan ekonomi yang termuat di dalam rencana pembangunan lima tahun ditetapkan dengan mengacu pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh sebuah lembaga politik tertinggi yang bernama MPR. Kebijakan ekonomi yang disusun dan ditetapkan oleh pemerintah mempertimbangkan kepentingan semua pihak, antara lain, pengusaha industri, pedagang besar, pedadang kecil, pengusaha tani, dan lain sebagainya. Adalah jelas dalam suatu proses politik kelompok-kelompok sosial dominan seperti, pengusaha besar yang mempunyai akses langsung ke pusat keuasaan politik itulah yang berpengaruh pada proses penetapan kebijakan ekonomi.

Dengan demikian penetapan kebijakan ekonomi hakekatnya merupakan keputusan politik yang sebagaimana diuraikan dimuka membawa pula akibat-akibat politik. Sampai disini kita

melihat sifat hipokrit dari lembaga multilateral yang bernama Bank Dunia. Pada satu sisi anggaran dasar pendirian Bank Dunia melarang lembaga keuangan itu dan para pegawainya untuk terlibat dalam kegiatan politik atau mencampuri urusan politik dalam negeri negara-negara peminjam, sembari menegaskan bahwa *hanya pertimbangan ekonomi yang mendasari keputusan pemberian pinjaman*, pada sisi yang lain Bank Dunia dan para pejabatnya sangat mengetahui, bahwa kebijakan ekonomi atau advis ekonomi yang didesakkan oleh Bank Dunia kepada negara-negara peminjam membawa konsekuensi politik. Dengan perkataan lain mencampuri urusan ekonomi negara-negara peminjam Bank Dunia baik langsung maupun tidak langsung telah mencampuri urusan politik domestik negara-negara tersebut.

Maka adalah wajar jika Bank Dunia dituntut oleh banyak pihak, terutama organisasi-organisasi advokasi hak asasi manusia untuk memperhatikan kondisi hak-hak asasi manusia di negara-negara peminjam. Sebab berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia yang terjadi di berbagai negara terjadi sebagai akibat dari adanya kebijakan dan tindakan politik yang dilakukan oleh pemerintah, yang merupakan langkah yang dipandang "perlu" untuk menjamin pelaksanaan kebijakan ekonomi. Oleh karena itu sangat tidak tepat penolakan Bank Dunia untuk membicarakan masalah hak asasi manusia atas alasan bahwa hal tersebut merupakan urusan politik domestik negara peminjam dan bukan urusan ekonomi.

(V)

Untuk waktu yang panjang masalah-masalah hak asasi manusia tidak menjadi perhatian Bank Dunia. Perhatian Bank

Dunia lebih terpusat pada masalah-masalah yang dipandang sebagai masalah ekonomi. Pada awal tahun 1980'an Bank Dunia mulai menaruh perhatian pada masalah-masalah sosial yang timbul sebagai akibat pelaksanaan proyek pembangunan. Pemukiman secara terpaksa (involuntary resettlement) sejumlah besar penduduk yang mesti dilakukan sebagai akibat adanya pembangunan waduk menimbulkan masalah-masalah ekonomi, sosial, dan budaya yang harus ditanggung para penduduk yang terpaksa dimukimkan kembali itu. Untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi, sosial, dan budaya itu Bank Dunia mengeluarkan suatu kebijakan yang memberikan arahan bagi pelaksanaan pemukiman secara terpaksa tersebut. Pada awal tahun 1980'an itu pula Bank Dunia mulai memberikan perhatian pada masalah-masalah pengurangan kemiskinan, perbaikan gizi, pemberantasan penyakit. Dalam tahapan berikutnya Bank Dunia memberikan pula perhatian pada masalah kaum perempuan dan peranannya dalam pembangunan.

Suatu perkembangan yang sangat penting yang boleh jadi dapat mengkait soal politik dan hak asasi manusia terjadi pada tahun 1989 ketika Studi Bank Dunia yang disiapkan oleh anggota-anggota staff departemen Afrika, yang berjudul: "Subsahara Afrika: Dari Krisis Ke Pertumbuhan yang Berkelanjutan", mengintrodusir issue *good governance* (asas pemerintahan yang baik). Issue kualitas *governance* berarti adanya pemerintah yang mampu menjalankan asas-asas pemerintahan yang baik *(good governance).*

Dalam perkembangan selanjutnya Wakil Presiden dan Konsul Jenderal Bank Dunia Ibrahim Shihata mengeluarkan memorandum yang memberikan klarifikasi batas-batas hukum yang layak bagi Bank Dunia untuk menjawab issue governance (asas pemerintahan) di bawah aturan anggaran dasar pendiriannya. Memorandum Shihata mengakui bahwa faktor-fak-

tor poltik eksternal dan internal mempunyai akibat langsung yang signifikan di bidang ekonomi, yang oleh karena sifat ekonominya boleh selayaknya dipertimbangkan dalam keputusan Bank Dunia. Memorandum Shihata itu lebih lanjut menyatakan sebagai berikut:

> "bahwa pelanggaran hak-hak politik yang mempunyai akibat langsung yang signifikan di bidang ekonomi boleh menjadi keprihatinan Bank. Bank seyogyanya tidak memperkenankan faktor-faktor politik mempengaruhi keputusannya, kecuali kalau hal itu didalilkan bahwa faktor-faktor itu mempunyai akibat-akibat ekonomi yang langsung dan jelas relevan terhadap pekerjaannya". Untuk dipertimbangkan maka akibat-akibat ekonomi yang timbul itu harus lebih besar".[3]

Pengertian *good govermance* menurut memorandum Shihata adalah sebagai berikut:

> "Pemerintah yang baik memerlukan suatu sistem, didasarkan atas aturan-aturan abstrak yang sungguh diterapkan dan pada berfungsinya lembaga-lembaga yang memastikan penerapan secara tepat aturan-aturan itu. Sistem aturan-aturan dan lembaga-lembaga ini dicerminkan di dalam konsep "kedaulatan hukum" (rule of law), secara umum dikenal di dalam sistem-sistem hukum yang berbeda dan selalu diekspresikan dalam ungkapan yang dikenal sebagai pemerintahan atas dasar hukum dan bukan atas dasar orang".

Memorandum Shihata mempercepat penciptaan Gugus Tugas yang luas dari Bank Dunia yang bertugas untuk meme-

---

3. Lawyers Committee for Human Rights, *The World Bank*: Governance and Human Rights, New York, 1994, hal 44-45.

riksa aspek-aspek operasional berkenaan dengan pemerintahan atau governance. Gugus tugas ini menyimpulkan dimensi-dimensi kunci dari pemerintahan (governance) terdiri atas Pertanggungjawaban (akuntabilitas); Kerangka Hukum bagi Pembangunan; Informasi dan Transparansi.

Akuntabilitas berarti bahwa para pejabat pemerintah (public officials) harus mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan mereka. Adanya akuntabilitas akan mencegah para pejabat pemerintah untuk melakukan perbuatan korupsi, kolusi dan penyalah-gunaan sumberdaya. Kerangka hukum bagi Pembangunan yang dimaksudkan adalah kedaulatan hukum (rule of law) yang melandasi pembuatan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan. Aturan hukum yang menjadi pedoman bertingkah laku bersifat imparsial dan sungguh dijalankan. Informasi dan Transparansi. Dimensi ini didasarkan pada fakta bahwa dalam ekonomi pasar yang kompetitif para pelaku ekonomi memerlukan mempunyai akses pada informasi yang tepat, relevan, tepat waktu, dan dapat dipercaya. Tidak tersedianya informasi yang kredibel memperbesar ketidakpastian dan resiko dan karenanya akan mengakibatkan biaya berupa modal dan tenaga.[4]

(VI)

Dimensi-dimensi pemerintah yang baik (*good governance*) sebagaimana diuraikan di atas sangatlah diperlukan untuk mengelola ekonomi negara secara efisien dan berhasil guna. Dengan perkataan lain good governance berati hadirnya suatu pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif dalam arti dapat

---

4. Lihat Lawyers Committe for Human Rights, *ibid*, hal 51.

mencapai target-target pembangunan yang telah ditetapkan. Dimensi-dimensi pemerintahan yang baik semacam itu jelas menjadi tuntutan dan kebutuhan rakyat Indonesia. Ditengah maraknya kasus-kasus kolusi dan korupsi seperti yang kita lihat dalam kasus korupsi Bank Bapindo, dan berbagai bentuk monopoli beberapa jenis industri dan perdagangan yang diduga merupakan hasil kolusi antara pejabat pemerintah dengan pengusaha kembali masyarakat Indonesia menggemakan tuntutan perlunya ditegakkan asas-asas pemerintahan yang baik (*goods governance*) dalam negara hukum Indonesia.

Tuntutan dan kebutuhan dijalankannya asas-asas pemerintahan yang baik disuarakan oleh pihak seperti, kalangan pengusaha, terutama pengusaha menengah dan kecil, para buruh, para mahasiswa, intelektual, para advokat, kalangan pers. Mereka itulah, terutama para pengusaha menengah dan kecil dan para buruh boleh dikatakan korban langsung dari praktek-praktek pejabat yang tidak mentaati asas-asas pemerintahan yang baik. Berbagai bentuk pungutan liar yang dibebankan oleh oknum pejabat atau pegawai pemerintah kepada para pengusaha yang membutuhkan izin atau lisensi usaha telah menyebabkan biaya produksi menjadi membengkak. Hal ini merupakan faktor yang menyebabkan harga produk Indonesia menjadi mahal dan tidak kompetitif. Tingginya pungutan-pungutan liar itu telah pula mendesak para pengusaha untuk menekan upah buruh sebagai ikhtiar untuk menekan biaya produksi. Dengan begitu produk Indonesia diharapkan masih mampu bersaing di pasar. Sebagai akibatnya upah buruh terus rendah tidak mencukupi untuk menghidupi keluarga buruh.

Boleh dikatakan praktek-praktek pemerintah yang tidak mengindahkan asas-asas pemerintahan yang baik telah membuat perekonomian nasional tidak efisien dan merugikan ne-

gara, dan masyarakat secara keseluruhan, serta seluruh sumberdaya yang ada.

(VII)

Ikhtiar untuk menegakkan asas-asas pemerintah yang baik telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Pengawasan internal dalam tubuh birokrasi dan peningkatan pengawasan melekat (Waskat) serta pembentukan badan Peradilan Tata Usaha Nègara (PTUN) boleh dipandang sebagai ikhtiar dari pemerintah untuk mewujudkan administrasi pemerintah yang bersih. Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu ikhtiar dari pihak pemerintah untuk memberikan kesempatan dan akses bagi masyarakat untuk turut menguji dan memeriksa keabsahan keputusan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara, antara lain yang berkenaan dengan perizinan dan pemberian lisensi kepada individu warganegara. Bila pejabat usaha negara memberikan keputusan memberi atau menolak memberikan izin atau lisensi warga masyarakat yang merasa dirugikan oleh keputusan itu dapat mengajukan gugatan terhadap pemerintah di depan Peradilan Tata Usaha Negara dan meminta agar peradilan untuk membatalkan putusan tersebut. Dengan diberikannya peluang dan akses kepada masyarakat untuk turut menguji dan memeriksa keabsahan keputusan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara maka dapat dikontrol dan dicegah praktek korupsi, dan bentuk-bentuk penyalah-gunaan kekuasaan lainnya.

Berbagai langkah pembaharuan aturan dan prosedur birokrasi termasuk pembentukan peradilan tata usaha negara tersebut di atas tidaklah memadai untuk mewujudkan terselenggaranya asas-asas pemerintahan yang baik. Penegakan asas-asas pemerintahan yang baik memerlukan kemauan politik

pemerintah dan masyarakat untuk merubahkan sistem politik Indonesia yang bersifat tertutup dan semi otoriter kearah sistem politik yang lebih terbuka dan demokratis. Dalam sistem politik yang tertutup dan semi otoriter dimana pemerintah mengontrol dan membatasi hak-hak politik rakyat, yaitu hak untuk bebas berkumpul (freedom of assembly); hak untuk bebas berorganisasi (the right to freedom of organization); hak untuk bebas menyatakan pendapat (right to freedom of expression); hak atas kebebasan pers (right to freedom of the press); dan hak atas informasi (right to information), maka mustahil dapat lahir partai-partai politik dan lembaga perwakilan rakyat yang benar-benar dari, oleh dan untuk rakyat.

Lembaga Perwakilan rakyat yang lahir dalam sistem politik yang tertutup dan semi otoriter adalah lembaga perwakilan rakyat yang semu dalam arti suatu lembaga perwakilan rakyat atau badan legislatif yang dibentuk sesuai dengan kehendak pemerintah. Badan legislatif semacam itu dibentuk tidak melalui suatu pemilihan umum yang bebas (a free election) tapi melalui suatu pemilihan umum yang terkendali atau yang diawasi dan diarahkan oleh pemerintah (a guided election). Dalam pemilihan umum semacam itu calon-calon wakil rakyat di badan legislatif diseleksi dan diskreening terlebih dahulu oleh pemerintah. Dengan begitu hanya orang-orang yang disukai dan direstui pemerintah saja yang dapat menjadi calon-calon wakil rakyat di Badan atau Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan sendirinya suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang lahir melalui suatu pemilihan umum yang terarah dan terpimpin semacam itu mustahil dapat melakukan kontrol atau meminta pemerintah untuk mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya. Sebagai akibatnya banyak keputusan pemerintah khususnya yang berkenaan dengan alokasi penggunaan sumberdaya lepas dari kontrol Dewan Perwakilan Rakyat. Kepu-

tusan dan tindakan pemerintah yang membuka peluang bagi praktek-praktek monopoli yang merugikan rakyat berjalan begitu saja tanpa pernah Dewan Perwakilan Rakyat mampu meminta pertanggung-jawaban pemerintah.

Sistem politik yang tertutup dan semi otoriter mustahil pula mampu melahirkan badan peradilan yang merdeka dan bebas dari pengaruh eksekutif. Seperti yang telah kita lihat di Indonesia sistem politik kita yang tertutup telah menempatkan pemerintah (eksekutif) dalam posisi sebagai penguasa tunggal yang tak tertandingi oleh cabang kekuasaan negara lainnya seperti badan legislatif dan badan yudikatif. Dalam posisi yang demikian itu pemerintah selalu berkecenderungan untuk senantiasa mempertahankan hegemoninya sambil terus mencampuri cabang kekuasaan negara lainnya yang dalam hal ini adalah badan yudikatif.

Maka seperti yang terjadi di Indonesia badan peradilan ditata sedemikian rupa sehingga tidak sepenuhnya bebas dan merdeka. Eksekutif secara struktural senantiasa dapat mempengaruhi kemandirian dan kebebasan peradilan, yaitu melalui Menteri Kehakiman yang memegang kewenangan untuk membina dan mengawasi secara administratip para hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi, dan melalui Presiden sendiri yang diberi kewenangan untuk mengangkat Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung, dan para Hakim Agung. Dengan demikian meskipun kita sekarang sudah mempunyai peradilan tata usaha negara namun tidak dapat berharap banyak. Karena pengaruh kekuasaan politik pemerintah terhadap bekerjanya badan peradilan itu cukup besar. Sehingga mustahil saat sekarang ini misalnya berharap badan peradilan itu mampu menguji keabsahan keputusan Presiden, khususnya yang berkenaan dengan bidang-bidang ekonomi dan politik.

(VIII)

Uraian di atas menggambarkan bahwa asas-asas pemerintah yang baik (goods governance) bukanlah semata masalah teknis dan aturan pemerintah, tapi asas-asas itu mengkait masalah politik yang lebih besar yaitu penghormatan dan penghargaan hak-hak politik rakyat yaitu hak atas kebebasan berkumpul; hak atas kebebasan berorganisasi; hak atas kebebasan berpendapat termasuk di dalamnya kebebasan pers; hak atas informasi dan hak-hak demokrasi lainnya yang esensial bagi tegaknya sistem politik yang demokratis. Tanpa adanya pengakuan dan penghormatan hak-hak politik rakyat itu mustahil asas-asas pemerintahan yang baik dapat ditegakkan.

Ikhtiar perjuangan untuk mewujudkan hak-hak asasi manusia, demokrasi, dan khususnya menegakkan asas-asas pemerintah yang baik memerlukan pengetahuan dan pemahaman kita tentang berbagai dampak kebijakan pembangunan terhadap hak-hak asasi manusia. Buku yang berjudul: "Atas Nama Pembangunan: Bank Dunia dan Hak Asasi Manusia di Indonesia", memberikan informasi dan gambaran kepada para pembacanya tidak hanya perkembangan kebijakan Bank Dunia tapi juga yang lebih penting dampak dari proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dengan dana pinjaman Bank Dunia terhadap hak-hak asasi manusia. Buku ini sekaligus menggambarkan bagaimana asas-asas pemerintahan yang baik (good governance) telah diabaikan dalam penyelenggaraan proyek-proyek pembangunan tersebut. Akhirnya perlu saya kemukakan, bahwa buku ini sangat bermanfaat bagi kalangan masyarakat luas seperti, para pemuka masyarakat, intelektual, mahasiswa, advokat pengusaha, wartawan, para pejabat sipil,

pegawai negeri, para anggota ABRI, para polisi, dan lain sebagainya.

Selamat membaca. ●

RINGKASAN

TITIK perhatian laporan ini adalah pada proyek-proyek pembangunan yang dibiayai Bank Dunia di Indonesia dalam kaitannya dengan pelanggaran hak asasi manusia. Tujuan kami adalah mengidentifikasi masalah-masalah yang lebih universal yang dapat diwakili oleh proyek-proyek ini, dan lebih khusus lagi, memberikan perhatian terhadap saling-kaitan antara keberhasilan proyek dengan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia.

Hak Asasi Manusia dan Bank Dunia. Dalam lima puluh tahun usianya, Bank Dunia tampak senantiasa berusaha menghindari keterkaitan masalah hak asasi manusia di dalam kegiatan-kegiatanya. Pandangannya berkutat secara kaku pada Anggaran Dasar pembentukannya —*Article of Agreement*— yang menganggap masalah-masalah hak asasi manusia sebagai masalah "non-ekonomi", atau sebagai masalah "politis". Kekakuan ini mulai mencair dengan terjadinya perluasan interpretasi terhadap apa yang dianggap selama ini sebagai masalah "ekonomi", yaitu ketika Bank Dunia pada tahun 1980-an mulai

menggarap masalah-masalah seperti pengurangan kemiskinan, peran Perempuan-dalam-Pembangunan (Women in Development, WID), lingkungan dan kesehatan sebagai masalah-masalah yang mendesak dan harus ditangani di dalam kegiatan-kegiatannya.

Perluasan interpretasi makna "ekonomi" itu juga merambah ke sejumlah bidang yang memiliki dimensi-dimensi hak-hak dasar. Sebagai contoh adalah diintroduksirnya kebijakan "*good governance*" (asas pemerintahan yang baik) oleh Bank Dunia pada akhir tahun 80-an. Dalam konteks ini, pembangunan ekonomi suatu negara dipandang berhasil, jika mengacu kepada penghormatan terhadap kebebasan berekspresi, berserikat dan kedaulatan hukum (*rule of law*). Begitu pula dengan aksentuasi yang diberikan Bank Dunia kepada pentingnya "partisipasi" — keterlibatan pihak-pihak yang mempengaruhi atau terpengaruh oleh kegiatan Bank Dunia — semuanya, tak bisa dipungkiri, mengandung pengakuan terhadap hak asasi manusia.

Dalam pembiayaan proyek-proyek yang didalamnya terdapat unsur pemukiman kembali penduduk secara paksa (*involuntary resettlement*), Bank Dunia telah memiliki *policy* yang jelas dan layak. Dalam kebijakan tersebut, Bank Dunia telah mengakui dan melindungi secara eksplisit hak-hak masyarakat yang terkena proyek tersebut. Akan tetapi kemampuan Bank Dunia menerapkan dan mengawasi kebijakan tersebut masih sangat lemah, dan ini memperlihatkan inkonsistensi Bank Dunia. Terakhir, tidak perlu diragukan lagi, bahwa pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia dapat menghambat kemampuan Bank Dunia untuk mengawasi dan memantau proyek-proyek yang dibiayainya.

Konteks Indonesia. Penyelenggaraan pembangunan di Indonesia dijalankan di dalam suatu *policy* yang sangat mene-

kankan aspek stabilitas. Ini terjelma dalam bentuk pendekatan keamanan (*security approach*) yang ketat, yang memberikan kepada Militer peran yang signifikan dalam penyelenggaraan pembangunan di Indonesia. Kebijakan ini mengabaikan pemenuhan hak-hak sipil dan politik masyarakat, seperti tampak pada pembatasan terhadap kebebasan pers, berpendapat, berkumpul dan berorganisasi. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan, dengan demikian, menjadi sangat terbatas. Lembaga-lembaga yang berfungsi sebagai pengawasan (*watchdogs*) terhadap pemerintah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pengadilan misalnya, bukannya menjadi pembela kekuasaan hukum (*rule of law*) yang independen, tetapi malah sebaliknya berada di bawah subordinasi militer dan eksekutif.

Pemerintah Indonesia acapkali bertameng di belakang gagasan *particularism*, dengan mengajukan interpretasi budaya terhadap hak asasi manusia. Namun demikian, pemerintah tidak secara eksplisit menolak sifat universal dari prinsip-prinsip hak asasi manusia. Meskipun pemerintah Indonesia sangat peka terhadap kritik dari luar yang berkaitan dengan bantuan luar negeri ataupun kalau tidak, memandang kritik-kritik itu sebagai ancaman terhadap kedaulatan bangsa, ia tetap masih memperhatikan kritik-kritik tersebut. Sesudah peristiwa yang dikenal dunia sebagai "*Dili mesacre*", di bulan Desember 1991, pemerintah Indonesia membentuk sebuah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, yang memiliki mandat dan sumberdaya terbatas, tapi saat ini telah bertindak dengan tingkat kemandirian yang cukup mengesankan.

Indonesia merupakan salah satu negara peminjam terbesar Bank Dunia dan, terutama karena ketepatannya dalam pembayaran hutang luar negeri, pemerintah Indonesia telah menikmati hubungan yang dekat dengan Bank Dunia. Ketika

Kelompok Antar Pemerintah Pemberi Bantuan kepada Indonesia (IGGI) yang dipimpin Belanda dibubarkan pada tahun 1992, setelah lembaga ini mengkritik insiden Dili, Bank Dunia segera memberikan bantuan dengan membentuk sebuah kelompok donor baru, yakni CGI. Usaha ini telah menyelamatkan Indonesia dari krisis keuangan yang mungkin terjadi akibat penolakan paket bantuan IGGI. Meskipun demikian, usaha-usaha yang dibantu Bank Dunia di Indonesia bukannya tanpa kontroversi. Bantuan untuk pembangunan waduk Kedung Ombo dan serangkaian bantuan untuk program Keluarga Berencana (KB) merupakan contoh kasus proyek yang secara luas mendapat kritikan tajam dalam masyarakat nasional maupun internasional.

Pinjaman untuk Proyek Waduk Kedung Ombo. Waduk Kedung Ombo dibangun antara tahun 1985 dan 1993 dengan pinjaman dana sebesar 156 juta dollar AS dari Bank Dunia, yang merupakan lebih dari separuh total biaya proyek, yakni 283 juta dollar AS. Pembangunan waduk ini langsung menggusur lebih dari 30.000 penduduk. Meskipun Bank Dunia mengakui di awal proses perencanaan proyek, bahwa kunci resiko dari pelaksanaan proyek tersebut terletak pada soal penggusuran, tetapi Bank Dunia percaya pada jaminan yang diberikan pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia menjamin dapat menyelesaiakan masalah penggusuran ini dengan adil. Namun demikian, akibat survey yang lemah terhadap orang-orang yang akan digusur serta apa keinginan mereka, sikap meremehkan sumberdaya keuangan yang dibutuhkan untuk pemindahan penduduk, tekanan waktu untuk segera menyelesaikan pengambilalihan tanah, dan pembiayaan yang tidak cukup untuk ganti rugi serta kurangnya pengawasan telah menghasilkan praktek-praktek perampasan tanah secara tidak adil dan telah memunculkan perlawanan

dari penduduk yang tergusur itu. Perlawanan ini disambut dengan praktek pemaksaan oleh pemerintah yang secara umum berhasil memperoleh "kerjasama" penduduk.

Walaupun Undang-Undang di Indonesia menyediakan sebuah kerangka umum bagi kegiatan pembangunan — yang minimal dapat melindungi hak-hak masyarakat — dalam kasus Kedung Ombo, Undang-Undang tersebut diganti dengan peraturan pemerintah yang tingkatnya lebih rendah, yaitu dalam bentuk Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri). Permendagri tersebut menyediakan sedikit hak dan perlindungan bagi warga atau bahkan sama sekali tidak melindungi hak-hak masyarakat terkena proyek. Lebih jauh lagi, prinsip musyawarah untuk menentukan hal-hal seperti jumlah ganti rugi atau alternatifnya diabaikan atau dijalankan dalam suasana intimidasi atau teror.

Tahun-tahun pertama yang kritis dari proyek Kedung Ombo ini ditandai dengan antara lain, kegagalan pemerintah Indonesia dalam menyediakan informasi yang akurat kepada Bank Dunia dan kepada mereka yang akan terkena dampak proyek ini, serta intimidasi dan gangguan terus-menerus terhadap penduduk yang tidak bersedia menerima ganti rugi atau pindah ke daerah lain di Indonesia. Rencana pembangunan waduk Kedung Ombo baru diberitahukan kepada masyarakat yang terkena proyek ini saat proses pengambilalihan tanah, yang mengharuskan dikumpulkannya data tentang kepemilikan tanah, baru akan dimulai. Bahkan ketika itu pun sedikit sekali data terperinci ataupun pilihan yang diberikan kepada penduduk. Ganti rugi ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah lewat Surat Keputusan Gubernur, tanpa ada upaya musyawarah dan bahkan tanpa menyediakan dasar perhitungan pemberian ganti rugi.

Kebanyakan penduduk yang akan tergusur menolak un-

tuk menerima ganti rugi yang sangat tidak memadai itu, ataupun untuk ikut program transmigrasi ke daerah yang disediakan (di Muko-Muko, Bengkulu). Penduduk yang menolak ini kemudian menjadi sasaran berbagai bentuk intimidasi, termasuk ancaman akan di-"petrus", diancam akan dicap sebagai "komunis" (yang bisa berarti kehilangan hak-hak sipil dan pekerjaan serta pengucilan dirinya dan keluarganya oleh masyarakat), kunjungan tengah malam aparat keamanan yang memaksa penduduk untuk menandatangani surat persetujuan, serta panggilan yang berulang-ulang untuk datang ke kantor Kodim atau Koramil setempat dimana mereka kemudian diperintahkan untuk menerima ganti rugi. Dalam beberapa kasus, penduduk ditahan dengan tuduhan yang dibuat-buat dan kemudian diberitahu bahwa tuduhan tersebut akan dicabut jika mereka bersedia menerima ganti rugi. Bekas tahanan politik dan bekas anggota Partai Komunis (PKI) merupakan sasaran utama penekanan untuk ikut bertransmigrasi. Banyak penduduk yang kemudian menyerah terhadap berbagai tekanan tersebut dan menerima ganti rugi ataupun bertransmigrasi.

Meskipun pemerintah Indonesia telah berjanji kepada Bank Dunia bahwa pengisian air waduk tidak akan dilakukan selama masih ada penduduk yang masih bertahan, tetapi pada tanggal 14 Januari 1989 di bawah penjagaan keamanan yang sangat ketat, pemerintah Indonesia tetap melakukannya. Saat itu diperkirakan masih ada sekitar 8.800 sampai 12.000 penduduk yang masih bertahan di areal waduk. Mahasiswa dari seluruh perguruan tinggi di Jawa membentuk sebuah organisasi, yang diberi nama Komite Solidaritas untuk Korban Pembangunan Waduk Kedung Ombo (KSKPKO), untuk memprotes penggenangan dan keadaan di Kedung Ombo dengan mengadakan sejumlah demonstrasi di berbagai kota di Jawa, sehingga masalah ini terangkat menjadi perhatian nasional

dan internasional.

Beberapa penduduk yang terkena proyek pembangunan waduk ini menuntut pemerintah ke pengadilan. Sekelompok korban yang terdiri dari 54 orang penduduk, diwakili oleh LBH Semarang, mengajukan gugatan ke pengadilan pada tahun 1990. Selama persidangan, 20 penduduk mengundurkan diri karena tidak tahan menghadapi berbagai bentuk intimidasi dari pihak kemanan. Koran-koran di Jawa Tengah dilarang meliput berita di seputar jalannya persidangan ataupun mewawancarai para korban.

Bank Dunia tidak mengawasi ataupun memantau kegiatan pemindahan penduduk yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Hanya karena informasi yang diberikan oleh LBH pada tahun 1987 Bank Dunia mulai mengetahui masalah di sekitar pelaksanaan proyek tersebut. Ketika tidak juga ada tanggapan dari Bank Dunia maupun pemerintah Indonesia, NGO-NGO Indonesia mulai menjalankan kampanye internasional sebagai upaya untuk memperbaiki kesalahan tersebut. Setelah adanya perhatian internasional, barulah Bank Dunia mengirim konsultan untuk mengadakan penilaian atas situasi yang terjadi, tapi beberapa di antara para konsultan ini tidak diizinkan memasuki areal yang telah digenangi tersebut. Pada akhirnya, Bank Dunia dan pemerintah Indonesia sepakat untuk melakukan beberapa tindakan perbaikan, akan tetapi jumlah ganti rugi yang sangat tidak memadai itu tidak dinaikkan dengan alasan sebagian besar penduduk telah menerima ganti rugi yang lebih rendah.

Pada tahun 1993, setelah kekalahan penduduk pada sidang di tingkat pengadilan negeri dan banding, Mahkamah Agung memenangkan gugatan 34 penduduk yang menuntut ganti rugi yang lebih besar. Untuk alasan "administratif" yang tidak dijelaskan, keputusan Mahkamah Agung tersebut baru

diumumkan setahun kemudian. Itu pun pemerintah langsung mengajukan keberatan, dengan mengajukan Peninjauan kembali (PK) terhadap putusan MA yang memenangkan warga Kedung Ombo tersebut. Dengan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya, majelis Hakim Agung yang mengadili perkara PK itu, yang langsung diketuai oleh Ketua MA sendiri, mengeluarkan putusan membatalkan putusan kasasi tersebut. Komisi Nasional Hak Asasi, ketika mendengar pembatalan keputusan kasasi tersebut, hanya menyatakan "terkejut dan menyesali."

Sekitar 700 kepala keluarga masih tinggal di kawasan penyangga waduk Kedung Ombo. Meskipun mereka sudah pasti akan dipindahkan dengan paksa dari areal tersebut seandainya tidak ada perhatian dari Bank Dunia ataupun masyarakat internasional, status mereka masih tetap jauh dari aman. Mereka tidak dapat menikmati pelayanan umum yang paling dasar sekalipun, dan telah dicap tidak mau bekerjasama oleh pemerintah (*mbalelo*), yang semakin meningkatkan kemungkinan bahwa pada akhirnya mereka akan menyetujui alternatif dipindahkan ke daerah lain, meskipun mereka sebenarnya tidak menginginkannya. Sebagai tambahan, kini sekitar 300 orang warga Kedung Ombo (wilayah Boyolali) telah menjadi klien LBH Semarang dan sekitar 1000 orang lainnya (wilayah Sragen) telah pula menjadi klien LBH Yogyakarta.

Padahal tujuan paling penting dari kebijakan Bank Dunia mengenai pemindahan penduduk secara paksa, adalah untuk meningkatkan atau paling tidak memulihkan kehidupan dan kapasitas masyarakat yang digusur. Hal ini sama sekali tidak tercapai dalam kasus Kedung Ombo. Rancangan Laporan Penyelesaian Proyek (*Project Completion Report*) Kedung Ombo yang dibuat tahun 1994 menyebutkan, bahwa 72% dari seluruh keluarga yang terkena dampak proyek ini menjadi lebih mela-

rat setelah penggusuran. Sebuah penelitian Bank Dunia sebelumnya memperkirakan terjadinya penurunan pendapatan sebesar rata-rata 40%. Dampak ini tampak sangat menyakitkan, mengingat bahwa sebelum proyek ini dimulai, lebih dari separuh penduduk yang akan digusur itu sudah hidup di bawah garis kemiskinan.

Pinjaman untuk Program Keluarga Berencana. Program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia telah mencapai apa yang oleh sebuah laporan Bank Dunia disebut sebagai "salah satu transisi demografis yang paling mengesankan di sebuah negara berkembang". Program KB Indonesia disebut sebagai model bagi negara-negara lain, dan Presiden Suharto telah menerima banyak penghargaan untuk dukungannya dalam upaya tersebut. Pada saat yang sama berbagai tuduhan pelanggaran hak asasi manusia telah dilancarkan sehubungan dengan program KB di Indonesia, terutama dalam bidang kesehatan reproduksi, hak untuk memperoleh informasi, dan hak bebas dari pemaksaan. Hal ini terjadi meskipun sudah ada kerangka hukum yang menyediakan dasar yang kuat bagi kegiatan KB dan mengakui hak kaum perempuan untuk "dengan bebas dan bertanggung jawab memutuskan jumlah dan jarak kelahiran anak-anak mereka, dan untuk mendapatkan akses pada informasi serta pendidikan dan sarana untuk memperoleh hal tersebut."

Dukungan langsung pemerintah Indonesia untuk upaya KB dimulai pada tahun 1966 di bawah pengawasan BKKBN. Bank Dunia telah memberikan bantuan untuk proyek-proyek Keluarga Berencana ini, yang empat di antaranya merupakan pinjaman "*bricks and mortar*" yang menekankan pembangunan gedung dan pembelian peralatan. Proyek Populasi Kelima yang mencakup tahun fiskal 1991/1992 sampai 1995/1996 menyediakan 104 juta dollar AS untuk kebutuhan ini maupun untuk

penyediaan alat kontrasepsi, pelatihan dan jasa tenaga ahli.

Masalah hak asasi yang terangkat dalam pelaksanaan program-program Keluarga Berencana dapat dimasukkan ke dalam kategori-kategori sebagai berikut:

* Masalah reproduksi terpusat di seputar mobilisasi massal kaum perempuan untuk menerima alat kontrasepsi tertentu tanpa pemeriksaan yang memadai sebelumnya untuk menentukan apakah alat kontrasepsi tersebut sesuai untuk orang tersebut atau tidak. Alat susuk KB, khususnya, merupakan sumber kerpihatinan yang paling utama. Indonesia disebutkan sebagai pemakai duapertiga dari persediaan alat susuk *Norplant* di dunia. Pelatihan personel yang memasang dan melepas alat susuk Norplant dengan benar sangat tidak memadai; demikian pula pelacakan terhadap mereka yang telah dipasangi alat susuk Norplant. Keadaan ini khususnya memprihatinkan karena efek samping jangka panjang dari penggunaan alat susuk Norplant masih belum diketahui.

* Kurangnya informasi yang memadai telah menjadi masalah yang terus menerus hadir dalam pelaksanaan program Keluarga Berencana di Indonesia. Kurangnya informasi tentang pilihan alat kontrasepsi yang tersedia, bagaimana cara kerjanya dan apa efek sampingnya terhadap tubuh membuat pandangan tentang persetujuan terinformasi (*informed consent*) atau partisipasi sukarela menjadi tidak ada artinya.

* Satu kritik yang selalu dilancarkan terhadap Indonesia terpusat pada sifat paksaan (*coercion*) yang diterapkan dalam program KB di Indonesia, baik yang dilakukan secara ha-

lus maupun secara terang-terangan, untuk mencapai tingkat "akseptor" yang tinggi. Sementara beberapa strategi patut dipertanyakan karena tingkat tekanan yang dilakukan pemerintah telah membuat kaum perempuan tidak dapat membuat keputusan yang terinformasi dan sukarela mengenai kesehatan reproduksi mereka, beberapa pengaruh bermuara menjadi satu menciptakan suatu iklim di mana tingkat upaya membujuk, yang dapat diterima, menjadi bersifat paksaan, yang tidak dapat diterima. Elemen-elemen ini meliputi orientasi pada target, yang dulu memang sangat kuat tapi sekarang mulai menurun, suatu pendekatan paternalistik yang merasuk ke dalam semua kegiatan pemerintah, serta kebiasaan berpikir "demi pembangunan." Ketika digabungkan dengan keterlibatan sebuah angkatan bersenjata yang peran utamanya adalah mempertahankan kemanan dalam negeri, paksaan menjadi sesuatu yang hampir pasti terjadi.

Kebanyakan insiden pemaksaan dilaporkan terjadi sehubungan dengan kampanye massal yang dinamakan "safari," yang digambarkan sebagai "kegiatan memotivisir keluarga berencana dan kampanye massal pemberian pelayanan yang dijalankan di satu daerah tertentu untuk jangka waktu pendek." Safari semacam ini pernah dilakukan oleh berbagai lembaga, dari BKKBN sampai militer dan polisi. Beberapa di antaranya berskala sangat besar, yang mencakup perekrutan beberapa ribu akseptor baru dalam sehari. Di tempat-tempat di mana kaum ibunya menunjukkan keengganan untuk berpartisipasi dalam program ini, berbagai jenis pemaksaan telah dilaporkan, termasuk didatangi oleh pasukan keamanan, panggilan ke pos militer setempat dan tuduhan sebagai simpatisan komunis. Walaupun begitu, pemaksaan seperti ini lebih sering bersifat

sembunyi-sembunyi dan struktural daripada terang-terangan. Keterlibatan ABRI dalam kegiatan ini justru mengubah permintaan dan penawaran yang tadinya didasari niat baik menjadi perintah.

Kebijakan untuk mengandalkan penggunaan target dalam implementasi program telah meningkatkan praktek-praktek pemaksaan. Meskipun BKKBN telah menyatakan bahwa program ini tidak akan lagi mengejar target, tidak berarti bahwa pengejaran target langsung dihentikan di tingkat kebijakan resmi atau di tingkat praktek. ABRI terutama memperlihatkan ketidakseriusan untuk mengikuti setiap perubahan kebijakan dalam kegiatan ini; karena itu, diteruskannya keterlibatan mereka dalam mendorong Keluarga Berencana mengandung risiko tinggi bahwa keberhasilan dalam pengendalian jumlah penduduk memperoleh status lebih tinggi daripada kesehatan dan hak-hak dasar seorang akseptor. Yang lebih memprihatinkan lagi adalah penggunaan pendekatan yang berorientasi pada target di daerah-daerah seperti Timor Timur atau Aceh, di mana militer menanggapi kegiatan separatis dengan represi, termasuk penahanan sewenang-wenang dan penembakan mati di luar jalur hukum.

Terdapat bukti-bukti bahwa praktek-praktek yang dijalankan untuk mencapai hasil demografis yang tinggi ternyata dihambat oleh tingkat *drop-out* yang cukup tinggi tidak lama sesudahnya. Beberapa peneliti merasa yakin bahwa sekitar 50% dari akseptor yang diperoleh melalui kegiatan safari pada akhirnya menarik diri. Sebuah publikasi Bank Dunia yang terbit tahun 1992 mencatat bahwa "dorongan massal yang bersifat khusus (safari) pada akhir tahun fiskal ternyata telah menurunkan tingkat keberlangsungan pemakaian alat KB dibandingkan dalam program yang normal."

Kegagalan Bank Dunia dalam bidang ini terutama terletak

pada ketiadaan tindakan, bukan pada kesalahan tindakan. Bank Dunia, sebagai pemberi dana untuk program-program KB dalam sebuah lingkungan sosial-politik seperti yang ada di Indonesia, harus mengambil inisiatif dalam menetapkan prinsip-prinsip yang menjadi tuntunan bagi bantuan pinjaman yang mereka berikan, baik segi hak asasi manusia, maupun standar-standar pemberian pelayanan yang diimplementasikan dalam istilah "kualitas kepedulian." Hal ini memerlukan *monitoring* (pemantauan) dan evaluasi yang independen, prioritas pendanaan yang menekankan pemberian informasi dan pendidikan serta konsultasi yang bermanfaat dengan NGO yang murni independen.

Kesimpulan. Terbukti dengan gamblang dari catatan tentang pinjaman untuk Kedung Ombo dan Keluarga Berencana bahwa antara tujuan-tujuan pembangunan dan hak asasi tidak dapat dilihat sebagai terpisah satu sama lain. Lingkungan hak asasi dimana kegiatan pembangunan berlangsung bisa mendukung atau menghambat proses pembangunan, karena itu kemampuan Bank Dunia mengelola keterkaitan kedua faktor tersebut sangat menentukan tingkat keberhasilan tujuan proyek. Berdasarkan contoh yang diberikan oleh kedua proyek ini, jalinan yang ada ditunjukkan oleh:

* Partisipasi dari mereka yang terkena dampak kegiatan pembangunan, yang sekarang dipandang sebagai elemen terpenting bagi suatu keberhasilan oleh Bank Dunia dan ahli-ahli pembangunan lainnya, tidak akan bersifat murni apabila informasi yang diperoleh tidak akurat atau tidak memadai ataupun hasil dari ancaman terhadap kehilangan pekerjaan, tempat tinggal, kebebasan ataupun kesehatan tubuh.

* Kegiatan penelitian yang independen yang diperlukan un-

tuk menghasilkan data yang akurat untuk perencanaan dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan sangat tergantung pada akses informasi yang akurat dan tidak disensor dan pada sejauh mana lembaga-lembaga penelitian, khususnya universitas-universitas, terbebas dari campur tangan pihak luar dan tidak menjatuhkan sanksi terhadap analisis yang independen atau diskusi tentang alternatif yang ada yang dapat menjurus pada kesimpulan yang berbeda dengan kesimpulan pemerintah.

* Undang-undang yang dimaksudkan untuk melindungi dan memberikan keuntungan bagi mereka yang terkena dampak kegiatan pembangunan menjadi sekedar janji-janji kosong apabila tidak terdapat mekanisme penegakan hukum yang independen yang menerapkan hukum tanpa pandang bulu dan dapat dijangkau oleh mereka yang seharusnya dilindungi.

* Kemampuan NGO untuk memainkan peran yang konstruktif dalam kegiatan pembangunan berhubungan langsung dengan lingkungan politik yang memberikan mereka kemudahan untuk mengorganisir, mengadakan pertemuan, menyatakan pendapat dan menyebarkan informasi.

* Evaluasi yang jujur terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan, yang sangat penting apabila kita ingin mengambil pelajaran dari urusan pembangunan yang memang sulit, tidak dapat dilakukan apabila sensor, baik yang dilakukan secara terang-terangan maupun secara tersembunyi, menghambat komunikasi dan berarti bahwa hanya pandangan-pandangan dan informasi yang tidak kritis yang boleh dibicarakan dan disebarkan.

Meskipun Bank Dunia telah mengakui relevansi hal-hal yang telah di uraikan di atas serta masalah-masalah hak asasi manusia yang berkaitan dalam kegiatannya, tetapi dalam praktek masih belum sesuai dengan retorikanya. Lingkungan hak asasi dimana kegiatan pembangunan berlangsung bukan merupakan faktor netral dan oleh karenanya harus diperhitungkan dalam pemberian pinjaman. Kegiatan-kegiatan dan tingkat pengawasan Bank Dunia harus disesuaikan dengan *record* hak asasi manusia negara peminjam, selain *record* di bidang-bidang lainnya seperti kebijakan moneter, ketidakseimbangan neraca perdagangan atau nilai tukar. Apabila pertimbangan seperti ini tidak dimasukkan dalam pertimbangan pemberian pinjaman Bank Dunia, maka penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia maupun efektifitas pembangunan akan terhambat. ●

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH ● *v*
KATA PENGANTAR ● *vii*
RINGKASAN ● *xxv*

BAB I : **PENDAHULUAN** ● *1*
Menaksir Hak Asasi Manusia ● *1*
Arti Penting Human Right Impact Assessment ● *3*

BAB II : **BANK DUNIA DAN HAK ASASI MANUSIA** ● *6*
Pengantar ● *6*
Keterbatasan Mandat Bank Dunia ● *7*
Kebijakan Pemukiman Kembali ● *18*

BAB III : **HAK ASASI MANUSIA DAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA MASA ORDE BARU** ● *33*
Pengantar ● *33*

Stabilitas untuk Pembangunan ● *34*
Pandangan Pemerintah mengenai Hak Asasi Manusia ● *39*
1. "Jakarta Message" ● *39*
2. Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ● *43*

Pelanggaran-pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia ● *49*
1. Kebebasan Menyatakan Pendapat dan Berekspresi ● *50*
2. Kebebasan Berkumpul ● *55*
3. Tekanan Atas Nama Pembangunan ● *58*

Bank Dunia dan Orde Baru ● *60*

BAB IV: KASUS WADUK KEDUNG OMBO ● *69*
Pengantar ● *69*
Gambaran Proyek ● *70*
Landasan Hukum Pengadaan Tanah ● *77*
Segi-Segi Pelanggaran Hak Asasi Manusia Selama Perencanaan dan Pembangunan ● *82*
1. Tidak Adanya Musyawarah ● *84*
2. Intimidasi dan Teror ● *90*
3. Bertahan di Sekitar Genangan ● *94*
4. Menggugat ke Pengadilan ● *99*
5. "Insiden Brussel" ● *102*

Reaksi Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia ● *104*
Putusan Mahkamah Agung ● *112*
Kondisi Saat Ini ● *118*
Laporan Penyelesaian Proyek ● *123*

Kesimpulan ● *130*

BAB V : KASUS KELUARGA BERENCANA ● *131*
Pengantar ● *131*
Perlindungan Hukum bagi Hak Reproduksi ● *133*
Sejarah Program KB ● *135*
Peranan Bank Dunia ● *138*
Segi-segi Pelanggaran Hak Asasi Manusia ● *140*
1. Hak Kesehatan Reproduksi ● *140*
2. Hak atas Informasi ● *143*
3. Hak Bebas dari Paksaan ● *147*
4. Penggunaan Sistem Target ● *155*
5. Akibat Paksaan bagi Suksesnya Program ● *161*

Kesimpulan: Kemajuan Tanpa Perubahan ● *162*
Apa yang dapat Diharapkan dari Bank Dunia? ● *164*

BAB VI : KESIMPULAN DAN REKOMENDASI ● *168*
Kesimpulan ● *168*
Rekomendasi ● *171*

DAFTAR BAHAN RUJUKAN ● *179*

Box 2-1. Good Governance ● *16*
Box 2-2. Kebijakan Pemukiman Kembali Bank Dunia ● *23*
Box 3-1. Perkebunan Inti Rakyat ● *62*
Box 3-2. Transmigrasi ● *68*
Box 4-1. Laporan Penyelesaian Proyek ● *122*
Box 5-1. Pelanggaran Hakuntuk Memilih Kontrasepsi ● *158*

BAB I
PENDAHULUAN

Menaksir Hak Asasi Manusia

LIMA puluh tahun sejak berdiri, mulai tampak pergeseran dalam kebijakan Bank Dunia mengenai status hak asasi manusia di dalam kegiatan-kegiatannya. Saat ini terdapat sejumlah kegiatan Bank Dunia yang secara eksplisit telah mengakui perhatian terhadap hak-hak asasi sebagai relevan dipertimbangkan (dapat disebut sebagai contoh, dalam kegiatan Bank Dunia yang melibatkan pemukiman kembali secara paksa dan masyarakat asli), dan ini terus berlanjut di bidang-bidang yang selama ini Bank Dunia dikenal menggunakan pendekatan dengan keengganan yang luar biasa (seperti dalam program Keluarga Berencana, pengembangan perkotaan dan seterusnya). Makanya dalam pembahasan soal ini peristilah menjadi sangat penting. Sebab penggunaan istilah "hak asasi manusia" dalam literatur Bank Dunia sangat jarang, kadang dilihat dalam

kaitannya dengan perbedaan antara hak ekonomi dan sosial di satu sisi dan hak politik dan sipil di sisi lain. Tidak jarang terjadi, untuk gagasan, konsep atau rencana yang terkait dan mengandung dimensi-dimensi hak asasi manusia, istilah yang digunakan sangat lunak seperti misalnya sekarang dengan penggunaan istilah "*good governance*" dan "partisipasi". Jadi singkatnya, pada saat pertimbangan faktor hak asasi manusia diikutsertakan, apapun istilah yang digunakan, lebih sering dianggap bernilai instrumental dari pada bernilai normatif, yakni sebagai alat menuju ke tujuan akhir yang lain, yaitu pembangunan.

