NEGARA DAN KEMISKINAN DAERAH

PENYUNTING :
DIDIK J. RACHBINI dkk.

AN KPA
1

Masyarakat di daerah sangat lemah dalam mempengaruhi arah kebijaksanaan pembangunan. Isu-isu yang berkaitan dengan pembangunan daerah sangat diarahkan oleh pemerintah pusat dan dirumuskan dalam konteks "pembangunan nasional". Situasi ini merupakan akibat kurangnya figur politik yang relevan pada tingkat nasional yang secara serius mencurahkan usahanya pada soal pembangunan daerah. Dengan demikian, meskipun kesenjangan ekonomi dan sosial yang ada antara pulau Jawa dengan pulau-pulau lain, khususnya bagian Timur Indonesia, sangat serius, program-program pembangunan daerah yang ada sekarang tidak mencerminkan pendekatan baru yang dapat membalik kecenderungan tersebut.

Mengapa persoalan antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah diletakkan dalam suatu diskusi tentang penyelenggaraan negara yang baik? Penyelenggaraan negara (*governance*) di sini diartikan sebagai "interaksi antara penyelenggara negara (pemerintah) dengan kelompok-kelompok dalam masyarakat."

Jawabnya dapat kita simak dalam buku ini.

ISBN 979–416–305–8

PERPU

PUSTAKA SINAR HARAPAN
Jalan Dewi Sartika 136-D
Cawang, Jakarta 13630

Perpustakaan Nasional: *Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Negara dan Kemiskinan di Daerah
penyunting, Didik J. Rachbini. _ Cet. 1. _
Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995.
221 hlm. ; 21 cm.

ISBN 979-416-305-8

1. Kemiskinan - aspek sosial I. Rachbini, Didik J.

362,57

NEGARA DAN KEMISKINAN DI DAERAH

Diterbitkan bekerjasama dengan
International NGO Forum on Indonesian Development,
Jakarta.

95/UM/01

Penyunting:
Didik J. Rachbini
dan Sekretariat INFID

Desain sampul: Ibnoe Wahyudi

Hak Cipta dilindungi Undang-undang,
Pustaka Sinar Harapan, anggota Ikapi
Jakarta.

Cetakan pertama, 1995
Dicetak oleh Midas Surya Grafindo

DAFTAR ISI

Pengantar 7

1. Pendahuluan: Penyelenggaraan Negara dan Ekonomi Rakyat di Daerah 10

2. Pasar dan Penyelenggaraan Negara yang Baik: *Robert Archer* 25

3. Negara dan Masyarakat Lokal, Studi mengenai Otonomi Daerah, Pemda, dan Kapasitas Masyarakat Lokal: *Hermawan Sulistyo* 66

4. Menuju IDT yang Lebih Efektif di Kawasan Timur Indonesia: *Lucky Sondakh* 103

5. Sentralisme Keuangan dan Prospek Pembangunan Daerah Otonom di Indonesia: *Hiroyoshi Kano* 120

6. Kemiskinan atau Pemiskinan? Di Kalimantan Barat, Kesenjangan antara Apa yang Tampak dengan Realitas Sesungguhnya: *Syarif Ibrahim Alqadrie* 137

7. Dalam Persaingan Hukum Adat dan Hukum Negara: Peluang dan Hambatan Perempuan Batak Toba dalam Mengupayakan Hak-hak atas Tanah: *Indira Juditka Simbolon* 167

8. Pengembangan Industri Pariwisata di Lombok, Bagi Siapa?: *Iwan Mucipto* 187

9. Kesimpulan dan Rekomendasi 213

PENGANTAR

International NGO Forum on Indonesian Development (INFID) merupakan suatu forum yang terdiri dari berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) di Indonesia maupun di luar negeri. Partisipannya mempunyai latar belakang orientasi dan kegiatan yang sangat beragam. Kesamaan yang menyatukan lembaga-lembaga swadaya dalam INFID adalah perhatian mereka terhadap sebagian masyarakat Indonesia yang masih belum menikmati hasil pembangunan. Perhatian mereka melampaui golongan yang hidup dalam kemiskinan yang jumlahnya menurut pemerintah tinggal 27 juta jiwa. Melainkan, juga pada kondisi-kondisi yang mengakibatkan atau akan mengarahkan masyarakat kepada penyingkiran dari akses ekonomi, ketergantungan, penghinaan sosial, atau kerusakan alam. Melalui forum ini, kegiatan-kegiatan advokasi diarahkan untuk memperbaiki arah dan jalannya pembangunan Indonesia.

Konferensi merupakan salah satu cara INFID mengadvokasikan persoalan-persoalan masyarakat. Melalui konferensi, diharapkan suatu tema persoalan dapat dibuka dan akan menjadi perhatian tidak saja pemerintah namun juga lembaga-lembaga asing yang ikut membiayai jalannya pembangunan di Indonesia, masyarakat, bahkan LSM sendiri. Karena, perlu diingat bahwa advokasi pada dasarnya merupakan usaha memberi pemahaman persoalan lebih baik yang dinilai berdasarkan gagasan masyarakat tentang keadilan dan kesejahteraan, serta cara pemecahan yang dibutuhkan.

Pada konferensinya yang ke IX di Paris pada bulan April 1994, INFID memilih tema "Penyelenggaraan Negara yang Baik dan Pembangunan Daerah" *(Good Governance in Regional Development)*. Persoalan sosial ekonomi yang ada di berbagai daerah, terutama di bagian Indonesia Timur, sangat mendesak untuk diperhatikan. Dipandang bahwa sifat persoalan yang ada di sana sangat mendasar dan berdampak besar dan karenanya perlu pendekatan baru dalam kebijakan pembangunan daerah, tidak saja menyangkut lembaga-lembaga yang ada di daerah melainkan kebijakan sosial dan ekonomi

secara nasional. INFID mempunyai 3 prinsip pendekatan untuk mengatasi masalah kemiskinan, baik yang absolut, relatif maupun yang potensial. Pertama, pembangunan kesejahteraan rakyat untuk Indonesia adalah yang menggunakan prinsip *people's entitlement* dimana tingkat kemajuan rakyat diukur dari pembesaran haknya sesuai dengan bertambahnya kekayaan dan kesempatan ekonomi. Penggunaan prinsip ini adalah untuk mengikis persoalan-persoalan kesenjangan dan kemiskinan relatif beserta segala akibat negatifnya dalam jangka lebih panjang.

Prinsip yang kedua adalah bahwa masyarakat harus diberi kesempatan membangun institusi-institusinya sendiri, dengan tujuan meningkatkan taraf hidup maupun melindungi dari dampak negatif pembangunan. Bertitik tolak pada kondisi dimana institusi-institusi masyarakat yang terlanjur melemah dan budaya yang apatis, yang mungkin menyukarkan masyarakat membangun dirinya sendiri, pemerintah selaiknya memberi kesempatan yang luas bagi golongan-golongan masyarakat yang mempunyai keinginan membangun masyarakat lokal, seperti LSM dan perguruan tinggi. Mereka merupakan *middle layers* yang menjembatani kepentingan lokal.

Prinsip yang ketiga, pemerintah daerah, dan juga pemerintah pusat dalam kebijaksanaan yang berkaitan dengan pemerintah pusat dan daerah, harus mendorong tersedianya segala informasi yang berguna bagi masyarakat lokal untuk memahami persoalan-persoalan yang dihadapi. Pemerintah daerah sendiri harus *accountable* terhadap masyarakat daerah, dalam hal ini penduduk miskin. Tidak hanya agar masyarakat daerah dapat lebih baik memahami persoalan daerahnya sendiri, melainkan juga menjamin bahwa keputusan yang diambil sesuai dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Prinsip yang ketiga ini menuntut dipenuhinya empat kriteria penyelenggaraan negara yang baik yaitu : hak rakyat atas informasi, proses penyelenggaraan negara yang transparan, pemenuhan hak-hak asasi manusia, dan penghormatan terhadap pluralisme. Di sini pemahaman mengenai *governance* (penyelenggaraan negara) sangat penting. Dalam suatu *governance*, tingkat lokal dan nasional tarik menarik dalam pembagian sumber ekonomi melalui berbagai pola hubungan kewenangan. Meskipun suatu *governance* umumnya memiliki paham keadilan, perhatian kita terpusat pada bagaimana bekerjanya secara faktual lembaga-lembaga yang membentuk pola hubungan antarkelompok masyarakat yang pada akhirnya mempengaruhi pola pembagian sumber daya. Dalam hal ini pola-pola

hubungan yang ingin dilihat adalah yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dimana terlibat di dalamnya pemerintah sebagai pemegang wewenang eksekutif, lembaga-lembaga normatif yang diformalkan sebagai aturan main, serta masyarakat sendiri sebagai sumber inspirasi dan gerak suatu bangsa. Prinsip-prinsip *Good Governance* adalah untuk menjaga tujuan dasar diselenggarakannya negara yaitu keadilan dan kesejahteraan umum melalui suatu bentuk perimbangan antara ketiga elemen tersebut. Tiga prinsip inilah yang dijadikan pijakan dalam melihat persoalan-persoalan di daerah.

Seluruhnya terdapat lima belas tulisan yang berkaitan dengan tema di atas, selain beberapa makalah yang menyangkut perburuhan dan lingkungan. Makalah-makalah yang menyangkut tema dapat dikategorikan dalam tiga aspek : a) Konteks pembangunan makro yang berpengaruh terhadap perekonomian daerah; b) Fleksibilitas pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingan rakyat lokal dan; c) Institusi-institusi supra yang "menggantikan" institusi tradisional di tingkat lokal. Tidak semua makalah dengan tema tersebut dapat ditampilkan dalam buku ini karena alasan-alasan representasi dan tingkat keumuman persoalan.

Persoalan bangsa tidak selesai hanya dengan membicarakan, meskipun dipahami dengan benar. Karena itu harapan INFID, seperti juga harapan banyak orang, persoalan daerah segera ditangani dengan sungguh-sungguh.

1. PENDAHULUAN : PENYELENGGARAAN NEGARA DAN EKONOMI RAKYAT DI DAERAH*

I. Pengantar

Menurut perhitungan Bank Dunia, Indonesia telah berhasil mempertahankan laju pertumbuhannya. Meskipun demikian, pada pertengahan tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an terlihat sejumlah perubahan politik dan ekonomi yang tidak terhindarkan membawa dampak terhadap karakter pembangunan yang akan datang. Di tahun 1980-an pemerintah dihadapkan pada penurunan dramatis penerimaan dari sektor minyak. Penurunan ini mengakibatkan berkurangnya kemampuan membiayai pembangunan yang diprakasai oleh pemerintah. Tekanan dari berbagai lembaga dana seperti Bank Dunia telah mendorong pemberian peran yang lebih besar kepada sektor swasta melalui serangkaian kebijakan yang bertujuan menciptakan pasar yang lebih terbuka dan efisien. Yang lebih penting adalah kenyataan bahwa bahkan tanpa tekanan tersebut, ekonomi negara telah mendorong sejumlah pengusaha domestik memasuki sektor-sektor publik.

Berbeda dengan situasi di tahun 1980-an, awal tahun 1990-an ditandai oleh beberapa perubahan politik, yaitu suasana yang lebih terbuka, ruang partisipasi yang lebih besar, dan dipergunakannya isu hak asasi manusia di banyak kesempatan. Seperti kebanyakan isu, gemanya hanya memantul pada struktur sosial yang berlaku. Hanya dapat dikatakan bahwa perubahan pada struktur kekuasaan sedikit sekali terjadi khususnya dalam hubungan antara masyarakat dan pemerintah. Ini bukan berarti tak ada perubahan sama sekali. Dalam kenyataannya, kegagalan pemerintah dalam beberapa bidang dapat dibicarakan secara terbuka, pelanggaran hak asasi oleh aparat

---

* Tulisan ini merupakan hasil tinjauan umum terhadap seluruh makalah yang disajikan dalam Konferensi INFID ke IX di Paris, dan disusun oleh suatu tim yang terdiri dari Didik J. Rachbini, Juni Thamrin, Muhtar Maso'ed, dan Meuthia Ganie Rochman. Sebagian dari padanya pernah ditampilkan pada pertemuan berkala INFID - Bank Dunia pada bulan April 1994.

pemerintah secara luas dikecam, "partisipasi populer' menjadi ukuran baru dalam menilai program pembangunan, dan isu kesenjangan ekonomi menjadi penting secara politis.

Pada tingkat tertentu isu-isu politik di atas telah memberikan pengaruh pada arah perpolitikan nasional, dengan akibat yang banyak dirasakan oleh para pemimpin nasional dan golongan terdidik di kota-kota besar. Namun, meskipun demikian, diragukan apakah perubahan tersebut telah memberikan dampak yang memadai bagi dinamika ekonomi politik di daerah-daerah luar Jawa, mengingat sifat struktur politik administratif Pusat - Daerah. Pertama, intervensi politik masyarakat di daerah terhadap gerak pemerintahan sangat terbatas. Pemerintah mempertahankan kontrol dan wewenang pemerintah pusat melalui, antara lain, struktur kendali militer, spesifikasi peran pemerintah daerah, kontrol sumber daya, dan reorganisasi politik[1]. Pengendalian tersebut merupakan bagian dari strategi pembangunan sektoral yang tersentralisasi. Pemerintah daerah di Indonesia dapat dikatakan merupakan satu-satunya saluran interaksi antara pemerintah pusat yang memegang kekuasaan yang sangat besar dan masyarakat lokal. Sejalan dengan sentralisasi, kekuatan politik dan ekonomi daerah di luar lingkaran pemerintahan juga menurun dengan drastis[2]. Badan perwakilan rakyat pada tingkat propinsi maupun di bawahnya tidak mempunyai kekuatan untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, analisis atas dinamika lokal adalah sangat berkaitan dengan campur tangan ekonomi dan politik pemerintah pusat. Lebih jauh lagi, dinamika ini harus diletakkan pada perubahan makna ekonomi dan politik pembangunan daerah dalam pembangunan nasional. Masyarakat di daerah sangat lemah dalam mempengaruhi arah kebijakan pembangunan daerah. Isu-isu yang berkaitan dengan pembangunan daerah sangat diarahkan oleh pemerintah pusat dan dirumuskan dalam konteks "pembangunan nasional". Situasi ini merupakan akibat kurangnya figur politik yang relevan pada tingkat nasional yang secara serius mencurahkan usahanya pada soal pembangunan daerah. Dengan demikian, meskipun

---

1. Lihat, Kuntjoro-Jakti, D. (1981), *The Political Economy of Development: The Case of Indonesia Under the New Order Government,* 1966-1978, Desertasi pada Univ. California, Berkeley.
2. Lihat, Mahoney, T. Michael (2978), *Local Patterns of Economic and Political Organization and Their Relationship with Rural Development,* Desertasi pada Univ. Wiscounsin; Nordholt, N.G.S. (1978), *Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan.*

kesenjangan ekonomi dan sosial yang ada antara Jawa dan pulau-pulau lain, khususnya bagian Timur Indonesia, sangat serius, program-program pembangunan daerah yang ada sekarang tidak mencerminkan pendekatan baru yang dapat membalik kecenderungan tersebut. Mengapa persoalan antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah diletakkan dalam suatu diskusi tentang penyelenggaraan negara yang baik ? Seperti yang akan terlihat pada uraian di bagian lain, penyelenggaraan negara *(governance)* diartikan sebagai "interaksi antara penyelengara negara (pemerintah) dengan kelompok-kelompok dalam masyarakat" meskipun secara tradisional tekanan prinsip di atas terletak pada aspek administrasi pemerintah.

II. Persoalan Pembangunan Daerah Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Adalah penting untuk memahami latar belakang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan negara karena merekalah yang berhadapan langsung dengan masyarakat lokal. Satu segi yang penting dilihat adalah tingkat fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengakomodasikan kepentingan masyarakat lokal berhadapan dengan kebijakan pemerintah pusat. Fleksibilitas merupakan alat penilaian karena sekitar 70% - 80% dana pembangunan Dati I dan Dati II dicurahkan dari pusat. Indikasi lebih lanjut dari kontrol pemerintah pusat adalah penerapan kebijakan seragam di seluruh Dati II[3] : menyangkut sektor-sektor mana yang bisa diurus pemerintah lokal, macam sumber-sumber yang harus diserahkan kepada pemerintah pusat, dan macam retribusi dan pajak yang boleh diambil sebagai sumber dana lokal. Pemerintah daerah mengeluhkan luasnya pengarahan pemerintah pusat yang mengabaikan standar biaya, macam kesulitan, kekurangan, dan kondisi geografis daerah yang berbeda-beda. Aparat pemerintah daerah pada tingkat propinsi maupun kabupaten/kotamadya hanya memiliki pengaruh sangat terbatas terhadap kebijakan-kebijakan departemen sektoral yang dikeluarkan pusat[4]. Keluhan yang penting adalah bahwa pemerintah pusat mengontrol hampir seluruh pajak atas sumber-sumber yang kaya[5]. Kehendak politik

---

3 Pemerintah daerah pada Dati II merupakan tingkat governance terendah yang memiliki aparat-aparat eksekutif dan legislatif.

4. Hermawan Sulistyo, Negara dan Masyarakat Lokal, INFID Working Paper No. 2, 1993

5. Penelitian tentang wawasan kebangsaan yang dilaksanakan oleh PPPW-LIPI, 1992.

pemerintah pusat baru-baru ini untuk mendesentralisasikan wewenang ke Dati II dalam merumuskan program-program pembangunan ditumpulkan oleh terbatasnya desentralisasi finansial.

Namun pemberian otonomi pemerintah daerah yang lebih besar tidak pasti mengarah pada kesejahteraan masyarakat. Di daerah, ruang politik jauh lebih sempit daripada di propinsi-propinsi di Jawa. Masyarakat memiliki sedikit sekali saluran untuk mengarahkan tindak tanduk pemerintah. Salah satu alasannya adalah bahwa pemerintah daerah otonom secara politik dari masyarakatnya, yaitu bahwa basis politik mereka tidak terletak pada dukungan di sana. Badan perwakilan rakyatnya lemah[6]. Oleh karena itu, tidak mengejutkan, kolusi antara pengusaha yang kuat dengan aparat pemerintah daerah yang mengeluarkan izin sudah jadi gejala umum.

Kondisi Ekonomi

1. Pembangunan ekonomi makro

Selama bertahun-tahun negara mengandalkan penerimaan ekspor dari hasil komoditi primer; dengan minyak saja mengambil bagian 70% dari pendapatan nasional[7]. Hal ini mengalihkan tekanan untuk mengembangkan ekspor non migas hingga awal tahun 1980-an ketika harga minyak terus jatuh. Kebijakan-kebijakan untuk mengembangkan daerah-daerah luar Jawa lebih terpusat pada usaha ekstraksi hasil bumi, yang kebanyakan dilakukan melalui pemberian konsesi kepada perusahaan-perusahaan asing dan berskala besar. Industri ini telah menjadi kantong-kantong ekonomi di daerah. Di bidang pertanian, usaha menggairahkan perkebunan dan tanaman keras daerah berjalan lambat[8]. Kebijakan pembangunan pedesaan telah terkonsentrasi pada usaha swasembada beras, yang membutuhkan sifat lahan yang kebanyakan ada di Jawa.

Jatuhnya harga minyak yahun 1982/1883 sangat mengurangi pendapatan pemerintah. Sementara itu, sejumlah kelompok pengusaha domestik telah berkembang, dengan jumlah aset yang sangat besar di manufaktur, kehutanan, perbankan, dan perdagangan. De-

---

6. PPW-LIPI, *idem*
7. Hein, Gordon R. (1983), *Indonesia in 1982: Electoral Victory and Economic Adjustment for the New Order* in *Asia Survey* No. 2.
8. Douglas, M. (1990), *Urban and Regional Development Strategies* in Indonesia, Department of Urban and Regional Planning Univ. of Hawaii and United Nation Centre for Regional Development, hal. 2.

ngan kegiatan mereka di kota-kota besar di Jawa, lebih jauh tumbuh lingkaran kelompok-kelompok profesional yang menikmati pertumbuhan tersebut. Sektor manufaktur ini hanya sedikit membawa pengaruh positif terhadap pembangunan daerah luar Jawa, menjadikan kesenjangan daerah tidak bergerak ke arah perbaikan. Dengan kondisi sekarang dan proyeksi di masa depan Jawa akan terus mengambil bagian lebih besar dari yang disumbangkannya terhadap perekonomian nasional[9]. Bentuk perekonomian rakyat di daerah-daerah diduga tidak akan berubah banyak pada tahun 1990-an. Lebih jauh, usaha yang memadai belum diambil untuk mengatasi kesenjangan antar dan di dalam propinsi. Kesenjangan daerah telah sangat akut : para penanam modal tidak mau mengambil resiko melakukan bentuk usaha baru yang sesuai dengan keahlian dan prasarana di daerah. Suatu tinjauan tentang bertahannya kesenjangan daerah menunjukkan bahwa pemerintah sangat enggan mengubah pola ekonomi nasional ke arah yang lebih menguntungkan daerah. Keengganan ini terutama disebabkan oleh dekatnya hubungan saling menguntungkan antara pola industri dengan penerimaan negara. Bahkan perkembangan baru ekonomi beberapa tahun lalu yang menekan pemerintah untuk mengembangkan ekspor non migas tidak mendorong pemerintah untuk mengembangkan pola alternatif bagi daerah[10]. Sebagai contoh, industri-industri tekstil dan sepatu - dua industri yang mempunyai pangsa pasar dunia yang baik - masih mengandalkan prasarana Jawa dan buruh yang semi-terampil.

2. Kesenjangan

Secara umum, kesenjangan antar-kelompok pendapatan antara daerah perkotaan dan pedesaan telah memburuk sejak dibukanya perekonomian pedesaan ke arah ekonomi pasar. Hanya mereka yang memiliki akses ke modal, kredit, informasi, dan kekuasaan dapat mengambil manfaat dari program-program pembangunan. Menggunakan "pendapatan" sebagai ukuran kemajuan ekonomi akan menjadikan Indonesia pada kategori "kesenjangan normal"[11].

Namun, suatu studi pada berbagai daerah di Indonesia memperlihatkan kesenjangan yang lebih tinggi. Seperti yang ditunjukkan

---

9. From a study of regional economic conditions and data taken from *Bussiness International: Indonesia 1990.*
10. Douglas, M., *op.cit.*
11. 40% kelompok berpenghasilan terendah memperoleh 20,75%.

oleh studi Sondakh, kesenjangan dalam pemilikan lebih serius dari pendapatan[12]. Pembukaan wilayah-wilayah yang sebelumnya "tertutup" mengakibatkan bentuk-bentuk kesenjangan baru di daerah-daerah tersebut. Studi Sondakh juga memperlihatkan proses kesenjangan yang terjadi melalui konsentrasi pemilikan tanah oleh para konglomerat di daerah-daerah yang baru 'dibuka' melalui pembangunan prasarana. Setelah 'dibebaskan' dari keterisolasian, para pemilik modal dari luar masuk dan menyingkirkan, melalui cara-cara 'legal' dan ilegal, rakyat yang tidak memiliki akses modal, kredit, dan kekuasaan. Setidaknya ada tiga cara bagaimana "de-aksesasi" terjadi. Pertama, mengambil jalur hukum formal yang menempatkan konsep "tanah negara" lebih tinggi dari "tanah adat" yang diatur oleh hukum komunal dan tradisional[13]. Cara yang kedua adalah dengan memberikan kompensasi yang sangat kecil pada penduduk lokal atas tanah mereka, mengambil keuntungan dari kurangnya informasi di sana. Hal ini sebagian dimungkinkan karena adanya dukungan aparat militer lokal. Cara yang ketiga adalah melalui penipuan. Misalnya, penduduk lokal diminta menandatangani untuk sejumlah tanah yang lebih besar dari yang sebelumnya dikatakan. Semua cara di atas hanya dapat terjadi karena kerja sama pengusaha dengan pejabat pemerintah di tingkat lokal.

Terdapat indikasi kuat bahwa arus uang keluar lebih besar daripada arus uang masuk di kebanyakan provinsi luar Jawa[14]. Hal ini logis disebabkan oleh dua faktor. Pertama, kebanyakan investasi di daerah dimiliki (langsung atau tidak) oleh investor-investor besar di Jakarta yang tidak menanamkan kembali keuntungan di daerah tersebut. Hampir semua berkaitan dengan keterbatasan prasarana. Transportasi merupakan sebab utama. Perhatian pemerintah terutama hanya pada pengembangan transportasi darat. Pengembangan semacam ini mahal terutama dalam kondisi keuangan pemerintah saat ini, di samping kurangnya alat-alat berat di daerah[15]. Oleh kare-

---

12. Sondakh, L.W. (1994), *Disparitas Pembangunan Regional dan Ekonomi Kerakyatan*, makalah untuk Konferensi INFID IX
13. Sebagai suatu hak, "tanah ulayat" telah diakui, namun dalam pelaksanaannya dihadang oleh kekaburan dalam interpretasi - tidak menyebutkan penggunaan kekuasaan.
14. Sondakh, L.W., *loc. cit.*
15. *Media Indonesia* (1990), "Peningkatan Jalan IBT Sulit Capai Target", 12 Oktober. Lebih penting lagi, kegiatan ekonomi lokal membutuhkan pengembangan transportasi laut yang akan menghubungkan kantong-kantong produksi dengan tempat pengumpulan.

na itu, ekonomi rakyat tidak memperoleh banyak keuntungan dari proyek-proyek ini. Perusahaan-perusaaan besar di daerah kebanyakan membutuhkan tenaga terampil yang tidak dapat dipenuhi oleh penduduk lokal. Misalnya, di Irian Jaya kegiatan ekonomi modern hanya menyerap 0,9% tenaga kerja di tahun 1990[16]. Padahal, kecuali sektor-sektor pemerintah dan pertanian, hampir seluruh kegiatan ekonomi berada di tangan penduduk luar[17]. Kedua, proyek-proyek terlalu mengandalkan kontraktor dan konsultan dari Jawa, sehingga lokal kontraktor tidak memiliki akses untuk terpilih.

Cara lain arus uang keluar berlangsung secara institusional. Suatu kasus relatif baru adalah kebijakan deregulasi perbankan. Kebijakan ini sangat memudahkan bagi bank-bank untuk membuka cabang di kota-kota kecil di daerah. Tanpa kebijakan proteksi dari pemerintah, 'liberalisasi ekonomi' ini akan membahayakan sumber-sumber lokal yang dapat dimanfaatkan golongan masyarakat miskin. Bank-bank memberikan bunga yang menarik bagi golongan mampu untuk menaruh uang di bank. Terdapat dua akibat negatif dari fenomena ini bagi orang miskin di daerah. Pertama, bank-bank menggunakan dana lokal untuk membiayai aktifitas ekonomi di Jawa. Kedua, hal ini sangat mungkin menghambat tumbuhnya *credit union* dimana orang meletakkan uangnya secara komunal untuk dimanfaatkan orang miskin untuk kegiatan produktif. Sedikitnya satu credit union yang terbesar telah mencatat suatu penurunan dalam tabungan baru dan keseluruhan deposit mengikuti deregulasi perbankan[18].

Sebab utama dari kesenjangan spasial di Indonesia adalah strategi pengembangan industri. Strategi yang diambil Indonesia mengakibatkan pengalihan sumber daerah untuk mendukung industri di Pulau Jawa. 'Struktur bayangan' ini memberikan proteksi di atas rata-rata terhadap barang-barang konsumsi. Akibatnya, konsumer di luar Jawa seolah dipajaki berkali-kali oleh sistem transfer dan subsidi untuk keuntungan para produser di Jawa[19].

Industri-industri di Jawa juga didukung oleh kontrol pemerintah atas produksi dan pasar. Misalnya, pada tahun 1970-an pemerintah

---

16. Yayasan Akatiga (1992), *Kebijaksanaan Percepatan Timur Khususnya Perkebunan di Irian Jaya*, Yayasan Akatiga, hal. 25.
17. *Kompas* (1990), "Dualisme Ekonomi dan Pendatang", 21 Juli.
18. Woeryanto, General Manager Badan Koordinasi Kredit Indonesia.
19. Hill, H. (19..), Regional Development Issue in Indonesia dalam Hill, H. (ed), *Regional Development Issues in Indonesia : An Overview and Four Cases.*

melarang petani kelapa mengekspor hasil pertanian mereka agar dapat mendukung industri minyak di Jawa. Dengan harga dasar yang rendah, Rp. 4.000/kg, para petani harus meminjamkan sebagian dari uang mereka tanpa bunga kepada koperasi. Tidak jarang para petani masih dimintai sumbangan bagi dana rehabilitasi[20]. Lebih jauh lagi, karena kaitan produksi antara industri dan hasil pertanian, nilai tukar hasil pertanian terus menurun.

Oey dan Gardiner[21] telah menunjukkan sebab lain ketinggalan ekonomi di bagian Timur Indonesia, yaitu pola migrasi. Industrialisasi di Jawa telah menarik tenaga kerja terampil ke Jawa dan tenaga tidak terampil ke luar Jawa. Sejak sistem pendidikan nasional diarahkan untuk jenis keterampilan yang dibutuhkan industri di Jawa, daerah-daerah kehilangan tenaga kerja terampil dan berpendidikan. Ini berarti bahwa dana pendidikan dimanfaatkan lebih besar oleh Jawa.

3. Kemiskinan

Sementara pemerintah menyatakan bahwa jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan telah menurun banyak, penilaian ini harus dibaca dengan hati-hati. Di samping kesulitan teknis dalam metode perhitungan, juga terdapat persoalan berjangka panjang yaitu apakah sifatnya dapat bertahan. Di waktu yang lalu, proyek-proyek pemerintah dalam bidang pelayanan umum telah membantu menyerap tenaga yang kurang terampil ke perekonomian. Namun penyerapan ini tidak dapat dipertahankan. Lebih jauh lagi, kegiatan-kegiatan ini tidak dapat dipandang sebagai perekonomian rakyat yang sebenarnya.

Nilai tukar bagi komoditi pertanian seperti kelapa, beras dan cengkeh terus menurun. Dalam kasus kelapa, satu keluarga petani dengan lima anggota membutuhkan tiga hektar tanah untuk mencukupi kebutuhan dasar mereka. Perhitungan ini didasarkan pada asumsi harga kopra Rp. 600/kg, yang terus menurun. Dalam kenyataannya, kebanyakan keluarga petani hanya memiliki kurang dari tiga hektar tanah[22]. Hal ini menunjukkan betapa ringkihnya kehidupan ekonomi sejumlah orang yang hidup dari pertanian.

---

20. Sondakh, L.W., *loc. cit.*
21. Oey, M. dan Gardiner, P. (19..), Lepas Landas Ekonomi dan Kesenjangan Regional" dalam *Prisma* No. 3.
22. Sondakh, L.W., *loc. cit.*

Pendapatan petani beras berkisar Rp. 400 ribu - Rp. 600 ribu/hektar pertahun. Padahal, kebutuhan keluarga petani mencapai tiga kali lipat jumlah[23]. Bagi komoditi pertanian yang memiliki posisi di pasar, para petani harus berjuang melalui monopoli, seperti kasus cengkeh dan jeruk yang ramai beberapa tahun terakhir ini. Pada kasus-kasus semacam itu, monopoli tetap dipertahankan meskipun luasnya kritik atas akibatnya terhadap ekonomi petani[24].

Kemungkinan bertambahnya kemiskinan dapat berasal dari kebijakan pemerintah baru-baru ini dalam mengundang investor dari luar untuk mengolah sumber alam atau mengembangkan industri pariwisata. Berbagai kasus telah memperlihatkan bahwa penduduk lokal diharuskan pindah dari tanah mereka tanpa kompensasi yang adil. Penyingkiran mengakibatkan pencabutan dari jaringan-jaringan sosial, ekonomi, dan kultural yang selama ini mendukung mereka sebagai komunitas. Kebutuhan dasar lainnya, seperti air bersih, kalori dan protein yang dipenuhi secara gratis oleh alam di seputar tanah mereka menjadi tidak terjangkau lagi. Jika pemerintah tidak mengambil langkah segera dan memadai untuk melindungi masyarakat lokal terhadap 'pembangunan' daerah, akan banyak sekali penduduk jatuh dalam kemiskinan akibat hilangnya tanah dan sumber alam mereka. Harus dicatat bahwa dalam banyak kasus penduduk lokal tidak memiliki keterampilan yang dibutuhkan di sektor-sektor modern. Bertambahnya kemiskinan berkaitan dengan tingkat pertumbuhan kegiatan ekonomi di luar sektor pertanian. Suatu studi menunjukkan bahwa pertumbuhan sektor-sektor ini di Jawa adalah lambat, mengakibatkan persoalan bagi penduduk yang kehilangan tanah[25]. Dibandingkan dengan pulau-pulau lain dimana perkembangan kota dan industri jauh lebih lambat, pertumbuhan sektor ini pasti lebih lambat juga.

Salah satu sumber kemiskinan dan kesenjangan ekonomi dapat juga ditelusuri dari pola kredit untuk memperbaiki produksi komoditas pertanian untuk ekspor. Setidaknya terdapat dua kasus di Sulawesi Utara yang memperlihatkan bagaimana petani menjadi miskin karena program-program tersebut. Pada awal tahun 1990-an, ratusan petani

---

23. Dinyatakan oleh Dr. H. Syafri Mangkuprawira, Kepala Institut Pengembangan Rakyat - Institut Pertanian Bogor.
24. *Kompas,* 16 November 1993.
25. Gunawan, M. dan Erwidodo (1993), "Urbanisasi dan Pengurangan Kemiskinan" dalam *Prisma,* No. 3.

telah diberikan kredit untuk menanam singkong dan bawang putih. Akad kredit telah dilakukan dengan pihak bank. Namun apa yang terjadi, pihak ekporter tidak menjamin akan membeli hasil produksi dengan harga yang menguntungkan petani. Petani sendiri tidak memiliki kekuatan dalam proses tawar menawar. Akibatnya, mereka tidak dapat membayar hutang dan kehilangan tanah jaminan; mendorong mereka pada kemiskinan[26].

Kesulitan petani yang lain adalah bahwa mereka tidak diperbolehkan mengembangkan organisasi sendiri untuk memperjuangkan kepentingannya. Organisasi-organisasi petani yang telah didirikan oleh pemerintah, seperti KUD[27] dan HKTI (Himpunan Kelompok Tani Indonesia) hanya memperjuangkan petani secara sangat terbatas. Kegagalan program Perkebunan Inti Rakyat untuk memperbaiki kesejahteraan petani disebabkan tidak dapatnya petani mempengaruhi dan mengontrol pengaturan dan pelaksanaan[28]. Hasilnya adalah bahwa petani terus terjerat hutang.

III. Penyelenggaraan Negara yang Baik

Asal konsep penyelenggaraan negara yang baik *(Good Governance)* - akan disingkat PNB - ditemukan di sebuah laporan Bank Dunia tentang kemikinan di Sub-Sahara Afrika. PNB didefinisikan oleh suatu kelompok kerja di Bank Dunia sebagai "cara dimana kekuasaan dilaksanaan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara bagi kemajuan". Disimpulkan di sana bahwa, "PNB adalah sangat penting untuk menciptakan dan mempertahankan kebijakan ekonomi yang sehat[29]". Bahwa fokus dari prinsip PNB pada awalnya berkaitan dengan efisiensi pasar dapat dilihat dari dimensi-dimensi PNB sebagaimana diartikan oleh Bank Dunia yaitu : a) keterandalan; b) kerangka hukum yang efektif; c) informasi yang sejalan dengan transparansi; d) tenaga kerja terdidik. Bank Dunia melihat kegagalan pembangunan berkaitan dengan transfer modal - sebagai suatu faktor eksternal - yang dipergunakan secara salah tidak benar oleh pe-

---

26. Sondakh, L.W. (1994), *loc. cit.*
27. Sebagai gambaran berapa jauh KUD melayani kepentingan petani : 80% modal kerja digunakan untuk mendukung program-program pemerintah. Lihat, Sayogyo (1993), "Agriculture and Industrialization in Rural Development" dalam Jan-Paul Dirkse et. al. (eds), *Indonesia's Experiences under the New Order,* KITLV.
28. INGI (sekarang INFID), *Studi Kemiskinan di Indonesia 1986-1989.*
29. Bank Dunia (1992), Pengantar oleh Barber Conable, *Governance and Development.*

merintah di negara berkembang. Selanjutnya, prinsip PNB berkembang lebih jauh di dalam Bank Dunia sendiri, mengakomodasikan dua fenomena global : diskursus tentang hak asasi manusia dan perubahan politik di Eropa Timur yang menyebabkan dana bantuan luar negeri diarahkan ke negara-negara di wilayah tersebut. Sebuah makalah yang ditulis oleh suatu tim Bank Dunia memasukkan elemen-elemen baru yang mengakui tumpang tindihnya prinsip-prinsip PNB dengan hak asasi manusia, yaitu : a) keterandalan politik; b) kebebasan berserikat/pluralisme institusional; dan c) kebebasan menyatakan pendapat[30]. Penambahan elemen-elemen baru oleh aktifis kemanusiaan ke dalam prinsip PNB serupa dengan isu keterikatan *(indivisibility)* antara hak ekonomi dan hak sosial. Isu-isu tersebut berakar pada pertanyaan tentang bagaimana pembangunan diukur dan dicapai. Konsep awal PNB melihat keberhasilan pembangunan dari kemampuan pemerintah menciptakan pasar yang kompetitif dan efisien, pengadaan fasilitas publik baik dari segi prasarana maupun sumber daya manusia, dan kemantapan hukum. Dalam kenyataannya, adalah tidak mungkin mengharapkan pemerintah sebagai suatu komponen dari proses politik memenuhi prinsip PNB dalam ketiadaan partisipasi populer. Dengan kata lain, masyarakat membutuhkan kekuatan politik yang diperoleh melalui hak berorganisasi dan kebebasan menyatakan pendapat agar dapat berinteraksi dengan pemerintah[31]. Hanya jika kondisi-kondisi di atas dipenuhi, keterandalan, transparansi, dan efisiensi dapat diharapkan dari pemerintah.