Lawyer Committee for Human Rights, sebuah organisasi non-pemerintah yang berkedudukan di New York Amerika Serikat, pada tahun 1993 menerbitkan buku: *The World Bank: Governance and Human Rights.* Sebagai sebuah tinjauan terhadap kebijakan hak asasi manusia Bank Dunia, buku tersebut mengangkat pembahasan tentang pertimbangan Bank Dunia mengintroduksi gagasan *good governance,* dan arti pentingnya dalam proses pembangunan. Kajian bersama ini merupakan kelanjutan dari pembahasan tersebut, khususnya mencoba mengeksplorasi dimensi-dimensi hak asasi manusia dalam kegiatan Bank Dunia dari perspektif proyek. Kajian ini dimungkinkan dilakukan bersama dengan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), karena adanya kesamaan perhatian dengan Lawyer Committee for Human Rights. Mengkaji dimensi-dimensi hak asasi manusia dalam proyek-proyek yang didukung oleh dana Bank Dunia ini, sejalan dengan perhatian ELSAM untuk mengembangkan analisis dampak pembangunan terhadap hak asasi manusia (*human rights impact assessment*).

Fokus kajian ini dibatasi hanya pada dua proyek pinjaman dari Bank Dunia. Masing-masing proyek itu adalah proyek pembangunan waduk Kedung Ombo di Jawa Tengah dan Keluarga

Berencana (KB). Kedua proyek ini dipilih berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada pelaksanaan kedua proyek tersebut. Praktek-praktek Bank Dunia kami lihat ikut memberikan sumbangan bagi pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia, yaitu melalui pengejaran target yang ditetapkan secara kuantitas, pengawasan yang tidak memadai, dan ditambah dengan kenyataan tidak adanya perhatian secara sistematis pada masalah hak asasi manusia di negara peminjam. Dokumentasi ini diharapkan akan menghadirkan debat mengenai peran hak asasi manusia dalam proyek-proyek yang memperoleh pembiayaan dari pinjaman Bank Dunia, dan khususnya peranan Bank Dunia menjamin, bahwa proyek-proyek itu menguntungkan rakyat setempat.

Arti Penting *'Human Rights Impact Assessment'*

Tujuan studi ini bukan untuk menolak proyek-proyek tertentu atau badan-badan tertentu di dalam organisasi Bank Dunia atau terhadap individu-induvidu yang terlibat dalam perencanaan maupun implementasi proyek-proyek Bank Dunia. Tetapi studi ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah-masalah "non-ekonomi" yang timbul dari proyek-proyek yang ada — terutama yang berhubungan dengan aspek hak asasi manusia — yang tampak sering diabaikan dalam pertimbangan pemberian pinjaman. Padahal faktor-faktor "non-ekonomi" tersebut (seperti catatan keadaan hak asasi negara peminjam) sangat menentukan sukses tidaknya suatu proyek. Dalam kata yang lain, tujuan kajian ini adalah mendorong Bank Dunia untuk mempertimbangkan *record* hak asasi manusia negara peminjam dalam kebijakan pinjamannya. Itu artinya, sebelum proyek pembangunan dijalankan terlebih dahulu harus dibuat

analisis dampak hak asasi manusia (*human rights impact asssessment*) untuk proyek tersebut.

Karena itu studi ini memilih proyek yang sedang dan telah berjalan. Ini memungkinkan untuk melihat hasil proyek dari segi hak asasi manusia, dan upaya-upaya perbaikan (*corrective action*) baik yang diambil oleh Bank Dunia dan maupun oleh negara Peminjam, seperti misalnya terlihat pada kasus pembangunan waduk Kedung Ombo. Tetapi memang sangat sulit untuk melihat apakah perubahan-perubahan kebijakan itu diambil sejak pelanggaran berlangsung, dan untuk melihat apakah perubahan kebijakan itu diimplementasikan dalam "corrective action", atau itu sudah tercermin dalam evaluasi akhir proyek (*project completion report*). Dalam pinjaman-pinjaman terhadap proyek kependudukan (KB) yang terus berlangsung, memang tidak relevan kalau diambil dari issue yang berkembang pada proyek tertentu yang telah berjalan, tetapi harus di lihat dalam hubungan dengan pelaksanaan pada pinjaman proyek kependudukan yang berikutnya, yang telah disetujui.

Dari pemaparan di atas sudah terlihat bahwa pendekatan yang digunakan studi dalam ini adalah induktif, yaitu berangkat dari kasus-kasus kongkrit pada dua proyek pinjaman Bank Dunia tersebut ditarik ke prinsip-prinsip yang umum. Kasus-kasus ini dikaji dalam perspektif hak asasi manusia yang diakui dan telah diterima oleh masyarakat internasional, persisnya yang terdapat di dalam *International Bill of Human Rights.*

Sistematika laporan ini diorganisir ke dalam enam bab. Bab satu berisi uraian tentang latar belakang dan tujuan studi. Kemudian untuk mendapatkan gambaran mengenai kebijakan pinjaman Bank Dunia, pada bab dua diuraikan secara umum kebijakan-kebijakan Bank Dunia itu. Begitu pula sebelum memasuki pembahasan tentang kasus-kasus yang menjadi pokok

studi ini, maka pada bab tiga dibentangkan uraian tentang konteks umum keadaan hak asasi manusia di Indonesia. Bab-bab selanjutnya, empat dan lima, barulah dibentangkan uraian tentang proyek pembangunan Waduk Kedung Ombo dan Keluarga Berencana (KB) yang menjadi pokok kajian ini, dan selanjutnya diikuti dengan memuat kesimpulan dan beberapa rekomendasi pada bab akhir. ●

BAB II
BANK DUNIA DAN HAK ASASI MANUSIA

Pengantar

BANK Dunia merupakan salah satu lembaga keuangan multinasional yang menyediakan dana terbesar bagi pinjaman pembangunan. Pada mulanya didirikan dengan tujuan membantu membangun kembali ekonomi Eropa setelah kehancuran Perang Dunia II, yang kemudian diperluas dengan memberi pinjaman bantuan pembangunan kepada negara-negara Dunia Ketiga. Indonesia sebagai salah satu dari negara Dunia Ketiga juga telah memperoleh pinjaman dari lembaga keuangan terbesar ini, khususnya sejak pemerintahan Orde Baru. Dua dari beberapa proyek yang akan ditinjau pada bab-bab berikutnya ini merupakan proyek yang mendapat pembiayaan dari pinjaman Bank Dunia, yang ternyata membawa dampak

negatif bagi kebebasan dan hak hak dasar masyarakat, khususnya masyarakat yang terkena proyek.

Untuk mendapatkan gambaran umum mengenai kebijakan pinjaman Bank Dunia kepada negara-negara Dunia Ketiga tersebut, bab ini akan mencoba menguraikan secara garis besar bagaimana kebijakan-kebijakan dasar Bank Dunia dalam pemberian pinjaman, khususnya dalam kaitannya dengan usaha-usaha perlindungan hak asasi manusia. Yang akan dicoba lihat di sini adalah, persyaratan-persyaratan apa yang menjadi pertimbangan Bank Dunia dalam pemberian pinjaman. Dalam kaitan ini, uraian akan lebih difokuskan pada kebijakan Bank Dunia mengenai apa yang belakangan ini disebut sebagai '*good governance*' (asas pemerintahan yang baik) dan kebijakan Bank mengenai '*involuntary resettlement*' (pemukiman kembali secara paksa). Aspek-aspek dari dua topik itulah akan didiskusikan di bawah ini.

Keterbatasan Mandat Bank Dunia[1]

Dalam 50 tahun perjalanannya, Bank Dunia (sama seperti badan-badan keuangan regional seperti Bank Pembangunan Antar-Amerika, Asia, dan Afrika) kelihatan berusaha menghindari keterkaitan antara hak asasi manusia dengan pemberian pinjaman, karena dianggap berkonotasi "politis", yang karena itu berada di luar kompetensi *legal* mereka. Pandangan ini berpijak pada ketentuan-ketentuan di dalam Anggaran Dasar, *Articles of Agreement,* Bank Dunia sendiri yang menyatakan, bah-

1. Diskusi yang lebih luas mengenai pokok ini dapat dilihat pada Lawyers Committee for Human Rights, *"The World Bank: Governance and Human Rights"*, 1993.

wa "hanya mempertimbangkan pemberian pinjaman berdasarkan pada faktor-faktor ekonomi dan efisiensi belaka", dan melarang baik presiden, pejabat-pejabat maupun staf Bank "ikut mencampuri masalah-masalah politik dalam negeri" negara anggota-anggotanya.[2] Ini bertolak belakang dengan kebijakan Bank Eropa untuk Perkembangan dan Pembangunan Kembali (EBRD), yang dengan gamblang mencantumkan penghormatan terhadap prinsip-prinsip demokrasi, multipartai, pluralisme dan ekonomi pasar sebagai persyaratan pemberian pinjaman dalam piagam pendiriannya.[3]

Masyarakat internasional pernah mengusahakan merubah kebijakan Bank Dunia tersebut, pada tahun 1960-an dan tahun 1970-an, akan tetapi mengalami kegagalan. Di antaranya yang sangat dikenal adalah upaya Majelis Umum PBB meminta kepada badan-badan khusus PBB (yang salah satunya adalah Bank Dunia) untuk menghentikan bantuan terhadap Afrika Selatan dan Portugal, karena kebijakan *apartheid* dan kolonial

---

2. Ketentuan yang mengatur tentang keharusan hanya mempertimbangkan faktor ekonomi dalam pemberian pinjaman terdapat dalam Articles III, Section 5b, yang lengkapnya berbunyi:
   "The Bank shall make arragements to ensure that the proceeds of any loan are used only for the purposes for which the loan was granted, with due attention to considerations of ecomomy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations."
   Dan larangan terhadap setiap pejabat Bank turut campur dalam soal-soal politik terdapat dalam Articles IV, Section 10, yang isinya:
   "The Bank and its officers shall not interfere in the political affair of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or meber concerned. Only economic considerations shall be relevent to their decisions..."
3. Lihat, Agreement Establishment the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD),

masing-masing negara tersebut, yang merupakan pelanggaran serius terhadap Piagam PBB. Bank Dunia menolak permintaan penghentian bantuan dari Majelis Umum PBB tersebut, dengan dalih bahwa itu bukan merupakan mandatnya untuk terlibat dalam urusan politik dalam negeri suatu negara. Dan, ketika pemberian pinjaman dihentikan kepada negara-negara itu, sebab-sebab yang dikemukan Bank Dunia semata-mata berdasarkan pertimbangan ekonomi, yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan pertimbangan hak asasi manusia.[4] Bank Dunia tampak begitu kukuh dengan dikhotomi yang dibuatnya antara pertimbangan faktor "ekonomi" dan "non-ekonomi" dalam kebijakan pemberian pinjaman.

Memasuki tahun 1980-an, apa yang secara tradisonal disebut Bank Dunia dengan faktor "ekonomi" tersebut, mengalami perluasan makna. Bank Dunia tampak semakin aktif dalam bidang-bidang yang sebelumnya dikatakan bukan faktor ekonomi, seperti pengurangan kemiskinan, pembasmian penyakit, kekurangan gizi, dan pemberantasan buta huruf. Dalam tahun 1987, Bank Dunia menyusun program prakarsa perempuan-dalam-pembangunan (*women-in-development*, WID), yang menegaskan bahwa peranan perempuan dalam proses pembangunan akan "menyumbang meraih keberhasilan mencapai sasaran pembangunan lainnya: pertumbuhan ekonomi, penggunaan sumber-sumber daya yang lebih berkesinambungan dan efektif, pengurangan kemiskinan, memperbesar kesejahteraan keluarga, dan memperkecil pertumbuhan penduduk."[5] Dalam tahun fiskal 1993, Bank Dunia melaporkan

4. Lihat, Lawyer Committee for Human Rights, *"The World Bank: Governance and Human Rights"*, New York, 1993, hal 28.
5. Lihat, *World Bank Annual Report* 1988, hal 44.

bahwa lebih kurang dari 45% proyek-proyek yang disetujui selama tahun itu menyangkut kepentingan *gender*.[6] Sama halnya perhatian terhadap lingkungan, menjadi hal yang diutamakan dalam pengambilan keputusan Bank Dunia, mulai dari penunjukan Penasihat Lingkungan dalam tahun 1970 hingga ke pembentukan Wakil Presiden untuk Pembangunan Berkelanjutan dan Lingkungan pada tahun 1992.

Akhir tahun 80-an, Bank Dunia mulai tampak menjadikan masalah-masalah hak asasi manusia sebagai pokok perhatian dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi. Kecenderungan ini terlihat dalam apa yang belakangan ini diintroduksir Bank Dunia dengan *'good governance'* (asas pemerintahan yang baik). Kebijakan ini pada mulanya muncul dalam konteks pengalaman kegiatan Bank Dunia di Sub-Sahara Afrika, di mana terjadi kegagalan dalam penyelenggaraan sumber-sumber daya ekonomi dan sosial oleh kekuasaan negara, yang diwakili oleh pemerintah, seperti dilaporkan Bank Dunia pada tahun 1989 di bawah ini:

> "Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political; power to manage a nation's affair. Because countervailing power has been lacking, state official in many countries have served their own interests without fear of being called to account ... The leadership assumes broad disretionary authority and loses its legitimacy. Information is controlled, and voluntary associations are co-opted or disbanded. This environment cannot readly support dynamic economic. At worst, the state becames coercive and arbitrary. These trends, how-

6. Lihat, *World Bank Annual Report* 1993, hal 44-45.

ever, can be raised ... It requires systematic effort to build a pluralistic institutional structure, a determination to respect the rule of law, and vigorous protection of the freedom of the press and human rights". [7]

Dalam tahun 1990, Penasihat Umum dan Wakil Presiden Bank Dunia, Ibrahim F. Shihata, menyatakan dalam memorandumnya, bahwa "pelanggaran hak-hak politik yang mempunyai akibat langsung dan signifikan di bidang ekonomi boleh menjadi keprihatinan Bank Dunia. Memang tidak diperbolehkan faktor-faktor politik mempengaruhi keputusan Bank Dunia, kecuali kalau diyakini faktor-faktor itu mempunyai akibat-akibat ekonomi yang langsung dan jelas relevan dengan implementasi proyek".[8] Interpretasi yang luas atas *articles of agrement* dalam kerangka issue *governance* ini telah membuka jalan bagi pertimbangan *legal* dan eksplisit terhadap hak-hak politik dan sipil, walaupun masih bernilai instrumental saja, yaitu untuk menyokong sasaran lain. Sasaran itu adalah pembangunan sosial dan ekonomi.[9] Atau, singkatnya, posisi Bank Dunia dapat dilihat dalam kutipan di bawah ini:

---

7. World Bank, Sub-Sahara Africa, *ibid*, hal 60-61.
8. Memorandum of the Vice President and General Counsel, *"Issues of 'Governance' in Borrowing Members, The Extent of Their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement,"* 21 Desember 1990, hal 2-3.
9. Bertolak belakang dengan pandangan Bank Dunia dalam memajukan hak-hak sosial dan ekonomi, yang memasukkan perlindungan terhadap hak asasi manusia ke dalam strategi pengurangan kemiskinan, seperti yang dimandatkan Piagam pendirian Bank Dunia. Lihat, the World Bank's contribution to the 1993 World Conference on Human Rights, *"The World Bank and Promotion of Human Rights"*, dokumentasi PBB A/CONF.157/PC/61/Add.19, 10 Juni 1993, dan lihat juga *Governance: The World Bank's Experience"*, (World Bank, 1994), hal 52-54.

> Except in situations where the violation of human rights has created condition hostile to effective implementation of projects or has other adverse economic consequences, or where there are international obligations relevant to the Bank, such as those mandated by binding decisions of the U.N. Security Council, the World Bank does not take into account the political dimensions of human rights in its lending decisions."[10]

Dalam dua publikasinya, Bank Dunia melakukan penelaahan dan mengkaji ulang pengalaman dalam penerapan *good governance* itu. Yang pertama laporan evaluasi dari Gugus Tugas Bank Dunia[11], dan kedua laporan penilaian pengalaman antara tahun 1991 sampai 1993[12], mengemukakan kesimpulan tentang apa yang menjadi komponen-komponen utama dari *governance* atau pemerintahan itu. Komponen-komponen utama itu diidentifikasi sebagai meliputi: manajemen sektor publik (umumnya dapat disingkat dengan pemerintahan yang efisien), akuntabilitas atau pertanggungjawaban (pentingnya tanggungjawab pejabat publik dalam setiap tindakannya), transparansi dan informasi (akses masyarakat kepada informasi dan kebebasan pers), dan kerangka hukum bagi pembangunan (*rule of law*). Untuk jelasnya lihat Box 2:1.

Partisipasi adalah "intrinsik" dengan *good governance.*[13] Partisipasi, yang sering juga disebut sebagai "partisipasi rak-

---

10. Lihat, Bank Dunia, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington D.C: World Bank. 1994, hal 52-54.
11. Bank Dunia, "Managing Development: The Governance Dimension," 29 Agustus 1991. Sebuah versi dari diskusi *paper* ini telah dipublikasikan Bank Dunia pada tahun 1992 di bawah judul *Governance and Development* (selanjutnya disingkat *Governance and Development*).
12. *Governance Experience.*
13. *Ibid*, hal 42.

yat", mengharuskan keterlibatan pihak-pihak yang terkena oleh kebijakan dan tindak-tindakan Bank Dunia. Arti penting partisipasi dalam konteks *governance* terlihat dalam kutipan di bawah ini:

> *Transparency* enables peoples affected by development plans to know the options available to them. *Accountability* of government structures and officials to local organizations (for example, civil councils and village committees) reinforces macrolevel accountability. *Due process* of public hearings and other local-level consultations ensures that people affected by development activities can voice their concern, debate alternatives, and negotiate compensation. Finally, the effective voice of local people, particulary the poor, can be increased by policy reforms at the national level that allow greater freedom to join nongovernmental organizations, trade unions, and other bodies to understand better and influence decisions that affect them.[14]

Partisipasi bukan hanya penting bagi *good governance*, khususnya melalui kemampuannya membuat pemerintah-pemerintah lebih bertanggungjawab, tetapi juga memberikan hubungan yang positif dengan suksesnya proyek.[15] Dengan demikian, membangun kemampuan institusi dan organisasi non-pemerintah (NGO), akan sangat berarti untuk menyumbang kepada pemupukan berkembangnya masyarakat sipil, dan

---

14. *Ibid*, hal 42-43 (dikutip seperti aslinya)
15. Lihat, antara lain, *World Bank Annual Report* 1993, hal 39; World Bank, *World Bank and Participation*, 1994; Deepa Narayan, *Participatory Evaluation: Tools for Managing Change in Water and Sanitation*, Technical Paper No. 207 (World Bank, 1993); Bhuvan Bhatnagar & Aubrey C. Williams, *Participatory Development and the World Bank*, Discussion Paper No. 183 (World Bank, 1992).

ini merupakan segi terpenting dari penciptaan sebuah lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan.[16]

Pada bulan September 1994, Dewan Pengurus Bank Dunia merencanakan untuk melakukan perluasan dan peningkatan atas partisipasi masyarakat di dalam kegiatan-kegiatan Bank Dunia. Rencana tersebut, dan sebuah laporan, disiapkan oleh sebuah Kelompok Belajar yang disebut *Bank-wide Learning Group on Participatory Development.*[17] Keikutsertaan dalam pembangunan didefenisikan oleh Kelompok Belajar tersebut sebagai "*process through which stakeholders influence and share control over development initiatives, and the decisions and resources which affect them.*"[18]

Begitu pula, dalam tahun-tahun belakangan ini, Bank Dunia juga telah menghadirkan faktor lainnya dalam kerangka *governance* ini. Faktor lain itu adalah mengenai tingkat pengeluaran militer, yang dalam sebuah publikasi Bank Dunia dikatakan sebagai berikut:

> Because of the secrecy that traditionally surrounds military budgets and the sensitivity of governments to the questioning of defense outlays, and because providing for security needs is intrinsic to political sovereignty, the level of military expenditures has been seen as a governance issue rather than a straightforward matter of public expenditure priority.[19]

---

16. Lihat, *Governance and Development*, hal 47.
17. World Bank, *The World Bank and Participation*, September 1994. (selanjutnya disingkat *Participation Report*). Anggota Kelopok Belajar ini bukan hanya dari Staf Bank Dunia, tetapi juga menyertakan wakil-wakil dari organisasi non-pemerintah (NGO), pemberi dana bilateral maupun multilateral, dan kalangan akademis.
18. *Ibid*, hal 1.

Bank Dunia telah menegaskan pula kebutuhan untuk memindahkan sumber-sumber pembiayaan, terutama setelah berakhirnya Perang Dingin, kepada program yang berkaitan dengan kemajuan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Juga menegaskan "persepsi banyak negara donor" yang karena "kelangkaan sumber dana, bantuan secara tidak langsung mendanai pengeluaran militer tingkat tinggi berkurang daripada yang seharusnya" dan perlu menyatakan bahwa kepedulian ini akan mempergunakan pinjaman Kelompok Bank Dunia seperti juga pada bantuan bilateral.[20]

Terdapat dua issue yang telah diakui Bank Dunia, sebagai dampak dari kegiatannya, yang perlu mendapat perhatian. Dua masalah itu adalah proyek-proyek yang mengandung unsur pemukiman secara terpaksa (penggusuran) dan berdampak pada penduduk asli (*indegenous people*). Kedua issue ini sudah ditanggapi dalam garis pedoman kebijakan Bank Dunia, yang pada telah dimulai tahun 80-an awal.[21] Sehubungan dengan penggusuran misalnya, Bank Dunia menyatakan, "potensi pelanggaran baik terhadap hak induvidu dan masyarakat baik di bawah hukum internasional maupun domestik menjadikan pemukiman kembali secara terpaksa ini tidak

---

19. Governance Experience, hal 47-48. Lihat juga Geoffrey Lamb & Valeriana Kallab, *Military Expenditure and Economic Development*, Discussion Paper No. 185 (World Bank, 1992).
20. *Ibid*, hal 48. Lihat juga laporan yang dikeluarkan tahun 1994 oleh Proyek Demiliterisasi dan Demokrasi dengan judul *Financing Military Rule: The Clinton Administration, the World Bank and Indonesia*, khusus untuk kasus Indonesia
21. Untuk Pemukiman Kembali secara Terpaksa dapat ditemukan dalam *Operational Directive* (OD) 4.30 (Juni 1990) dan untuk Masyarakat Asli terdapat dalam O.D. 4.20 (April 1991).

sama dengan kegiatan pada proyek-proyek lainnya".[22]

Bank Dunia juga mengakui sejumlah pelanggaran hak asasi manusia berdampak buruk pada implementasi dan keberhasilan proyek.[23] Berbagai proyek infrastruktur raksasa (seperti bendungan, jalan layang, terusan atau jalan air) terutama yang melibatkan pemindahan paksa atau penggusuran sejumlah besar warga, telah mendatangkan banyak penilaian yang negatif. Contoh utama yang sangat terkenal adalah bendungan Sardar Sarovar di sungai Narmada di India. Tinjauan secara independen dilakukan oleh Bank, di bawah pimpinan Bradford Morse, yang menemukan, *inter alia*, bahwa pelanggaran hak-hak mereka yang dipindahkan dan meminta Bank untuk "menghentikan" dan mempertimbangkan kembali proyek.[24] Sebagai tambahan, banyak kelompok lokal dan individu yang tertantang oleh proyek Sardar Sarovar, yang bergerak atas dasar sosial, ekonomi dan lingkungan, menjadi sasaran tuduhan pemerintah India sebagai

BOX 2-1. Good Governance

Istilah ini mulai diperkenalkan staf Bank Dunia kepada Dewan Pengurusnya di dalam laporan yang berjudul "*Managing Development: The Governance Dimension*", yang diterbitkan tahun 1992. Dalam laporan ini dijelaskan penggunaan istilah tersebut dan arti pentingnya bagi proses pembangunan. Bank mendefenisikan istilah itu sebagai "*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.*" Defenisi ini dikutip Bank Dunia dari Webster's New Universal Unabridged Dictionary, yang dianggap sangat tepat dengan tujuannya.

22. World Bank, *Resettlement and Development*, The Bankwide Review of Project Involving Involuntary Resttlement 1986-93, hal 1/5 (April 1994).
23. Lihat, *Governance Experience*, hal 53.
24. Lihat, *Sardar Sarovar: Report of the Independent Review* (Resource Future Int'i Inc,: 1992), atau lebih dikenal dengan *the Morse Commission Report*

Dalam laporan yang lain, yang menjadi acuan laporan di atas, "*Sub-Sahara Africa: From Cricis to Sustainable Growth*," Bank Dunia membuat pembedaan antara tiga aspek yang terkandung dalam istilah *governance* itu. Ketiga aspek itu adalah: (i) bentuk rejim politik; (ii) proses menjalankan kewenangan dalam pengelolaan sumber-sumber sosial dan ekonomi negara; dan (iii) kemampuan pemerintah dalam merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan tersebut. Aspek yang pertama jelas berada di luar mandatnya, dan Bank Dunia lebih menitik beratkan perhatiannya pada aspek kedua dan ketiga. Singkatnya laporan di atas, ingin menunjukkan bahwa mengangkat soal *governance* tidak bertentangan dengan apa yang menjadi mandat Bank Dunia, yang hanya mempertimbangkan dimensi ekonomi dalam pemberian pinjaman.

Dengan mengintroduksir istilah *governance* ini, Bank Dunia mengajurkan kepada pemerintah-pemerintah menciptakan kerangka institusional dan hukum untuk mengatur masalah-masalah publik dan mengelola pembangunan ekonomi secara transparans, terpekirakan dan dapat dipertanggungjawabkan. Inilah mengapa laporan yang telah disebutkan di muka hanya mengintifikasi empat elemen utama *governance*, yaitu: (i) manajemen sektor publik; (ii) akuntabilitas; (iii) *rule of law*; dan (iv) informasi dan transparansi.

Makanya *good governace* dilambangkan dengan pengelolaan otoritas yang, (i) dapat diperkirakan, (ii) pembuatan kebijakan yang terbuka, (iii) birokrasi yang diilhami oleh etos mendahulukan kepentingan umum, (iv) kedaulatan hukum, (v) transparansi, dan (vi) keikutsertaan masyarakat sipil yang kuat dalam masalah-masalah publik. Sementara *poor governance* dikarakteristikan dengan pembuatan kebijakan yang semau gue, birokrasi yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, pemaksaan atau sistem hukum yang tidak adil, penyalahgunaan kekuasaan eksekutif, dan korupsi yang meluas.

Sumber: World Bank, *Governce and Development* (Washington, D.C., 1992); World Bank, Governance: *The World Bank's Experience* (Washington, D.C., 1993); dan World Bank, *Sub-Sahara Africa: From Cricis to Sustainable Growth* (Washington, D.C., 1989).

bermotivasi politik dan pengacau. Polisi telah menggunakan kekuatan yang berlebihan dalam mengatasi aksi unjuk rasa dan protes penduduk sipil, dan sejumlah laporan menyatakan terdapat penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan marta-

bat manusia dan tidak manusiawi terhadap para tahanan.[25] Kontroversi ini telah mendorong pemerintah India, pada Maret 1993, meminta kepada Bank Dunia untuk menunda pencairan pinjaman untuk proyek tersebut.[26]

Kebijakan Pemukiman Kembali

Pemukiman kembali secara terpaksa (*involuntary resettlement*) adalah salah satu masalah yang paling tidak memuaskan dan kontroversial dalam proyek-proyek yang dibiayai Bank Dunia. Lebih dari 15 tahun lamanya, Bank Dunia telah merumuskan, merumus-ulang dan berupaya melembagakan kebijakan yang gamblang dan komprehensif dalam mengatasi masalah yang timbul dari pemukiman kembali secara terpaksa. Keseluruhan proses kebijakan tersebut menjadi lebih eksplisit dan komprehensif, setelah Bank Dunia memanfaatkan ahli-ahli ilmu sosial untuk mengkaji kembali pengalaman-pengalaman yang terjadi pada proyek-proyek yang didalamnya terkandung unsur pemukiman kembali secara terpaksa. Sebelumnya memang, terutama dalam dasawarsa 1960 dan awal 1970-an, pemindahan penduduk dalam proyek-proyek Bank Dunia telah dilakukan secara serampangan, karena ketiadaan norma-norma, prosedur yang jelas, dan sumberdaya yang cukup dalam menangani penduduk yang dipindahkan terse-

---

25. Lihat, Lawyers Committee for Human Rights, *Unacceptable Means: India Sardar Sarovar Project and Violations of Human Rights* (April 1993); Asia Watch, *Before the Deluge: Human Rights Abuses at India's Narmada Dam*, (17 juni 1992).
26. Lihat International River Network, *Sardar Sarovar Project: An Overview*, (25 Mai 1994)

but. Proyek-proyek ini telah gagal mengembalikan, apalagi memperbaiki, kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan[27]

Untuk pertama kalinya Bank Dunia mengeluarkan kebijakan yang gamblang tentang pemukiman kembali secara terpaksa dalam *Operation Manual Statement* (OMS 2.33) di bawah titel *Masalah-masalah Sosial Sehubungan dengan Pemukiman Secara Terpaksa dalam Proyek-proyek yang Dibiayai Bank Dunia* pada tahun 1980, yang disiapkan sejak tahun 1979. Kebijakan ini merupakan jawaban terhadap kritik-kritik dari luar Bank Dunia atas penggusuran penduduk yang terjadi pada pembangunan waduk Sobradinho di Brasil dan waduk Sungai Chico di Filipina yang dibiayai Bank, disamping dari hasil kajian ilmuwan sosial di dalam Bank Dunia sendiri.[28] Dalam kebijakan yang dituang dalam OMS itu, Bank menggarisbawahi: "prinsip-prinsip dasar untuk menuntun staf Bank Dunia dalam pelaksanaan proyek-proyek yang mengakibatkan pemukiman penduduk secara terpaksa, menguraikan prosedur yang harus ditempuh dalam penyiapan, penilaian, dan pengawasan rencana-rencana pemindahan penduduk ini, dan memerinci syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh negara peminjam serta badan-badan yang bertanggungjawab dalam

---

27. Lihat, Bank Dunia, *Resettlement and Development*, Environment Development, Washington DC: World Bank, April, 1994, hal 1/7.
28. Di bawah pimpinan Michael M. Cernea, ahli sosiologi pedesaan utama Bank Dunia, dibentuk suatu kelompok kerja informal di lingkungan Bank Dunia yang terdiri dari ahli-ahli antropologi dan sosiologi, yang bertugas memberikan tambahan masukan dan sambil terus menguji berbagai prinsip yang terkandung dalam OMS dan OPN. Kelompok kerja ini bersifat lintas-divisi dan lintas-wilayah.

pelaksanaan pemukiman penduduk."[29]

Enam tahun kemudian, antara tahun 1985-1986, kelompok kerja informal dalam Bank Dunia itu melakukan evaluasi atas pelaksanaan pedoman kebijakan tersebut. Pengalaman yang terkumpul dalam penerapan pedoman kebijakan Bank Dunia itu dikaji kembali. Salah satu segi terpenting dalam temuan evaluasi tersebut adalah, "Bank Dunia tidak selalu konsisten menerapkan kebijakan dan prosedur operasional tersebut dengan cermat dalam setiap proyek dan sektor".[30] Konsistensi hanya terlihat pada proyek tahun-tahun pertama setelah kebijakan dibuat, selanjutnya tampak merosot. Menurut tinjauan tersebut, "ini berkaitan dengan semakin berkurangnya pengaruh kebijakan dan melemahnya pemenuhan operasional terhadap staf Bank Dunia."[31] Begitu juga hambatan-hambatan pelaksanaan terpenting juga datang dari faktor-faktor di luar Bank Dunia, seperti kerangka-kerangka kebijakan dan hukum yang tidak memadai dan praktek-praktek kelembagaan pemindahan penduduk di negara-negara peminjam.

Selanjutnya tinjauan evaluatif tersebut menyimpulkan, bahwa perencanaan dan persiapan dalam kerangka program pemukiman kembali memerlukan perbaikan yang radikal. Selama ini, pilihan-pilihan sosial dan ekonomis bagi masyarakat yang dipindah tampak tidak dirinci baik dalam persiapan proyek maupun laporan penilaian, begitu pun pendanaannya tidak memadai. Dikatakan juga, bahwa pengawasan Bank

---

29. Bank Dunia, Operation Manual Statement, *"Social Issues Associated wuht Involuntary Resettlement in Bank-Finance Projects"*, OMS 2.20.
30. Michael Cernea, *Anthropological and Sociological Research for Policy Development on Population Resetttlement*, Environmental Department (Washington DC, World Bank, 199) hal 22-23.
31. Michael Cernea, *ibid*, hal 22.

Dunia tidak cukup, dibutuhkan bantuan ahli-ahli ilmu ilmu sosial dan sikap tegas dan jelas terhadap kepatuhan negara peminjam terhadap persetujuan yang ditandatangani pada saat perundingan proyek, termasuk memenuhi kebijakan-kebijakan mengenai pemukiman kembali yang dibuat Bank Dunia. Akhirnya, sangat ditekankan dalam tinjauan tersebut, perhatian yang besar terhadap komunitas yang terkena dampak penggusuran tersebut.[32]

Rekomendasi-rekomendasi dari kajian evaluatif tersebut kemudian dijadikan *Operation Policy Note* (OPN 10.08) Bank Dunia pada tahun 1986. Langkah perbaikan ini dilakukan terhadap proyek-proyek yang sedang berjalan dan proyek yang ditemukan dalam tinjauan evaluatif tersebut berjalan menyimpang dari pedoman kebijakan, dan potensial akan mengalami kegagalan. Kedua dokumen pedoman kebijakan tersebut, pada tahun 1988, diintegrasikan dan diperluas dalam satu kebijakan terpadu dalam Kertas Kerja Tehnis No. 80 di bawah judul *Pemukiman Penduduk Secara Terpaksa dalam Proyek-proyek Pembangunan: Pedoman Kebijakan bagi Proyek-proyek yang Dibiayai Bank Dunia*, yang disiapkan oleh ahli sosiologi pedesaan utama Bank Dunia, Michael M. Cernea.[33] Paper Tehnis tersebut menguraikan secara detail berbagai sarana untuk membantu staf Bank Dunia dalam menganalisa dan melakukan pengawasan berkaitan dengan faktor-faktor sosial-budaya dan ekonomis masyarakat yang dipindahkan.

Pedoman kebijakan yang tertuang dalam Kertas Kerja Teh-

---

32. Michael Carnea, *ibid*, hal 23.
33. World Bank Technical Paper Number 80 ini telah diterjemahkan ke bahasa Indonesia oleh Dr. George J. Aditjondro dan diterbitkan oleh Yayasan Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Jakarta, 1990.

nis No. 80 itu pada tahun 1990 direvisi kembali. Mengikuti reorganisasi, peraturan pemukiman kembali direvisi dan dikeluarkan sebagai *Operational Directive* tentang *Pemukiman Kembali Secara Terpaksa* (O.D. 430). Inilah yang sekarang berlaku sebagai pedoman kebijakan Bank. Beberapa elemen penting dari kebijakan dalam O.D. tersebut diringkas seperti di bawah ini, tetapi secara lebih luas juga dapat dilihat dalam Box 2-2.

- Pemindahan penduduk secara terpaksa harus dihindari atau ditekan serendah mungkin;
- Program pemindahan penduduk secara terpaksa harus sekaligus direncanakan sebagai program pembangunan. Segala langkah harus ditempuh untuk mencegah masyarakat yang terpaksa pindah itu tetap menjadi melarat. Apabila pemindahan penduduk tak dapat dihindari, Bank akan membantu negara peminjam memperbaiki basis produksi serta kemampuan para pemukim untuk mencari nafkah. Setidak-tidaknya, para pemukim harus dibantu mencapai kembali taraf hidup mereka sebelum pindah;
- Membantu upaya perbaikan dan peningkatan standar hidup mereka yang tergusur;
- Dana sektor publik harus mencukupi;
- Mereka yang dipindahkan harus diperlakukan sebagai unit sosial;
- Penduduk asli (*indigenous peoples*), minoritas etnis, pedesaan, dan kelompok-kelompok lain dengan hak-hak adat atas tanah harus diberi kompensasi. Ketiadaan hak-hak yuridis-formal bukanlah merupakan dasar penolakan pemberian kompensasi.[34]

---

34. Lihat, Operational Directive 4.30, *Involuntary Resettlement*, (Washintong DC: World Bank), 26 April 1989.

Sejak OD. 4.30 tersebut dikeluarkan, ada dua perkembangan penting yang terjadi. Yang pertama adalah keluarnya laporan Kajian Independen Proyek Narmada Sardar Sarovar atau yang lebih dikenal dengan Laporan Komisi Morse. Komisi Morse, yang khusus mengkritisi dari mulai tahap desain hingga ke pelaksana pembangunan waduk Sardar Sarovar di India itu, telah

BOX 2-2. Kebijakan Pemukiman Kembali Bank Dunia

Oleh karena kesusahan dan pemiskinan yang ditimbulkannya, pemindahan penduduk secara terpaksa sedapat mungkin harus dihindari atau ditekan serendah mungkin.

Apabila pemindahan penduduk secara paksa tidak dapat dihindari, Bank Dunia harus membantu meningkatkan taraf hidup penduduk yang dipindahkan itu lebih baik dari taraf hidup sebelum dipindahkan. Segala langkah harus diambil untuk mecegah masyarakat yang terpaksa pindah itu tetap menjadi melarat. Untuk mencapai tujuan ini, maka dalam rencana pemindahan penduduk sekaligus harus dimasukkan ke dalam bagian integral rencana pembangunan utamanya.

Penduduk yang dipindahkan harus memperoleh (a) ganti rugi biaya pemindahannya, (b) kesempatan menikmati manfaat dari kegiatan pembangunan, dan (c) bantuan mengatasi masa-masa penderitaan pada periode transisi di pemukiman barunya.

Ganti rugi berupa uang kontan jarang merupakan jawaban yang tepat, karena uang itu sendiri seringkali tidak memadai. Karena itu, pendekatan "tanah harus diganti dengan tanah" yang dianut oleh sebagian negara peminjam harus didukung dengan tegas oleh Bank Dunia.

Orang-orang yang dipindahkan cenderung dijangkiti suatu gejala ketergantungan apabila yang diterapkan adalah kebijakan pertolongan yang paternalistis, karena itu para pengelola proyek harus berhari-hati agar dalam membantu para pemukim tidak menanam dalam pikiran mereka, bahwa mereka akan selamanya menjadi tanggungan Negara.

Penduduk yang akan tergusur harus dimintai pendapatnya —secara langsung atau melalui pimpinan formal atau informal mereka, melalui wakil-wakil mereka, atau melalui organisasi-organisasi non-pemerintah— sehubungan dengan segi-segi sosial dan ekonomi dari berbagai pilihan pemukiman kembali yang dipertimbangkan.

Di samping (a) badan-badan pemerintah dan (b) para pemukim itu sendiri, maka faktor utama lain dalam proses pemukiman kembali ini adalah (c) penduduk yang bermukim di kawasan penerima. Maka harus diciptakan sebisa mungkin suatu iklim yang dapat mengintegrasikan para pemukim baru itu ke tengah-tengah penduduk penerima, baik secara ekonomis, budaya maupun sosial.

Penduduk yang bermukim di kawasan penerima harus dicegah dari bahaya pemiskinan serta dampak-dampak negatif yang ditimbulkan oleh ledakan penduduk di daerah-daerah penerima. Segala upaya harus dikerahkan untuk ini.

Sumber: World Bank, *Involuntary Resettlemet in Development Project: Policy Guidelines in World Bank-Financed Peoject*, Technical Paper Number 80, (Washington, D.C., 1988).

menghasilkan suatu laporan yang sangat kiritis, yang mendorong proyek tersebut dihentikan berkaitan dengan pemasalahan pemindahan penduduk secara terpaksa. Kemudian, bertolak dari temuan-temuan Laporan Komisi Morse ini, Bank Dunia kembali membuat suatu pengkajian yang dikoordinasi oleh Departemen Lingkungan dengan kelompok kerja di 6 wilayah, untuk menyelidiki praktek-praktek pemindahan penduduk secara terpaksa dari tahun 1986-1993. Hasil pengkajian ini tertuang dalam bentuk satu laporan yang dipublikasikan pada April 1994, dengan judul: *Resettlement and Develoment: The Bankwidw Review of Projects Involving Resettlement 1986-1993*.[35]

Laporan yang berisi tinjauan terhadap 192 proyek tersebut, menghasilkan beberapa temuan penting, yang antara lain adalah menemukan,[36] bahwa kebijakan dan sasaran Bank Dunia

35. World Bank, *"Resettlement and Development: the Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993"*, Environment Departement, 8 April 1994.
36. *Ibid*, hal vii.

dalam menangani pemindahan penduduk secara terpaksa dianggap sudah baik dan layak. Akan tetapi menurut laporan tersebut, untuk pelaksanaan yang konsisten dengan kebijakannya, masih banyak yang harus dibenahi. Disamping itu, dikatakan juga bahwa pelaksanaan pemindahan penduduk secara terpaksa sangat terkait dengan ada atau tidaknya kerangka kebijakan dan hukum yang relevan di negara peminjam. Selanjutnya, laporan tersebut mengindentifikasi, antara lain permasalah-masalahan yang berkaitan dengan pemindahan penduduk secara terpaksa, sebagai berikut:

- *Kurangnya data-data yang relevan*: "sangat sedikit proyek-proyek yang menggunakan tolak ukur dan metode untuk menilai apakah perbaikan pendapatan telah dicapai atau tidak."[37]

- *Proses tetap berlanjut walaupun tanpa perencanaan yang matang*: "Rencana pemukiman kembali yang telah dinilai menjadi persyaratan Bank Dunia sejak tahun 1980. Meskipun demikian, penilaian atas proyek yang menunjukkan perencanaan yang tidak matang, tetapi proyek terus berlanjut hingga negosiasi, presentasi kepada Dewan Pengurus. Atau pelaksanaan proyek diutamakan daripada melakukan perencanaan yang dapat diterima sebelum proses lebih lanjut dapat dilakukan, sebagaimana praktek standar dengan komponen-komponen lain. Ketika dilakukan pinjaman, hanya 55 % proyek kekurangan perencanaan pada tahap penilaian, dan 12 dari 13 proyek (77%) melakukannya untuk tahun fiskal 1993.[38]

---

37. *Ibid*, hal x.
38. *Ibid*, hal 5/11

- *Pendanaan yang tak mencukupi:* Pedoman Tennis yang dibuat tahun 1988 bagi analisis ekonomi pemukiman kembali secara terpaksa, "jarang digunakan baik oleh ahli-ahli ekonomi Bank Dunia maupun negara-negara peminjam", konsekuensinya sumber-sumber daya bagi upaya pemukiman kembali sering tidak mencukupi. Kurang dari 15% komponen pemukiman kembali diperoleh dari pinjaman Bank Dunia. Menurut laporan tersebut, kecenderungan ini "tidak sepadan dengan kepentingan Bank Dunia", dan di masa depan "pinjaman langsung untuk pemukiman kembali, harus menunjang secara konsisten kebijakan Bank Dunia."[39]

- *Pengawasan atas pemukiman kembali:* Perhatian terhadap masalah pelaksanaan pemukiman kembali secara terpksa meningkat setelah evaluasi tahun 1986, namun fokus utama lebih tertuju pada proyek-proyek irigasi dan hidroelektrik, masih kurang terhadap proyek-proyek pembangunan perkotaan, air bersih dan transportasi. Sulit bagi Bank Dunia untuk mengetahui dengan tepat bagaimana pemindahan penduduk, khususnya pada sektor perkotaan yang untuk beberapa tahun tanpa pengawasan — seperti proyek perkotaan Jabotabek di Indonesia.[40] Pemenuhan persetujuan negara peminjam diawasi terutama pada target pisik, bukan kualitas. Pengawasan yang berorientasi pada target ini pada kenyatannya meningkatkan, daripada menurunkan, perlakukan paksaan dan konsultasi yang tidak mencukupi. (Dalam kasus Kedung Ombo yang didibahas pada Bab III, terlihat bahwa titik perhatian pada pemenuhan tar-

39. *Ibid*, hal xv-xvi.
40. *Ibid*, hal xvi.

get telah berakibat di satu pihak pemindahan terhadap orang-orang yang sebenarnya tidak terkena proyek lewat transmigrasi, di pihak lain pelecehan dan ancaman terhadap mereka yang terus menolak dipindahkan).

Laporan tersebut kemudian mengajukan beberapa rekomendasi untuk meningkatkan kinerja Bank Dunia pada proyek-proyek pemindahan penduduk secara terpaksa yang sesuai dengan hukum dan hak asasi manusia. Rekomendasi itu antara lain meliputi: (a) menjamin komitmen peminjam agar melakukan pemukiman kembali yang tepat; (b) peningkatan partisipasi; (c) penyediaan dana yang memamadai untuk proses pemindahan penduduk; (d) peningkatan pelaksanaan proyek dengan studi-studi dasar, rencana pemukiman kembali, pendanaan dan jadwal yang tepat; (e) meningkatkan pengawasan.

Masih menurut Laporan itu, pemukiman kembali yang baik memerlukan partisipasi, mulai pada tahap strategi, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan proyek, sehingga dapat dilaksanakan baik pada tingkat nasional maupun sektoral. Partisipasi dari mereka yang terkena proyek akan menumbuhkan pertanggungjawaban, meningkatkan keterikatan mereka yang dipindahkan pada proyek, pengetahuan yang lebih baik keadaan seperti kualitas tanah, tipe-tipe rumah, dan pilihan-pilihan Sebaliknya, "ketidakmampuan untuk berdialog dengan masyarakat yang terkena proyek, lembaga-lembaga pemerintah dan NGO akan menghasilkan perencanaan yang buruk ...Pendekatan *top-down* tidak cocok dan tidak dapat diterima lagi saat ini."[41] Konsekuensinya, "Bank Dunia menuntut partisipasi secara aktif para calon penduduk yang akan dipin-

41. *Ibid*, hal 5/23

dahkan, baik pada tingkat persiapan, perencanaan, dan pelaksanaan pemukiman kembali."[42]

Hal yang sama yang dinyatakan pula dalam publikasi Bank Dunia tahun 1993, *The World Bank and the Environment*, yang dengan gamblang menegaskan:

> "It is essential to promote new participatory approaches to resettlement design and implementation. Mechanisms such as community consultations, local level monitoring, collective bargaining, NGO involvement, and neutral arbitration can increase accountability for project design and diversify the skill deployed for resettlement operations."[43]

Laporan evaluasi pemukiman kembali itu juga mengkaji beberapa masalah yang relevan dengan proyek-proyek Bank Dunia di Indonesia. Temuan kunci dari tinjauan tersebut menggariskan, bahwa kebijakan dan sistem hukum dalam negeri suatu negara sangat berperan besar dalam menentukan suksesnya pelaksanaan pemukiman kembali: "*performance is strongly country-dependent, rather than strictly project dependent.*"[44] Ini sejalan dengan apa yang dikatakan Direktur Eksekutif Bank Dunia untuk Kantor Amerika Serikat, "desain proyek bukanlah untuk mengimbangi atau menyelesaikan kerangka kebijakan dan hukum yang tidak memadai, atau mengganti ketiadaan komitmen nasional tentang pemukiman kembali".[45] Indonesia tidak memiliki kebijakan nasional tentang pemukiman kembali — walaupun ada hukum yang

---

42. *Ibid*, hal 8/1.
43. Lihat, *The World Bank and the Environment*, (World Bank, 1993) hal 73.
44. World Bank, *op cit*, hal 57-58.
45. Pernyataan Direktur Eksekutif Bank Dunia kantor USA, 3 Mai, 1994.

terkait yang digunakan untuk pembayaran ganti-rugi dan tata ruang — menghasilkan pelaksanaan pemindahan penduduk yang janggal dan terkadang menjadi bencana bagi penduduk yang dipindahkan.[46] Meskipun tidak memiliki semacam kebijakan seperti disebutkan di atas, di Indonesia akan terus berlangsung praktek-praktek penggusuran di tahun-tahun mendatang. Ini berkaitan dengan kebutuhan industrialiasasi, urbanisasi, pertumbuhan demografis dan ekonomi yang pesat, di samping kebutuhan infrastruktur.[47]

Proyek Pembangunan Perkotaan Jabotabek II, yang disetujui tahun 1988, dianggap sebagai contoh kasus dari kurangnya pengawasan. Hingga sampai tahun 1992, pemenuhan persyaratan yang diwajibkan Bank tidak dipenuhi, karena sumber dan kapasitas yang tidak memadai, dan di pihak Bank tidak ada desakan untuk memenuhi *Operational Directives.* "Kekosongan pada kerja Bank menjadi begitu penting dalam kasus-kasus di mana negara peminjam tidak memiliki perspektif yang sama tentang pemukiman kembali dan tidak memiliki kerangka kebijakan nasional tentang itu".[48] Sebuah misi penilai, tahun 1990, untuk proyek Jabotabek II menemukan 28.00 orang penghuni liar dipindahkan karena pelebaran saluran sungai dan diberi ganti rugi sebesar Rp.60.000 per kepala keluarga. Pemerintah daerah tidak berniat menaikkan ganti ruginya, dan ketika staf Bank menyatakan hal itu tidak segaris dengan kebijakan Bank, Jakarta mengambil alih

46. Laporan itu menegaskan, "(p)erformance in incame restoration is of particular concern in same country portfolios, such as India and Indonesia, which have numerous projects entailing displacement with incame restoration." Lihat, *Ibid*, hal x-xi.

47. *Ibid*, hal 4/8.

48. *Ibid*, hal xv.

dan melaksanakan sendiri. "Hasilnya nihil untuk menolong mereka yang tergusur".[49] Dalam suratnya kepada Presiden Bank, Lewis T. Preston, International Forum on Indonesian Development (INFID) melaporkan: "*according to Indonesian NGO's, proper local consultation in Jabotabek II never took place. Nor was Bank the even aware of forcible evictions taking place in sections of the project until informed by an INFID delegation in 1992 in Washington. The Bank is still unsure as to how many people are actually being evicted.*"[50]

Rencana pemukiman kembali yang tidak memadai itu dan masalah yang ditimbulkannya mencerminkan, bahwa Kedung Ombo hanyalah salah satu dari sekian banyak kasus penggusuran yang sangat merugikan masyarakat yang terkena proyek. Masalahnya bukan hanya pada soal perencanaan belaka, tetapi menyangkut masalah ketidakmampuan struktural, dan di pihak lain kegagalan pemantauan Bank Dunia. Laporan evaluasi Bank Dunia itu selanjutnya menyatakan, bahwa rencana pemukiman kembali telah disiapkan untuk proyek-proyek baru di Indonesia. Meskipun Indonesia belum memiliki kerangka kebijakan nasional yang menyeluruh mengenai pemukiman kembali, dan kondisi ini banyak yang diperburuk oleh praktek-praktek penggusuran yang di masa lalu yang tidak memadai kompensasinya atau pemulihannya. Sebuah rekomendasi dalam laporan Bank Dunia yang lain, *Indonesia - Environment and Development: Challenges for the Future*— menghimbau Indonesia "mengadopsi sebuah kebijakan nasional mengenai ganti rugi untuk hak milik dan pemu-

49. *Ibid*, hal 3/9, Box 3.3.

50. Surat INFID tertanggal 24 April 1994 kepada Presiden Bank Dunia, Lewis T. Preston.

kiman kembali orang yang terkena proyek pembangunan, perhatian khususnya ditujukan pada menjamin kehidupan mereka dari penghancuran."[51] Ganti rugi yang setimpal jelas merupakan masalah yang krusial.

Pentingnya faktor-faktor yang berada di luar proyek telah dinyatakan oleh ahli pemukiman kembali Bank Dunia. Ia menulis dalam tahun 1989, "masyarakat yang terkena langsung proyek waduk menerima ganti rugi yang memadai atau tidak, dan mampu membangunkan kembali rumah tangganya, keluarganya, atau masyarakatnya seringkali tergantung pada sejumlah faktor di luar proyek itu sendiri. Faktor-faktor itu meliputi sistem pemilikan tanah, ketersediaan dengar pendapat, partisipasi rakyat, dan sistem pengaduan; hukum dan kebijakan pemukiman kembali; dan tipe regim politik, kebijakan donor terhadap perolehan tanah dan pemukiman kembali."[52]

Sekarang ini telah diakui secara luas bahwa, keberhasilan pelaksanaan pemukiman kembali berada pada partisipasi rakyat, tranparansi, prosedur penyelesaian sengketa atau keluhan, dan keikutsertaan NGO. Hak-hak dasar manusia — kebebasan berorganisasi, menyatakan pendapat dan ekspresi, dan kebebasan pers — bersama dengan kedaulatan hukum (*the rule of law*), adalah berfungsi sentral dalam menciptakan suatu lingkungan yang mendukung keberadaan mekanisme dan berjalannya proses itu. Seperti ditegaskan dalam laporan Bank

---

51. Environment Unit, Country Dept III, East Asia & pacifis, "Indonesia - Envi ronment and Development: Chalenges for the Future," Report No. 12083, hal 217 (Worl Bank: March 1994), selanjutnya disingkat Indonesia Enviroment Report.
52. David Butcher, "Impact and Tracle-offs of Hydro-Power on Sustainable Development in the Tropict and Sub-tropict: The Impact of Dam Construction on People, hal 17 (Draft, 30 September 1988.

Dunia mengenai pemukiman kembali, yang telah sering dikutip di depan, "*Carrying out resettlement in a manner thet respects the rights of affected persons is not just an issue of compliance with the law, but also constitutes sound development practice.*"[53] Makanya jika belakangan ini masih ada pembicaraan yang mempertentangkan antara pembangunan *versus* hak asasi, jelas sudah ketinggalan sepor. Karena jelas sekali tujuan keduanya bukan hanya sejalan, tetapi juga saling terkait dan tergantung satu sama-lain. ●

53. Resettlement and Development, hal 1/5.

BAB III
HAK ASASI MANUSIA DAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA MASA ORDE BARU

Pengantar

INDONESIA adalah satu negara peminjam terbesar dari Bank Dunia. Setelah penggulingan pemerintah Soekarno, pemerintah yang menggantikannya yang disebut Orde Baru mengambil kebijakan pembangunan yang bertolak belakang dengan kebijakan sebelumnya, yaitu dengan mengambil kebijakan yang sangat berorientasi pada modal asing. Dalam kerangka inilah, kebijakan luar negeri Indonesia diarahkan untuk meraih dukungan kreditor, khususnya negara-negara Barat dan Jepang. Kebijakan ini berhasil memperoleh dukungan dari Dana Moneter Internasional (IMF), yang kemudian sangat berperan penting dalam memperjuangkan Indonesia di ha-

dapan para kreditor asing, antara lain dengan berhasil memfasilitasi terbentuknya IGGI. Peran ini kemudian diambil alih Bank Dunia sejak tahun 1969 hingga dibubarkannya IGGI oleh pemerintah Indonesia pada tahun 1992. Atas inisiatif pemerintah Indonesia pula, Bank Dunia diminta menjadi ketua CGI (Consultative Group for Indonesia) yang dibentuk menggantikan IGGI.

Secara normatif kebijakan pembangunan tersebut dirumuskan ke dalam apa yang disebut dengan Trilogi Pembangunan. Terdiri dari pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas. Dari ketiga unsur ini, yang lebih mengedepan adalah penerapan unsur stabilitas, yang diterjemahkan melalui pendekatan keamanan (*security approach*) dalam pengelolaan manajemen politik nasional. Pembatasan-pembatasan terhadap suara-suara pembangkangan (baik dari dalam kampus maupun dari luar kampus), aktifitas partai politik, mahasiswa, NGO, buruh, dan pers terletak pada *security approach* ini, yang pada sisi lain telah menghantarkan militer pada posisi yang dominan dalam kehidupan politik. Bab berikut ini akan mendiskusikan konteks politik dari pembatasan hak-hak fundamental tersebut, yang jelas merupakan sandungan besar bagi gagasan-gagasan partisipatoris dan *good governance.*

Stabilitas untuk Pembangunan

Telah disinggung di muka, diawali dengan usaha kudeta yang gagal yang dilakukan oleh perwira militer kiri,[1] Maret

1. Dalam sejarah Indonesia modern peristiwa ini dikenal dengan "Gerakan 30 September/PKI". Di bawah pimpinan Kolonel Untung, gerakan ini melakukan penangkapan dan pembunuhan terhadap jenderal-jenderal yang dianggap terlibat dalam apa yang disebut sebagai "Dewan Jenderal".

1966 kekuasaan pemerintah beralih dari Presiden Soekarno ke Jenderal Soeharto, yang setahun kemudian dikukuh oleh MPRS sebagai Presiden. Peralihan kekuasaan ini disertai pula dengan penangkapan, penumpasan, dan pembunuhan terhadap pengikut, anggota dan simpatisan organisasi politik yang terlibat pada kudeta yang gagal tersebut, khususnya Partai Komunis Indonesia (PKI).[2] Begitu pula, peralihan kekuasaan ini menandai bergesernya orientasi, kebijakan, dan pilihan strategi pembangunan dari pemerintahan sebelumnya. Kalau pada pemerintahan Soekarno menjadikan politik sebagai panglima, sebaliknya pada masa Orde Baru menjadikan ekonomi sebagai panglima.

Pembangunan ekonomi yang menjadi pilihan stretegis pemerintah yang baru ini sangat bertumpu pada stabilitas dan keamanan. Atas dasar ini pula langkah pengaturan kembali sistem politik dijalankan, yaitu dengan penyederhanaan sistem kepartaian dan melarang aktifitas partai sampai ke tingkat Desa, dan pada sisi yang lain, menempatkan peran militer yang luas dalam kehidupan sosial-politik (dwi-fungsi).[3]

---

2. Untuk mengetahui berapa jumlah mereka yang ditumpas dalam peristiwa ini dapat dilihat pada Robert Cribb, *"The Indonesian Killings 1965-1966: Studies from Java and Bali"*, Monash University, 1990. Khususnya bab "introduction". Peristiwa ini penting dikemukakan kerena sangat mempengaruhi kebijakan pemerintahan Orde Baru selanjutnya dalam memperlakukan mereka yang terlibat partai yang dinyatakan terlarang tersebut, yaitu menerapkan kebijakan diskriminasi atas mereka dengan memberi label-label "OT" atau "ET" pada Kartu Tanda Penduduk, dan menerapkan kriteria "Bersih Lingkungan". Pada kasus Kedung Ombo, yang dipaparkan pada bab selanjutnya, kebijakan ini diterapkan kepada penduduk yang menolak menerima ganti rugi tanahnya yang diperlukan untuk pembangunan waduk tersebut.
3. Ini merupakan Konsensus Nasional, yang memberikan kepada Militer 100 kursi di DPR. Tujuannya adalah untuk menjaga ideologi nasional, Pancasila, tidak dirubah.

Penekanan aspek stabilitas dalam pengelolaan politik nasional inilah yang melahirkan apa yang dikenal dengan *security approach*, dimana militer mendapatkan peran yang signifikan dalam melakukan supervisi atas manajemen politik, termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemerintah dan penegakkan hukum.[4] Kemandirian institusi-institusi negara seperti peradilan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan seterusnya dengan demikian menjadi sangat lemah, karena berada di bawah subordinasi militer. Begitu juga dengan institusi-institusi masyarakat seperti partai politik, pers, asosiasi-asosiasi profesi, dan seterusnya kesemuanya berada dalam pengawasan militer.

Pada mulanya pendekatan keamanan itu diterapkan berdasarkan pada Surat Perintah Soekarno kepada Letnan Jenderal Soeharto pada tanggal 11 Maret 1966, yang berisi perintah kepada Panglima Angkatan Darat untuk mengambil langkah-langkah yang dipandang perlu untuk menjamin keamanan, ketertiban dan stabilitas. Surat perintah yang kemudian dikenal dengan 'Supersemar' itu memberikan kewenangan yang besar sekali kepada Letnan Jenderal Soeharto, dan kemudian menjadi dasar untuk perumusan tugas-tugas utama Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban atau yang lebih dikenal dengan istilah 'Kopkamtib'. Kemudian berdasarkan Tap MPRS No. IX/MPRS/1966 masa berlaku Supersemar diperpanjang, yakni sampai terbentuknya MPR hasil pemilihan umum 1971.

MPR hasil pemilihan umum 1971 mengeluarkan Ketetapan

---

4. Lihat Abdul Hakim G Nusantara, *Security Approach dan Prospek Penegakan Hukum*, makalah untuk seminar "Demokratisasi: Menegakkan Rule of Law", yang diselenggarakan oleh Center for the Study of Development and Democracy (CESDA), Jakarta, 29 April 1993. Hal 47-50.

No. X/MPR/1973 tentang Pelimpahan Tugas dan Kewenangan Kepada Presiden/Mandataris untuk melaksanakan tugas pembangunan, yang substansinya tidak jauh berbeda dengan materi Supersemar. Seperti terbaca dalam pasal 2 Tap MPR tersebut, yang menyebutkan: "Memberi kewenangan kepada Presiden/Mandataris MPR untuk mengambil langkah-langkah yang perlu demi penyelamatan dan terpeliharanya Persatuan dan Kesatuan bangsa serta tercegahnya bahaya terulangnya G 30 S PKI dan bahaya subversi lainnya, yang pada hakekatnya adalah penyelamatan pembangunan nasional, kehidupan demokrasi Pancasila serta penyelamatan pembangunan nasional, kehidupan demokrasi Pancasila". Kewenangan yang besar yang diberikan oleh MPR ini diterjemahkan oleh Presiden Soeharto dengan lebih lanjut dengan menggariskan tugas-tugas Kopkamtib dalam Keputusan Presiden No. 9 Tahun 1974.[5]

Kopkamtib dengan demikian menjadi semacam badan pemerintah yang mempunyai kekuasaan yang besar sekali. Ia tidak hanya mempunyai kewenangan untuk melakukan supervisi atas penyelenggaraan pemerintah, tetapi juga mempunyai kekuasaan untuk menangkap, menahan, dan memeriksa seseorang atau kelompok orang yang dicurigai membahayakan keamanan negara menurut apa yang dipersepsikan oleh Kopkamtib. Makanya Kopkamtib dapat melakukan ber-

5. Dalam Keppres ini dirumuskan tugas-tugas Kopkamtib sebagai berikut: (i) untuk melindungi keamanan dan ketertiban sesudah pemberontakan G 30 S PKI, kegiatan-kegiatan ekstrem dan subversi lainnya; dan (ii) untuk menjaga kelangsungan kekuasaan pemerintah, dengan segala cara dari Pusat sampai ke Kabupaten, dalam rangka menjaga pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Lihat Keputusan Presiden No.9/1974 tentang Tugas-Tugas Kopkamtib.

bagai tindakan yang mengontrol, melarang, mencampuri urusan-urusan intern baik partai-partai politik, serikat buruh, organisasi-organisasi agama, organisasi mahasiswa, asosiasi-asosiasi pengusaha, kelompok-kelompok profesional, maupun terhadap pementasan teater dan musik. Menangkap pelaku-pelaku penyeludupan, penggelapan dan tindakan sejenisnya yang merugikan perekonomian negara. Jadi hampir semua kegiatan tiap anggota masyarakat berada dalam pengawasan Kopkamtib, tanpa kecuali.

Otoritas Kopkamtib yang sangat luas tersebut telah mengundang berbagai kritik dari kalangan masyarakat.[6] Lembaga ini dianggap bersifat *extra-legal.* Akhirnya, karena kecaman-kecaman itu, Presiden membubarkan Kopkamtib dan menggantikannya dengan Bakorstanas (Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional). Tetapi esensi dari badan ini tidak berbeda jauh dengan Kopkamtib. Memang dari tugas-tugas yang digariskan dalam Keppres pendirian Bakorstanasda tersebut, Bakorstanasda tidak mempunyai fungsi penangkapan, penahanan, dan hal-hal lain yang bersifat *'action'* seperti Kopkamtib. Lembaga ini lebih berfungsi koordinatif, yakni mengkoordinasi jajaran departemen dan instansi dalam penataan keamanan.[7] Tetapi dalam kenyataannya, lembaga ini

---

6. Salah satunya dapat dilihat pada HJ. Princen, National Security Laws of Indonesia," in *Human Rights Violations under the National Security Laws in Asia Countries*, hal 34 (Korea NGO's Network: 1993).
7. Dalam Keppres tentang Tugas dan Fungsi Bakorstanas antara lain disebutkan: (i) Bakorstanas mengkoordinasikan upaya departemen dan instansi dalam rangka pemulihan, pemeliharaan, dan pemantapan stabilitas nasional dari berbagai hambatan, tantangan, ancaman dan gangguan, sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing; dan (ii) Bokarstanas menyampaikan usulan kebijakan dan saran tindak yang diperlukan kepada presiden sebagai bahan

tetap menjalankan tindakan-tindakan represif, antara lain penangkapan, interogasi dan penahanan, yang sesungguhnya secara yuridis tidak dimiliki oleh badan tersebut. Hal ini dapat dilihat dengan gamblang dalam kasus-kasus skreening, Timor Timur, penanganan kasus Aceh, peristiwa 5 Agustus di ITB, kasus transmigran lokal di Sei Lepan, kasus sengketa HKPB, penggusuran petani Cimacan, pembunuhan di Nipah, demontrasi mahasiswa di DPR, dan seterusnya.

Sebagai bagian dari manajemen politik nasional, penggunaan *security approach* (yang antara lain hadir dalam bentuk Bakorstanas) memang menjadi sangat kontroversial dalam kaitannya dengan issue *good governance* serta penghormatan dan penegakan hak asasi manusia. Dalam kaitan ini pula mungkin dapat dipahami latar belakang dari sikap pemerintah menolak internasionalisasi penegakan hak asasi manusia dengan berdiri di belakang konsep kesucian kedaulatan negara (*state sovereignty*) dan argumen-argumen relativisme budaya (*cultural relativism*).

Pandangan Pemerintah mengenai Hak Asasi Manusia

1. "The Jakarta Message"

Di bawah pemerintahan Soeharto Indonesia kembali menjadi anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Keputusan

---

pengambilan keputusan atau pemberian petunjuk yang diperlukan bagi terselenggaranya upaya pemulihan, pemeliharaan dan pemantapan stabilitas nasional; dan seterus. Lihat Keppres No. 29/1988 tentang Bakorstanas.

ini diambil dalam usaha meraih kembali kepercayaan negara-negara kreditor, khususnya Amerika, Eropa dan Jepang untuk pembiayaan pembangunan nasional.[8] Indonesia ketika itu berusaha menampakkan diri sebagai bagian dari masyarakat internasional, yang berarti menerima norma-norma yang telah disepakati oleh masyarakat internasional tersebut, bukan saja terhadap isi Piagam PBB tetapi juga terhadap norma-norma hak asasi manusia yang dihasilkan oleh masyarakat internasional itu, seperti *Universal Declaration of Human Rights.*

Sejauh ini pemerintah Indonesia baru meratifikasi intrumens hak asasi manusia internasional seperti: *Convention on the Political Rights of Women*[9], *Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Againts Women,*[10] *Convention on the Rights of Child*[11] dan satu konvensi ILO (International Labour Organization) No.98 tentang Dasar-dasar Kebebasan Berorganisasi dan Berunding bagi Buruh.[12] Masih dalam status ditandatangani adalah *Convention Againt Torture and Other Cruel, Inhuman or Decrading Treatment or Punishment.*[13] Sementara dua konvensi internasional hak asasi ma-

8. Ini terlihat dari usaha-usaha yang dilakukan oleh Adam Malik dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX di masa awal pemerintahan Orde Baru. Adam Malik berhasil mengembalikan Indonesia masuk ke PBB dan badan-badan organisasi internasional tersebut, sementara Sri Sultan Hamengku Buwono IX berhasil pula mendapat pinjaman dari negara-negara Eropa dan IMF. Dalam usaha ini, peran IMF sangat bermanfat dalam memperjuangkan Indonesia di hadapan para kriditor asing. Lihat Muhtar Mas'oed, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1969 - 1971*, Jakarta, LP3S, 1982, hal 71-86.
9. Lihat Undang Undang No.68 Tahun 1958.
10. Lihat Undang Undang No.7 Tahun 1984.
11. Lihat Keppres RI No.36 Tahun 1990.
12. Lihat Undang Undang No.14 Tahun 1969.
13. Ditandatangani tanggal 23 Oktober 1985.

nusia yang sangat penting, yaitu *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Convention on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) belum dijangkau oleh Indonesia untuk diratifikasi. Padahal pemerintah Indonesia telah mengambil langkah menjadi anggota Komisi Hak Asasi Manusia PBB pada tahun1990, yang tentunya makin memperlihatkan komitment yang besar menjadikan instrumens-instrumens hak asasi internasional sebagai *"common standard of achievement"*, sebagaimana dinyatakan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB.

Indonesia, bersama-sama dengan Cina dan Singapura, dikenal sebagai pendukung-pendukung terdepan dari gagasan perbedaan budaya dalam memahami hak asasi manusia. Pandangan pemerintah mengenai hak asasi manusia tergambar dengan dalam "The Jakarta Message", piagam kesepakatan Negara-Negara Non-Blok dalam menghadapi Konferensi Dunia ke II mengenai hak Asasi Manusia di Vienna yang tercetus pada konferensi ke 10 negara-negera tersebut di Jakarta, yang antara lain menyatakan:

> "We reaffirm that basic human rights and fundamental freedom are universal validity. Welcome that growing trend toward democracy and commit ourselves to cooperative in the protection of human rights. We believe that economic and social progress facilitate the achievement of these of objectives. No country, however, should use its power to dictate its concept of democracy or to impose conditionalities an others. In the promotion and protection of these rights and freedom, we emphaisze the inter-relatedness of the various categories, call for a balanced relationship between induvidual and community, uphold the competence and responsibility of national governments in their implementation".[14]

Dari kutipan di atas tampaklah sebenarnya bahwa pemerintah Indonesia tidak pernah menolak universalitas dari hak-hak dasar manusia dan kebebasan. Tetapi dalam hal pelaksanaannya, pemerintah Indonesia memang menolak usaha-usaha internasionalisasi — khususnya dengan mengkaitkanya dengan bantuan — dengan mengajukan argumen bahwa hal ini sepenuhnya merupakan kompetensi dan tanggungjawab pemerintah negara yang bersangkutan. Karena itu intervensi dalam bentuk apa pun senantiasa dianggap sebagai campur tangan bagi kedaulatan suatu negara. Makanya dalam piagam 'The Jakarta Message' itu dikatakan dengan tegas bahwa: *"No country, however, should use its power to dictate its concept of democracy and human rights or to impose conditionalities on other"*. Dengan demikian tampaklah kebijakan hak asasi manusia pemerintah Indonesia sangat dipengaruhi oleh doktrin klasik tentang kesucian kedaulatan negara *(state sovereignty)* dan konsep non-intervensi dalam hubungan internasional. Pengkaitan bantuan luar negeri dengan kondisi pelaksanaan hak asasi manusia di negara penerima dilihat dalam konteks itu, yaitu sebagai salah satu bentuk intervensi.

Latar belakang dari keteguhan sikap berdiri dibelakang doktrin kedaulatan negara tersebut sebenarnya muncul setelah beberapa negara yang tergabung dalam IGGI seperti Canada dan Belanda menghentikan bantuan sebagai ungkapan protes terhadap 'insiden Dili',[15] yang sangat menghebohkan secara

---

14. Lihat, "The Jakarta Message: A Call for Collective Action and the Democratization of International Relation". Tenth Conference of the Heads of State or Government of Non-Aligned Countries. Jakarta, 1-6 September 1992.
15. Insiden Dili adalah nama yang diabadikan dari peristiwa penembakan terhadap barisan demontrans sepulang upaca misa bagi Sebastiao Gomes di

internasional itu. Tak lama kemudian Amerika Serikat juga mengambil sikap yang sama, dengan mencabut bantuan pendidikan bagi militer Indonesia di bawah program International Military Education and Training (IMET). Bentuk intervensi beberapa negara yang tergabung dalam IGGI dalam bentuk pengkaitan bantuan dengan pelaksanaan hak asasi manusia itulah yang ditentang, yang mengakibatkan ditolaknya bantuan dari salah satu negara anggota IGGI, yakni Belanda dan membubarkan IGGI yang selama hampir 24 tahun di bawah kepemimpinan negara tersebut. Dalam surat Menteri Koordinator Ekonomi dan Keuangan, Radius Prawiro, kepada Perdana Menteri Belanda, Ruud Lubbers, terlihat sekali penolakan penggunaan mekanisme bantuan luar negeri untuk pelaksanaan hak asasi, dengan mengatakan upaya tersebut sebagai "alat intimidasi".[16]

2. Pembentukan Komnas HAM

Pemerintah kemudian membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia,[17] sebagai jawaban terhadap tekanan-tekanan

---

pemakaman Santa Cruz, Dili, yang diperkirakan 2500 orang atau lebih, terjadi pada 12 November 1991. Berapa jumlah korban dalam insiden ini tetap kontraversial, pemerintah lewat Komisi Penyidik Nasional (KPN) atau Komisi Djaelani yang dibentuk untuk menyidik peristiwa ini mengumumkan secara resmi jumlah korban, yaitu 50 orang yang mati, lebih dari 91 luka-luka dan 90 hilang. Sementara menurut Dr. George J. Aditjondro, dosen Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga, ada 200 orang atau lebih yang meninggal pada peristiwa tersebut. Lihat, "Pangdam Tanggapi Hasil Riset George Aditjondro", Jawa Pos, 18 Maret 1994.

16. Lihat *Economicst*, April 4, 1992.
17. Lihat Keppres No. 50/1993, tertanggal 7 Juni 1993.

internasional seperti digambarkan di atas, khususnya sejak meletusnya "Insiden Dili". Gagasan pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat Komisi) ini sudah mulai terdengar sejak berlansungnya Lokakarya Regional mengenai Hak Asasi Manusia Asia Pasifik Kedua yang diselenggarakan PBB di Jakarta pada 26-28 Januari 1993. Pada pembukaan Lokakarya tersebut, Presiden Soeharto menjanjikan akan segera membentuk suatu mekanisme nasional untuk perlindungan hak asasi manusia. Realisasinya ternyata tak perlu menunggu terlalu lama, yaitu lahir dalam bentuk Keppres tersebut.

Masyarakat menyambut kehadiran Komisi ini dengan rasa skeptis. Skeptisme masyarakat atas kehadiran Komisi ini terutama didasarkan pada penilaian, bahwa dasar hukum pendirian Komisi sangat lemah statusnya dalam tata-hirarki perundangan, yaitu berdasarkan Keppres bukan berdasarkan Undang-Undang. Keppres melulu merupakan kemauan eksekutif, sedangkan Undang-Undang dibuat lewat prosedur partisipasi rakyat (DPR). Karena dasar pendirianya secara hukum sangat rendah, sangat tidak memungkinkan Komisi akan bersikap mandiri, dan bahkan sewaktu-waktu dapat dibubarkan oleh pemerintah apabila Komisi memperlihatkan tindakan yang berbeda dengan kemauan dan komitmen politik pemerintah.[18] Apalagi sumber pendanaan bagi kegiatan Komisi ditentukan dalam Keppres tersebut berasalah dari Sekretariat Negara. Makanya masyarakat menilai kehadiran Komisi lebih merupakan konsumsi untuk luar negeri, bahwa di sini ada per-

18. Pandangan-pandangan skeptis ini terutama dilansir oleh kalangan aktifis dan sarjana hak asasi manusia terkemuka seperti Adnan Buyung Nasution dan T. Mulya Lubis.

lindungan dan penggalakan bagi hak asasi manusia. Citra yang sangat dipertaruhkan untuk kelangsungan bantuan dari negera-negara kreditor Indonesia selama ini.

Tujuan pendirian Komisi, seperti dikatakan dalam Keppres, adalah untuk: "membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia menurut UUD 1954, Pancasila, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa serta Deklarasi Universal hak Asasi Manusia".[19] Ada empat wilayah kegiatan Komisi untuk meraih tujuan tersebut, yaitu: (i) menyebarluaskan wawasan nasional dan internasional mengenai hak asasi manusia; (ii) mengkaji berbagai instrumen PBB tentang hak asasi manusia dengan tujuan memberi saran-saran mengenai kemungkinan aksesi/ratifikasi; (iii) memantau dan menyelidiki pelaksanaan hak asasi manusia serta memberi pendapat, pertimbangan dan saran; dan (iv) mengadakan kerja sama regional dan internasional dalam rangka memajukan dan melindungi hak asasi manusia. Dengan ruang lingkup kegiatan yang demikian itu, sebenarnya Komisi mempunyai potensi yang cukup besar untuk berperan dalam "membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia". Akan tetapi lingkungan politik dimana Komisi itu berada sangat tidak kondusif bagi Komisi bekerja sesuai dengan mandatnya itu. Apalagi mengingat kedudukan hukum Komisi yang hanya berdasarkan Keputusan Presiden tersebut, dan dengan sumber pendanaan dari Sekretariat Negara.[20]

---

19. Lihat Pasal 4 Ayat (a) dan (b) Keppres No.50/1993 tersebut.
20. Menepis anggapan akan kurang kuatnya landasan hukum pendirian Komisi tersebut, Ali Said, Ketua Komisi, mengatakan dia tidak memerlukan undang-undang. Yang penting adalah orangnya, yakni pelaksana dari Komisi tersebut. Lihat, "Ketua Komisi Nasional HAM Menjamin Soal Kemandirian", *Kompas*, 13 Desember 1993.

Skeptisme masyarakat kemudian tampak makin marak setelah diumumkan pemerintah anggota-anggota Komisi sebanyak 25 orang.[21] Karena komposisi keanggotaan Komisi tidak mencerminkan sebagian besar adalah bukan orang-orang yang selama ini menunjukkan komitmen yang tinggi terhadap penegakkan hak asasi manusia. Bahkan ada beberapa anggota yang mempunyai reputasi sebagai pelanggar hak asasi di dalam kariernya sebagai pejabat pemerintah.[22] Sementara tokoh-tokoh yang dikenal dalam masyarakat sebagai pembela hak asasi manusia menolak masuk menjadi anggota Komisi, dengan alasan kedudukan hukum Komisi yang tidak kokoh secara hukum. 25 anggota-anggota Komisi yang terpilih tersebut adalah: H. Aisyah Aminy SH, Dr. Albert Hasibuan SH, Ali Said SH, Asmara Nababan SH, Prof. Baharuddin Lopa SH, Drs. Bambang W. Soeharto, Dr. H. AA Baramuli SH, Clemantino Dos Reis Amaral, Ig. Djoko Moelyono, HR Djoko Soegianto SH, Gani Djemat SH, Prof. Hamid Attamimi SH, KH. Hasan Basri, Prof. Charles Himawan SH, BN Marbun SH, Marzuki Darusman SH, Prof. Miriam Budihardjo, Prof. Muladi SH, Munawir Sjadzali MA, Dr. Nurcholis Madjid, Dra. Roekmini

---

21. Pengangkatan anggota Komisi juga didasarkan pada Keppres, yakni Keppres No.455/M/1993, tertanggal 7 Desember 1993, tiga hari menjelang peringatan hari hak asasi internasional. Dalam keterangannya kepada pers setelah pengangkatan 25 anggota Komisi tersebut, Ali Said mengatakan, "25 anggota Komisi yang diangkat ini tidak ingin menjadi "macan kertas". Lihat, "Komnas Tidak Ingin Menjadi "Macan Kertas", Kompas, 11 januari 1994.
22. Salah seorangnya adalah Ketua Komisi itu sendiri, yakni Ali Said. HJ Princen Ketua Lembaga Pembela Hak Asasi Manusia (LPHAM) mengirim surat kepada Presiden Soeharto, menyatakan keberatannya atas dipilihnya Ali Said sebagai Ketua Komisi. "Saya keberatan Ali Said dipilih karena ia pernah melakukan pelanggaran hak asasi manusia", tulis Princen. Lihat, "Princen Adukan Ali Said ke Polisi", *Republika*, 18 September 1993.

K. Astoeti, Prof. Sacipto Rahardjo SH, Soegiri SH, Prof. Soetandyo Wignjosoebroto MPA, dan Prof. Soemantri Martosoewignjo SH.

Sejak pendiriannya itu, Komisi tampak baru berperan sebatas pada menerima pengaduan, mengimbau, dan menyurati. Benar Komisi melakukan investigasi, tetapi tindakan yang diambil Komisi setelah melakukan investigasi hanyalah melayangkan surat kepada aparat terkait sekedar meminta penjelasan, dan meminta agar tindakan serupa tidak dilakukan lagi. Kemudian membuat *press statement*. Tidak ada tindak lanjut penyelesaiannya.[23] Wakil ketua Komisi, Marzuki Darusman, menjelaskan bahwa fungsi Komisi selama ini hanya sebagai mediator yang menghubungkan pihak-pihak yang bersengketa.[24] Tidak jauh dari itu. Komisi misalnya, belum sampai pada tindakan memberikan rekomendasi kepada Pemerintah baik terhadap suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia yang diadukan kepadanya, maupun merekomendasi kepada Pemerintah mencabut peraturan perundangan-undangan yang bertentangan dengan hak asasi manusia seperti UU Anti Subversif, UU Parpol dan Golkar, Pasal-pasal *hatzaai artikelen* dalam KUHP, dan seterusnya. Persis seperti pengamatan salah seorang pengacara hak asasi manusia, yang mengatakan: "Apa yang dilakukan Komisi pada tahap seka-

---

23. Hal ini terlihat pada hasil investigasi Komisi ke Aceh. Disini Komisi menemukan 11 orang ditahan di LP Lhoukseumawe tanpa prosedur penahanan yang benar, dan Komisi meminta ke 11 orang ini dilepaskan kembali. Tetapi keinginan Komisi ini ditolak oleh militer setempat. Akhirnya komisi menyurati Panglima kodam I/Bukit Barisan, Sumatera Utara. Lihat, "Komas HAM Temukan 11 Orang Ditahan tanpa Prosedur", *Kompas*, 25/2/1994.
24. Lihat, "Komnas HAM hanya Mediator Pihak-pihak yang Bersengketa," *Suara Pembaruan*, 28 Mei 1994.

rang baru membuat *press statement*".

Tetapi meskipun fungsi Komisi baru sebatas itu, reaksi pemerintah dan ABRI terhadap Komisi begitu kerasnya sampai mengingatkan, bahwa Komisi bukan *super body* dari suatu lembaga peradilan.[25] Ini terjadi setelah Komisi mengumumkan hasil investigasinya dalam kasus yang diadukan oleh pengacara Trimoelja D. Soerjadi, yaitu mengenai tindak penyiksaan atas para tersangka pembunuhan Marsinah, seorang buruh pabrik di Jawa Timur yang dibunuh secara amat bengis, yang kasusnya menjadi perhatian dunia internasional. Pada suatu pertemuan antara ABRI dan Komisi, 23 April 1994, ABRI telah memperingatkan keberanian anggota Komisi dalam mengungkap pelanggaran hak asasi manusia dengan alasan pemeliharaan keamanan dan stabilitas. Karena itu menarik mengungkap apa dikatakan salah seorang anggota Komisi, dalam suatu percakapan dengan Lawyers Committe for Human Rights, yang menyatakan:

> The Commission to show the public that they are something. You can see this in (human rights case like) Marsinah, Aceh, etc. But of course this action creates strong disappointment an reaction from the military and from State Secratary Moerdiono, who calls into question the capacity of the Commission to have an investigation, or how it easily it came up with the conclusion of torture (in the Marsinah case). It looks, after the meeting with ABRI on April 23, (1994), like there is decline in the Commission. It seems that if we keep our high profile in the future we will have a clash with ABRI and we aren't ready for

25. Lihat misalnya komentar Menteri Sekretaris Negara, Moerdiono, yang mengatakan Komisi telah melangkah terlalu jauh melampaui mandatnya, dan Menteri Kehakiman, Oetojo Oesman, di harian Kompas, 7 April 1994.

that. The Blocking of Roemini's lecture and the confiscation of Asmara Nababan's documents after returning from the INFID meeting indicate that the military wants to show the public that the Commission is nothing, that ABRI can easily control the commission.[26]

Secara perlahan Komisi mulai menampakkan derajat independensinya. Ini bukan hanya tampak pada statemen yang dikeluarkannya pada kasus Marsinah, tetapi juga tampak pada kasus-kasus seperti pembatalan SIUP atau pembredelan tiga mass media terkemuka — TEMPO, DeTik, dan Editor, pembatalan putusan MA dalam kasus Kedung Ombo, dan kasus penembakan langsung oleh aparat keamanan di Liquica, Dili, Timor Timur, Januari 1995.[27]

Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia

Berlangsungnya pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia jelas memberikan akibat langsung terhadap pelaksanaan proyek dan kebijakan Bank Dunia. Secara ringkas akan dipaparkan di bawah ini gambaran kondisi hak asasi manusia,[28] khususnya yang berdampak bagi masyarakat yang

---

26. Wawancara, Jakarta, Mei 1994.
27. Pada kasus ini Komnas HAM mengeluarkan statemen, bahwa telah terjadi *anlawfull shooting* terhadap penduduk sipil. Lihat Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, *Menyingkap Penyiksaan oleh Pejabat Publik: Studi Kasus-Kasus Belum Terselesaikan*, 1995.
28. Untuk pembahasan yang lebih lengkap mengenai keadaan hak asasi manusia di Indonesia, lihat Humar Rights Watch/Asia, *The Limits of Opennes: Human Rights Viaolations in Indonesia and East Timor* (1994); Amnesty International, *Power and Impunity: Human Rights under the New Order* (1994); Article 19, *The Press Under Siege: Censorship in Indonesia* (1994).

menjadi sasaran kebijakan pembangunan, yaitu meliputi partisipasi, keterlibatan NGO di dalam aktifikats pembangunan, dan pemukiman kembali.

1. Kebebasan Menyatakan Pendapat dan Berekspresi

Di bawah penerapan *security approach* yang ketat seperti telah dipaparkan di atas, pemerintah Orde Baru telah berulangkali melakukan pelanggaran hak asasi manusia warga negaranya menyatakan pendapat dan ekspresinya secara bebas. Bentuk-bentuk pelanggaran itu meliputi *screening*, prosedur perizinan, penyensoran, dan pembatasan terhadap kebebasan akademis.

Secreening dan Tuduhan Simpatisan Komunis

Kendati telah berlalu 30 tahun sejak ditumpas tahun 1965, kewaspadaan terhadap bahaya komunisme tetap dihidupkan melalui berbagai kebijakan seperti pencantuman kode ET (eks tapol) pada kartu tanda penduduk (KTP), dan *secreening* terhadap calon anggota legislatif dan pegawai negeri. Kebijakan ini dikeluarkan berdasarkan Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 32 Tahun 1981, dan tahun 1990 dikeluarkan pula Keputusan Presiden mengenai "Penelitian Khusus" (Litsus), ditambah dengan Surat Keputusan Bakorstanas mengenai "Bersih Lingkungan dan Bersih Diri." Keputusan-keputusan ini semuanya mengharuskan semua pegawai negeri diperiksa ketaatannya kepada ideologi nasional, seperti halnya pemeriksaan keterlibatan setiap induvidu dan keluarganya dengan partai komunis yang telah dilarang tersebut.

Pelaksanaan penyaringan ideologi seperti yang ditetapkan dalam Keppres mengenai Litsus itu berada di bawah pengawasan Bakorstanas. Bakorstanas dapat mencegah setiap calon pekerja atau anggota legislatif yang ternyata berindikasi kuat terkait dengan partai terlarang itu. Panglima ABRI, ketika itu Try Sutrisno (sekarang Wakil Presiden), kemudian memperkenalkan istilah "keterpengaruhan". Dengan "keterpengaruhan" dimaksudkan, setiap orang yang mempunyai kecenderungan pemikiran yang sejajar dengan komunisme terlepas apakah ia anggota PKI atau tidak, masuk dalam kategori ini, "keterpengaruhan".

Perizinan

Prosedur pemberian izin pertemuan, diskusi, seminar dan sejenisnya memberikan kepada pemerintah untuk menentukan siapa yang boleh dan tidak berbicara dalam acara-acara tersebut. Di bawah pasal 510 KUHP, Polisi berwenang membubarkan diskusi atau forum yang tidak memiliki ijin.[29] Setiap orang yang akan menyelenggarakan diskusi sebelumnya harus menyerahkan proposal untuk dinilai polisi. Bila pembicara yang akan tampil dikenal sering mengkritik pemerintah, polisi akan minta agar ia diganti, atau tidak akan mengeluarkan izin atau

29. Dalam sebuah seminar, Mayjen Polisi Koesparmono Irsan mengemukakan dasar hukum perlunya izin dalam penyelenggaraan seminar atau diskusi. Ia menyebutkan dasar hukumnya adalah UU No.5/PNPS/1963 jo UU no.5/1969, UU No. 13/1961, UU No.2/1982, Pasal 510 KUHP, dan Tap MPR RI No.II/MPR/1993. "Atas dasar itu, Polri berweang dalam proses perizinan penyelanggaraan seminar," katanya. Lihat, "Tanpa Izin seminar Harus Bubar", *Tiras*, 23 Februari 1995.

menyerahkan kepada departemen lain, seperti Departemen Dalam Negeri (dalam hal ini Dirjen Sosial Politik) sehingga ijin tidak keluar atau ditolak dan diskusi pun batal. Taktik ini digunakan terhadap para intelektual yang kritis terhadap pemerintah. Tahun 1994, mereka yang pernah dilarang tampil berkaitan dengan perijinan ini antara lain, anggota KOMNAS HAM Brigjen Pol Roekmini K Astoeti, pengacara Adnan Buyung Nasution, penyair dan tokoh agama Emha Ainun Najib, dosen UKSW George J. Aditjondro(yang banyak meneliti dampak proyek-proyek pembangunan).

Penyensoran

Pemerintah juga secara ketat membatasi kebebasan menyatakan pendapat baik dalam seni hingga bisnis. Pandangan-pandangan yang dianggap sebagai kritik terhadap pemerintah berakibat pada penyensoran buku, majalah, film, teater dan pertunjukan seni. Termasuk pertunjukan seni yang dimainkan untuk mengenang kematian Marsinah, buruh aktifis, dan sebuah drama dengan latar belakang kasus Kedung Ombo, *Pak Kanjeng*, yang sutradara dan skenarionya ditulis oleh Emha Ainun Nadjib dilarang pementasannya di Surabaya.[30] Tiga aktifis kelompok studi mahasiswa, Bambang Isti Nugroho, Bambang Subono dan Bonar Tigor Naipospos, dipenjara selama lima tahun karena menjual buku karya novelis yang dilarang, Pramoedya Ananta Toer.

Tanggal 21 Juni 1994, setelah menikmati masa kebebasan yang relatif baik, Menteri Penerangan secara mengejutkan mengumumkan pencabutan surat ijin terbit (SIUPP) tiga media massa

30. Wawancara, Mei 1994 di Yogyakarta.

terkemuka. Ketiga mass media itu adalah *Tempo*, *Editor* dan *Detik*. Ini musibah besar bagi pers, sejak pembredelan terakhir surat kabar *Sinar Harapan* dan *Prioritas*. Ketiga media ini telah memberitakan pengadilan korupsi yang kontroversial (yang melibatkan pejabat-pejabat tinggi negara seperti Sudomo dan Sumarlin), dan pembelian bekas kapal perang Jerman Timur yang diatur oleh Menristek BJ Habibie, seorang yang dikenal dekat dengan Presiden Soeharto. Hari berikutnya empat media lain (*Media Indonesia, Sinar Pagi, Jakarta Post* dan *Forum Keadilan*) diperingatkan oleh menteri penerangan karena pemberitaan-pemberitan politik mereka yang kritis. Tindakan Menpen ini mengundang aksi protes yang luas di kalangan masyarakat (bukan hanya masyarakat pers, tapi hampir semua golongan masyarakat), menentang pembreidelan sewenang-wenang itu.

Dalam tiga aksi protes pada 27 Juni, 7 Juli dan 4 Agustus, para peserta aksi yang menuntut dihentikan pembreidelan pers dengan sewenang-wenang dibubarkan dengan kekerasan oleh sepasukan polisi dan tentara dengan sandi "Operasi Bersih". Sekitar 60 orang ditahan dan dikenakan denda setelah satu aksi protes dimana polisi menggunakan rotan untuk memukul demonstran karena aksi tanpa ijin. Dalam bulan Mei 1995, Tempo menang dalam sidang PTUN. Hakim yang mengadili perkara ini, di bawah pimpinan hakim Benjamin Mangkoedilaga, dalam putusannya menyatakan, "Permempen No. 01/1984 yang dijadikan dasar hukum mencabut SIUP Tempo bertentangan dengan UU No. 21/1982." Keputusan ini seperti juga dalam kasus Kedung Ombo dipaparkan dalam bab berikut, mengejutkan banyak orang, tetapi, sama halnya dengan kasus Kedung Ombo, ini sangat potensial untuk dijungkirbalikkan lagi pada peradilan tingkat selanjutnya.

Kebebasan Akademis

Hukum di Indonesia memberikan jaminan atas kebebasan akademis. Akan tetapi dalam kenyataannya, ada sejumlah pembatasan yang sangat berarti terhadap diskusi dan kegiatan ilmiah lainnya. Dalam sebuah seminar di Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, Dr. George J. Aditjondro, akademisi yang terkenal bicara blak-blakan dari Universitas Satya Wacana (UKSW), Salatiga, telah diinterogasi oleh Polisi berkaitan dengan pembicaraannya yang menyinggung suksesi kepresidenan. Akademisi yang juga dikenal sebagai aktifis lingkungan itu dituduh melanggar Pasal 207 KUHP, yaitu "menghina suatu alat kekuasaan atau badan umum." Awal 1995, hasil interogasi oleh Polisi itu disampaikan ke Kejaksaan untuk dimajukan ke Pengadilan. Disamping itu, ia juga menjadi sasaran kecaman pejabat-pejabat pemerintah yang disiarkan oleh pers, dan rumahnya menjadi sasaran pelemparan batu.

Tidak jauh berbeda dengan George, koleganya di UKSW Dr. Arief Budiman juga mendapat perlakuan yang hampir sama. Sosiolog dari Universitas Harvard itu, yang dikenal sering menulis berbagai kritik di mass media, dipecat oleh Universitasnya karena "membuat komentar-komentar yang bukan wewenangnya yang menjatuhkan nama baik universitas."[31] Keduanya, Arief dan George, memang sering dikenal mempersoalkan pelbagai masalah yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah, termasuk pembangunan waduk Kedung Ombo, yang terletak tidak jauh dari UKSW.

Kebebasan akademis mempunyai implikasi langsung terhadap proyek-proyek Bank Dunia. Peneliti-peneliti universitas

---

31. Lihat HUman Rights Watch, *World Report 1995,* hal 159 (1994).

acapkali terlibat dalam berbagai kegiatan penelitian yang menyangkut pembuatan usulan proyek-proyek Bank Dunia, termasuk penelitian-penelitian sosio-ekonomi. Penelitian-penelitian itu sangat penting dalam mata rantai pertanggungjawaban suatu proyek, seperti krisis pemukiman kembali yang terjadi pada proyek Kedung Ombo. Jika peneliti-peneliti universitas menempatkan dirinya sebagai peneliti yang obyektif dan independen tidak menurut keinginan pemerintah, krisis pelaksanaan proyek dapat dicegah dari awalnya. Dalam suratnya kepada Bank Dunia, Arief Budiman mengemukakan seringnya peneliti-peneliti di Indonesia:

> research is used only to justify what goverment want to do, without taking into consideration seriously the research findings. Consequwntly, knowing that the findings will not be taken seriously, many academic researchers do not conduct their research as they ought to do. This is, I think, commom knowledge among Indonesian academic researcher.[32]

Penelitian mengenai pemukiman kembali dalam kasus pembangunan waduk Kedung Ombo, kesimpulan peneliti bahwa 75% masyarakat yang terkena proyek bersedia ditransmigrasikan ke pulau lain di luar Pulau Jawa ternyata sangat salah, yang sebenarnya menggambarkan persamaan dengan apa yang diprioritas dan ditargetkan pemerintah.