Penghormatan atas pluralisme intitusional merupakan dasar pengakuan bahwa suatu institusi berhak ada dan berfungsi. Ini berarti bahwa kelompok-kelompok lain tidak dapat memaksakan institusinya tanpa konsensus umum. Hak untuk berorganisasi memungkinkan suatu kelompok mempertahankan keberadaannya. Elemen ini menjadikan prinsip-prinsip awal PNB yang berkaitan dengan kelompok-kelompok sosial maju selangkah. Prinsip awal

---

30. Makalah Inter-Divisional Thematic Team on Gobvernance Participation and Human Rights. Meskipun adanya pemikiran semacam ini di bank Dunia, posisi resmi Bank Dunia lebih dekat dengan konsep awal. Bank Dunia membatasi klaitan antara penyelenggaraan negara dengan hak asasi hanya pada tingkat dimana tindakan pemerintah membawa dampak pada pertumbuhan ekonomi.
31. Keterandalan politik adalah pengambilan keputusan-keputusan yang secara moral dibenarkan dalam kerangka yang disepakati bersama yang bertujuan melindungi masyarakat umum.

PNB memang sudah mengakui masalah pluralisme di dalam masyarakat, namun pemahamannya terbatas pada perbedaan-perbedaan dalam keterampilan pekerjaan dan fungsi ekonomi. Namun, bagaimanapun, konsep tersebut mengabikan kenyataan pluralisme sosial di Asia dan Afrika yang dicirikan oleh keragaman sosial dan kultural yang besar.

Sebaliknya, adalah juga relevan mempertanyakan, sampai sejauh mana pluralisme, sebagai lawan keseragaman, dapat diterima sebagai ruang perbedaan ? Bahkan aktifis NGO yang radikal sekalipun setuju bahwa pluralisme institusional harus diterima dalam kerangka yang disepakati bersama dan tidak ditentukan oleh pemegang kekuasaan.

Isu-isu lain yang berkaitan dengan makna kalimat sentral "distribusi yang merata" yang dikaitkan dengan bekerjanya pasar yang efisien. "Pasar" telah terbukti tidak dapat diandalkan sebagai alat menjamin pemerataan ekonomi. Kesenjangan berkaitan dengan modal, informasi, dan teknologi yang cenderung kumulatif. Maka, sebagai usaha menciptakan pasar yang efisien, prinsip PNB juga harus mengarahkan pada hak sosial dan hak ekonomi masyarakat : a) hak atas gaji yang pantas untuk hidup; b) hak atas jaminan sosial; c) hak untuk mempunyai kesempatan meningkatkan standar hidup sesuai dengan kemajuan ekonomi masyarakatnya. Butir yang belakangan ini sangat penting karena menambahkan dimensi baru dalam pemahaman tentang apa yang dimaksud dengan kebutuhan dasar kelompok tertentu dalam masyarakat.

Dimasukannya hak ekonomi dan politik ke dalam konsep PNB menjadikan perumusan yang lebih tepat yaitu "prinsip alokasi sumber oleh negara dimana hak-hak ekonomi dan sosial warga negara dijamin".

PNB dan Pembangunan Daerah

Isu desentralisasi telah menjadi topik sejak awal 1990-an. Kesan yang dapat diperoleh adalah bahwa keterbelakangan relatif daerah-daerah dapat diselesaikan melalui pemberian wewenang yang lebih besar pada admnistrasi pemerintahan di daerah. Seperti yang telah disebutkan di depan, daerah-daerah terlibat dalam hubungan segitiga antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat lokal. Dengan hubungan segitiga ini, elemen-elemen PNB menjadi :

Keterandalan dalam Kebijakan :

a) Seberapa jauh kebijakan pusat serta perangkatnya memperhitungkan kebutuhan dan kepentingan lokal? Apakah mekanisme yang ada memungkinkan kebijakan tersebut berlaku demikian ?
b) Bagaimana pemanfaatan wewenang pemerintah daerah untuk melayani (catering) kebutuhan dan kepentingan masyarakat lokal ?
c) Apakah masyarakat mendapat informasi yang cukup dan dapat diandalkan atas proyek/program pembangunan yang akan mempengaruhi hidup mereka ?
d) Apakah ada kepastian hukum ?

Hak Ekonomi

a) Apakah ukuran dari kemajuan dan kesejahteraan daerah ? Bagaimana dicapainya ?
b) Siapakah yang mendapat kemajuan dan berapa besar ? Apakah biaya-biaya yang harus dibayar oleh masing-masing kelompok ? Apakah yang tidak boleh hilang/dilanggar pada kelompok masyarakat termiskin ?

Hak Politik

a) Apakah masyarakat lokal mempunyai kekuatan untuk berunding atau menolak proyek/program pembangunan yang nyata merugikan?
b) Apakah ada suatu mekanisme yang mengontrol pelanggaran wewenang oleh aparat lokal? Suatu catatan penting perlu dikemukakan di sini, kebebasan politik tidak harus berupa kebebasan berorganisasi (formal). Cara ini belum tentu diiinginkan oleh masyarakat lokal sendiri. Suatu bentuk badan perwakilan yang independen dan *eligible*, paguyuban masyarakat, atau organisasi ketiga (seperti LSM) mungkin lebih sesuai untuk melindungi kepentingan masyarakat lokal.

IV. Kesimpulan

Hubungan politik dan administrasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih banyak yang belum memperhitungkan keragaman dan kepentingan masayarakat lokal. Dari sudut masyarakat lokal, kondisi ekonomi mereka memburuk dan mereka telah tersingkir dalam proses pengambilan keputusan. Dari sudut

pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak dipaksa memenuhi tuntutan-tuntutan PNB : dengan memindahkan penduduk dari tanah asal mereka dan membuat pelanggaran wewenang, pemerintah daerah telah mengabaikan usaha pemenuhan hak asasi dan keterandalan politik. Sentralisasi yang kuat juga bisa menghilangkan hak masyarakat lokal atas informasi tentang perubahan apa yang mungkin akan membawa pengaruh besar atas hidup mereka. Juga diabaikan beragamnya kebutuhan masyarakat lokal dengan menerapkan program pembangunan terpaket. Kecenderungan terakhir untuk membuka wilayah dengan mengundang investor asing tanpa memperhitungkan kondisi sosial ekonomi penduduk lokal dan membuat kebijakan perlindungan pasti akan membawa kemiskinan baru di masa depan.

Ketimpangan pembangunan daerah yang bertahan sampai saat ini harus dicari penjelasannya pada politik pembangunan di Indonesia. Salah satu elemen penting yang harus diperhitungkan ketika menganalisis masalah pembangunan daerah adalah seberapa penting pombangunan daerah dalam pembangunan nasional. Sebagai suatu isu politik pembangunan daerah mempunyai peran yang sekunder dalam pembentukan kebijakan nasional. Apa yang dilihat sebagai "persoalan daerah" pada tingkat nasional diletakkan dalam asumsi-asumsi umum yang basisnya ada pada pembangunan sosial ekonomi di Jawa : industri-industri besar, bentuk prasarana, ekonomi pasar, dan baru-baru ini usaha kapitalisasi penghapusan kemiskinan. Mereka yang mempromosikan dimensi daerah kebanyakan berasal dari kalangan yang 'kurang relevan secara politik', seperti LSM.

Ciri kemiskinan di daerah memiliki dimensi nasional dan lokal. Di satu sisi kemiskinan merupakan akibat kesenjangan regional, di pihak lain terdapat kurang keterandalan dari pemerintah daerah terhadap masyarakatnya sendiri. Pemerintah daerah menginginkan otonomi dan akses sumber daya yang lebih besar - aspirasi yang sering 'naik' ke tingkat nasional. Padahal, kemiskinan juga persoalan hubungan-hubungan sosial dan di daerah sendiri, sesuatu yang jarang dikemukakan oleh pemerintah daerah. Hal ini membawa kita pada elemen kedua yaitu sifat terminologi daerah dalam isu-isu regional : bagaimana hubungan kekuasaan yang ada pada tingkat propinsi maupun di bawahnya dipahami, siapa yang membawa perubahan dan pembangunan, dan siapa yang dapat ikut serta dalam proses pembangunan. Politik biasanya bermula dari diskursus. Perspektif regional tidak secara memadai tercermin dalam perpolitikan nasional.

Jika persoalan daerah dipandang dari sudut pandang 'bahasa pusat' dan oleh karena itu mempertahankan ketergantungan pada 'mekanisme nasional', maka sukar diharapkan bahwa masyarakat lokal dapat mempengaruhi pembangunan daerah.

Sentralisasi telah memindahkan persoalan daerah ke tingkat nasional dan menetralkannya pada tingkat tersebut. Sangat kurang politisi yang memberikan persoalan daerah pada perspektif yang sebenarnya. Para politisi dan penentu kebijakan lebih tertarik pada 'isu-isu nasional' seperti deregulasi, "bapak angkat" antara industri besar dan industri kecil, sektor informal, kaitan antar industri, peran partai politik, dan, yang lebih baru, konglomerasi. Sebagian besar dari isu tersebut dibawa oleh dinamika kota-kota besar yang terletak di Jawa.

Berbicara mengenai perspektif regional, apa yang sesungguhnya dibutuhkan oleh masyarakat lokal adalah dukungan pemerintah terhadap elemen-elemen institusional yang telah tertanam dalam komunitas mereka. Sektor pertanian, dimana sejumlah besar rakyat Indonesia terlibat di dalamnya, harus mendapat dukungan utama : prasarana, modal, dan pengembangan pasar. Tentu saja ini akan mengalihkan fokus yang ada sekarang pada produksi beras yang terutama penting di Jawa. Apakah itu berbentuk agro industri atau lainnya, yang penting adalah bahwa pengembangan pertanian harus memberikan petani kekuasaan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan.

2. PASAR DAN PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BAIK *

Robert Archer **

Pendahuluan

Dirangsang oleh laporan Bank Dunia tentang kemiskinan pada 1990 dan runtuhnya Tembok Berlin 1989-90 dan semua negara Eropa Timur, sesudah 1989 negara-negara industri Barat mengidentifikasikan sebuah kumpulan kebijakan yang mereka klaim sebagai model bagi pengelolaan ekonomi dan politik yang baik. Oleh para ekonom, gagasan-gagasan ini kerap disebut sebagai "konsensus Washington". Dipandang dari ilmu politik, itu biasanya diacu sebagai "penyeleggaraan negara yang baik" ("good governance," seterusnya akan disingkat PNB). Model tersebut menekankan tiga poros: peran pasar kompetitif (ekonomi), tanggungjawab pemerintah untuk mengelola (negara), serta arti penting hak-hak pribadi (privat) dan inisiatif individual (masyarakat sipil).

Sedemikian luas gagasan-gagasan ini diterima sehingga kini mereka tampak memiliki status ortodoksi internasional. Gagasan-gagasan tersebut tercermin dalam berbagai kebijakan domestik negara-negara industri yang, sebagai penyandang dana pembangunan internasional dan program-program bantuan, juga berupaya menawarkan garis pedoman yang mereka anggap memadai pada negara-negara berkembang serta negara-negara di belahan timur Eropa yang sedang berubah dari sistem ekonomi (komunis) yang dikelola negara ke arah sistem (kapitalis) berbasiskan pasar. Mereka menetapkan parameter-parameter bagi pendanaan pembangunan oleh Bank Du-

---

* Tulisan ini pernah dimuat dalam sebuah buku yang diterbitkan oleh International NGO Training and Research Centre (INTRAC) dengan judul *Governance, Democracy, and Conditionality : What Role for NGOs,* INTRAC Management Series No. 2, Andrew Clayon (ed.), 1994. Pada makalah untuk Konferensi INFID, Archer menggunakan kata "Good Governance" dan "Good Government" secara dapat dipertukarkan. Dalam terjemahan ini, untuk kedua terminologi tersebut akan dipergunakan "penyelenggaraan negara yang baik" (PNB).

** Robert Archer dari Christian Aid, Inggris.

nia dan International Monetary Fund (IMF), Persatuan Eropa dan Jepang.

Makalah ini berpandangan bahwa pendekatan PNB memang menandai sebuah keterputusan penting dengan neo-liberalisme, yang memang harus dibedakan dengannya. Pendekatan PNB mengakui bahwa pasar bukanlah jawaban segala. Pendekatan itu merehabilitasi peran negara, yang diberi tanggungjawab sosial dan ekonomi yang sentral. Dan itu mempromosikan hak asasi, demokrasi dan pengaturan berdasarkan hukum *(rule of law)* karena ketiga hal tersebut dipandang sebagai persyaratan dari sebuah ekonomi pasar modern dan negara yang tertata-baik. Bila neo-liberalisme melepaskan hubungan-hubungan antara pemerintah, ekonomi dan "masyarakat", pendekatan PNB menyatukan-kembali dimensi-dimensi politik, ekonomi dan sosial. Pendekatan ini secara inheren lebih toleran, lebih manusiawi *(humane)* serta lebih canggih ketimbang pendahulunya.

Bagaimanapun, pendekatan ini tetaplah sebuah model kompetitif berbasiskan pasar, yang menguntungkan golongan kuat di setiap wilayah — teknik, pendidikan, politik, ekonomi, finansial. Ini berlaku baik ketika gagasan-gagasannya diterapkan di tingkat lokal, atau nasional, ataupun internasional. Pendekatan ini mendasarkan diri pada keberhasilan kaum yang berkuasa dan menawarkan hanya sedikit bantuan dan dorongan pada kaum papa atau tak berkuasa. Dengan demikian, ini bukanlah sebuah model pembangunan.

Tambahan lagi, ortodoksi baru ini secara fatal tidak konsisten dalam mengklaim bahwa pasar yang terbuka dan kompetitif akan membawa kemakmuran bagi negara-negara termiskin (atau pada orang-orang miskin yang hidup di negara-negara industri) tatkala analisisnya - yang didukung oleh pengalamannya - menunjukkan bahwa pembangunan semacam itu tak dapat dicapai dalam kerangka-waktu yang dapat diterima secara politik (atau secara lingkungan). Sekadar melanjutkan peningkatan efisiensi pasar dapat secara aktual memperburuk kondisi kaum miskin. Kebijakan-kebijakan untuk memperbaiki pendidikan dan kesehatan, melindungi hak-hak asasi serta meningkatkan kualitas pemerintah akan gagal di mana pun ekonomi negara tak mampu menanggung biaya-biaya yang harus diembannya. Pada 1990-an, hanya sedikit pemerintah di Utara dan Selatan yang kemungkinan besar dapat meloloskan diri dari kesulitan ini. Dibayangi oleh kelangkaan sumber daya, mereka akan terpaksa bergerak ke arah pilihan di mana resep PNB tampaknya akan tersingkir, antara memaksimalkan efisiensi pasar (pertumbuhan ting-

gi) atau secara tetap melakukan investasi pada sumberdaya manusia dan infrastruktur - sebuah strategi dengan tingkat kembalian yang rendah yang mungkin merupakan kunci bagi kemajuan berkelanjutan jangka-panjang.

Sejumlah Definisi

Komunitas Eropa

"Dewan menekankan arti penting PNB *(good governance)*. Walaupun negara-negara berdaulat memiliki hak untuk membangun struktur-struktur administratif mereka sendiri dan membangun penataan konstitusional mereka sendiri, pembangunan yang berkeadilan hanya dapat tercapai secara efektif dan berkelanjutan bila sejumlah prinsip umum pemerintah secara konsisten diikuti: kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal, pengambilan keputusan demokratis, transparansi pemerintahan dan pertanggungjawaban *(accountability)* finansial memadai, penciptaan lingkungan yang bersahabat dengan pasar *(market-friendly)* bagi pembangunan, langkah-langkah untuk memerangi korupsi, sebagaimana juga penghargaan pada aturan berdasarkan hukum *(rule of law)*, hak asasi serta kebebasan pers dan ekspresi ... Prinsip-prinsip ini menempati posisi sentral bagi hubungan kerjasama pembangunan, baik yang baru maupun yang sudah berlangsung."

(Resolutions on Human Rights, Democracy, and Development, 28 November 1991).

Bank Dunia

PNB adalah "Pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, serta pemerintahan yang bertanggungjawab *(accountable)* pada publiknya".

"PNB bagi Bank Dunia, adalah sinonim dengan penataan pembangunan yang baik ... Itu adalah sentral untuk menciptakan dan melanggengkan lingkungan yang menumbuhkan pembangunan yang kuat dan merata, dan itu merupakan pelengkap esensial bagi kebijakan ekonomi yang baik. Pemerintah memainkan peran kunci dalam penyediaan barang-barang publik (public goods). Mereka menetapkan aturan-aturan yang menjadikan pasar bekerja secara efisien dan, lebih problematis lagi, mereka mengkoreksi kesalahan pasar. Untuk menjalankan peran ini, mereka membutuhkan pemasukan, agen-agen untuk mengumpulkan pemasukan ini dan memproduksi

barang-barang publik. Ini pada gilirannya mensyaratkan sistem pertanggungjawaban *(accountability)*, informasi yang memadai dan dapat diandalkan, serta efisiensi dalam penataaan sumberdaya serta penyediaan pelayanan publik."

(Governance and Development., *World Bank,* 1992, hal. 1)

Bank Eropa bagi Rekonstruksi dan Pembangunan (EBRD, European Bank for Reconstruction and Development)

EBRD mensyaratkan peminjam untuk "berkomitmen pada dan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi multi-partai, pluralisme dan ekonomi pasar".

(Anggaran Dasar)

Tinjauan Umum

"Kapitalisme memiliki banyak ragam, versi murni, versi pasar sosial, versi negara-sebagai-perusahaan di Asia. Namun itu semua adalah rincian. Dunia sebelumnya memiliki dua cara yang sangat berbeda dalam upaya menjalankan ekonomi. Kini hanya ada satu. (*The Economist,* 28-9-91)

Apakah "Penyelenggaraan Negara yang Baik" ?

Istilah PNB pertamakali menarik perhatian politik secara luas seusai dua pidato, oleh Presiden Mitterand pada para pimpinan Afrika di Konferensi de Baule pada Mei 1990, dan oleh Douglas Hurd pada Juni di tahun yang sama. Pidato-pidato tersebut menegaskan bahwa kondisi-kondisi politik baru akan dikenakan pada alokasi bantuan, terutama di Afrika. Ciri-ciri mendasar dari pendekatan baru ini selanjutnya terlacak dalam sejumlah pernyataan politik oleh pemerintah-pemerintah donor dan para pemberi pinjaman multilateral. Gagasan-gagasan intinya dapat diringkas sebagai berikut:

Ekonomi Pasar Kompetitif

Pasar kompetitif (perusahaan bebas) menawarkan bentuk-bentuk paling efisien dari produksi ekonomi yang pernah ditemukan di muka bumi ini. Perusahaan negara, sebaliknya, tidak efisien. Pemerintah-pemerintah dengan begitu perlu menjadikan sebagai tujuan mereka pengembalian perdagangan dan aktivitas produktif pada pihak swasta (swastanisasi) dan memastikan bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah membantu para produsen swasta untuk beroperasi secara efisien (dalam kondisi-kondisi yang mempertahankan kompetisi).

Sebuah Negara yang Terkelola-Baik

Pasar dan sistem politik harus dikelola. Ini adalah tugas pemerintah. Sejumlah tanda negara yang terkelola baik adalah: perencanaan jangka-panjang yang baik (kebijakan ekonomi-makro); kendali finansial (anggaran rendah dan berimbang); lembaga-lembaga yang efisien; sistem pendidikan yang handal (vital untuk pembangunan jangka-panjang); jasa kesehatan yang baik (juga vital untuk pembangunan jangka-panjang); hukum yang adil yang melindungi warga dari penindasan dalam masalah-masalah ekonomi dan politik (hak-hak asasi); serta sistem peradilan yang akan menegakkan hukum tanpa bias (aturan berdasarkan hukum).

Masyarakat Sipil Demokratik

Bahkan setelah dikelola dengan baik, sistem politik dan ekonomi terbuka akan terdistorsi atau diambil alih oleh kelompok-kelompok kepentingan (monopoli, oligarki) kecuali bila itu dijadikan bertanggungjawab *(accountable)*. Sebagai pemberi suara dalam pemilu dan konsumen, warga dalam masyarakat terbuka berperan untuk mempertahankan kualitas lembaga-lembaganya dengan menjadikan mereka berkewajiban untuk bertanggung-jawab *(accountability)*. Tanda-tanda sehatnya sebuah masyarakat terbuka mencakup: sektor sukarela *(voluntary)* yang bersemangat; pers bebas; proses demokratis yang berfungsi; perubahan pemerintah melalui pemilihan umum bebas; hak-hak asasi manusia yang berakar.

Secara ringkas, pendekatan PNB beranggapan bahwa kemakmuran berkelanjutan datang dari sebuah hubungan organis antara ekonomi pasar, negara (state), dan masyarakat sipil. Ekonomi yang produktif dan pemerintah yang dijalankan dengan baik akan memelihara semangat masyarakat sipil; sebuah pemerintah yang dijalankan dengan baik dan sebuah masyarakat sipil yang bersemangat akan memberi dorongan bagi pertumbuhan ekonomi; sebuah ekonomi yang kokoh dan sebuah masyarakat sipil yang bersemangat kemungkinan besar akan menghasilkan sebuah pemerintah efisien. Pendekatan itu mengasumsikan adanya lingkaran kemajuan *(virtuous circle)*, sebagai kontras terhadap lingkaran setan kemiskinan *(vicious circle)*, yang mengalir dari negara ke ekonomi ke masyarakat sipil dan dari ekonomi, ke masyarakat sipil melalui negara.

Asal Kelahiran

Kristalisasi tiba-tiba dari ortodoksi baru ini tak dapat diingkari berasal pada sejumlah peristiwa di penghunjung 1980-an. Pemerintah-pemerintah negara Barat telah bertempur dalam Perang Dingin atas nama "kemerdekaan", bagi kebebasan pribadi dan melawan tekanan negara. Runtuhnya komunisme Eropa Timur berarti bahwa kebebasan - dan juga pilihan personal, demokrasi, dan hak-hak asasi manusia (gagasan-gagasan yang kerap dikacaukan dengan kebebasan) - menjadi kata-kata kunci penting di sepanjang 1990an. Pada saat sama, berakhirnya Perang Dingin menantang para politisi Barat untuk menemukan ide-ide baru guna menggantikan agenda konflik yang negatif. Mereka perlu mendeklarasikan apa yang sebenarnya diperjuangkan "Barat" di dunia, di luar kartu kredit plastik dan pusat-pusat perbelanjaan. Begitu perubahan ekonomi memberi jalan bagi depresi di awal 1990-an, serta nasionalisme dalam beragam warnanya menyapu seluruh Eropa Timur, persoalan-persoalan tersebut menjadi semakin mendesak.

Tantangan terhadap ekonomi Barat sangatlah besar. Kemenangan politik kapitalisme diikuti secara hampir langsung oleh kejatuhan ekonomi komunis Eropa. Ekonomi Barat ditekan untuk menyediakan modal dan *know-how* untuk mengangkat kembali ekonomi yang am-bruk itu. Kebahagiaan awal di kedua sisi Tembok Berlin meredup tatkala kemudian terlihat bahwa proses pentransformasian negara-negara di belahan Timur dan Tengah Eropa ke dalam ekonomi pasar modern adalah kompleks dan makan biaya besar. Tambahan lagi, tuntutan atas transformasi berlangsung bersamaan dengan menurun-nya ekonomi Barat. Reformasi dalam skala sebesar itu belum pernah sebelumnya dicoba; risiko kegagalan secara politik sangat membayang di depan mata. Dengan demikian, pemerintah-pemerintah Barat membutuhkan sebuah paket berisikan ide-ide yang pernah dicoba.

Mereka menemukan apa yang mereka butuhkan dalam pengalaman kebijakan-kebijakan stabilisasi dan penyesuaian struktural *(structural adjustment policy)* di Dunia Ke Tiga semasa 1980-an. Rangkaian kebijakan tersebut dikembangkan untuk menangani dua bentuk kekacauan ekonomi, yang seringkali dikaitkan: utang berkelanjutan; serta penurunan ekonomi yang tajam. Masalah utang terutama berlangsung akut di Amerika Latin sesudah 1982. Persoalan penurunan ekonomi secara tajam muncul terutama di Afrika Sub-

Sahara.[1] Kedua jenis peristiwa tersebut diiringi oleh serangkaian efek, dengan yang paling sering di antaranya adalah: hiper-inflasi; defisit neraca pembayaran yang kronis; krisis nilai mata uang; pertumbuhan pesat lapangan kerja di sektor publik relatif terhadap pemasukan pajak; korupsi dan pengikisan administrasi publik; peningkatan dalam regulasi negara atas ekonomi; penurunan relatif dalam kekompetitifan internasional.

Rangkaian krisis ini dianggap sulit diselesaikan karena diduga bahwa pemerintah-pemerintah kurang memiliki kewenangan politik ataupun kemauan politik, serta juga sumberdaya ekonomi, untuk mengambil langkah-langkah radikal dan tak populer yang sebenarnya disyaratkan. Untuk mengatasi kesulitan ini, negara-negara pemberi dana OECD berkeras bahwa pemerintah-pemerintah dari negara-negara yang tercekik utang ataupun mengalami penurunan harus menjalani berbagai reformasi yang dirancang IMF dan Bank Dunia.[2] Aksi langsung diambil untuk menekan inflasi, menstabilkan nilai mata uang, dan mengurangi defisit neraca pembayaran (stabilisasi). Pada tahap kedua, langkah-langkah diambil untuk mencapai kelangsungan hidup ekonomi jangka-panjang, yang didasarkan pada pengembangan pasar swasta dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi (penyesuaian struktural). Secara khas, penyesuaian tersebut mencakup penyusutan sektor publik, swastanisasi perusahaan-perusahaan milik negara, pengurangan regulasi perusahaan-perusahaan asing dan lokal, pemberhentian subsidi konsumen

---

1. Sebagian besar negara-negara termiskin berada di Afrika Sub-Sahara (*). Negara-negara paling kurang berkembang (LDC, Least Developed Countries) adalah: Afganistan, Bangladesh, Benin*, Bhutan, Bostwana*, Burkina Faso*, Burundi*, Kamboja, Cape Verde*, Republik Afrika Tengah*, Chad*, Djibouti*, Equatorial Guinea*, Ethiopia*, Gambia*, Guinea*, Guinea Bissau*, Haiti, Kiribati, Laos, Lesotho*, Liberia*, Madagaskar*, Malawi*, Maldives, Mali*, Mauritania*, Mozambik*, Myanmar, Nepal, Niger*, Rwanda*, Sao Tome & Principe*, Samoa, Sierra Leone*, Kepulauan Solomon, Somalia*, Sudan*, Togo*, Tuvalu, Uganda*, Tanzania*, Vanuatu, Yaman, Zaire*, Zambia*.
2. Bantuan dari Organisation for Economic Development and Co-operation (OECD) dikelola melalui Komite Bantuan Pembangunan. Anggota-anggotanya adalah: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Finlandia, Prancis, Jerman, Irlandia, Italia, Jepang, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Portugal, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris, Amerika Serikat dan Komisi Eropa. bank Dunia dan IMF (International Monetary Fund) didirikan seusai Perang Dunia II di bawah Persetujuan Bretton Woods. Hampir semua pemerintah di dunia tergabung dalam lembaga ini, namun mayoritas suara di Dewan mereka dipegang oleh negara donor terbesar — yang lain adalah pemerintah-pemerintah OECD.

(termasuk subsidi pada kebutuhan pangan dan pokok) serta mempromosikan produksi barang-barang untuk diekspor.

Program-program penyesuaian struktural pertama diterapkan secara keras. Itu mengakibatkan penurunan tajam penghasilan nasional, peningkatan besar-besaran dalam angka pengangguran, melumpuhnya pelayanan publik, serta menghantam kelompok-kelompok masyarakat rentan. Dihadapkan dengan bukti ini, sejak 1988 Bank Dunia merekomendasikan bahwa perlu ada dana yang cukup digunakan untuk mempertahankan berbagai pelayanan publik yang esensial bagi pembangunan jangka panjang (terutama pendidikan dan kesehatan) serta untuk melindungi kelompok-kelompok rentan dari penderitaan berkelanjutan.

Itulah model reformasi ekonomi yang disajikan pada ekonomi Eropa Timur sesudah 1989. Orang dapat menilai bahwa pendekatan "pemerintahan baik" (atau "Konsensus Washington") menggabungkan paket reformasi ekonomi yang dicoba di Dunia Ketiga dengan gagasan- gagasan politik yang dipromosikan di Eropa Timur semasa Perang dingin. Banyak pihak di Dunia Ketiga mengatakan bahwa ortodoksi baru tersebut adalah sekadar upaya mendandani reformasi ekonomi brutal yang diterapkan di Afrika dan Amerika Latin semasa awal 1980-an dalam retorika politik dari kemenangan pasca Perang Dingin.

Kekuatan

Betapapun, penilaian terakhir itu terlalu meremehkan kebijakan tersebut. Dalam banyak hal, pendekatan ini **memang** baru dan secara intelektual memang persuasif. Pertama-tama, pengadopsiannya menandakan sirnanya neoliberalisme praktis di semua negara di luar Eropa Timur. Ortodoksi baru itu melanjutkan penekanan terhadap produksi ekonomi melalui pasar kompetitif swasta. Namun itu juga mengakui bahwa pasar mengandung keterbatasan - bahwa itu tak selamanya bermanfaat bagi sejumlah hal yang esensial bagi kemajuan ekonomi. Kedua, pemerintah tak lagi dipandang sebagai konsumen sumberdaya publik yang tak bertanggungjawab, yang penyusutannya dalam hal besaran maupun fungsi penting secara prinsipil. Sebaliknya, pemerintah sekali lagi menempati posisi sentral bagi pembangunan ekonomi - sebagai manajer, perencana, serta penyedia empat jasa yang fundamental bagi kemakmuran jangka panjang: pendidikan publik, kesehatan publik, infrastruktur ekonomi,

serta penegakan hukum. Terakhir, pendekatan PNB mempromosikan faktor-faktor politik tertentu, terutama demokrasi, aturan berdasarkan hukum *(rule of law),* serta hak-hak asasi, di atas dasar bahwa pasar dan pemerintah hanya dapat berfungsi efisien bila mereka diwajibkan bertanggungjawab pada para pemberi suara dan konsumen - yakni publik. "Masyarakat sipil" merupakan mitra ketiga dalam PNB karena teorinya beranggapan bahwa ekonomi inovatif dan pemerintah efektif bergantung pada adanya para pemberi suara yang cakap dan cukup punya informasi sehingga dapat melakukan penilaian dan mengambil pilihan. Ini sebabnya pendidikan memperoleh arti sedemikian penting. Dipercaya bahwa keahlian dan pendidikan para pemberi suara menentukan mutu ekonomi pasar dan mutu demokrasi modern baik di negara-negara industri maupun di negara-negara berkembang.

Pendekatan baru itu berkekuatan karena pemerintah dapat menerapkannya dengan kekonsitenan merata pada reformasi politik dan ekonomi, dan untuk menangani persoalan-persoalan kebijakan di Timur, Selatan, dan Utara. Kendati pun dapat dikatakan bahwa pendekatan itu tak diterapkan dalam langkah-langkah seragam di Eropa Timur, Sub-Sahara Afrika dan negara-negara industri, bahasa politiknya tetap sangat serupa - bahasa disiplin fiskal, pasar bebas dan pilihan konsumen.

Tambahan lagi, itu dapat diterapkan pada hubungan internasional. Bank Dunia memiliki komitmen sama besarnya pada perdagangan bebas dengan pada pasar nasional kompetitif. Pendekatan itu juga memandang bahwa pertumbuhan dalam efisiensi ekonomi yang dikombinasikan dengan pertumbuhan perdagangan internasional merupakan jalan terbaik ke arah kemakmuran ekonomi baik pada negara industri maupun negara miskin. Kendati pun terdapat penekanan jauh lebih rendah pada "demokrasi" organisasi-organisasi internasional, Bank Dunia juga tampak konsisten dalam mendukung hubungan internasional yang teratur dan transparan dalam cara yang sama dengan dukungannya pada "aturan berasarkan hukum" *(rule of law)* di dalam negara-negara.

Terakhir, pendekatan ini mengintegrasikan apa yang oleh neoliberalisme didekonstruksikan. Teorinya mengatakan (paling tidak mengimplikasikan) bahwa fungsi dan tanggungjawab produsen (ekonomi), politisi dan pejabat (pemerintah), dan warga independen (masyarakat sipil) terkait secara erat. Bila pemikiran neo-liberal berupaya untuk menyingkirkan pemerintah dari rentang aktivitsa

ekonomi, dan cenderung mengingkari arti penting "faktor-faktor sosial",[3] pendekatan baru ini bukan saja memandang dimensi sosial, politik dan ekonomi sebagai bagian-bagian dari satu kesatuan, namun juga jauh lebih tertarik untuk melihat bagaimana dimensi-dimensi tersebut dapat secara positif bekerjasama dan saling melengkapi ketimbang membandingkan arti penting relatif masing-masing dimensi. Dalam hal pendekatannya yang organik dan non-mekanis, ortodoksi baru ini secara inheren lebih toleran, lebih manusiawi dan lebih canggih ketimbang pendahulu neo-liberalnya.

Aspek Pasarnya (Market Heart)

Bagaimanapun, model tersebut tetap dapat dipandang sebagai model berbasiskan-pasar (market driven), yang dikawinkan dengan prinsip efisiensi melalui kompetisi dari kaum neo-liberal. Model itu dipimpin-oleh-konsumen. Model ini menganggap konsumen dan pemberi suara harus berdaulat - bahwa pemerintah harus jatuh dan bangun melalui penilaian masyarakat mengenai kinerja mereka (demokrasi) dan bahwa hidup-mati perusahaan dan ekonomi harus ditentukan oleh kompetisi pasar. Bahkan kebudayaan sendiri harus membuktikan diri dalam pasar-bebas ide.

Anggapan bahwa arah politik dan ekonomi harus ditentukan oleh sejumlah pilihan individual agregat memiliki berbagai implikasi di banyak tingkat dan merupakan faktor dalam sejumlah kecenderungan yang terlihat dalam ekonomi industrial. Sebagai contoh, cara dimana penyajian informasi menjadi lebih penting daripada substansi merupakan konsekuensi politik dari kenyataan bahwa konsumen dan pemberi suara terutama dipengaruhi oleh informasi yang mereka peroleh mengenai produk atau kebijakan yang mereka pilih. Tanggung-jawab utama bagi keputusan yang diambil cenderung melemah karena keputusan diambil untuk merefleksikan preferensi sejumlah individu yang cenderung untuk mempertimbangkan hanya kepentingan mereka sendiri. Kepemimpinan politik dilepaskan dari pertimbangan-pertimbangan moral dan etik ke derajat di mana para pemimpin politik dapat secara mudah menyajikan diri sebagai pelayan preferensi publik. Pendekatan ini cenderung untuk menekankan "fakta-fakta yang dapat dihitung" dalam menilai kinerja dan relatif

---

3. Sebuah sikap yang disimbolkan oleh pidato terkenal Margaret Thatcher yang membantah eksistensi "masyarakat".

tak tertarik dengan nilai-nilai yang kurang terlihat.

Setelah mewujudkan prinsip-prinsip PNB dalam kebijakan-kebijakan mereka, pemerintah-pemerintah OECD sekarang berupaya untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip tersebut dengan mendorong pengadopsiannya di segenap penjuru dunia. Ini merupakan proses kontroversial. Dalam domain kebijakan ekonomi, Program Penyesuaian Struktural secara tajam ditentang banyak pemerintah karena merendahkan kedaulatan nasional, terlebih lagi oleh LSM-LSM yang percaya bahwa pendekatan itu tidak secara memadai dirancang. Pemerintah-pemerintah OECD juga telah menempatkan penekanan cukup besar pada mekanisme pertanggungjawaban *(accountability)*: lebih banyak evaluasi, laporan keuangan, audit sosial dan lingkungan dan sebagainya. Pemerintah-pemerintah negara-negara miskin diresahkan oleh tuntutan negara-negara donor agar tercipta efisiensi lebih besar, karena tambahan tekanan pada penggunaan sumberdaya yang dikenakan - dan juga karena pendekatan tersebut memang menghambat korupsi serta mengidentifikasi praktek-praktek buruk. Penekanan terhadap kondisi-kondisi yang mengiringi bantuan memicu kontroversi tertentu. Pemerintah-pemerintah OECD telah menegaskan bahwa alokasi bantuan mereka akan dipengaruhi oleh derajat sejauh mana pemerintah penerima bantuan menghargai prinsip-prinsip demokrasi dan hak-hak asasi. Banyak pemerintah penerima bantuan bersikap kritis terhadap kecenderungan ini, karena itu dapat digunakan untuk menjustifikasikan penurunan tingkat bantuan - dan juga karena itu mengancam kepentingan rezim-rezim otoriter,[4] sementara LSM-LSM yang mendukung hak-hak asasi manusia tetap menunjukkan keprihatinan mendalam bahwa sanksi-sanksi bantuan mengarah pada manipulasi politik — dan mungkin merugikan kaum miskin. Isu kondisionalitas bantuan akan dikaji di bagian terakhir makalah ini.

Komentar

Pasar

"Determinan paling krusial (dari pembangunan) tampaknya adalah investasi dalam sumberdaya manusia dan fisik, bersama-sama dengan penguatan kompetisi pasar ... Negara ha-

4. Adalah kekhawatiran ini yang memungkinkan sejumlah pemerintah otoriter menentang prinsip hak-hak asasi manusia universal sebelum konferensi hak-hak asasi manusia PBB 1993 di Wina.

rus berupaya keras untuk menciptakan lingkungan yang bersahabat-dengan-pasar, di mana pemerintah membiarkan pasar berfungsi dengan baik, seraya melakukan intervensi secara efisien saat pasar terbukti tak berjalan sebagaimana mestinya ..."

(Vinod Thomas, pimpinan tim yang menulis Laporan Pembangunan Bank Dunia 1991, dalam *Finance & Development,* September 1991, hal. 6)

Secara sederhana, tugas ekonomi pasar adalah memproduksi dan mendistribusikan kekayaan. Kekayaan diproduksi dengan menjual barang dan jasa yang ingin dibeli orang. Itu didistribusikan oleh mereka yang dikaryakan. Ortodoksi baru beranggapan bahwa ekonomi pasar, yang didasarkan pada kompetisi antarpara produsen yang dimiliki swasta, secara menentramkan merupakan cara paling efisien untuk meningkatkan kekayaan dalam masyarakat. Ini karena produsen-produsen yang tidak efisien akan gagal dan dengan segera diganti; dan karena disiplin kompetisi memaksa produsen untuk : (a) memproduksi apa yang diinginkan konsumen dan (b) melakukannya dengan cepat dan murah. Sebaliknya, produsen swasta ataupun yang didukung negara secara konsisten tidak efisien bila mereka diproteksi dari kompetisi (misalnya, monopoli). Dalam jangka panjang, mereka cenderung menghasilkan barang-barang bermutu rendah dengan harga yang secara kurang fleksibel lebih mahal.

Penciptaan lingkungan kompetitif mensyaratkan sejumlah kondisi. Sebagai contoh, adalah sangat jelas bahwa harus tersedia cukup banyak perusahaan aktif yang memiliki akses keuangan, buruh, serta sumberdaya lainnya. Adalah sama jelasnya bahwa kondisi ini tak selamanya terpenuhi - di negara-negara miskin, misalnya, atau di komunitas-komunitas miskin di dalam ekonomi nasional.

Persyaratan lain adalah bahwa perusahaan-perusahaan tidak boleh menikmati bentuk-bentuk proteksi negara (keringanan pajak, akses istimewa pada modal, pasar terjamin dan sebagainya) yang dapat mengurangi efisiensi mereka ataupun mengurangi kemampuan untuk bersaing dengan perusahaan lain. Berdasarkan alasan ini proses reformasi di negara-negara berkembang yang terlilit utang ataupun yang sangat miskin dan di negara-negara eks-komunis di Eropa Timur kemudian didominasi oleh swastanisasi - pengalihan asset-asset yang dikuasai secara publik dan fasilitas produksi pada pe-

milikan dan manajemen swasta. Di sejumlah kasus (seperti di Polandia) pengalihan ini telah dilakukan secara cepat - pendekatan "*big bang*". Dalam sejumlah kasus lain, pengalihan dilaksanakan secara bertahap. Seberapa cepat swastanisasi harus dilakukan, serta seberapa banyak upaya harus dilakukan untuk menstabilkan ekonomi sebelumnya, merupakan objek dari perdebatan kompleks dan terperinci antarahli ekonomi; namun tujuannya sendiri jarang dipertanyakan.

Pasar juga membutuhkan buruh - dalam jumlah memadai dan dengan keahlian memadai bagi pencanggihan ekonomi bersangkutan. Peningkatan keahlian di seluruh ekonomi, sebagaimana harus dilakukan negara-negara berkembang, merupakan tugas yang besar dan kompleks. Itu juga yang menyibukkan ekonomi-ekonomi industrial, termasuk Amerika Serikat dan Inggris, yang telah gagal menanam investasi pada warga mereka pada tingkat yang sejalan dengan laju perubahan teknologi.

Sistem peradilan yang dapat diandalkan merupakan persyaratan penting lainnya. Lembaga-lembaga pengaturan dibutuhkan untuk menghakimi secara adil, saat terjadi perselisihan yang berkaitan dengan kompetisi bebas di dalam pasar, antarperusahaan, dan antara perusahaan dan negara. Inilah makna pertama di mana "aturan berdasarkan hukum" *(rule of law)* adalah penting bagi bisnis dan penciptaan ekonomi pasar. Itu akan menyediakan cara untuk menyelesaikan konflik yang didasarkan pada aturan-aturan baku dan independen dari negara dan perusahaan dan individu yang terlibat.[5]

Sebagai tambahan pada lingkungan politik dan hukum yang teratur serta angkatan kerja yang cakap secara memadai, pasar membutuhkan uang. Kebutuhan akan modal, sebagaimana kebutuhan akan keahlian, melipatganda sejalan dengan kecanggihan teknik. Ini adalah pertanyaan besar, yang tak mungkin didalami di sini. Cukup

---

5. Negara-negara Komunis umumnya diifentifikasikan oleh dukungan mereka pada pemilikan publik (negara) terhadap alat produksi. Sikap mereka yang berbeda pada hukum juga merupakan karakteristik yang menentukan. Serupa dengan pemerintah-pemerintah otoriter (namun untuk alasan berbeda), kebanyakan pemerintah komunis tidak memisahkan kewenangan peradilan dengan kewenangan politik dan sebagai akibatnya tak terdapat sistem efektif untuk melakukan banding atas keputusan pemerintah dalam maalah-masalah komersial dan personal. Ketiadaan "aturan hukum" (sebagaimana didefinisikan) memiliki efek mendasar pada kehidupan sosial, ekonomi dan politik, yang mungkin sama pentingnya dengan efek pemilikan negara atas sumberdaya ekonomi.

untuk mengatakan bahwa uang didistribusikan di ekonomi dunia secara lebih tak seimbang lagi ketimbang keahlian.[6] Derajat ketidakmerataan yang tajam ini - yang terus meningkat sepanjang waktu - menantang asumsi paling mendasar dari ortodoksi baru: yakni bahwa pasar swasta menawarkan jalan terbaik dan satu-satunya menuju pembangunan jangka-panjang. Bagaimana masyarakat yang tak memi liki keahlian, lembaga dan sumberdaya keuangan dapat menciptakan ekonomi pasar yang seharusnya menghasilkan bentuk-bentuk kekayaan ini, tatkala mereka harus berkompetisi dengan pasar-pasar yang yang lebih diberkahi? Kita akan kembali pada pertanyaan ini nanti.

Apa yang secara baik dilakukan pasar? Membuat dan menjual barang dan jasa. Apa yang tidak baik dilakukan pasar? Jawaban singkatnya adalah: semua hal yang seharusnya dilakukan Pemerintah.

Pemerintah

"Dinyatakan secara sederhana, Pemerintah perlu mengurangi keterlibatannya dalam wilayah-wilayah dimana pasar bekerja, atau dapat dijadikan bekerja, dengan cukup baik. Pemerintah perlu membiarkan kompetisi domestik dan internasional merebak. Pada saat sama, pemerintah perlu lebih banyak berbuat di wilayah-wilayah di mana pasar tak dapat diandalkan. Di atas segalanya, ini berarti menanamkan investasi pada manusia, membangun infrastruktur sosial dan fisik, serta melindungi lingkungan. Itu juga mensyaratkan penguatan lembaga-lembaga politik dan ekonomi serta kebijakan yang lebih efisien bagi redistribusi dan pertumbuhan penghasilan."

---

6. Sebagian besar investasi swasta di dunia ($ 132 milyar pada 1989) mengalir antara Amerika Utara, Eropa Barat dan Asia Timur (termasuk Jepang). Negara-negara berkembang (yang mewakili 80% dari penduduk dunia) menarik hanya 13% dari investasi langsung global pada 1989 (dibandingkan 24% pada 1980). Inipun terdistribusi secara tak merata. Sekitar duapertiga mengalir ke Asia Timur (terutama Cina, Malaysia dan Muangthai) serta Amerika Latin (Brazil, Argentina, Meksiko dan Kolombia). Afrika sub-Sahara (sepersepuluh dari penduduk dunia) menarik hanya 1,1%; dan kebanyakan dari ini, pada gilirannya, mengalir hanya ke sedikit negara (seperti Nigeria, Pantai Gading, Zimbabwe, Kamerun). Angka Bank Dunia, dikutip di *Finance & Development,* Maret 1992. (Catatan: Afrika Selatan tidak disertakan; sejumlah negara Asia — Singapura, Hong Kong — didaftar sebagai negara maju; Taiwan diintegrasikan dengan Cina).

(Mr Vinod Thomas, editor pada World Bank *Development Report* (1991) dalam *Finance and Development*, September 1991, hal. 8)

"Sejalan dengan disadarinya arti penting keterbukaan dan kompetisi, tumbuh dugaan bahwa kedua hal tersebut sebenarnya bukan jawaban utama. Investasi pada manusia, bila dilakukan secara benar, merupakan landasan paling kokoh bagi pembangunan yang kekal. Dan peran ekonomi dari pemerintah yang pantas adalah lebih daripada sekadar mengambilalih pasar pada saat itu gagal bekerja dengan baik. Dengan menetapkan dan melindungi hak milik, menyediakan sistem pangaturan, pengadilan dan hukum yang efektif, memperbaiki efisiensi pelayanan warga, dan mungkin lingkungan, negara merupakan inti sesungguhnya dari pembangunan".
(World Bank Development Report)

Ekonomi pasar menghasilkan kekayaan yang menyediakan basis pajak di atas mana pemerintah bergantung pada pemasukannya. Pemerintah membelanjakan penghasilannya pada serangkaian aktivitas adminstratif, ekonomi dan sosial yang vital bagi ekonomi: di sinilah terletak lingkaran kemajuan *(virtuous)* pertama. Rentang aktivitas tersebut mencakup:

a. Kebijakan ekonomi-makro: aplikasi kebijakan fiskal dan lainnya yang memungkinkan ekonomi berfungsi dan tetap kompetitif;
b. Penyediaan pendidikan dan latihan, serta juga pelayanan kesehatan, untuk menjamin bahwa ekonomi memiliki akses pada angkatan kerja yang berkemampuan dan berkeahlian;
c. Infrastruktur: menyediakan dan memelihara sarana komunikasi serta bentuk-bentuk infrastruktur modal lainnya yang tanpanya ekonomi tak mungkin berproduksi atau berdagang secara efisien;
d. Administrasi efisien: mempertahankan pelayanan warga berkualitas-tinggi;
e. Aturan berdasarkan hukum: menjamin bahwa perselisihan ditangani secara efisien, dan bahwa hukum (instrumen yang memelihara sebuah lingkungan kompetitif) diselenggarakan tanpa bias ke arah negara atau kepada kepentingan-kepentingan swasta besar;

f. Penyediaan kesejahteraan; dan
g. Proteksi lingkungan.

Pengelolaan Pasar

Daftar ini memperjelas berapa besar kebijakan menganggap pasar harus dikelola. Intervensi pemerintah dalam ekonomi dianggap sebagai keniscayaan dalam lima wilayah esensial (a, b, c, d, e):

- kebijakan ekonomi keseluruhan - karena pasar tak selalu mempromosikan penggunaan jangka-panjang sumber daya secara efisien dan cenderung untuk menyimpang menjauhi kompetisi penuh;
- investasi jangka-panjang pada sumber-daya manusia untuk memastikan bahwa penduduk terdidik secara baik dan memadai;
- investasi jangka-panjang dalam fasilitas-fasilitas esensial (jalan, telekomunikasi, dan sebagainya) yang, seperti pendidikan dan kesehatan, tak dipandang perusahaan swasta sebagai cukup menguntungkan;
- kesejahteraan; dan
- perlindungan lingkungan.

Dalam prakteknya, pendekatan PNB mengakui bahwa pasar tidak efisien tatkala tiba pada investasi jangka panjang dan tatkala terdapat tingkat kembalian modal yang rendah (atau diragukan) (b, c, d, g).

Dari sudut lain, *point* ini memperagakan hubungan sangat kuat yang diasumsikan hadir antara pemasukan, pemerintah yang kuat dan kinerja ekonomi. Sebagian besar hal di atas mengimplikasikan pengeluaran yang sangat besar dan berkelanjutan (yang merupakan alasan utama mengapa itu tidak dilaksanakan para wiraswastawan swasta). Pendidikan, kesehatan, infrastuktur dan perlindungan lingkungan menuntut biaya termahal yang harus diambil masyarakat modern atau yang sedang memodernkan diri. Ini merupakan langkah tanggungjawab ekonomi yang diharapkan diemban pemerintah. Negara tak hanya mengelola ekonomi, namun intervensinya pun menempati posisi sentral bagi pembangunan ekonomi jangka panjang.

Diteorikan pula bahwa sebuah masyarakat yang telah memiliki ekonomi kuat dan karena itu memiliki basis pemasukan yang kuat sangat mungkin menunjukkan kinerja yang lebih baik lagi dalam jangka panjang karena mereka berkemampuan untuk mendukung pegawai negeri yang sangat terlatih dan efisien (a, d, e); dan juga dapat mendidik penduduknya dalam standard yang tinggi, dan dengan

demikian mengeruk keuntungan ekonomi jangka panjang. Sebaliknya, negara dengan basis pemasukan yang lemah kemungkinan besar akan memiliki kebijakan yang juga lebih lemah, lembaga-lembaga lebih lemah, pegawai negeri yang terdorong ke arah inefisiensi dan bahkan korupsi, pendidikan dan sistem kesejahteraan yang buruk, dan mungkin pula infrastruktur yang tak memadai. Tambahan lagi, rangkaian karakteristik ini saling memperkuat. Sangat sulit untuk menanganinya satu demi satu. Di sini lagi, pelajaran bagi ekonomi yang lemah tampak suram.

Aturan Berdasarkan Hukum (Rule of Law)

Hubungan antara bisnis dan hak jarang didiskusikan. Hak-hak asasi manusia kerapkali dipandang, tentu oleh LSM, dalam dimensinya sebagai imperatif moral universal. Diskusi ini, mengenai hak-hak absolut individu dan komunitas terhadap proteksi dari kesewenangan negara, berkaitan dengan proses politik patologis. Peran pengaturan dari hak-hak yang "normal", sebagaimana diimplementasikan di bawah *rule of law*, kurang banyak dibicarakan, kendati perannya jauh lebih besar.[7] Hak, "praktek demokratis", dan hukum menyediakan aturan moral dan kode yang meregulasi setiap lapisan masyarakat.

Dari sudut ini, aturan berdasarkan hukum *(rule of law)* (termasuk proteksi beragam hak) vital bagi bisnis modern. Kontrak melandasi aktivitas komersial; perusahaan menggunakan hukum untuk menuntaskan perselisihan pemilikan, komersial dan tanah, dan untuk menangani persoalan-persoalan personal, dan sebagainya. Sejumlah faktor yang didaftar di atas secara spesifik mendukung proteksi hak-hak sipil dan politik (b, e). Faktor-faktor lain mempengaruhinya secara tidak langsung dengan mengurangi bentuk-bentuk kesewenangan, termasuk korupsi administratif dan politik (d, e) serta praktek bisnis korup (misalnya perdagangan bawah-tangan, kartel, dan sebagainya) (a, d, e).

Pendekatan PNB dengan demikian memandang bahwa persyaratan pasar - kondisi-kondisi yang dibutuhkan untuk mempertahankan kompetisi yang adil - mendukung dan memperkuat pemerintah yang adil dan bertanggungjawab*(accountable)*. Atau, dengan kata

---

7. Walau lihat *Governance and Development,* World Bank 1992, yang memaparkan hubungan antara hukum dan pembangunan ekonomi.

lain, pendekatan itu menganggap bahwa aktivitas bisnis berfungsi kurang efektif saat hukum tidak nampak dan hak-hak asasi manusia tidak dihargai. Untuk melakukan keputusan investasi, perusahaan membutuhkan kebijakan transparan yang dapat diperkirakan dari pemerintah. Mereka membutuhkan sistem hukum yang baik. Mereka menginginkan pelayanan efisien yang cekatan dari pejabat pemerintah. Mereka membutuhkan komunikasi yang baik, jaringan transportasi yang cepat dan pelayanan baik (termasuk pendidikan dan kesehatan). Di atas segalanya, mereka membutuhkan akses pada informasi, kebebasan bergerak, serta jaminan akan kebebasan personal. Semua tuntutan ini cenderung mendukung lingkungan politik yang menghormati hak-hak politik.

Pernyataan tersebut tentu membutuhkan persyaratan penjelas. Walau bila tersedia bersama-sama, atribut-atribut negara yang tercatat di atas cenderung untuk mempromosikan hak-hak politik, tidak secara otomatis demikian halnya bila itu berdiri sendiri-sendiri. Sejumlah kebutuhan sistem pasar dapat dipenuhi sistem otoriter (a, c, d) atau dapat dicapai tanpa penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia (c, d). Sejumlah negara berkembang yang paling berhasil tetaplah otoriter semasa periode-periode krusial pertumbuhan. Bahkan sekarang, Empat Macan Asia (Korea Selatan, Taiwan, Singapura, Hong Kong) tidak memiliki semua atribut demokrasi modern.[8]

Namun demikian tesis PNB menyoroti kenyataan bahwa terdapat ketumpangtindihan antara kepentingan bisnis dan hak-hak asasi manusia. Di sini pun, koneksi ekonomi tak dapat ditinggal kan. Interaksi segitiga serupa antara warga, pasar dan negara akan juga ditemukan dalam diskusi tentang masyarakat sipil.

Masyarakat Sipil

"Kita telah memperoleh pelajaran penting selama dua dekade terakhir: rezim otoriter bukanlah sebuah keniscayaan untuk menciptakan pertumbuhan. Pertumbuhan, secara rata-rata,

---

8. Taiwan adalah yang paling mendekati persyaratan ini, setelah memperkenalkan pemilihan umum demokratis pada 1992. Singapura tak memiliki kebebasan pers. Korea Selatan mempertahankan sejumlah ciri negara dalam keadaan darurat. Hong Kong tak memiliki dewan perwakilan yang sepenuhnya dipilih. Namun demikian, semua negara ini menjalankan administrasi yang rapih dan mekanisme perencanaan yang canggih, dan semua melakukan investasi pada pendidikan, kesehatan dan pembangunan infrastruktur. Semua juga mampu (untuk alasan yang berbeda-beda) untuk menarik modal internasional.

berlangsung pada tingkat kecepatan yang sama antara rezim demokratis dan non- demokratis. Kita juga mengetahui dua hal lain. Sejak Perang Dunia II, tak pernah berlangsung perang antara dua negara demokartis, dan dalam 50 tahun terakhir, seperti ditunjukkan Amartya Sen (...), tak pernah terjadi kelaparan di sebuah negara dengan kebebasan pers ..."

(Lawrence H. Summers, menulis sebagai Chief Economist pada World Bank, dalam *Finance & Development,* September 1991, hal. 5)

Gagasan bahwa perilaku pemerintah dan perilaku ekonomi harus secara luas dipertanggungjawabkan merupakan landasan pendekatan PNB. Secara formal, ekonomi bertanggungjawab pada pemerintah dan pada hukum - kendati pun secara tidak langsung keberhasilan bisnis merupakan objek dari penilaian konsumen. Pemerintah secara langsung bertanggungjawab pada publik - secara periodik namun langsung pada saat pemilihan umum, dan secara lebih reguler namun tidak langsung melalui bentuk-bentuk pertanggungjawaban pada publik lainnya (seperti institusi parlementer, pers, badan-badan sukarela, dan sebagainya). Para politisi dan pejabat pemerintah juga menjadi objek hukum.

Tanpa pertanggungjawaban pada publik, ortodoksi resmi menganggap bahwa lembaga-lembaga politik dan ekonomi akan menjadi korup - sehingga mengurangi efisiensi mereka dan juga gagal memisahkan fungsi pemerintah dan fungsi pasar. Kondisi ekonomi sebuah negara beserta kehidupan politiknya diasumsikan bergantung pada akhirnya pada seberapa baik publik ("masyarakat sipil") terorganisasi dan terwakili dalam banyak asosiasi.

Dua bentuk kendali publik menempati arti penting khusus dalam pembicaraan mengenai PNB : demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Terhadap kedua ini harus ditambahkan gagasan mengenai aturan berdasarkan hukum, yang terwakili dalam lembaga peradilan, karena hal tersebut memungkinkan prinsip-prinsip demokrasi dan hak-hak asasi manusia berakar dan diterapkan.

Dapat dikatakan prinsip-prinsip demokrasi terhitung sebagai prinsip-prinsip hak-hak asasi manusia. Isu-isu mengenai pemerintah demokratis dengan demikian dapat diperlakukan sebagai bagian

---

9. Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia dan Konvensi Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik.

dari isu-isu hak-hak asasi manusia.[9] Namun, dalam prakteknya, pernyataan-pernyataan resmi mengacu pada demokrasi tatkala itu berkaitan secara spesifik dengan struktur politik dan dengan kendala institusional terhadap kekuasaan Negara. "Hak-hak Asasi Manusia" umumnya lebih digunakan untuk mengacu pada bentuk-bentuk perlindungan dari kesewenangan terhadap individu (atau institusi-institusi individual) oleh negara.

Prinsip Universalitas

Baik prinsip-prinsip demokratis dan hak-hak asasi manusia dipercaya sebagai bersifat universal. Prinsip-prinsip itu mengandaikan kesetaraan: suara atau opini setiap individu (yang berhak) memiliki bobot sama, sebagaimana juga hukum hak-hak asasi manusia mengandaikan bahwa setiap individu memiliki hak dasar yang sama dalam masyarakat.

Bahkan adalah lebih akurat untuk mengatakan bahwa prinsip-prinsip demokratis dan hak-hak asasi manusia mengandaikan kesetaraan di hadapan hukum, karena jelas dari pengalaman diketahui bahwa sejumlah pihak berkemampuan lebih besar dari pihak lainnya untuk mempengaruhi keputusan-keputusan politik atau mempertahankan hak-hak mereka. Dalam hal kapasitas individual, paling tidak terdapat tiga kutub ketidaksetaraan: antara yang pandai membaca dan yang buta-huruf; antara kaya dan miskin; serta antara mereka yang memiliki dan tidak memiliki koneksi personal.[10] Bahkan tatkala korupsi tidak merupakan faktor utama, pengetahuan dan kecakapan untuk memanfaatkannya memberi kuasa pengaruh yang tak dapat dimiliki kaum yang tak acuh dan tak memiliki keahlian.

Hukum adalah instrumen untuk membatasi korupsi dan ekses,

---

10. Argumen ini harus dipisahkan dari isu diskriminasi. Adalah tentu saja bahwa mereka yang miskin, buta huruf dan tak berkoneksi menjadi begitu mungkin karena mereka mengalami diskriminasi - sebagai contoh, karena mereka wanita atau berkulit hitam. Namun kedua itu tak harus dikacaukan. Diskriminasi tak berkaitan dengan kapasitas. Sementara kebutahurufan atau kemiskinan adalah kondisi-kondisi objektif yang dapat diperbaiki melalui aksi para penderita atau oleh kebijakan sosial yang dirancang untuk melengkapi mereka dengan informasi, diskriminasi berdasarkan ras atau gender atau agama merefleksikan sikap yang bersifat eksternal pada orang yang mengalami diskriminasi tersebut. Diskriminasi mensyaratkan aksi untuk mereformasi pihak yang bersikap diskriminatif; kebutahurufan mensyaratkan aksi untuk meningkatkan kapasitas dan pengetahuan mereka yang buta huruf.

baik di politik dan hak-hak asasi manusia. Itu merupakan sarana yang ampuh: di banyak negara, lembaga kehakiman memiliki tanggungjawab eksplisit untuk menghukum negara bila hukum mensyaratkannya. Bagaimanapun, kita harus memperjelasnya. Penegakan hukum mensyaratkan bahwa dua pihak didengarkan dengan perhatian sama dan bahwa harus tersedia kasus yang sangat persuasif. Di sini pun, dalam prakteknya, kaum kaya, pandai membaca dan berkoneksi dapat memaksimalkan kekuatan argumen mereka. Hukum memang tidak secara positif melakukan diskriminasi terhadap mereka yang papa dan miskin-informasi; namun hukum juga tidak mengambil langkah untuk secara positif membantunya. Hukum memang menjanjikan sebuah arena bermain yang rata namun tak menawarkan jaminan bahwa tim-tim yang berlaga akan memiliki pengalaman atau kecakapan atau jumlah yang merata. Singkatnya, itu tidak berupaya untuk meratakan hak, melainkan menghambat penyalahgunaan.

Dengan demikian, harus dicatat bahwa proses demokratis dan penegakan hukum beroperasi dalam cara serupa dengan pasar. Di kedua kasus, peluang yang sama dan kompetisi sempurna menguntungkan kaum yang berpengalaman, kaya-informasi, pintar, banyak uang dan banyak koneksi. Mereka yang tak menguasai atribut-atribut ini cenderung terlempar. Ini merupakan kontradiksi mendasar di dalam gagasan-gagasan ideal yang diwakili demokrasi dan hak-hak asasi manusia - karena adalah sangat sulit untuk melihat bagaimana berbagai kesenjangan ini dapat secara sepenuhnya disingkirkan dalam dunia nyata.

Atribut Demokrasi

Demokrasi adalah hal yang kontroversial untuk didefinisikan[11]. Namun dua pendekatan, dengan konsekuensi berbeda, kerap digunakan. Yang pertama melihat pada sistem pemerintah dan hubungan an-

---

11. Sebagai contoh" .... penghargaan pada hak-hak asasi manusia, penghargaan pada hak-hak minoritas, kebebasan berbicara dan pers, dewan perwakilan yang independen, peradilan yang independen, distribusi adil atas kekayaan negara, pelayanan sosial, pendidikan buat semua, dan kewajiban pemerintah untuk memerintah secara konstitusional." (A. Oyowe, *The Courier* No. 28, Juli—Agustus 1991) * "Hak untuk tidak bersepakat dan tidak takut." (Jan Pronk, Menteri Pembangunan Belanda, dalam *The Guardian,* 18 Mei 1992). * "Pendekatan yang berdasarkan aturan untuk mengambil keputusan, dengan pusatnya adalah nilai inti penghargaan pada individu dan penegasan komunitas." *(Democracy, Development & Hope,* Christian Aid, 1992).

tara lembaga-lembaga - eksekutif, dewan perwakilan rakyat, peradilan, militer dan sebagainya. Secara kodrati, pendekatan ini cenderung preskriptif (pilihan salah satu bentuk kepresidenan cenderung untuk menentukan kekuasaan legislator, dan sebagainya). Pemerintah negara-negara donor telah secara eksplisit menyatakan bahwa mereka tak berniat untuk melakukan penilaian umum mengenai bentuk-bentuk institusi politik yang diambil negara penerima bantuan.

Pendekatan kedua cenderung untuk melihat pada atribut-atribut dan kualitas proses demokratis. Pendekatan ini tidak preskriptif mengenai bentuk institusi yang diambil namun lebih memilih membuat penilaian mengenai kualitas proses politik, keabsahan keputusan yang tercapai, dan integritas institusi yang ada. Pemerintah-pemerintah donor ada berupaya untuk mempromosikan sejumlah atribut tertentu dalam institusi-institusi politik negara penerima bantuan. Isu inilah yang menjadi pusat kontroversi mengenai kondisionalitas bantuan.

Atribut kuncinya adalah **pluralisme** - pandangan bahwa masyarakat disurutkan ke derajat di mana informasi, gagasan atau otoritas politik dimonopoli oleh satu sumber, dan diperkaya ke derajat di mana banyak cara pandang berbeda menyumbang bagi kebudayaan politik, ekonomi dan sosial masyarakat. Pluralisme dalam wilayah politik berkaitan dengan kompetisi dalam pasar ekonomi. Itu secara empiris konsisten dengan tingginya tingkat intelektual dan aktivitas kebudayaan; namun, dalam masyarakat di mana institusi politik dan lainnya tidaklah kuat (atau memiliki tingkat keabsahan rendah), sebuah lingkungan pluralis yang terlalu menggebu-gebu dapat melumpuhkan kehidupan politik.[12]

Pluralisme menempati posisi sentral dalam pendekatan PNB. Atribut kunci kedua adalah "pertanggungjawaban" *(accountability)*, yakni gagasan bahwa tindakan dan kinerja mereka yang memegang kekuasaan menjadi objek pemeriksaan oleh publik dan oleh institusi-institusi spesialis yang diberi mandat secara tidak langsung oleh publik. Konsep *accountability* secara erat berkait dengan gagasan "transparansi" dan dipandang sebagai vital bagi pemeliharaan efi-

---

12. Ini adalah salah satu alasan yang diberikan sejumlah pemerintah represif untuk menentang diperkenalkannya demokrasi multi-partai.

siensi. Transparansi penting bagi efisiensi ekonomi dan politik.[13]

Perubahan pemerintah melalui proses hukum merupakan hal lain: ini juga sejalan dengan konsep kompetisi politik. Jaminan bahwa terdapat lebih dari satu calon perebut kekuasaan memberikan pilihan bagi masyarakat dan mendorong rezim yang berkuasa untuk memerintah secara efisien.

Satu catatan penting perlu diberikan mengenai biaya demokrasi. Pemilihan umum periodik relatif tidak makan biaya besar; yang lebih mahal dalam demokrasi adalah pemeliharaan proses demokratis - jajaran institusi yang mengaudit aktivitas pemerintah, komite penyidikan, inspektorat, sistem peradilan dan sebagainya. Semua ini mahal dalam artian uang, namun lebih mahal lagi dalam hal tuntutan terhadap waktu dari mereka yang cakap.[14]

Hak-hak Asasi

Netralitas ideologis dari hak-hak asasi manusia merupakan kekuatan besar. Sebagaimana ditunjukkan catatan Amnesti Internasional, itu merupakan wilayah yang diklaim para pejuang dari berbagai aliran politik. Namun, sebagaimana telah dicatat, klaim bahwa hak-hak asasi manusia bersifat universal tidak berimplikasi bahwa semua orang mampu mengklaim proteksi sama di bawah hukum hak-hak asasi manusia. Itu akan sangat bergantung pada sejumlah hal seperti akses terhadap informasi dan sumberdaya, dan pada koneksi-koneksi personal (siapa yang Anda kenal di negara Anda, dan siapa di luar negeri yang Anda kenal). Bila Anda menjadi objek penangkapan politik, jelas lebih menguntungkan bila Anda adalah seorang jurnalis kota dengan akses pada facsimile ketimbang seorang petani miskin di daerah pedesaan tanpa komunikasi.

Sebagai tambahan, beragam hak-hak asasi menarik perhatian berbagai bagian masyarakat secara berbeda. Para majikan berkuasa akan menentang perundang-undangan sosial yang mengatur

---

13. Sebagai contoh, Bank Dunia berargumen bahwa "efisiensi dan efektivitas para aktor ekonomi, serta kekompetitifan pasar, mensyaratkan akses yang luas pada informasi relevan." *Governance and Development,* World Bank, hal. 40-41. Laporan itu juga mencatat arti penting transparansi di sektor komersial dan finansial dalam menyediakan informasi mengenai audit perusahaan; dalam hubungan antara bank komersial dan klien-klien mereka; dalam sistem perbankan, dan sebagainya.
14. Dalam kutipan di awal bagian ini, Lawrence Summers menyatakan bahwa demokrasi memiliki tabungan tersembunyi. Ini adalah garis baru bagi Bank Dunia, yang untuk bertahun-tahun mengambil pendirian netral (secara ekonomi) mengenai rezim-rezim otoriter. Adalah pasti benar bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintah yang lebih tidak makan biaya bila ia dapat menghindari peperangan, kelaparan, dan bentuk-bentuk kekacauan sosial dan ekonomi lainnya.

pengangguran dan hak-hak buruh, sementara, mendukung hak-hak politik. Pekerja pertanian mungkin mendesak kenaikan upah, namun mungkin tak menerima ide bahwa klaim pemilikan dari istri-istri mereka memperoleh tingkat keabsahan sama.

Biaya sesungguhnya dari pemeliharaan hak-hak asasi manusia, sekali lagi, datang, bukan pada titik dimana undang-undang disahkan, namun dalam mendukung penataan institusional kompleks di atas mana perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia secara efektif bergantung: jaringan pengacara, distribusi informasi, kebebasan pers, dan sebagainya. Dalam membicarakan PNB, pemerintah-pemerintah donor telah menekankan arti penting kebebasan informasi, karena, tanpa itu, hanya sedikit kebebasan lain yang dapat dijalankan secara efektif.

Hubungan antara Pertumbuhan dan Kebebasan

Secara historis, demokrasi telah berkembang dan merebak di sebagian besar negara industri maju di Eropa dan Amerika Utara. Negara-negara ini telah mengekspor model-model demokratis ke sejumlah negara lain dan dalam sejumlah kasus (terutama Jepang) demokrasi telah dipaksakan.

Agak lebih baru, sejumlah Negara Industri Baru (NIC, *Newly Industrialised Countries*) - Korea, Taiwan, Hong Kong, dan bahkan Singapura - mengalami tekanan domestik yang terus berkembang ke arah demokartisasi. Tekanan itu dipimpin oleh kelas menengah profesional - produk sosial industrialisasi - yang bagi mereka nilai-nilai liberal kebebasan pers, kebebasan berjalan *(travel),* pluralisme politik dan hak untuk berbeda pandangan didambakan baik secara personal maupun profesional. Dibutuhkan kecakapan istimewa untuk menjalankan sebuah ekonomi modern yang mengalami industrialisasi dalam prinsip-prinsip utamanya - sebagaimana telah dialami oleh Rusia, Afrika Selatan dan Korea. Di atas tingkat teknologi tertentu, adalah penting untuk melakukan diversifikasi dan berinovasi secara fleksibel dan pada tahap itu, sebuah angkatan kerja yang terlatih dan berpikir-secara-independen menjadi keniscayaan - kreasi yang justru tak serasi dengan sensor politik, penindasan perdebatan, kendali atas kebebasan bergerak dan kendala-kendala lain terhadap ekspresi. Para wiraswastawan dan pemilik perusahaan mungkin mencapai akomodasi dengan penguasa otoriter (sebagaimana kaum plurokrat di Hong Kong sekarang melakukannya di Cina). Namun

agar tetap kompetitif mereka bagaimanapun perlu menarik minat kalangan profesional kelas menengah yang sangat besar jumlahnya. Adalah kalangan ini, yang, dalam rangka menjalankan urusan profesional mereka membutuhkan lingkungan politik liberal. Dalam hal ini, kepentingan bisnis dan (sejumlah macam) kebebasan, termasuk langkah-langkah demokrasi, berjalan seiring.

Sebagai kesimpulan, semakin berkembang secara teknik sebuah ekonomi, semakin pula itu membutuhkan kelas menengah profesional dalam jumlah besar untuk menjalankan sistem komunikasi, kontrak, produk rancangan, mensirkulasikan informasi dan sebagainya. Bila pekerjaan ini tak disediakan oleh tenaga asing (seperti, misalnya, di Arab Saudi), pertumbuhan kelas profesional ini kemungkinan besar akan diiringi oleh pertumbuhan tuntutan terhadap hak-hak politik. Tuntutan atas hak-hak politik tak akan selamanya ditentang oleh kalangan bisnis; itu mungkin yang menjadi salah satu alasan prinsipil mengapa reformasi politik berlangsung.

Sejumlah kondisi harus dilekatkan pada generalisasi tersebut. Pertama-tama, hanya sejumlah kebebasan politik dan ekonomi tertentu yang berjalan seiring dengan kepentingan bisnis; dan hanya sejumlah kepentingan bisnis tertentu (mereka yang terlibat dalam produksi industrial ketimbang ekstraktif/bahan baku?) yang dilayani oleh liberalisasi politik. Ini memberi batasan tentang sebuah medan politik penting. Itu menjelaskan bagaimana kebebasan politik dikembangkan di Korea sesudah 1987, dan juga uzurnya demokrasi otoriter Singapura. Di Amerika Latin, ketidakmampuan sejumlah negara untuk memelihara negara yang liberal secara politik dikarenakan, paling tidak sebagian, oleh kekuasaan berakar dari kalangan elit tuan tanah di wilayah miskin (Argentina, Brasil, Amerika Tengah, dan sebagainya). Saat ini, negara-negara seperti Indonesia dan Muangthai, yang berlanjut memiliki karakteristik otoriter, berupaya untuk mengikuti jalan serupa sebagaimana yang dilakukan Korea, Singapura, Hong Kong dan Taiwan. Masih harus ditunggu apakah mereka berhasil mengembangkannya.

Namun, berkaitan dengan argumen makalah ini, sebuah *point* penting yang harus dikemukan adalah, bila hipotesa tersebut benar, itu mengimplikasikan sebuah pola-tandingan *(counter-pattern)*. Hipotesa itu berpandangan bahwa dimana sebuah negara memiliki basis ekonomi sederhana dan relatif sempit, akan terdapat sebuah kelas menengah kecil dan masyarakat sipil akan secara relatif lemah atau tidak acuh; dan bahwa, sebagai akibatnya, akan sulit untuk mena-

namkan nilai-nilai demokratis dan hak-hak asasi manusia.

Ini akan terjadi bukan hanya karena kecakapan dan uang dibutuhkan untuk memelihara dan menanamkan praktek-praktek hak-hak asasi dan demokratis. Rasio rendah kalangan berpendidikan dan profesional sendiri akan merupakan kendala, karena merekalah yang memiliki pengetahuan mengenai hak, motivasi profesional dan kecakapan organisasi yang dibutuhkan kalangan lain bila mereka hendak bertindak secara efektif. Memang dapat diargumentasikan bahwa kalangan profesional kelas menengah di negara-negara miskin tak memiliki catatan pelayanan publik yang baik; namun juga tetap benar bahwa, di atas kaki sendiri dan tanpa bantuan, komunitas petani tak mampu mempertahankan kepentingan mereka secara efektif. Tambahan lagi, adalah kelas menengah yang secara profesional termotivasi untuk mempertahankan hak-hak sipil (ketimbang sosial dan ekonomi) dasar.