2. Kebebasan Berkumpul

Bertentangan langsung dengan hak berkumpul yang

32. Surat Arief Budiman kepada Hans-Eberhard Koop, Director Operations Evaluation Departement, World Bank, tertanggal 20 Februari 1995.

dijamin Pasal 28 UUD 1945 — juga tercantum dalam Pasal 20 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, pertemuan-pertemuan organisasi sering dicegah atau dibatalkan melalui mekanisme perizinan sebagaimana telah dipaparkan di atas. Dalam bulan September 1994, sebuah forum yang diselenggarakan oleh NGO di Jawa Tengah untuk membahas draf Keputusan Presiden mengenai NGO dihentikan oleh petugas keamanan. Bulan Agustus 1994, kasus pembubaran terjadi pada sebuah pertemuan di Malang yang diorganisir oleh Pos LBH Surabaya. Bulan Februari dan April 1992 polisi menghentikan diskusi yang diselenggarakan oleh Forum Demokrasi.[33]

Pertemuan intern INFID pada bulan November 1994 yang diselenggarakan pada saat diadakan Konferensi APEC, mendapat banyak pelecehan. Jumpa pers dibatalkan dan saluran telepon diputus dan disambung kembali setelah APEC selesai. Petugas keamanan berpakaian sipil datang dan menanyakan perizinan. Ketika dijawab, bahwa untuk mengadakan pertemuan intern tidak diperlukan izin, petugas kemudian menanyakan dokumen, nama dan negara masing-masing peserta yang hadir. Mereka menanyakan pada pihak hotel tempat diskusi diselenggarakan, yang kemudian meminta INFID berganti tempat esok harinya. Ditanya alasannya mengapa, petugas hotel hanya berkomentar, "setiap orang Indonesia sudah tahu apa alasannya."[34]

Seperti disebut sebelumnya, Bank Dunia mengakui pentingnya dukungan NGO untuk membantu keberhasilan proyek. Pada tahun 1989, Bank Dunia mengeluarkan peraturan

---

33. Lihat Lawyers Committee for Human Rights, *Shackling the Defenders*, hal 45-48 (1994).

34. Lihat *Far Eastern Ecaonomic Review*, No. 24, 1994.

Operational Directive 14.70: Keterlibatan NGO pada proyek-proyek yang didanai Bank Dunia, revisi *Operational Manual Statement* 5.30 (Kerja sama dengan NGO). Ketentuan itu menegaskan, bahwa Bank Dunia tidak memberi pinjaman langsung kepada NGO, walaupun mereka mungkin berpartisipasi menganalisis masalah pembangunan, perumusan masalah, disain, finansial, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi. Sejumlah bantuan tersedia untuk NGO melalui Special Bank Project Preparation Facility.

Menurut publikasi Bank Dunia tahun 1991, "kajian Bank Dunia mendokumentasi kemajuan penting yang dicapai Indonesia dalam mengatasi kemiskinan, tetapi mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dan NGO. Kebijakan pemerintah makin mengakui keberadaan NGO dan kesadaran Bank Dunia akan peran NGO memberi kontribusi pada proses ini."[35] Kenyataannya, ketika NGO di Indonesia bertambah dalam jumlah dan kemampuan, mereka menjadi sasaran intimidasi dan campur tangan pemerintah dan mengalami banyak hambatan untuk dalam menjalankan program. Pendanaan bagi banyak NGO dihentikan bulan April 1992, ketika Indonesia memblokir tiap bantuan pembangunan resmi dari Belanda menyusul kritik negara itu dalam kasus "*Dili Massacre*". Akibatnya, sekitar US$ 15 juta dolar bantuan untuk NGO Indonesia dihentikan. Dalam bulan yang sama Gubernur Bali melarang bantuan asing yang ditujukan pada NGO Bali.[36]

---

35. Samuel Paul & Arturio Israel, eds, *Nongovermental Organizations and the World Bank: Coopertaion for Development*, hal 142 (World Bank: 1991).
36. Peter van Tuijl, "Conditionality for Whom? Indonesia and Dissolution of the IGGI: The NGO Experience," dalam Clayton, eds, *Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGO's*, hal 87-88 (INTRAC, 1994).

Dasar hukum yang mengatur kedudukan organisasional NGO diatur dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata (BW), dan aspek publik dari kegiatan NGO diatur dalam pelbagai Undang Undang sektoral.[37] Karena banyak NGO di Indonesia didirikan berdasarkan badan hukum Yayasan daripada berdasarkan Undang Undang Keormasan. Atas dasar ini, Pemerintah kemudiaan mempertimbangkan berbagai sarana untuk mengatur NGO, antara lain melalui instrumentasi hukum dan bahkan mempertimbangkan membuat kode etik NGO.

Bulan Februari 1994, Direktur Sosial Politik Departemen Dalam Negeri mengajukan rancangan Keputusan Presiden (Keppres) yang mengatur tentang kegiatan NGO. Rancangan berisi pengaturan yang sangat ketat membatasi kebebasan NGO. Banyak NGO kemudian menentang rancangan Keppres itu, dan berpendapat bahwa peraturan tentang eksistensi dan kegiatan NGO telah cukup banyak, antara lain diatur dalam BW dan UU sektoral seperti UU Lingkungan, UU Kesehatan, UU Kependudukan, UU Kesejahteraan Masyarakat dan lain-lain. Karena itu, Keppres untuk mengatur kegiatan NGO tidak diperlukan lagi.[38]

3. Tekanan Atas Nama Pembangunan

Seperti banyak terjadi di negara-negara Asia Tenggara, Pemerintah Indonesia mencari legitimasi lewat keberhasilan pembangunan ekonomi. Hasilnya, sikap oposisi terhadap proyek pemerintah dilihat sebagai ancaman terhadap stabilitas

---

37. Lihat Abdul Hakim G. Nusantara, "Tinjauan Atas Kedudukan Hukum dari Bentuk Organisasi dan Kegiatan Organisasi Non-Pemerintah", *makalah, 1994*
38. Lihat antara lain Siaran Pers INFID mengenai "Draf Keppres mengenai Pengaturan NGO," 19 Agustus 1994.

dan pembangunan, dan pantas mendapat tindak kekerasan. Di samping beberapa hal yang disebut di atas, dimana yang menentang proyek pembangunan dituduh PKI, reaksi lain terhadap oposisi ditandai dari mulai penuntutannya ke pengadilan hingga ke penggunaan militer. Dengan gamblang keadaan ini digambarkan Luhut Pangaribuan, pengacara hak asasi manusia dari LBH Jakarta, dalam kutipan di bawah ini:

> "ada kecenderungan menggunakan institusi hukum (formal) sebagai instrumen subyektif dan mencari *loop-holes* untuk memaksa kehendak. Menjadikan rakyat Cimacan dan H, Muhidin (kasus Tanah Merah) sebagai Terdakwa dan meng-ET-kan Rakyat kedung Ombo tersa sebagai proses kriminalisasi untuk mengintimidasi. Dengan begitu tujuan untuk membebaskan tanah akan lebih mudah dicapai dan harga yang harus dibayar akan jauh lebih murah."[39]

Apa yang dipaparkan di atas jelas sangat menghambat partisipasi dan perolehan informasi dalam kegiatan pembangunan, khususnya bagi mereka yang terkena proyek. Ini merintangi komunikasi dan diskusi untuk menemukan berbagai alternatif, yang justru mempertinggi kemungkinan konflik dan menghalangi pelaksanaan proyek. Inilah akar masalah krisis dalam kasus waduk Kedung Ombo yang didiskusikan pada bab berikutnya, tetapi secara jelas tergambar di Madura: petani yang menentang petugas yang mengukur tanah untuk waduk yang diusulkan, empat orang diantaranya tewas tertembak oleh petugas keamanan. Empat petugas yang terkait dengan

39. Luhut Pangaribuan, "Pembebasan Tanah dari Perspektif Pelaksanaan Ganti Rugi," makalah disampaikan pada Seminar Pertanahan Fraksi PDI DPR-RI, 19-20 November 1993.

kasus penembakan hanya dimutasi ke daerah lain. *Human Right Watch/Asia* melaporkan intimidasi terhadap warga desa yang terus berlanjut hampir setahun setelah penembakan.[40] Walaupun segala upaya dilakukan untuk meningkatkan tingkat partisipasi dalam sejumlah proyek Bank Dunia (misalnya, Proyek Pengembangan Kampung, bagian dari Proyek Pembangunan Kota Jabotabek III), struktur politik Indonesia saat ini tidak lebih terbuka dibanding dengan selama perencanaan dan implementasi waduk Kedung Ombo yang dimulai sepuluh tahun lalu.

Bank Dunia dan Indonesia di Bawah Orde Baru

Di bawah pemerintahan Sukarno, Indonesia melakukan perdagangan dengan negara-negara industri Barat akan tetapi mencari bantuan pertahanan dan ekonomi dari blok Komunis. Masa pemerintahan Sukarno ditandai dengan retorika yang riuh-rendah menentang Barat dan bantuan pinjamannya; dalam salah satu pidatonya yang terkenal Sukarno mengatakan dengan retoris: "Jika suatu negara berkata kepada kita, Anda bisa memperoleh bantuan, tapi Anda harus menghentikan konfrontasi, maka saya akan berkata "pergilah ke neraka dengan bantuan kalian"[41] Penggulingan pemerintahan Soekarno, seperti sudah dipaparkan di awal bab ini, membalikkan segalanya; pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Soeharto menca-

40. Human Rights Watch/Asia, *The Limit of Openess: Human Rights Violation in Indonesia and East Timor*, hal 109-121 (1994).

41. Pidato, 9 April 1964, "Agungkanlah Ibu Pertiwi dan Bapak Angkasa," dalam Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*, hal 219 (Cornell Univ. Press, Ithaca: 1976).

nangkan kebijakan moneter yang ketat dan mencari bantuan donor dari Barat dan Jepang.

Pada saat yang sama, yang sebagian disebabkan oleh kenangan buruk terhadap kolonialisme dan pengalaman yang masih segar tentang perjuangan kemerdekaan bangsa ini, Indonesia mempertahankan sikap waspada akan tuntutan kompromi terhadap kemerdekaan yang baru diperoleh tersebut yang dijadikan syarat oleh negara donor. Menteri Ekonomi, Keuangan dan Pemulihan Orde Baru pertama, Sultan Hamengku Buwono, mengumumkan dalam pernyataan persnya yang pertama: "Kita akan menyambut baik bantuan ekonomi asing tanpa ikatan dari semua negara lain."[42]

Setelah pergantian kekuasaan tersebut, dukungan pun segera berdatangan dari kelompok-kelompok donor IMF *(International Monetary Fund)* dan dari IGGI *(Inter-Governmental Group on Indonesia)*. IGGI dibentuk pada bulan Februari 1967 di Amsterdam dan segera sesudahnya Bank Dunia, salah satu anggota IGGI, mendirikan Perwakilan di Jakarta. Sejak saat itu Indonesia telah menjadi salah satu negara peminjam terbesar Bank Dunia. Sampai dengan 30 Juni 1994, negara ini telah menerima pinjaman kumulatif total sebesar sebanyak 234 IBRD dan kredit IDA (kedua setelah India), yang berjumlah total lebih dari 21,3 trilyun dolar (Keempat setelah India, Mexico dan Brazil).[43] Sebagian besar dikarenakan Indonesia dapat diandalkan dalam hal pembayaran hutang, yang karena itu telah menikmati hubungan yang sangat dekat dengan Bank Dunia. Kedekatan ini merupakan jaminan bagi

---

42. Pernyataan, 4 April 1966, dalam Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, hal 114-117 (allen & Unwin: 1983).

43. *World Bank Annual Report 1994, Appendix 6.*

pemerintah Indonesia untuk memperoleh "kepercayaan" dari Bank Dunia. Makanya segera setelah IGGI dibubarkan pemerintah, menyusul kritik yang dilancarkan ketua IGGI terhadap pembantaian di Dili, Bank Dunia segera membentuk sebuah kelompok baru negara donor dengan nama CGI (Consulltative Group on Indonesia). Bantuan langsung yang diberikan Bank Dunia dalam pembentukan CGI ini menyelamatkan Indonesia dari krisis keuangan yang dapat terjadi akibat penolakan terhadap paket pinjaman dari IGGI. Sekarang Bank Dunia lah yang mengetuai CGI.

Akan tetapi, upaya-upaya pembangunan yang dibiayai oleh pinjaman Bank Dunia di Indonesia tidak terlepas dari berbagai kontroversi. Selain pinjaman untuk Kedung Ombo dan Keluarga Berencana yang dibahas dalam laporan ini, program transmigrasi dan Perkebunan Inti Rakyat (PIR) tidak terlepas dari sorotan pedas masyarakat nasional dan internasional. Kontroversi ini muncul berkaitan dengan masalah-masalah hak asasi manusia dan lingkungan. (Lihat Box 1 dan 2).

BOX 1: PERKEBUNAN INTI RAKYAT

Suatu rencana Perkebunan Inti Rakyat adalah sebuah rencana di mana perusahaan perkebunan milik pemerintah (PTP) beroperasi pada tingkat "inti" atau pusat, dari sebuah perkebunan yang sudah ada maupun yang baru yang dikelilingi oleh rakyat yang menanam satu jenis tanaman. Inti ini dibentuk untuk memberikan bantuan dalam hal produksi, pengolahan dan pemasaran, sementara rakyat diminta menjual hasil produksi mereka kepada PTP dan membayar duaperiga biaya proyek tersebut selama periode 20 tahun. Tujuan dari PIR ini adalah penyediaan pasar bagi hasil perkebunan, memperoleh sewa tanah, meningkatkan produksi dan mengurangi kemiskinan. Pada tingkat ekonomi makro, tujuannya adalah untuk meningkatkan produksi tanaman untuk tujuan eksport dan dengan demikian menambah devisa negara, menurunkan ketergantungan pada penerimaan dari ekport di sektor minyak dan gas. Bank Dunia memberikan bantuan untuk rencana PIR di lebih 50 lokasi melalui tujuh pinjaman yang disetujui antara tahun 1978 dan 1983. Semua pembayaran pinjaman ini telah diselesaikan pada tahun 1989.

Telah terjadi beberapa masalah implementasi dalam skema PIR. Di bawah persyaratan Bank Dunia, tanah yang digunakan harus terbebas dari perkara hak milik ataupun ganti rugi dan dapat didistribusikan kembali. Partisipasi dimaksudkan bersifat sukarela serta menguntungkan rakyat, namun dalam beberapa kasus telah terdapat keprihatinan menyangkut ketiadaan pilihan yang bersifat sukarela, dan tidak diberikannya ganti rugi bagi tanah-tanah yang telah ditempati petani.

Dalam sebuah kasus yang didokumentasikan dengan baik di kelurahan Cimerak, Jawa Barat, para petani diintimidasi untuk menyerahkan tanah yang telah mereka garap selama puluhan tahun, baik petani yang memiliki sertifikat maupun yang tidak. Kadang-kadang, masing-masing petani diintimidasi dengan penyiksaan fisik atau dengan cara lain untuk menyerahkan tanah mereka. Sampai akhir tahun 1983, 30 orang petani telah ditangkap atau dipanggil menghadap ke kantor KODIM Ciamis. Sembilan belas di antaranya ditangkap karena memprotes proyek PIR ini. Enam orang ditangkap dengan tuduhan membunuh seorang penjaga perkebunan, tapi dilepaskan setelah tiga hari. Lima orang petani dipanggil karena telah meminta bantuan LBH. Setelah sebuah perkelahian dengan kepala desa yang menyangkut soal proyek PIR ini, 13 orang petani mendekam satu tahun di penjara Ciamis sebelum akhirnya dinyatakan tidak bersalah pada tingkat banding dan dilepaskan.

Sumber-sumber: ELSAM, "Studi Dampak Proyek terhadap Hak Asasi Manusia: Kasus PIR dan Perburuhan," (1994); SKEPHI, "Pengenalan pada Perkebunan Inti Rakyat," dalam *Setiakawan,* Vol. 7 (Januari-Juni 1992); LBH Bandung, "Rencana Perkebunan Rakyat di Cimerak, JJawa Barat: Mengapa Rakyat Menolak," dalam *Human Right* Forum (Januari 1995)

Bank Dunia mengakui kebutuhan akan adanya partisipasi dan keterlibatan lembaga-lembaga non-pemerintah (NGO) dalam proyek-proyek pembangunan yang dibiayainya. Akan tetapi, rasa saling tidak percaya yang ada antara pemerintah Indonesia dengan kalangan NGO serta interpretasi yang sempit terhadap pasal-pasal Anggaran Dasarnya, telah membatasi tindakan Bank Dunia dalam mencari peluang merubah kebijakannya secara langsung. Meskipun begitu, Bank Dunia telah mengambil langkah-langkah yang secara tidak langsung untuk menangani masalah ini. Biasanya, Bank Dunia menyebarkan

daftar proyek-proyek yang sesuai untuk keterlibatan NGO ke semua departemen di negara termaksud, guna mendorong keterlibatan NGO, kalau bukan secara langsung menunjukkan kemampuan mereka untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Bank Dunia juga mengangkat masalah kelayakan dengan mengidentifikasi proyek-proyek Bank Dunia yang melibatkan NGO setiap tahunnya.[44]

Di Indonesia, suatu Unit Dampak Sosial dan Lingkungan yang baru dibentuk kantor Perwakilan Bank Dunia Indonesia, saat ini sedang melaksanakan sebuah penelitian bersama dengan BAPPENAS tentang "lingkungan yang memberdayakan" (*enabling environment*) dimana NGO terlibat di dalamnya. Penelitian yang dijadwalkan untuk satu tahun ini dimaksudkan untuk menyediakan suatu pandangan umum tentang "praktek yang terbaik," mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dialami NGO, dan mengajukan rekomendasi.[45] Tetapi karena penelitian ini berada di bawah kendali pemerintah, hal ini terlihat dari upaya menghindari penggunaan terminologi yang tidak disukai pemerintah (seperti "NGO") serta tidak dilibatkannya NGO-NGO yang lebih vokal ke dalam penilaian, beberapa NGO Indonesia telah melancarkan kritik terhadap penelitian tersebut.

Penelitian yang sedang dilaksanakan itu memusatkan perhatian pada kelompok-kelompok yang oleh pemerintah dikategorikan sebagai "NGO Pembangunan" dengan mengabaikan kelompok-kelompok NGO yang memiliki komponen ad-

---

44. Lihat, misalnya, Operations Policy Dept., Kerjasama antara Bank Dunia dan LSM: *FY 1994 Progress Report* (World Bank: Februari 1995).
45. *Revised Terms of Reference, Enabling Environment for Indonesian LSMs, Resident Staff in Indonesia, Environment and Social Impact Unit (Nov. 1994).*

vokasi. Adalah kelompok NGO yang disebut kedua, seperti LBH dan INFID, yang pertama-tama menyampaikan kepada Bank Dunia tentang masalah pemindahan penduduk dalam kasus Kedung Ombo. Kekuatiran INFID terhadap penelitian itu adalah, penelitian tersebut akan sangat berorientasi pada aspek-aspek administratif dan organisasional dari kegiatan NGO, tanpa mempertimbangkan lingkungan politik dimana NGO itu beroperasi. Padahal dari aspek inilah NGO-NGO terus menerus mendapat halangan dalam melakukan kegiatan, khususnya dalam bentuk pembatasan-pembatasan.[46] Walau pun demikian, penelitian tersebut dapat membantu pencarian data yang dapat mengidentifikasi kondisi-kondisi yang mendorong atau menghambat operasionalisasi kebijakan Bank Dunia mengenai *partisipasi* dan *good governance* dalam pelaksanaan pembangunan.

Meskipun, seperti telah disebutkan di atas, Bank Dunia bersusah payah menghindari apa yang dianggapnya sebagai masalah "politik", deretan panjang literatur yang dikeluarkan Bank Dunia sekali-sekali ternyata juga menyinggung secara langsung politik Indonesia, dengan penggunaan bahasa yang bervariasi, dari pujian sampai teguran yang halus, sampai ketidaktahuan yang jelas tentang konteks politik Indonesia. Misalnya dalam salah satu terbitan tentang upaya pemberantasan buta huruf, Bank Dunia mengajukan pertanyaan: "Apabila tidak terdapat suatu pemerintahan yang keras dan otoriter, bagaimana mungkin bisa mendorong keberhasilan suatu pro-

---

46. Surat tertanggal 13 Januari 1995 dari INFID kepada Dennis de Tray, Direktur, Staf Residen di Indonesia dan INFID, "*World Bank Study 'Enabling Environment for Indonesian LSMs': The Implication for Us*," Briefing Paper No. 1 (Desember 1994).

gram pemberantasan buta huruf? Pemerintah-pemerintah yang tidak terlalu otoriter, seperti pemerintah Indonesia, tidak dapat memaksa orang-orang yang buta huruf untuk datang ke sekolah dan duduk di kelas-kelas... Mereka harus mencari cara-cara yang lebih lembut."[47] Terbitan yang sama di bagian lain mengutip seorang pejabat UNICEF, yang menunjukkan ketidatahuan total akan situasi politik di Timor Timur, menyebutkan bahwa sejak penyerbuan pasukan Indonesia tahun 1975 lebih kurang dari 200.000 penduduk tewas karena perang dan kelaparan. Dikatakanya, "Jika kepala mereka ditodong dengan pistol, mereka tidak akan mau duduk di suatu kelas baca-tulis."[48]

Dalam sebuah terbitan Bank Dunia lain — *Indonesia - Environment and Developmnet: Chalengges for the Future* — para penulisnya menggambarkan penyelengaraan pemerintahan dengan istilah yang, meskipun dalam arti yang formal benar, begitu optimistik dan tanpa keprihatinan akan kelemahan institusional MPR, sehingga seolah-olah terbitan tersebut terkesan ditulis oleh pemerintah Indonesia sendiri. Kita kutip:

> "Di bawah pemerintahan Orde Baru, falsafah Pancasila telah menjadi dan menyediakan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah. Sesuai dengan Pancasila maupun nilai-nilai budaya yang masih melekat kuat, segala pertentangan politik diharapkan dapat diselesaikan melalui musyawarah dan mufakat. Hal ini berlaku dalam MPR sekali pun, dimana penyelesaian masalah-

47. David Wigg, "*In a Class of Their Own: A Look at the Campaign Against Female Illiteracy*," Development Essay No. 4, hal 4 (World Bank: 1994).
48. *Ibid*, hal 7.

masalah khusus diputuskan melalui diskusi yang bertujuan mencapai suatu "pertemuan pikiran", bukan melalui pemungutan suara.[49]

Laporan yang sama juga mencatat bahwa "penekanan pada stabilitas politik sangat berperan dalam memfasilitasi cepatnya pertumbuhan."[50] Walaupun mengakui adanya perkembangan ke arah kesepakatan bahwa terdapat kebutuhan adanya partisipasi, laporan tersebut menyatakan pula: "kecepatan reformasi partisipatif merupakan sumber perdebatan dan bahwa hal ini "dapat dimengerti mengingat proses partisipasi mengandung resiko tertentu bagi stabilitas sosial dan politik yang telah menjadi ciri strategi pembangunan [pemerintah Indonesia] selama lebih dari dua dekade dan telah menyumbang banyak bagi keberhasilannya."[51] Partisipasi, demikian laporan tersebut meneruskan, diperlukan untuk memastikan bahwa upaya-upaya pembangunan sudah berjalan dengan efektif dan berkelanjutan, dan reputasi pemerintah yang sudah cukup dikenal dalam melakukan "pendekatan yang yang benar" sesuai dengan tradisi budaya kompromi dan pencarian mufakat yang kuat, memberikan dasar alasan yang kuat untuk bersikap optimis akan hasil akhirnya. Singkatnya laporan tersebut pada dasarnya memuji praktek pemilihan presiden tanpa saingan dan represi terhadap perbedaan pendapat yang telah dijalankan selama 30 tahun ini. ●

49. Laporan Lingkungan Indonesia, hal. 172.
50. *Ibid*, hal 173.
51. *Ibid*, hal. 203.

BOX 3-2. TRANSMIGRASI

Salah satu proyek Bank Dunia yang banyak menimbulkan kontroversi di Indonesia adalah program transmigrasi. Program ini, yang melibatkan Bank Dunia dan berjalan hingga hari ini, merupakan program pemindahan besar-besaran yang dirancang untuk memindahkan keluarga-keluarga dari daerah padat pulau Jawa dan Bali, ke pulau-pulau yang kurang penduduknya di Indonesia. Mereka disediakan rumah, tanah dan berbagai bantuan untuk pengembangan masyarakat pertanian yang nyata. Keterlibatan Bank Dunia meliputi pendanaan pada tujuh proyek yang bernilai US$ 560 juta yang disetujui antara tahun 1976 dan 1985. Pendanaan untuk lahan baru berakhir setelah organisasi hak asasi dan lingkungan meningkatkan kampanye internasional menyangkut pengaruh lanjutan program bagi hutan-hutan di Indonesia, masyarakat asli yang bergantung pada mereka, kesehatan dan kehidupan para transmigran itu sendiri.

Evaluasi tahun 1994 yang disusun oleh OED (*Operation Evaluation Department*) terhadap lima proyek dari tujuh proyek yang didanai Bank Dunia ditemukan, *inter alia*, transmigrasi berdampak negatif dan tidak menetap pada masyarakat pribumi, khususnya suku Kubu Rimba (Sumatra): kegiatan pembabatan hutan berdampak serius ketika kelima proyek dianggap kumulatif; praktek pembersihan tanah tidak konsisten dengan garis pedoman proyek dan mengabaikan bahaya erosi dan peluang ekonomi yang ada pada pemukim; hanya dua dari lima proyek yang dievaluasi nyata memiliki nilai ekonomi. Ditemukan, banyak masalah yang telah dilihat pada saat waktu pertimbangan proyek (*Appraisal Project*), tetapi tolak ukur yang diusulkan tidak realistis atau tidak cukup dipantau oleh Bank Dunia dan pemerintah. Dalam beberapa kasus, peraturan pemerintah yang ada tidak dilaksanakan. Namun begitu, audit OED menetapkan bahwa pemukim dalam lima proyek "menganggap kehidupan baru akan lebih baik dari pada satu yang tertinggal."

Sebagai tambahan masalah yang diidentifikasi Bank Dunia, kritik juga disertakan bahwa kurangnya *assesment* lingkungan dan sosial berakibat pada penempatan transmigrasi pada lokasi yang secara budaya dan lingkungan rentan.

Sumber: ORD Precis No. 72 (World Bank, Sept., 1994); "Banking on Disaster: Indonesia's Transmigration Program," Ecalogist, Vol. 6, No. 23 (1986).

BAB IV
KASUS WADUK KEDUNG OMBO

"Mereka yang bertanggungjawab atas perencanaan pemukiman kembali (resettlement) perlu memikirkan ciri-ciri ekonomi dan budaya dari masyarakat yang akan dipindahkan, serta bagaimana ciri ini akan mempengaruhi tanggapan mereka terhadap rencana pemindahan."[1]

Pengantar

PEMBANGUNAN proyek waduk Kedung Ombo secara resmi dinyatakan selesai dengan diresmikan penggunaannya pada tanggal 18 Mei 1991 oleh Presiden Soeharto. Presiden dalam sambutannya menyatakan, bahwa penduduk yang masih bertahan

1. Michael M. Cernea, *"Pemukiman penduduk Secara Terpaksa dalam Proyek-Proyek Pembangunan: Pedoman* Kebijakan bagi Proyek-proyek yang Dibiayai Bank Dunia", Petunjuk Tehnis Bank dunia No. 80, diterjemahkan oleh Dr. George J. Aditjondro, Jakarta: YLBHI, 1990, hal 27.

di daerah genangan waduk sebagai kelompok *mbalelo*, dan mengingatkan bahwa di daerah ini merupakan basis PKI.[2] Pernyataan Presiden ini sebenarnya secara implisit membenarkan, bahwa masalah-masalah disekitar pembangunan waduk Kedung Ombo tersebut belum sepenuhnya selesai. Masalah-masalah tersebut adalah seperti masalah ganti-rugi tanah, pemukiman kembali, intimidasi-intimidasi dan sebagainya yang masih dialami oleh masyarakat yang terkena proyek tersebut.

Bab berikut ini akan menggambarkan secara rinci proses pelaksanaan pembangunan waduk Kedung Ombo tersebut. Mulai dari tahap perencanaan, pembiayaan proyek, pelaksanaan hingga ke akhir penyelesaian proyek. Yang menjadi fokus perhatian dari penggambaran ini adalah, sejauh mana pertimbangan terhadap hak asasi manusia tampak dalam pelaksanaan proyek ini, dan bagaimana peran Bank Dunia — selaku penyedia dana — dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya.

Gambaran Proyek

Pembangunan waduk Kedung Ombo diambil Pemerintah untuk meningkatkan pengamanan dan pengendalian banjir yang senantiasa mengancam penduduk Jawa Tengah. Selain itu, juga dimaksudkan untuk meningkatkan penyediaan dan pembagian air irigasi serta pemenuhan kebutuhan energi listrik,

2. Lihat *Kompas*, 19 Mei 1991. Yang dimaksud adalah, masyarakat di daerah-daerah ini sebelum penumpasan Partai Komunis Indonesia (PKI) kebanyakan adalah anggota, pengikut atau simpatisan dari partai tersebut. Dengan mengingatkan ini, implisit ingin dikatakan bahwa penolakan tersebut dikarenakan mereka itu PKI.

karenanya disebut waduk serba-guna.[3] Dengan daya tampung air sebanyak 725 juta meter kubik, Waduk Kedung Ombo diperkirakan akan mampu mengairi persawahan Glapan Sedadi seluas 37.500 ha serta kemungkinan mencetak sawah baru di Grobogan selatan dan 10.000 ha lainnya di lembah Juana. Mengenai kebutuhan energi listrik, Kedung Ombo diperkirakan dapat menyumbangkan tenaga listrik sebesar 22,5 MW. Dengan kapasitas sebesar itu, maka ditargetkan akan ada 59.00 rumah yang terang dengan daya untuk setiap rumah sebesar 450 wtt. Menurut masterplan pengembangan Semarang dan kota-kota di sebelah utara Jawa Tengah, bahwa dalam tahun-tahun mendatang akan tumbuh berbagai macam industri yang pasti akan memerlukan candangan air dan energi listrik.

Langkah-langkah persiapan untuk proyek irigasi dan waduk serba-guna itu, yang baru mendapat persetujuan Bank Dunia pada 16 Mei 1985 (Loan 2543-IND), telah dimulai sejak tahun 1969. Survei dan studi kelayakan mulai dilakukan pada tahun itu. Survei ini dilakukan oleh pemerintah Indonesia, dalam hal ini Proyek Perancangan Pengembangan Sumber-Sumber Air (P3SA) Departemen Pekerjaan Umum berkerja sama dengan kantor konsultan Nedeco-Belanda, dan SMEC-Australia, berusaha mengkaji secara menyeluruh untuk mengikhtiarkan mengatasi sumber malapetaka banjir rutin tersebut. Rekomendasi dari survei ini adalah menyarankan diterapkannya konsep CIWA (controlled Innudation of Walahan Area) atau sistem genangan yang diatur sebagai cara mencegah terulangnya bencana banjir. Berdasarkan konsep CIWA inilah Waduk Kedung Ombo itu dibangun. Kemudian diikuti oleh studi-

3. Lihat, Direktorat Jenderal Pengairan, Departemen Pekerjaan Umum, *Uraian Proyek Pengembangan Wilayah Jratunseluna*, 1979.

studi dampak lingkungan (Amdal), dan pemukiman kembali yang disiapkan oleh Lembaga Ekologi Universitas Padjadjaran Bandung yang dipimpin oleh Prof. Otto Soemarwoto.[4]

Areal tanah yang diperlukan untuk pembangunan Waduk Kedung Ombo tersebut adalah seluas kurang lebih 5.898 ha. Seluas inilah tanah yang harus dibebaskan, dan tanah yang hendak dibebaskan tersebut terdiri atas: 1.500 ha tanah Perhutani; 730 ha tanah sawah; 2655 ha tanah tegalan; 985 ha tanah pekarangan; dan 30 ha tanah kuburan. Yaitu tanah-tanah yang terletak di tiga kebupaten, yaitu Kabupaten Grobongan, Boyolali, dan Sragen. Dengan demikian untuk tanah-tanah yang dibebaskan itu, akan dilakukan pemindahan terhadap kurang lebih 5.390 Kepala Keluarga (dengan jumlah rata-rata 5-6 jiwa tiap keluarga) yang mendiami daerah yang akan tergenang oleh air waduk. Lebih dari separuh di antaranya, yaitu 3.006 KK berada di Kecamatan Kemusu (Boyolali). Yang lainnya, berada di Kecamatan Miri dan Sumber Lawang (Sragen) masing-masing 1.516 KK dan 619 KK. Sedang yang berada di Kabupaten Grobongan, hanya di satu kecamatan, yakni Geyer sebanyak 127 KK.[5] Atau singkatnya ada 20 desa yang efektif bakal ditenggelamkan.

Mata penduduk di empat wilayah yang akan terkena proyek itu sebahagian besar adalah petani (50%). Hanya 27% bekerja sebagai buruh. Sementara 18% tidak memiliki pekerja-

4. Studi-studi yang dimaksud adalah: (i) Enviromental Impact Analysis of the Kedung Ombo Dam; dan (ii) Resettlement Study of the Kedung Ombo Dam.
5. Data-data ini didasarkan pada Abdul Hakim G. Nusantara, "Laporan Kasus Pembebasan Tanah Kecamatan Kemusu Dalam Rangka Pembangunan Waduk Kedung Ombo", YLBHI, 1990.

an, dan 5% bekerja diberbagai jenis pekerjaan. Komposisi kepemilikan tanah per keluarga di wilayah tersebut adalah: 229,8% petani memiliki lahan 0,25 sampai 0,49 ha; 19% petani memiliki lahan 0,50 sampai 0,74 ha; dan sejumlah 16,4% petani memiliki hanya 0,10 sampai 0,24 hektar saja.[6] Dengan data-data ini sebenarnya sudah tergambar standar kehidupan rakyat di keempat wilayah calon penggenangan tersebut, yang menurut hasil penelitian Lembaga Ekologi Universitas Padjadjaran Bandung sebagian besar (56%) hidup di bawah garis kemiskinan.[7]

Menurut hasil studi untuk pemukiman kembali yang disiapkan oleh lembaga yang disebut di atas, sebagian besar penduduk (72,7%) di keempat kecamatan terkena proyek itu menerima alternatif untuk dipindahkan dalam program transmigrasi. Masyarakat di keempat Kecamatan ini sudah bersikap "pasrah", karena melihat proyek Kedung Ombo adalah proyek pemerintah. Hanya 27,3% yang menuntut pembangunan proyek ditunda. Penelitian ini juga menunjukkan adanya kehendak 25% penduduk untuk memperoleh pemukiman kembali di wilayah sekitar, terutama karena perasaan hubungan erat dengan tanahnya. Sementara mayoritas (70%) penduduk menyatakan kesedian menjadi transmigrasi, dan dengan pilihan pertama daerah Sumatera. Makanya studi yang disiapkan oleh salah satu Universitas terkemuka di Indonesia itu merekomendasikan, bahwa alternatif terhadap penduduk yang bakal digusur sehubungan dengan proyek pembangunan waduk Ke-

---

6. Lihat Agus Purnomo, "Pembangunan Waduk dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan," *Andal*, No.6, VIII, 1989. Hal 27.
7. Lihat, *"Resettlement Study of the Kedung Ombo Dam"* (final report), Institute of Ecology Padjadjaran University, Bandung, June, 1994.

dung Ombo ini, yang diperkirakan berjumlah 5.390 KK itu adalah transmigrasi. Singkatnya, studi ini memandang transmigrasi sebagai satu-satunya solusi yang *pas*.[8]

Dana keseluruhan yang diperlukan untuk pembiayaan proyek, meliputi biaya pembangunan pisik waduk dan biaya-biaya sosial (pembebasan tanah dan pemukiman kembali) diperkirakan sebesar US$ 283.1 juta. Sumber pembiayaannya sebagian besar berasal dari Bank Dunia, yakni sebesar US$ 156 juta. Sementara sisanya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan pinjaman luar negeri dari Exim Bank of Japan. Departemen Pekerjaan Umum bertanggungjawab untuk pelaksanaan pembangunan pisik waduk, dan untuk pelaksanaan pembebasan tanah dan pemukiman kembali berada dalam tanggungjawab Departemen Dalam Negeri.

Laporan Staf Penilai (SAR) Bank Dunia tahun 1985 melihat, bahwa salah satu risiko besar proyek adalah pengambilan tanah yang ditunda, namun demikian menyatakan Pemerintah Indonesia "memiliki rencana yang matang untuk memperoleh sebagian tanah yang ditempati di wilayah penggenangan air tahun 1987/1988."[9] SAR juga memperkirakan dampak penundaan proyek, bentuk analisis yang umum yang akan menimbulkan lebih banyak tekanan pada perolehan tanah yang tepat waktu. Meskipun begitu, yakin tekanan untuk perolehan tanah tidak akan berdampak buruk terhadap pemilik tanah, Bank Dunia menegaskan bahwa "keyakinan yang diperoleh selama perundingan dengan Pemerintah Indonesia akan memenuhi

8. Untuk lebih jelasnya dapat dibaca dalam, *"Resettlement Study of the Kedung Ombo Dam"* (final report), Institute of Ecology Padjadjaran University, Bandung, June, 1994.
9. World Bank, *Staff Appraisal Report*, hal 26.

pendanaan yang memadai dan tepat waktu untuk pembayaran ganti rugi, dan akan menyediakan untuk Bank Dunia laporan-laporan tahunan mengenai pemukiman kembali, kompensasi, dan kesejahteraan rakyat yang terkena proyek pembangunan waduk yang dimulai 31 Desember 1985."[10] SAR memperkirakan US$ 25,5 juta dolar untuk pembiayaan pengalihan tanah, semua akan ditanggung pemerintah.[11] SAR menyimpulkan kesepakatan yang dicapai, bahwa "survei waduk keseluruhan akan di dilakukan dua tahun sekali untuk mengetahui status pembayaran ganti rugi dan memantau kawasan pemindahan penduduk."[12] Namun demikian, akhirnya, pemaksaan terhadap perolehan tanah, kompensasi yang tidak memadai, monitoring yang kurang mengakibatkan praktik tidak jujur dan pembangkangan oleh rakyat setempat. Pada saat Bank Dunia menekan pemerintah Indonesia agar menawarkan pilihan pemukiman alternatif, tingkat pengawasan tidak memberikan kesadaran pada oposisi lokal, dan upaya Bank Dunia tidak berhasil menekan pemerintah untuk meningkatkan tingkat kompensasi.

Pemerintah Indonesia memilih Muko-Muko, Bengkulu, sebagai tujuan transmigrasi dari Kedung Ombo. Sistem di Muko-Muko yang sebagian didanai Bank Dunia, telah menciptakan tanah irigasi baru yang kini diperlukan pemukim untuk bisa berproduksi. Lokasi tambahan di Sumatra dan Irian Jaya juga dipilih sebagai tujuan. Bank Dunia berharap 25% yang memilih tinggal di Jawa akan berkurang menjadi 10%, terutama mereka yang mungkin dapat memiliki tanah di luar wilayah

---

10. World Bank, *ibid*, hal 33.
11. World Bank, *ibid*, hal iv-v.
12. World Bank, *ibid*, hal 25.

waduk atau pindah dengan keluarga dan menerima pelatihan dan kerja di sektor publik.

Pada akhirnya jumlah transmigrasi sukarela yang diharapkan terbukti sangat memperdayakan, yang menggambarkan suatu survei yang tidak akurat. Jumlah anggota keluarga yang termasuk dalam rumah tangga yang setuju transmigrasi dicampurbaurkan dengan anggota lain yang tidak ingin bertransmigrasi. Dalam Laporan Penyelesaian Proyek (*Project Completion Report*, PCR) tahun 1994, Bank Dunia tampak menyadari persoalan ini. Bahwa problem utama transmigrasi adalah tidak konsistennya penduduk yang benar-benar terkena proyek, menegaskan bahaw "dalam keseluruhan periode proyek, dokumen resmi Bank Dunia dan dokumen peminjam mengulang kembali tuntutan bahwa banyak pemukim yang berubah pikiran. Tinjauan kritis dokumen yang memberikan gambaran yang pelik." PCR mengevaluasi metodologi pengambilan sampling yang dianggap sangat tidak sempurna, dengan hasil survey yang tampaknya didasarkan pada pembicaraan dengan kepala desa, yang notabene turut bertanggung jawab untuk meningkatkan angka transmigrasi. Beberapa penemuan sama sekali tidak dilaporkan kepada Bank Dunia.[13] Karena perkiraan yang tinggi pada transmigrasi sukarela berkehendak bergabung dengan program transmigrasi yang ada, pinjaman pada dasarnya tidak menyediakan dana tertentu untuk pengembangan infrastruktur dan fasilitas lain bagi para pemukim. Dari 25 akad kesepakatan pinjaman utama yang terdaftar pada PCR, satu-satunya referensi yang digunakan untuk pemukiman kembali adalah pemerintah diwajibkan menyerahkan hasil-hasil survei. Itu saja. Ini kemungkinan karena ketiadaan ko-

13. World Bank, *Project Completion Report*, Annex 3.

mitmen pendanaan yang turut gagal mengawasi komponen pemukiman kembali dalam beberapa tahun pertama proyek.[14]

Masalah yang membuat lebih buruk lagi adalah, banyak rumah tangga dari luar wilayah proyek setuju untuk bertransmigrasi, memberi kesan seakan-akan pemukiman kembali yang berjalan sesuai hasil survei. Statistik transmigrasi ditabulasi dengan menghargai tiap distrik secara keseluruhan daripada areal proyek, disamping permintaan staff Bank Dunia. Ketidaksesuaian ini telah meninggalkan sejumlah rumah tangga (KK) yang yang tidak ingin pindah keluar wilayah dan yang tidak dapat membeli tanah baru karena rendahnya pemberian kompensasi.

Landasan Hukum Pengadaan Tanah

Landasan hukum bagi pengadaan tanah untuk suatu proyek pembangunan yang berstatus untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 18 UU No.5 Tahun 1960 tentang Undang Undang Pokok Agraria (UUPA).[15] Setahun kemudian, untuk mengoperasionalkan pasal ini, diterbitkan peraturan pelak-

---

14. Salah seorang ahli pemukiman kembali menulis, "As result of the absence of financial commitment, and in spite of World Bank policy documented in a Opretional Manual System (OMS. 2.33), the resettlement component for most of these was not supervised by Bank staff during missions to the projects, prior to 1986." David Butcher, "Impact and Trade-offs of Hydro-Power on Sustainable Development in the Tropicts and Sub-tropics: The Impact of Dam Construction on People," hal 61 (draft, 30 sept. 1988), selanjutnya disingkat *Impact and Trade-offs.*

15. Pasal ini jelasnya menyatakan, "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang".

sanaannya, yaitu UU No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. UU ini kemudian dilengkapi lagi dengan Peraturan Pemerintah (PP) No.39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya, dan Intruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di atasnya. Tetapi semua ketentuan peraturan perundangan ini jarang dipergunakan dalam praktek pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sebaliknya yang sering dipergunakan adalah peraturan yang statusnya dalam hirarki peraturan perundangan di Indonesia sangat rendah, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, yang lebih dikenal dengan Permendagri.[16] Kenyataan ini memang telah menimbulkan perdebatan sengit dikalangan profesi hukum.

Bank Dunia bukannya tidak menyadari kenyataan di atas. Dalam laporan konsultan Bank Dunia, David Butcher, seorang ahli pemukiman kembali, telah dilaporkan kenyataan tersebut seperti dikutip di bawah ini:

> the Expropriation Law is rarely resorted to, it being more common to make use of a decree of the Minister of Home Affair, No.15/1975, which emphasizes the release of title, rather than the expropriation of property ... avoiding the obligation to fol-

16. Permendagri ini sebenarnya telah dicabut pada tahun 1993 oleh Presiden dengan dikeluarkannnya Keputusan Presiden (Keppres) No.55 Tahun 1993, tapi pada saat pembebasan tanah untuk proyek Kedung Ombo ini Permendagri masih berlaku. Karena itu uraian tentang Permendagri dalam tulisan ini harus dibaca dalam konteks sebelum berlakunya Keppres No.55 Tahun 1993 tersebut.

low the Presidential Intruction requiring the project to help the people from whom property is expropriated, apart from payment of cash compensation.[17]

Pada dasarnya Permendagri tersebut di atas menekankan satu prinsip yang harus mendasari setiap pelaksanaan pembebasan tanah, yaitu prinsip *musyawarah*. Musyawarah adalah mencari titik kesepakatan atau mufakat antara pemilik hak atas tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah tanpa adanya tekanan-tekanan. Apabila musyawarah ini tidak tercapai di antara kedua belah pihak, maka pihak yang membutuhkan tanah dapat mengajukan pencabutan hak-hak atas tanah kepada Gubernur berdasarkan UU No. 20 Tahun 1961. Sebaliknya, apabila pemilik hak atas tanah tidak puas dengan penetapan pencabutan hak-hak atas tanah dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi berdasarkan PP No.39 tahun 1973. Putusan Pengadilan Tinggi ini bersifat final, dalam arti terhadap putusan tersebut tidak dapat dimintakan banding lagi ke Mahkamah Agung. Prosedur seperti ini jarang dilaksanakan. Yang terjadi adalah, prosedur yang sudah ditentukan dalam Permendagri tersebut sering dilanggar sendiri oleh pemerintah. Musyawarah yang ditentukan dalam pasal 6 Permendagri itu jarang dilaksanakan sebagaimana mestinya. Gubernur sering menetapkan secara sepihak besarnya uang ganti kerugian. Hal ini tampak secara gamblang dalam kasus Kedung Ombo ini.

Dikalangan ahli hukum, seperti sudah disinggung, Permendagri ini memang sering mendapat kritik dan bahkan dikecam sebagai tidak konsisten dan bertentangan dengan

17. David Butcher, "Impact and Trade-offs," hal 12.

peraturan-perundangan diatasnya, yakni UU No.20/1961. Mungkin dilatarbelakangi oleh berbagai kritik dan kecaman di kalangan profesi hukum, dan melihat praktek-praktek pembebasan tanah selama ini, Pemerintah kemudian mencabut Permendagri ini. Sebagai gantinya diterbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 55 Tahun 1993 tentang "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum".[18] Keppres ini muncul untuk memperbaiki ketentuan-ketentuan yang ada sebelumnya, guna memberikan perlindungan hak-hak rakyat atas tanah. Hak-hak atas tanah yang dijamin oleh UUPA antara lain adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan sebagainya. Memang terdapat anggapan di kalangan masyarakat, bahwa Keppres ini lebih baik daripada Permendagri No. 15/1975 dalam melindungi kepentingan-kepentingan rakyat. Akan tetapi bila dipandang secara kritis, khususnya dari perspektif kepentingan rakyat, Keppres ini pada hakekatnya tidak memberi suatu kemajuan yang berarti.[19]

Penggadaan tanah untuk kepentingan umum ini terkait pula dengan UU No.4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya menyangkut proyek yang diperkirakan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan. Setiap pengadaan tanah untuk proyek-proyek yang seperti ini diharuskan memiliki analisis mengenai dampak lingkungan atau yang lebih dikenal dengan

18. Keppres ini dikeluarkan pada 17 Juni 1993.
19. Pandangan kritis semacam ini biasanya disampaikan oleh kalangan pengacara hak asasi manusia. Lihat misalnya pandangan Luhut MP. Pangaribuan, "Pembebasan Tanah dari Perspektif Pelaksanaan Ganti Rugi", makalah yang disampaikan pada Seminar Pertanahan Fraksi PDI DPR-RI, 19-20 November 1993.