Bila kita melihat pendekatan PNB dengan diterangi diskusi ini, itu menunjukkan bahwa negara-negara dengan ekonomi yang kuat dapat mempertahankan keunggulan komparatifnya karena mereka dapat menanggung biaya tinggi untuk mendidik dan melatih kembali angkatan kerja mereka - terhadap mana pemeliharaan administrasi efisien, pembentukan-kebijakan yang inovatif, sistem keadilan yang baik dan pengembangan ekonomi teknik pada akhirnya bergantung. Secara empirik, sejumlah negara yang ekonominya paling cepat tumbuh di dunia adalah mereka yang melakukan investasi terbesar dalam sektor publik, dalam kesehatan dan pendidikan: sebagai contoh, Singapura, Hong Kong dan Korea. Negara-negara ini menikmati keuntungan efisiensi.[15] Paling tidak di sejumlah di antara mereka, reformasi politik telah mengiringi (di bawah tekanan dari bawah) loncatan dari industrialisasi pemroses ke tingkat teknologi lebih tinggi.

---

15. Lihat Amartya Sen, "Development Strategies: the Roles of the State and the Private Sector" dalam Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1990, hal. 422-423.

Proporsi penduduk di pendidikan tersier (persen *)	1965	1988
Negara paling kurang berkembang	1	3
Negara berpenghasilan menengah	7	17
Negara berpenghasilan atas	6	16
OECD	21	41

* Rata-rata dengan pembobotan
Sumber: *World Development Report.*

Namun tuntutan atas demokrasi dan hak-hak politik, dan atas pembangunan ekonomi, tidaklah, tentu saja, terbatas pada negara-negara industrai maju yang sedang melakukan industrialisasi. Tuntutan serupa juga tumbuh pesat di Sub-Sahara Afrika, yang saat ini merupakan wilayah ekonomi yang paling menyedihkan di dunia. Ini memunculkan pertanyaan pada ortodoksi baru, yang percaya bahwa demokrasi dan hak-hak asasi manusia merupakan elemen vital bagi kemajuan manusia. Bagaimana proses demokratis dan sistem peradilan yang memperjuangkan hak-hak asasi manusia dapat dipelihara di negara-negara miskin? Bagaimana masyarakat yang sangat miskin menghasilkan sebuah masyarakat sipil yang kaya dan beragam? Pendekatan itu mengklaim bahwa kemajuan mensyaratkan pemerintah profesional yang tertata baik. Bagaimana negara-negara miskin memperoleh sumberdaya untuk melatih dan membayar tinggi pegawai negeri profesional? Pendekatan itu mengklaim bahwa pendidikan berkualitas baik, dan pelayanan kesehatan baik adalah esensial bagi demokrasi yang efektif dan bagi pembangunan jangka panjang. Bagaimana negara-negara miskin memperoleh uang dalam jumlah besar untuk mendukung pelayanan semacam itu? Pada setiap pertanyaan ini, ortodoksi baru menjawab bahwa hanya pasar ekonomi yang menyediakan kekayaan real untuk mendukung pembangunan jangka panjang.

Karena itu adalah pasar yang akan merupakan ujian akhir untuk menilai PNB (atau Konsensus Washington). Apa yang ditawarkan ortodoksi baru pada kaum miskin di dunia? Apakah masuk akal untuk menganggap bahwa negara-negara termiskin atau bahkan semua negara berpenghasilan menengah **dapat** berkembang keluar dari kemiskinan dengan memperluas perdagangan internal dan internasional mereka? Lebih jauh lagi pada *point* itu, apakah absah untuk percaya bahwa sebuah pendekatan berbasiskan-pasar kompetitif ("gladatorial") akan menghasilkan kemakmuran ekonomi bagi semua orang ketimbang sebuah pertumbuhan yang timpang?

Kritik

"Sepanjang 1960-89, pertumbuhan nasional di atas 5 persen selama satu dekade, namun tak satupun darinya dimulai pada pendapatan perkapita di bawah US $ 500."

(William Easterly, Senior Economist, Divisi Macro-economic and Adjustment and Growth, Departemen Country Econo-

mics, World Bank, *Finance & Development,* September 1991, hal. 12)

Lingkaran Kemiskinan: Pasar dan Kaum Papa

Statistik di atas memiliki jarak tertentu ke arah jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan di akhir bab terakhir. Pendekatan PNB menganggap bahwa negara-negara maju dicirikan oleh investasi mereka pada sumberdaya manusia, penataan ekonomi mereka yang kompeten, lingkungan kebijakan politik dan ekonomi mereka yang dapat diramalkan, dan kapasitas mereka untuk mengakumulasikan kapital. Dari perspektif negara-negara berpeng hasilan-rendah, implikasi dari semua hal tersebut sudah jelas. Sebuah negara yang mulai dengan pasar yang kecil dan lemah akan menghasilkan pengangguran tinggi dan sedikit kekayaan bagi rakyatnya. Ini pada gilirannya berarti bahwa pemasukan dari pajak akan rendah, yang berimplikasi bahwa pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat pun buruk; dan ini akan mempengaruhi kinerja ekonomi jangka-panjang. Ketidakmampuan negara untuk menawarkan kondisi-kondisi yang baik berarti bahwa badan-badan pelayanan publik akan kurang efisien dan kurang mampu merancang dan mengimplementasikan kebijakan: ini akan mempengaruhi kinerja ekonomi. Untuk alasan sama, lembaga peradilan tidak akan menarik para calon yang paling cakap dan paling jujur, sehingga penegakan hukum akan terabaikan: itu pun akan mempengaruhi investasi dan kinerja ekonomi.

Lingkaran setan ini menyertakan hampir semua dimensi. Salah satu kekuatan model ini adalah bahwa ia tak bersifat mekanik: model ini tak memisah-misahkan berbagai proses pembangunan yang berbeda, namun menunjukkan bahwa itu saling terkait. Model ini menyadari bahwa kelemahan di satu wilayah masyarakat cenderung menghasilkan pelemahan kinerja di wilayah lain, dan bahwa kemiskinan (hasil dari pasar lemah) memiliki efek jangka-panjang dan jangka-pendek hampir di semua wilayah kehidupan. Apakah ortodoksi baru menawarkan argumen intelektual untuk mendukung klaimnya bahwa pertumbuhan berbasis-pasar dapat menghasilkan pembangunan berkelanjutan bagi negara-negara miskin?

Dalam teori, ya. Teorinya mengklaim bahwa bahkan para partisipan termiskin pun dapat berdagang secara sukses dalam pasar yang tak terdistorsi, bila mereka mengeksploitasi berbagai wilayah keunggulan (upah lebih rendah, bahan mentah lebih murah, biaya

sewa rendah, biaya transportasi murah, dan sebagainya) dan bila mata uang diperdagangkan berada pada nilai internasional real. Dalam teori, setiap partisipan dapat **selalu** menemukan sejumlah keunggulan komparatif. Asumsi ini tentu memiliki nilai praktis dalam membantu menjernihkan penyimpangan-penyimpangan yang merusak kinerja ekonomi. Di banyak negara miskin, kebijakan-kebijakan pemerintah yang salah atau korup memang membahayakan secara sangat langsung kepentingan kaum miskin, dan reformasi ekonomi dan finansial adalah esensial di manapun struktur ekonomi dan politik diadaptasi untuk melindungi kaum berpunya dan kekayaan kalangan elit dengan mengorbankan kebutuhan ekonomi lebih luas dan mayoritas masyarakat. Namun, kalau pun diasumsikan sejumlah reformasi diimplementasikan, tetap dapat dipertanyakan apakah pada prakteknya kalangan termiskin berada pada posisi untuk menghasilkan aktivitas ekonomi baru pada kecepatan yang serasi dengan tujuan pembangunan yang ditetapkan dalam agenda pemerintah? Adakah bukti bahwa negara-negara termiskin akan menarik jumlah kapital dari luar negeri yang mereka butuhkan bagi pembangunan ekonomi dan sosial mereka? Sanggupkah mereka memperoleh kecakapan secara cukup cepat untuk melanggengkan kemajuan ekonomi dan teknologi? Bisakah ekonomi mereka menghasilkan pajak dan sumberdaya yang dibutuhkan untuk meningkatkan strandard pemerintah, membangun infrastuktur dan memperbaiki pendidikan, kesehatan dan jasa-jasa lainnya?

Dalam pencarian contoh keberhasilan, banyak kasus resmi bergantung pada pertumbuhan pesat Asia Timur dan Tenggara — terutama kemajuan mencengangkan dari Taiwan, Korea Selatan, Singapura dan Hong Kong (serta juga kemajuan paska perang dari Jepang). Itu semua adalah contoh-contoh penting (dengan Cina sebagai salah satu lainnya), namun adalah sulit untuk menunjukkan bahwa mereka telah mengikuti "resep" yang dipaparkan pendekatan PNB - serta tak mudah pula untuk mengharapkan mayoritas negara termiskin dapat mereproduksi kondisi-kondisi yang memungkinkan ekonomi negara-negara Asia Tenggara sedemikian berhasil[16].

---

16. Isu ini telah dibicarakan secara panjang lebar oleh Bank Dunia dalam *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy,* Oxford University Press, 1993, 389 hal. Laporan ini menyimpulkan bahwa ekonomi Asia Timur menawarkan sebuah model bagi negara-negara yang berkembang yang miskin, suatu cara pandang yang kemungkinan besar akan memiliki implikasi penting bagi kebijakan pada 1990-an.

Adalah benar bahwa Empat Naga Kecil seusai perang berada dalam keadaan miskin. Pada 1950-an Korea Selatan merupakan penerima utama bantuan pangan di dunia. Tambahan pula, negara-negara ini memiliki hanya sedikit sumberdaya alam yang dapat diekspor. Perdagangan dan manufaktur merupakan jalan satu-satunya pembangunan yang tersedia bagi mereka. Di pihak lain, mereka memperoleh akses pada modal, cadangan kecakapan kewiraswastawanan, dan memiliki arti penting strategis[17]. Transformasi ekonomi yang berlangsung di negara-negara ini tentu merupakan kesuksesan. Pemerintah di negara-negara ini bisa saja salah menata peluang-peluang yang tersedia bagi mereka dan, bila itu mereka lakukan, mereka tak akan berkembang seperti yang dikenal sekarang. Namun mereka tidak bisa dikatakan mengikuti model pemerintah baik. Kendati pertumbuhan mereka dicirikan oleh manajemen pusat yang kuat terhadap kebijakan ekonomi dan investasi konsisten dalam infrastruktur ekonomi dan dalam pendidikan, pemerintah di negara-negara sukses ini melakukan intervensi secara signifikan dalam pasar (terutama dalam alokasi strategis modal), menolak demokrasi dan menekan hak-hak sipil dan politik[18].

Tambahan lagi, hanya sedikit negara miskin yang dapat berharap mampu mereproduksi kondisi-kondisi pasca-perang yang menjadi landasan bagi pertumbuhan Asia Timur. Kebanyakan negara miskin sangat kekurangan kecakapan yang dimiliki negara-negara maju. Mereka tidak memiliki arti penting strategis bagi negara-negara adikuasa dan dengan demikian tak dapat "menguasai", sebagaimana Korea dan Taiwan dulu, pasokan sumberdaya dan modal bagi pembangunan.[19] Tak seperti Singapura, mereka bukanlah titik penting dalam rute perdagangan vital bagi adikuasa industri. Mereka tak

---

17. Taiwan dan Korea Selatan memiliki arti penting strategis bagi Amerika Serikat, dan selama bertahun-tahun menerima suntikan modal swasta dan bantuan resmi yang sangat besar. Kedua negara itu terindustrialisasi pada 1970-an dengan andalan industri senjata domestik yang tak dihambat oleh Amerika Serikat. Aliansi AS dan kedekatan Jepang menjadikan kedua negara itu memiliki pasar ekspor dan peluang bagi transfer teknologi. Hong Kong memperoleh rahmat dengan cara berbeda: mereka diuntungkan oleh banjir modal keahlian kewiraswastawanan dari Cina semasa revolusi, sementara Inggris menyediakan lingkungan politik yang tertata, dan pelabuhan Hong Kong menjamin nilai mereka sebagai pusat perdagangan.
18. Ini terutama berlaku di Taiwan dan Korea Selatan.
19. Dalam cara yang masih dilakukan sejumlah negara di Timur Tengah, terutama Israel dan Mesir.

dapat bermimpi duduk di punggung raksasa industri seperti Jepang. Juga, tidak seperti Hong Kong, mereka tak dapat berdagang dengan pasar besar seperti Cina. Sebaliknya, bukti-bukti menunjukkan bahwa negara-negara dengan ekonomi termiskin bersaing satu sama lain untuk memperoleh akses pada pasar-pasar industrial, yang mendorong merosotnya harga yang mereka tetapkan; bahwa kebanyakan mereka tidak cukup menarik investasi modal memadai untuk melanggengkan pembangunan mereka; dan bahwa tingkat bantuan internasional dari negara-negara OECD cenderung jatuh nilai realnya[20].

Dengan demikian, buktinya sangatlah tipis. Mungkin ini tidak mengejutkan. Yang mencengangkan bahwa para pendukung ortodoksi baru gagal untuk mempersoalkan bagian krusial ini, tatkala di setiap tingkat konsensus Washington/pendekatan PNB mengimplikasikan bahwa kompetisi memiliki konsekuensi Darwinian terhadap kalangan yang paling kurang beruntung. Prinsip kompetisi ditempatkan di pusat teori. Dalam pasar yang berjalan baik, kompetitor lemah akan terpental. Sementara logika positif argumen ini sudah jelas, konsekuensi negatifnya jelas buas bagi komunitas atau ekonomi nasional yang tak cukup memiliki perangkat untuk berkompetisi dalam pasar karena kelangkaan finansial, kecakapan, teknologi, informasi atau pengalaman. Dalam praktek, inilah gambaran persis dari situasi yang dialami banyak negara berkembang saat mereka berkompetisi secara internasional, dan yang dihadapi para produsen lokal saat mereka dikonfrontasikan dengan kompetisi internasional di pasar domestik mereka. Dalam artian ini, pasar kompetitif memang menawarkan gelanggang adil bagi semua kompetitor mengingat aturan hukum menawarkan ruang yang sama bagi penggugat. Namun keadilan teoretis mungkin menguap dalam dunia nyata. [21] Sejumlah

---

20. Lihat *World Bank Debt Tables,* 1992; Roger Riddell, *Losing the '90s,* CIIR, 1992; Robert Archer, *The Development Deficit,* Christian Aid, 1992.
21. Bayangkan sebuah pacuan terbuka bagi semua pendatang dari New York ke Brussel via Tokyo. Terdapat sejumlah hadiah berharga bagi sejumlah pendaftar pertama namun para kompetitor menanggung biaya secara merata. Aturannya mengizinkan tim terlatih dilengkapi dengan peta, mobil, koi dan tiket pesawat terbang untuk berkompetisi melawan kaum yang lemah dan tak memiliki pengalaman berjalan ke luar negeri. Tim-tim top memiliki hak veto atas aturan main. Adalah mudah untuk menduga siapa yang akan menang dan yang akan kalah, namun pacuan semacam itu adil secara kompetitif. Siapa yang akan berargumen bahwa adalah rasional untuk mengosongkan dompet dan mencopot tali sepatu tim-tim terbaik? Bahkan bila Anda berargumen seperti itu, bagaimana Anda dapat mengurangi kesempurnaan fisik dan pengalaman tim-tim terbaik itu?

contoh menunjukkan bagaimana itu
terjadi.

Teori pasar yang terletak di jantung pendekatan PNB mengindikasikan secara jelas bahwa kaum yang paling tak beruntung dan pemain yang paling tidak cakap akan terlempar - dan **seharusnya** terlempar karena efisiensi ekonomi mereka yang lebih rendah. Dalam membuat argumen ini, negara-negara donor telah secara menyedihkan konsisten mengatakan (sesudah Lady Thatcher) bahwa pasar tak dapat dilawan. Mereka telah menolak argumen yang mendukung subsidi atas dasar alasan bahwa itu akan mengurangi efisiensi dan pada akhirnya mengurangi kekayaan real. Pada landasan sama, mereka telah menolak untuk meminjamkan uang pada publik dengan bunga rendah untuk mempromosikan produksi swasta di negara-negara miskin — karena ini pun akan membawa pada distorsi dan dalam jangka panjang akan mengurangi efisiensi dan kelangsungan hidup mereka. Sejalan dengan cara pandang ini, Bank Dunia telah berlanjut berargumentasi bahwa dana harus dibelanjakan pada infrastruktur sosial dan fisik ketimbang pada pembiayaan perusahaan swasta.[22]

Teori ini mengimplikasikan bahwa ekonomi paling efisien akan meningkatkan pangsa mereka dari pertumbuhan ekonomi, sementara yang kurang efisien akan perlahan-lahan menjadi kurang kompetitif. Itu juga memandang bahwa, di dalam ekonomi nasional, sektor-sektor paling modern akan menunjukkan tingkat pertumbuhan tertinggi, sementara komunitas yang tidak kompetitif akan secara tajam menderita, bahkan menghadapi kejatuhan pemasukan yang katastrofis. Inilah yang selama ini telah terjadi, seperti telah didokumentasikan secara berhati-hati oleh lembaga-lembaga Bank Dunia dan PBB.

Tercatat bahwa sebagian besar kecakapan dan surplus yang dapat diinvestasikan di dunia akan berlanjut mengalir ke Eropa, Amerika Utara serta Jepang/Asia Timur, dengan aliran sekunder ke sejumlah negara Amerika Latin, Eropa Timur dan Asia Tenggara. Negara- negara termiskin tak akan menarik arus uang dan keahlian

---

22. Lihat, misalnya, *Financial Times,* 29 April 1991: *Challenge to Foster Human Capital.* The International Finance Corporation (IFC), dan rekanan Bank Dunia, ada meminjamkan pada projek-projek komersial swasta, namun portfolionya relatif kecil. Harus ditambahkan bahwa organisasi-organisasi non-pemerintah (LSM) juga telah menolak pilihan untuk membiayai aktivitas produktif milik swasta. Kebanyakan LSM pembangunan menyalurkan bantuan mereka pada program-program yang memperkuat organisasi masyarakat dan penyediaan jasa pokok.

yang mereka butuhkan untuk masuk ke dalam lingkaran kemajuan pembangunan. Bank Dunia, IMF, UNDP, ONCTAD, secara terpisah telah mengkonfirmasi bahwa negara-negara paling kurang berkembang (LDC, *Least Developed Countries)* kemungkinan besar akan memiliki sumberdaya lebih sedikit semasa 1990-an ketimbang yang mereka butuhkan untuk mempertahankan standard hidup mereka yang sudah sulit saat ini. Bank Dunia misalnya meramalkan bahwa Afrika Sub-Sahara akan menghadapi kekurangan sekitar US$ 3,5 milyar per tahun semasa 1990-an dan bahwa, untuk memenuhi kebutuhan LDC, negara- negara OECD perlu meningkatkan arus bantuan dari 0,3 persen ke 2 persen dari GNP per tahun. Alih-alih demikian, tingkat bantuan internasional justru telah menyurut. [23]

Negara-negara dan badan-badan donor juga telah menyadari bahwa kondisi-kondisi perdagangan negara-negara miskin - mereka yang tak menikmati keuntungan dari "lingkaran kemajuan" PNB, dan sangat bergantung pada ekspor komoditas yang tak diproses - kemungkinan besar tak akan membaik semasa 1990-an bahkan seandainya Putaran Uruguay (GATT) ditandatangani. Produsen-produsen miskin akan mengekspor lebih banyak dan lebih banyak lagi ke negara-negara maju namun menerima lebih sedikit dan lebih sedikit lagi untuk apa yang mereka jual. Akan lebih sulit lagi bagi negara-negara termiskin untuk memperjuangkan jalan keluar dari kemiskinan, seperti yang telah didesak Bank Dunia pada mereka semasa 1980-an. Negara-negara miskin ditakdirkan untuk semakin menempati posisi marjinal pada "pasar global" di mana mereka diharapkan berkompetisi.

Terakhir, Program Penyesuaian Struktural (SAP, *Structural Adjustment Programmes*), yang dirancang untuk menstimulasi perdagangan dan menjadikan ekonomi lokal lebih kompetitif, telah secara tajam mengurangi standrad hidup banyak komunitas miskin dan membangkrutkan sejumlah produsen tradisional. Hanya sedikit SAP yang dapat digambarkan sebagai sukses pada tahap ini - dan sejumlah telah mengakibatkan efek drastis yang mendestabilisasikan pemer intah-pemerintah yang menerapkannya. Dalam pandangan dua analis: "... negara-negara OECD cenderung untuk mengejar tujuan-tujuan yang inkonsisten dan kebijakan-kebijakan kontradiktif berkenaan dengan lingkungan eksternal di mana penyesuaian harus

---

23. Angka yang sering dikutip: GNP total Afrika Sub-Sahara, yang merupakan LDC, dan GNP Belgia kurang lebih sama.

berlangsung. Mereka cenderung mengabaikan kebijakan bantuan mereka dengan kebijakan utang (dan kredit ekspor) yang tidak murah hati, oleh praktek-praktek yang mengurangi mutu bantuan dan oleh pen gembangan proteksionisme. Mereka telah menyatakan bahwa mereka mendukung kebijakan 'penyesuaian dengan pertumbuhan', tanpa sungguh-sungguh bersedia menerima implikasi finansialnya."[24]

Catatan untuk Tahun 1990-an

Dengan demikian, sebagaimana itu didefinisikan, pendekatan PNB mengalami kegagalan dalam praktek: itu merugikan masyarakat termiskin di manapun dan itu merugikan negara-negara termiskin - kendati pun itu mengakui peran penting dan positif bagi pemerintah, yang tak dilakukan neo-liberalisme. Terdapat tanda-tanda bahwa lembaga-lembaga donor telah mulai sensitif pada keinkonsistenan yang diperagakan oleh kebijakan pembangunan yang mengabsahkan marjinalisasi ekonomi dan politik kaum termiskin dan terentan dalam masyarakat. Kendati pun parameter-parameter umum dari pendekatan PNB sekarang ditulis ke dalam kebijakan Bank Dunia, Persekutuan Eropa dan kebijakan nasional dalam cara yang tak dapat secara cepat diubah, ada kemungkinan bahwa sejumlah revisi akan dilakukan semasa 1990-an untuk turut memperhitungkan persoalan ini. Di mana penyesuaian mungkin dilakukan?

Kemungkinan respons pertama, yang tampak positif dari sejumlah sudut, telah dapat dibayangkan: negara-negara donor akan memperteguh komitmen mereka pada pemberantasan kemiskinan. Bank Dunia telah memimpin, dan telah diikuti negara-negara Eropa dan negara-negara donor lainnya. Ini membawa pada pengakuan bahwa di negara-negara miskin reformasi pasar gagal menyediakan pertumbuhan seperti yang disyaratkan - dan bahwa di semua negara berkembang, itu gagal membawa keuntungan bagi kalangan termiskin. Sejak akhir 1980-an, Bank Dunia telah secara tajam meningkatkan jumlah yang dibelanjakannya dalam pengentasan kemiskinan yang terkait pada penyesuaian struktural.

Masih harus ditunggu apakah negara-negara donor berlanjut memfokuskan lebih banyak bantuan pada kaum miskin sebagaima-

---

24. Tony Kllick dan Christopher Stevens, "Eastern Europe - Lessons on economic adjustment from the Third World", dalam *International Affairs* 67(4), 1991, hal. 696.

na yang telah dilakukan. Bukti menunjukkan bahwa pemerintah-pemerintah belum memiliki langkah-langkah akurat untuk mentargetkan bantuan secara akurat; bahwa tekanan anggaran dan kemungkinan turunnya arus bantuan akan mendorong pemerintah-pemerintah untuk mengkaji secara lebih cermat keefektifan bantuan; dan bahwa sebagian besar pemerintah membelanjakan porsi kecil dari bantuan resmi untuk memenuhi kebutuhan pokok (sebagaimana dinyatakan United Nations Development Programme). Isu ini tentu akan menjadi bahan perdebatan antara pemerintah dan LSM semasa 1990-an.

Mengarahkan sasaran bantuan pada pengentasan kemiskinan memiliki sejumlah implikasi - terutama bila tingkat bantuan jatuh dalam nilai real semasa 1990-an sebagaimana diduga akan berlangsung. Telah terlihat bahwa dipertajamnya tekanan pada kualitas bantuan (ketimbang volume) akan menyebabkan negara-negara donor menekankan pemantauan, pelaporan dan prosedur akuntansi, dan menyebabkan mereka menempatkan lebih banyak bantuan ke dalam penguatan kapasitas - dalam pelatihan sumberdaya manusia ketimbang membangun sarana.

Kedua, negara-negara donor kemungkinan besar akan meredistribusikan arus bantuan, mengurangi bantuan resmi pada negara-negara yang dapat menarik investasi swasta dalam rangka mengkonsentrasikan bantuan pada negara-negara yang tak mampu melakukan itu.

Ini mengimplikasikan sebuah pola pembangunan di mana masyarakat akan terbelah hampir-hampir secara formal antara mereka yang dapat memiliki aspirasi menjadi kaya dan mereka yang terlalu miskin untuk berambisi seperti itu. Negara-negara berkembang yang memiliki sisi kompetitif (karena mereka menguasai sumberdaya berharga, memiliki keahlian, atau secara geografis berada pada lokasi menguntungkan) akan terdorong untuk mencapai kemakmuran melalui pasar. Mereka yang tak memiliki itu - yang terlalu kecil atau lokasi geografisnya tak menguntungkan atau terlalu miskin - menggantungkan nafkah (sebagaimana sudah mulai tampak dilakukan Afrika Sub-Sahara) pada bantuan: sebuah dunia kelas bawah yang ditopang oleh bantuan dana kesejahteraan Bank Dunia.

Dalam skenario semacam itu, lebih banyak tekanan dibandingkan pada 1980-an akan diberikan pada faktor-faktor sosial pembangunan - proteksi struktur sosial, kebudayaan, penghargaan terhadap hak, pewarisan nilai, kebutuhan wanita, penyediaan pendidikan dan

kesehatan, pendorongan "masyarakat sipil". Ini semua adalah determinan krusial dari stabilitas sosial, yang kejatuhannya (seperti kita lihat di Somalia, Yugoslavia, Angola, Liberia) akan menimbulkan keadaan darurat yang sangat destruktif dan sangat mahal untuk ditangani.

Dalam konteks ini, perdebatan yang sekarang berlangsung di negara-negara berkembang mengenai batas-batas tanggungjawab publik dalam masalah-masalah sosial akan memiliki implikasi penting bagi negara-negara berkembang, termasuk kalangan termiskin. Di semua negara OECD, sebuah perdebatan besar telah dimulai mengenai kelanggengan penyediaan bantuan kesejahteraan yang dibiayai negara dan bagaimana tanggungjawab sosial perlu dialokasikan antarkeluarga, majikan dan negara. Akan sangat menarik untuk melihat apakah pendekatan Anglo-Saxon (AS-Inggris), yang dominan pada 1980-an, akan memberi landasan bagi tradisi sosial demokratik Eropa (Prancis-Jerman-negara Skandinavia) atau bagi model Asia Timur (Jepang). Pendekatan pertama menempatkan tanggungjawab utama pada individu (dan meminta sedikit pada majikan); yang kedua mengharapkan lebih banyak dari negara; sementara yang ketiga memberi majikan peran lebih besar. Tradisi AS dan Asia Timur relatif illiberal dalam determinasi mereka mengenai tanggungjawab negara atas kaum termiskin.

Pemerintahan Internasional (International Governance) dan Kondisionalitas Bantuan

Bila pemerintah-pemerintah menekankan pengentasan kemiskinan berdampingan dengan komitmen berlanjut pada PNB, perhatian akan berlanjut difokuskan pada isu kondisonalitas bantuan. Aksi untuk mencegah penindasan hak-hak asasi dan mempromosikan demokrasi merupakan pendirian sentral dari pendekatan PNB: dan, seperti telah kita lihat, penindasan terhadap hak-hak semacam itu mungkin berlangsung cukup sering di mana institusi-institusi sipil tidak berakar - atau dengan kata lain, di negara-negara termiskin. Bila bantuan resmi disalurkan secara meningkat di negara-negara itu, akan lebih sulit untuk menarik kembali bantuan atas dasar hak-hak asasi tanpa menghukum kalangan termiskin di wilayah itu.

Sejumlah pemerintah (seperti Prancis) telah menyatakan bahwa mereka akan menghindari syarat-syarat kondisional politik pada bantuan yang mereka berikan. Namun, tampaknya kondisionalitas

bantuan akan lebih banyak dijumpai. Pertama-tama, itu telah termuat dalam kebijakan sehingga sangat logis untuk menerapkannya - sebagaimana telah ditunjukkan oleh renegosiasi jangka-menengah Lome. Kedua, sumber-sumber bantuan akan terbatas dan negara-negara donor akan memanfaatkan prinsip kondisionalitas itu untuk mengurangi pengeluaran mereka. Ketiga, negara-negara donor semakin enggan untuk melakukan intervensi secara langsung dalam situasi konflik, dan lebih memilih tekanan-tekanan tidak langsung - seperti menahan bantuan - untuk memperoleh kepatuhan dari pemerintah-pemerintah yang kebijakannya dianggap tak dapat diterima. Keempat, banyak pejabat dan pemimpin politik di negara- negara donor secara tulus percaya pada hak-hak asasi manusia, demokrasi dan prinsip-prinsip pasar, dan pada derajat itu kebijakan akan dipengaruhi oleh hati nurani.

Pada saat sama, kebijakan-kebijakan pemerintah akan didorong terutama oleh kepentingan nasional, dan secara inheren adalah sulit untuk mengukur seberapa jauh sebuah kebijakan diambil untuk melindungi hukum internasional atau standard-standard hak asasi manusia dipengaruhi oleh kepentingan nasional. Bagaimana pemerintah-pemerintah dapat menunjukkan bahwa kepentingan nasional disubordinasikan pada prinsip-prinsip lebih luhur tatkala mereka mengintervensi pemerintah-pemerintah yang mereka tuduh mengeluarkan kebijakan yang sewenang-wenang?

Dalam beberapa tahun terakhir, aksi internasional telah diambil di banyak negara. Di Selatan saja, itu mencakup: Angola, Burma, Kamboja, Cina, El Salvador, Haiti, Irak, Kenya, Liberia, Libya, Malawi, Korea Utara, Afrika Selatan, Somalia, Sudan, Vietnam dan Zaire. Aksi tersebut bisa bersifat politik (Cina, Sudan, Mozambik, Angola, El Salvador, Zaire), militer (Irak, Libya, Somalia), kemanusiaan (Sudan, Mozambik, Somalia) dan ekonomis (Haiti, Kenya, Irak, Libya). Rangkaian alasan yang diajukan untuk melakukan aksi juga sangat beragam: sanksi dikenakan sebagai akibat pelanggaran Piagam PBB, promosi terorisme, penindasan hak-hak asasi manusia, ekpor obat-obatan terlarang, penyalahgunaan pembelian senjata, pelanggaran traktat pengembangan nuklir, dan sebagainya.

Bagaimanapun, secara umum, sanksi-sanksi berkenaan dengan bantuan telah dikenakan atas dasar empat alasan:

- pelanggaran formal terhadap hukum internasional (sebagaimana ditentukan Dewan Keamanan);

- kegagalan mematuhi kontrak formal (perjanjian SAP, kontrak utang)
- pelanggaran terkait hukum internasional (Piagam PBB, konvensi hak-hak asasi manusia)
- perselisihan bilateral atau karena kepentingan *(self interest)* negara donor

Yang membedakan kategori "*self-interest*" dari ketiga lainnya adalah ketiadaan justifikasi memadai dalam hukum. Sebuah proses legal mensyaratkan bahwa kebijakan dan penilaian harus dapat dieksplisitkan dan non-arbitrer. Ini mengakibatkan kondisionalitas pada bantuan (serta penyertaan hukuman dan insentif yang menyertainya) haruslah:

- didasarkan pada aturan - yang ditarik dari hukum internasional atau prinsip-prinsip yang disetujui;
- dapat direplikasi - kasus sama akan memperoleh perlakuan sama;
- transparan - terbuka untuk penyidikan dan dapat dieksplisit kan. Penerimaan resiprositas memiliki arti penting tersendiri. Apa yang dibenarkan bagi penerima bantuan harus dapat dibenarkan pula pada negara donor. Bila pemerintah negara miskin harus menyeimbangkan anggaran, demikian pula Amerika Serikat. Bila pemerintah negara miskin tak boleh membelanjakan banyak uang untuk membuat atau membeli senjata, adalah salah bagi Inggris, Prancis, Amerika Serikat dan Cina untuk melakukannya. Bila pemerintah transparan esensial bagi kesejahteraan politik Afrika Sub-Sahara, Inggris harus menetapkan standard serupa. Bila penting untuk mengikis habis korupsi di Indonesia dan Nigeria, adalah sama esensialnya untuk melakukan itu di Italia dan Jepang. Dan seterusnya. Negara donor harus juga memenuhi standard kinerja yang mereka harapkan dicapai negara penerima bantuan.

Transparansi juga esensial. Bila negara donor gagal menjelaskan keputusan mereka, para pengamat — dan bahkan lebih lagi mereka yang menjadi objek sanksi — tak akan memiliki sarana untuk menilai apakah kebijakan tersebut bersifat prinsipil atau dimotivasi *self-interest*. Kedua, bentrokan kepentingan adalah salah satu penyebab utama dari penilaian kebijakan yang buruk dan tak konsisten oleh negara-negara donor. Penjelasan haruslah mengurangi kemungkinan terjadinya pengambilan keputusan yang membingungkan. Tanpa transparansi, tak akan terdapat pertanggungjawaban.

Dengan mengatakan ini, harus dicatat bahwa kerahasiaan *(confdentiality)* bersinggungan langsung dengan syarat transparansi. Ini merupakan sebuah isu bagi semua pemberi bantuan (pemerintah maupun LSM) yang memiliki hubungan kemitraan ataupun kontraktual. Sambil menghormati prinsip-prinsip kerahasiaan, organisasi-organisasi donor harus menerima kebutuhan untuk mengkomunikasikan kebijakan mereka karena pertanggungjawaban tak dapat diselenggarakan dalam ketiadaan informasi.

Dalam analisis terakhir, keabsahan kebijakan tergantung pada persetujuan mereka yang terkena oleh kebijakan itu. Secara prinsip, mereka yang dipengaruhi kebijakan kondisionalitas haruslah dikonsultasi terlebih dulu. Dalam praktek, adalah jelas bahwa, untuk alasan politik dan teknik, ini tak selalu mungkin. Sebagai contoh, sanksi hukuman paling besar kemungkinannya dikenakan pada pemerintah-pemerintah yang paling kurang berkonsultasi dengan, atau mengizinkan pihak lain berkonsultasi dengan, warga mereka. Sejumlah aturan perilaku dapat diajukan di sini juga:

— Bila mungkin untuk dikonsultasikan, badan donor harus menjadikan syarat bagi partisipasi mereka sendiri bahwa pihak yang paling secara langsung terpengaruh oleh keputusan haruslah dikonsultasi dan dilibatkan. Prinsip ini harus diterapkan pada SAP.

— Bila konsultasi tak layak dilakukan, sanksi harus didasarkan pada hukum internasional, namun keefektifan dan kewajaran haruslah turut dipertimbangkan. Secara khusus, keputusan harus tidak meningkatkan penderitaan kelompok-kelompok paling rentan. Di Irak, di Haiti dan di Sudan, sejumlah kelompok masyarakat terentan di dunia telah mengalami penderitaan ganda - ditindas pemerintahnya dan kemudian diperparah oleh sanksi internasional terhadap sejumlah sarana hidup mereka.

— Bila satu atau kedua pihak yang melakukan kontrak ternyata tak absah atau bertindak secara tak legal, kontrak seharusnya tidak mengikat mereka yang tak berperan atas hal-hal tersebut. Ini berlaku pada sejumlah bagian utang Dunia Ketiga. Bila sebuah kontrak sekadar tidak dinilai secara baik, tanggungjawab harus ditanggung bersama (resiproritas). Bila ada unsur kriminalitas di dalamnya, paling tidak dalam sejumlah kasus itu harus dibatalkan.

Dengan demikian, sanksi atau kondisionalitas pada bantuan haruslah didasarkan pada **standar objektif**. Itu harus dapat direplikasi,

harus dijelaskan dan harus dapat dipertanggungjawabkan. Sanksi atau intervensi yang didasarkan pada kepentingan nasional semata akan gagal melewati ujian ini. Sangsi semacam itu cenderung arbitrer; me-nguntungkan kaum berkuasa; serta mendorong penggunaan ke-ke-rasan ketimbang negosiasi dalam penyelesaian perselesaian.

Pemerintahan internasional *(international governance)* akan berlanjut menjadi isu penting dalam 1990-an. Dalam menguji kinerja kalangan donor pada tahap ini, akan bermanfaat mengaplikasikan sejumlah gagasan inti PNB pada tindakan internasional. Apakah pembuatan kebijakan transparan dan efektif? Apakah terdapat penataan finansial yang baik? Apakah penghargaan ditunjukkan pada hukum dan hak-hak internasional? Apakah terdapat komitmen pada pertanggungjawaban demokratis dan pluralisme? Agar "pemerintahan internasional" dapat melewati ujian ini dan muncul sebagai sebuah projek berkelanjutan; negara-negara adikuasa harus mengubah cara mereka menjalankan dan menjelaskan kebijakan luar negeri mereka; dan reformasi signifikan terhadap PBB serta lembaga-lembaga Bretton Woods akan menjadi dibutuhkan.

Kesimpulan

"Pembangunan" adalah persoalan mencapai kualitas hidup lebih tinggi (yang terdistribusi dengan adil) dengan membuat perubahan yang cepat dan langgeng dalam kapasitas produktif dan organisasi sosial masyarakat. Proses semacam itu hampir selalu memiliki implikasi sosial revolusioner. Keterkaitan saat ini sedang dijalin antara demokrasi dan pluralisme di satu sisi, dan penjadian pasar *(marketisasion)* ekonomi negara-negara terbelakang di sisi lain menciptakan pertanyaan-pertanyaan dasar mengenai hubungan kekuasaan dan pembangunan.

Bila pembangunan merupakan proses revolusioner, itu berdasarkan definisi merupakan sebuah pengalaman opresif terhadap sejumlah bagian masyarakat. Dalam kasus Korea Selatan, para tuan tanah terampas pemilikannya dan para petani secara kejam tertindas mengingat sumberdaya produktif mereka secara brutal digeser dari produksi pertanian ke industri. Banyak contoh lain dapat ditemukan. Kebanyakan studi kontemporer terhadap program penyesuaian struktural menunjukkan bahwa kaum miskin kota dan desa terutama menderita akibat reformasi pasar. Bila pembangunan tak dapat

dicapai tanpa menyertakan bentuk-bentuk kekerasan (atau paling tidak pengambilalihan secara terang-terangan) apa status moral dan politik yang kita berikan pada tuntutan atas pembangunan dibandingkan dengan tuntutan atas hak asasi manusia dan demokrasi?

Status apa, juga, yang harus diberikan pada kebudayaan, dan nilai-nilai sosial yang dilangengkannya? Kebudayaan kecil tak kurang rentannya dari bisnis kecil terhadap kompetisi yang invasif. Penyebaran global pasar dipimpin dan diiringi oleh globalisasi "kebudayaan Barat", dengan kapasitas untuk memarjinalkan dan mendislokasikan berbagai nilai sosial yang unik dalam sejarah. Kebutuhan untuk mencapai keberlanjutan sosial adalah tugas kemanusiaan yang sama menantangnya di penghujung abad 20 dengan keberlanjutan lingkungan. Arti pentingnya akan diukur oleh respons internasional pada Konferensi Sosial mengenai Pembangunan Sosial, yang akan membicarakan pengangguran, marjinalisasi (ketidakamanan) dan kemiskinan, di Kopenhagen pada maret 1995.[25]

Diskusi mengenai implikasi revolusioner pembangunan menimbulkan pertanyaan lebih lanjut mengenai pasar. Di sebagian besar negara termiskin, mayoritas penduduk termiskin hidup di wilayah pertanian dan hanya secara marjinal diuntungkan dari pelayanan pemerintah atau program bantuan internasional. Di banyak kasus, kaum miskin desa secara positif dieksploitasi. Program-program IFAD, serta pengalaman berbagai LSM menunjukkan bahwa kaum miskin desa dan kota dapat meningkatkan produksi mereka secara signifikan bila mereka menerima bantuan teknik dan finansial yang meski sedikit namun tepat-sasaran.[26]

Diargumentasikan bahwa mereka dapat berkompetisi secara efisien bila mereka mampu memasuki pasar. Ini menimbulkan pertanyaan penting pada LSM dan pemerintah. Haruskah kita menganut model pasar dan membantu kaum miskin untuk memasuki pasar, bila sebuah kasus meyakinkan dapat dibuat bahwa mereka akan diuntungkan? Dapatkah pasar benar-benar dijadikan bekerja bagi mereka yang hanya mempunyai begitu sedikit barang untuk dijajakan?

---

25. Apakah itu akan menarik perhatian seperti yang diberikan pada Konferensi Lingkungan dan Pembangunan PBB yang diadakan di Rio de Janeiro pada 1993?
26. International Fund For Agricultural Development, *The State of World Rural Poverty, An Inquiry into its Causes and Consequences,* IT Pubications, 1992, 450 hal.

3. NEGARA DAN MASYARAKAT LOKAL Studi mengenai Otonomi Daerah, Pemda, dan Kapasitas Masyarakat Lokal*

Hermawan Sulistyo **

I. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Tujuan dasar pembangunan daerah selama ini lebih banyak dibahas dari segi peningkatan kapasitas dan peran pemerintah daerah. Indikator-indikator pembangunan daerah lebih banyak bersifat administratif pembangunan, yaitu: (a) perbaikan kemampuan perencanaan; (b) peningkatan sumber finansial daerah; (c) penyebaran penduduk yang merata; (d) penyebaran kegiatan dan keuntungan pembangunan yang merata antardaerah. Tujuan-tujuan ini menggambarkan bagaimana pembangunan daerah terlalu dipandang dari sudut hubungan pemerintah Daerah-Pusat. Suatu kondisi yang dapat dimengerti, dilihat dari latar belakang perumusan kebijakannya, dan dari tujuan politis yang ada di balik kebijakan yang tampaknya semata-mata administratif ini.

Peningkatan kemampuan dan peran pemerintah daerah memang sangat penting untuk melaksanakan suatu pembangunan yang terintegrasi. Tujuan pembangunan yang agak terbatas seginya ini pun masih harus didorong, karena ada kecenderungan pemerintah nasional mengabaikannya. Pada akhir dekade 1980-an, pemerintah melemparkan gagasan tentang diperlukannya desentralisasi daerah yang lebih besar — yang tampaknya didorong oleh perubahan posisi ekonomi dan politik negara dan masyarakat. Kemunculan isu-isu tersebut diikuti oleh berbagai kalangan dan menyentuh aspek-aspek yang sebelumnya tidak pernah dibahas sekritis itu sejak masa Orde Baru. Meskipun demikian, isu-isu tersebut lebih banyak berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah, serta kurang sekali membahas aspek struktural yang kritis, seperti akar-akar

---

* Tulisan ini merupakan *Working Paper* INFID No. 2.

** Penulis adalah peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik dan Kewilayahan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.

politik-ekonomi ketidakseimbangan regional Pusat-Daerah, kontrol pemerintah pusat terhadap dinamika politik di daerah, dan keberadaan semi-korporatisme yang dilakukan pemerintah hingga ke tingkat pedesaan.

Kenyataan menunjukkan, bahwa hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal selama ini tidak berkembang secara sehat. Hubungan tersebut terlalu banyak diintervensi oleh kepentingan, pertimbangan, dan kerangka kerja yang dibentuk oleh dominasi pemerintah Pusat, yang diwujudkan dalam bentuk birokrasi yang terpadu. Hal ini membuat pemerintah Daerah tidak fleksibel dalam mengenali kebutuhan dan hak masyarakatnya. Pemerintah Pusat telah menstrukturkan kegiatan pembangunan di daerah melalui perwakilan setiap departemen, yaitu kantor wilayah (Kanwil) pada daerah tingkat I (propinsi), dan dinas instansi vertikal pada daerah tingkat II (kabupaten, kotamadya). Meskipun di tingkat regional (Dati I dan Dati II; bahkan dalam derajat tertentu juga di tingkat pedesaan melalui LKMD) sudah ada badan perencana, persiapan perencanaannya sendiri harus mengikuti peraturan dan petunjuk yang sudah digariskan oleh Departemen Dalam Negeri. Anggaran pembangunan yang terbesar, berupa 'subsidi' Pusat, dibiayai oleh Anggaran Nasional Tahunan di bawah koordinasi Bappenas.

Seharusnya, seperti yang diakui dalam UU No.5/1974, "mekanisme perencanaan dari bawah" dapat berlaku melalui LKMD. Namun, mekanisme ini tidak mencapai hasil yang disebutkan karena berjalan di dalam konteks politik dan ekonomi yang tidak mendukung, antara lain akibat: (a) lambannya perkembangan ekonomi daerah dengan basis masyarakat setempat; (b) kendala-kendala teknis waktu, jarak, sarana, dan sebagainya; (c) lemahnya sumberdaya manusia yang harus bertanggung jawab dalam proses tersebut; (d) lemahnya posisi tawar menawar daerah dalam menghadapi pusat; dan (e) sempitnya ruang partisipasi masyarakat *(civil society)* lokal *vis-a-vis* kekuasaan pemerintah daerah (sebagai personifikasi *State*). Adanya kendala-kendala semacam ini, serta serangkaian kendala lain, lebih jauh mengakibatkan sulitnya masyarakat di daerah mengartikulasikan kepentingannya. Misalnya, berbagai peraturan yang dibuat secara nasional sedikit sekali memperhitungkan keragaman yang ada di daerah. Sehingga, walaupun misalnya suatu peraturan dibuat dengan tujuan mencapai situasi yang lebih baik, akibatnya justru merugikan masyarakat setempat. Keadaan ini menjadi lebih buruk, karena masyarakat lokal yang dirugikan akibat kebijakan, program, atau

proyek pemerintah pusat/daerah tidak memiliki saluran yang memadai untuk mempertahankan hak dan kepentingannya.

2. Kerangka Teoretik

Tiga konsep pokok dalam tema mengenai pemerintah daerah, otonomi daerah, serta kapasitas masyarakat lokal ialah **sentralisasi**, **desentralisasi**, dan **dekonsentrasi**.[1] Ada sedikit perbedaan makna antara ketiga istilah ini dalam konteks akademik dengan konteks administratif. **Sentralisasi** berarti pemusatan kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) ke tangan pemerintah pusat. **Desentralisasi** adalah pemusatan keduanya (kekuasaan dan kewenangan) di tangan pemerintah daerah. Di antara kedua konsep ini terletak konsep **dekonsentrasi**, yang dimaknakan sebagai pemberian kewenangan (*authority*) ke tangan pemerintah daerah, sementara kekuasaan (*power*) tetap berada di tangan pemerintah pusat. Baik untuk makna akademik maupun administrasi-pemerintahan, kedua konsep pertama (sentralisasi dan desentralisasi) diartikan secara sama. Tetapi, untuk konsep ketiga (dekonsentrasi) diartikan secara berbeda dalam operasionalisasi pemerintahan.

Dengan demikian, **dekonsentrasi** adalah konsep pokok guna mengukur derajat otonomi daerah. Dalam bahasa "resmi," konsep **sentralisasi** bahkan tidak digunakan. Sebagai gantinya, dipakai empat prinsip pembangunan daerah sebagai berikut[2]:

1. **Dekonsentrasi**, yang berarti bahwa pemerintah pusat memegang pembuatan keputusan dalam hal kebijakan, perencanaan dan dana, sementara pelaksanaan program diserahkan kepada para pejabatnya di daerah. Pejabat pemerintah daerah harus melaporkan kembali kepada pemerintah pusat seluruh pelaksanaan program yang dilakukan melalui aparatur pemerintahan di daerah;
2. **Desentralisasi**, yakni gerak pelaksanaan pembangunan daerah ke bawah, ke tingkat daerah di mana pemerintah daerah harus bertanggungjawab atas pembuatan keputusan, perencanaan, serta penyediaan dana;
3. **Kooperasi** atau **kerjasama**, yaitu pelaksanaan proyek-proyek

---

1. Untuk uraian pembanding, yang baik, lihat B. Hossein, (ed.) (1980)*Pemerintah dan Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Politik Indonesia.
2. "Inpres: A Case Study of Financing Local Level Development," Paper prepared by the Department of Home Affairs, Jakarta for U.N.C.R.D "Seminar on Regional Development Planning in ASEAN Countries: state-of The Art and Sharing Experience," Denpasar, Bali 22-25 September 1982, hlm. 3.

pembangunan oleh pemerintah daerah, dengan kebijakan dan dana yang dibuat oleh pemerintah pusat. Daerah harus bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dalam hal pelaksanaan program-program tersebut;

4. **Prinsip *vrijbestuur***, berdasarkan UU No.5/1974, Pasal 81, Ayat 9, yang merujuk pada tanggungjawab gubernur, bupati/walikota untuk menjalankan kegiatan-kegiatan pembangunan yang tidak tercakup dalam program-program sektoral atau oleh program Inpres. Jenis kebijakan ini biasanya dilaksanakan melalui instruksi gubernur atau KDH Tingkat II.

Dalam bahasa undang-undang, asas **dekonsentrasi** diartikan sebagai "pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah." (UU No.5/1974; pasal 1). Lebih jauh lagi, operasionalisasi administratif dari konsep **dekonsentrasi** antara lain muncul dalam bentuk kantor wilayah (Kanwil) dari instansi vertikal di daerah. Di dalamnya bisa muncul operasionalisasi dekonsentrasi dalam corak yang lain, yaitu melalui asas *medebewind* (pembantuan), yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam kapasitas sebagai pembantu aparat pemerintah pusat. Sebagaimana disinggung dalam empat butir prinsip resmi penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut, contoh jenis hubungan semacam ini adalah proyek Inpres (Instruksi Presiden), dengan dana yang berasal dari pemerintah pusat tetapi pengelolanya aparat pemerintah daerah. Dalam kasus yang terakhir ini, makna operasional dekonsentrasi serupa dengan pengertian akademiknya.

Sementara itu, terdapat dua pandangan tentang asas desentralisasi. Pertama, aliran "politis-progresif," yang mengharapkan asas desentralisasi akan mendorong ke arah demokratisasi. Kedua, aliran "pragmatis," yang mengartikan desentralisasi sebagai suatu cara untuk mengurangi ketidakefisienan pemerintah pusat. Dalam hal terakhir, asas desentralisasi tetap berlaku, namun karena motivasi para pejabat dalam menggunakan konsep desentralisasi tersebut hanya berdasarkan pragmatisme, maka sering timbul kekaburan dalam penerapan asas ini[3].

Dengan pemaknaan atas ketiga kata kunci tersebut, maka hubungan-hubungan prosesual antara kekuasaan pemerintah pusat

---

3. Nico Nordholt, dkk. (1993), "Proses dan Isyu Kebijaksanaan Deregulasi Ekonomi: Ringkasan Penelitian", INFID, *Pembangunan Di Indonesia: Memandang Dari Sisi Lain*, Yayasan Obor.

dengan daerah akan dikaji melalui berbagai indikator guna melihat bobot atau titik berat ketiganya. Apakah asas **dekonsentrasi** dalam kenyataan dijalankan untuk menyeimbangkan pembagian kekuasaan dan kewenangan antara Pusat dan Daerah, atau terjadi distorsi dalam praktik kepolitikan birokrasi, sehingga salah satu (Pusat atau Daerah) menerima bobot yang lebih besar dibanding satunya lagi. Persoalan ini semakin penting, mengingat terkecuali terjadi perubahan sosial dan ekonomi yang mendalam, pemerintah Daerah akan tetap sangat dipengaruhi oleh Pusat.

Meskipun demikian, terlihat gejala bahwa dominasi pemerintah pusat akan dikurangi, antara lain dengan usaha pemberian wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah tingkat II (Pemda Dati II). Tingkat otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah jelas mempengaruhi fleksibilitasnya untuk memenuhi kebutuhan berbagai golongan masyarakat di daerah. Dengan kata lain, diandaikan bahwa kapasitas otonom masyarakat lokal akan semakin meningkat. Namun demikian, sejak awal dicanangkannya kerangka perluasan otonomi daerah pada Dati II, pemerintah juga sudah memberikan peringatan supaya "otonomi daerah jangan beralih ke otonomi politik"[4].

Mengapa fokus otonomi daerah ini terletak pada Dati II? Faktor penjelas pertama adalah sifatnya yang formal-legalistik. Menurut UU No.5/1974, titik berat otonomi daerah memang terletak pada Dati II. Sedangkan faktor penjelas kedua lebih bersifat teoretik, yaitu bahwa kajian tentang hubungan pusat-daerah dan kaitannya dengan kapasitas masyarakat lokal selalu beranjak dari kerangka negara (state) *vis-a-vis* masyarakat (society). Dalam analisis neo-marxian atau strukturalis, negara dipandang sebagai kekuatan yang otonom dan tidak melayani (*catering*) kepentingan golongan lain, melainkan melayani kepentingan dirinya sendiri. Dalam posisi inilah, negara dianggap berhadapan dengan masyarakat. Dan sebagaimana laiknya proses politik, negara berkepentingan untuk memperbesar kekuasaannya dalam berhadapan dengan masyarakat. Dengan demikian, sangat penting untuk mengenali batas tataran analitik antara Negara dengan Masyarakat, yang dalam hal ini terletak di Dati II[5].

Personifikasi negara tentu saja diwakili oleh birokrasi, dan dalam

---

4. Pesan Presiden Soeharto kepada Menpan Sarwono Kusumaatmadja, dalam *Kompas*, 28-8-1990.
5. Bdk. acuan konseptual dan kesimpulan hasil penelitian *Wawasan Kebangsaan (Tataran Negara)* PPW-LIPI (1993), Bab III.

konteks ini dipahami bahwa Pemda Tingkat II adalah "jembatan" sekaligus "perbatasan" antara kekuasaan negara yang diasumsikan *solid* dengan kekuasaan yang diperkirakan "otonom," yaitu desa. Sementara kecamatan diabaikan, mengingat hampir tidak ada kekuasaan politik pada tingkat pemerintahan yang semata-mata administratif ini. Juga, karena secara formal-legalistik, Dati II (menurut UU No.5/1974) adalah daerah otonom, dengan perangkat-perangkat dan mekanismenya yang khas.[6] Bahkan pemerintah pun telah mencanangkan kemauan politik melalui pidato kenegaraan Presiden Soeharto di depan DPR, 16 Agustus 1990:

> Dalam persiapan untuk makin membangkitkan kemampuan, prakarsa dan kreativitas masyarakat kita menyongsong tahap tinggal landas nanti, dari sekarang kita harus bersiap-siap agar peranan pemerintah Daerah Tingkat II bertambah besar.[7]

Kebijakan politis presiden ini dilanjutkan oleh pernyataan Mendagri Rudini, yang mengharapkan, sampai akhir Pelita V ini sebagian daerah tingkat II (Dati II) sudah ada yang melaksanakan otonomi secara bertanggungjawab. Pelaksanaannya memang tidak dilakukan serentak secara nasional, melainkan bertahap dan sangat tergantung kepada kemampuan masing-masing daerah[8]. Dua tahun setelah pernyataan ini Mendagri Rudini menegaskan, bahwa soal otonomi sudah sampai pada proses finalisasi[9]. Dan meskipun tahun 1993 menandai perubahan jabatan Menteri Dalam Negeri dalam Kabinet Pembangunan VI, tetapi dapat diperkirakan bahwa laju proses otonomi daerah ini sudah sampai tahap harus dilaksanakan — hanya saja, dalam skala dan pentahapan yang berbeda. Jadi, jika secara politis derajat otonomi daerah akan menentukan kualitas hubungan pusat-daerah, maka secara operasional-administratif tinggi rendahnya derajat otonomi tersebut akan sangat menentukan keleluasaan dan ruang gerak pemerintahan daerah, yang pada gilirannya akan berpengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap ruang keputusan dan ruang gerak masyarakat lokal.

Sesungguhnya, sejak awal otonomi daerah (tingkat II) sudah dirancang untuk menampung aspirasi masyarakat lokal secara

---

6. *Ibid.*, hlm. 5.
7. *Kompas*, 18 Agustus 1990.
8. *Kompas*, 28-9-1990.
9. *Kompas*, 12 February 1992.

maksimum. Dengan titik berat kepada Dati II ini, diharapkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan meningkat[10]. Bahkan dalam penjabaran kriteria untuk penyusunan kategori Dati II yang "mampu," "mendekati mampu," "sedikit mampu," serta "tidak/kurang mampu," digunakan variabel pokok yang salah satu indikatornya adalah **partisipasi masyarakat**. Namun, sebagaimana disinggung dalam **Latar Belakang**, kenyataan menunjukkan bahwa kepentingan pusat mengalahkan atau mengesampingkan dimensi Masyarakat Lokal ini, dalam pengertian yang seluas-luasnya. Dalam hal ini, persepsi mengenai **partisipasi masyarakat (lokal)** ini harus disamakan terlebih dahulu. Partisipasi ini bisa berupa keikutsertaan dalam ruang pengambilan keputusan politik, ekonomi, maupun sosial-kultural, secara langsung maupun tidak langsung, tetapi kesemuanya dalam lingkup lokal.

Akibat pembatasan pada dimensi lokalitas ini, ruang partisipasi masyarakat lokal menjadi tidak sama. Begitu pula dengan derajat aspek-aspek partisipasi di dalamnya. Dalam konsepsi klasik pun[11], telah diakui bahwa pembangunan menyebabkan partisipasi (politik) yang tidak sama, akibat pertumbuhan ekonomi. Dimensi ekonomi-politik semacam ini menyebabkan perlunya analisis yang mencari indikatornya juga pada aspek-aspek ekonomi lokal. Dan dimensi serupa pada gilirannya berarti membuat adanya kelompok atau golongan masyarakat yang (terutama) secara ekonomi-politik tersisih — akibat kondisi struktural, disengaja maupun tidak — dalam pertarungan atau kompetisi untuk mendapatkan ruang partisipasi yang terbatas dan memang sudah timpang ini. Sebagaimana kerangka konseptual di atas membatasi analisis pada tingkat otonomi Dati II, maka analisis mengenai posisi kelompok atau golongan masyarakat ini juga pada tataran yang sama. Dengan kata lain, *locus* kajian berada pada sektor masyarakat lokal, melalui berbagai indikator yang dicari dalam rentang ekonomi-politik.

---

10. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II," Departemen Dalam Negeri, 1989.
11. Misalnya Samuel P. Huntington (1968) dalam *Politacal Order in Changing Societies,* New Haven, Conn.: Yale University Press, hlm. 39-59.

II. Potensi dan Kendala dalam Ruang Keputusan Politik Pemerintah Daerah Tingkat II

1. Hubungan Pusat-Daerah

Akar historis "terdekat" dari situasi hubungan pemerintah pusat dengan daerah di Indonesia pasca kemerdekaan ialah berbagai peraturan mengenai pemerintahan pada tahun 1920an. Misalnya *Provincie Ordonnantie* (Stb 1924/78) yang mengatur (reformasi dan reorganisasi) badan otonom serta propinsi-propinsi di Jawa; berbagai pasal *Indische Staatsregeling* (IS); *Regentschap Ordonnantie* (Stb 1924/79) yang mengatur pemerintahan kabupaten; **Stadsgemeente Ordonnantie** (Stb 1926/365) yang mengatur pemerintahan kota; dan rangkaian peraturan untuk pedesaan, mulai dari *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* atau IGO (Stb 1906/83) untuk Jawa dan Madura, dan IGOB Stb 1938/490, Byblad 9308, Stb 1931/507, dan *Desa Ordonnantie* Stb 1941/356 untuk desa-desa di luar Jawa[12].

Namun, sistem pemerintahan Hindia Belanda — yang di dalamnya mengatur hubungan-hubungan politik antara pemerintah pusat di Batavia dengan pemerintah daerah hingga ke tingkat desa — tidak mencakup format pemerintahan yang tidak di bawah kekuasaan politiknya. Misalnya, di daerah-daerah yang tidak langsung dikuasai oleh Pemerintah Hindia Belanda ini terdapat daerah-daerah otonom yang disebut *Zelfbesturende Landschappen*. Ini terdiri dari kerajaan-kerajaan asli Indonesia yang mempunyai ikatan dengan Pemerintah Hindia Belanda, melalui kontrak-kontrak politik yang panjang maupun yang pendek[13]. Selain itu, masyarakat lokal sendiri telah memiliki unit-unit sosialnya, yang tidak (selalu) sama dengan unit administratif pemerintahan Hindia Belanda. Suatu kondisi yang dapat dipahami, mengingat banyak daerah di Indonesia telah mengembangkan sistem dan struktur kekuasaan sosial jauh sebelum kedatangan Belanda[14].

---

12. Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, (1982), hlm. 27-29. Sumber ini merupakan catatan terbaik mengenai situasi hubungan Pusat-Daerah di Indonesia hingga akhir dekade 1970-an.
13. *Ibid.*, hlm. 29-30.
14. "Di atas kertas," kini masih terdapat sekitar 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* (dirujuk sebagai desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya), yang dianggap memiliki susunan "asli" dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang "bersifat istimewa. "Lihat Sondiamer, ditjen PUOD Depdagri, "Penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Pengembangan Pemerintah di Daerah, makalah tak diterbitkan, hlm. 2. Tekanan oleh peneliti (HS).

Dengan demikian, pemerintah Hindia Belanda menghadapi situasi adanya kekuasaan tradisional masyarakat lokal — banyak di antaranya yang telah berusia berabad-abad. Misalnya, institusi tradisional Banjar dan Subak, dua lembaga adat di Bali. Banjar adalah unit sosial yang (mula-mula) tidak terbatasi oleh wilayah teritorial, sedangkan Subak adalah organisasi pengairan yang telah disempurnakan selama bergenerasi dalam struktur yang rumit. Atas dalih administratif (dan tentu politis), institusi Banjar mulai terusik oleh pemerintah Hindia Belanda, yang memperkenalkan institusi bekel/perbekel, yang sama dengan desa, yaitu unit sosial berdasarkan teritori. Sebuah banjar yang tadinya, misalnya, memiliki anggota di kawasan lain, kini terpaksa "merelakan" anggotanya untuk menjadi anggota dari unit sosial (desa) lain, semata-mata atas alasan teritori, yang sesungguhnya menjadi pembenar bagi alasan-alasan politik di baliknya. Demikian pula halnya yang terjadi dengan unit sosial tradisional di berbagai daerah lain, seperti Nagari di Sumatera Barat, dan Tongkonan di Toraja[15]. Secara ringkas, masa satu dua dekade sebelum kekuasaan kolonial Belanda berakhir dicirikan dengan dualisme kekuasaan sosial — yang satu bersifat formal-administratif-birokratik dan politik, sedangkan satunya lagi informal-tradisional, namun tak kalah kokoh. Yang disebut terakhir inipun di banyak daerah masih bersifat dualistik, mengingat *locus* kekuasaannya ada yang berada di tangan penguasa atau otoritas tradisional, sementara ada pula yang lebih terletak di tangan masyarakat lokal. Dan menjelang akhir masa kekuasaan kolonial Belanda, situasi umum yang tercipta di daerah-daerah adalah *rust en orde* (aman dan tertib), sebagai akibat dari kebijakan serupa pada tingkat "nasional"[16].

Pada zaman Jepang, secara umum sistem administrasi pemerintahan Hindia Belanda dipertahankan. Yang agak berbeda, akibat situasi perang, adanya pembagian kekuasaan di bawah tiga otoritas — Sumatra dan pulau-pulau di sekitarnya di bawah kekuasaan Divisi ke-25 Angkatan Darat (setelah dipisahkan dari markas besarnya

---

15. Sebagai kontinun sejarah, situasi ini muncul kembali dalam format serupa pada dekade 1970-an, sebagaimana akan dibahas di bawah.
16. Tentang format *rust en orde* dan perdebatan seputar masalah ini, ulasan kepustakaan singkat yang bagus dalam Manuel Kaisiepo, "Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara: Birokarsi dan Politik di Indonesia Era Orde Baru," *Jurnal Ilmu Politik,* II, AIPI-LIPI-Gramedia, 1987, hlm. 22 ff. Hampir seluruh sumber perdebatan dicantumkan dalam artikel ini.

di Singapura); Jawa dan Madura di bawah Divisi ke-16 Angkatan Darat; Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Bali dan Sunda Kecil di bawah Kaigun atau Angkatan Laut, dengan pangkalan di Ujungpandang. Tetapi, pada saat yang bersamaan diperkenalkan format hubungan kekuasaan (sosial) yang baru melalui mekanisme ketetanggaan (rukun tetangga/RT dan rukun warga/RW). Rukun ketetanggaan yang disebut *tonarigumi* ini merupakan adaptasi pemerintah penduduk-an Jepang dari sistem serupa yang telah berakar di dalam tradisi Tokugawa Jepang, serta berhasil diadaptasi untuk kawasan pendudukan di Formosa[17]. Dalam konteks hubungan pusat-daerah, rukun ketetanggaan sangat efektif berfungsi sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat hingga ke setiap kepala keluarga (KK). Akar sis-tem ini di Jepang memang berfungsi sebagai mekanisme pengawasan (intelijen) untuk mendeteksi jika ada sumber-sumber ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat. Di Indonesia, adaptasi fungsi tersebut ternyata masih berjalan efektif di masyarakat hingga saat ini.[18]

Dengan demikian, semasa pendudukan Jepang, terjadi suatu situasi mobilisasi dan kontrol[19]. Sebagai akibat desakan kebutuhan perang, pemerintahan militer Jepang di Indonesia mendorong mobilisasi (partisipasi) dari masyarakat Indonesia, melalui para pemimpinnya. Pada saat yang sama, diterapkan kendali yang sangat ketat atas sumberdaya eknomi-politik pribumi, sehingga mobilisasi tersebut tetap dapat diarahkan bagi kebutuhan perang. Kasus yang paling mencolok guna menjelaskan situasi seperti ini ialah *politico-economic containment*, yaitu kebijakan untuk membatasi interaksi antarmasyarakat dalam unit teritorial yang berbeda. Kebijakan ini dikenal sebagai pembatasan lalu-lalangnya (terutama) sumber-sumber ekonomi antar daerah swatantra. Prinsip dasarnya, setiap daerah harus bisa menghidupi dirinya sendiri (subsisten). Agaknya, ada yang dilupakan penguasa militer Jepang di Indonesia, yakni kesenjangan kemampuan antar-daerah di Indonesia yang sangat mencolok. Akibatnya, kelangkaan bahan-bahan pokok di banyak daerah dan penimbunan di daerah lainnya — sebagian besar justru

---

17. Sumber sejarah terbaik tentang awal konsepsi RT/RW sebagai adaptasi *tonarigumi* di Jepang ialah Aiko Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol: Pendudukan Jepang di Indonesia 1942-1945.*
18. Indikator yang paling umum dari fungsi intelijen ini, misalnya, peringatan di banyak RT/RW bahwa "tamu yang hadir lebih dari 24 jam diharap melapor."
19. Meminjam istilah Aiko Kurasawa, *Op.cit.*

dilakukan penduduk mengingat ketidakpastian situasi perang [20]. Secara ringkas, ruang partisipasi masyarakat mula-mula dibuka oleh pemerintahan pendudukan Jepang, namun kemudian yang berlaku hanyalah kontrol dan (sampai tingkat tertentu) mobilisasi. Akibat situasi perang pula, ruang partisipasi yang kembali agak terbuka dalam paruh akhir pendudukan Jepang — khususnya dalam hal pengelolaan sumberdaya lokal melalui pembatasan arus barang antar daerah — tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal.

Setelah kemerdekaan, masih terdapat dualisme format pemerintahan lokal yang dihadapi baik oleh masyarakat lokal maupun pemerintah pusat yang berkedudukan di Jakarta. Di permukaan, konflik format tersebut bertemu dengan arus ketidakpuasan ekonomi dan ikatan-ikatan primordial, terutama kedaerahan — barangkali, lebih tepatnya, *seccesionist*. Inilah situasi di balik timbulnya berbagai pemberontakan kedaerahan seperti RMS, PRRI/Permesta, dan lain-lain, sepanjang tahun-tahun 1950-an dan 1960-an[21]. Sekalipun potensi disintegratif bangsa pada waktu itu lebih terkait dengan faktor-faktor primordial — atau dalam bahasa "akademik," **politik aliran**[22] — namun sedikit banyak ia berkaitan dengan aspek-aspek kedaerahan (*seccesionist*) tersebut. Jika pada masa kekuasaan kolonial Belanda dilakukan upaya penyeimbangan kekuasaan pusat-daerah, dengan penjagaan supaya kekuasaan daerah saling berkompetisi satu sama lain (secara populer, dikenal melalui politik *divide et impera*) — upaya ini jelas memerlukan ruang otonomi yang lebih besar pada daerah, sekaligus pada saat yang sama menempatkan kekuasaan pusat secara cukup kokoh atas ruang otonomi itu[23] — maka dalam masa dua dekade pasca kemerdekaan tersebut pemerintah pusat mem-

---

20. Bdk. Benedict R.O'G. Anderson (1961), "Some Aspects of Indonesian Politics under the Japanese Occupation: 1944-1945," *Interm Report Series,* Modern Indonesia Project, COrnel University. Untuk review historiografi periode ini, bdk. Hermawan Sulistyo (1986), *Historiography of the Japanese Occupation of Indonesia: 1942-1945,"* M.A. Thesis, Ohio University.
21. Cukup banyak kepustakaan mengenai berbagai pemberontakan daerah di Indonesia, sehingga tidak perlu disebutkan lagi. Namun, beberapa studi penting mungkin perlu diingatkan: audrey R. Kahin, (ed) (1990), *Pergolakan Daerah Pada Awal Kemerdekaan,* Jakarta: Grafiti Pers.
22. Istilah ini mula-mula diperkenalkan oleh Clifford Geetz yang memilah orientasi politik orang Jawa ke dalam berbagai "aliran" yang mengikuti pola kepolitikan primordial elit politik pada masa itu.
23. Kerangka acuan untuk menelaah masalah ini diambil dari Watson, C.W. (1978), *State and Society in Indonesia:'There Papers,* hlm. ii dan secara umum "Introduction." Rujukan desa juga pada makalah ketiga di dalam kumpulan ini.

fokuskan upayanya pada penguatan Pusat dan pelemahan daerah.

Sebagaimana diketahui, klimaks pertarungan berbagai kekuatan politik dalam masa dua dekade itu ialah peristiwa G-30-S/PKI. Implikasi langsung atas pecahnya peristiwa tersebut ialah semakin meningkatnya kebutuhan akan konsolidasi pemerintahan pusat yang kuat. Sifat pergolakan 1965-1966 memang bukan kedaerahan, dan tidak berkaitan langsung dengan situasi hubungan pemerintah pusat-daerah, tetapi peristiwa tersebut menegaskan kebutuhan akan kekuatan pusat yang dominan. Lebih daripada itu, kekuasaan pusat yang berjuang untuk menjadi kuat itu memperbesar porsinya melalui peluruhan sifat-sifat politis di dalam tubuhnya. Dalam bahasa kebijakan politik, proses ini disebut **depolitisasi**, yang diterapkan antara lain melalui **deparpolisasi** masyarakat pedesaan. Melalui proses ini, otonomi daerah nantinya terbukti dikurangi; sementara pada saat yang sama dimulai orde kestabilan politik pada kekuasaan pusat.

Sebagai hasil dari proses tersebut, baru pada awal dekade 1970-an dilakukan pencarian format landasan yuridis bagi pemerintah pusat yang lebih kokoh. Dirancanglah suatu UU yang bisa melandasi format baru dengan bobot kekuasaan yang condong atau besar di pusat. Inilah "jiwa" yang melatar belakangi tersusunnya UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah[24]. Pemerintah pusat pada paruh pertama dekade 1970-an memang masih memprioritaskan kebijakan-kebijakan yang mendukung atau menciptakan stabilitas nasional, betapa pun tidak demokratisnya kebijakan tersebut dinilai dari ukuran-ukuran tahun 1990an. Melalui UU No.5/1974 ini format pemerintahan di daerah, dan hubungannya dengan kekuasaan pusat ditata kembali.

Meskipun banyak dimensi yang ditata oleh UU tersebut, ada tiga yang pokok dalam konteks penelitian ini: (1) hubungan pemerintah pusat-daerah; (2) struktur kekuasaan lokal; dan (3) batas-batas otonomi daerah, yang mempertautkan sekaligus menentukan kedua dimensi pertama. Dalam hal hubungan pemerintah pusat-daerah, tampaknya UU ini "berhasil" menyeragamkan struktur pemerintahan dari usat, terutama hingga ke tingkat Dati II — yang di dalam pasal 11 disebut sebagai titik berat otonomi daerah. Sedangkan perluasan "jiwa" uniformitas UU No.5/1974 untuk tingkat pedesaan dilakukan

---

24. Pengakuan Letjen TNI (Punr) M., salah seorang konseptor utama UU No. 5/1974 dalam sebuah wawancara di Jakarta, 1992.

melalui pengundangan UU No.5/1979 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Desa. Namun, sejalan dengan perkembangan dari waktu ke waktu, UU No.5/1974 juga diterapkan secara berbeda. Sejak awal, bobot **dekonsentrasi** dalam kesatuan konsep **sentralisasi-dekonsentrasi-desentralisasi** lebih ke arah **sentralisasi**, maka sejak Pelita V terjadi pergeseran ke arah **desentralisasi** meskipun belum dapat dikatakan **sudah terdesentralisasi**. Sementara itu, dimensi struktur kekuasaan lokal serta batas-batas otonomi daerah yang tersentuh oleh UU No.5/1974 merupakan ruang keputusan politik yang dibahas di bawah ini.