Amdal.[20] Begitu pula masyarakat diberikan akses untuk ikut mengelola lingkungan, dalam bentuk turut-serta (partisipasi) pada keseluruhan tahap-tahap proyek *(project cycle)*, yang meliputi: perencanaan; pelaksanaan; dan pemantauan suatu kegiatan yang berdampak penting.[21] Berdasarkan ketentuan hukum ini sebenarnya masyarakat mempunyai akses untuk berpartisipasi sejak awal dari suatu proyek pembangunan, seperti hanya proyek pembangunan waduk Kedung Ombo ini.

Sebenarnya proyek Kedung Ombo bukanlah sesuatu yang *khas*. Sebuah kajian yang independen, yang mengkaji munculnya kasus-kasus unjuk rasa pada proyek-proyek pembangunan sumber air di Indonesia antara tahun 1971 dan tahun 1993, menemukan meluasnya secara geografis dan meningkatnya jumlah aksi unjuk rasa. Dari dua kampanye protes per tahun pada tahun 1970-an, bertambah menjadi 5 aksi protes per tahun dalam tahun 1980-an, dan meningkat lagi pada tahun 1990-an menjadi 9 kasus per tahun. Alasan aksi unjuk rasa itu ditemukan dalam kajian tersebut adalah, 80% kasus karena tingkat ganti rugi, 31% kasus pemukiman kembali, dan tidak adanya proses demokratis dalam negosiasi dan konsultasi 20% kasus. Pemerintah memberikan konsesi kepada pengunjukrasa masalah pemukiman kembali 64% dari waktunya, dan ganti rugi 38% dari waktunya. Tekanan terhadap pengunjukrasa (meliputi intimidasi, pelecehan, wajib lapor kepada petugas keamanan, penahanan, penghancuran harta-

20. Lihat pasal 16 UU No.4/1982. Sebagai Pelaksanaan dari pasal ini kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No.29/1986, yang kemudian dicabut dan diganti dengan PP No.51/1993.
21. Lihat pasal 6 UU No.4/1982 dan penjelasannya.

benda, dan pembunuhan). [22]

Segi-Segi Pelanggaran Hak Asasi Manusia Selama Perencanaan dan Pembangunan

Rencana pembangunan waduk Kedung Ombo tidak sedari awal disampaikan kepada masyarakat yang akan terkena proyek tersebut. Masyarakat baru mendapatkan informasi setelah kebutuhan untuk pembebasan tanah yang diperlukan akan dimulai, yaitu dengan cara mengundang penduduk ke setiap Balai Desa. Di sini sudah menunggu gabungan aparat Pemerintah Daerah (Pemda) mulai dari aparat Tingkat I (Propinsi), Tingkat II (kabupaten), Kecamatan, hingga ke tingkat Kelurahan.[23] Gabungan aparat Pemda inilah yang kemudian memberikan penjelasan tentang adanya pembangunan waduk Kedung Ombo, dan untuk kepentingan ini diperlukan pengorbanan penduduk setempat, yakni dengan merelakan tanah-tanahnya. Ditegaskan pula bahwa tujuan pembangunan Waduk Kedung Ombo adalah untuk kepentingan umum. Karena itu tidak bisa ditolak. Pembebasan tanah sudah harus selesai pada tahun 1988, dan sudah harus digenangi pada bulan Ja-

22. GJ. Aditjondro & D. Kowalewski, "Damning the Dams: Anti-Development Protest in Indonesia," Alfred University Division of Social Sciences Report Number 18 (disiapkan untuk Kongres Internasional Kajian Afrika Utara dan Asia ke-34, Hongkong, Agustus 1993.
23. Penetrasi pemerintah pusat ke pedesaan ini dimungkinkan sejak diberlakukannya UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Berdasarkan UU ini Desa telah berubah menjadi hanya satu unit administrasi terkecil dari pemerintah negara RI, yang memudahkan pengendalian desa oleh Pemerintah Pusat. Kemandirian desa dengan demikian telah sirna.

nuari 1989. Penjelasan-penjelasan ini terjadi pada tahun 1982,[24] meskipun pelaksanaan proyek ini sudah mulai berjalan pada tahun 1981.

Penjelasan atau lebih tepatnya '*pengarahan*' dari pihak aparat Pemda seperti diungkap di atas jelas tidak cukup lengkap. Masyarakat tidak mendapatkan gambaran bagaimana sesungguhnya proyek Waduk Kedung Ombo tersebut: mulai dari pembiayaan proyek, tahap-tahap pelaksanaan, rencana pemindahan penduduk yang terkena proyek, hingga ke kompensasi uang ganti-rugi. Pihak Pemda hanya menekankan pada batas waktu (target) penyelesaian dan pada arti penting proyek ini, dengan mengatakan bahwa proyek ini adalah proyek nasional, yang akan membawa kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Tanpa memberikan perincian yang lengkap tentang janji-janji kesejahteraan tersebut. Sebaliknya masyarakat ditakut-takuti dengan membacakan pasal-pasal Undang Undang Anti Subversi yang berkenaan dengan usaha-usaha menggagalkan pembangunan nasional,[25] apabila menolak pelaksanaan proyek nasional ini. Begitu pula bagi masyarakat yang tidak mengindahkan undangan, kepada mereka dikenakan ancaman melanggar Pasal 224 KUHP atau juga Pasal 335 KUHP dan dipanggil ke Kantor Polisi setempat (Polsek).[26]

---

24. Wawancara dengan salah seorang penduduk yang terkena proyek di Kecamatan Miri, Sragen, pada tanggal 8 Mei 1994
25. Wawancara dengan salah seorang penduduk yang terkena proyek, yang kini tinggal Desa Soko, Kecamatan Miri, Kabupaten Sragen. Undang-Undang Anti Subversi adalah Undang-Undang paling kontroversial peninggalan regim Demokrasi Terpimpin, yang ancaman hukumannya mencapai hukuman seumur hidup.
26. Hal seperti ini dialami oleh masyarakat di Kecamatan Kemusu, Desa Nglanji. Pasal yang disebutkan itu adalah pasal yang mengatur tindak pidana untuk perbuatan tidak menyenangkan.

Gambaran di atas menunjukkan dengan gamblang, bahwa penduduk terkena proyek tidak diikutsertakan atau berpartisipasi dari sejak tahap awal rencana pembangunan. Hak masyarakat untuk ikut terlibat dalam suatu proyek pembangunan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan diabaikan oleh Pemerintah. Secara tiba-tiba saja, ketika tahap pendataan tanah untuk proyek akan mulai dikerjakan, baru masyarakat diberitahu akan ada pembangunan waduk di daerahnya. Tentu saja ini menimbulkan berbagai reaksi dari rakyat. Apalagi ditambah dengan penjelasan yang kurang lengkap dari aparat pemerintah tentang bagaimana persisnya pelaksanaan proyek tersebut, khususnya mengenai bentuk-bentuk kompensasi yang akan mereka terima dan alternatif pemindahan mereka. Inilah mungkin alasan yang melatarbelakangi penolakan rakyat ditiga kabupaten tersebut, yakni Kabupaten Boyolali, Grobogan, dan Sragen terhadap cara-cara pemenuhan kompensasi ganti kerugian dan pemukiman kembali mereka lewat program transmigrasi.

1. Tidak adanya Musyawarah

Seperti sudah diketahui dari deskripsi proyek ini, bahwa diperkirakan seluas 6.207 ha tanah akan dibebaskan untuk kepentingan pengadaan Waduk tersebut. Untuk pelaksanaan pembebasan tanah ini kemudian dibentuk Panitia Pembebasan Tanah oleh Pemerintah yang anggotanya terdiri dari aparat pemerintah setempat. Panitia atau Tim inilah yang bekerja melaksanakan proses pembebasan tanah dengan dibantu oleh aparat keamanan setempat. Sebagaimana ditentukan dalam Permendagri No.15/1975, Tim ini harus memusyawarahkan besarnya kompensasi ganti-rugi dan kriteria-kriteria yang digunakan. Kriteria apa yang digunakan dalam menaksir ganti

rugi atas tanah-tanah, bangunan, dan tanaman-tanaman *(karangkitri)* milik penduduk haruslah dimusyawarahkan terlebih dahulu. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya, yakni pemerintah melalui surat keputusan Gubernur menetapkan secara sepihak besarnya kompensasi ganti rugi berikut kriteria yang digunakan. Tawaran-tawaran yang disampaikan penduduk terkena proyek tidak dipertimbangkan. Penduduk sebenarnya menginginkan ganti kerugian tidak hanya berbentuk ganti rugi uang, tetapi juga ganti rugi dalam bentuk tanah yang berada disekitar waduk. Dalam bentuk ganti rugi uang, penduduk menginginkan ganti rugi sebesar antara Rp.5.000 sampai Rp.10.000, tergantung pada kesuburan tanahnya. Tapi ini tidak digubris.

Tanda-tanda pelaksanaan pembebasan tanah akan mengarah kepada tindakan sepihak seperti dikatakan di atas, sebenarnya sudah tampak sejak pemanggilan penduduk ke Balai-balai Desa. Aparat Pemda dalam penjelasan mengenai pembangunan Waduk Kedung Ombo tidak disertai dengan penjelasan mengenai uang ganti-rugi dan dasar penetapannya. Padahal Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah telah mengeluarkan Pedoman Penetapan Besarnya Ganti Rugi Pelaksanaan Pembebasan Tanah Proyek Waduk Kedung Ombo pada tahun 1983.[27] Mungkin dianggap masyarakat akan menerima begitu saja *(nrimo)*,[28] dan tidak mempersoalkan perlunya kesepakatan dalam menetapkan konpensasi ganti-kerugian. Ternyata

---

27. Pedoman Penetapan Besarnya Ganti Rugi Pelaksanaan Pembebasan Tanah Proyek Waduk Kedung Ombo ini dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Tengah dalam suratnya bernomor: 593.8/290/1983, tertanggal 20 September 1983
28. Dugaan ini berdasarkan pengamatan Stanley, salah seorang aktifis mahasiswa yang tergabung dalam Komite Solidaritas untuk Korban Pembangunan Waduk Kedung Ombo (KSKPKO), dalam bukunya *Seputar Kedung Ombo*, ELSAM, Jakarta,1994.

masyarakat menuntut kesepakatan atau musyawarah dalam menentukan ganti kerugian, sementara aparat Pemda didesak oleh batas waktu yang harus ditepatinya. Akibatnya terjadi ketegangan. Sebagai gambaran yang dapat dikatakan representasi dari ketengangan yang terjadi, dapat dilihat dari apa yang terjadi di Kecamatan Kemusu, Boyolali, dimana sebagian besar dari keseluruhan tanah yang diperlukan berada di sini.[29] Masyarakat di sini menaruh curiga dan menolak kehadiran Tim Pendataan Tanah dan Tim Pembesan Tanah. Keadaan yang sama juga terjadi di wilayah Sragen dan Grobogan.

Gubernur kembali mengeluarkan surat keputusan bernomor: 592.2/232/86, tertanggal 25 Agustus 1986, mengenai Pedoman Penetapan Besarnya Ganti Rugi Pelaksanaan Pembebasan Tanah Proyek Waduk Kedung Ombo di tiga Kabupaten tersebut, untuk penyesuaian harga tanah. Dalam Surat Keputusan ini ditetapkan, bahwa terhadap tanah Sawah Kelas I ganti-ruginya sebesar Rp 380 per meter persegi; untuk Tegalan Klas II dihargai Rp. 250 per meter persegi ganti-ruginya; dan untuk tanah Pekarangan ganti-ruginya ditetapkan sebesar Rp 633 per meter persegi. Pedoman ini juga mengalami perubahan tahun berikutnya.[30] Pedoman yang ditetapkan Gubernur ini berbeda dengan keterangan Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam dalam acara rapat kerja dengan Komisi II DPR-

---

29. Keadaan inilah yang memaksa Bupati Boyolali, M.Hasbi, mengirim surat tertangal 28 Agustus 1985 kepada Camat Kemusu untuk memberi penjelasan tentang pendataan tanah milik penduduk, dan meminta dilakukannya proses musyawarah dalam pengambil-alihan tanah-tanah rakyat.
30. Tertuang dalam SK Gubernur No. 593/135/1987 tertanggal 2 Mei 1987, dan diubah lagi dengan SK Gubernur No. 593.8/105/1988, tertanggal 2 Mei 1988.

RI, 25 November 1987, yang menyebutkan bahwa besar ganti rugi yang disediakan pemerintah untuk pembebasan tanah proyek Waduk Kedung Ombo sebesar Rp. 3.000,00 per meter persegi.[31] Keterangan ini kemudian sempat diedarkan dalam bentuk kliping di kalangan masyarakat terkena proyek untuk menghadapi aparat Pemda. Tetapi Menteri Dalam Negeri menarik kembali keterangannya ini melalui Surat Menteri Dalam Negeri No. 592.2/464/SJ, tertanggal 13 Januari 1988, dan menegaskan bahwa Pemerintah hanya mengacu pada SK Gubernur No. 593/135/1987 tertanggal 2 Mei 1985, yang telah menetapkan ganti rugi tanah pekarangan sebesar Rp. 700, 00 per meter persegi.

Ini semuanya menunjukkan bahwa proses penetapan ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman-tanaman milik penduduk yang terkena proyek Waduk Kedung Ombo tersebut tidak berlansung berlandaskan prinsip musyawarah. Tetapi ditetapkan secara sepihak melalui Surat Keputusan Gubernur. Forum-forum pertemuan di Balai-balai Desa dijadikan legitimasi akan adanya musyawarah (fro-forma). Kemudian dengan menyalahgunakan lembaga *consignatie* (konsinyasi) yang diatur dalam pasal 1404 Kitab Undang Undang Hukum Perdata,[32] masyarakat dipaksa melepaskan tanahnya dan mengambil uang ganti rugi di Pengadilan Negeri setempat. Seakan-akan dengan melakukan konsinyasi, maka putuslah hubungan hukum an-

---

31. Lihat Stanley, *Seputar Kedung Ombo*, ELSAM, Jakarta, 1994, hal 87.
32. Sebenarnya pasal ini mengatur tentang "aanbod van gerede betaling", yakni kesedian debitur untuk membayar utang kepada kriditur, yang tidak bersedia menerimanya, dengan menitipkan pembayaran tersebut di Pengadilan Negeri. Dengan cara ini debitur terbebas dari utangnya. Karena itu harus ada terlebih dahulu hubungan debitur-kriditur antara pihak yang memerlukan tanah dengan yang mempunyai tanah.

tara rakyat dengan tanahnya. Akan tetapi, hingga sampai saat penggenangan waduk, sebagian penduduk yang berada di Kecamatan Kemusu (Boyolali) tetap menolak mengambil uang ganti rugi yang telah dititipkan atau di-"konsinyasi" di Pengadilan Negeri Boyolali oleh aparat Pemerintah, dan tetap bertahan dilokasi tepian genangan. Mereka menempati daerah-daerah sekitar sabuk hijau *(green belt),* yang dinyatakan sebagai daerah berbahaya, disamping mengupayakan usaha-usaha hukum untuk memulihkan kembali hak-hak mereka dengan menuntut Pemerintah ke Pengadilan.

Hal yang sama juga terjadi dalam proses pemindahan penduduk tersebut ke pemukiman baru, yakni ke Muko-Muko, Bengkulu, Sumatera Selatan.[33] Alternatif memindahkan 5.390 KK (kira-kira 23.380 jiwa) yang tersebar di 20 desa yang efektif akan ditenggelamkan itu baru ditawarkan Pemerintah pada 1986. Tatkala Pemerintah menyampaikan rencana pembangunan waduk (pada tahun 1982), alternatif transmigrasi ini tidak ikut diinformasikan kepada masyarakat. Baru pada saat proses pembebasan tanah dimulai masyarakat diberitahu atau ditawarkan alternatif ini, dengan janji-janji hidup yang lebih baik di sana. Dikatakan pula, tanah di pemukiman baru tersebut sangat subur bila dibanding dengan tanah di wilayah pegunungan Kedung Ombo yang kering-kerontang dan tandus. Tapi tidak diperinci secara jelas sejauhmana sudah kesiapan wilayah pemukiman baru tersebut.

---

33. Muko-muko adalah salah satu Kecamatan di Kabupaten Bengkulu Utara yang menjadi daerah penerima transmigrasi di Propinsi Bengkulu. Terletak 290 km dari ibukota propinsi Bengkulu. Sebagian tanah di daerah ini masih berupa hutan, baik hutan belukar, hutan lebat maupun hutan rawa. Kondisi jalan untuk menghubungkannya dengan ibukota Bengkulu sangat jelek, sehingga jarak tempuh bisa mencapai 12 jam lamanya.

Pada posisi inilah masyarakat menolak untuk dipindahkan. Apalagi mereka mendapatkan informasi, bahwa lokasi transmigrasi yang disiapkan untuk menampung mereka, yakni Satuan Pemukiman (SP) 5 dan 6 di Satuan Kawasan Pemukiman (SKP) Muko-muko, belum siap untuk ditempati atau layak huni. Pembangunan sarana fisik dan fasilitas penunjang lainnya seperti rumah sakit dan sebagainya belum lagi direalisir.[34] Ditambah dengan cerita-cerita tentang kegagalan proyek-proyek transmigrasi ini. Semuanya menambah ketakutan masyarakat mendengar kata transmigrasi tersebut. Makanya menjelang penggenangan waduk, Pemerintah berusaha mempersiapkan lokasi ini, dan dengan berbagai cara membujuk rakyat yang terkena proyek agar bersedia menempati lokasi yang telah disiapkan tersebut.[35] Disamping itu, Pemerintah juga menyediakan pemukiman baru disekitar Kabupaten Boyolali, yakni di desa Kayen, Kecamatan Juwangi. Tetapi usaha-usaha ini juga tidak bermakna banyak bagi rakyat.

---

34. Dalam rekomendasinya kepada Pemerintah, salah satu lembaga yang terlibat dalam studi kelayakan dan persiapan proyek ini, mengusulkan agar meninjau kembali rencana penggenangan Waduk Kedung Ombo. Dikarenakan baru pada bulan desember 1988 wilayah Muko-muko mulai siap menerima transmigrasi secara berangsur-angsur. Lihat, *Laporan Perjalanan Monitoring Studi Penyiapan Daerah Penerima Transmigrasi Di Bengkulu*, 23 Mei-6 Juni 1988.
35. Ini terlihat dengan gencarnya berbagai tawaran dari pemerintah terhadap mereka, seperti dijanjikan fasilitas transportasi dengan pesawat terbang, biaya hidup selama 1 tahun, dan lahan seluas 2 hektar serta rumah semi permanen ukuran 5x6m. Kemudian Presiden Soeharto memberikan bantuan sebesar Rp. 2 milyar untuk pembangunan lahan dan perumahan warga di Muko-muko.

2. Intimidasi dan Teror

Seperti sudah dipaparkan di atas bahwa masyarakat yang terkena proyek menolak untuk di-transmigrasi-kan, dan juga tidak bersedia menerima ganti rugi yang ditetapkan secara sepihak itu. Mulailah mereka mengalami berbagai rupa tindakan yang menggambarkan kesewenang-wenangan, memaksa penduduk mau dipindahkan (transmigrasi) dan menerima ganti rugi yang telah ditetapkan tersebut. Bentuk-bentuk tindakan kesewenang-wenangan itu antara lain seperti mengedor pintu-pintu rumah penduduk di tengah malam buta, diancam akan di-petrus[36] atau akan dihukum penjara selama 13 tahun, memanipulasi cap jempol penduduk, mencantumkan label OT[37] pada kartu tanda penduduk (KTP), menuduh penduduk "anti pembangunan", "anti Pancasila", dan sebagainya. Perlakuan-perlakuan ini akhirnya terangkat menjadi issue nasional yang panas, yang menghiasi halaman-halaman surat-surat kabar nasional maupun lokal.

Yang pertama tentang penggedoran pintu-pintu rumah penduduk di tengah malam buta. Aksi ini dilakukan oleh Bakori (Badan Koordinasi Intelijen) maupun Bakorinda (Badan Koordinasi Intelijen Daerah). Penduduk yang sedang tidur nyenyak dibangunkan, lalu disuruh keluar dari rumah. Di luar mereka dipaksa untuk menjawab beberapa pertanyaan yang

---

36. Petrus adalah akronomin dari Penembak Misterius. Akronomin ini dipopulerkan saat digelar operasi penumpasan kejahatan pada tahun 1983 hingga akhir tahun 1984, yang berhasil menumpas sekitar 4.000 sampai 10.000 orang.
37. OT adalah singkatan dari Organisasi Terlarang, yang biasanya diasosiasikan dengan Partai Komunis Indonesia (PKI). Pemberian cap OT di kartu-kartu penduduk ini untuk membedakan penduduk yang pernah menjadi anggota Organisasi Terlarang dengan yang tidak.

diajukan petugas, seperti mengapa tidak mau menerima ganti rugi dan sebagainya. Setelah itu mereka dipaksa untuk memberi cap jempol tanda persetujuan pada formulir yang telah disediakan. Tindakan ini juga dibarengi oleh pemanggilan ke kantor Kodim atau ke kantor Sospol berkali-kali, dan dipaksa untuk mau menerima ganti rugi. Apa yang dituturkan oleh salah seorang penduduk di Kedung Cumpleng, Boyolali, berikut ini mungkin dapat mewakili gambaran yang dialami penduduk pada umumnya: "Petugas Bakori datang malam hari ke rumah saya. Saya diintrograsi sekaligus disiksa. Memaksa saya untuk menerima ganti rugi. Jika tidak mau akan diborgol dan diseret ke LP dan setelah dari LP tanah hilang".[38]

Pemaksaan dalam bentuk non-fisik juga digunakan. Aparat-aparat keamanan dan Tim Pembebasan Tanah menakut-nakuti penduduk dengan ancaman seperti akan di-petrus,[39] atau akan dipenjarakan selama 3 bulan kalau tidak bersedia menerima kompensasi ganti rugi dan bertransmigrasi.[40] Selain itu, masyarakat yang hanya mempertahankan hak dan integritasnya ini, dituduh sebagai "anti pembangunan", "anti Pancasila", dan bahkan dituduh "PKI". Khusus dengan tuduhan PKI ini, masyarakat sangat ketakutan. Karena tuduhan ini bisa

---

38. Cerita ini dikutip dari draft skripsi Damaria Pakpahan pada Fakultas Sastra Jurusan Antropologi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1994. Dikutip dengan seizin penulisnya.
39. Ancaman petrus ini dilakukan oleh aparat-aparat BAKORI. Hal ini diceritakan kembali oleh salah seorang penduduk di Soko (Sragen), *wawancara*, tgl. 8 Mei 1994.
40. Ancaman ini dikeluarkan oleh Camat Kemusu (Boyolali). Yang persisnya mengatakan, siapa yang tidak mau menandatangani perjanjian akan ditahan selama 3 bulan dan setelah bebas dari tahanan akan didenda Rp. 10.000,- serta hak atas tanahnya dicabut.

berarti kehilangan segalanya, pekerjaan, hak-hak sebagai warga negara, dan terkucilnya anak cucu dari pergaulan masyarakat. Seperti ditemukan oleh konsultan Bank Dunia yang sengaja dikirim untuk meneliti proses pembebasan tanah dan pemukiman kembali dalam proyek Kedung Ombo ini, bahwa memang ancaman atau teror non-fisik yang dilakukan oleh Bakori sangat efektif memaksa penduduk menyerahkan tanahnya. Dikatakannya, "*Bakori teams had same success in six of the eleven Kemusu Villages, and were able to acquire 50.5% of the land in the case of one, and over 40% in the case of two others.*"[41]

Tindakan yang digambarkan di atas dibarengi pula dengan usaha-usaha pemalsuan. Usaha pemalsuan yang dimaksudkan adalah, tindakan aparat pemerintah memanipulasi tanda tangan atau cap jempol yang tertera dalam daftar hadir pada pertemuan-pertemuan di Balai Desa sehubungan dengan penjelasan akan pembangunan waduk Kedung Ombo ini menjadi tanda persetujuan penduduk terhadap kompensasi besarnya ganti rugi, dan kesedian dipindahkan (transmigrasi). Seolah-olah telah ada dan terjadi musyawarah. Padahal pertemuan tersebut hanyalah bersifat penerangan terhadap pembangunan waduk, dan kemungkinan adanya transmigrasi. Sama sekali tidak pernah membahas besar uang ganti rugi tanah dan harta benda milik penduduk. Kenyataannya daftar hadir ini dijadikan bukti persetujuan dan kesedian masyarakat untuk menerima ganti rugi dan transmigrasi. Selain cara seperti ini, aparat kelurahan dan kecamatan juga menggunakan beberapa orang untuk memalsukan tanda tangan dan cap jempol surat-surat per-

41. Lihat david Butcher, *A Review of Land Acquisition and Resettlement Uncer Four World Bank Finances Project*, draft, June, 1988. Hal 53.

janjian warga yang tak bersedia menandatangani atau mencap jempol surat perjanjian.

Tetapi manipulasi yang dirasakan lebih menyakitkan oleh masyarakat adalah pemberian stempel "OT"/"ET" di Kartu Tanda Penduduk (KTP) mereka. Pemberian cap OT/ET ini berlangsung saat penduduk mengajukan pembaruan KTP-nya karena telah habis masa berlakunya. Moment inilah digunakan oleh aparat Kecamatan untuk menekan penduduk Kedung Ombo yang belum bersedia menerima ganti rugi dan bertransmigrasi. Sebab tanpa KTP yang baru, penduduk akan mengalami hambatan atau kesulitan berhubungan dengan birokrasi pemerintahan, seperti untuk membuat SKKB (Surat Keterangan Kelakuan Baik), menikah dan seterusnya. Maka terhadap mereka yang terus menunjukkan sikap membangkang, tidak mau menerima ganti rugi dan bertransmigrasi, pada KTP mereka yang baru tersebut telah dibumbuhkan cap ET/OT. Padahal mereka sama sekali tidak terkait dengan organisasi yang dinyatakan terlarang itu (PKI).[42] Tentu saja ini sangat menakutkan. Akibat dari ketakutan yang amat sangat ini, 25 orang penduduk di desa Kemusu (Boyolali) yang kalut akhirnya melarikan diri ke hutan.[43]

---

42. Pemberian cap ET ini sangat tidak masuk akal. Bagaimana mungkin orang yang kelahiran tahun 60-an KTP-nya diberi stempel ET? Bukankah saat PKI dinyatakan partai terlarang, orang-orang kelahiran tahun 60-an ini masih berumur kanak-kanak? Menurut Johny Simanjuntak, SH., salah seorang pembela masyarakat di Kecamatan Kemusu dari YBKS, ada kurang lebih 100 orang warga yang mengalami nasib naas distempeli "ET". Johny saat itu bermaksud memperkarakan kasus ini ke Pengadilan Negeri Boyolali, *wawancara*, tanggal 9 Mei 1994.
43. Lihat, "Dituduh PKI, 25 Penduduk Sembunyi di Hutan", *Kompas*. 18 Juni 1987.

Sementara terhadap warga terkena proyek yang memang berstatus ET, oleh aparat kelurahan dan Kecamatan tidak diberi pilihan, selain menerima ganti rugi atau ditransmigrasikan. Pada mulanya mereka dikumpulkan di Balai Desa, dan di sini mereka diberi pengarahan oleh Camat setempat. Misalnya seperti yang terjadi di Kecamatan Kemusu (Boyolali). Di sini Camatnya memberi pengarahan, bahwa bagi mereka yang ekstapol (ET) jangan berlaku seperti PKI, dan diharuskan membubuhkan cap jempol tanda persetujuan melepaskan tanah dan ikut program transmigrasi. Mereka diberi batas waktu dalam satu-dua hari berikutnya untuk segera mendaftarkan diri sebagai transmigran. Camat juga menjanjikan kepada mereka, bahwa yang bersedia ikut transmigrasi stempel ET/OT di KTP-nya akan dihapus atau dihilangkan. Sedangkan apabila mereka menolak mendaftarkan diri, maka mereka tidak diperbolehkan melakukan perjalanan ke luar dari desanya, termasuk pindah ke Kecamatan lain.[44]

3. Bertahan di Sekitar Genangan

Tanggal 14 Januari 1989 Pemerintah mengambil keputusan meresmikan penggenangan waduk Kedung Ombo, betapa pun proses ganti rugi pembebasan tanah dan pemindahan penduduk belum sepenuhnya selesai. Hadir pada hari peresmian itu antara lain: Menteri Pekerjaan Umum Ir. Radinal Mochtar, Gubernur Jawa Tengah HM. Ismail, Ketua DPRD Jawa tengah Ir. Soekorahardjo, Ketua Komisi V DPR-RI, dan

44. Apa yang disarikan ini dikutip dari draft skripsi Damaria Pakpahan pada Fakultas Sastra, jurusan Antropologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1994. Dikutip seizin penulisnya.

tiga Bupati yang daerahnya terkena proyek. Gubernur Jawa Tengah, MH Ismail, dalam sambutannya menyatakan secara dramatis rasa terima kasihnya kepada penduduk yang telah berkorban merelakan tanah dan bertransmigrasi meninggalkan kampung halaman demi keberhasilan pembangunan. Sepatutnya kata Gubernur yang dikenal "keras" ini kepada mereka diberikan gelar sebagai "Pahlawan Pembangunan". Pada saat ini pula daerah ini dinyatakan sebagai daerah tertutup, dan berada di bawah kewenangan Komandan Satgaspam Waduk Kedung Ombo, yakni Dandim Boyolali, Letkol Drajat Budi Santoso.[45]

Keputusan penggenangan ini disayangkan banyak pihak, dan menyulut aksi protes dari kalangan mahasiswa.[46] Tetapi tampaknya Pemerintah harus menjaga kredibilitasnya dengan penyandang dana,[47] walau dengan resiko harus menenggelamkan penduduk yang masih bertahan disekitar waduk. Kenyataannya memang masih ada 1.800-1.900 KK atau sekitar 8000 jiwa masih tetap bertahan mempertahankan hak milik dan integritas mereka sebagai manusia. Saat itu air sudah men-

---

45. Karena itu, setiap orang yang hendak memasuki waduk harus memperlihatkan surat keterangan yang hanya dikeluarkan oleh Korem 074/Warastratama Surakarta.
46. Mahasiswa-mahasiswa di berbagai kota di Jawa (Jakarta-Bandung-Yogya karta-Salatiga-Solo) terusik perasaan keadilannya melihat dampak pembangunan waduk tersebut, dan mengorganisir perlawanan mereka di bawah panji KSKPKO (Komite Solidaritas untuk Korban Pembangunan Waduk Kedung Ombo). Sementara Romo Mangun Wijaya tergerak menolong anak-anak di wilayah yang telah digenangkan tersebut.
47. Ada sinyalemen, bahwa Bank Exim Jepang akan membekukan dana pinjamannya untuk pelaksanaan pembebasan tanah, apabila proses pembebasan tanah tidak selesai sampai akhir Maret 1988.

capai ketinggian 60 meter, dan telah menenggelamkan sejumlah desa di Keluruhan Wonoharjo seperti dukuh Kedung Uter, Kedung Lele, Jetis, dan Cermai. Menurut dugaan penduduk, air tidak akan segera naik dengan kecepatan tinggi ke ketinggian (evalasi) 85 - 95 meter. Jadi mereka masih dapat menawar kompensasi yang mereka tuntut semula. Tapi dugaan ini meleset, seperti dilaporkan Harian *Suara Merdeka,* Semarang, baru pada penghujung Februari ketinggian air sudah mencapai evalasi 76,23 meter, dan telah menenggelamkan desa-desa berikut harta benda penduduk, yang memang tidak berdaya itu.

Melihat air yang begitu cepat naik memporak-porandakan rumah dan harta-benda mereka, akhirnya membuat sebagian penduduk yang masih bertahan itu mengalah. Sebanyak 64 KK atau 302 jiwa dari mereka menyatakan kesedian ikut transmigrasi ke Muko-muko. Mereka diberangkatkan dengan pesawat Hercules dari bandara udara Adi Sumarno, Solo. Para transmigran ini mendapat bantuan dana dari sejumlah yayasan sosial seperti Yayasan Dharmais dan Yayasan Sosial Soegiyapranata. Setibanya di Bengkulu mereka disambut meriah dengan pengalungan bunga oleh Ketua Bappeda Tingkat I setempat, dan dielu-elukan sebagai "Pahlawan Pembangunan".[48] Sementara sisanya, yang masih besar jumlahnya itu, masih dengan gagah perkasa tetap bertahan, tidak keluar dari daerah genangan. Khususnya penduduk Kecamatan Kemusu, mereka

48. Sementara reportase bersambung di harian *Suara Merdeka,* Semarang, menceritakan bagaimana para transmigran ini harus berjuang untuk hidup. Karena sebagian tanah garapan yang disediakan masih berupa hutan, seringnya gangguan dari kawasan babi hutan, dan tidak adanya sarana transportasi yang cukup memadai. Lihat, "Mengikuti Transmigran Kedung Ombo", *Suara Merdeka,* 11, 12 dan 13 April 1989.

hanya bergerak menempati tanah-tanah yang berada pada evalasi 85 sampai 95 meter, yaitu ada sejumlah 46,64% KK dari 3.006 KK.[49] Sehingga di bibir waduk bermunculan pemukiman-pemukiman baru, yang terbuat secara apa adanya.

Dari jumlah 8000 jiwa lebih yang tidak bersedia keluar dari lokasi penggenangan tersebut sejumlah 3500 orang adalah anak-anak pada usia sekolah. Ketika penutupan pintu waduk sebagai tanda penggenangan dimulai, anak-anak ini terancam akan kehilangan kesempatan pergi ke sekolah seperti yang mereka nikmati pada hari-hari biasanya sebelum penggenangan. Kenyataannya memang begitulah yang terjadi, anak-anak ini tidak dapat bersekolah karena desanya telah ditelah oleh air. harian bertiras nasional, *Kompas*, memuat suatu reportese yang menyentuh hati berjudul "Mereka Yang Tersisa Di Kedung Ombo",[50] menceritakan seorang gadis kecil (8 tahun) kelas II SD menangis karena tak bisa bersekolah.

Romo Mangun Wijaya, seorang Pastur dan cendikiawan terkemuka, mengambil inisiatif membantu anak-anak yang malang tersebut. Bersama beberapa aktifis sosial dan bantuan hukum lainnya, Romo Mangun mengimbau kepada masyarakat untuk ikut menolong anak-anak di daerah genangan Kedung Ombo lewat iklan yang dimuat di harian *Kedaulatan Rakyat*, Yogyakarta.[51] Iklan dengan judul "Romo Mangun dkk. Mengimbau" itu isinya antara lain:

> *"Demi 3500 anak terlantar di Kedung Ombo yang sedang digenangi, untuk berfikir menolang mereka sebagai Abang-Kakak-*

---

49. Lihat *Laporan Perkembangan Resettlement Penduduk Waduk Kedung Ombo*, LPU UKSW, 23 Maret 1989.
50. Lihat *Kompas*, 21 Maret 1989.
51. *Kedaulatan Rakyat*, 27 Februari 1989.

Guru-Pengasuh dsb. Kami tidak punya modal apa-apa. Maka, maaf, pembiayaan transport dan hidup sehari-hari selama kurang lebih 2 minggu setiap angkatan ditanggung sendiri".

Ternyata imbauan Romo Mangun itu banyak menarik minat masyarakat. Dengan cepat puluhan orang mendaftarkan diri sebagai relawan-relawati. Begitu pula telah terkumpul buku, alat tulis, makanan, obat-obatan, pakaian, tenda, tikar, selimut, uang, beras, dan sebagainya. Akan tetapi malangnya, bantuan kemanusiaan yang dipelopori oleh Romo Mangun ini, ditafsirkan lain oleh Gubernur. Dengan wewenang yang dipunyainya, Gubernur melarang aksi solidaritas dari Romo Mangun dan kawan-kawan tersebut. Alasannya, ia kuatir bantuan Romo tersebut akan memperburuk keadaan dan mengundang persoalan baru, terutama apabila penduduk setempat termasuk Kepala Desa, Camat, atau pihak Koramil tersinggung dan kemudian bereaksi balik. Makanya Gubernur menyarankan, "Saya lebih senang kalau Romo Mangun mengalihkan aksi sosialnya ke tempat lain. Masih banyak tempat lain yang lebih memerlukan perhatian daripada di Kedung Ombo. Seharusnya Romo Mangun mendukung proyek, bukan malah memanas-manasi penduduk yang terkena proyek".[52]

Sikap keras Gubernur Jawa Tengah tersebut tidaklah menyurutkan tekad menolong anak-anak malang, yang tidak mengerti apa sedang menimpa hidup mereka. Tekad para aktifis sosial yang dibarengi oleh aksi solidaritas mahasiswa dan opini-opini dalam surat-surat kabar, akhirnya membuat Bupati Boyolali, M.Hasbi, menerima berdialog dengan Romo Mangun. Tak berapa lama setelah dialog, Bupati Boyolali

52. *Surabaya Post*, 11 Maret 1989.

memperbolehkan Romo Mangun ikut serta dalam program "guru kunjung", yakni program baru Kanwil Depdikbud Jawa Tengah untuk menolong anak usia sekolah di daerah genangan waduk.[53] Secara bergantian, sejumlah guru SD — yang sebagian besar adalah mahasiswa yang tergabung dalam aksi kemanusiaan Romo Mangun — hidup selama beberapa waktu di daerah genangan. Di sana mereka mengajar dalam kelas-kelas yang dibangun secara darurat. Anak-anak yang telah "mogok" belajar cukup lama itu, kini menikmati kembali sekolah dengan fasilitas apa adanya. Sementara terhadap anak-anak usia TK Kelompok Romo Mangun dan sayap Ibu mendirikan Kelompok Belajar di Balerejo.

4. Menggugat Ke Pengadilan

Sebagian besar masyarakat Kedung Ombo seperti diketahui belum bersedia menerima kompensasi ganti rugi uang,[54] sementara tanah-tanah dan harta benda mereka itu telah ditenggelamkan saat peresmian penggenangan dimulai. Ambil saja contohnya di daerah Kecamatan Kemusu, di mana tinggal 57% dari total jumlah penduduk di seluruh wilayah Kedung Ombo, menurut studi yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian

---

53. Program "guru kunjung" ini baru diturunkan pada pertengahan April 1989, yaitu mengangkat 12 orang guru yang berasal dari SD sekitar Kedung Ombo, yang mengajar dua-tiga kali seminggu di wilayah genangan tempat anak-anak tersebut bertahan, dan mogok sekolah.
54. Sampai Januari 1990 masih ada sekitar 1.096 warga desa eks Kedung Ombo yang belum mengambil ganti rugi yang dititipkan (konsinyasi) di Pengadilan Negeri Boyolali. Uang konsinyasi yang berjumlah sekitar Rp. 1,7 Milyar tersebut kini disimpan di Bank Rakyat Indonesia (BRI). *Kedaulatan Rakyat*, 27 Januari 1990.

Universitas (LPU) UKSW Salatiga, masih terdapat 669 KK dari 5.268 KK (912,7%) yang belum bersedia menerima ganti rugi. Padahal tanah-tanah dan harta benda mereka telah ditelan oleh air. Sebagian dari mereka ini ada yang menempuh jalur hukum (Pengadilan), ada yang menemui Menteri Dalam Negeri Rudini atau DPR-RI di Jakarta dengan dukungan mahasiswa-mahasiswa yang tergabung dalam KSKPKO, dan upaya-upaya lainnya dalam usaha mencari penyelesaian yang adil bagi mereka.

Dari 669 KK yang masih belum bersedia mengambil uang ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri Boyolali tersebut, ada sebanyak 377 KK sedang menyiapkan gugatan melalui kuasa hukumnya LBH Semarang, Yogyakarta, dan YLBHI Jakarta. Mereka menggugat atas dasar perbuatan melawan hukum oleh penguasa, dan pencemaran nama baik karena di-PKI-kan. Namun yang pertama secara resmi mengajukan gugatan adalah sebanyak 54 orang. Mereka adalah penduduk dukuh Kedungpring, Kelurahan Nglanji, Kecamatan Kemusu. Melalui kuasa hukumnya dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Cabang Semarang, mereka menggugat Gubernur Tingkat I Jawa Tengah sebagai tergugat pertama (I), dan Pimpinan Proyek Waduk Kedung Ombo sebagai tergugat kedua (II) atas dasar 'perbuatan melawan hukum oleh penguasa'. Dan diikuti oleh rombongan ke 2 sebanyak 2 orang, menggugat pemerintah dalam hal pencemaran nama baik, karena mem-PKI-kan mereka. Langkah-langkah warga Kemusu ini, mengajukan Pemerintah ke Pengadilan, lalu diikuti oleh penduduk yang terkena proyek di wilayah Kabupaten Sragen. Sebanyak 496 KK dari Sragen ini menguasakan gugatannya sebagian kepada LBH Yogyakarta dan sebagian lagi kepada Johny Simanjuntak, SH, pengacara dari Lembaga Bantuan dan Pengabdian Hukum (LBPH) berkedudukan di Solo. Tapi menurut data yang dikumpulkan oleh relawan-relawati kelompok Romo Mangun Wija-

ya, total keseluruhan masyarakat yang bersiap-siap menggugat Pemerintah ada sebanyak 1664 KK di ketiga Kabupaten terkena proyek.[55]

Dalam proses pemeriksaan perkara di Pengadilan, kembali masyarakat yang menggugat ini mendapatkan berbagai intimidasi-intimidasi dari aparat keamanan setempat. Aparat pemerintah setempat berusaha menggagalkan gugatan dengan cara mengintimidasi penduduk agar mencabut kembali gugatannya. Begitu pula terhadap pers. Pers dilarang meng-*cover* sidang-sidang yang memeriksa perkara warga Kedung Ombo ini, kendati persidangan ini dinyatakan terbuka. Apalagi dalam kasus-kasus seperti ini, lembaga Peradilan seringkali tunduk pada kemauan pemerintah (eksekutif). Akhirnya memang, dari 54 warga dukuh Kedungpring yang mengajukan gugatan, 20 orang menarik kembali gugatannya. Yang masih tersisa tetap melanjutkan gugatannya, dan pada tingkat Kasasi gugatan mereka dimenangkan oleh Mahkamah Agung. Sementara yang di Sragen lebih tragis lagi. Semua penduduk yang semula menggugat menarik kembali gugatannya setelah mendapatkan "pengarahan" dari aparat keamanan setempat.[56] Ini menggambarkan dengan jelas bagaimana akses masyarakat terhadap lembaga peradilan untuk memperoleh keadilan menjadi sangat terbatas.

---

55. Angka tersebut perinciannya sebagai berikut: 1068 dari Kabupaten Boyolali; 496 KK dari Kabupaten sragen; dan 100 KK dari kabupaten Grobogan. Lihat YB. Mangun Wijaya, *Permasalahan dan saran-saran tentang Resettlement Penduduk Kedung Ombo*, makalah, Oktober, 1990. Hal 8-9.
56. Keterangan ini diperoleh dari wawancara dengan Johny Simanjuntak, SH, 9 Mei 1994.

5. "Insiden Brussel"

Melihat informasi mengenai proses pembangunan waduk Kedung Ombo yang disampaikan oleh LBH tidak memperoleh tanggapan dari pemerintah maupun Bank Dunia, LSM Indonesia mulai mengorganisir kampanye internasional. INGI (sekarang INFID), Grup NGO Internasional untuk Indonesia, mengangkat kasus Kedung Ombo sebagai agenda pembahasan pada Konperensinya yang ke V di Niewport, Belgia. INGI, sebuah forum NGO Indonesia dan Luar Negeri, didirikan pada tahun 1985 sebagai *counterpart* pemerintah negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI (sekarang CGI). Dan seperti diketahui, konperensi ini berhasil merumuskan sebuah *'Aide Memoire'*, yang berisi lima belas buah rekomendasi untuk IGGI dan Bank Dunia. Antara lain isi rekomendasi itu adalah, menyarankan keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam pembangunan, dan menganjurkan kepada negara anggota IGGI memasukkan pertimbangan hak asasi manusia dalam kebijakan bantuan mereka. 'Aide Memoire' ini kemudian dikirimkan kepada Presiden Bank Dunia, Barber Conable, di kantor pusatnya di Washington, D.C., Amerika Serikat, disertai dengan surat yang ditandatangani oleh Ketua Panitia Pengarah INGI baik dari Indonesia maupun non-Indonesia, yakni Abdul Hakim G. Nusantara dan Peter Kardoes.

Dalam surat yang ditulis kepada Presiden Bank Dunia itu dikatakan, bahwa Bank Dunia telah lalai dan tidak melakukan pemantauan dan pengawasan, padahal proyek telah berlangsung selama tiga tahun. Karena itu staff Bank tidak menyadari betapa besarnya jumlah penduduk yang menolak untuk dipindahkan, dan proses pembebasan tanah yang didominasi oleh berbagai ancaman dari aparat keamanan. Memang benar, bah-

wa pada Juni 1988 Bank Dunia pernah mengirim konsultannya ke wilayah proyek. Akan tetapi misinya tidak secara khusus menginvestigasi situasi Kedung Ombo, melainkan lebih memusatkan tinjauannya kepada soal pemukiman kembali dan pembebasan tanah di Indonesia. Dikatakan pula, bahwa Bank Dunia telah lalai dan melanggar kebijakannya sendiri mengenai pemukiman kembali secara terpaksa dalam proyek pembangunan. Selanjutnya ditegaskan, Bank Dunia perlu mengambil langkah segera untuk memperbaiki situasi.

Pemerintah menanggapi surat INGI itu sebagai bentuk campur tangan terhadap bantuan dan memperburuk citra Indonesia di luar negeri. Sekembalinya ke Indonesia, partisipan INGI mendapat teguran keras dari pejabat pemerintah. Presiden Soeharto mengangkat surat INGI ini dalam sidang kabinet di bulan Juli, menyuruh menteri yang terkait untuk membicarakan masalah ini dengan INGO. Presiden mengulang kembali surat INGI itu pada sidang kabinet 5 Agustus, setelah beberapa pejabat membuat pernyataan mempersoalkan motivasi dan patriotisme partisipan INGI. Panglima ABRI Try Sutrisno mengutip ungkapan lama: "*my country, right or wrong*", untuk memojokkan posisi INGI, dan menambahkan, "memberikan laporan yang menyesatkan mengenai Indonesia sama dengan menghalangi jalannya program-program pembangunan, khususnya memberikan laporan yang jelek kepada Bank Dunia." INGI disebut kurang memiliki rasa nasionalisme dengan menjelek-jelekkan bangsa sendiri di luar negeri.[57] Sepuluh hari kemudian, Menteri Lingkungan dan Kependudukan, Emil Salim, menyatakan NGO yang bergerak di bidang lingkungan boleh saja menyelesaikan masalah lingkungan

57. Lihat, "Say Good things About RI Abroad," *Jakarta Post*, 7 Agustus 1989.

melalui saluran politik yang normal, asal tidak terlibat dalam politik. Melalui mass medi, INGI menanggapi pernyataan pejabat-pejabat tinggi tersebut, menegaskan bahwa mereka tidak mengkritik pemerintah tetapi melengkapi kegiatan pemerintah dengan memperbaikinya sesuai dengan tujuan pembangunan.

Pada 12 Agutus, atas undangan Menteri Dalam Negeri, Rudini, delegasi INGI mengadakan pertemuan di Departemen Dalam Negeri. Hadir juga dalam acara tersebut wakil dari BAIS, BAKIN, Mabes ABRI, dan Sekretariat Negara. Rudini bermaksud meminta penjelasan mengenai *Aide Memoire* yang dicetuskan INGI di Brussel itu, dan delegasi INGI yang hadir menjelaskan bahwa tujuan mereka sama sekali bukan menjelek-jelekkan bangsa sendiri, justru memberikan sumbangan positip pada pembangunan di Indonesia. Diakhir pertemuan, Rudini mengusulkan perlunya sebuah forum dialog antara pemerintah dengan NGO, yang secara teratur diadakan.