Dalam perkembangannya di kemudian hari, "jiwa" persatuan yang melandasi penyusunan UU No.5/1974 dan dilanjutkan dengan UU No.5/1979 tersebut diwujudkan dalam kooptasi penuh kekuasaan otonom pada tingkat desa. Sebelumnya, pemerintahan kecamatan adalah organ pemerintah pusat yang paling bawah, dengan kewenangan administratif yang maksimal dan kekuasaan politik minimal. Sementara di bawahnya, kepala desa (Kades) dipilih langsung oleh rakyat dan bukan merupakan bagian dari birokrasi pemerintahan — ke-pala desa bukan pegawai negeri sipil (PNS). Tetapi kini, pemilihan kepala desa harus melalui proses seleksi oleh Pemda Tingkat II, de-ngan balon-balon (bakal calon) yang terlebih dulu harus disetujui oleh bupati, sebelum dipastikan sebagai calon. Kemudian, setelah seorang kepala desa terpilih, ia akan mendapat "gaji" — di banyak dae-rah disebut sebagai "honor" — sebagaimana seorang PNS. Posisi semacam ini berlaku bagi Kades yang melalui pemilihan (*voting*) warga desa. Lebih dari itu, seorang kepala desa dari desa yang makmur (dengan tanah *bengkok* yang luas), bisa memperoleh penghasilan "tambahan" yang jauh lebih besar dari gajinya secara resmi. Kawasan yang diincar biasanya desa-desa yang wilayahnya strategis sebagai lokasi pembangunan industri maupun sektor lainnya, karena daerah seperti itu merupakan "lahan basah" bagi Kades.[25] Melalui proses demikian, keterikatan emosional dan struktural Kades dengan masya-rakatnya, yang telah berlangsung selama berabad-abad, digerogoti oleh struktur hubungan-hubungan fungsional yang baru, yang lebih mengkaitkan desa dengan struktur di atasnya. Dengan kata lain, sebagaimana ruang otonomi Dati II yang mengecil, ruang otono-

25. Rangkaian laporan tentang pilkades (pemilihan kepala desa) di daerah Bekasi, yang diwarnai oleh kericuhan mengenai persoalan ini, misalnya, dimuat dalam HU *Jayakarta* sepanjang Mei-Juli 1993.

mi desa pun menyempit. Ruang ini bahkan sama sekali tidak terdapat di desa-desa yang telah mengalami perubahan status menjadi kelurahan. Lurah, yang memimpin kelurahan, ditetapkan dan diangkat langsung oleh bupati melalui SK gubernur. Mereka adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan bisa dipilih dari jajaran birokrasi pemerintahan daerah dan tidak selalu berasal dari desa yang bersangkutan. Tentu saja, bagi kelurahan, derajat partisipasi warga lebih condong pada mobilisasi, mengingat pemimpinnya pun bukan pilihan mereka sendiri. Juga, dengan posisi demikian, lurah lebih bersifat melayani (*catering*) kepentingan atasannya.[26]

2. Ruang Politik Daerah Tingkat II

Agak mirip dengan mekanisme kabupaten-desa dalam hal pemilihan kepala desa, operasionalisasi politis dari konsep dekonsentrasi dalam konteks hubungan pusat-daerah dapat dilihat melalui contoh-contoh pemilihan dan penetapan kepala daerah, baik untuk Dati I maupun Dati II. Pemberian kewenangan kepada daerah dilakukan melalui hak DPRD untuk menyaring dan kemudian mengajukan nama-nama balon (bakal calon) KDH. Dalam proses yang sekarang, lima nama terakhir diajukan kepada menteri dalam negeri untuk kemudian ditentukan tiga di antaranya yang akan dijadikan "calon jadi" oleh DPRD Tingkat I atau II. Dari tiga nama inilah DPRD memilih calon KDH untuk dimintakan persetujuannya dari presiden melalui Mendagri. Proses ini sudah jauh lebih memberikan ruang otonomi (kekuasaan) dibandingkan masa lalu, karena untuk periode sebelum 1987, kekuasaan lebih besar masih ditahan pemerintah pusat, dengan pengajuan calon akhir tiga nama seluruhnya kepada pemerintah pusat untuk akhirnya baru ditetapkan salah satunya menjadi KDH definitif. Dalam banyak kasus — dengan contoh paling mencolok, kasus pemilihan Gubernur Riau dan Sumatera Barat, untuk tataran Dati I — pusat tidak melepaskan kekuasaan kepada daerah.

Salah satu karakteristik atau tolok ukur suatu otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk membuat keputusan-

---

26. Sebuah kasus di Kotamadya Yogyakarta mengungkapkan, seorang Lurah lebih mementingkan untuk mempertahankan jumlah RT sebagai "kewajiban" terhadap atasannya, sekalipun satu RT telah ditransmigrasikan. Masyarakat menolaknya, dengan pertimbangkan struktur hubungan sosial yang sudah mapan. Tetapi Lurah tetap melaksanakan kebijakannya. Lihat Miftahudin dkk., "Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan," Laporan Penelitian, Yayasan Deso Mulyo, Yogyakarta, 1989.

keputusan yang berlaku setempat, menyusun peraturan daerah, dan memungut pajak serta sumber-sumber pendapatan lain bagi pembiayaan rumah tangganya. Mengenai kewenangan membuat kebijakan setempat, ketentuannya terdapat di dalam UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Di dalam UU ini, disebutkan adanya hak atau kewenangan bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah (Perda), dan membuat keputusan kepala daerah. Perda dibuat bersama oleh kepala daerah dan DPRD, serta keputusan kepala daerah dibuat oleh kepala daerah untuk menjalankan suatu perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.

Dalam pelaksanaannya, wewenang membuat Perda lebih banyak menyangkut hal-hal yang sebagian besar telah dibuatkan pedoman atau petunjuknya oleh pusat. Seperti Perda-perda tentang APBD, Rencana Induk Kota, pemungutan pajak daerah/retribusi daerah, uang kehormatan DPRD dan lain-lain, semuanya disusun dalam kerangka yang telah ditetapkan oleh pusat. Dalam bahasa seorang pengamat, "banyak kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah yang secara tersembunyi dibatasi, dengan menempatkan Departemen Dalam Negeri sebagai penentu atas apa yang dapat dan tidak dapat dikerjakan oleh pemerintah daerah"[27]. Terlebih dengan adanya mekanisme pengawasan preventif dan pengawasan represif — yang memungkinkan suatu Perda ditangguhkan dan/atau dicabut pelaksanaannya oleh pemerintah pusat — yang tidak memungkinkan daerah menggagas ide-ide baru untuk dapat diterapkan secara lokal di luar ketentuan yang ada. Di samping itu, materi yang diatur Pemda selama ini lebih banyak bersifat regulasi dan memberi beban kepada masyarakat — seperti Perda tentang pajak daerah atau retribusi daerah — ketimbang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan kepada golongan ekonomi lemah, pelestarian lingkungan hidup, dan hal-hal lain yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Sedangkan regulasi di bidang politik merupakan wilayah kewenangan pusat yang tidak boleh dijamah sama sekali oleh daerah. Karena kepatuhan Pemda terhadap pemerintah atasan pusat selama ini cukup tinggi, atau karena materi yang diatur tidak menyangkut hal-hal yang sensitif, maka kasus penyimpangan materi Perda relatif tidak terdengar selama ini. Namun persoalan hubungan Pemda

---

27. Ichlasul Amal (1990), *Percikan Pemikiran FISIPOL UGM tentang Pembangunan*, Yogyakarta: FISIPOL UGM, hlm. 119.

Tingkat II dengan DPRD Tingkat II bukan sekadar implementasi Perda — atau secara umum, fungsi pengawasan — saja, melainkan juga pada proses perumusannya.

Dominasi eksekutif dalam pembuatan Perda sangatlah besar. Sebagian besar, jika bukan semuanya, inisiatif Perda datang dari eksekutif dan tidak ada yang dari DPRD. DPRD lebih banyak berperan sebagai lembaga yang memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah. Di Kodya Dati II Semarang, misalnya — jika diukur dari segi kuantitas dan dalam hal "fungsi legislatif"nya sebagai pembuat peraturan — tampak seolah-olah DPRD Dati II-nya cukup produktif. Selama masa persidangan untuk tahun takwim 1989 DPRD ini telah menghasilkan 23 keputusan daerah dan 15 peraturan daerah. Tetapi, bila ditelusuri lebih jauh, tampak bahwa seluruh prosesnya condong ke pihak eksekutif. Dalam persiapan dan perumusan pembuatan peraturan perundangan tersebut hampir seluruhnya dilakukan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif hanya berfungsi sebagai pembahas dan pengesah saja. Implikasinya adalah, produk peraturan perundangan di daerah yang berasal dari inisiatif lembaga perwakilan ini juga sangat sedikit. Sejak awal masa Orde Baru sampai tahun 1989, DPRD Kodya Dati II Semarang bahkan hanya sekali menggunakan hak inisiatifnya untuk menyusun rancangan Perda, yakni pada tahun 1977, yaitu Perda mengenai rancangan induk tata kota.[28]

Kasus Semarang menunjukkan adanya dua faktor yang menyebabkan belum banyak dimanfaatkannya penggunaan hak inisiatif secara proporsional oleh DPRD Tingkat II. Pertama, banyaknya campur tangan lembaga eksekutif di daerah dalam menentukan aturan permainan di lembaga legislatif, karena secara struktural DPRD bersama-sama pemerintah daerah bertugas menjalankan fungsi pemerintahan di daerah. Kedua, adanya kondisi internal dalam DPRD Tingkat II itu sendiri. Untuk kasus Semarang, misalnya, faktor yang kedua ini antara lain akibat (1) lemahnya kapasitas profesional anggota dewan. Hanya 52,6% anggota yang memiliki latar belakang pendidikan setingkat akademi/perguruan tinggi. Sebanyak 44,3% lainnya berpendidikan setingkat SMTA, sedangkan sisanya berpendidikan setingkat SMTP. Kemudian (2), penempatan personal

---

28. Sri Yanuarti (1991), *Peranan Tipe Agen Sosialisasi Politik Terhadap Bentuk Perilaku Politik pada Masyarakat Pinggiran,* Skripsi Sarjana, Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Diponegoro, hlm. 70-73.

yang tidak sesuai dengan kemampuannya. Komisi tertentu, misalnya Komisi E (membidangi agama dan kesehatan), kurang peminat. Se-mentara itu, komisi lain, misalnya Komisi D (Pembangunan), Komisi C (Ekonomi), atau Komisi B (Anggaran) kelebihan peminat, meskipun dilihat dari latar belakang anggotanya sesungguhnya mereka lebih pantas untuk duduk di Komisi E. Preferensi ini dapat dimengerti, mengingat pilihan-pilihan itu lebih ditentukan oleh "basah-keringnya" setiap komisi. Dan yang terakhir (3), adanya tata tertib (Tatib) Dewan yang sulit dipenuhi. Misalnya, Bab II Pasal 9 Peraturan Tatib tentang Hak Prakarsa, khususnya ayat 1: "Sekurang-kurangnya lima (5) anggota yang tidak hanya terdiri dari satu (1) Fraksi dapat mengajukan suatu usul prakarsa peraturan suatu urusan Daerah."[29] Dapat diperkirakan, bahwa situasi ini bukan monopoli dan khas untuk DPRD Semarang, melainkan ditemui di seluruh Dati II di Indonesia.

Kasus Semarang, dan Daerah Tingkat II secara umum, menunjukkan kondisi yang memprihatinkan. Terlepas dari mekanisme dan sistem pemilihan umum, sesungguhnya anggota DPRD (Tingkat II) dipilih oleh rakyat (dalam hal ini masyarakat lokal). Tetapi, setelah terpilih, landasan yuridis bagi kedudukan mereka hanyalah sebagai bagian dari unsur pemerintah daerah. Di Ambon, misalnya, Ketua DPRD Tingkat II (Kotamadya) memberikan komentar sebagai berikut: *"Buat apa bersuara vokal, toh sistem Pemda kita sudah cukup baik. Kita ini unsur Pemda, semestinya mendukung eksekutif, biarpun kontrol oleh DPRD juga berjalan. Kita biasa mengembangkan musyawarah-mufakat dengan eksekutif untuk memecah-kan suatu masalah"*[30]. Dengan demikian, hubungan antara (anggota) DPRD dengan masyarakat lokal terbatas pada proses rekrutmennya saja. Dengan posisi dewan yang ada, anggota legislatif tidak lagi memiliki *accountability* kepada masyarakat lokal. Pada gilirannya, posisi pemerintah dati II (bersama dengan DPRDnya) yang dalam situasi tergantung pusat, membuat berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat lokal disubordinasikan terhadap kepentingan elit politik nasional. Dengan kata lain, terjadi pergeseran sumberdaya politik — mula-mula dari massa pemilih (anggota dewan), kemudian menjadi pemerintah pusat sebagai sumber kekuasaan.

Besarnya kewenangan dan kuatnya posisi alat-alat pusat di

---

29. Tentang Tertib DPRD Kodya Dati II Semarang Tahun 1987, dalam *Ibid.*
30. Potret Tujuh Lokasi, *"Laporan Penelitian Mengenai Wawasan Kebangsaan, Op. cit.*

daerah, menjadi "saingan berat" bagi alat-alat daerah. Ichlasul Amal berpendapat, "Dalam prakteknya, kebijakan-kebijakan desentralisasi yang didasarkan atas UU No.5/1974 dibatasi oleh suatu sistem *public administration* yang memberikan kesempatan dan kekuasaan yang lebih besar pada organ-organ pemerintah pusat/departemen" [31]. Kesenjangan kewenangan antara instansi vertikal (antara lain Kanwil dan Kandep) dengan dinas-dinas daerah tingkat I dan tingkat II, salah satunya, menunjukkan hal itu. Posisi instansi-instansi vertikal yang langsung berada di bawah menteri, seringkali menyebabkan dilangkahinya wewenang kepala daerah (selaku kepala wilayah) sebagai koordinator pembangunan di daerah. Di samping itu, "egoisme sektoral" masih sering terjadi, yang tidak jarang menimbulkan ketidaksinkronan antara program satu departemen dengan departemen lain di suatu daerah[32]. Misalnya antara Kanwil Departemen PU dengan PLN. Sering terjadi di banyak daerah, adanya kasus jalan beraspal yang baru saja dibangun harus dibongkar untuk penanaman kabel PLN. Egoisme dan kurangnya koordinasi tersebut seringkali menimbulkan kesulitan bagi kepala daerah (selaku kepala wilayah) untuk menjalankan fungsinya sebagai koordinator pembangunan di daerah. Seperti di Ambon, walikotamadya setempat pernah dimarahi penduduk karena Kanwil PU tidak tuntas dalam membangun proyek jalan beraspal. Padahal, sebenarnya walikotamadya tidak mengetahui sebelumnya, bahwa ada proyek pusat di daerah itu[33].

3. Corak Partisipasi Masyarakat

Secara umum, hubungan kekuasaan antara pemerintah daerah dengan masyarakat lokal dapat dikenali melalui corak-corak partisipasi masyarakat dalam berbagai pengambilan keputusan tingkat lokal. Dari segi praksis, salah satu corak ini dilakukan melalui mekanisme penyusunan DUP (Daftar Usulan Proyek). Pada tingkat paling bawah — masyarakat pedesaan untuk kabupaten Dati II, dan kelurahan untuk kotamadya Dati II — aspirasi masyarakat ditampung dan disalurkan dalam bentuk usulan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Secara teoretik, saluran ini seharusnya

---

31. Ichlasul Amal, *Op. cit.*
32. Cornelis Lay, "Sekali Lagi Soal Otonomi Daerah," *Kompas,* 12 Maret 1992; Gunawan Setiadi, "Kesehatan dan Egoisme Sektoral," *Kompas,,* 5 September 1992.
33. *Laporan Penelitian,* Op. cit.

mampu menampung seluruh aspirasi masyarakat pada tahun anggaran mendatang. Setelah itu, berbagai usulan tingkat desa/kelurahan disatukan menjadi draft pertama DUP pada tingkat kecamatan, untuk kemudian disatukan lagi menjadi satu paket terpadu tingkat Dati II. Paket-paket DUP ini dipadukan menjadi paket DUP Dati I. Dalam bentuk terakhir inilah DUP harus "diperjuangkan" untuk memperoleh pendanaan dari pemerintah pusat melalui Bappenas.

Sekali lagi, secara teoretik, seluruh proses jalur-jalur tersebut sangat ideal dalam merancang dan melaksanakan pembangunan dari bawah (konsepsi *bottom-up*). Tetapi, di dalam prakik, terdapat sejumlah kendala yang membuat proses tersebut tidak lancar dan bahkan mustahil bisa diterapkan sepenuhnya. Kendala-kendala tersebut antara lain struktur LKMD, kualitas perencanaan dan personal perencana (untuk segala jenjang, kecuali tingkat nasional), rentang waktu yang tersedia, struktur dan jumlah serta jenis pendanaan, dan tumpang-tindihnya kewenangan serta kepentingan instansi vertikal di daerah.

LKMD dirancang sebagai forum untuk menampung aspirasi masyarakat, dengan fungsi sebagai katup pengaman sekaligus pengendali potensi-potensi disintegratif pada tingkat pedesaan. Tetapi, fungsi preventifnya (memelihara "ketahanan" masyarakat) lebih menonjol, sehingga Ketua LKMD adalah juga kepala desa — secara *ex-officio*. Dari fakta mengenai struktur ini saja, kepentingan "masyarakat" yang tersalurkan melalui LKMD sudah bertumpang-tindih dengan struktur "birokrasi" resmi aparat pemerintahan desa. Karena tumpang tindih seperti ini, maka kepentingan kekuasaan desa lebih terasa, dan peluang-peluang untuk penyusunan DUP awal seringkali, atau hampir selalu, dimanfaatkan dalam ukuran-ukuran untuk mempertahankan status *quo* kekuasaan desa tersebut. Ini pun dengan asumsi, bahwa tidak ada perbedaan yang berarti antara "aspirasi pembangunan dari masyarakat" dengan "aspirasi pembangunan masyarakat sebagaimana dirumuskan oleh kepala desa." Dalam kasus tertentu, bisa terjadi perbedaan, atau bahkan pertentangan, kepentingan antara masyarakat dengan aparat kekuasaan desa (kepala desa, selaku ketua LKMD). Dengan demikian, gagasan pembangunan yang partisipatif melalui mekanisme penyusunan DUP pada jenjang yang paling bawah telah mengalami distorsi. Ini belum lagi memperhitungkan tumpang-tindihnya kelembagaan dengan LMD (Lembaga Masyarakat Desa), yang juga diketuai oleh

kepala desa — akibatnya justru memperkokoh kekuasaan kepala desa itu sendiri, karena kedua lembaga tersebut (LMD dan LKMD) diketuai oleh kepala desa.

Perancangan "pembangunan" (umumnya dalam pengertian fisik, sebagaimana diterjemahkan melalui DUP) mensyaratkan kualifikasi tertentu, baik dari unsur personal yang menanganinya maupun hasil akhir rancangan itu sendiri. Mengenai personel, sangat sulit bisa diharapkan adanya kualitas yang memadai terdapat di Dati II ke bawah. Pada tingkat pedesaan, pengenalan akan skala prioritas pembangunan oleh LKMD jelas berbeda dengan jika penyusunan prioritasnya dilakukan oleh "pengamat" dari luar desa. Sesungguhnya, masyarakat yang bukan bagian dari kekuasaan di dalam tubuh LKMD juga dapat dimasukkan sebagai bagian dari kategori "pengamat" tersebut. Perbedaan konsepsi atas skala prioritas ini merupakan celah kelemahan struktural di dalam gagasan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan prioritas pembangunan.

Pada pemaduan rancangan awal DUP di tingkat kecamatan, unsur partisipasi masyarakat sudah hilang sama sekali, dan faktor dominan yang berperan menjadi sama sekali birokratik. Pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan pun di dalam mengambil keputusan pada tingkat ini umumnya lebih bersifat teknis- administratif dan bukannya sosial-politis, dengan acuan-acuan semacam penyesuaian pagu anggaran, dan bahkan "pembagian rejeki proyek." Yang lebih memprihatinkan, aparat tingkat kecamatan jelas tidak dilengkapi dengan fungsi perencanaan secara tersendiri, sehingga sama sekali tidak ada jaminan bahwa penyesuaian skala prioritas yang mereka susun dari LKMD-LKMD bukannya justru menurunkan kualitas rencananya itu sendiri. Dengan kata lain, ruang partisipasi (perencanaan) yang sudah begitu sempit untuk bisa diisi di tingkat desa, pada jenjang ini bahkan dipersempit lagi atau sama sekali dinafikkan.

Di beberapa daerah, Bappeda Dati II memang mulai berfungsi, setelah sebelumnya sering dianggap sebagai "tempat buangan" para pejabat atau staf yang tidak terpakai lagi di Pemda. Tetapi, sebagaimana diisyaratkan oleh temuan penelitian LIPI, perbaikan kualitatif atas fungsi Bappeda Dati II ini lebih berdasarkan kualitas pribadi pejabatnya ketimbang akibat sumber-sumber struktural seperti kewenangan institusinya. Salah satu faktornya, sekali lagi, juga bersumber dari lemahnya kualitas personel Bappeda. Lebih jauh lagi, ini berkaitan dengan *eseloneering* pejabatnya. Ketua Bappeda

Tingkat II memiliki eselon IIIA — setingkat dengan seorang kepala bagian atau kepala balai di departemen — dan ketua-ketua bidangnya IVA, atau hanya setingkat eselon camat. Padahal, ruang lingkup tanggung jawab mereka sangat berat, karena Kabupaten Dati II Jayawijaya, Irian Jaya, misalnya, memiliki luas yang hampir sama dengan provinsi Jawa Timur. Ini menyebabkan munculnya kesulitan Bappeda tidak hanya dalam menegakkan wibawa dan kinerja yang seharusnya pada tingkat II, melainkan juga ketika mereka harus mengkoordinasikan pada Dati I provinsi dan akhirnya di jenjang nasional di depan para perencana Bappenas. Sehingga ada pejabat yang mengidealkan jabatan camat (yang merangkap fungsi "perencana") dan Ketua Bappeda seharusnya seorang pemegang gelar doktor (S-3).[34]

Dalam seluruh proses tersebut, rentang waktunya sekitar satu tahun. Artinya, batas akhir perumusan pada jenjang LKMD adalah bulan April. Koordinasi pada tingkat kecamatan dilakukan paling lambat bulan Mei, dan hasil penyusunan prioritas dikirim ke Dati II paling lambat bulan Juli. Kemudian pada bulan Agustus dilakukan rakorbang (rapat koordinasi pembangunan) Dati II, untuk menyusun skala prioritas DUP pada Dati II. Dua bulan berikutnya proses serupa dilakukan pada Dati I, dan hasilnya dibawa ke Jakarta (Bappenas, untuk kemudian bersama Departemen Keuangan dalam menentukan pagu dan rincian anggarannya) pada bulan September. Setelah menjadi DIP (Daftar Isian Proyek), anggaran turun pada bulan April tahun berikutnya. *Bottom-up planning* semacam ini mula-mula memang mengalami kesulitan dalam alokasi waktu, tetapi di beberapa daerah, seperti Aceh dan Ambon, kendala ini sekarang (1992-3) sudah dapat diatasi,[35] sementara masih ada daerah, seperti Kodya Dati II Pekalongan, Jawa Tengah, yang tetap mengalami kesulitan untuk memenuhi jadwal *deadline* tersebut[36].

Jika kendala teknis (terutama waktu, dan penetapan pagu anggaran) dianggap telah dapat diatasi, yang masih menjadi persoalan

---

34. Data primer, wawancara dengan Walikotamadya Dati II Banda Aceh, *Penelitian Mengenai Wawasan Kebangsaan....*, op. cit.
35. *Ibid.*
36. Wawancara dengan seorang pejabat Dati II Pekalongan, "Laporan Sementara Penelitian Implikasi Kebijakan Massa Mengambang di Pedesaan," PPW-LIPI, 1993. Informan menjelaskan, bahwa dalam forum Rakorbang Tingkat II, banyak instansi yang kurang siap, karena ketidakmampuan mendeteksi persoalan dan menggali data dari bawah. Yang terjadi kemudian adalah penetapan proyek sekadar memenuhi batas waktu.

adalah aspek sosial-politisnya. Satu-satunya kesempatan rakyat lokal untuk "berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan" hanyalah pada tahap pertama, ketika DUP awal disusun pada tingkat LKMD. Setelah itu, sama sekali tidak terdapat *public accountability* karena sisa proses selanjutnya ditangani secara birokratik semata-mata. DPRD Tingkat II maupun I, misalnya, sama sekali tidak memiliki akses terhadap proses ini. Padahal, seperti ditemukan untuk kasus Kalimantan Timur, ada keinginan kuat agar DPRD (Tingkat II maupun I) dapat dilibatkan dalam proses pembangunan daerah, sehingga akan memberi warna partisipatif terhadap proses pembangunan[37]. Pelibatan DPRD ini bisa melalui dua hal. Pertama, DPRD dilibatkan dalam penyusunan DUP yang ingin dibangun di daerah (baik yang diusulkan oleh dinas vertikal maupun pemerintah daerah, seperti tergambar di atas). Dalam kaitan ini, DPRD dapat diberi kesempatan bersama Bappeda untuk menentukan proyek-proyek pembangunan yang akan dibangun di daerah. Kedua, DPRD dapat membantu pemerintah dalam menyusun proyek yang benar-benar mencerminkan kebutuhan rakyat dengan cara melakukan dengar pendapat dengan lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lain yang ada di daerah[38]. Jika peningkatan peran DPRD Tingkat II semacam ini dianggap sulit, mengingat secara legalistik DPRD adalah bagian dari pemerintah daerah, maka sengguhnya bisa ditempuh cara lain, yaitu melibatkan LSM/LPSM setempat secara langsung di dalam proses perencanaan. Keuntungan dari teknik ini ialah umumnya LSM/LPSM sudah berpengalaman dalam menyusun program yang terstruktur dan *accountable* — biasanya dalam program kerja yang didanai oleh pihak luar — serta adanya unsur idealisme di dalam penyusunan program semacam itu. Melalui cara ini diharapkan kepentingan segmen-segmen marjinal di masyarakat pun masih dapat ditampung. Namun, kelemahan cara ini ialah jika LSM/LPSM itu sendiri kemudian menjadi birokratis dan terkooptasi secara penuh oleh kekuasaan birokrasi paling bawah ini, sehingga kehilangan elan partisipasi yang seharusnya mereka perjuangkan.

Mirip dengan kasus proses penyusunan DUP hingga DIP dari tingkat LKMD ialah pengelolaan dana-dana Inpres (Instruksi Presiden). Sebagaimana disinggung dalam acuan teoretik, salah satu

---

37. Loekman Soetrisno, "Pembangunan Bidang Sosial dan Politik di Propinsi Kalimantan Timur: Suatu Rangkuman," makalah tak diterbitkan, 1992.
38. *Ibid.*

prinsip yang melandasi hubungan pusat-daerah, utamanya dalam bidang ekonomi-pembangunan, adalah kooperasi atau "kerjasama"[39]. Namun, berbeda dengan DIP, sektor-sektor yang dapat dicakup oleh dana Inpres sudah ditentukan dari atas. "Partisipasi" masyarakat yang paling jauh hanyalah menentukan skala prioritas pada tingkat desa. Di atas kertas, LKMD seharusnya berperan melakukan inventarisasi kebutuhan dan pandangan masyarakat, sebelum memutuskan skala prioritas alokasi dana Inpres tersebut. Tetapi, karena struktur LKMD berada di bawah kekuasaan kepala desa yang duduk sebagai Ketua LKMD secara *ex officio*, maka saluran partisipasi masyarakat ini pun terbatas, kalau bahkan tidak ada sama sekali. Jika dilihat dari pelaksanaan proyeknya, situasi tersebut sama saja. LKMD tidak bisa menjalankan fungsi pengawasan secara baik, karena kepala desa atau lurah harus mengawasi dirinya sendiri — sekalipun dalam kapasitas yang berbeda. Situasi ini sesungguhnya mengharuskan adanya pihak ketiga yang dapat memenuhi fungsi akuntabilitas bagi implementasi proyek-proyek (baik DIP maupun non-DIP). Tentu saja, tidak mungkin mengharapkan peran DPRD secara maksimal, mengingat berbagai faktor di atas, serta mengingat terlalu kecilnya institusi ini untuk bisa menangani volume kerja pengawasan seluruh proyek Dati II. Satu-satunya institusi yang *feasible* bagi fungsi ini kemudian adalah LSM/LPSM. Tentu saja, asas heterogenitas dan lokalitas harus melandasi hubungan kerja tersebut, sehingga tidak mungkin mengharapkan adanya mekanisme yang seragam untuk tingkat nasional. Terlebih lagi mengingat, bahwa keseragaman secara esensial bertentangan dengan peluang dimungkinkannya perbedaan.

Inferensi utama yang sementara ini dapat dipetik dari situasi di atas, selain sempitnya ruang partisipasi warga desa, ialah bahwa sempitnya ruang keputusan politik yang dimiliki daerah — dalam kasus ini, Dati II — memiliki implikasi atas sempitnya perluasan wilayah otonomi dalam soal kewenangan. Dengan kata lain, ada kendala-kendala struktural di dalam struktur otoritas pemerintahan itu sendiri, yang mirip dengan situasi otoritas Vs. masyarakatlokal sebagaimana digambarkan di atas. Sempitnya ruang keputusan politik ini juga tersirat dari penggunaan istilah yang khas administratif (kewenangan), yaitu "urusan." Akibatnya, makna "otonomi"

---

39. Contoh angka-angka hasil "kerjasama" semacam ini dalam "Inpres: A. Case..." *Loc. cit.*

yang selama ini dipahami adalah dalam lingkup dekonsentrasi dan bukannya desentralisasi. Dalam bahasa sebuah temuan penelitian, pemaknaan semacam ini disebut aliran "pragmatis" yang mengartikan desentralisasi sebagai suatu cara untuk mengurangi ketidak-efisienan pemerintah pusat. Meskipun asas desentralisasi tetap berlaku, namun karena motivasi para pejabat dalam menggunakan konsep desentralisasi tersebut hanya berdasarkan pragmatisme, maka sering timbul kekaburan dalam penerapan asas ini[40].

III. Kendala dan Peluang Kapasitas Ekonomi Lokal

1. Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah

Salah satu tolok ukur otonomi daerah ialah kemampuannya dalam bidang ekonomi, terutama keleluasaan serta kewenangan yang dimiliki Pemda Tingkat II untuk menggali sendiri berbagai sumberdaya lokalnya. Untuk pengaturan pemanfaatan sumberdaya lokal ini, landasan hukumnya ialah UU No.32/1956 tentang Perimbangan Keuangan. Suatu UU yang dirancang dan diundangkan dalam situasi, sebagaimana diuraikan secara sekilas dalam Bab II, ketika bangsa Indonesia masih dihadapkan pada persoalan-persoalan separatisme dan penguatan peran serta posisi kekuasaan pusat. Sementara kini terlalu banyak sektor yang harus ditangani dan diurus oleh pemerintah pusat. Jadi, UU No.32/1956 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah yang didasarkan pada UUDS 1950 ini sesungguhnya sudah tidak berfungsi lagi. Akibatnya, menurut temuan sebuah penelitian di Jawa Barat, asas desentralisasi semakin tidak jelas[41].

Sumber-sumber pendapatan daerah, terutama pendapatan asli daerah (PAD) selama ini jauh dari mencukupi untuk bisa membiayai rumah tangga daerah. Dalam kurun waktu hampir tiga dasawarsa, PAD Dati I dan Dati II hanya mampu memberikan sumbangan antara 15% hingga 35% terhadap total pendapatan daerah. Dari 229 Dati II yang diteliti Depdagri-UGM tahun 1991/1992, tercatat 71,23% Dati II yang berPAD kurang dari 20%; kemudian 22,26% Dati II berPAD antara 20,1% sampai 40%; lalu 5,83% Dati II berPAD 40,1-50%; dan sisanya (dua daerah) berPAD lebih dari 50%[42]. Untuk ta-

---

40. Nico Nordholt, dkk., *Loc. cit.*
41. Nico Nordholt, dkk., *Loc. cit.*
42. Laporan "Penelitian Pengukuran Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi yang Nyata dan Bertanggungjawab. "Kerjasama UGM-Depdagri, 1992.

hun anggaran 1992/1993, PAD Kotamadya Dati II Ambon, dihitung dari total pendapatan daerah adalah sekitar 15%, Bima 10%, Dili di bawah 10%, Sorong (data tahun 1989/1990) kurang dari 10%, dan Kodya Dati II Banda Aceh 30%[43]. Sebagaimana akan tampak, kecilnya sumbangan PAD dalam struktur pendapatan daerah ini terutama bukan akibat ketidakmampuan Daerah mendayagunakan potensi lokal, melainkan karena sistem dan mekanisme yang mengekang, yang lebih dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan politis. Sekalipun demikian, juga tampak bahwa dalam ruang gerak yang terbatas pun masih ada dua Dati II yang PADnya mampu menyumbang lebih dari separuh APBD.

Angka-angka di atas, secara sekilas pun, sudah menunjukkan lemahnya posisi keuangan Dati II dalam berhadapan dengan pemerintah pusat. Dengan demikian, sebagian besar pendapatan daerah berupa "subsidi dan sumbangan" dari pusat. Sebagai contoh, pada tahun 1972/1973-1979/1980 rata-rata subsidi untuk Kodya Dati II Blitar adalah 72,80%; Kabupaten Bandung 81%; Kabupaten Lima Puluh Kota 80,10%; Kabupaten Hulu Sungai Utara 60,40%; dan Kabupaten Hulu Sungai Tengah 62,70%. Yang keadaannya lebih baik adalah Kodya Dati II Bogor, dengan subsidi 49,90% dan Kodya Dati II Bukittinggi 41%[44]. Patut dicatat, bahwa "subsidi" ini belum termasuk jenis-jenis bantuan yang sifatnya tidak reguler serta tidak termasuk pos dana semacam Inpres.

Kecilnya PAD Dati II tersebut berkaitan dengan sistem pembagian sumber-sumber pendapatan yang kurang proporsional selama ini. Bukan hanya pusat saja yang menikmati sumber-sumber yang "gemuk" (bea cukai, pajak penghasilan, bea ekspor-impor, dan lain-lain), Dati I pun — selain yang sudah ditetapkan pusat — agaknya berusaha menguasai sumber-sumber pendapatan yang cukup besar. Dengan begitu, Dati II hanya menikmati "sisa," berupa sumber-sumber pendapatan yang sebagian besar tergolong sebagai sumber-sumber "kurus" seperti pajak radio, pajak anjing, pajak kendaraan tak bermotor, atau pajak bangsa asing. Berkaitan dengan urusan LLAJR, misalnya, Dati I berwenang menarik pajak kendaraan bermotor (PKB), sementara Dati II hanya diberi kewenangan dalam

---

43. *Laporan Penelitian,* Op. cit.
44. Josep Riwu Kaho (1982), *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia,* Jakarta: PT Bina Aksara, hlm. 140.

hal ijin trayek yang pemasukannya tidak sebesar PKB[45]. Demikian pula halnya dengan urusan perikanan. Dati II hanya diperkenankan memungut retribusi pelelangan ikan, sedangkan pajak penangkapan ikan — yang relatif besar pendapatannya — masuk ke kas Dati I.

Kecilnya PAD Dati II juga berkaitan dengan terlalu sedikitnya kewenangan yang diberikan kepada Dati II untuk menangani urusan-urusan rumah tangga daerah (urusan-urusan otonomi). Sampai dengan tahun 1992, Kodya Dati II Ambon, misalnya, baru menerima enam urusan. Keenam urusan tersebut: 1) PU; 2) kesehatan; 3) perkebunan; 4) peternakan; 5) tata usaha, termasuk pendapatan; 6) sebagian urusan pendidikan dan kebudayaan tingkat SD. Kodya Dati II Pontianak menerima sekitar delapan urusan, dan Kodya Dati II Banda Aceh, sedikit beruntung, diserahi 11 urusan pada tahun 1993. Sebelum ada ketentuan mengenai titik berat otonomi itu, jumlah lima hingga tujuh urusan merupakan "jumlah standar maksimal" urusan otonomi yang dipegang oleh Dati II[46]. Sementara pada saat yang sama, Dati I telah mengurus 19 sampai 20 urusan.

Sekarang ini, untuk beberapa jenis urusan — pariwisata, misalnya — yang oleh pusat telah diserahkan kepada Dati II, di beberapa daerah masih "ditahan" oleh Dati I. Alasan yang umum dikemukakan adalah soal kapabilitas aparat Pemda Dati II yang dianggap kurang siap untuk menangani urusan-urusan yang merupakan operasionalisasi konsep otonomi tersebut. Masalah rendahnya kapabilitas pegawai daerah ini sering dijadikan kambing hitam, sekaligus pembenar, bagi tidak diserahkannya kewenangan-kewenangan tertentu dari pemerintah atasan kepada pemerintah di bawahnya. Bahkan Mendagri pun pernah mengeluh, bahwa aparat daerah yang rata-rata lulusan SMTA kurang memadai untuk meningkatkan pelaksanaan otonomi daerah[47]. Namun, persepsi ini berbeda dengan persepsi daerah. Mereka juga mengeluh — paling tidak, didapati di Kodya Dati II Banda Aceh, Ambon, Pontianak, Jayapura, dan Sorong — bahwa selama ini pemerintah pusat kurang memiliki kemauan politik yang kuat untuk memampukan daerah (termasuk aparatnya), sehingga selalu saja pusat menyatakan bahwa hanya sebagian kecil saja dari

---

45. Kecuali untuk beberapa Dati II, seperti Kotamadya Pontianak, yang berhasil "memaksakan" mekanisme bagi hasil dari PKB dengan Pemda Tingkat I.
46. Laporan Penelitian "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Usaha-usaha Peningkatan Pendapatan oleh Daerah." Depdagri-FISIPOL UGM, 1977.
47. *Kompas*, 1 Maret 1993.

daerah di Indonesia yang siap dengan otonomi yang diembannya. Padahal akar masalahnya sebenarnya adalah tidak jauh dari soal "rebutan lahan" antara pusat, Dati I, dan Dati II.

Beberapa jenis bantuan Inpres — antara lain Inpres SD, kesehatan, jalan, dan jembatan — dinilai banyak kalangan mampu menyentuh langsung kebutuhan masyarakat bawah dan meningkatkan kesejahteraan mereka. Bantuan tersebut juga memungkinkan daerah dapat memobilisasikan kemampuan yang sebelumnya kurang dimanfaatkan untuk membangun proyek-proyek infrastruktur atau proyek-proyek pembangunan lainnya. Namun, dengan besarnya subsidi dan sumbangan yang sifat penggunaannya sudah ditentukan/diarahkan, mempunyai implikasi kurang menguntungkan bagi kemandirian daerah dalam berotonomi. Daerah menjadi tergantung kepada pusat dan kehilangan kreativitasnya, karena harus menyesuaikan diri dengan instruksi/petunjuk pemberi subsidi/sumbangan. Karena itu semua, daerah lebih banyak bertindak sebagai aparat pelaksana, ketimbang sebagai pihak yang berwenang untuk mengambil keputusan sendiri sesuai dengan otonomi yang dimilikinya. Sementara dimensi pemerataan dari subsidi/sumbangan tidak kunjung tampak, seperti terlihat dari masih adanya kesenjangan antara pembangunan daerah Jawa-luar Jawa. Hal ini sekaligus menunjukkan, bahwa beberapa daerah di luar Jawa yang memberikan kontribusi keuangan yang cukup berarti — Riau dan Sulawesi Utara, misalnya — kurang menerima imbalan sepantasnya atas sumbangan yang mereka berikan kepada pusat itu. Kekurangan semacam ini dapat menjadi bibit-bibit kekurangpuasan daerah apabila tidak ditindaklanjuti dengan perbaikan-perbaikan yang semestinya.