Reaksi Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia

Seperti sudah disebutkan, Laporan Staf Penilai Bank Dunia (SAR), telah memperkirakan salah satu masalah yang potensial sebagai risiko adalah perolehan tanah. Hal yang sama juga dikemukan oleh Departemen Pertanian Bank Dunia, pada awal tahun 1984, dalam pelaksanaan pemukiman kembali.[58] Meskipun demikian, ketiadaan pengawasan, masalah ganti rugi dan pemukiman kembali tidak menjadi perhatian Bank dunia sampai tahun 1987, ketika LBH meminta perhatian Bank Dunia mengenai masalah-masalah pelaksanaan proyek. Bank Dunia kurang memiliki pengetahuan, ini terkait dengan pe-

58. World Bank, *Project Completion Report* (draft), Annex 3.

nundaan waktu merekrut tim pengawas yang menekankan pada komponen fisik proyek di atas komponen sosial dan gagal menyebarkan transmigran yang yang terkena proyek dari transmigran lain di wilayah sekitar dalam menyusun gerak sukarela. Bila tim terbentuk, pemerintah enggan memberikan ijin kepada pengawas untuk mengunjungi lokasi.[59] PCR menegaskan, "walaupun situasi di lapangan terus memburuk, laporan Pemerintah kepada Bank Dunia menyebutkan rencana berlangsung tepat, dan mayoritas penduduk yang berada di wilayah waduk memang mengikuti program transmigrasi."[60] Ini tidak sampai April 1988, tiga tahun setelah pengawasan dimulai, Bank Dunia menerima laporan pertama dari konsultan. Laporan menyebutkan 37 persen penduduk menolak kompensasi dan lebih dari separuh penduduk masih berada di lokasi.[61]

Tahun 1989, Bank Dunia mulai mengemukakan masalah yang timbul itu dalam konsultasi dengan Pemerintah Indonesia. Bank Dunia juga mengirim dua ahli pemukiman kembali tahun 1990, ditugaskan dengan tanggung jawab yang berbeda, membuat laporan kemajuan per bulan yang dikirim ke Bank Dunia dan sesuai dengan dokumen itu, menjalankan serangkaian pemantauan dari Maret 1989 hingga Desember 1993. Perjanjian pinjaman diubah Juli 1989 untuk mempersiapkan dana guna membentuuk lokasi pemukiman baru dan meningkatkan lokasi transmigrasi, dan dana ini diperbesar tiga kali lipat tahun-tahun berikutnya.[62] Tindakan ini mendorong peme-

59. World Bank, *ibid*, Annex 3.
60. World Bank, *ibid*, Annex 3.
61. World Bank, *ibid*, Annex 3.
62. Worl Bank, *ibid*, Annex 3.

rintah menyusun alternatif pemukiman kembali seperti yang didiskusikan di bawah ini, tetapi tidak menyelesaikan masalah mereka yang telah mengalami intimidasi agar menerima ganti rugi yang rendah atau pemukiman kembali dan tidak meningkatkan kompensasi yang sesuai dengan standar pasar.

Menanggapi surat INGI tahun 1989, Direktur Asia Bank Dunia, Russel Cheetham menyatakan Bank Dunia telah menjalankan kebijakannya mengenai pemukiman kembali, dan menolak ketika disebut Bank tidak melakukan pengawasan dan pemantauan yang memadai. Selanjutnya ia juga menekankan, bahwa Bank Dunia menyadari adanya penolakan atas ganti rugi tahun 1987, dan mengirim konsultan, seorang antropolog sosial. Hasil penelitian itu, dan juga yang dilakukan Universitas Kristen Satya Wacana — Universitas Kristen yang punya kredibilitas dengan beberapa fakultas yang dikenal vokal — didiskusikan dengan para pejabat pemerintah. Pada kesempatan itulah pemerintah mengembangkan alternatif pemukiman, dan juga mengemukakan bahwa peningkatan kompensasi tidak memungkinkan lagi karena banyak penduduk telah menerima kompensasi yang rendah. Sedangkan mengenai tindak kekerasan, Cheetam mengemukakan, "pemerintah punya kebijakan *non-koersif* yang jelas. Pemerintah telah melakukan langkah-langkah untuk mengendalikan tindakan tertentu."[63]

Laporan Tinjauan Bank Dunia tahun 1994, *Resettlement and Development,* menegaskan kesulitan Bank Dunia, dalam kasus Kedung Ombo, memberlakukan rekomendasi-rekomendasinya kepada negara peminjam. Dikatakan: "Pemerin-

63. Surat tertanggal 5 Mai 1989 dari Russel Cheetham, Director Country Departement 5, Asia Region, ke INGI Steering Committee.

tah gagal melakukan tindakan sesuai yang direkomendasi, dan tahun 1989 pemerintah melaksanakan pembangunan waduk, walaupun Bank Dunia menentukan pembangunan tidak akan dilakukan sampai masyarakat pindah dari lokasi waduk." Sebuah misi khusus Bank Dunia, disebutkan dalam laporan itu, bahkan ditolak datang untuk mengakses ke wilayah-wilayah tergenang. Setelah pembahasan tingkat tinggi dan perencanaan baru, misi khusus Bank Dunia itu barulah dapat melakukan langkah-langkah perbaikan yang memberi hasil yang jauh lebih penting, tetapi tidak untuk pembiayaan pemantauan pemukiman kembali pada tahun-tahun awal yang mahal untuk pihak-pihak yang terlibat."[64]

Semua dana Bank Dunia untuk pembiayaan proyek waduk Kedung Ombo dikeluarkan 31 Desember 1993. Diisyaratkan oleh staf Bank Dunia, bahwa mereka mengikuti perkembangan yang terjadi dalam pembangunan waduk Kedung Ombo ini melalui kantor perwakilan Jakarta, dan laporan-laporan dari NGO. Disebutkan dalam Laporan Penyelesaian Proyek, bahwa "Bank Dunia merekomendasi kelanjutan pemantauan bagi tindakan korektif dan pengaruhnya pada penghasilan para pemukim dan pendatang." Ketika ada kesepakatan dana dari pinjaman Bank Dunia yang berbeda digunakan untuk melanjutkan dukungan kepada NGO yang bekerja di wilayah itu, pada bulan Oktober 1994, kontrak ditunda dan tindakan dihentikan.[65]

Seperti dinyatakan di atas, tahun-tahun pertama proyek ditandai dengan kegagalan pemerintah Indonesia memberikan informasi yang akurat kepada Bank Dunia, dan terus berlanjut-

---

64. World Bank, *Resettlement and Development*, hal 6/6.
65. World Bank, *Project Completion Report*, Annex 3.

nya intimidasi serta pelecehan terhadap penduduk yang menolak kompensasi atau bertransmigrasi ke pulau-pulau lain. Arief Budiman, sosiolog yang yang mamantau dari dekat kasus tersebut, menulis dalam suratnya kepada Bank Dunia, bahwa "para pejabat bersikap seperti sedang berperang antara pihak propembangunan melawan kaum perusuh. Perang itu harus dimenangkan, bila perlu, mereka akan menghentikan informasi kepada para pejabat Bank Dunia."[66]

Menjadi jelas mengapa perhatian pemerintah dan Bank Dunia tertuju kembali kepada masalah pemukiman kembali. Bank Dunia dan pemerintah sepakat mengambil langkah yang tepat untuk menyelesaikan krisis ini. Elemen utama langkah perbaikan adalah mempromosikan transmigrasi, peningkatan sumber pencarian masyarakat setempat seperti perikanan dan kehutanan, dan pembangunan desa-desa baru di kawasan milik Perum Perhutani. Direktur Jendral Pengairan Departemen Pekerjaan Umum membentuk unit pemukiman kembali, dan Universitas Satya Wacana (UKSW) dikontrak untuk melakukan penelitian sosial ekonomi yang independen.

Pada akhir tahun 1987, Pemerintah mulai merintis pembangunan daerah pemukiman baru di Desa Kayen, Kecamatan Juwangi, Kabupaten Boyolali. Daerah yang terletak 65 km dari sebelah barat laut Boyolali ini di buka sebagai alternatif terhadap penduduk Kedung Ombo yang tidak bersedia ikut transmigrasi ke luar Pulau Jawa. Di sini penduduk ditawarkan 1000 meter per segi lahan setiap KK dengan harga Rp.160,- per meter persegi-nya. Singkatnya Pemerintah menaruh harapan besar pada Desa Kayen ini dapat menarik minat penduduk

66. Surat tertanggal 20 Februari 1995 dari Arief Budiman kepada Hans-Eberhard Kopp, Direktor Operation Evaluations Departmen, World Bank.

yang masih bertahan. Makanya Pemerintah secepatnya membangun dua pasar, satu unit gedung Sekolah Dasar, Puskesmas, tempat ibadah, sumur bor dan berbagai sarana penunjang pemukiman lainnya. Tapi tetap saja Kayen tidak mengundang minat penduduk. Sebabnya sederhana saja. Kondisi daerah ini sangat tidak mungkin untuk pertanian. Tanahnya sangat keras dan mengadung kapur. Kemudian juga sulit dijangkau alat transportasi karena letaknya yang berada di atas bukit.

Sampai menjelang penggenangan, Kayen tetap tidak berhasil menyedot penduduk yang menolak ganti rugi dan transmigrasi. Melihat penduduk tetap tidak beranjak dari daerah genangan, Bupati Boyolali, M.Hasbi, merubah kebijakannya. Kalau semula kepada setiap KK hanya memperoleh 1.000 meter per segi dengan harga Rp.160,- per meter per segi, maka kepada penduduk yang bersedia pindah dan tinggal di Kayen diberikan tambahan berupa tanah seluas yang sama (1.000 meter per segi). Dengan demikian setiap KK yang pindah ke Kayen akan mendapat 2.000 meter per segi lahan. Tawaran ini disampaikan pada 6 April 1989 ke daerah-daerah genangan lewat selebaran yang ditulis dalam dua bahasa, yakni bahasa Indonesia dan Jawa. Ada 12 KK yang tertarik dengan ajakan ini, dan bersedia pindah ke pemukiman baru ini. Tetapi sebagian besar sisanya masih tetap kukuh bertahan. Jadi sebenarnya yang paling menyambut gembira kebijakan baru ini adalah warga yang telah berada di pemukiman ini, yakni sebanyak 35 KK.

Gubernur HM. Ismail, yang dikenal pantang mundur dalam menangani proyek nasional Kedung Ombo ini, akhirnya berubah pendirian. Kalau sedari awal dia bersikeras penduduk harus segera pindah kè Muko-muko (Bengkulu) atau ke Desa Kayen, sekarang kepada penduduk yang masih bertahan di sekitar wilayah genangan ditawarkannya alternatif baru, yaitu

menempati kawasan hutan milik Perhutani di sekitar waduk. Persisnya di KPH Tlawah, Kedung Lele, Boyolali. Bahkan Gubernur menjanjikan akan melengkapi pemukiman baru yang diinginkan penduduk tersebut dengan berbagai fasilitas seperti sekolah, mesjid, air bersih dan lain-lainnya. Kepada 8 orang wakil penduduk Kedung Ombo yang datang menemuinya, Gubernur memerinci lebih lanjut tawarannya tersebut.[67] Antara lain mengatakan, bahwa setiap KK akan diberikan tanah seluas 1.000 meter persegi, dan semua ongkos pemindahan rumah serta ganti rugi tanaman (karangkitri) yang telah tenggelam akan dipikul oleh Pemerintah atau dibebankan kepada pihak proyek. Makanya kepada 8 orang wakil penduduk tersebut Gubernur meminta menginventarisir jumlah KK yang masih bertahan di daerah genangan yang belum pernah menerima ganti rugi.

Tentu saja berubahan kebijakan ini disambut dengan suka cita oleh penduduk yang tetap bertahan tersebut. Sebab selain mengabulkan permintaan ganti rugi tanah yang luasnya sepadan dengan tanah yang telah ditenggelamkan, Gubernur juga memenuhi tuntutan warga agar diberi bukti pemilikan tanah berupa leter D atau C. Berdasarkan pendataan dan seleksi Tim Panitia Pembebasan Tanah yang diketuai Kabag Pemerintahan Pemda Boyolali, Aris Munandar, sebanyak 201 KK dinyatakan memiliki hak untuk mendapatkan jatah kapling di areal pemukiman baru di kawasan hutan KPH Tlawah tersebut. Mereka yang mendapatkan jatah ini segera beramai-

67. Ke delapan orang ini menghadap Gubernur pada 6 April 1989. Mereka dan orang-orang yang diwakilinya kemudian dikenal sebagai "Kelompok Delapan". Dalam perkembangannya mereka membuat suatu wadah yang dinamai sebagai Paguyuban Masyarakat Kemusu Boyolali (PMKB).

ramai mengangkat rumahnya di kawasan sabuk hijau tersebut ke tempat pemukiman baru. Kawasan baru ini diberi nama oleh Gubernur, yang hadir dalam upacara selamatan, dengan nama Kedungmulyo.[68] Sedangkan pemukiman baru di sebelah timur areal Perhutani KPH Granjengan yang masih dalam taraf persiapan oleh Gubernur calon pemukiman ini dinamakan Kedungrejo, yang juga disiapkan untuk warga Kedung Ombo yang masih bertahan di daerah sabuk hijau.

Dengan diberikannya pemukiman baru di areal kawasan hutan KPH seperti dikatakan di atas, Pemerintah secara resmi menganggap masalah-masalah yang masih mengganjal telah diselesaikan. Penduduk yang menempati Kedungmulyo ada sebanyak 593 KK yang dibagi dalam 3 blok, masing-masing 168 KK di blok A, Blok B dengan 125 KK dan Blok C berjumlah 300 KK. Sedangkan di Kedungrejo telah bermukim 80 KK. Jumlah ini akan bertambah dengan bergabungnya 140 KK warga Banger yang sedang menyelesaikan prosedur pengkaplingan tanah. Tapi masih ada 529 KK yang terus mencoba bertahan di tepian waduk, yang tidak tertarik dengan tawaran baru Gubernur tersebut. 529 KK ini terpencar di Kedungpring (48 KK), di Mlangi (80 KK), di Kemusu (150 KK), di Klewor (70 KK), dan di Tremes (37 KK), yang kesemuanya berada di Kecamatan Kemusu, Boyolali. Menurut salah seorang peneliti yang terlibat dalam menyiapkan penelitian untuk Bank Dunia, mereka yang tetap bertahan di evalasi 90-95 ini keseluruhannya berjumlah 780 KK (lebih kurang 2922 jiwa), terpencar di 22 pemukiman (dusun). Singkatnya, dengan berdirinya pemukiman baru tersebut, belumlah menyelesaikan secara tuntas

68. Upacara selamatan ini diadakan pada 30 Mei 1989 di Balai Pertemuan PKMB.

masalah penolakan sebagian lagi masyarakat Kedung Ombo.

Putusan Mahkamah Agung

Diluar perkiraan kesadaran kolektif masyarakat pada umumnya, yang mengindap rasa ketidakpercayan terhadap kemandirian peradilan, Mahkamah Agung (MA) dalam putusannya tertanggal 28 Juli 1993 telah membuat kejutan, yakni mengabulkan gugatan 34 warga dukuh Kedungpring, Kelurahan Nglanji, Kecamatan Kemusu, Boyolali. Seperti telah dibicarakan pada sub bab IV (d) di atas, sejumlah 54 warga dukuh Kedungpring tersebut telah mengajukan gugatan terhadap Gubernur Jawa Tengah dan Pimpinan Proyek Waduk Kedung Ombo atas dasar perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Gugatan 54 warga inilah, yang dalam perjalanan pemeriksaan perkara tersisa 34 orang lagi (karena 20 orang mengundurkan diri), pada pemeriksaan tingkat kasasi dimenangkan oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian MA membatalkan putusan pengadilan di bawahnya, yang menolak gugatan penggugat, yakni putusan Pengadilan Tinggi dan putusan Pengadilan Negeri Semarang. Saat salinan putusan ini disampaikan ke pihak tergugat (Gubernur dan Pimpinan Proyek) dan pihak penggugat, segera timbul kepanikan dari pihak tergugat.[69] Bahkan Pangdam IV Diponegoro Jawa Tengah, Mayjen Soeyono, yang notabene bukan merupakan pihak dalam sengketa ini, menyatakan keraguannya atas keaslian putusan tersebut. [70]

---

69. Salinan putusan ini baru sampai ke tangan Penggugat dan Tergugat pada 5 Juli 1994, dan lewat siaran Pers LBH Semarang, putusan MA ini tersiar secara luas ke masyarakat.

70. Lihat, "Ketua MA: Putusan MA Soal Kedungombo Asli", *Kompas*, 16 Juli 1994.

Adapun isi putusan MA nomor 2263/K/Pdt/1991, yang menimbulkan kontroversi itu, yang ditandatangani oleh Hakim Agung Prof. Asikin Kusumah Atmaja, S.H., seorang hakim yang dikenal akan integritas moralnya, itu adalah: (i) mengabulkan gugatan para Penggugat; (ii) Menyatakan tergugat I dan II telah melakukan perbuatan melanggar hukum; (iii) membatalkan demi hukum penetapan konsinyansi *(consignatie)* Pengadilan Negeri Boyolali; (iv) menyatakan para penggugat adalah pemilik sah atas tanah dan atau bangunan dan atau tanaman; dan (v) menghukum Tergugat I dan Tergugat II untuk membayar ganti rugi secara tanggung renteng: (a) yang timbul karena tanah, bangunan, tanaman yang telah ditenggelamkan (kerugian materiel) yaitu untuk tanah dan atau bangunan Rp. 50.000,- permeter per segi. Sedangkan untuk tanaman-tanaman sebesar Rp. 30.000,-; dan (b) kerugian yang timbul yang bersifat immaterial yaitu sesuai dengan petitum secara *ex aquo et bono* sebesar Rp. 2.000.000.000,- (dua milyar rupiah). Majelis Hakim sampai pada putusan yang demikian ini didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan hukum, yang antara lain, tidak adanya musyawarah dalam penetapan besarnya ganti rugi, dan sangat minimnya uang ganti rugi yang ditetapkan secara sepihak melalui SK Gubernur tersebut.[71]

Karuan saja putusan ini menimbulkan reaksi yang berlebihan dari pihak Tergugat. Gubernur Jawa Tengah, Soewardi, sempat meragukan keaslian putusan tersebut. HM. Ismail Gubernur sebelumnya, dalam suatu wawancara dengan harian *Republika,* mengatakan putusan MA itu *nyolowadi* (mengada-

71. Untuk lengkapnya lihat putusan MA nomor 2263/K/Pdt/1991 Perkara Kasasi antara Citrorejo wagiman Dkk melawan Negara RI Cq. Gubernur KDH Tk. I Jawa Tengah dk.

ada). "Warga cuma menuntut ganti rugi Rp. 10.000,- per meter lahan, sementara MA memutuskan Rp. 50.000,- per meter. Apa ini tidak nganeh-anehi", ujar Ismail yang kini menjabat Ketua Umum Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) itu.[72] Sementara Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional, Ir. Soni Harsono, dalam penjelasan kepada Presiden akan adanya putusan MA ini mengatakan, "kita bicara keadilan. Apa adil kita memberi perlakuan khusus kepada orang-orang yang jumlahnya kecil. Tentu yang lebih besar jumlahnya akan mengatakan tidak adil".[73] Dikatakannya pula pemerintah sudah mempersiapkan memori peninjauan kembali (PK) ke MA.[74] Atas dasar inilah kemudian Presiden Soeharto, ketika menerima Ketua MA di Bina Graha, mengharapkan agar Ketua Mahkamah Agung memberikan keputusan seadil-adilnya dalam penanganan PK yang diajukan oleh Gubernur Jawa Tengah, mengingat kasus tersebut menyangkut kepentingan umum.[75]

Keraguan masyarakat akan dapat dilaksanakannya putusan MA ini tampaknya benar. Sejak terangkatnya putusan ini sebagai isyu publik, pemerintah menampakkan kesan tidak mengindahkan permohonan eksekusi yang diajukan kuasa

---

72. Lihat, "HM Ismail: Putusan MA itu Nyolowadi", *Republika*, 24 Oktober 1994.
73. Lihat, "Soni: Kita Bicara Keadilan", *Suara Pembaruan*, 26 Agustus 1994.
74. Permohonan PK ini disiapkan olek Kejaksaan Agung sebagai Pengacara Negara. Dan menurut Kejaksaan Agung, mereka telah menemukan bukti baru (novum) dalam perkara gugatan 34 warga Kedungombo tersebut sebagai syarat pengajuan PK. Lihat, "Kejaksaan Punya Bukti baru Kasus kedungombo", *Republika*, 15 Juli 1994.
75. Lihat, "Soeharto wants fairest and fast judgment on Kedungombo", *Jakarta Post*, 1 Agustus 1994.

hukum penggugat melalui Pengadilan Negeri Semarang. Hal ini tampak dari keenganan Gubernur menjawab surat kuasa hukum penggugat, LBH Semarang, yang meminta tergugat dapat melaksanakan putusan MA itu secara sukarela.[76] Sebaliknya justru lewat Kepala Biro Hukum Pemda Jawa Tengah, Sutji Astoto, pihak Pemda melemparkan informasi yang menyesatkan dengan mengatakan MA telah mengeluarkan putusan yang menunda eksekusi. "Saya baru menerima informasi lisan dari MA," ujar Kepala Biro Hukum Pemda kepada harian *Kompas* Jakarta.[77] Karena merasa tidak pernah memberi inforamsi yang demikian, MA melalui Wakil Ketua Pengadilan Negeri Semarang, Soeharso SH, membantah informasi itu pernah diberikan. "Kabar itu kabar palsu," tegas Soeharso,[78] seraya menambahkan, bahwa Ketua MA melalui telepon interlokal ke Pengadilan Negeri Semarang tegas mengatakan, MA belum pernah mengeluarkan pernyataan penundaan eksekusi sebagaimana dikatakan Kepala Biro Hukum Pemda Jateng tersebut.

Walau akhirnya seperti sudah banyak diperkirakan, MA memang mengeluarkan pernyataan menangguhkan eksekusi atas putusan nomor 2263/K/Pdt/1991 sampai adanya putusan PK perkara ini dikeluarkan MA. Dalam keterangannya kepada pers, Ketua MA, Purwoto S Gandasoebrata, menjelaskan bahwa putusan MA dalam kasus kedung Ombo tersebut sedikit bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Misalnya, dalam tuntutan ganti rugi, Majelis Hakim MA menga-

---

76. Lihat, "LBH Semarang Tunggu Jawaban Gubernur", *Kompas*, 3 Agustus 1994.
77. Lihat, "MA Menunda Eksekusi Kasus Kedungombo", *Kompas*, 8 Agustus 1994.
78. Lihat, "Tidak Benar, Eksekusi Kasus Kedungombo Ditunda", *Kompas*, 9 Agustus 1994.

bulkan lebih dari yang diminta. Diminta Rp. 10.000 dikabulkan Rp. 50.000. "ini kan bertentangan dengan hukum yang berlaku. Hakim kan *nggak* boleh mengabulkan lebih daripada yang diminta," ujar Purwoto sebagaimana dikutip hampir setiap mass media di Indonesia.[79] Dan entah mengapa, Ketua MA yang akan mengakhiri masa jabatannya itu, merasa perlu menegaskan bahwa penangguhan eksekusi ini bukan karena adanya campur tangan eksekutif. Tapi persepsi masyarakat atas kasus putusan MA ini terlanjur sudah terbentuk dari tindakan institusi yang akan melaksanakan putusan itu, yang tercermin dari seringnya Ketua MA, Purwoto Gandasoebrata, mengeluarkan *statement pers* atas kasus ini.

Akhirnya memang, putusan Hakim Agung Asikin Kusumah Atmaja yang memenangkan gugatan warga Kedung Ombo itu, dikalahkan kembali oleh MA sendiri. Melalui suatu proses pemeriksaan yang tidak biasanya (dengan susunan majelis 5 Hakim Agung dan waktu yang sangat cepat), hakim yang memeriksa perkara PK itu (yang diketuai sendiri oleh Ketua MA Purwoto Gandasubrata) menganulir putusan sebelumnya itu. Yang menjadi dasar pertimbangan hukum majelis hakim PK ini adalah, karena apa yang diputuskan hakim kasasi melebihi tuntutan penggugat. "Hakim tidak boleh mengabulkan suatu tuntutan melebihi dari yang diminta penggugat," ujar Ketua MA Purwoto Gandasubrata memberi alasan. Apabila warga Kedung Ombo tidak puas dengan putusan PK, masih menurut Purwoto, mereka dapat mengajukan gugatan baru kepada Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah

79. Antara lain lihat *Kompas* yang menjadikannya *headline* pada terbitannya tanggal 17 Oktober 1994, dengan judul "Ketua MA Tunda Eksekusi Kasus Kedungombo".

berdasarkan Keppres 1993.[80]

Masyarakat menyambut putusan hakim PK tersebut dengan berbagai celaan, yang menunjukkan kekecewaan terhadap MA sebagai benteng terakhir keadilan. "Kepercayaan masyarakat pada MA lambat laun pasti akan berkurang, bila MA tidak memastikan dirinya berdiri dalam keputusan yudikatif dan bila MA tidak pernah memperlihatkan kepada masyarakat tentang keyakinan dirinya," analisis sosiolog dari Univeristas Indonesia, Dr. Kartorius Sinaga.[81] Begitu pun dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dalam pernyataannya yang singkat, menyatakan sangat terkejut dan menyayangkan keluarnya putusan tersebut. Lengkapnya isi pernyataan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia itu adalah:

> "Setelah mendengar putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung yang membatalkan putusan Kassi tentang kasus Kedung Ombo, maka Komnas HAM dalam rapat Plenonya tanggal 8 November 1994, merasa terkejut dan sangat menyayangkan. Namun Komnas HAM tetap mengharapkan agar proses selanjutnya dalam menegakkan hak asasi dan keadilan yang berkaitan dengan kasus tersebut dapat dicapai."[82]

Penduduk Kedung Ombo yang dikalahkan kembali gugatannya tersebut tidak merasa kaget dengan kemenangan Pemerintah Daerah Jawa Tengah melalui putusan PK itu. "*Kulo*

---

80. Lihat, "Warga Kedung Ombo Kalah: MA Kabulkan PK Pemda Jateng," *Media Indonesia*, 8 November 1994.
81. Lihat, "Soal Kedung Ombo: Sebaiknya Dicari Cara Baru yang Memuaskan warga dan Pemerintah," *Kompas*, 10 November 1994.
82. Lihat, Pernyataan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, tanggal 8 November 1994.

mboten, amangi sampun wonten ngalamat kawon (saya tidak kaget, sebab sudah ada firasat kalah)," ujar Darsono, 45, salah seorang penggugat.[83]

Kondisi Saat Ini

Perkiraan tentang jumlah KK yang masih bertahan tinggal di tepian *reservoir* bervariasi. Saat ini diperkirakan terdapat sekita 529 KK yang masih tersisa di situ, termasuk penduduk desa Kedungpring (48), desa Mlangi (80), Kemusu (150), Klewor (70) dan Tremes (37), yang semuanya terletak di dalam kelurahan Kemusu, kecamatan Boyolali. Sumber-sumber lain menyebutkan jumlah KK yang masih bertahan di daerah Penyangga adalah sekitar 780 KK (2,922 orang), 300 KK di antaranya seharusnya menerima ganti rugi, sementara sisanya adalah pecahan dari keluarga-keluarga lain atau baru pindah ke daerah tersebut.

Bank Dunia di dalam laporan penyelesaian proyek (PCR) menyatakan, "Bank Dunia membantu menengahi sebuah kesepakatan untuk membiarkan keluarga-keluarga ini tetap tinggal di daerah sabut hijau sampai suatu program relokasi sukarela yang cocok dapat dinegosiasikan."[84] Meskipun mungkin keluarga-keluarga ini pasti sudah digusur seandainya tidak ada perhatian dari Bank Dunia dan masyarakat internasional, status mereka masih jauh dari aman. Karena telah dicap sebagai tidak mau bekerjasama dengan pemerintah, *mbalelo*, dan merupakan 'duri dalam daging' bagi pemerintah, mereka tidak diberi akses pada pelayanan-pelayanan dasar seperti memper-

83. Lihat, "Sudah ada Firasat Kalah," *Republika*, 10 November 1994.
84. *Project Completion Report*, Annex 3, point 11.

oleh izin atau KTP dan seterusnya. Diskriminasi ini mungkin dimaksudkan untuk menekan mereka agar menerima dipindahkan ke tempat lain. Pada saat yang sama, Bank Dunia menyatakan pengertiannya terhadap upaya pemerintah Indonesa yang sedang bekerja sama dengan NGO untuk membantu mereka yang dipindahkan ke Kedungmulyo dan Kedungrejo. Beberapa pengamat dari NGO mencatat perkembangan positif ini sebagai sebuah perubahan pendekatan pemerintah, dari tindakan yang tadinya bersifat pemaksaan dan manipulatif ke metode yang persuasif, seperti penyediaan tanah-tanah milik negara bagi mereka yang bertahan itu.

Sebuah memo intern Bank Dunia tentang Kedung Ombo yang dibuat pada tahun 1990 melaporkan, "survei yang dilakukan belum lama ini terhadap rakyat yang tinggal di sekitar sabuk hijau menunjukkan, bahwa pendapatan penduduk mengalami penurunan rata-rata 40% sejak dipindahkan, dan luas tanah yang mereka tempati lebih kecil 50% daripada sebelumnya."[85] Hal yang juga terungkap dalam PCR, bahwa 72% dari keluarga-keluarga tersebut menjadi lebih miskin setelah penggusuran, terutama mereka yang menerima ganti rugi dan pindah sendiri ke daerah sekitar atau yang menerima pemindahan lokal oleh pemerintah.[86] Perlu diingat, bahwa penelitian yang dilakukan sebelum proyek dimulai menemukan 56% persen penduduk di daerah ini hidup di bawah garis kemiskinan. Meskipun belum ada survei dasar yang

85. *Kedung Ombo Multipurpose Dam and Irrigation Project* (Loan 2543-IND), Makalah Briefing tentang Pelajaran yang Diambil dari Penggusuran (Rapat Tahunan 1990), World Bank, dalam *Evicted: The World Bank, British Aid and Forced Resettlement*, dalam 4, *Ecologist* (Feb. 1995).

86. *Project Completion Report, point 6.3*

memadai untuk menentukan kecenderungan pendapatan, perbandingan konservatif dengan masyarakat sekitarnya menunjukkan, bahwa mereka yang mengikuti pilihan pemindahan lokal oleh pemerintah memiliki pendapatan 25% lebih kecil daripada penduduk di desa tetangga, yang sebagian disebabkan oleh kondisi tanah yang tidak subur.

Beberapa upaya telah dilakukan untuk memperbaiki kondisi tanah di tempat-tempat yang kualitas tanahnya lebih buruk, yang mungkin akan memberikan hasil di kemudian hari. Bank Dunia melaporkan bahwa para transmigran (22% dari total jumlah penduduk) telah memulai kehidupan yang lebih baik, sementara enam persen lainnya yang tetap tinggal di daerah penyangga memiliki kesempatan pencarian nafkah yang baik melalui pertanian dan perikanan.[87] Sebagian di antara para transmigran tersebut yang telah berhasil menyamai tingkat penghasilan mereka sebelumnya menderita kelaparan yang cukup parah pada mulanya, dapat memiliki penurunan basis aset, dalam beberapa kasus juga lebih bergantung pada kerja sebagai buruh tani dan kerja musiman di luar daerah, termasuk buruh anak-anak.

Yayasan Geni, sebuah NGO yang berlokasi di Salatiga, tidak jauh dari Kedung Ombo, melakukan sebuah survei di areal transmigrasi Muko-Muko. Survei ini menemukan adanya keluhan dari para transmigran tentang kualitas tanah yang sangat buruk, hutan yang belum dibersihkan dan tanah rawa yang belum dikeringkan. Mereka juga melaporkan, bahwa transportasi yang sangat minim telah menurunkan harga hasil pertanian mereka, yang berakibat menurunnya pendapatan sebesar 60%-80%. Di satu unit (SP VII), para transmigran men-

87. *Ibid.* dalam point 4.

dapati bahwa mereka ditentang oleh penduduk setempat karena tanah yang diberikan oleh pemerintah untuk mereka merupakan tanah leluhur penduduk setempat.[88]

Pada September 1994 penduduk Kedungrejo dan Kedungmulyo, areal relokasi penduduk yang disediakan pemerintah, mengeluh pada wakil-wakil rakyat di DPRD Jawa Tengah bahwa fasilitas-fasilitas yang ada, termasuk sistem air, yang dijanjikan pemerintah ketika memindahkan mereka, masih belum disediakan meskipun saat ini sudah hampir enam tahun sejak mereka pindah. Seorang anggota DPRD, Toyfoer, mengatakan semua permintaan penduduk akan diperjuangkan, namun ia berharap agar penduduk menunjukkan komitmen mereka pada kenyataan bahwa waduk Kedung Ombo dibangun untuk kesejahteraan rakyat.[89]

Kenyataan berkurangnya tingkat pendapatan yang dialami mereka yang menerima ganti rugi uang tunai seharusnya tidak usah mengejutkan kita. Kecenderungan yang sama juga dapat diamati di Jawa Barat, pada pelaksanaan proyek waduk Saguling dan Cirata. Sebuah survei yang dilakukan pada tahun 1985 terhadap penduduk yang pindah dari Saguling yang menerima ganti rugi uang tunai menunjukkan bahwa 49% di antara mereka mengalami penurunan pendapatan dan 47% memiliki tanah yang lebih kecil, sementara di Cirata, 21% penduduk menjadi lebih miskin dengan hanya menikmati 75% dari pen-

---

88. Surat tertanggal 10 April 1995 dari Susianto Prakoso, Direktur Yayasan Geni, kepada Hans-Eberhard Kopp, Direktur Departemen Evaluasi Operasi, Bank Dunia.

89. "Warga Kedung Ombo Tagih Janji Keputusan MA Belum Bisa Dilaksanakan," *Kompas*, 28 September 1994.

dapatan mereka sebelum tergusur.[90] Justru yang seharusnya mengejutkan kita adalah, ketidakmampuan kita memetik pelajaran dari kasus-kasus seperti ini agar tidak perlu terulang kembali.

Perubahan Pendapatan 5.268 Penduduk Asal[91]

Kelompok Relokasi	Jumlah KK	Persen Penduduk Yang Tergusur	Persen Perubahan dlm Status Ekonomi
Transmigrasi	1.161	22	+ 55
Pindah Sendiri	3.131	59	- 12
Tanah Pemerintah	669	13	- 22
Daerah Penyangga	307**	6	+ 62
Total	5.268	100	+ 62

* Dibandingkan dengan masyarakat sekitar daerah tersebut yang tidak mengalami penggusuran. Angka-angka ini mencakup pendapatan tapi tidak mencakup aset, yang mungkin saja mengalami penurunan.

** Jumlah KK di daerah Penyangga saat ini melebihi 700.

---

90. Michael M. Cernea, "*Impoversihment Risks from Poppulation Displacement in Water Resources Development,*" dicetak ulang dari *Environmental and Social Dimensions of Reservoir Development and Management in the La Plata River Basin*, Seri laporan Penelitian UNCRD 4, hal. 28 (Seri Laporan Bank Dunia, No. 476, 1994) [Selanjutnya disebut Resiko Pemiskinan].
91. Project Completion Report, Annex 3, Tabel 1 (Economic Performance of Resettler Communities - 1994).

Temuan-temuan tentang pergeseran pendapatan penduduk di atas, yang dikutip dari PCR Bank Dunia, terutama menjadi penting karena menegaskan apa yang menjadi kekuatiran penduduk yang menolak dipindahkan oleh pemerintah serta ganti rugi yang sangat rendah, yaitu kekuatiran akan makin merosotnya taraf kehidupan mereka. Michael Cernea, Penasihat Senior untuk Bidang Kebijakan Sosial dan Sosiologi di Departemen Lingkungan Bank Dunia, memperingatkan kecenderungan ini, sehubungan dengan Kedung Ombo, dengan menyatakan bahwa, "prospek pemiskinan ekonomi akan langsung menjurus pada keresahan sosial."[92]

Laporan Penyelesaian Proyek

Berikut ini akan ditelaah lebih jauh draft Laporan Penyelesaian Proyek Kedung Ombo (*Project Completion Report*, PCR), yang sudah banyak dikutip dalam uraian di atas. Lebih berguna apabila kita memperhatikan laporan itu sendiri sebagai suatu indikasi sejauhmana pelajaran dapat diambil dan sejauh mana kesalahan dipelajari dari pengalaman waduk Kedung Ombo ini.[93] Beberapa bagian dari laporan tersebut cukup jujur dan tanpa tendeng aling-aling. Hal ini terutama terlihat dalam Annex 3 yang membahas masalah pemukiman kembali secara terpaksa. Meskipun demikian, bagian utama laporan

92. Ibid., point 28.

93. Seperti telah disebutkan sebelumnya, copy dari Laporan Penyelesaian Proyek yang dibahas di sini merupakan draft, bukan versi akhir. Karena versi final dari laporan ini tidak dapat diperoleh, dan menurut prosedur bank Dunia tidak perlu disebarkan untuk umum, kami tidak dapat mengkonfirmasikan bahwa Laporan Penyelesaian proyek yang dikutip di sini sesuai dengan versi akhir yang diserahkan kepada Dewan Pengawas eksekutif Bank Dunia.

tersebut berisi beberapa uraian yang cukup merisaukan, yang mengindikasikan sangat kurangnya pemahaman akan apa sebenarnya yang terjadi.

Sebagai contoh, PCR tersebut menegaskan, secara tidak masuk akal, bahwa: "perolehan tanah [untuk proyek] secara umum dilaksanakan dengan baik, akan tetapi sekitar 750 KK menolak untuk menerima pembayaran dan jumlah yang seharusnya mereka terima disimpan di pengadilan setempat untuk diambil sendiri oleh orang-orang yang terkait."[94] Di bagian lain dalam Annex itu dikatakan: "Ganti rugi dibayarkan kepada para penduduk yang tergusur sesuai dengan peraturan pemerintah. Jumlah ganti rugi adalah 50% dari jumlah yang dibutuhkan untuk membeli tanah di daerah tersebut. Naiknya harga tanah dan keterlambatan dalam pembayaran merupakan penyebab kesenjangan tersebut."[95] Jelas ini merupakan kesembronoan analisis. Mengapa kenaikan harga tanah di daerah itu yang dipersalahkan sebagai penyebab ketidakmampuan para penduduk yang dipindahkan untuk mengganti aset mereka, bukannya pada rendahnya nilai ganti rugi yang ditawarkan dan proses ganti rugi itu sendiri (yang ditandai dengan intimidasi) serta kegagalan pemerintah untuk mematuhi peraturan yang dibuatnya sendiri, atau pada kelemahan-kelemahan yang memang inheren dalam pemberian ganti rugi dalam bentuk uang tunai? Sayangnya faktor-faktor ini tidak dipertimbangkan dalam PCR.

Yang mengejutkan lagi dalam PCR itu adalah berkaitan dengan pelaksanaan proyek. Meskipun PCR telah menyinggung pengamatan SAR (Staff Appraisal Report) mengenai resiko ke-

94. Project Completion Report, point 5.5.
95. *Id.*, Annex 3, point 5.

terlambatan perolehan tanah, namun tetap secara keliru berkomentar: "pada kenyataannya perolehan tanah dan pengisian waduk terlaksana sesuai jadwal, akan tetapi tidak cukup banyak perhatian yang diberikan pada kesejahteraan penduduk yang dipindahkan."[96] Yang keliru dari pernyataan ini adalah, tidak disebutkan adanya perjanjian dengan Bank Dunia, bahwa pengisian waduk akan dijalankan sesuai jadwal, jika penduduk yang masih tinggal bertahan di areal genangan sudah dapat dipindahkan dengan memperhatikan kesejahteraan mereka. Fakta ini digelapkan dalam PCR. Begitu pula dalam dokumentasinya mengenai efek terhadap pendapatan dari berbagai kategori penduduk yang dipindahkan, PCR memberikan kesan yang salah, bahwa mereka yang masih tinggal di daerah penyangga diberi tanah dan rumah, meskipun laporan tersebut menyebutkan bahwa tidak terdapat pengeluaran proyek untuk hal tersebut, tidak ada pelayanan sarana umum dan tidak infrastruktur yang disediakan untuk ke 700 KK tersebut.

Dalam evaluasi terhadap biaya ekonomi keseluruhan dan manfaat proyek Kedung Ombo, PCR memperkirakan keuntungan sebesar 12.4%. Angka ini lebih rendah daripada angka perkiraan SAR, karena adanya penurunan dalam harga hasil pertanian. Tetapi angka ini masih tetap cukup tinggi untuk membenarkan bahwa proyek ini secara ekonomi dapat dijalankan. Karena itu, berdasarkan analisa ekonomi yang hanya mempertimbangkan biaya dan keuntungan, sebuah argumen dapat diajukan bahwa meskipun implementasi proyek ini bisa saja lebih baik dari yang terjadi, semua pembangunan membawa implikasi adanya biaya maupun keuntungan, adanya pihak yang kalah maupun yang menang, apakah kita

96. *Id.*, point 5.8

menyebut mereka korban ataupun pahlawan atau keduakeduanya. Kebijakan Bank Dunia, yang telah ada sejak 1980, menolak pendekatan ini. Kebijakan Bank Dunia mensyaratkan, pemindahan penduduk harus dapat mengembalikan penduduk yang digusur itu ke tingkat pendapatan semula. Namun praktek dari kebijakan ini tampaknya merupakan cerita lain. Tingkat ganti rugi yang sungguh sangat rendah membebankan biaya proyek pada mereka yang sesungguhnya paling tidak mampu menanggungnya. Michael Cernea, seorang ilmuwan sosial senior di dalam Bank Dunia, belum lama ini mempertanyakan keabsahan metode evaluasi berdasarkan biaya dan keuntungan (*cost and benefit*) demikian. Menurut Cernea:

> "Akuntansi makro terhadap biaya dan keuntungan yang dilakukan di belakang meja seperti ini, yang memperoleh informasi dari statistik kasar yang mementingkan keuntungan, secara praktis dan moral menyesatkan pada saat kita tidak dapat meramalkan alokasi manfaat program di masa mendatang dengan kepastian yang masuk akal... Dampak negatifnya sebenarnya tidak diambil dari manfaat yang akan diperoleh, atau ditanggung oleh pihak yang memperoleh manfaat, melainkan ditanggung oleh satu bagian penduduk yang dijadikan korban dengan mengatasnakan "kebaikan yang lebih besar untuk lebih banyak orang." Rasionalitas palsu seperti ini mencemari filsafat dan praktek pembangunan sumberdaya air, sebab hal itu menghindari pencarian pendekatan dan penyelesaian alternatif. Rasionalitas seperti ini bertanggungjawab karena membiarkan atau bahkan memperbesar beberapa dampak negatif dari program seperti ini, yang sebenarnya dapat dicegah atau diminimalisir."[97]

Bank Dunia mengeluarkan sebuah pernyataan setelah

97. Resiko Pemiskinan, point 29.

draft PCR dibocorkan kepada umum untuk menegaskan, bahwa Bank Dunia siap untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi yang tercantum dalam laporan tersebut, termasuk "ketulusan yang lebih besar, penerapan yang lebih ketat terhadap kebijakan kami dalam hal pemindahan penduduk, pengawasan yang lebih ketat, dan diskusi yang jelas dengan pemerintah tentang konsep-konsep proyek untuk mencegah agar masalah-masalah tidak timbul tanpa terantisipasi atau terus membesar."[98]

Banyak yang telah ditulis mengenai pelajaran yang dapat diambil dari Kedung Ombo. Pelajaran tersebut terutama terfokus pada pentingnya:

- memperlakukan masalah pemindahan penduduk sebagai suatu komponen yang sangat penting sejak awal
- melibatkan penduduk yang akan terkena dampak proyek dalam perencanaan dan perkembangan rencana pemindahan penduduk
- mempertimbangkan pemindahan penduduk sebagai suatu proyek pembanguna sendiri.

Misalnya, seorang Pejabat Bank Dunia, Dennis Purcell, mencatat dalam tulisannya "Laporan Kembali ke Kantor" yang terbit April 1989, sembilan pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman pemindahan penduduk Kedung Ombo, di antaranya: (a) bahwa pemindahan penduduk secara sukarela harus diberi perhatian yang sama besarnya dengan perhatian yang

98. "Dokumen Rahasia Bank Dunia mengakui kesalahan yang mereka perbuat di Indonesia," *Interpress Service*, 4 Mei 1995.

diberikan untuk komponen produktif dari suatu proyek; (b) bahwa perwakilan yang sah dari penduduk harus dilibatkan dalam perkembangan rencana pemindahan penduduk; dan (c) sehubungan dengan kerangka hukum bagi perolehan tanah:

> "Jumlah ganti rugi merupakan komponen yang selalu menimbulkan masalah, dan Bank Dunia tidak dapat berbuat banyak kecuali puas dengan kenyataan bahwa proses hukum yang benar telah diikuti dalam pelaksanaan proyek yang melibatkannya. Meskipun demikian, apabila terdapat alasan untuk mempertanyakan ketepatan proses yang dijalankan, hal ini harus ditangani sebagai sebuah masalah kebijakan umum yang berlaku untuk tingkat negara sebelum melanjutkan proyek tersebut."[99]

Hal-hal di atas merupakan pelajaran penting. Terdapat indikasi, dalam beberapa proyek Bank Dunia di Indonesia, pengalaman dengan kasus-kasus ini telah dijadikan pelajaran. Masalah pemindahan penduduk secara paksa mulai diperlakukan dengan hati-hati dan dengan lebih banyak perhatian lagi. Memang, dalam beberapa kasus seperti proyek-proyek pengembangan perkotaan di Jabotabek, masalah-masalah pelanggaran hak asasi manusia tetap saja timbul.[100] Hal ini memang tidak dapat dicegah sama sekali, tetapi minimal dapat mengurangi dan menanganinya. Disinilah arti penting partisipasi, yang sekarang diakui merupakan hal sentral bagi keberhasilan pemindahan penduduk, mensyaratkan adanya kebebasan berbi-

---

99. Dennis Purcell, *Back to Office Report*, for thomas E. Davies, Ketua Unit AS5AG (April 14, 1989)
100. Lihat Laporan Pemindahan Penduduk pada hal xv; point 3/9 (Box 3.3), point 4/8.

cara dan berserikat, serta kebebasan dari intimidasi dan ketakutan. Persetujuan, seperti dalam hal Keluarga Berencana, mensyaratkan adanya penghormatan terhadap kebebasan individu dan keluarga untuk membuat pilihan-pilihan, bukanya tidak mungkin diterapkan dalam kasus pemukiman kembali (resettlemet).

Yang juga penting untuk disadari adalah, meskipun kebanyakan intimidasi datang dari pejabat-pejabat pemerintah daerah dan petugas-petugas keamanan yang sangat bersemangat dalam mencapai target pinjaman dan *deadline,* serta upaya-upaya menghilangkan perlawanan rakyat terhadap proyek, tindakan-tindakan tersebut merupakan bagian dari strategi nasional yang menekankan stabilitas di atas segalanya dan yang tidak mentolerir perbedaan pendapat. Ancaman akan dicap sebagai bekas anggota PKI, dan tekanan terhadap bekas pendukung PKI, mungkin saja dilakukan oleh pejabat-pejabat lokal. Apalagi sesuai dengan komentar Presiden, bahwa rakyat jangan *mbalelo* dan peringatan bahwa daerah tersebut merupakan bekas basis PKI. Mengingat hal ini, suatu upaya pemindahan penduduk yang terkoordinasi dengan baik sejak awal proyek, tidak akan dapat mencegah timbulnya perlakukan-perlakuan yang telah disebut-sebutkan itu, karena tindakan aparat setempat di luar pengawasan pusat.

Makanya dapat dikatakan, bahwa masalah yang timbul dalam proyek Kedung Ombo bukan saja diperburuk oleh lemahnya pengawasan dan perencanaan, tetapi juga merupakan cerminan dari ketiadaan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia yang terus berlanjut dan selalu terjadi di Indonesia.

Kesimpulan: Menuju Pembangunan Tanpa Tumbal.

Kegagalan Bank Dunia melaksanakan kebijakannya mengenai pemukiman kembali tersebut bukan hanya dimungkinkan karena kelalaian pihak Bank, tapi juga dimungkinkan oleh sistem politik negara peminjam yang masih jauh dari demokratis. Intervensi pemerintah pusat mengatur kehidupan sosial-ekonomi pedesaan, yang memang dimungkinkan oleh UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa, telah menyebabkan masyarakat pedesaan kehilangan otonomi mengatur rumah tangganya sendiri. Tiap ada rencana pembangunan suatu proyek di wilayahnya, masyarakat pedesaan tidak pernah diikut sertakan dalam perencanaan proyek tersebut. Tetapi senantiasa datang dari pemerintahan pusat, masyarakat desa hanya dimobilisasi untuk menyetujui proyek tersebut, seperti tampak jelas pada kasus proyek pembangunan waduk Kedung Ombo ini. Masyarakat desa dimobilisasi untuk merelakan harta-bendanya dan bersedia dipindahkan lewat mistifikasi ideologi "pembangunan". Romo Mangun Wijaya, cendekiawan dan novelis terdepan, menganalogikan praktek ini dengan kebiasaan pemberian "tumbal" pada masyarakat lampau Indonesia.[101] Disinilah lalu, betapapun sebuah proyek dinyatakan *feasible,* namun karena ketiadaan partisipasi masyarakat yang efektif, proyek tersebut dapat meminta "korban" dari masyarakat setempat. ●

101. Mangun Wijaya, "Tumbal", *Tempo,* 22 April 1989.

BAB V
KASUS KELUARGA BERENCANA

"The family planning program strategy calls for utilization of an array of government, non-governmen, private, and community agencies, wiht d strong commitment at every of the program to meeting targets. Those receiving family planning service are assured of medical back-up."[1]

Pengantar

Indonesia terbilang sebagai negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia, dengan penduduk hampir 184 juta jiwa. Sejak pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto, mulai terlihat usaha-usaha yang serius untuk mengurangi dan mengendalikan laju pertumbuhan penduduk sebagai program pemerintah, yang dinamakan Keluarga Berencana. Ini merupakan tebusan dari gerakan menyetujui kela-

1. World Bank, Staff Appraisal Report, *Fifth Population Project*, 1991.

hiran di masa pemerintahan Demokrasi Terpimpin di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno.[2] Mulai Pelita II telah dicanangkan percepatan penurunan tingkat kelahiran dengan membuat target, bahwa pada tahun '2000 angka kelahiran akan diturunkan menjadi 50% dari keadaan tahun 1971. Kemudian pada Repelita III, target penurunan angka kelahiran itu dipercepat menjadi tahun 1990. Usaha-usaha mengakselerasi penurunan fertilitas ini telah memperoleh apa yang disebut dalam laporan Bank Dunia sebagai "salah satu dari yang paling mengesankan di dalam peralihan demografis di negara berkembang".[3]

Keberhasilan pemerintahan Orde Baru dalam program Keluarga Berencana ini, sering pula dijadikan sebagai model bagi negara berkembang lainnya, dan belakangan ini telah membantu negara berkembang lainnya lewat program pelatihan dan pertukaran. Program ini dinyatakan pada konferensi yang dinamakan "Partners in Population and Development: A South-South Initiative" di Kairo pada September 1994. Presiden Soeharto, yang memiliki kepentingan pribadi bagi suksesnya program ini, pada tahun 1988 menerima penghargaan Global Statesman Award dari Population Council dan pada tahun 1989 memperoleh United Nations Population Award

---

2. Penolakan Presiden pertama RI atas program pembatasan kelahiran, tercatat dalam ucapannya yang terkenal: "Bagi saya, penyelesaiannya ialah membuka tanah lebih luas lagi, sebab bila engkau membuka seluruh tanah di Indonesia, engkau dapat memberi makan 250 juta jiwa, dan saya hanya punya 103 juta jiwa... Dalam negeriku, makin banyak (anak) makin baik". Lihat Terence Hull dkk, *Sejarah Keluarga Berencana Indonesia: Keberhasilan dan Tantangan,* Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan UGM, 1981, hal 5.
3. World Bank, *Indonesia: Family Planning Persectives for the 1990's*, hal ix (1990)

dari PBB, yang disebut sebagai "pengakuan atas pekerjaan besar dan pengaruh internasional Presiden Soeharto dalam bidang kependudukan".[4] Juga pada tahun ini. Hadiah-hadiah internasional ini seperti ditulis jurnal *Population Report* seakan merupakan pengakuan bahwa yang memperolehnya "telah membawa perubahan dalam kehidupan rakyat di negeri mereka dan menjadi teladan bagi negara lain di dunia".[5]

Dibalik cerita-cerita sukses di atas, sebenarnya perempuan Indonesia (yang menjadi sasaran utama Pemerintah dalam program ini) telah membayar dengan pengorbanan yang amat mahal, yakni berupa pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak fundamental mereka. Terutama terhadap: (i) hak atas kesehatan reproduksi, (ii) hak atas informasi, dan (iii) bebas dari paksaan. Sementara peranan Bank Dunia sangat terbatas pada pengembangan infrastruktur, dan sangat kecil dampaknya untuk dapat mempengaruhi kebijakan KB, dan usaha pengurangan masalah-masalah hak asasi manusia. Perubahan masalah-masalah itu di dalam program KB, langkah-langkah peningkatan perlindungan hak asasi perempuan, dan peranan Bank Dunia akan didiskusikan di bawah ini. Namum sebelumnya, akan dibahas terlebih dahulu kerangka landasan hukum yang melindungi hak-hak perempuan dalam program ini.

Perlindungan Hukum bagi Hak Reproduksi

Indonesia adalah pihak dalam Perjanjian mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita

4. Dikutip dari Ines Smyth, "Praktek KB di Indonesia: Merampas Otonomi Perempuan", dalam *Tanah Air*, Amsterdam, 1993, hal 40.
5. World Bank, *Ibid*, hal 40.

(*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Againt Women* -CEDAW), sejak konvensi ini disahkan atau diratifikasi sebagai bagian dari hukum nasional melalui UU No. 7/1984.[6] Berkaitan dengan Keluarga Berencana, Pasal 12 CEDAW menyatakan, bahwa: "Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita di bidang pemeliharaan kesehatan, dan supaya menjamin diperolehnya pelayanan kesehatan termasuk pelayanan yang berhubungan dengan keluarga berencana, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan. Selanjutnya dalam Pasal 16 (e) dijelaskan perlakuan atas dasar kesamaan tersebut, yakni: "hak yang sama untuk menentukan secara bebas dan bertanggungjawab jumlah dan penjarakkan kelahiran mereka serta untuk memperoleh penerangan, pendidikan dan sarana-asarana untuk memungkinkan mereka menggunakan hak-hak ini"

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) digariskan pedoman, bahwa dalam pelaksanaan Keluarga Berencana harus ditempuh lewat cara-cara kesukarelaan.[7] Begitu pula selanjutnya dalam GBHN 1983 ditegaskan, "jumlah peserta KB perlu makin ditingkatkan atas dasar kesadaran dan suka rela dengan mempertimbangkan nilai-nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa."[8] Dalam sebuah pamplet berbahasa Inggris mengenai program KB di Indonesia, komitmen yang sama juga digembar-gemborkan. Dikatakan,

6. UU ini disahkan DPR pada tanggal 24 Juli 1984.
7. Lihat Ketetapan MPR No.IV/MPR/1978 tentang GBHN, khususnya Bab III, B, 8.
8. Lihat Ketetapan MPR No.II/MPR/1983 tentang GBHN, khususnya huruf (c) Bab

"essential to the expansion of the family planning are the principles of voluntarism and individual responsibility, with consideration for social, cultural, ethnic and religious values."[9] Jaminan akan kebebasan orang dalam program KB ini juga secara tegas dinyatakan dalam Pasal 6 (d) UU No.10/1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, yang menyatakan: "Hak untuk diperhitungkan dalam kebijakan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera".

Pertanyaan yang timbul disini adalah, apakah komitmen-komitmen itu diikuti, dan jika tidak apakah konsekuensi-konsekuensinya bagi peserta program KB, dan bagi keberlangsungan program ini secara keseluruhan. Selama lebih dari tiga dasawarsa program KB, pelaksanaan program ini tampak bertumpu pada penekanan sistem target, paksaan untuk mengikuti program KB, dan pendekatan paternalistik. Hal ini ditambah dengan keterbatasan logistik dan tehnis, sehingga menghambat akses akan informasi dan, dalam beberapa kasus, menghambat kebebasan memilih atas dasar "kesadaran dan sukarela", sebagaimana digariskan dalam kebijakannya.

Sejarah Program KB

Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia atau yang lebih dikenal dengan singkatannya PKBI adalah organisasi pertama yang memprakarsai usaha mengontrol fertilitas dengan penggunaan kontrasepsi. Organisasi non-pemerintah

9. Pemerintah Indonesia, *Saving Life and Making it Better: The Evolution of the Indonesian Family Planning Program*, 1989. Hal 16

ini, yang berafiliasi dengan International Planned Perenthood Association, memulai usaha-usaha ini pada tahun 1950-an, dengan cara-cara sangat berhati-hati.[10] Karena gagasan ini bertentangan dengan kebijakan pemerintah di bawah Presiden Soekarno, yang lebih menyukai program transmigrasi dalam memecahkan persoalan kependudukan daripada pembatasan kelahiran. Baru setelah terjadi penggantian pemerintahan, pemerintahan yang baru di bawah Presiden Soeharto, gagasan KB yang dipelopori oleh PKBI itu diterima sebagai kebijakan resmi pemerintah. Hal ini ditandai dengan menandatangani Deklarasi PBB mengenai Kependudukan (*United Nations Declaration on Population*),[11] dan mendirikan Lembaga Keluarga Berencana Nasional (LKBN) pada bulan Oktober 1968, yang kemudian pada tahun 1970 dirubah dengan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Pada mulanya program ini dititikberatkan pada distribusi kontrasepsi terbatas untuk Jawa dan Bali. Baru pada Repelita III (1978), kegiatan program ini diperluas ke 27 Propinsi, termasuk Timor-Timur.

Ada dua tujuan utama program KB ini. Seperti dapat dibaca dalam GBHN, tujuan pertama KB adalah mengurangi tingkat kelahiran, yang disebut juga tujuan demografis. Sementara tujuan kedua adalah menyebarkan norma keluarga kecil, bahagia dan sejahtera di seluruh pelosok negeri. Dalam laporan staf penilai (Staff Appraisal Report) Bank Dunia pada pinjaman

10. Pembentukan PKBI baru terwujud pada tahun 1957, dengan tujuan utamanya adalah mengatur jarak kelahiran, dan dikaitkan dengan kesehtan dan kesejahteraan Ibu dan Anak.
11. Deklarasi ini ditandatangani oleh Presiden Soeharto bersama 29 pemimpin lain di dunia pada tahun 1967.

belakangan ini, Bank Dunia tampak mendukung tujuan tersebut. Disebutkan bahwa program KB memiliki 3 sasaran.[12] Pertama memperluas pemakaian kontrasepsi. Kedua meningkatkan kelangsungan atau kesinambungan penggunaan kontrasepsi, dan Ketiga melembagakan KB dan Norma Keluarga Kecil dengan pergeseran keputusan pada induvidu, keluarga dan masyarakat. Untuk meraih tujuan pertama, yang tampak lebih menonjol dalam pelaksanaan program ini, ditetapkan Sistem Target. Target nasional ditetapkan secara berkala berdasarkan Repelita, dan ditetapkan untuk semua tingkat pemerintahan sampai ke tingkat desa.

Makanya untuk efektifitas pelaksanaan pencapaian target tersebut, pada tahun 1992 masalah kependudukan dilepaskan dari Kementerian Lingkungan Hidup dengan dirubahnya status BKKBN menjadi kementerian, yakni Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, yang tetap dijabat oleh Dr. Haryono Soeyono. Hingga kini BKKBN telah memiliki kantor di 27 propinsi dan 301 kantor Kabupaten dengan didukung oleh 46.000 orang staf dan pekerja lapangan.

Sebagai sebuah lembaga koordinatif, BKKBN efektif menjangkau baik secara nasional, regional, maupun lokal pelaksanaan kegiatannya, sebagaimana koordinasi dengan berbagai kementerian seperti Menteri Kesehatan dan Transmigrasi, organisasi non-pemerintah seperti PKBI, organisasi-organisasi keagamaan, dan ABRI. Dengan demikian BKKBN dapat memobilisir sumberdaya dukungan untuk mengsukseskan program KB, termasuk di dalamnya memobilisir peran sosial-politik ABRI. Strategi ini ternyata telah membawa akibat meningkatnya pola-

12. World Bank Report No.9178-IND. *Staft Appraisal Report*, Fifth Population Project, 1991, hal 6.

pola pemaksaan dan intimidasi seperti yang akan didiskusikan di bawah ini.

Peranan Bank Dunia

Bank Dunia telah mendukung secara berurutan lima proyek Keluarga Berencana, yang total bernilai US$211.8 juta. Empat pinjaman pertama yang keseluruhannya berjumlah US$107.8 juta adalah pinjaman "bricks and mortar", yaitu: 40% dana dialokasikan pada prasarana gedung, 26% untuk peralatan, perabotan dan kendaraan. Pinjaman-pinjaman tersebut memudahkan untuk merancang bahan-bahan pendidikan kependudukan, baik formal maupun non-formal.[13] Penekanan perhatian pada kontruksi dan perangkat keras lainnya ini mencerminkan preferensi Bank Dunia untuk menyediakan pinjaman dengan pengembalian sekali daripada yang berulang, sebagaimana preferensi pemerintah Indonesia menggunakan pinjaman-pinjaman bagi perangkat keras dan bantuan seperti dari USAID. USAID membantu komponen perangkat lunak seperti pelatihan, bahan-bahan, dan rancangan program.

Dalam pinjaman Bank Dunia baru-baru ini untuk proyek kependudukan ke-5, meliputi tahun fiskal 91/92 sampai 95/96, menyediakan 104 juta untuk program KB dan kesehatan ibu. Pinjaman tersebut membantu perolehan kendaraan, peralatan, kunjungan monitoring dan persiapannya, seminar, tenaga ahli lokal dan pelatihan staf. Termasuk untuk penyediaan 500.000 dos norlant, 12.000 perangkat IUD, 6000 tempat tidur melahirkan (ginekologis) dan 200 laporoscopes.[14]

---

13. World Bank, *Indonesian Family Planning Perspective for the 1990s*, 1990. Hal 45.
14. World Bank, *ibid*, hal

Tekanan perhatian pada komponen fisik pada pinjaman Bank Dunia, berkombinasi dengan keterbatasan yang ada, ternyata cukup menghambat akses Bank Dunia mempengaruhi strategi dan implementasi program. Dalam program kependudukan, seperti ditemukan dalam studi Bank Dunia, "*the Bank typically delegated little decision-making authority to the field and has limited field representation.*"[15] Sebagai tambahan, pinjaman KB yang dikombinasikan dengan program kesehatan atau perangkat keras tersebut, telah menampakkan kurangnya perhatian terhadap apa yang harus didahulukan dalam pinjaman tersebut. Seperti dikatakan dalam publikasi Bank Dunia tahun 1992, "kurangnya prioritas terlihat sejak pada tahap desain proyek, rincian program dan tentang persedian pelayanan serta pemenuhannya, dan di dalam pengawasan, di mana pengeluaran cukup besar salah satu ukuran dari indikator-indikator pelaksanaan yang memuaskan."[16]

Keadaan yang digambarkan di atas, menurut dokumen-dokumen Bank Dunia, sekarang telah mengalami perubahan. Dikatakan:

> "In view of decreasing assistance by some of the donors (AID is expected to greatly reduce funding by 1995), the Bank policy dialogue is shifting its content to program issues... Residential expertise with responsibility for routine interaction with BKKBN could have led to a more robust dialogue concerning program quality and effectiveness. as opposed to the main concern of

15. Lihat, World Bank, *Population and the World Bank: Implications from Eight Case Studies.* Operation and Evaluations Departement, 1992, hal 30.
16. Bank Dunia, Operations Evaluation Departement, *Population and the World Bank: Implications from Eight Case Studies*, 1992, hal 62. (Selanjutnya disingkat *OED Implications*).

Bank Missions with the completion of infrastructure."[17]

Makanya menjadi titik perhatian ketika Bank Dunia, "telah memperoleh keuntungan komparatif atas para donor lainnya dalam akses kepada perencana dan pengambil keputusan tingkat tinggi. Ini menjadi kurang efektif dalam melestarikan dialog mengenai seluk-beluk program KB."[18] Dialog kebijakan Bank Dunia bermanfaat pula pada setiap tingkat, sebagaimana dialog dengan Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH) masih kurang efektif, memberikan fakta bahwa "komponen proyek Kependudukan ke-4 dengan KLH belumlah cukup... walaupun, KLH memperoleh peningkatan dalam kemampuan kelembagaan untuk memimpin perumusan kebijakan kependudukan."[19] Sebab dalam banyak kasus pelanggaran hak asasi manusia yang melibatkan ABRI, Menteri atau BKKBN relatif kehilangan kekuasaan untuk mengawasi aktor sosial-politik paling berkuasa tersebut. Dialog tingkat tinggi Bank Dunia, formal atau lainnya, akan sangat berpengaruh positif terhadap situasi ini.

Segi-segi Pelanggaran Hak Asasi Manusia

1. Hak Kesehatan Reproduksi

Kualitas pelayanan kesehatan perempuan pada program KB tampak terhambat oleh masalah kemampuan tehnis dan keuangan. Seperti sudah dipaparkan di muka, tujuan KB ada-

17. World Bank, *Population Staff Appraisal Report*, hal 15.
18. World Bank, *ibid*, hal 15.
19. World Bank, *ibid*, hal 17.

lah untuk meningkatkan kesehatan ibu dan jarak kelahiran yang lebih baik. Akan tetapi tujuan ini harus dicapai tanpa mendorong perempuan menempuh resiko bagi kesehatannya, melalui penggunaan kontrasepsi yang tanpa pemeriksaan kesehatan dan pemantauan terlebih dahulu. Begitu pula harus disertai pemberitahuan akan efek sampingannya. Karena ini menyangkut hak-hak fundamental perempuan yang dijamin perlindungannya bukan hanya oleh UU No. 23/1992 tentang Kesehatan,[20] tapi juga (seperti sudah disinggung di muka) oleh UU No. 7/1984. Kenyataannya memang hak-hak fundamental perempuan ini sering diabaikan atau dilanggar dalam pelaksanaan program KB ini.

Kartono Muhammad, direktur sebuah organisasi kependudukan tertua di sini, PKBI, mengungkapkan dengan gamblang bagaimana implikasi program KB atas hak-hak perempuan. Yaitu dengan cara pengharusan penggunaan kontrasepsi tertentu kepada seluruh perempuan di wilayah masing-masing pejabat (sehingga muncul ide "Desa IUD"), pengarahan massal perempuan untuk mendapatkan kontrasepsi tertentu tanpa pemeriksaan awal yang memadai untuk menentukan apakah mereka cocok untuk menggunakan kontrasepsi tersebut, atau apakah mereka cocok untuk mengikuti program KB pada saat itu; pengenaan disinsentif yang keras terhadap mereka yang tidak mau memakai kontrasepsi, termasuk "Surat Tanda Ikut KB; dan kurangnya informasi yang diberikan kepada perempuan, yang memungkinkan mereka dapat menetapkan pilihan sesuai dengan kondisi dan keinginan mereka sendiri."[21]

---

20. Khususnya Pasal 13. UU Kesehatan ini mulai efektif berlaku 17 September 1992.
21. Kartono Muhammad, *Hak Wanita Atas Kehidupan dan Kesehatan Repro-*

Sepanjang "Safari KB" tahun 1991, yang diselenggarakan dalam rangka HUT ABRI, mempertunjukkan seorang perempuan yang sakit setelah pemasangan Norplant (susuk), dan dia meminta agar itu dikeluarkan. Ketika ia menyatakan masih ada satu lagi yang ketinggalan, ia disuruh datang satu bulan lagi, pada Safari bulan berikutnya.[22] Pelatihan dan fasilitas yang kurang memadai untuk pengeluaran Norplant, baik yang menyangkut aspek logistik maupun medis, atau pun usaha untuk menjaga jumlah akseptor, menunjukkan perhatian yang tidak memadai dari para akseptor untuk mengontrol metode-metode kontrasepsi yang ada. Situasi ini, meminjam ungkapan beberapa sumber, diibaratkan bagai "bom-waktu".[23] Indonesia dikatakan pemakai dua-tiga persedian Norplant di Dunia. Dalam kata-kata seorang peneliti di Jakarta, yang dikutip di bawah ini:

> "There are tens of thousands of implants, and doctors were trained only to put them in, not to take them out. Lots of women have had them in for 5 or 6 yeras now, and the side effets are unknown for long-term use. Also the system of notation is far from perfect. Many were done by safris, many in Java, wher mobility is high and people have moved either trough transmigration or urbanization."[24]

---

duksi, makalah seminar "Hak Asasi Wanita Di Rumah dan Di Masyarakat", dalam rangka memperingati Hari Kartini yang diselenggarakan oleh majalah *Femina*, 16 April 1994, hal 3.

22. Film, Kalyanamitra, 1991.
23. Wawancara dengan beberapa peneliti di Jakarta, yang tidak mau disebutkan namanya, Mei 1994.
24. Wawancara, Jakarta, Mei 1994.

Langkah lebih lanjut telah dilakukan untuk mengubah keadaan digambarkan di atas, melalui pelatihan tenaga kesehatan, meninggalkan sistem target, dan mengintroduksi konsep Metode Kontrasepsi Efektif Terpilih, yang lebih dikenal dengan "MKET". Namun demikian, langkah-langkah ini belum dilaksanakan secara konsisten. Pelayanan kesehatan perempuan dalam program KB, dengan demikian tetap merupakan tantangan besar yang harus segera ditangani pemecahannya. Penekanan baru pada kualitas kesehatan seperti dikemukakan di atas, pada tingkat regional (propinsi), memang sudah tampak baik pada program maupun pada kebijakan. Menurut evaluasi BKKBN tingkat propinsi, kebutuhan masyarakat akan pelayanan kesehatan dalam program KB semakin meningkat, yang tentunya menyangkut kualitas, pada segenap lapisan masyarakat.[25] Menanggapi tuntutan masyarakat ini, kualitas perawatan dan pelayanan kesehatan reproduksi harus sungguh-sungguh ditingkatkan BKKBN, selaku badan yang bertanggungjawab pada program ini.

2. Hak Atas Informasi

Dari wawancara dengan berbagai peneliti yang telah lama terlibat dalam program KB di Indonesia, maka dapat diketahui bahwa pemasalahan utama dari program KB tersebut adalah kurangnya informasi. Disamping itu, juga kurangnya penyebaran bahan-bahan pendidikan yang tepat atau relevan, kemauan memperbaiki segi-segi informasi dari program ini, dan sikap paternalistik seperti pada umumnya menjangkiti pro-

25. BKKBN Propinsi Sumatera Utara, *Makalah Evaluasi Gerakan KB Nasional Propinsi Sumatera Utara 1993/1994*, hal.

gram-program pemerintah.

Seorang peneliti, yang mempunyai pengalaman 5 tahun pada subyek ini, berkata bahwa, harus ada sistem informasi, edukasi dan komunikasi global (global IEC). Selama 20 tahun program KB, memang masalah ini tampak sangat serius buruknya, bahkan benar-benar ekstrim. Bayangkan hanya ada sedikit buku-buku tentang seluk-beluk KB di perkotaan, bisa dibayangkan pula bagimana keadaan di desa-desa. Kenyataan ini menggugah perhatian Menteri Negara Kepala BKKN, Soeyono Haryono, dan mengajukan solisi mendukung adanya sistem informasi global. Katanya: "KB tidak mungkin berhasil tanpa diikuti dengan kemauan politik mendukung sistem informasi, edukasi, dan komunikasi global tersebut".[26]

Dalam suatu seminar mengenai pemasangan kontrasepsi implant, dr. Soejoga MPH, Kepala Kanwil Kesehatan Jawa Barat, menyatakan, bahwa dari 279.341 pemakai implant di Jawa Barat, terdapat 63,4% pemakai tidak mendapat informasi bagaimana cara kerjanya susuk yang dipasang, dan hanya 58,6% telah mengetahui efek sampingnya. Sedangkan 63,9% lainnya tidak mengetahui bahwa susuk harus dikeluarkan setelah 5 tahun. Oleh karena itu wajar apabila tingkat kegagalan atau *drop out* KB sangat tinggi.[27]

Apa yang dilansir oleh dr. Soejoga MPH di atas, didukung pula oleh penelitian yang dilakukan oleh PKBI mengenai sebab-sebab tingginya kegagalan atau drop out dalam program KB. Penelitian yang dilakukan di 5 Propinsi yang dikenal mempunyai tingkat drop out tinggi (Nusa Tenggara Timur, Suma-

---

26. Terbit, 1

27. "Akseptor KB di Jabar Kurang Informasi Alat Kontrasepsi", *Kompas*, 11-5-1993.

tera Utara, Kalimantan Timur, Bali dan Lampung) itu menghasilkan temuan sebagai berikut: 675 mendapat informasi yang umum; 37% mendapat informasi yang cukup jelas; 67% mendapat kesempatan yang cukup untuk bertanya sebelum memutuskan untuk ikut KB; 41% memperoleh penjelasan tentang seluk-beluk tiap kontrasepsi: dan 60% mendapat informasi tentang efek samping suatu metode kontrasepsi.[28]

Sebuah studi lain mengenai makna kontrol kelahiran di kalangan perempuan Jawa, yang dilakukan oleh Gerke,[29] juga menunjukkan keadaan yang serupa dengan penelitian-penelitian di atas. Kebanyakan peserta KB tidak mendapatkan informasi bagaimana tiap metode kontrasepsi berpengaruh pada tubuh mereka. Demikian pula perempuan-perempuan di desa yang, sekalipun telah memperoleh pelatihan medis, tidak mengetahui bagaimana pengaruh harmonal pil atas tubuh mereka. Ini semua menunjukkan, bahwa kaum perempuan tidak memperoleh akses untuk menetapkan dan memilih metode kontrasepsi yang sesuai dengan kondisi dan keinginan mereka sendiri.

Jadi yang seringkali terjadi adalah, kepada para calon akseptor hanya diberikan informasi sekedar menyakinkan mereka agar menerima metode tertentu, daripada menentukan metode yang paling cocok buat mereka sendiri. Dalam sebuah film mengenai program Safari ABRI, petugas KB menjelaskan kepada calon akseptor, bahwa "paling baik memakai implant

---

28. Lihat Prija Subroto dkk, *Pelayanan KB dan Tingkat Drop Out Akseptor di Lima Propinsi di Indonesia*, Perkumpulan Keluarga Berencana (PKBI), Jakarta,1994.
29. Lihat Solvany Gerke, *Family Planning and the Meaning of Birth Control for Javanese Women*, 1990. Hal 19.

daripada alat kontrasepsi yang lain. Apalagi sekarang penggunaan implant sudah disubsidi, jadi tidak perlu mencari metode lain yang lebih mahal".[30] Cara-cara kampanye KB seperti ini sebenarnya merupakan warisan dari tehnik-tehnik yang digunakan pada kampanye penggunaan IUD di Jawa Timur tahun-tahun 70-an, dimana petugas KB seolah-olah menawarkan "pilihan" terhadap tujuh metode kontrasepsi, masing-masing: IUD, spiral, loop, intra-uterine device, lippes loop, pil, dan kondom. Padahal sebenarnya menentukan kepada calon akseptor mana yang harus digunakan.

Salah satu penelitian yang dipublikasi tahun 1991, tentang selentingan adanya paksaan dalam pelaksanaan KB, menyatakan bahwa Departemen Kesehatan dan Ikatan Dokter Indonesia (IDI) telah melakukan kampanye mempromosikan pelaksanaan "informed consent", catatan medis yang lengkap dan melanjuti perawatan yang sudah dilakukan sejak tahun 1988, yang didanai oleh USAID. Namun, seperti yang dicatat oleh peneliti tersebut:

> "(w)hile theoritically these practices should be promoted as an integral part of the family planning program, this has not yet happened. One problem is the education of the hundreds of thousands of people involved in the "family planning movement" in the basic needs of voluntarism and practical ways of implementing these in the program. However, more important is the widespread attitude among bureacrats that the Indonesian public are unprepared (and some say disinterested) in making informed decisions for their own goods, and prefer to rely on officials to make decisions on their behalf. This argu-

30. Video kaset yang dibuat oleh Kalyanamitra, 1991, tentang Safari KB oleh ABRI.

ment is rejected by IDI...[31]

Jangkauan pada informasi adalah hal yang penting pada program KB, yang memang digariskan didasarkan pada 'kesukarelaan' dan 'kesadaran' itu. NS, psikolog yang tidak mau disebut namanya, yang telah 20 tahun bergelut dalam masalah kesehatan perempuan, baik pada program pemerintah maupun NGO, menegaskan dengan lantang, bahwa "jangan hanya menyerang BKKBN, tetapi bekalilah perempuan dengan pengetahuan. Mereka dapat dipaksa karena kurangnya pengetahuan dan informasi. Sedang menurut peneliti lainnya, isu utama yang sebenarnya adalah informasi yang sangat tidak memadai, atau nol besar. Kurangnya informasi ini meliputi pada penyebaran informasi, dan pengumpulan data. Yang menjadi perhatian pekerja medis dan kependudukan adalah: (i) kurangnya penelitian terhadap kesehatan dalam konteks Indonesia; dan (ii) tidak memadainya pencatatan medis seperti dalam kasus norplant, seperti yang didiskusikan di atas.

3. Hak bebas dari Paksaan

Dalam makalah bersama, yang dipresentasikan pada konverensi INGI 1991 di Washington, Amerika Serikat, Wardah Hafidz, Andrina Taslim dan Sita Aripurnami, menyimpulkan bahwa,

(C)oersive measure in the implementation of the family plan-

31. Lihat Terence H. Hull, *An Investigation of Reports of Coercion in the Indonesian Vasectomy Program,* Australian International Development Assistance Bureau, 1991, hal 15-16.

> ning program in Indonesia, as suggested by the case study, involve a renge of coercion that stars with various types of subtle and covert measures on one end, and the most overt type of corcion on the other. The visit of Dharma Wanita/PKK (government sponsored local women's group)... as a form of subtle measure and social pressure is one, whereas intimidation at gunpoint is one other extreme of the continuum.[32]

Bentuk-bentuk tekanan yang dikemukakan di atas, termasuk strategi seperti pembentukan Kelompok Akseptor, di Indonesia dan di banyak negara lainnya dianggap bermanfaat, bahkan penting. Ia membantu menciptakan iklim yang mengarahkan pendapat kepada pengendalian kelahiran, mengakui kegiatan-kegiatan program, dan berusaha mempengaruhi orang yang tidak berpartisipasi dan mendukung dalam program ini. Mereka menggunakan tekanan yang halus, tetapi sungguh-sungguh, terhadap anggota masyarakat yang bukan anggota Akseptor dan mengecilkan hati pemakai kontrasepsi yang tidak berkesinambungan. Kelompok-kelompok akseptor yang memenuhi syarat mendapat bantuan program kredit kecil dari BKKBN. Insentif keuangan bagi orang-orang yang mendapatkan anggota baru dihapuskan pada tahun 1974, akan tetapi berlanjut dalam bentuk yang lebih halus berupa pemberian beasiswa kepada anak-anak pekerja lapangan KB.

Namun, ada beberapa elemen yang membentuk situasi di mana paksaan pada akhirnya dapat dianggap tidak sebagai

---

32. Wardah Hafidz, Adrina Taslim & Sira Aripurnami, "Family Palnning Program in Indonesia: A Plight for Policy Reorientation," 1991, hal 12 (disiapkan untuk konferensi INGI, Washington DC, 29 April - 2 Mai 1991), selanjutnya disingkat *Plight.*

tindakan paksaan. Elemen-elemen ini terdiri dari: pengurangan orientasi target, pendekatan paternalistik, dan jargon "demi pembangunan". Masih menjadi perdebatan dalam tubuh BKKBN dan di Indonesia pada umumnya, apakah menjadi hak perempuan untuk memilih atau apakah merupakan *privelese* kaum perempuan menggunakan kontrasepsi. Bilamana elemen-elemen di atas ditambah dengan partisipasi ABRI, yang tugas utamanya adalah memelihara keamanan nasional, maka tingkat paksaan terlihat semakin tinggi, dan ini tidak dapat dikatakan sebagai suatu yang universal.

Sikap paternalistik seperti dikatakan di atas, dapat ditemukan (misalnya) pada sebuah penelitian pada tahun 1987 yang didanai oleh BKKBN tentang persepsi masyarakat pada peningkatan pemakaian IUD di Jawa Timur, yang secara gamblang mengatakan:

> "Diakui bahwa terdapat unsur paksaan selama pelaksanaan *special-drive*, faktor penyebabnya adalah keadaan sosial budaya masyarakat. Sebagian masyarakat dengan tingkat pendidikannya masih rendah, sukar menerima ide baru sebelum mengetahui, melihat serta merasakan hasilnya. (...) Atas dasar ini, maka paksaan adalah merupakan suatu metode yang perlu dicoba. Kenyataannya, menunjukkan bahwa setelah dipaksa secara tidak langsung mereka mengetahui kegunaannnya dan akhirnya dapat menerima dan disadarkan."[33]

Akan tetapi, sebagaian besar kejadian pemaksaan banyak terjadi dalam kampanye massa yang disebut "Safari". Safari ada-

---

33. Murdijanto Purbangkoro, *Penilaian Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Special-Drive di Jawa Timur*, Lembaga Kependudukan Fakultas Ekonomi Univeristas Jember, 1978, hal 61.

lah kampanye secara massal yang dijalankan pada daerah-daerah tertentu dan dalam jangka waktu yang pendek, untuk menanamkan motivasi ber-KB dan pelayanan secara kilat kepada mereka yang telah ikut atau menjadi peserta KB. Safari-safari ini telah dilaksanakan oleh BKKBN, LKMD, Kopri, Dharma wañita/PKK, dan pihak keamanan (Polisi dan Militer). Salah satu Safari diberi nama "Safari Senyum" (akronomin dari "Sungguh Enak, Nyaman untuk Masyarakat") secara formal dimulai tahun 1982. "Bukan hal yang aneh bagi beribu-ribu akseptor IUD baru yang direkrut dalam sehari, bahwa lebih dari 6000 IUD telah dipakai pada "Safari Senyum" di Bogor, Jawa Barat, di mana dihadiri oleh Presiden Soeharto.[34]

Dalam laporan INGI tentang Safari ABRI, dilaporkan bahwa kepala desa dan dusun, dokter, tentara dan polisi bertemu menyusun rencana dan mengirim tim ke rumah-rumah untuk pendaftaran penduduk (ditentukan sebagai target). PKK yang kemudian mengambilnya pada waktu yang ditentukan. Menurut laporan tersebut, "jika ada warga desa yang menolak, maka militer dan polisi yang akan menyemputnya. Dalam kasus-kasus seperti ini, paksaan adalah sangat sering terjadi".[35] Salah seorang pekerja KB internasional, dengan merujuk pada usaha rekrutmen KB oleh suatu Pos Komando Militer, mengatakan kepada Lawyer Commitee, bahwa "cara-cara yang digunakan memang mengarah kepada tindak pemaksaan. Sistem ini digunakan untuk memaksa orang untuk ikut di dalamnya."[36]

Penduduk-penduduk desa melaporkan pada seorang pe-

---

34. Dr. Peter P. Sumbung, *The Role of the IUD in the Indonesian*, Jakarta: BKKBN, 1985. Technical Report Series, Monograph No.45, hal 16.
35. Wardah Hafidz dkk, *op cit*, hal 9.
36. Wawancara di Jakarta, Mei 1994.

neliti, yang melakukan penelitian tahun 1991, tentang tindakan paksaan di sebuah desa Jawa Barat tahun 1976, ketika IUD sedang sangat dianjurkan, dimana kaum perempuan diberikan IUD tanpa informasi dan persetujuan mereka. Anggota-anggota keluarga yang menolak berhadapan dengan militer. Di desa yang sama pada tahun 1988 para perempuan dilaporkan dikunci dalam aula desa dengan tentara bersenjata di dalamnya, beberapa orang terluka karena melarikan diri melalui jendela berkaca. Selama berlangsung Safari si peneliti berada di sana, dan menyaksikan polisi dan tentara mengiringi pekerja KB dari rumah ke rumah dan menyertai masyarakat menuju tempat pemakaian IUD. Di desa yang lain, mereka yang menolak dituduh komunis.[37] Tuduhan ini cukup membuat orang gelisah. Tuduhan sebagai bekas pengikut atau simpatisan komunis seringkali digunakan untuk menghadapi tantangan-tantangan pada proyek-proyek pemerintah, juga terhadap penduduk desa yang dianggap melawan proyek-proyek yang didanai Bank Dunia, termasuk Kedung Ombo dan Perkebunan Inti Rakyat (*Nuclues Estates*).

Dalam banyak kasus, paksaan yang keras nampak tidak ada. Terence Hull, yang memiliki pengalaman yang luas dalam meneliti program KB di Indonesia, melakukan penelitian terhadap laporan-laporan paksaan yang ada di koran dan yang kemudian muncul di Parlemen Australia. Tiga orang laki-laki meninggalkan desanya dan menyatakan pada wartawan, bahwa mereka takut karena dipaksa untuk vasektomi, setelah sebelumnya mendapat surat panggilan dari Polisi agar bersiap untuk dioperasi. Penduduk lain menyatakan, bahwa ada tekanan agar perempuan mengubah penggunaan kontrasepsi

37. Id. hal 10.

dari pil dan injeksi ke IUD, norplant dan sterilisasi. BKKBN meminta informasi kepada Kepala Desa setempat, yang menyatakan tidak ada yang dipaksa, dan tidak ada kunjungan ke rumah-rumah pada malam hari agar para laki-laki bersiap-siap untuk ke klinik keesokan harinya. Lebih jauh dikatakan, bahwa wajar apabila tentara dan polisi ikut terlibat karena mereka adalah bagian dari gerakan KB nasional. (...) dan sebagai bentuk tanggungjawab yang lebih luas untuk melaksanakan tugas kemasyarakatan.[38] Kepala BKKBN tingkat Kecamatan mengatakan, masyarakat di kelurahan lebih tenang dan pertemuan-pertemuan dihadiri dengan baik.

Hull mengatakan ada kecenderungan membesar-besarkan kasus kekerasan, terutama setelah disiarkan koran-koran. Ia juga menemukan sebagaimana orang lain sebelum dia, bahwa masalah nyata paksaan adanya ketertutupan dan bersifat struktural:

> "Such a political structure means that even well-designed and well-meaning social programs are carried out at the village level by military afficials, or government workers trained in military procedure, and take the form of command rather than requests or offers."[39]

Hartmann, seperti dikutip oleh Hull,[40] menyatakan bahwa gerakan KB di Indonesia sejak dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan memiliki sifat otoriter, dan menyimpulkan bahwa "pemerintah Indonesia memang kurang mengandalkan kekerasan langsung dalam program KB, tetapi lebih menggu-

38. Hull, *op cit,* hal xx.
39. Terence Hull, lihat catatan kaki no. 23, hal
40. Terence Hull, ibib, hal

nakan tekanan-tekanan dalam bentuk halus seperti menggunakan paternalisme dan tekanan sosial." Pandangan ini didukung oleh Parsons, Warwich dan Hull dan Hull yang memberikan laporan tentang sebab-musabab atau latar belakang birokratis program KB yang melahirkan "pervasive authoritarianism" tersebut.

Meskipun demikian, ia juga menyimpulkan, bila tekanan tidak langsung memang umum terjadi, namum kasus-kasus kekerasan di luar bentuk yang halus, khususnya pada kaum perempuan, yang menderita karena pelayanan kontrasepsi yang tidak mereka inginkan atau pun tidak mengerti, memperkuat temuan-temuan sebelumnya bahwa paksaan struktural memang terjadi di Indonesia.

Hull mencatat beberapa aspek penting dari program tersebut. Pertama, BKKBN mencoba menyakinkan rakyat untuk mengganti metode-metode yang kurang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini dapat diwujudkan ke dalam target yang didasarkan pada metode kontrasepsi campuran.[41] Ketua PKKBI, Kartono Muhammad, dalam seminar yang sudah disebutkan di awal, mengemukakan daftar negatif dampak gerakan KB, antara lain "pengharusan penggunaan kontrasepsi tertentu kepada seluruh perempuan, sehingga muncul ide "Desa IUD".[42] Kedua, keterlibatan militer dan polisi, walaupun dianggap sebagai perangkat penting dalam gerakan KB nasional, oleh sebagaian besar masyarakat dirasa sebagai suatu ancaman. Demikian pula oleh hampir seluruh pengamat Barat yang tidak memiliki pengertian tentang dwifungsi ABRI. Ketiga, BKKBN secara jelas masih sangat sensitif terhadap publikasi

41. Terence Hull,

42. Kartono Muhammad, lihat catatan kaki no.14, hal 3.

negatif, tetapi berniat melakukan penyelidikan atas keluhan-keluhan masyarakat.

Hull juga mengemukakan, bahwa program KB nasional menolak anggapan bahwa kasus-kasus tersebut sebagai akibat langsung atau tidak langsung dari kebijaksanaan pemerintah, tetapi mengakui bahwa masih ada masalah-masalah yang berkaitan dengan *follow-up,* kualitas pengawasan, dan penyedian pilihan-pilihan kontrasepsi untuk pasangan-pasangan yang tinggal di daerah pedesaan. Dalam wawancara pada Mei 1994, Hull mengatakan kepada Lawyer Commitee, bahwa "di samping ada kemajuan, masalah-masalah lama masih belum sepenuhnya bisa dihilangkan: Banyak pelanggaran-pelanggaran terjadi pada tahun 70-an dan awal 80-an. BKKBN telah meninggalkan taktik-taktik ini dan untuk hal-hal yang mungkin terkait dengan segi-segi hak asasi manusia, BKKBN dapat melakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga yang lain. Tetapi di satu pihak BKKBN dan pemerintah harus memperhatikan kasus-kasus yang terjadi dengan lebih sungguh-sungguh lagi".[43]

Salah satu dari lembaga itu adalah ABRI. Seperti telah diuraikan di muka, keterlibatan ABRI dalam pelaksanaan program KB merupakan wujud tanggungjawab sosial yang luas dari doktrin ABRI, yang dilihat sebagai pelindung pembangunan. Seorang pejabat militer yang memimpin sebuah "Safari ABRI Manunggal", dalam sebuah acara saat 80 orang perempuan mendapat injeksi, 15 orang memperoleh implant, 23 didaftar sebagai calon pemakai IUD, 8 memakai pil, dan 3 orang laki-laki divasektomi, mengatakan "pelaksanaan program KB sebagai tangggungjawab kami, terutama untuk program KB di kalangan Angkatan Bersenjata. Jika Indonesia

43. Wawancara di Jakarta Mei 1994.

ingin mencapai masyarakat yang adil dan makmur, maka harus mensukseskan program KB."[44] Seruan ini adalah gambaran yang lazim yang biasa dikampanyekan oleh pejabat-pejabat pemerintah kepada masyarakat untuk mengikuti program KB.

4. Penggunaan Sistem Target

Satu dari beberapa aspek kontroversial pelaksanaan program KB adalah penggunaan sistem target. Sistem ini, yang telah lama menjadi bagian dari program KB, didukung oleh donor-donor internasional, termasuk Bank Dunia dan USAID. Dalam laporan Bank Dunia, "*Indonesia: Perspektif KB untuk tahun 1990*," memperlihatkan komitmen yang kuat untuk mencapai target pada tiap-tiap tingkatan. Rekomendasinya antara lain, kuantitas yang lebih tinggi yaitu 3,9 juta akseptor pertahun harus diperoleh untuk menjaga angka prevalence kontrasepsi 45-46%. Sementara itu publikasi Bank Dunia tahun 1992 menyatakan, bahwa orientasi target yang kuat bertentangan dengan keinginan untuk menekankan pemberitaan yang akurat, berfokus pada kualitas dan meningkatkan kesukarelaan pada tingkat lokal.

Sistem target ini pada awalnya mendapat kritikan tajam dari kalangan terpelajar dan wartawan. Sistem ini telah menimbulkan apa yang disebut oleh para penentangnya sebagai *'deman terget'*, karena hanya mengejar target. Setiap bulan Maret, yaitu bulan terakhir tahun fiskal Indonesia, ribuan pejabat desa turun mencari akseptor baru. Bahkan pernah diberitakan, seorang kepala dukuh menetapkan target yang melebihi

---

44. Film dokumenter Kalyanamitra, 1991.

jumlah perempuan di dusun tersebut. Petugas lapangan dan staf klinik sering mengalami frustasi karena eselon yang lebih tinggi tidak peka pada masalah yang mereka hadapi ini. Sebagai respon kritik-kritik ini, beberapa provinsi hanya menetapkan target bulanan kecuali untuk bulan terakhir tahun fiskal untuk menghindari periode "deman" bulan Februari dan Maret.[45]

Seperti Safari, target telah membantu Indonesia mencapai transformasi demografi yang menakjubkan. Tetapi juga telah melahirkan berbagai masalah dari ke tindakan paksaan yang serius. Seorang peneliti LSM teringat, ketika ia bekerja di sebuah Pukesmas di desa, dia didekati oleh petugas lapangan (PLKB). "Ia memberikan saya formulir yang harus saya tandatangani. Mereka memberikan banyak pil, injeksi, IUD dan mereka merasa bahwa hasilnya harus cocok dengan pasokan. Saya menandatangani, karena bila saya menulis jumlah sebenarnya mereka akan segera menggantinya", katanya kepada Lawyer Commitee.[46] Dia kemudian pergi ke Lombok untuk mengetahui akseptor yang telah dilaporkan, ternyata lebih dari 85% dalam tahun 1992. Kenyataannya hanya 38%, yang sesuai dengan pernyataan Kanwil Kesehatan setempat.

Seorang kepala BKKB propinsi mengeluhkan penggunaan target ini. Menurut sumber BKKBN yang tidak mau disebutkan namanya, mengatakan kepada peneliti yang membuat laporan untuk INGI pada tahun 1991 tentang paksaan di Jawa Barat, menyatakan bahwa "kekerasan di propinsi terjadi arena propinsi itu belum mendapatkan "Parasamnya Purnakarya Nu-

45. Terence & Valerie Hull dan Masri Singarimbun, *op cit*, hal 15.
46. Wawancara dengan seorang peneliti PKBI di Jakarta, Mei 1994.

graha", karena tingkat peserta KB yang rendah".[47] Seorang pekerja program KB internasional berkata, masalahnya adalah masyarakat tidak mengerti siapa yang dijadikan target. Setiap pasangan yang sudah menikah, tidak peduli umur dan jumlah anaknya dijadikan sasaran. Dasar pemaksaannnya menimbulkan kesalahpahaman. Menurut publikasi laporan Bank Dunia tahun 1992, studi kasus program KB, menyimpulkan "dalam rangka mencapai target dalam waktu singkat, pelayan kesehatan yang diberikan sangat kurang, seperti pengertian para akseptor tentang metode-metode yang digunakan termasuk pelayanan kesehatan bila akseptor memiliki masalah."[48]

Mungkin karena berbagai kritik yang dilontarkan dan urgensi yang berbeda dengan 20 tahun yang lalu, BKKBN menyatakan bahwa sistem target tidak akan digunakan lagi, akan dihapus pada pertengahan Maret 1993. Seperti dikatakan Menteri Negara/Kepala BKKBN, Haryono Soeyono, "kami akan memberikan kepuasan bagi para akseptor sesuai dengan keinginan dan pilihan mereka". Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa target telah menimbulkan banyak kesulitan, termasuk pelayanan yang lebih cepat bila seseorang menunjukkan kartu KB. "Di masa yang akan datang," katanya, "kami akan memprioritaskan kualitas".[49] Ia menandaskan pula pentingnya informasi yang akurat, benar dan jujur tanpa intimidasi dan membuat harapan yang salah.