Semua yang dipaparkan di atas menunjukkan betapa tidak sederhananya masalah pembagian sumberdaya, sekaligus memperlihatkan kurang tegasnya pembagian kewenangan dan keuangan antara pusat dengan Dati I dan Dati II. Kurang terintegrasinya sistem pembagian kekuasaan dan kewenangan antara pusat dan daerah terlihat menimbulkan banyak distorsi. Tampak bahwa Dati II lah, sebagai daerah otonom paling bawah, yang paling besar menanggung akibatnya. Padahal, Dati II lebih bersentuhan langsung dengan masyarakat. Hal ini berarti, bahwa pada akhirnya masyarakat juga yang menanggung "biaya" atas desentralisasi yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Namun, apabila ketergantungan daerah kepada pusat selama ini memang merupakan bagian dari strategi pusat untuk mengendalikan daerah, maka terbentuk-

lah pola hubungan semacam pusat-pinggiran *(center-periphery)*. Di dalam pola hubungan keuangan seperti ini terkandung arti pembagian kekuasaan pemerintahan[48]. Dengan menguasai sebagian terbesar sumber-sumber ekonomi daerah, maka pusat bisa mengambil keputusan politik tanpa harus mengikutsertakan daerah. Sebagai konsekuensi logisnya, pemerintah daerah pun akan lebih berusaha mendekatkan diri kepada pemerintah pusat ketimbang berusaha memitrakan masyarakat lokal, karena sumberdaya ekonomi (dan karenanya juga politik) lebih berada di atas dan tidak atau belum berada di masyarakat lokal.

Dalam ketimpangan struktural "perimbangan" keuangan pusat-daerah, selain bersumber pada alasan politik dan administratif — kurangnya keahlian dan kemampuan daerah untuk mengelola sendiri sumberdaya lokalnya — juga terdapat alasan pemerataan antar daerah. Sebagai sebuah negara kesatuan, pemerintah pusat RI memang memiliki keabsahan untuk mengelola keseimbangan pendapatan (dan belanja) daerah, termasuk mengambil sumberdaya dari satu daerah untuk diberikan atau disalurkan kepada daerah lain. Namun, persoalan ketegangan hubungan antara pusat dengan daerah (baca: masyarakat lokal, bukan pemerintah daerah) selalu bersumber dari tidak adanya keadilan dalam manajemen sumberdaya seperti itu — dilihat dari perspektif masyarakat lokal. Kasus Irian Jaya, misalnya, menunjukkan bahwa kontribusi daerah ini kepada penerimaan pemerintah pusat dalam tahun anggaran 1988/1989 tercatat sebesar Rp.360 milyar, atau sekitar 1,5% penerimaan dalam negeri pemerintah sebagaimana tercantum dalam APBN tahun tersebut. Dari jumlah ini, Irian Jaya, melalui pemerintah daerah Tingkat I, II, dan desa serta berbagai kantor wilayah departemen, menerima kembali sekitar dua per tiganya dalam berbagai bentuk "subsidi"[49]. Sementara untuk kasus daerah Lhokseumawe, Aceh, misalnya, masyarakat lokalnya percaya, bahwa seratus persen hasil sumber minyak daerah itu disedot ke Jakarta (pusat)[50].

---

48. Kenneth Davey dalam Nick Devas, (ed.) (1989), *Financing Local Government*, Athens: Ohio University, hlm. 169.
49. Mubariq Ahmad, "Irian Jaya dalam Perspektif Pembangunan Ekonomi Nasional dan Daerah," makalah tak diterbitkan, hlm. 8.
50. Hasil penelitian PPW-LIPI (1993), "Perkembangan Wawasan Kebangsaan: Tataran Masyarakat", Bab II. 1.

2. Ruang Ekonomi Masyarakat Lokal

Pertumbuhan ekonomi Daerah tidak terlepas dari pertumbuhan ekonomi nasional, yang antara lain menghasilkan jaring-jaring usaha konglomerasi. Pola-pola kegiatan bisnis di tingkat nasional juga mengimbas hingga ke daerah. Misalnya, persoalan peran pengusaha pri dan non-pri yang ditemui "cukup keras" di Pontianak, Ambon dan Jayapura[51] — bisa diduga, juga di banyak daerah lain — mirip dengan pola-pola hubungan yang terjadi di pusat. Penguasa politik, yang memiliki kekuasaan untuk mengendalikan arah dan tingkat "pembangunan" (fisik) memiliki aset ekonomi-politik namun tidak memiliki keahlian profesional sebagai pengusaha. Akibatnya, sebagaimana terjadi di pusat, penguasa politik dan pengusaha lokal melakukan "hubungan Ali-Baba" dalam menggerakkan roda perekonomian daerah. Sementara itu, roda perekonomian daerah umumnya digerakkan melalui dana-dana pemerintah (pusat). Dalam kalimat lain, itu berarti struktur hubungan Ali-Baba untuk tingkat daerah ini — lebih dari kondisi di pusat, mengingat lebih tersebarnya sumberdaya ekonomi pada tingkat nasional — pengaruhnya jauh lebih mendalam terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat lokal.

Barangkali contoh yang paling jelas dari situasi tersebut ialah persentase sebaran Inpres dan DIP terhadap PDRB Daerah selama Pelita IV dan V[52]. Dalam Pelita IV, pengaruh dana Inpres terhadap PDRB Sumatra 26,2%; Jawa 46%; Kalimantan, Sulawesi, dan Indonesia Timur masing-masing 9,4%, 8,2% dan 9,8%. Sementara untuk DIP, pengaruhnya selama Pelita IV terhadap PDRB ialah sebesar 25,1% untuk Sumatra, Jawa 53,9%, Kalimantan 7,7%, Sulawesi 6,5%, dan Indonesia Timur 6,8%. Sesuai dengan pergeseran kebijakan pemerintah pusat yang dalam Pelita V lebih memprioritaskan kawasan Indonesia Timur, angka-angka selama Pelita V ini menunjukkan pergeseran persentase peran dana Inpres dan DIP. Untuk Inpres di Sumatra sumbangannya tercatat sebesar 26%, Jawa 449%,

---

51. Laporan Penelitian PPW-LIPI (1993), ibid. hlm. 176.
52. Angka-angka diambil dari Bambang Bintoro Soedjito (Kepala Biro Regional II Bappenas), "Perwilayahan Pembangunan dan Pembangunan Daerah dalam Konteks Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap Kedua." Makalah tak diterbitkan, Jakarta, 8 April 1993, Tabel 12. Tabel penghitungan untuk nasional, dengan variabel dependen PDRB, Investasi, dan Tenaga Kerja, yang dihitung terhadap total Inpres dan Block Grant disajikan dalam manuskrip Lampiran makalah oleh penulis ini.

Kalimantan 10%, Sulawesi 8,5% dan Indonesia Timur 10,6%. Sementara sumbangan DIP sebesar 25,8% untuk Sumatra, Jawa 52,4%, Kalimantan 8,1%, Sulawesi 6,7%, dan Indonesia Timur 7%. Dengan demikian, tampak bahwa terjadi perubahan persentase secara proporsional menurut wilayah.

Namun, yang lebih berarti dari angka-angka tersebut ialah, sebagaimana disinggung di atas, bahwa dana dari pusat (dalam kasus ini Inpres dan DIP) sangat penting dalam mendorong laju pertumbuhan ekonomi paerah. Mula-mula dalam artian lebih berperan di Jawa, dan kemudian di luar Jawa. Dengan kata lain, proyek pemerintah memberikan peluang berusaha yang cukup besar bagi para pengusaha daerah. Akibatnya, dunia usaha daerah sangat berkepentingan dalam hal kedekatannya dengan pihak penguasa politik. Menurut hasil penelian LIPI, kolusi pengusaha-penguasa seperti ini ditemui di seluruh tujuh daerah penelitian[53]. Kendati sukar dibuktikan, kolusi itu dirasakan ada di mana-mana dan dinilai meru-sak etika bisnis maupun tata ekonomi formal yang ada. Ketentuan-ketentuan yang berlaku kerap dilanggar lantaran penguasa sesungguhnya telah terlibat masuk ke dalam jaringan bisnis pengusaha[54].

Akibat lebih lanjut dari kondisi tersebut ialah melemahnya potensi-potensi alamiah lokal dalam dunia usaha. Ukuran pertama, dan seringkali satu-satunya, dalam menggarap proyek-proyek pemerintah (pusat) ialah kedekatan politik. Bahkan tidak jarang dijumpai pengusaha yang memperoleh porsi besar-besar di dalam pengerjaan proyek pemerintah adalah juga penguasa politik di daerah. Situasi ini bukan hanya terdapat pada pengerjaan proyek-proyek pemerintah saja, melainkan juga ruang usaha yang sesungguhnya tidak terlalu atau sama sekali tidak berkaitan dengan sektor pemerintahan, apalagi dengan dana pemerintah seperti DIP dan Inpres. Faktor penjelas bagi situasi ruang usaha yang tidak berkaitan dengan dana pemerintah — tetapi bisa dikendalikan oleh penguasa politik-pemerintahan di daerah — ialah panjang jalur birokrasi perijinan yang harus dilalui oleh hampir setiap komoditi perdagangan maupun jenis usaha pelayanan atau jasa. Dalam situasi inilah, pengusaha Daerah merasakan kurangnya perlindungan hukum dari

---

53. Laporan Penelitian "Perkembangan Wawasan Kebangsaan..." (Tataran Masyarakat), *Op. cit.*
54. *Ibid.,,* hlm. 177.

praktek-praktek yang menekan, sehingga mengakibatkan ekonomi biaya tinggi untuk tingkat lokal[55].

Selain dana-dana Inpres dan DIP, seiring dengan laju perkembangan sektor swasta, masyarakat lokal terkena pula oleh imposisi modal swasta besar di daerah. Sebagaimana halnya dengan dualisme format kesatuan administrasi dan sosial, kepentingan masyarakat lokal dan swasta (pusat) saling bersentuhan, dan bahkan berbenturan. Di Kalimantan Timur, situasi ini menimbulkan masalah yang menyangkut kedudukan hukum adat, khususnya hak ulayat penduduk Dayak. Eksploitasi sumber alam oleh perusahaan-perusahaan besar, secara mikro justru menjadi sumber konflik antara suku Dayak yang menghuni kawasan tersebut dengan para pengusaha yang datang untuk mengusahakan hutan atau tambang emas yang selama berabad-abad telah menjadi sumber penghidupan mereka. Sumber konfliknya adalah karena hak ulayat tidak diakui sebagai hukum yang sah oleh pemerintah daerah, khususnya Badan Pertahanan Nasional dan Kanwil Kehutanan[56]. Akibat tidak diakuinya hak ulayat oleh pemerintah daerah sangat mempengaruhi kesejahteraan penduduk suku Dayak. Hak atas tanah adat mereka semakin terdesak oleh kehadiran perusahaan perkayuan atau pertambangan serta sistem pengelolaan hasil hutan ikutan. Penduduk Kecamatan Longpari, misalnya, mengeluh tentang pengelolaan gua sarang burung oleh pihak lain, padahal sarang burung telah beratus tahun merupakan sumber penghidupan mereka. Di bidang politik, masalah penting pertama adalah bagaimana menciptakan suatu mekanisme politik yang mampu berfungsi sebagai penyalur dari kepentingan sosial, ekonomi dan budaya suku Dayak yang merupakan penduduk asli Kalimantan Timur. Proses perkembangan ekonomi, yang ditandai dengan semakin banyaknya investasi asing maupun dalam negeri, terbukti semakin membuat suku Dayak terdesak oleh kepentingan ekonomi lain yang lebih kuat[57].

Dampak imposisi modal swasta besar di daerah juga dirasakan

---

55. Seorang pengusaha lokal di Kodya Yogyakarta mengaku harus menyediakan dana rutin untuk pra birokrat yang berhubungan dengan usahanya—percetakan, wartel, LPK (Lembaga Pendidikan Ketrampilan), distributor buku. Temuan dalam Miftahudin, "Kemampuan Aparatur Daerah dalam Menggali Sumber-sumber PAD," Skripsi Sarjana, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1990.
56. Seluruh kasus Kalimantan Timur diangkat dari Loekman Soetrisno, *Loc. cit.*
57. *Ibid.*

oleh penduduk Desa Senaning (Jambi)[58]. Adanya rasa ketidakadilan masyarakat lokal terhadap penguasaan hutan oleh para pemegang HPH telah mendorong penduduk Desa Senaning melakukan pencurian kayu secara massal. Kehadiran KPH Jambi telah menghilangkan hak mereka untuk memanfaatkan hutan demi kesejahteraan mereka. Secara adat, pemerintah desa mempunyai hak untuk memungut pajak, seperti *pancung hutan* bagi siapa saja yang mengusahakan hutan. Pemilik HPH memang membayar pajak (*royalties*) kepada pemerintah pusat, namun pemerintahan desa atau kecamatan secara khusus tidak memperoleh bantuan apapun dari pihak HPH. Sementara itu, hadirnya HPH juga membatasi akses masyarakat lokal kepada hutan sebagai sumber pendapatan maupun sumber perolehan tanah, ketika mereka semakin membutuhkan tanah akibat besarnya tekanan penduduk. Bahkan mereka sering terkejut karena tiba-tiba desa dan hutan mereka telah dimasukkan ke dalam peta areal yang dikuasai oleh HPH. Kasus ketidakberdayaan masyarakat lokal dalam menghadapi situasi semacam ini dapat dijumpai di daerah-daerah lain, seperti hutan Pulau Yamdena. Bedanya, untuk kasus Yamdena, terdapat sejumlah institusi (utamanya LSM) di tingkat pusat (Jakarta) yang berusaha menyentuh aspek politis kebijakan pembabatan hutan pulau tersebut[59].

IV. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

Oleh berbagai kalangan — bahkan oleh Depdagri sendiri (sewaktu di bawah Mendagri Rudini) dan para perancangnya dulu — diberlakukannya UU No.5/1974 dianggap berbeda, dan bahkan bertentangan dengan institusi-institusi tradisional yang melandasi pola-pola hubungan sosial yang sebelumnya. Kebijakan ini memang dirancang guna lebih menekankan aspek negara kesatuan RI dalam soal-soal kekuasaan-kewenangan pusat *vis-a-vis* daerah[60]. Sesuatu yang dalam konteks sosio-politik awal dekade 1970-an dianggap re-

---

58. Bagian ini dst. dari Loekman Soetrisno, "Laporan Perjalanan: Aneka Ragam Permasalahan Pembangunan Pedesaan di Propinsi Jambi," makalah tak diterbitkan, hlm. 14.
59. Sampai saat laporan ini ditulis, kasus Yamdena belum selesai, dengan melibatkan banyak pihak.
60. Wawancara dengan Letjen TNI (Pur.) M, konseptor utama UU No.5/1974, di jakarta, 1992.

levan, mengingat sisa konflik-konflik regional yang masih kuat melekat pada (sebagian) pelaku politik masa itu, dan mengingat bahwa persepsi dan sikap disintegratif masa itu berakar pada "masyarakat tradisional" yang tersusun atas ikatan-ikatan institusi tradisional pula. Dengan demikian, adalah kenyataan, bahwa meskipun asas desentralisasi diakui dalam UU No.4/1974, UU ini tetap berjiwa sentralistik. Ini, antara lain, ditunjukkan dengan sistem perangkapan jabatan kepala wilayah dan jabatan kepala daerah di tangan pejabat yang sama. Karena trauma separatisme daerah, asas "dekonsentrasi" (dalam bahasa akademik, **sentralisasi**) lebih dominan, tercermin dari kecilnya PAD dibanding dana yang berasal dari pusat[61] — yang notabene sebagian besar juga berasal dari "sumber-sumber gemuk" daerah.

Penjabaran yang paling jelas dari persepsi dan legalitas prinsip "kesatuan" di atas paling jelas tampak dari sifat seragam (uniformitas) kebijakan, yang berlaku untuk seluruh Indonesia. Mulai dari uniformitas sistem administratif berupa desa dan Kelurahan, jenis-jenis pungutan baik pajak maupun bukan, hingga ruang "urusan" daerah yang sesungguhnya masuk dalam otonomi lokal. Uniformitas ini dirancang dalam situasi sosial politik yang masih memerlukan penekanan pada asas kesatuan bangsa. Akibatnya, ruang otonomi daerah secara sengaja memang dibatasi. Namun, ketika persoalan politik telah semakin menyisih, dan kebutuhan akan gerak serta dinamika pertumbuhan daerah semakin besar, maka kelonggaran ruang otonomi daerah pun dirasakan semakin perlu. Kini sulit dikatakan bahwa kendala politis — dalam pengertian *seccesionist* — masih merupakan kendala bagi diberikannya kelonggaran terhadap Dati II tersebut. Dari studi ini tampak bahwa aspek ekonomilah yang lebih menentukan corak hubungan pusat-daerah dalam masa sekarang — dengan implikasi pada bidang-bidang politis-administratif di tingkat Dati II.

Secara hipotetis, semakin longgar ruang otonomi daerah tingkat II, akan semakin besar pula kebutuhan pemerintah daerah untuk mampu mendayagunakan sumberdaya lokal. Kerenggangan dengan potensi-potensi lokal hanya akan merupakan kendala bagi kinerja *(performance)* pemerintah daerah yang bersangkutan. Dalam bahasa yang lain, kapasitas masyarakat lokal hanya akan termanfaatkan secara maksimal jika pemerintah daerah setempat memiliki

---

61. Nico Nordholt, *Loc. cit.*

kebutuhan terhadapnya. Namun, yang terjadi justru suatu situasi di mana pemerintah daerah, disengaja atau tidak, melakukan marjinalisasi peran dan alienasi ekonomi-politik terhadap masyarakat lokal, karena sebagian besar sumberdaya ekonomi-politik masih dimiliki atau ditahan pemerintah pusat. Dengan demikian, diperlukan adanya format baru hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal, sehingga berbagai kepentingan yang tersebut terakhir bisa memperoleh tempat dan porsi sewajarnya, yang pada gilirannya sesungguhnya juga akan meningkatkan kinerja yang tersebut pertama. Di dalam format baru seperti itulah berbagai institusi setempat — utamanya DPRD dan LSM/LPSM — dapat memainkan perannya secara berarti.

2. Rekomendasi

a) Pemerintah pusat seharusnya memperlebar ruang otonomi daerah melalui, setidaknya, penambahan jenis-jenis urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah.
b) Pemerintah pusat hendaknya mengurangi kadar uniformitas kebijakan yang ditetapkan dari pusat, karena potensi daerah tidak mungkin berkembang tanpa kelonggaran untuk membangun kreativitas sendiri.
c) Pengambilan keputusan pada tingkat lokal (Dati II) seharusnya memperhatikan kepentingan masyarakat lokal, yang disalurkan baik melalui lembaga dan mekanisme resmi seperti LKMD atau DPRD, maupun lembaga swadaya (LSM, termasuk berbagai institusi tradisional).
d) Karena sudah bukan saatnya untuk memprioritaskan aspek politik kesatuan bangsa dalam hal pengelolaan kapasitas masyarakat lokal, maka seharusnya diberikan keleluasaan dan kalau perlu justru penguatan kapasitas dan peran lembaga-lembaga masyarakat lokal, baik yang tradisional maupun bukan.
e) Perlakuan pemerintah daerah terhadap institusi-institusi setempat yang sesungguhnya memiliki kapasitas lokal bagi pemercepatan pembangunan seharusnya dilandasi oleh prinsip **kemitraan** (partisipasi-*partnership*) dan bukan melalui **pembinaan** (mobilisasi-subordinasi), apalagi dengan pendekatan **kekuasaan**.

KEPUSTAKAAN

Alderier, Harold F. (1964), *Local Government in Developing Countries,* New York: McGraw Hill Book Company.

Badri, J. (1953), *Otonomi Daerah, Masalah dan Beberapa Perbandingan,* Jakarta: Tintamas.

Department of Economic and Social Affairs, (1975), *Local Government Reform: Analysis of Experience in Selected Countries,* New York: United Nations.

Devas, Nick, ed., (1989), *Financing Local Government in Indonesia,* Athens: Ohio University.

Gie, The Liang.(1958), *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Jakarta: Jambatan.

Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI (1967), Jilid I dan III, Yogjakarta: Gunung Agung.

Golding, L. (1976) *Local Government,* London; the English Universities Press Ltd..

Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah (Ditjen Bangda) (1991), *Petunjuk Pelaksanaan Pembangunan Daerah,* Jakarta: Ditjen Bangda Depdagri.

Samuel P. Huntington (1968) dalam *Political Order in Changing Societies,* New Haven, Conn.: Yale University Press.

Istanto, F. Sugeng, (1971), *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia,* Yogyakarta: Karyaputra.

Kansil, C.S.T. (1985), *Sistem Pemerintahan Indonesia,* Jakarta: Aksara Baru.

Ketua Lembaga Administrasi Negara (1991), *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah,* Jakarta: bahan penataran penyelenggaraan pemerintahan di daerah bagi pejabat eselon I dan Wagub.

Manullang (1973), *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah,* Jakarta: PT. Pembangunan Jakarta.

Marbun, B.N. (1983), *DPR Daerah: Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya* (Jakarta: Ghalia Indonesia.

Mariun (1979), *Azas-Azas Ilmu Pemerintahan,* Yogyakarta: Badan Penerbitan Fakultas Sospol UGM.

"Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Peningkatan Pendapatan Sendiri oleh Daerah". Laporan Penelitian, Proyek Kerjasama Depdagri-UGM, 1976/1977.

PERSADI Cabang Jawa Barat (1985), *Pemantapan Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,* Bandung: Sinar Baru.

MacAndrews, Collin, Ed. (1986), *Central Government and Local Development in Indonesia* Singapore: Oxford University Press.

Mariun (1979), **Azas-Azas Ilmu Pemerintahan**, Yogyakarta: Sospol UGM.

Moerdiono, "Peranan dan Makna Bung Hatta dalam Perumusan UUD 1945," makalah untuk seminar sehari "Makna Bung Hatta bagi Bangsa dan Negara." AIPI-PT Gramedia, Agustus 1991.

Menteri Keuangan RI (1991), *Kebijaksanaan Keuangan Negara,* Jakarta: bahan penataran penyelenggaraan pemerintahan di daerah bagi pejabat eselon I dan Wagub.

Prodjodikoro, Wiryono (1980), *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.

Ratnawati (1987), "Otonomi dan Pembangunan Daerah: Suatu Tinjauan dari Segi Kemampuan Pendapatan Daerah", makalah pada seminar Desentralisasi dan Pembangunan Daerah, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.

Riwu Kaho, Yosef (1982), *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia,* Jakarta: PT. Bina Aksara.

(1982), *Mekanisme Pengontrolan dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah suatu Studi Perbandingan,* Jakarta: PT. Bina Aksara.

(1976/1977), *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Peningkatan Pendapatan Sendiri oleh Daerah.* Laporan Penelitian, Kerjasama Fisipol UGM-Depdagri.

(1979), "Prospek Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". Makalah tak diterbitkan, Yogyakarta.

Sariff, Saleh (1953), *Otonomi dan Daerah Otonom*, Jakarta: NV. Pustaka.

Soedargo, R. (1964), *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,* Bandung: NV. Eresco.

Soewandi, Wang (1976), *Beberapa Uraian tentang Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Depdagri.

Soetrisno, P.H. (1984), *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara,* Yogyakarta: BPFE UGM.

Suganda, Dann (1981), *Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia,* Bandung: CV. Sinar Baru.

(1988), *Organisasi dan sistem Pemerintahan Negara RI serta Pemerintahan di Daerah,* Bandung: Sinar Baru.

Sujamto (1983), *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan,* Jakarta: Ghalia Indonesia.

(1988), *Cakrawala Otonomi Daerah,* Jakarta: Sinar Grafika.

(1984), *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab,* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Suwandi, Wang (1976), "Beberapa Uraian tentang: Pemerintahan di Daerah, Pembiayaan Pembangunan di Daerah, dan Kebijaksanaan Umum Perencanaan Kota dalam Rangka Kebijaksanaan-Kebijaksanaan Departemen Dalam Negeri di Bidang Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah," ceramah disampaikan di Departemen Dalam Negeri.

Usman, B. dan K. Subroto (1980), *Pajak-Pajak Indonesia,* Jakarta: Yayasan Bina Pajak.

Watson, C.W. *State and Society in Indonesia, Three Papers,* Occasional Paper No. 8, Centre of South-East Asian Studis, University of Kent at Canterbury.

Wayong, Y. (1975), *Azas dan Tujuan Pemerintahan Daerah,* Jakarta: Jambatan.

(1969), *Fungsi Administrasi Negara,* Jakarta: Jambatan.

Majalah/Surat kabar

Analisa, no. 12 tahun 1975

Editor, no. 51/tahun III/1, September 1990.

Jurnal Ilmu Politik edisi 10 tahun 1991. AIPI-PT. Gramedia Pustaka Utama.

Kompas, 21 Desember 1991.

Prisma, no. 2 tahun 1983, no. 4 tahun 1985, no. 3 tahun 1990, No. 8 tahun 1991.

4. MENUJU IDT YANG LEBIH EFEKTIF DI KAWASAN TIMUR INDONESIA

*Lucky Sondakh**

Tekad Mengentaskan Kemiskinan

Telah merupakan tekad pemerintah untuk terus menekan jumlah penduduk miskin. Walaupun Indonesia, melalui strategi "trilogi pembangunan" (pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan stabilitas) pada PJP I telah berhasil menaikkan pertumbuhan ekonomi sekaligus memperbaiki ketimpangan dan mampu menekan proporsi penduduk miskin dari sekitar 40% pada 1976 menjadi hanya 15% pada 1990, akan tetapi proporsi 15% ini dalam jumlah absolut masih cukup besar yaitu 27,2 juta. Jumlah yang masih cukup besar ini menyebabkan pemerintah terus bertekad pada Repelita VI ini untuk menekan jumlah kemiskinan absolut antara lain meliputi Inpres Desa Tertinggal.

Presiden Soeharto dalam Pidato 6 Januari 1994 menyatakan sekitar 18.600 desa tertinggal di Indonesia pada 1994/95 ini akan diberikan Rp 20 juta per desa sebagai modal kerja bagi kelompok penduduk miskin (sekitar 30 keluarga per kelompok) untuk membiayai kegiatan produksi dan jasa yang menghasilkan pendapatan *(income generating activities)*. Kelompok ini disebutkan sebagai KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat). Terdapat KSM nelayan, petani, dan sebagainya.

Modal yang disalurkan bukan untuk membiayai prasarana tetapi untuk modal kerja. Modal kerja ini merupakan subsidi pemerintah dalam bentuk "kredit tanpa bunga" *(subsidized credit scheme)* yang pengembaliannya secara berangsur untuk kemudian digulirkan kepada kelompok berikutnya di dalam desa. Dana disalurkan setelah kelompok, melalui pengurus kelompok, mengajukan usulan kegiatan dalam bentuk (studi kelayakan) yang disetujui "camat". Proses yang diawali mulai dari identifikasi proyek, penyusunan usulan kegiatan,

---

*. Penulis adalah Guru Besar dan Doktor Ekonomi Pertanian; Kepala Pusat Penelitian serta Dosen Pasca Sarjana Universitas Sam Ratulangi, Manado, dan Universitas Hasanudin, Ujung Pandang; Pembantu Ketua II Urusan Pengembangan Ilmu Ekonomi ISEI.

evaluasi kelayakan usulan sampai pada pelaksanaannya, diharapkan merupakan proses dari bawah ("bottom-up") yang bersumber dari keinginan dan inisiatif/ prakarsa kelompok miskin. Dari awal proses sampai pelaksanaannya diharapkan peran "pendamping" yang bekerja "sukarela". Pendamping dapat berasal dari unsur PT (Perguruan Tinggi), LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), tokoh masyarakat, maupun organisasi kemasyarakatan, agama dan termasuk pengusaha.

Mekanisme operasionalisasi penjabaran program IDT, khususnya menyangkut penyaluran dan pencairan dananya di tingkat desa tersebut terlihat pada Gambar 1. Inti dari mekanisme itu ialah dana yang tersedia disalurkan melalui BRI:

Kantor BRI Pusat ————> Kantor BRI Wilayah ————> Kantor BRI Cabang ————> BRI-Unit Lembaga Keuangan Lainnya ——> KSM ————> LKMD/LMD ————> Kasi PMD/Camat.

Secara normatif, dana nanti dapat disalurkan setelah usulan penggunaan dana itu jelas kelayakannya. Kejelasan kelayakan itu di tingkat desa akan tergantung kemampuan penyusunan usulan proyek dan "judgement" dari camat.

Evaluasi Awal Keandalan IDT : Tantangan di Balik Pesona Politik

Menarik dikaji dan diperkirakan keandalan program yang mempesona secara politik. Betapa tidak, melalui program IDT, citra politik Indonesia di mata internasional menjulang nyata sebagai negara dengan pemerintah yang memiliki kemauan politik yang kuat dalam memperhatikan peri kehidupan kelompok miskin yang bermukim di desa tertinggal. Upaya penanggulangan kemiskinan pada desa tertinggal bukan saja merupakan wujud nyata penjabaran sila keadilan sosial, tetapi bahkan dilihat sebagai perwujudan tanggung jawab sebagai orang beragama. Mubyarto (*Kompas* 14 Januari 1994) dalam tanggapannya terhadap Sayogyo (*Kompas,* 12 Januari 1994) menunjukkan keyakinannya yang cukup tinggi terhadap keberhasilan IDT. Akan tetapi, di balik pesona politik itu, tetap diperlukan kajian ulang terhadap keandalan program agar supaya pelaksanaan dan hasil

program ini menjadi makin efektif dan efisien.

IDT dirancang dan dilaksanakan berdasarkan suatu pandangan bahwa pengentasan kemiskinan tidak dapat sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar melalui pola ekonomi neo-klasik : "pemerataan melalui pertumbuhan ekonomi" *(growth with distribution).* IDT lebih banyak diwarnai oleh pandangan: "pertumbuhan melalui pemerataan"[1] *(growth through redistribution).* Penulis mendukung pandangan terakhir: "pertumbuhan melalui pemerataan"[1]. Pertumbuhan di KTI, dimana prakondisi untuk "lepas landas" menurut Rostow belum terpenuhi, membutuhkan kebijakan pembangunan "pertumbuhan melalui pemerataan" untuk memungkinkan prakondisi "lepas landas" dapat dibangun. Pemenuhan prakondisi ini akan memungkinkan penduduk KTI mendapatkan peluang ekonomi dan sekaligus dan menangkap dan memanfaatkan peluang ekonomi tersebut. Tanpa pemerataan ini, proses ketertinggalan KTI terhadap P. Jawa yang terus berlanjut sampai saat ini, akan dapat terus membesar dari waktu ke waktu dan dapat memicu sentimen regional.

Adalah tidak mungkin kawasan tertinggal yang tidak mempunyai prasarana cukup dan peluang pasar untuk dapat memacu pertumbuhan ekonominya agar serasi dengan tingkat pertumbuhan dan kemajuan ekonomi dan sosial daerah lainnya yang prakondisi lepas landasnya telah terpenuhi. Karenanya, pemerataan peluang ekonomi melalui pengadaan prasarana yang dibarengi dengan upaya meningkatkan kwalitas SDM (sumberdaya manusia) supaya responsif terhadap peluang tersebut merupakan "*conditio ino qua non*" pengentasan kawasan tertinggal. Implikasinya ialah bahwa keberhasilan program yang menanggulangi kemiskinan, termasuk program IDT, keberhasilan dan efektifitasnya akan sangat ditentukan oleh kondisi prasarana dan peluang ekonomi desa yang menjadi target IDT.

IDT, secara normatif, merupakan upaya untuk memeratakan kesempatan ekonomi untuk menumbuhkan perekonomian desa tertinggal. Dengannya, secara umum kehadiran IDT perlu disambut dengan gembira. Walaupun demikian, harus digarisbawahi, bahwa citra pesona politik IDT ini masih harus melewati ujian berat dalam implementasinya. Dari banyak pengalaman tentang upaya me-

---

1. Pada makalah dengan judul: "Pertumbuhan Ekonomi dengan Production Squeeze serta Dampaknya Terhadap Disparitas Regional" yang dibawakan penulis pada Seminar Nasional ISEI, 21-23 November 1993 di Surabaya.

ningkatkan pendapatan golongan berpenghasilan rendah, cukup beralasan untuk mengajukan hipothesa bahwa probabilitas rendahnya efektifitas IDT terutama pada desa-desa yang sangat terisolir dan/atau desa dimana prakondisi transformasi ekonomi dari ekonomi subsisten ke ekonomi pasar belum terpenuhi, adalah cukup tinggi. Hal ini mengartikan bahwa, citra pesona politik IDT tidak perlu dilihat dengan sikap *gede rumongso* dan dengannya tetap perlu dilihat secara kritis dengan tetap tentunya menghindarkan sikap yang asal kritik.

IDT kelihatannya belum dapat dikatakan cocok dan efektif untuk memacu pertumbuhan ekonomi pada desa dan kawasan tertinggal seperti KTI (Kawasan Timur Indonesia). Keberhasilan IDT belum terbukti. Efektifitasnya belum teruji. Karena itu, adalah perlu untuk pada tahap awal ini melakukan evaluasi awal *(pre-project evaluation)* terhadap efektifitas IDT.

Salah satu prosedur standard dalam menilai keandalan suatu program pada tahap awal, i.e. tahapan *pre-project evaluation,* yaitu dengan menilai keandalan asumsi yang melatar belakangi teori yang mendasari suatu program, i.e. program IDT. Pendekatan ini didasarkan pada pandangan bahwa keandalan (validitas) suatu teori, termasuk teori yang melandasi IDT sangat ditentukan oleh lemah-kuatnya asumsi yang mendasarinya. Makin kuat asumsi, makin lemah keandalan suatu teori dan dengannya program yang dilatarbelakanginya.

Penulis mengidentifikasi 5 (lima) asumsi yang mendasari IDT:

Asumsi I

Voluntaisme: Sikap Sukarela, Berdedikasi, dan Profesional

Para pendamping dapat bekerja secara sukarela, profesional dalam arti memahami dengan baik perilaku ekonomi penduduk miskin baik secara individu maupun secara kelompok. Asumsi ini merupakan asumsi yang terlampau kuat dan dengannya kurang realistis. Dibutuhkan tenaga profesional yang mampu memahami prilaku petani sebagai individu dan kelompok, dapat bekerja sebagai "sukarelawan" (tanpa diupah) dan dengannya mampu memobilisasi kelompok menjalankan usaha yang dibiayai dana Rp 20 juta per ke-lompok per desa. Tenaga seperti ini dalam sistem nilai yang makin banyak dipengaruhi nilai-nilai persaingan dari para "*economic men*", makin jarang ditemukan. Malahan, dalam hal hal tertentu, terjadi pergeseran dari

sifat "*economic men*" menjadi "*economic animal*". Dalam tingkat perkembangan sosial sekarang ini, makhluk ekonomi makin cenderung disiplin terhadap prinsip prinsip efisiensi dan "*opportunity cost*" dimana seseorang akan selalu melakukan perhitungan untung rugi dari tenaga, waktu dan modal yang dikorbankannya. Sebetulnya, bukan hanya manusia modern yang dinilai sulit bekerja "tanpa pamrih:". Manusia sejak awalnya pun, yaitu yang masih hidup pada tahap tahap awal perkembangan ("archaive society") juga tidak dapat dikatakan dapat bekerja tanpa pamrih. Mereka, melalui prinsip "*reciprocity*" juga pada umumnya telah bekerja "dengan pamrih". Adalah para politisi yang menghimbau orang bekerja tanpa pamrih, seringkali dengan motif untuk melayani ke-pentingan politiknya secara sempit.

Adalah Adam Smith yang memahami perilaku dan kodrat manusia sebagai "makhluk ekonomi" itu yang kemudian menunggangi kodrat "individualistis" sebagai sumber tenaga kemajuan dan kemakmuran ekonomi lewat sistem ekonomi pasar yang bersaing. Sebaliknya, adalah Uni Sovyet yang kemudian hancur lebur karena menekan kodrat manusia ekonomis tadi melalui sistem berencana yang sentralsitis dan otoriter. Kodrat manusia yang ekonomis inilah yang menyebabkan adanya kesulitan untuk mendapatkan tenaga pendamping "profesional" yang dapat bekerja sukarela untuk mendampingi para KSM di desa tertinggal. Kalaupun ditemukan, jarang dari mereka yang mau bekerja secara sukarela.

Program "sarjana masuk desa" (kerja sama Departemen Pemuda dan Olah Raga dengan Depertemen Pendidikan dan Kebudayaan) dimana para sarjana yang baru lulus perlu tinggal di desa selama 2 tahun untuk mobilisasi masyarakat lewat kegiatan ekonomi, merupakan program yang realistis. Sarjana-sarjana ini memulai dari awal, menyusun usulan-usulan proyek yang memenuhi persyaratan kelayakan proyek. Penyusunan usulan proyek dilakukan berdasarkan informasi tangan pertama dan pengamatan langsung dengan bantuan pakar yang mempunyai otoritas dalam bidang perencanaan dan evaluasi proyek. Pengalaman di Sulawesi Utara pada tiga tahun terakhir ini menunjukkan tanda-tanda keberhasilan program "sarjana masuk desa" ini., walaupun juga terdapat petunjuk proyek-proyek yang dibinanya tidak semuanya dapat berlangsung terus secara berkesinambungan. Artinya, proyek ini hanya berjalan selama si sarjana masuk desa ini berada di desa. Pada waktu si sarjana meninggalkan desanya, berhenti pula kegiatan proyeknya.

Dalam sistem ekonomi dimana nilai-nilai pasar sudah merasuk ke dalam sistem ekonomi subsisten, pengaruh sikap ekonomi yang rasional telah mengalahkan sikap "sukarelawan". Untuk sejumlah desa tertentu, sukarelawan sejati mungkin akan ditemukan tapi tidak pada 18.000 desa tersebut. Peran para sukarelawan ini ternyata sangat nyata. Di Minahasa, misalnya, ditemukan cukup bukti empiris dimana desa dengan potensi sumber daya alam yang relatif kecil ternyata mampu menampilkan kemajuan pembangunan yang cukup berarti karena sejumlah sarjana dari Unsrat yang berasal dari desa-desa, kembali ke desa bersama masyarakat membangun desanya.