47. Wardah Hafidz dkk, *loc cit,* hal 9
48. Lihat, World Bank, *op cit,* hal 143.
49. Lihat, "BKKBN Tinggalkan Sistem Target", *Pelita,* 8 Februari 1993.

Box 5-1: Pelanggaran Hak untuk Memilih Kontrasepsi

Keinginan untuk mencapai target penurunan laju pertumbuhan penduduk sesegera mungkin mendorong perilaku pelaksana program KB yang adakalanya berlebihan. Karena kontrasepsi yang ada saat ini terutama hanya ditujukan untuk perempuan, maka perilaku yang berlebihan tadi dapat memberi kesan adanya penekanan terhadap hak perempuan untuk menentukan sendiri cara penjarangan kelahiran anaknya.
Di satu sisi program KB yang secara gencar dilakukan pemerintah telah mendorong pria untuk tidak lagi menyuruh istrinya melahirkan secara terus-menerus, sehingga memberikan kesempatan istirahat kepada tubuh istrinya. tetapi di sisi lain terjadi pelanggaran terhadap hak-hak perempuan atas dirinya sendiri. Cara-cara yang dipakai oleh beberapa pejabat untuk mendapat angka kredit dalam prestasinya dalam pencapaian target program KB yang mengabaikan hak perempuan akan kesehatan reproduksinya, antara lain, tampak pada:

1. Pengharusan penggunaan kontrasepsi tertentu kepada seluruh perempuan di wilayah kekuasaanya, sehingga muncul ide "Desa IUD", misalnya.
2. Pengerahan secara massal kaum perempuan untuk mendapatkan kontrasepsi tertentu tanpa suatu pemeriksaan awal yang memadai untuk mengetahui apakah mereka cocok untuk menggunakan kontrasepsi tersebut, atau bahkan apakah mereka cocok untuk mengikuti KB pada saat itu.
3. Pengenaan disinsentif yang keras terhadap mereka yang tidak mau memakai kontrasepsi, termasuk "Suarat Tanda Ikut KB".
4. Kurangnya kesempatan dan informasi yang diberikan kepada perempuan tentang KB dan Kontrasepsi yang memungkinkan mereka dapat menetapkan pilihan sesuai dengan kondisi dan keinginan mereka sendiri.

Sumber: Kartono Muhammad, "Hak Wanita Atas Kehidupan Dan Kesehatan Reproduksi," makalah seminar *Hak Asasi Wanita di Rumah dan di Masyarakat*, diselenggarakan majalah Femina, 1994.

Perubahan kebijakan tersebut dapat dikatakan sebagai jawaban atas kritik-kritik terhadap sistem target. Namun kelihatannya, perubahan itu, bukan merupakan akhir dari sistem target. Perubahannya sangat halus, tidak kentara, seperti penggunaan istilah baru (Pencapaian Perkiraan Permintaan) yang dipakai telah mengganti istilah yang lama, tapi tindakannya masih seperti yang dulu. MKET yang mengutamakan pemakaian jangka panjang (IUD, Implant, operasi), tidak hanya me-

lestarikan sistem target, justru semakin mempererat sistem tersebut. Dalam kata-kata seorang psikolog, NS, "MKET bukan berorientasi pada pemakai, tapi didasarkan dari kurangnya kontrol pada pasangan pemakai kondom dan pil."[50] Sesuai dengan pendapat pekerja sosial lainnya, "MKET masih tetap berorientasi target, terutama untuk alasan manajemen, yaitu kebutuhan akan IUD, norplant dan sebagainya."[51]

Disamping keprihatinan-keprihatinan itu, penolakan para pejabat terhadap sistem target masih pada kebijakan, belum pada tahap pelaksanaannya oleh semua badan-badan pemerintahan. Dalam kompentisi daerah yang memungkinkan kenaikan pangkat, pimpinan daerah dituntut mensukseskan 8 aspek KB, satu diantaranya adalah pencapaian jumlah akseptor KB. Ada tekanan dari Departeman Dalam Negeri, yang mengurus pemberian penghargaan, dan menurut salah satu NGO, pekerja KB sendiri tidak mengerti perubahan-perubahan di dalam BKKBN. Kegagalan mengikuti perubahan ini akan dapat diketahui terutama oleh aktor yang paling beruntung dari penghapusan target: militer. Pada bulan Juli 1993 saat pertemuan koordinasasi tingkat kabupaten untuk KB-KES ABRI (Keluarga Berencana dan Kesehatan ABRI) daerah Garut, Jabar, dimana Kepala BKKBN hadir, diputuskan bahwa target untuk akseptor baru menjadi 29.431 orang. Komandan Kodim Letkol. Nono Suripno menyatakan bahwa pelayanan KB akan menjadi prioritas, dan difokuskan pada pemakai MKET dan akan memberikan hadiah atau trophi kepada Koramil terbaik.[52]

---

50. Wawancara di Jakarta, Mei 1994.
51. Wawancara di Jakarta, Mei 1994.
52. Lihat, "Kabupaten Garut Bertekad Meraih Juara Lomba KB-KES Nasional", *Pikiran Rakyat*, 3 Juli 1993.

Kasdam V Brawijaya Brigjen Iman Utomo mengemukakan bahwa selama Juli-Oktober Operasi Manunggal ini yang akan digabung dengan Ultah ABRI, Polisi, hari KB, hari Kodam. target untuk Jawa Timur menjadi 360.144 akseptor baru, untuk mencapai jumlah 2.110.724. Bahkan di propinsi Aceh, daerah yang belakangan ini kembali giat melakukan "perlawan terhadap pusat", ditargetkan pada Operasi Manunggal ABRI 1993-94 akseptor baru akan mencapai 29.431 orang. Barangkali inilah daerah yang paling berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia, kecuali Timor-Timur, dimana ABRI memainkan peranan keamanan yang sangat kuat dan berpengaruh terhadap masyarakat. Meskipun, Direktur BKKBN Daerah Istimewa Aceh Dr. H. Mohammad Joesuf Atten, menilai peranan ABRI memberikan sumbangan penting dalam mensukseskan program KB di Aceh, baik dari segi raihan kuantitas maupun peningkatan sumber daya manusia. Dalam laporan tahunan hak asasi manusia Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, 1991, dikatakan bahwa "program ABRI Masuk Desa di Aceh diaktifkan terutama di daerah-daerah basis perlawanan rakyat terhadap Pemerintah, dan memanfaatkan program ini untuk melaksanakan Operasi Manunggal ABRI".[53]

BKKBN sendiri tidak memantau setiap perubahan dalam berbagai tingkatan. Januari 1994, hampir setiap tahun, setelah BKKBN mengubah sistem target, direktur BKKBN Jakarta Barat menyatakan, bahwa hanya 68% dari 58.000 akseptor KB baru ditargetkan untuk tahun 93/94 yang dapat dicapai bulan November 1993. Akan tetapi pejabat-pejabat di daerah pedesaan tampaknya tetap lebih menyukai meneruskan praktek-praktek

---

53. Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, *Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi*, Jakarta: 1994. Hal 28.

tersebut. Menurut Dr. X, "target sudah lama tidak ada di tingkat atas, tetapi tetap eksis di bawah. Di daerah-daerah di mana Safari ABRI masih ada, sistem target masih tetap berlanjut."[54] Seorang peneliti lain juga menegaskan, "ABRI melihat keterlibatannya itu sebagai sumbangan, tetapi sebenarnya itu sudah ketinggalan jaman. Ini adalah sisa dari kebijakan-kebijakan lama. Makanya kebijakan baru jangan lagi dibuat dari atas."[55]

5. Akibat Pemaksaan bagi Suksesnya Program

Pencapaian demografis yang sangat mengesankan lewat program KB ini memang tidak terbantah. Fakta ini sering dijadikan pembenaran terhadap penggunaan sistem target dan keterlibatan ABRI dalam program KB tersebut. Akan tetapi, beberapa peneliti mengemukakan perkiraan dari 50% akseptor yang direkrut melalui Safari akhirnya mengalami kegagalan atau *droup out*, dan sebuah publikasi Bank Dunia menyimpulkan, "*special hight pressure drive near the end of the program fiscal year weru shown to have lower continuating use retas than those in the normal program.*" Penelitian tingkat droup out di 5 Propinsi yang disiapkan oleh PKBI menyimpulkan, "tingkat droup out berkaitan erat dengan kualitas pelayanan KB. Makin tinggi tingkat kualitas pelayanan, makin rendah tingkat drout out".[56] Tingginya tingkat kegagalan aseptor, dengan kata lain, menunjukkan tidak sejatinya para akseptor itu mengikuti program KB.

"Harus ada KB Mandiri yang sejati, dalam artian orang

---

54. Wawancara di Jakarta, Mei 1994.
55. Wawancara di Jakarta, Mei 1994.
56. Prija Subroto dkk, *op cit*, hal 14.

dapat memilih sesuai dengan keinginannya. Bukan bujukan atau anjuran orang lain. Oleh karena itu, informasi harus lengkap dan jelas tentang pilihan-pilihan alat kontrasepsi dan efek sampingnya. Ini sangat jarang terjadi. Misalnya IUD dapat menyebabkan pendarahan, atau apa yang harus dilakukan kalau ini terjadi. Di lapangan hal ini tidak diberikan, sehingga menyebabkan orang-orang drop out," kata salah seorang peneliti senior di lapangan KB kepada Lawyer Commitee.[57] Publikasi Bank Dunia (bukan dokumen kebijakan) yang dikeluarkan bertepatan dengan Konferensi Internasional mengenai Kependudukan dan Pembangunan di Kairo, 1994, menyatakan: "*concentrating on service quality may be the most effective way there is of reaching demographic targers.*"[58]

Kesimpulan: Kemajuan tanpa perubahan

Program KB di Indonesia telah mencapai tingkat kemajuan sangat berarti belakangan ini. Hal ini terlihat dari ditinjaunya kembali penggunaan sistem target, dan mulai ditekankannya pelayanan pada kualitas kesehatan. Namun demikian, bila dilihat dari aspek jaminan kebebasan dan kesehatan akseptor dalam pencapaian sukses tersebut, kegagalan tampak mencapai pelbagai tingkatan dan kelembagaan. Salah seorang peneliti yang telah lama meneliti pelaksanaan program KB menyatakan, "sebenarnya program sudah dirancang untuk melindungi hak-hak perempuan, tetapi dalam pelaksanaannya gagal mengusahakan jaminan tersebut."[59] Berlanjutnya ke-

57. Wawancara di Jakarta, Mei 1994.
58. World Bank, *Population and Development: Implications for the World Bank*, Washington D.C., 1994, hal 15.
59. Wawancara di Jakarta, Mei 1994.

ikutsertaan ABRI dalam konteks pengejaran target, perlombaan antara kesatuan-kesatuan ABRI, makin menegaskan anggapan banyak pengamat bahwa masalah-masalah yang lama tetap akan berlanjut terus pada tingkat lokal.

Eksistensi sistem Safari tidak sepenuhnya ditolak. Sebagian menganggap, sistem ini masih perlu untuk menjawab tantangan demografis dan geografis. Dalam studi PKBI yang dikutip di muka,[60] tingkat drout out di daerah yang menyukai safari KB mulai dari 91 % (Kaltim) sampai 9% (Lampung), atau rata-rata 39,7%. Ada kemungkinan jumlah non droup out lebih tinggi. Perlu diingat bahwa di Lampung, dimana Safari paling tidak disukai, 94% mengatakan bahwa lokasi pelayanan yang dekat, bandingkan dengan Kalimantan Timur tempat safari lebih populer, hanya 70%. Ahli kependudukan, Masri Singarimbun, menandaskan bahwa "tanpa Safari kiranya cakupan yang sudah diraih sekarang tidak akan mungkin pernah dicapai."[61]

Argumen yang menyetujui partisipasi ABRI dalam program KB mengajukan alasan perlunya peningkatan profesionalisme ABRI. Dikatakan, "peranan ABRI dalam gerakan KB harus ditingkatkan baik secara kualitas maupun kuantitas seperti dalam hal pengetahuan, keahlian, dan profesionalisme untuk memenuhi permintaan masyarakat".[62] Akan tetapi, apabila ABRI harus tetap terlibat dalam program KB, peranannya harus dibatasi hanya pada bantuan penyediaan materi, transportasi dan fasilitas gedung, sebagaimana kepeloporan ABRI

60. Prija Subroto dkk, *op cit.*
61. Masri Singarimbun, "KB Indonesia Sampai Abad Abad XXI: Beberapa Aspek Program dan Sosial Budaya," hal 202.
62. "Sasaran Gerakan KB di 13 kabupaten", *Jayakarta*, 6 Juli 1993.

dalam program ABRI Masuk Desa (AMD). Bukan pada pengumpulan atau penyediaan pelayanan kontrasepsi. ABRI tidaklah terdidik dalam pelayanan kualitas kesehatan; jadi jelaslah bahwa ABRI tidak dapat mengikuti perubahan kebijakan yang menghapuskan sistem target, khususnya perlombaan antara pos-pos komando. Kedekatan kerjasama ABRI dengan BKKBN, termasuk peran serta ABRI pada pertemuan-pertemuan perencanaan regional dan kehadiran BKKN pada konferensi-konferensi pers ABRI tentang peraihan dan target, harus menjadi pokok perhatian tersendiri bagi penyandang dana internasional seperti Bank Dunia.

Apa yang Dapat Diharapkan dari Bank Dunia?

> *"Tidak ada bukti bahwa pinjaman dan bantuan asing yang menyebabkan tindakan koersif, kecuali secara tidak lansung melalui peningkatan keahlian manajemen yang memasukkan pengejaran target didalamnya, yang mana membangkitkan sistem birokratik authoritarian, yang mendesakkan pada klien menuntut kerelaan"*[63]

Penemuan-penemuan laporan ini dikutip dari penyelidikan Terence Hull mengenai paksaan dalam program KB, seperti yang dinyatakan di atas dan di bawah ini:

> "Donors committed to voluntarism must make these principles manifest in their own policies. The issue is not defunding coercive family planning, but defending and promoting voluntarism and quality trough technical assistance to improve family planning programs. Donors must take a lead in setting out the prin-

63. Terence Hull, Investigation, hal 16.

ciples which will giude their support for programs, both in term of the human rights dimensions of voluntarism, and the service delivery standards implied in term "quality of care".

Asal saja ini diikuti dengan dukungan terhadap perbaikan beberapa kesalahan dari kebijakan yang telah berlanjut selama dua dekade, yang meliputi orientasi target, kampanye massal (safari), disinsentif dan insentif. Dimana kebijakan ini telah "sering mendorong birokrasi di negara-negara berkembang menggunakan praktek koersif". Makanya, seperti yang dinyatakan dalam publikasi Bank Dunia, *Population and Development*, "mekanisme pengawasan yang independen harus dibangun untuk menjamin perlindungan terhadap hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi."[64]

Sama halnya, International Conference on Population and Development, yang menuntut sistem monitoring yang lebih baik:

> "Pemerintah di tiap tingkat diminta untuk melembagakan sistem monitoring dan evaluasi jasa yang berpangkal pada pengguna dengan pandangan untuk mendeteksi, mencegah dan mengendalikan pelanggaran oleh pengelola keluarga berencana dan penyedia dan untuk meyakinkan perkembangan berkelanjutan dalam pelayanan kualitas. Pada akhir ini, pemerintah harus menjaga konformitas pada hak asasi dan standar profesi dan etika dalam keluarga berencana dan pelayanan kesehatan reproduktif yang terkait, yang bertujuan untuk meyakinkan tanggung jawab, kesukarelaan dan persesuaian dan juga menyangkut penyediaan pelayanan.[65]

---

64. World Bank, *Population and Development*, hal 15.
65. Cairo Conference Report, hal 47.

Prinsip-prinsip ini harus dinyatakan dalam kebijakan Bank Dunia. Demikian juga pada dokumen-dokumen proyek serta program keluarga berencana di Indonesia.

Prioritas pendanaan masa depan perlu mengedepankan masalah informasi yang tidak memadai dan proprosi uang yang bertambah yang dialokasi pada kegiatan IEC, termasuk bahan pendidikan yang sesuai lokasi setempat. Konsultasi dan dukungan untuk kelompok perempuan harus menjadi bagian dari perencanaan dan pelaksanaan pinjaman kependudukan masa depan. Menurut pengamat yang berkecimpung lama pada lembaga swadaya masyarakat, BKKBN dan Bank Dunia, "Program ini (KB) dikatakan bekerja sama organisasi-organisasi perempuan tetapi sebenarnya hanya dengan PKK, organisasi perempuan desa dukungan pemerintah yang dipimpin isteri kepala desa. Dalam proyek Kedung Ombo, di mana intimidasi tampak terjadi tanpa sepengetahuan Bank Dunia, dalam program KB, masalah ini telah menjadi salah satu metode, daripada aksi yang salah". Publikasi Bank Dunia tentang KB digambarkan keadaan tersebut dalam kata-kata yang sangat hati-hati: "secara keseluruhan, perhatian lebih perlu diberikan kepada kemungkinan kesalahan dan kelalaian — apa yang telah dilakukan yang bisa menghasilkan perubahan besar — daripada kesalahan perintah."[66]

Langkah penting yang diambil BKKBN — diskontinuitas sistem sasaran dan penegasan pada kualitas pelayanan — harus ditekankan pada tiap tingkat. Dimana terdapat kegagalan dalam pelaksanaan, BKKBN harus segera bertindak menyelidiki dan memperbaiki. Sejumlah dokumen-dokumen kebijakan dan tinjauan telah menganjurkan desentralisasi un-

66. Implications, hal 68.

tuk mendorong strategi yang secara kultural dan geografis yang tepat, didasari pedoman dari pemerintah pusat.[67] Ini terutama penting bagi perubahan sejumlah kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan kualitas dan respek pada kesukarelaan dapat mencapai segala tingkat dalam implementasi program. ●

67. Lihat, antara lain, BKKBN, Laporan Tiga Pelita, hal 24-25 (Jakarta, 1986); World Bank, Population Staff Appraisal, hal 6.

BAB VI
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

APAKAH didefinisikan dalam istilah yang murni ekonomi atau dalam istilah ekonomi dan sosial yang komprehensif, pembangunan tidak dapat dipandang berbeda dengan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Keduanya bukanlah dua tujuan yang berbeda satu sama lain. Lingkungan hak asasi di mana kegiatan pembangunan itu dijalankan dapat merupakan faktor pendukung atau penghambat proses pembangunan itu sendiri, baik untuk mencapai keberhasilan tujuan proyek maupun kemampuan untuk mengawasinya. Jadi lingkungan hak asasi bukanlah merupakan faktor netral, yang dapat diabaikan begitu saja dalam perencanaan pembangunan.

Atas dasar anggapan di atas, maka keadaan hak asasi manusia negara peminjam perlu menjadi titik tolak pertimbangan Bank Dunia. Artinya, catatan hak asasi manusia harus

dinilai dan dievaluasi untuk mengukur dampaknya terhadap proses pembangunan pada tahap yang tepat dalam proses tersebut. Atau singkatnya diperlukan sebuah *'human rights impact assessment'* dibuat sebelum proyek pembangunan disetujui dan dijalankan. Bukan berarti ini merupakan hal yang mudah dan tanpa kesulitan, sebab penilaian seperti ini akan mengangkat masalah-masalah sensitif yang harus didekati dengan hati-hati. Bahwa hal ini akan menampilkan tantangan-tantangan yang tidak mudah, bukan berarti lantas boleh menjadi dasar alasan untuk mengabaikan atau menghindarinya dengan menggunakan selimut tentang tanggung jawab negara peminjam. Demikian pula, kesulitan yang timbul dalam mengangkat dan menyelesaikan suatu masalah yang muncul dari lingkungan politik negara peminjam tidak boleh serta merta dikatakan hal tersebut sebagai masalah "politik" yang tegas dilarang dalam Anggaran Dasar, *Article of Agreement,* Bank Dunia — tameng yang paling mudah dan paling sering digunakan untuk masalah-masalah yang mengandung resiko menyinggung konstituensi yang sangat berkuasa.

Bank Dunia telah mengakui akan relevansi menaruh perhatian terhadap hak-hak asasi manusia di dalam kegiatan-kegiatannya, dan dalam beberapa kasus telah mengambil tindakan yang positif, yang sungguh belum pernah ada preseden sebelumnya, Bank Dunia menyingsing lengan baju menangani bidang-bidang yang sebelumnya dihindarinya. Namun demikian, untuk masalah-masalah yang secara politik sangat krusial prestasi kerja Bank Dunia masih belum menyamai retorika yang digembar-gemborkannya. Kebijakan Bank Dunia dalam hal pemindahan penduduk secara terpaksa, dan tindakannya dalam menangani proyek Kedung Ombo, khususnya, memperlihatkan kelemahan-kelemahan berikut:

- Persyaratan yang ditetapkan Bank Dunia, baik yang bersifat internal maupun yang disetujui oleh negara peminjam, tidak dijalankan dengan semestinya.
- Bank Dunia sepenuhnya percaya, bahwa pemerintah Indonesia akan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan dengan cara yang konsisten dengan persyaratan Bank Dunia, dan pemerintah Indonesia gagal memenuhi kewajiban-kewajiban itu.
- Lingkungan hak asasi manusia di Indonesia tidak kondusif bagi berlangsungnya perbedaan pendapat atau kritik terhadap kebijakan atau rencana-rencana pemerintah. Maka-nya, selama pelaksanaan proyek, berlangsung pula pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang tergolong serius. Lebih jauh lagi, tidak terdapat mekanisme yang dapat digunakan oleh mereka yang terkena dampak proyek untuk menentang keputusan pemerintah dengan cara yang berarti. Jalan hukum yang ditempuh, yang kemudian dihambat dengan tekanan politis, diekspos sebagai gambaran yang menyesatkan tentang klaim pemerintah bahwa proses ganti rugi dilakukan dengan sungguh-sungguh.
- Pemantauan terhadap pelaksanaan proyek yang dilakukan oleh Bank Dunia kurang memadai. Kalau bukan terlambat mengoreksi kesalahan, ketika ada masalah yang teridentifikasi, tindakan koreksi yang diambil Bank Dunia tidak menyentuh masalah kunci yang terjadi. Pemantauan terhambat atau terhalang oleh lingkungan hak asasi manusia yang sangat restriktif.
- Kegagalan-kegagalan ini membawa dampak terhadap keberhasilan proyek. Salah satu yang menjadi tujuan dasar kebijakan Bank Dunia mengenai pemindahan penduduk secara terpaksa (yakni "memperbaiki tingkat pendapatan dan kemampuan rakyat yang tergusur dari kondisi sebelum tergusur

atau paling tidak memulihkannya")[1] tidak terwujud. Malah yang terjadi lebih gawat. Ditemukan Bank Dunia, bahwa 72% dari rakyat yang tergusur oleh proyek waduk Kedung Ombo menjadi jauh lebih miskin setelah tergusur.

Rekomendasi-rekomendasi:

- **Untuk Bank Dunia**

Umum:

1. Bank Dunia harus meningkatkan dan mensistematisir pertimbangannya tentang masalah-masalah hak asasi manusia. Khususnya, dalam rangka mempersiapkan Strategi Pemberian Bantuan Suatu Negara,[2] Bank Dunia harus melakukan penilaian terhadap lingkungan hak asasi manusia tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan pembangunan atau suatu *human rights impact assessment*, yang meliputi:

a. Keberadaan kerangka kerja institusional dan hukum serta sampai seberapa jauh kerangka tersebut diperhatikan dalam prakteknya;
b. Keberadaan suatu masyarakat sipil yang independen di mana setiap orang dapat berserikat dengan bebas satu sama lain untuk tujuan-tujuan yang sah dan tanpa campur tangan atau intimidasi pemerintah; dan
c. Sejauhmana pendapat dan survey atau riset yang bersifat independen diperbolehkan.

---

1. *Resettlement and Development*, Bagian I/7
2. *Bank Procedures* (BP) 2.11 (Jan: 1995)

Selain Strategi Pemberian Bantuan Suatu Negara, mekanisme lain yang dapat menyediakan sarana untuk menguji status hak asasi manusia, termasuk penilaian terhadap di bidang-bidang sosial,[3] kehakiman[4], dan kelembagaan,[5] harus pula dipertimbangkan. Apabila mekanisme-mekanisme ini tidak memadai untuk maksud tersebut, mekanisme yang baru harus segera diciptakan.

2. Bank Dunia harus mendukung, dengan perhatian tingkat yang besar dan sumberdaya yang memadai, pelaksanaan efektif dan pemantauan *Participation Action Plan* yang disetujui oleh Dewan Direktur Eksekutif pada September 1994[6] guna memastikan bahwa mereka yang paling mungkin terkena dampak proyek-proyek dan program-program Bank Dunia, terutama kelompok-kelompok marjinal seperti orang-orang miskin, penduduk asli dan kaum perempuan, terjangkau dan dilibatkan secara efektif dalam setiap tahap operasi Bank Dunia.

3. Sebagai Ketua CGI, Bank Dunia harus mendorong dan mendukung, sebagai bagian dari proses CGI, pertimbangan

---

3. Lihat Memorandum dari Gloria Davis, *Social Policy and Environment Division,* Environment Dept., tanggal 10 May 1994 berjudul "Social Assessment — Incorporating Participation and Social Analysis Into the Bankk's Operational Work" (World Bank).
4. Lihat, misalnya, Latin America & Caribbean Region, "*Ecuador: Judicial Sector Assessment,*" Laporan No. 12777-EC (World Bank: Agustus 1994).
5. Lihat, misalnya, African Region, "Projectizing the Governance Approach to Civil Service Reform," Paper Diskusi No. 252 di halaman 17-26 (World bank: 1994).
6. Operations Policy Dept., "The World Bank and Participation" (World bank: 1994).

yang bermakna terhadap masalah-masalah hak asasi manusia yang sistematik dan keprihatinan-keprihatinan yang mempengaruhi kegiatan-kegiatan pembangunan, serta memasukkan pandangan-pandangan dan pengalaman NGO.

Untuk Proyek-Proyek
yang Melibatkan Pemindahan Penduduk:

4. Untuk proyek-proyek yang secara potensial mengandung komponen penggusuran penduduk, pada tahap paling awal proyek tersebut, Bank Dunia harus mengambil semua langkah yang perlu untuk memastikan bahwa semua alternatif yang masuk akal yang dapat dilakukan untuk meminimalisir penggusuran dijajaki, dan ketika penggusuran tidak dapat sepenuhnya dihindari, memastikan bahwa mereka yang akan digusur diajak berunding dengan cara yang berarti dan tepat pada waktunya.

a. Apabila terdapat komponen pengambilalihan tanah, Bank Dunia harus memastikan bahwa dana dengan jumlah yang memadai disediakan untuk ganti rugi yang adil, dan memastikan apakah Bank Dunia merupakan badan yang mendanai komponen tersebut atau tidak.
b. Sebagai bagian dari proses perencanaan, Bank Dunia harus menilai kesesuaian pelaksanaan prosedur pemberian ganti rugi dan kerangka hukum, dalam kenyataan maupun penerapannya, bagi penolakan terhadap proses penggusuran, termasuk klaim ganti rugi.

Sehubungan dengan Kedung Ombo:

5. Meskipun pembayaran termin akhir untuk proyek tersebut telah dibayarkan, Bank Dunia harus terus melakukan pemantauan terhadap proyek ini, guna memastikan bahwa masalah-masalah utama yang berkaitan dengan penggusuran diselesaikan dengan adil.[7] Secara khusus, Bank Dunia harus:

a. Mendesak pemerintah Indonesia untuk menghormati janji-janji yang dibuat sehubungan dengan fasilitas-fasilitas dan pemberian sertifikat tanah kepada penduduk Kedungmulyo dan Kedungrejo.
b. Mendesak pemerintah Indonesia untuk menyediakan pilihan yang dapat diterima untuk membangun dan memulai hidup baru kepada mereka yang masih tinggal bertahan di daerah sabuk hijau yang kini hidup di bawah standar.
c. Mendesak pemerintah Indonesia untuk mengupayakan kesepakatan yang adil sehubungan dengan tuntutan ganti rugi 34 penduduk Kedungpring.
d. Menjalankan pemantauan resmi dan berkala untuk masalah-masalah yang masih tersisa (monitoring informal yang dilakukan oleh pejabat Bank Dunia yang kebetulan tertarik saja tidaklah cukup) sampai ada penyelesaian yang memuaskan.

---

7. Bank Dunia pernah melakukan yurisdiksi paska-pembayaran akhir pada proyek lain, yakni proyek waduk Narmada, dimana kewajiban negara peminjam (dalam hal ini India) tetap berlaku meskipun sisa pinjaman Bank Dunia untuk proyek tersebut telah dibatalkan. Lihat Memorandum tertanggal 30 Maret 1993 dari Ibrahim F.I. Shihata, Penasihat Umum, kepada Josepf Wood, Wakil Presiden, Asia Selatan, Bank Dunia.

e. Menerangkan dengan jelas kepada pemerintah Indonesia bahwa pinjaman Bank Dunia untuk proyek-proyek di masa mendatang yang melibatkan penggusuran akan diberikan dengan syarat: (i) diciptakan sebuah kebijakan nasional tentang ganti rugi untuk hak atas tanah dan penggusuran rakyat yang terkena dampak proyek pembangunan, dengan menekankan perhatian terhadap dipulihkannya kembali taraf kehidupan mereka yang tergusur itu; dan (ii) adanya penyelesaian yang dapat diterima dalam menangani masalah-masalah yang menonjol dalam proyek Kedung Ombo.

Sehubungan dengan Program Keluarga Berencana:

6. Bank Dunia harus mendorong dan mendukung kebijakan pemerintah negara peminjam yang akan:

a. Melaksanakan perubahan positif dalam program-program Keluarga Berencana dengan menjauhi pengejaran target dan mencari standar-standar yang berkaitan dengan kepedulian akan kualitas.
b. Membutuhkan dimasukkannya mekanisme monitoring yang independen.
c. Meningkatkan pendanaan untuk kegiatan-kegiatan informasi dan pendidikan baik untuk kaum laki-laki maupun perempuan.
d. Mendukung penelitian-penelitian untuk metode-metode KB yang paling aman dan tepat-guna untuk program-program Keluarga Berencana.

Sehubungan dengan Proyek-Proyek Keluarga Berencana di Indonesia:

7. Bank Dunia harus mendesak pemerintah Indonesia untuk memanfaatkan personel-personel non-militer dalam pelaksanaan program dan, dengan eksplisit membatasi keterlibatan mereka hanya pada penyediaan infrastruktur yang esensial dan pelayanan transportasi, serta melarang sepenuhnya keterlibatan personel ABRI dalam kegiatan-kegiatan program KB yang berhubungan dengan perekrutan aseptor dan pelayanan alat kontrasepsi.

- **Untuk Pemerintah Indonesia:**

Umum :

8. Pemerintah harus menandatangani dan meratifikasi instrumen-instrumen internasional utama hak asasi manusia, termasuk Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) dan Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) serta meratifikasi Perjanjian tentang Anti Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman yang Kejam Lainnya, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (*Convention on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) sebagai perwujudan dari komitmen yang dinyatakannya terhadap sifat universal hak-hak asasi manusia.

9. Pemerintah harus mendesak penghapusan atau perubahan Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan yang membatasi hak-hak asasi manusia sesuai dengan standar-standar

internasional. Dalam hal ini, perhatian khusus harus diberikan kepada:

a. Undang-Undang Anti Subversi
b. Pasal-pasal *hatzaai artikelen* dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana
c. Prosedur izin untuk mengadakan pertemuan, forum dan seminar
d. Ketentuan mengenai SIUP untuk pers.

10. Pemerintah harus menghormati otonomi dan kemandirian organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO), dan harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat sepenuhnya dihormati, dan NGO dapat menjalankan kegiatan-kegiatan yang sah, termasuk berhubungan dengan organisasi-organisasi internasional.
11. Pemerintah harus mengambil langkah-langkah mengembalikan wibawa peradilan Indonesia dengan, antara lain, mengadopsi Prinsip-Prinsip Dasar tentang Kemandirian Peradilan (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) yang disetujui PBB, serta memisahkan para hakim dari keanggotaan Pegawai Negeri.

Sehubungan dengan Kedung Ombo:

12. Pemerintah harus menghormati keputusan Kasasi Mahkamah Agung yang menaikkan jumlah ganti rugi yang harus diterima ke-34 warga Kedungpring, paling tidak sampai jumlah awal yang diminta oleh para korban, meskipun keputusan itu telah dikalahkan melalui keputusan Peninjauan Kembali.
13. Pemerintah harus bekerja dengan para korban, NGO se-

tempat dan mereka yang tergusur dari Kedung Ombo yang belum dipindahkan untuk mengembangkan rencana pemindahan alternatif yang dapat diterima semua pihak, serta mendukung pelaksanaannya secepat mungkin dengan sumberdaya yang memadai.

Sehubungan dengan Kegiatan-Kegiatan Keluarga Berencana:

14. Pemerintah harus mengambil langkah-langkah, termasuk pembentukan sebuah mekanisme pengawasan yang independen, untuk memastikan bahwa keikutsertaan pejabat-pejabat militer dalam program-program Keluarga Berencana, terutama yang berkaitan dengan kegiatan perekrutan aseptor dan pelayanan kontrasepsi, dinyatakan sebagai hal terlarang. Tetapi apabila masih dipandang militer harus tetap dilibatkan, maka keterlibatannya harus dibatasi hanya pada penyediaan infrastruktur pelayanan-pelayanan yang esensial sifatnya. ●

DAFTAR RUJUKAN

Buku, Makalah dan Jurnal

Aditjondro, GJ, 1990, *Pemukiman Penduduk Secara Terpaksa Dalam Proyek-Proyek* Pembangunan, (Penerjemah), Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum (YLBHI).

_____ & D. Kowalewski, 1993, *Damning the Dam: Anti-Development Protes in Indonesia*, Division of Social Sciences Report Number 18, Alfred University.

Butcher, David, 1988, *Impact and Trade-off of Hydro-Power on Sustainable Development in the Tropic and Sub-tropict: the Impact of Dam Construction on People.*

_____ , 1988, *A Review of Land Acquisition and Resettlement Under Four World Bank Financed Project,* (draft).

Cribb, Robert, 1990, *The Indonesian Killings 1965-1966: Studies from Java and Bali*, Sidney: Monash University.

Gerke, S, 1990, *Family Planning and the Meaning of the Birth Control for Javanese Women*, Sociology of Development Research Center, Southeast Asia Programme Working Paper No. 137, University of Bielefeld.

Hafild, Wardah dkk, 1991, *Family Planning Program in Indonesia: A Plight for Policy Reorientation*, makalah untuk INGI.

Hull, Terence, 1981, *Sejarah Keluarga Berencana di Indonesia: Keberhasilan dan Tantangan*, Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan UGM.

_____, 1991, *An Investigation of Report of Coercion in the Indonesian Vasectomy Program*, Australian International Development Assistance Bureau.

Muhammad, Kartono, 1994, "Hak Wanita Atas Kehidupan dan Kesehatan Reproduksi", makalah seminar Hak Asasi Wanita di Rumah dan di Masyarakat, majalah *Femina*.

Mas'oed, Mohtar, 1982, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1969-70*, Jakarta: LP3ES.

Nusantara, Abdul Hakim G., 1993, *Security Approach dan Prospek Penegakan Hukum*, Jakarta: Center for the Study of Development and Democracy (CESDA).

_____, 1994, "Tinjauan Atas Kedudukan Hukum dari Bentuk Organisasi dan Kegiatan Organisasi Non-Pemerintah", *makalah*.

Purnomo, Agus, 1989, "Pembangunan Waduk dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan", *Andal*, No. 6, VII.

Purbangkoro, Murdijanto, 1978, *Penilaian Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Special-Drive di Jawa Timur*, Jember: Lembaga Kependudukan Fakultas Ekonomi Universitas Jember

Pangaribuan, Luhut M.P., 1993, "Pembebasan Tanah dari Perspektif Pelaksanaan Ganti Rugi", *makalah* Seminar Pertanahan Fraksi PDI DPR-RI, Jakarta.

Princen, HJ., 1993, "National Security Laws of Indonesia," dalam *Human Rights Violations under the National Security Laws in Asian Countries*, Korea NGO's Network.

Stanley, 1994, *Seputar Kedung Ombo*, Jakarta: ELSAM.

Singarimbun, Masri, KB Indonesia Sampai Abad XXI: Beberapa Aspek Program dan Sosial Budaya

Smyth, Ines, 1993, "Prakter KB di Indonesia: Merampas Otonomi Perempuan". Amsterdam: *Tanah Air*.

Wijaya, Mangun Y.B., 1990, "Permasalahan dan Saran-saran tentang Resettlement Penduduk Kedung Ombo", Yogyakarta: makalah.

Weinstein, Franklin B., 1976, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*, Ithaca: Cornell University Press.

Leifer, Michael, 1966, *Indonesia's Foreign Policy*, Allen & Unwin.

Tuijl, Peter van., 1994, "Conditionality for Whom?, Indonesia and the Dissolution of the IGGI: The NGO Experience," dalam Clayton, ed., *Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?*. INTRAC.

Publikasi dan Dokumen Bank Dunia

World Bank, 1988, *World Bank Annual Report 1988*. Washington, DC: World Bank.

_____, 1993, *World Bank Annual Report 1993*. Washington, DC: World Bank.

_____, 1994, *World Bank Annual Report 1994*. Washington, DC: World Bank.

_____, Staff Appraisal Report, 1985, *Kedung Ombo Multipurpose Dam and Irrigation Project*, Report No. 5346a-IND. Washington, DC: World Bank, April 24.

_____, 1994, *Kedung Ombo Multipurpose Dam and Irrigation Project*, Loan No. 2543-IND. Washington, DC.: World Bank, October.

_____, Staff Appraisal Report, 1991, *Fifth Population Project*, Report No. 9178-IND. Washington, DC.: World Bank, February 8.

_____, 1990, *Indonesia: Family Planning Perspective for the 1990s*. Washington, DC.: World Bank.

_____, 1992, *Population and the World Bank: Implications from Eight Case Studies*, Operations Evalution Departemen. Washington, DC: World Bank

_____, 1994, *Population and Development: Implications for the World Bank.* Washington, DC: World Bank.

_____, 1980, *Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank-Finance Project.* Operation Manual Statement 233, World Bank, Washington, D.C.

_____, 1989, *Involuntary Resettlement.* Operational Directive 4.30. Washington, D.C.: World Bank, April 26.

_____, 1989, *Sub-Sahara Africa: From Cricis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study.* Washington, D.C.: World Bank.

_____, 1991, *Managing Development: The Governance Dimension.* Washington, D.C.: World Bank, August 29.

_____, 1992, *Governance and Development.* Washington, D.C.: World Bank.

_____, 1993, *Governace: The World Bank's Experience.* Operations Policy Departemen, World Bank, Washington, D.C., November 23.

_____, 1993, *The World Bank and the Environment, Fiscal 1993.* Washington, D.C.: World Bank.

_____, 1994, *World Bank and Participations.* Operations Policy Departement. Washington, D.C.: World Bank.

_____, 1994, *Resettlement and Development: The Bank-wide Review of Project Involving Involuntary Resettlement 1989-93.* Environment Departement, World Bank. Washington, D.C. April 8.

_____, 1994, *Indonesia - Environment and Development: Challenges for the Future,* Environment Unit, Country Dept. III, East Asia & Pacific. Washington, D.C.: World Bank, Repor No. 12083-IND. March.

_____, Latin American and Caribbean Region, *Equdor: Judicial Sector Assessment,* Report No. 12777-EC. Washington, D.C.: World Bank, August 1994.

_____, African Region, *Projectizing the Governance Approach to Civil service Reform.* Discussion Paper No. 252. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

_____, 1995, Project Completion Report, (draft)

Bhatnager, Bhuvan & Aubrey C. William, 1992, *Participatory Development and the World Bank.* Discussion Paper 183. Washington, D.C.: World Bank.

Cernea, Michael M., 1988, *Involuntary Resettlement in Development Project: Policy Gaidelines in the World Bank-Financed Project.* World Bank Technical Paper No. 80. Washington, D.C.: World Bank.

_____, 1993, *Antropological and Sociological Researcch for Policy Departement on Population Resettlemet.* Washington, D.C.: World Bank.

_____, 1994, *Improverishment Risks from Population Displacement in Water Resources Development.* Washington, D.C.: World Bank Reprint Series, No. 475

Davis, Gloria, 1994, *Sosial Assessment — Incoperating Participation and Social Analisys into the Bank's Operation Work.* Momerandum from Social Policy and Environment Division, Environment Departement, World Bank, May 10.

Lamb, Geoffrey & Valeriana Kallab, 1992, *Military Expenditure and Economic Development.* Discussion Paper No. 185. Washington, D.C.: World Bank.

Narayan, Deepa, 1993, *Participatory Evalution, Tools for Managing Change in Water and Sanitation.* World Bank Technical Paper No. 207. Washington, D.C.: World Bank.

Paul, Samuel & Arturio Israel, 1991, *Nongovernmental Organizations and the World Bank; Cooperation for Development.* Washinton, D.C.: World Bank.

Shihata, Ibrahim F.I, 1990, *Issues of 'Governance' in Borrowing Member: The Extent of Their Relenvance under the Bank's Articles Agreement.* Memorandum at the Vice President and General Counsel. Office of General Counsel, World Bank, Washington, D.C., December 21.

Publikasi dan Dokumen Pemerintah Indonesia

Pemerintah Indonesia, Undang Undang No. 68 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Hak-Hak Politik Perempuan (Convention on the Political Rights of Women).

_____, Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

_____, Undang Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya.

_____, Undang Undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ratifikasi Konvensi ILO tentang Dasar-Dasar Kebebasan Berorganisasi dan Berunding bagi Buruh.

_____, Undang Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

_____, Undang Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Againt Women).

_____, Keputusan Presiden RI. No. 9 Tahun 1974 tentang Tugas-Tugas Kopkamtib.

_____, Keputusan Presiden RI. No. 29 Tahun 1988 tentang Bakorstanas.

_____, Keputusan Presiden RI. No. 36 Tahun 1990 tentang

Ratifikasi Konvensi tentang Hak-Hak Anak (Convention on Rights of Child).

_____, Keputusan Presiden RI No. 50 Tahun 1993 tentang Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

_____, Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

_____, Keputusan Presiden RI No. 455/M/1993 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

_____, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah.

_____, 1989, Direktorat Jenderal Pengairan, Departemen Pekerjaan Umum, *Uraian Proyek Wilayah Jratunseluna.*

_____, 1985, Badan Koordinasi Keluarga Berencana (BKKBN), Dr. Peter P. Sumbung, *The Rule of the IUD in the Indonesian*, Tehnical Report Series, Monograph No. 45.

_____, 1989, *Saving Life and Making it Better: The Evolution of the Indonesian Family Planning Programe.* Jakarta: BKKBN.

_____, 1994, BKKBN Propinsi Sumatera Utara, *Makalah Evaluasi Gerakan KB Nasional Propinsi Sumatera Utara 1993/1994.* Medan: BKKBN.

_____, 1986, BKKBN, *Laporan Tiga Pelita.* Jakarta: BKKBN.

Publikasi Lembaga Penelitian dan Lembaga Non-Pemerintah (NGO)

Amnesty International, 1994, *Power and Impunity: Human Rights under the New Order*, London.

Article 19, 1994, *The Press Under Siage— Censorship in Indonesia*, London.

Human Rights Wacth/Asia, 1992, *Before Deluge: Human Rights Abuses at India's Narmada Dam*, Washington, D.C./ New York.

_____, 1994, *The Limits of Openess: Human Rights Violations in Indonesia and East Timor*, Washington, D.C./New York.

_____, 1994, *World Report 1995*, Washington, D.C./New York.

International River Network, 1994, *Sardar Sarovar Project: An Overview*, Washington, D.C., May 25.

Lembaga Ekologi, Universitas Padjajaran, 1994. *Environmental Impact Analisys of the Kedung Ombo Dam*, Bandung.

_____, 1994. *Resettlement Study of the Kedung Ombo Dam*, Bandung, June.

LPU, Universitas Satya Wacana, 1989, *Laporan Perkembangan Resettlement Penduduk Waduk Kedung Ombo*, Salatiga, 23 Maret.

Lawyer Committee for Human Rights, 1993, *Unacceptable Means: India's Sardar Sarovar Project and Violation of Human Rights*, New York, April.

_____, 1993, *The World Bank: Governance and Human Rights*, New York.

_____, 1994, *Shackling the Defender*, New York.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 1994, *Analisis Dampak Proyek terhadap Hak Asasi Manusia: Kasus PIR dan Perburuhan*, Jakarta.

_____, 1995, *Menyingkap Penyiksaan oleh Pajabat Publik: Studi Kasus-kasus Belum Terselesaikan*, Jakarta.

Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia, 1994, *Pelayanan KB dan Tingkat Drop Out Akseptor di Lima Propinsi di Indonesia*, Jakarta.

Surat Kabar

Kompas:

18 Juli 1987.
21 Maret 1989.
13 Desember 1993
25 Februari 1994
7 April 1994
8 Agustus 1994
28 September 1994
10 November 1994
18 Juni 1987
19 Mei 1991
11 Januari 1994
16 Juni 1994
3 Agustus 1994
9 Agustus 1994
17 Oktober 1994

Republika: 18 September 1993. 15 Juli 1994.
24 Oktober 1994 10 November 1994.

Jakarta Post: 7 Agustus 1989.

Suara Pembaruan: 26 Agustus 1994

Media Indonesia: 8 November 1994.

Pelita: 8 Februari 1993.

Jayakarta: 8 Juli 1993.

Suara Merdeka: 11, 12 & 13 April 1989.

Kedaulatan Rakyat: 27 Februari 1989. 27 Januari 1990.

Surabaya Post: 11 Maret 1989.

Jawa Post: 18 Maret 1994.

Pikiran Rakyat: 3 Juli 1993.

Economicst: 7 Juni 1993.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
The Institute for Policy Research and Advocacy
ELSAM

ADALAH organisasi non-pemerintah yang didirikan sejak tahun 1993 di Jakarta, dengan maksud dan tujuan menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai yang terpancar dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, ELSAM melakukan kegiatan: (i) pengkajian dampak kebijakan dan atau hukum terhadap hak asasi manusia; (ii) advokasi dalam berbagai bentuk bagi pemenuhan hak-hak kepentingan masyarakat yang berkeadilan; dan (iii) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia.

Ketua Dewan Pengurus	:	Hadimulyo, Msc.
Direktur Eksekutif	:	Abdul Hakim Garuda Nusantara, S.H., LLM.
Anggota	:	Ir. Augustinus Rumansara, M.SC., Asmara Nababan, S.H., dan Sandrayati Moniaga, S.H.
Staf	:	Dra. I.G. Agung Putri Astrid Kartika, Esther Rini Prasnawati, Adriana W.S. Widoyoko, S.H. dan Ifdhal Kasim, S.H.

Alamat:
Jl. Kp. Melayu Besar No. 44,
Jakarta Selatan
Telp. (021) 8296905, Facs. 8353690
E-mail: ELSAM @ Nusa. or. id.

ATAS NAMA PEMBANGUNAN

Buku ini diangkat dari Laporan Bersama Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dengan Lawyers Committee for Human Rights (LCHR), New York, yang membahas dampak proyek-proyek pembangunan yang dibiayai oleh Bank Dunia di Indonesia, terutama dampaknya dari segi hak asasi manusia. Yang menjadi fokus laporan ini adalah pembangunan proyek waduk Kedung Ombo dan program Keluarga Berencana.

Tujuan buku ini bukan untuk menolak proyek-proyek yang dibiayai oleh Bank Dunia, tetapi mendorong Bank Dunia untuk mempertimbangkan *record* hak asasi manusia negara peminjam dalam kebijakan pinjaman Bank Dunia. Itu artinya, sebelum proyek pembangunan dijalankan terlebih dahulu harus dibuat analisis dampak hak asasi manusia *(human rights impact assesment)* dari proyek tersebut.