Penulis antara lain merupakan salah seorang dari sejumlah rekan yang mungkin dinilai berhasil memobilisasi masyarakat pada sebuah desa di Minahasa, yaitu desa Kanonang dalam membangun rumah ibadat dengan nilai 200 juta dalam jangka waktu 5 tahun (1987-1993) secara swadaya. Keberhasilan ini antara lain karena penulis mampu mengunjungi desa itu dua kali perbulan, mendirikan pondok tempat berdialog dan bekerja tanpa upah. Upah tidak diperlukan karena kunjungan ke desa itu sekalian dikaitkan dengan sistem nilai sosial "pulang atau mudik ke kampung" setelah bekerja cukup letih selama beberapa minggu. Demikian juga dengan peran dari banyak rekan penulis di Unsrat, a.l. Sdr.Dr.Ir.J.Mandagi; Prof.Dr. J.Sembel dan Prof.Dr.J.Goni yang terjun kembali ke desa mereka sebagai tokoh masyarakat membangun desanya, kalau tidak secara fisik kelihatan tetapi secara sosial spiritual perobahannya cukup nyata.

Kalau demikian halnya maka program pengentasan kemiskinan di pedesaan perlu dilakukan dengan meningkatkan kualitas pendidikan serta menggali nilai nilai sosial budaya yang kondusiv bagi seorang profesional dan/atau tokoh masyarakat yang mampu dapat bekerja secara "sukarelawan" sebagai "pendamping" dalam program IDT. Tenaga seperti ini tentu saja pasti akan didapatkan pada sejumlah kecil desa tetapi tidak mudah mendapatkannya untuk keseluruhan desa tertinggal, apalagi dalam waktu singkat.

Asumsi II
Kendala Kelangkaan Modal

Kemiskinan menyebakan tingkat pendapatan rendah, dan akibatnya tabungan rendah, investasi rendah, gizi rendah, lalu akibatnya produktivitas dan pendapatan rendah. Karenanya, "kendala modal"

pada desa tertinggal, sebagai asumsi yang mendasari IDT, secara umum memang merupakan asumsi yang cukup realistis. Walaupun demikian asumsi bahwa modal merupakan kendala utama belum tentu realistis. Penduduk desa tertinggal walaupun miskin tetapi tetap efisien *(poor but eficient)* . Mereka miskin tapi tetap berprilaku sebagai "economic men" rasional dan responsip terhadap peluang dan stimulus ekonomi yang terbuka. Kalau mereka miskin, maka kemiskinan itu bukan terutama karena mereka "malas"; "tidak mau maju" dan sebagainya, tetapi karena mereka terjerat dalam lingkaran kemiskinan dengan berbagai kendala.

Kendala utama untuk terbebas dari lingkaran kemiskinan itu secara umum diketahui ialah:

a. kelangkaan modal (antara lain disebabkan karena tidak ada akses yang cukup terhadap kelembagaan kredit) yang menyebabkan mereka tidak bisa mengadopsi teknologi yang lebih menguntungkan;
b. tidak ada akses terhadap pasar yang kompetitip, termasuk akses terhadap para penguasa (kelompok elite dalam ekonomi), antara lain karena struktur pasar yang "distortif", yang menyebabkan kelompok miskin tidak memiliki "bargaining position" yang kuat dalam sistem tataniaga;
c. tidak punya akses terhadap informasi (pasar dan harga) yang mutahir sehingga mereka tidak dapat mengalokasikan sumberdaya secara efisien, dan tidak dapat memiliki 'keunggulan kompetitip' walaupun mereka sebetulnya cukup memiliki "keunggulan komparatip";
d. mereka memiliki kualitas yang relatif rendah sebagai "*entrepreneurs*", sebagai "wiraswasta" yang harus responsif dan bahkan kalau perlu agresiv dalam menangkap peluang ekonomi dan pasar yang tersedia. Sikap yang statis, menunggu dan tidak responsif menyebabkan banyak sekali kesempatan ekonomi yang tersedia di pedesaan yang hanya dimanfaatkan oleh orang yang tidak miskin.

Pada sejumlah desa kendala modal bukan satu-satunya dan mungkin bukan yang terutama. Di pedesaan di KTI, seringkali modal tidak merupakan "kendala" karena modal ini dapat didapatnya melalui kelembagaan keuangan dan perkreditan pedesaan. Di samping keempat kendala umum yang disebutkan di atas, yang seringkali merupakan permasaalahan perkembangan ekonomi pada pedesaan tertinggal di KTI terlihat pada beberapa phenomena berikut:

a. lumpuhnya inisiatif, prakarsa dan sikap inovativ masyarakat yang disebabkan oleh sistem demokrasi yang tidak berjalan efektif di pedesaan;
b. tidak tersedia prasarana dan sarana yang memadai untuk produksi dan pemasaran;
c. lemahnya "*bargaining position*" kelompok baik di bidang ekonomi (i.e. tataniaga) maupun dalam bidang politik. Lemahnya "*bargaining position*" dalam sistem tataniaga misalnya terlihat dimana kelembagaan yang diharapkan berusaha untuk kesejahteraan penduduk desa seringkali lebih berfungsi sebagai "*agent of surplus appropriation*" ketimbang sebagai "agen pembangunan pedesaan";
d. penduduk tidak mempunyai akses terhadap teknologi dan informasi.

Phenomena pertama terutama bersumber pada belum mantapnya proses demokratisasi dipedesaan di mana kekuasaan "negara" *(state)* seringkali masih lebih dominan "masyarakat" *(society)*. Kendala kedua karena kebijakan pembangunan wilayah untuk menyebarkan prasarana masih terpusat pada wilayah produktif. Kendala ketiga dan keempat merupakan konsekuensi dari kebijakan pembangunan ekonomi yang diwarnai oleh perlunya "*production squeeze*" untuk membiayai program industrialisasi. Majalah *Tempo* (12 Pebruary, 1994), menurunkan artikel hasil penelitian "Yayasan Sejati dan Baileo Maluku" dengan judul: "Potret Orang Orang Kalah". Pada artikel itu terlihat bagaimana "negara" memberikan lisensi kepada pengusaha konglomerat untuk mengeksploitasi sumberdaya yang bukan saja tidak besar manfaatnya untuk masyarakat sekitar tetapi bahkan memiskinkan masyarakat tersebut. Sebuah kutipan kecil dari artikel itu sebagai berikut:

> "Laut yang menjadi hak ulayat milik suku Evav, sebutan suku asli Pulau Kei di Maluku Tenggara, telah disewakan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada perusahan dari luar. Sejak itu suku Evav, sebutan orang asli Kei, sulit memungut hasil lautnya....Dalam pada itu, kehadiran PT Mina Sinega, ...tidak pula membawa kebaikan bagi penduduk asli. Tak seorangpun pribumi bekerja disitu. Sebaliknya hanya bau busuk dari timbunan bangkai ikanlah yang kini dijejalkan kepada mereka."

" ...Selain lautnya terkuras, rencana pemerintah menjadikan kawasan hutan lindung telah menghambat langkah orang Evav, untuk memungut hasil hutan disana. Padahal, hutan itu warisan nenek moyang kami. Mengapa kami dilarang kesana?."

"...Berbagai industri, mulai dari perkebunan pisang sampai industri kayu milik konglomerate Prayogo, bercokol di Maluku. Tetapi kehadiran industri itu secara ekonomis tidak menetes kebawah (Trickle down effects). Masyarakat tradisional tak terangkat hidupnya. Justru hutan mereka digunduli dan akar budaya mereka tercabut dari buminya sendiri"

Bukti ketertinggalan sejumlah desa di Kawasan Timur Indonesia yang tidak disebabkan karena kekurangan modal, tetapi karena "*squeezing*" (pengurasan) itu juga tergambar secara makro regional. Maluku merupakan propinsi yang sebetulnya memiliki surplus modal yang malahan berlebihan. Akan tetapi kewenangan penggunaan dan pengalokasian modal itu bukan merupakan kewenangannya secara otonom. Propinsi Maluku misalnya yang menghasilkan ekspor (terutama dari hasil hutan dan perikanan) hampir Rp 1 trilyun hanya mendapatkan dana APBD dan APBN sekitar Rp 250 juta misalnya. Propinsi ini pun tidak mendapat PAD (pendapatan asli daerah) yang berarti proyek proyek kehutanan dan perikanan tersebut. Sementara itu, dalam program IDT ini propinsi ini hanya mendapatkan sekitar Rp 1 (satu) milyard. Dari contoh ini maka, secara sangat mudah memahami dan melihat bahwa, pengentasan kemiskinan di desa desa KTI, tidak efektif dilakukan dengan IDT tetapi secara sederhana dengan perbaikan sistem pengalokasian dana pembangunan ke daerah melalui perimbangan keuangan pusat dan daerah yang lebih efektif mendorong pembangunan wilayah tertinggal, serta perbaikan kebijakan tataniaga yang meredam "*production squeeze*".

Terlihat dari phenomena tersebut bahwa kemiskinan di KTI, tidak terutama disebabkan oleh "kelangkaan modal" tetapi karena "*production squeeze*". "*Squeezing*" itu, tidak hanya dilakukan melalui lisensi pengelolahan sumberdaya tetapi juga melalui kebijakan tataniaga. Contohnya antara lain dalam kebijakan tataniaga cengkih yang didasarkan pada Kepress No.20 Tahun 1992 serta SK Menperdag No 91/92. Kepress ini sebetulnya, dilihat dari tujuan normatifnya pada dasarnya juga memberikan "pesona". Petani akan makin mak-

mur dan kelembagaan koperasi akan makin kuat. Bagaimana kenyataannya?.

Harian *Kompas,* 11 Februari 1994 menurunkan artikel dengan judul: "12 Tokoh Minahasa Minta DPRD Memperjuangkan Petani Cengkih". Artikel itu menunjukkan bagaimana praktek tataniaga cengkih ini yang telah menyebabkan sekitar Rp 55 (lima puluh lima) milyard milik petani yang sampai sekarang belum dikembalikan dan mungkin sulit dikembalikan kepada petani. Lima puluh lima milyar rupiah ini dihitung berdasarkan produksi "marketed surplus" sebanyak sekitar 15.000 ton, dimana per kg petani diharuskan menyisihkan Rp 3500 per kg. Seperti diketahui, harga menurut TNC Rp 7900 per kg. Dari harga ini petani harus menyisihkan dana penyertaan ke Inkud (Induk Koperasi Unit Desa) Rp 2000/kg dan SWKP (Simpanan Wajib Khusus Petani) sebesar Rp 1900/kg. Sampai sekarang, dana tersebut belum diterimakan kembali kepada petani. Hasil wawancara penulis dengan salah seorang pejabat koperasi, khabarnya dana yang disimpan INKUD tersebut telah mungkin di (salah) gunakan INKUD untuk kegiatan lain (hal ini perlu penelitian lanjut).

Dari uraian di atas, secara sederhana dapat terlihat bahwa kemiskinan di Minahasa misalnya, tidak perlu dituntaskan dengan dana IDT yang untuk sekitar 81 desa besarnya hanya sekityar Rp 1.6 milyard. Kalau saja petani cengkih boleh mendapatkan kembali dananya sebesar Rp 55 milayr maka jumlah ini sudah hampir 30 kali lebih banyak dari dana IDT itu sendiri.

Kesimpulannya ialah, penyebab kemiskinan di KTI bukan terutama karena kelangkaan modal tetapi karena "*squeezing*". Kemiskinan yang disebabkan oleh "*squeezing*" ini tidak efektif ditanggulangi lewat IDT tetapi harus lewat kebijakan yang meredam "squeezing" tersebut. Kebijakan yang efektif itu sepertinya tidak perlu dicari dari teori-teori yang hebat. Cukup saja dari sebuah "syair" dari kutipan "hukum adat" suku Kei sebagai berikut:

Hira i ni entub i ni
it did entub for it did

yang artinya : Milik orang tetaplah milik orang, milik kita tetaplah milik kita. Tersirat dari sajak ini ialah pengentasan kemiskinan di KTI dan di banyak tempat terisolir lainnya di Indonesia mungkin tidak perlu dengan program IDT. Cukup saja dengan menyerahkan lebih banyak kewenangan kepada daerah untuk mengolah sum-

berdaya alam "milik" mereka dan untuk kepentingan mereka.

Asumsi III
Prakondisi Transformasi: Ekonomi Subsisten ke Ekonomi Pasar

IDT dilakukan berdasarkan asumsi bahwa prakondisi untuk menyelenggarakan usaha kelompok secara komersial telah terpenuhi. Prakondisi terutama prasarana dan sarana untuk peningkatan produksi; tersedianya teknologi yang cocok, produktivitas sumberdaya manusia yang tinggi (karena telah berpendidikan/berbudaya) serta tersedianya peluang pemasaran dari hasil produksi dan jasa yang dihasilkan. Sama halnya dengan prakondisi Rostow bagi suatu ekonomi untuk "lepas landas", demikian juga dengan pergeseran ekonomi dari "subsisten" ke "komersial". Investasi yang dimaksudkan sebagai proyek peningkatan pendapatan memerlukan prakondisi tertentu untuk dapat efektif.

Asumsi di atas ini mungkin cocok untuk P. Jawa tetapi belum cocok untuk wilayah luar P. Jawa. Karenanya dari sudut "prakondisi" ini, dipertanyakan efektifitas proyek IDT untuk pedesaan di Kawasan Timur Indonesia. Dana IDT disalurkan dengan kelompok target "kelompok" yang hidup di dalam lingkungan dengan prakondisi yang telah dapat menggeser struktur ekonomi dari tradisional ke komersial. Kepulauan Sangir Talaud di Sulawesi Utara misalnya kaya dengan ikan dan hasil lautnya. Akan tetapi adalah tidak mungkin meningkatkan produksi ikan dengan dana Rp 20 juta pada lingkungan dimana hubungan transportasi untuk memasarkan ikan ke Manado hanya dapat dilakukan sekali seminggu. Adalah sulit bagi Sulawesi Utara untuk mendorong arus pariwisata kalau kapasitas pelabuhan Sam Ratulangi tidak ditingkatkan untuk menjadi pelabuhan internasional ke Pacifik.

Sementara perencana pembangunan menganggap pengambilan keputusan dapat diterangkan oleh teori ekonomi neo-klasik yang memaksimumkan keuntungan, sementara itu situasi atau lingkungan pengambilan keputusan penduduk desa ternyata bersifat tidak pasti. Sulawesi Utara pernah mencoba menggalakkan "operasi mandiri" dengan mengandalkan kerjasama kelompok tani melalui "mapalus" yang mencoba "memperkerjakan mereka" tidak terutama atas dasar "motiv ekonomi" tetapi atas dasar asumsi "kepahlawanan", "kekeluargaan" dan sebagainya. Ternyata, dalam era ekonomi pasar dimana petani makin "rasional", motif ekonomi sudah kian mendominasi

motif lainnya. Petani Minahasa di tahun 1980-an menunjukkan ketaatannya bukan terhadap kebijakan pemerintah yang tidak konsisten dengan hukum "*supply and demand*". Mereka lebih taat terhadap stimulu pasar daripada perintah penguasa yang tidak arif. Pengalaman di Minahasa pada tahun 1980-an menunjukkan bagaimana proyek operasi mandiri menemui kegagalan karena ketidakpastian harga. Harga jagung dijanjikan Rp. 100 per kg turun menjadi hanya Rp. 60 per kg. Akibatnya, petani berhenti bertanam jagung.

Asumsi IV
Keseimbangan Kepentingan Individu dan Kelompok yang Terjamin

Dana disalurkan kepada kelompok a 30 keluarga perkelompok. Target alokasi dana dengannya bukan ke individu tetapi ke kelompok. Kebijaksanaan ini didasarkan pada asumsi bahwa tidak akan ada konflik antaranggota dalam kelompok yang berkaitan dengan kemungkinan adanya ketidakadilan dalam menanggung beban dan menikmati hasil. Di dalam organisasi sosial dimana tujuan berkelompok terutama untuk memenuhi "kebutuhan sosial" kemungkinan konflik sangat kurang. Akan tetapi di dalam kelompok kerjasama ekonomi, dimana tujuannya adalah "pendapatan" kemungkinan konflik antar anggota tidak dapat dihindarkan.

Jadi, program IDT dilaksanakan dengan asumsi dimana bentuk dan organisasi kelompok bersifat kokoh dan mulus karena diikat oleh kuatnya hubungan sosial dengan latar belakang, kepentingan, tujuan dan semangat inovatif dan produktif bersama untuk terbebas dari jerat lingkaran kemiskinan. Asumsi ini tidak selalu realistis. Usaha kelompok mengundang keuntungan dan kerugian. Keuntungan yaitu dari "*economy of scale*" karena modal usaha yang dipadukan menghasilkan produktivitas modal yang relatif lebih besar dari pada modal yang dipecah-pecah. Akan tetapi kesulitannya ialah apakah kejujuran pimpinan kelompok dapat dijamin. Data empiris banyak bersumber dari peluang untuk "menyalahgunakan" wewenang dan modal karena sistem administrasi keuangan dan manajemen proyek yang tidak tertib. Peluang penyalahgunaan ini juga timbul dari kekuatan "negara" yang lebih dominan terhadap kekuatan "masyarakat". Di pedesaan, seringkali kekuasaan "kepala desa" terlampau kuat serta kontrol sosial anggota masyarakat (yang kebetulan) "*bargaining position*"-nya lemah karena "miskin" adalah terlampau lemah. Dikhawatirkan usaha produktif kelompok tidak berkembang karena

inisiatif dan kreasi yang lumpuh dari kelompok miskin.

Minahasa menampilkan sebuah pengalaman program kredit bergulir, yaitu program UPPKA (Upaya Peningkatan Peran Keluarga Akseptor). Hasil analisis awal terhadap keberhasilan UPPKA pada 1992 menunjukkan rendahnya efektifitas dana yang disalurkan kepada kelompok UPPKA. Antara lain karena adanya konflik antaranggota, ketidakpercayaan anggota terhadap pengurus dan sebagainya.

Asumsi V

Dana IDT Terutama Akan Digunakan untuk Modal Kerja dan Bukan untuk Konsumsi

Keberhasilan suatu kegiatan investasi (i.e. penggunaan dana Rp 20 juta untuk kegiatan peningkatan produksi dan jasa pemasaran) dapat diukur melalui besarnya dana yang real digunakan untuk kegiatan usaha "produktivitas kapital" (r) yang dalam analisis investasi disebut juga IRR *(internal rate of return)* yaitu persentase kenaikan kapital dari stok modal yang digunakan. Suatu proyek dinilai berhasil kalau r > i, dimana i adalah tingkat bunga.

$$MEt = Mt - Cons\ t - cost\ t - lost\ t \quad \text{(Pers.1)}$$

$$NPV\ MTi = f(Mt; r)\ t = 1,..n \quad \text{(Pers.2)}$$

Keterangan :

MEt = jumlah modal kerja efektif, yaitu besarnya dana yang digunakan untuk kegiatan ekonomi kelompok target pada tahun ke t,

Mt = jumlah modal yang disediakan IDT per kelompok pada tahun t, yaitu i.e. Rp 20 juta per 30 keluarga miskin,

Cons t = jumlah dana yang terpaksa harus dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan pokok (karena sejumlah anggota kelompok hidup di bawah garis kemiskinan) pada tahun ke t,

Cost t = biaya operasi dan pelaksanaan kegiatan produksi dan jasa tahun ke t; serta,

Los t = Besarnya dana Mt yang 'menguap" karena "kebocoran".

NPV Mti = "Net Present Value" (nilai sekarang) dari arus neto

pendapatan bersih kelompok yang menggunakan dana Rp 20 juta ini dari tahun ke t=0 ke tahun t=n.

Pemerintah; dalam hal ini aparat pengelola program IDT harus mengusahakan agar supaya Mt sebesar Rp 20 juta tersebut menghasilkan NPV Mti yang maksimum. Untuk itu menurut Pers 1, besarnya cons, cosT dan LosT harus ditekan sekecil mungkin, dan nilai "r" atau produktivitas modal kerja harus diperbesar semaksimal mungkin melalui kegiatan yang sangat menguntungkan. Di pedesaan, nilai "r" memang bisa sangat besar tergantung dari teknologi, "*economy of size*" dan peluang pasar.

Dari modal di atas dengan mudah terlihat dimana titik rawan kegagalan IDT. Titik rawan kegagalannya akan bersumber pada:

a. Variabel cons yang tinggi dan dengannya menjadikan dana real yang digunakan untuk investasi menjadi kecil. Sulit dihindarkan bahwa kelompok miskin pasti akan berusaha menggunakan pendapatan "asal bisa selamat". Mereka yang hidup di bawah kecukupan tidak akan berprilaku sebagai "economic men" menurut model neo klasik. Mereka akan berprilaku "mengutamakan selamat dahulu". Moralitas yang mereka gunakan adalah moralitas "subsisten", "moralitas" dari "orang lapar", bukan moralitas "*economic men*" yang memaksimumkan "*profit*". Untuk itu, kalau kelompok target ini adalah mereka yang berada di bawah garis kemiskinan akan muncul peluang dana Rp 20 juta ini hanya akan seperti air yang jatuh di tengah padang pasir: langsung menguap.
b. Variabel *cost* yang tinggi. Barangkali di pedesaan biaya administrasi dan operasi relatif rendah. Akan tetapi biaya "*overhead*" serta "keterceceran" (Lost) dapat juga cukup tinggi. Terdapat sejumlah petunjuk dimana sejumlah dana Bangdes dan sebagainya tidak luput dari "keterceceran" dalam pengertian tidak terarah penggunaannya sesuai rencana tapi dapat dipertanggung jawabkan sesuai rencana, alias "efektif". Permasalahan ini makin menonjol pada desa-desa dimana kekuasaan "negara" relatif lebih kuat dari kekuasaan "masyarakat" sehingga kepala desa dan "konco-konco" dengan semboyan "segalanya bisa diatur" dapat memainkan dana ini.

Dari rumusan di atas, dapat diperkirakan bahwa besarnya NPV Mt1, atau hasil effektif dari penggunaan dana Rp 20 juta di pedesaan, apalagi di Kawasan Timur Indonesia akan relatif kecil. Kecilnya dana itu barangkali tidak hanya disebabkan oleh CONS yang tinggi, akan tetapi oleh: a) "resiko" yang tinggi dalam lingkungan berusaha

yang bersumber pada ketidak pastian produksi, pemasaran dan harga, b) sulitnya mencari "pendamping" yang berdedikasi, profesional dan punya "kegairahan" kerja, hidup di tengah kelompok miskin tanpa diberikan "upah", c) kebocoran dana karena kuatnya dominasi "state" (melalui camat dan kepala desa) terhadap masyarakat pedesaan; dan d) tingginya "*defaulters*" atau "kredit macet" terutama bagi kelompok miskin.

Sejumlah komentar telah dilansir terhadap program ini. Profesor Sayogyo, misalnya, mengisyaratkan kemungkinan kekuatan program yang mengandalkan peran "pendamping" (LKMD, Perguruan Tinggi, LSM dan sebagainya) yang dapat berbalik menjadi sumber kegagalan. Dengan perkataan lain, kelemahan pokok dari sistem ini justru terletak pada asumsi andalan kekuatannya: kejujuran dan dedikasi tinggi dari camat serta "pendamping" lainnya; serta "*entreprenership*" dari kelompok penerima dana bergulir. Para pendamping dan pengelola proyek investasi yang tidak jujur dan profesional akan menyebabkan tingginya variabel "LOST" dan "COST" dan dengan sendirinya rendahnya Mt.

Mengenai sumber kegagalan pertama; i.e. asumsi bahwa para pendamping itu dapat bekerja secara "sukarela", secara "voluntir" dapat dilihat sebagai suatu asumsi yang sangat kuat dan karenanya kurang realitis. Pada era globalisasi sekarang ini, dimana pengaruh ekonomi pasar telah kian merasuk sangat sulit ditemukan manusia (kecuali "pahlawan") yang tidak berprilaku "*economic men*" dan akan ingin berkorban tanpa balas jasa. Tidak mudah mendapatkan tenaga "pendamping" yang "berbobot" yang akan bekerja siang malam dengan kelompok 30 di pedesaan dalam merencanakan, dan bahkan membantu mengoperasionalkan proyek 20 juta ini.

Hendaknya disadari bahwa "manajemen operasionalisasi proyek" dari suatu kelompok, apalagi kelompok miskin (yang karena kemiskinannya menyebabkan pendidikan dan kualitas SDM-nya rendah) adalah sangat rumit. Kerumitan ini tidak mudah diatasi oleh "pendamping" yang bukan saja tidak berdedikasi tetapi juga tidak mempunyai waktu untuk terus hidup berbaur agar dapat menyelami dan menghayati permasalahan dan aspirasi kelompok swadaya masyarakat miskin tersebut.

Ke Arah IDT yang Lebih Relevan untuk KTI

Sebetulnya, ide dana bergulir dihasilkan dari berbagai pengalaman

perkreditan di P. Jawa yaitu mulai program "Sumba kontrak" untuk ternak, dana BKKBN dan sebagainya. Untuk pedesaan P. Jawa barangkali hal ini berhasil bukan saja karena sifat gotong-royong dan kekerabatan desa di P. Jawa yang cukup tinggi, akan tetapi juga karena prakondisi pembangunan untuk penduduk dapat responsif terhadap peluang pasar telah terbuka. Untuk desa di P. jawa yang jaringan transportasinya teratur, pasar tersedia, sumber bahan baku untuk berusaha tersedia dan sebagainya, modal kerja memang merupakan kendala sehingga produktivitas kapital akan sangat terasa. Akan tetapi pedesaan di luar P. Jawa; kendala pembangunan ekonominya bukan terutama pada kelangkaan modal kerja, tetapi pada tidak tersedianya prasarana dan pasar yang cukup. Modal kerja tidak perlu diatasi melalui IDT. Cukup dengan meredam kebijakan "production squeeze" dalam produksi dan tataniaga komoditas dan mengatur kembali keseimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Memajukan desa tertinggal melalui pemberian dana modal kerja akan tidak efektif sebelum kendala utamanya ialah transportasi, tersedianya pasar dan informasi tidak teratasi dan kebijakan perdagangan dan pembangunan wilayah diperbaiki.

Statistik menunjukkan bahwa dari jumlah 65 564 desa di Indonesia, 46.956 (72%) desa ada di Kawasan Barat Indonesia dan sisanya 18.596 (28%) ada di Kawasan Timur Indonesia. Kemudian, dari sekitar 20.633 desa yang tergolong miskin di Indonesia, terdapat 12.940 desa (63%) di Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan 7.693 desa di Kawasan Indonesia Timur (KTI). Ini berarti jumlah desa miskin relatif lebih banyak di KTI dibanding KBI. Ditinjau dari prosentase jumlah desa miskin terhadap keseluruhan desa maka dari jumlah total desa di KTI sebanyak 18598 desa, terdapat 7693 desa (41%) yang tergolong desa miskin. Sebaliknya di KBI jumlah desa miskin hanya 17 % atau dari jumlah desa sebanyak 46.956 buah, hanya terdapat 12.940 desa (17%) yang tergolong desa miskin.

Hendaknya dimengerti bahwa ekosistem dan lingkungan ekonomi desa miskin di P. Jawa sangat berbeda dengan ekosistem dan lingkungan ekonomi desa miskin di luar P. Jawa. Ekosistem desa miskin di luar P. Jawa terutama adalah ekosistem desa pantai. Di P. Jawa pada umumnya adalah ekosistem lahan kering yang tandus. Adalah tidak tepat menyeragamkan jumlah dana sebanyak Rp 20 juta untuk seluruh desa di Indonesia. Masing-masing desa memiliki permasalahan dan kebutuhan sendiri-sendiri. Untuk desa di luar P. Jawa dimana kemiskinan bukan terbatas pada kantong kemiskinan te-

tapi menyeluruh menyebar pada suatu ekosistem wilayah, *i.e.* ekosistem pulau kecil, pantai dan sebagainya, tidak cukup kemiskinan dientas hanya dengan Rp 20 juta pada suatu desa. Yang cocok ialah mengimplementasikan program untuk secara terpadu mampu mengentaskan kemiskinan pada suatu kawasan, katakan saja program itu sebagai program: IKT (Inpres Kawasan Tertinggal). Dalam hal ini, program IKT mungkin dinilai lebih cocok dengan mengintensifkan peran "pendamping".

Kesimpulannya ialah bahwa untuk Kawasan Timur Indonesia, program IDT perlu dilaksanakan dalam kerangka pengentasan kemiskinan kawasan. IDT yang dilakukan terbatas hanya pada beberapa kantong desa miskin cocok untuk kondisi di P. Jawa tetapi kurang cocok untuk kondisi di luar P. Jawa.

5. SENTRALISME KEUANGAN DAN PROSPEK PEMBANGUNAN DAERAH OTONOM DI INDONESIA*

*Hiroyoshi Kano***

I. Pengantar

Pemerintahan Soeharto telah berlangsung 28 tahun, dan sejak mundurnya Lee Kuan Yew, merupakan yang terlama di Asia. Di bawah pemerintahan Soeharto yang panjang ini, kesatuan Indonesia telah sangat dipusatkan sampai pada derajat yang belum pernah dilakukan sebelumnya dalam sejarah Indonesia. Proses sentralisasi ini telah dilaksanakan selama tahun 1970-an dan 1980-an. Namun sejak pertengahan kedua tahun 1980-an, pemerintah telah mengambil serangkaian kebijakan deregulasi ekonomi. Pada saat yang sama, banyak diskusi telah dilakukan tentang perlunya mendesentralisasikan pemerintahan dan mendemokratisasikan sistem politik. Menggunakan data-data statistik resmi yang telah diterbitkan, tulisan ini menguji elemen-elemen yang mendukung sentralisasi kekuasaan pemerintah selama tahun 1970-an dan 1980-an. Tulisan ini juga melihat kondisi keuangan yang menggarisbawahi diskusi-diskusi belakangan ini tentang desentralisasi dan demokratisasi. Pada saat yang sama juga akan ditinjau ciri dan masalah yang khas yang dapat dilihat dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah.

II. Keuangan Pemerintah Pusat

Selama seluruh dekade 1970-an, keuangan pemerintah pusat berkembang sangat pesat. Penerimaan dari pemasukan rutin khususnya meningkat sangat cepat, bahkan jauh melampaui penerimaan nasional. Sebagai hasilnya, proporsi keuangan pemerintah pusat

---

* Sebagian besar isi tulisan ini merupakan ringkasan dari hasil studi yang pernah diterbitkan pada tahun 1992. Lihat, Kano, H. "The Reorientation of Indonesia's Centralized Budgetary System", *The Developing Economies*, Desember 1992.

** Profesor Hiroyoshi Kano dari Japan NGO Network on Indonesia (JANNI).

terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), melonjak dari 15,4 % pada tahun 1971 menjadi 25,8 pada tahun 1980. Peningkatan ini merupakan prakondisi eksternal yang memung-kinkan pemusatan kekuasaan di bawah pemerintahan Soeharto. Namun, selama tahun 1980-an, pertumbuhan PDB sejajar dengan pertumbuhan keuangan pemerintah pusat, bahkan seringkali melampaui yang terakhir, dan kecenderungan rasio keuangan pemerintah pusat terhadap PDB stabil secara umum sekitar 23%.

Dengan menggunakan data untuk pertengahan kedua tahun 1980-an, kita akan melihat pada struktur keuangan pemerintah pusat. Melihat komposisi penerimaan tahunan, seperti yang diperlihatkan pada Tabel 1, hal pertama yang dapat dicatat adalah bahwa penerimaan yang sangat besar yang sebelumnya berasal dari minyak dan gas bumi secara tajam turun setelah tahun 1985. Selama tahun 1970-an pada saat lonjakan harga minyak di tahun-tahun 1974 dan 1979, penerimaan dari minyak dan gas bumi yang sebagian besar dari pajak terhadap perusahaan-perusahaan meningkat tajam, dan pada tahun 1980 penerimaan ini mencapai 60% penerimaan pemerintah pusat. Namun selama tahun 1980-an, volume ekspor minyak Indonesia mengalami pengurangan mengikuti penurunan harga minyak mentah, stagnasi pertumbuhan permintaan minyak sesuai dengan kebijakan konservasi energi di negara-negara maju pengimport minyak (terutama Jepang), dan peningkatan konsumsi minyak di Indonesia sendiri. Kesemuanya ini menurunkan penerimaan dari ekspor minyak. Setelah tahun 1986, penerimaan dari minyak dan gas bumi jatuh sampai tingkatan dimana hanya menyumbangkan 30 % penerimaan bruto pemerintah.

Sumber penerimaan penting yang kedua pemerintah pusat adalah "penerimaan pembangunan", nama yang diberikan pemerintah terhadap bantuan luar negeri. Selama pertengahan kedua tahun 1970-an sampai awal 1980-an, ketika penerimaan minyak dan gas bumi naik, prosentase penerimaan pembangunan menunjukkan kecenderungan terus menurun; namun sejak pertengahan 1980-an prosentasenya naik kembali dan tetap tinggi, hingga 25-30% selama tahun 1986-1989. Kemudian, menurun kembali menjadi sekitar 20 % pada tahun 1990. Untuk sesaat, penerimaan bantuan luar negeri bersama dengan penerimaan dari minyak dan gas bumi menyediakan sampai sekitar 70-80 % penerimaan tahunan, menunjukkan bahwa keuangan Indonesia secara nasional sangat tergantung pada perdagangan dan bantuan luar negeri. Namun, selama pertengahan kedua 1980-an,

ketika penerimaan dari minyak dan gas menurun tajam, terdapat peningkatan dari pajak pendapatan dan pajak pertambahan nilai *(value added taxes)* melalui mobilisasi penerimaan sumber-sumber internal. Ini mengakibatkan penerimaan eksternal turun menjadi 50% dari penerimaan nasional pada tahun 1991. Tetapi dibandingkan dengan negara-negara maju seperti MEE, AS, dan Jepang, ketergantungan keuangan negara pada sumber luar negeri merupakan gambaran fundamental struktur keuangan Indonesia.

Perubahan-perubahan dalam komposisi pengeluaran tahunan pemerintah dari tahun 1986-1991 terlihat pada Tabel 2. Yang jelas terlihat pada pengeluaran rutin sejak 1986 adalah peningkatan dana keluar untuk pembayaran bunga dan hutang. Hal ini disebabkan seluruhnya oleh peningkatan akumulatif hutang negara. Pengeluaran untuk bunga dan hutang telah mengambil 25-30 % pengeluaran total, meskipun sedikit menurun sejak tahun 1990. Di sisi lain, pada Tabel 3 yang memperlihatkan kecenderungan pengeluaran untuk pembangunan, kenaikan untuk transportasi dan turisme selama pertengahan kedua tahun 1980-an terlihat menonjol.

Kini akan dibuat perbandingan in ternasional terhadap pengeluaran pemerintah pusat. Data yang dikeluarkan Bank Dunia dalam **World Development Report** mengenai komposisi pengeluaran tahunan pemerintahan-pemerintahan sangat membantu. Tabel 4 memperlihatkan data yang diseleksi dari terbitan untuk tahun 1992 meliputi empat negara ASEAN dan lima negara maju. Seperti terlihat pada tabel, suatu gambaran umum pengeluaran pemerintahan di ASEAN tinggi untuk pendidikan dan pelayanan ekonomi dibanding dan pengeluaran yang rendah untuk kesejahteraan sosial. Khususnya Indonesia, pengeluaran yang terakhir itu sangat rendah sementara untuk pengeluaran yang kedua lebih tinggi dari empat negara ASEAN. Pengeluaran untuk kategori "lain-lain" melampaui 50 % dari pengeluaran total karena pembayaran bunga dan hutang masuk di sini. Dari pengamatan ini dapat disimpulkan bahwa pengeluaran untuk kesejahteraan sosial sangat dikorbankan dalam pengaturan keuangan pemerintah demi pembangunan ekonomi dan pembayaran hutang.

III. Keuangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah di Indonesia diatur ke dalam dua tingkat pemerintahan otonomi : Daerah Tingkat I atau propinsi dan, tingkat

di bawahnya, Daerah Tingkat II yaitu kabupaten atau kotamadya (untuk daerah perkotaan), yang keduanya mempunyai bidang keuangan sendiri. Pada bagian ini, suatu tinjauan singkat akan dilakukan terhadap kedua tingkatan ini dengan menggunakan data fiskal tahun 1987 dan tahun 1988. Jumlah untuk keseluruhan Dati I ada pada tabel-tabel 5-7, sedangkan untuk Dati II pada tabel-tabel 8 dan 9. Seperti juga pada pemerintah pusat, keuangan kedua tingkatan daerah otonom juga memberlakukan "sistem dua jalur" yaitu penerimaan/pengeluaran rutin dan penerimaan/pengeluaran pembangunan. Seperti yang terlihat pada Tabel 5 dan Tabel 8, besarnya penerimaan kotor tahunan terdiri dari penerimaan dari sektor pembangunan lebih kecil pada DATI I dibanding tingkat nasional, dan lebih kecil pada Dati II.

Meninjau keuangan Dati I, angka penerimaan kotor tahunan secara keseluruhan adalah Rp. 3.241,6 milyar (Tabel 5), dibandingakn dengan angka tahun 1987 untuk pemerintah pusat sebesar Rp. 26. 961 milyar memperlihatkan bahwa penerimaan kotor tahunan pada Dati I hanyalah 12 persen pada tingkat pusat. Lebih jauh, 60% dari total penerimaan Dati I merupakan subsidi pemerintah pusat. Angka-angka di atas dengan jelas memperlihatkan kelemahan basis keuangan daerah-daerah tingkat I dan ketergantungannya yang tinggi pada pemerintah pusat. Penerimaan kotor tahun 1975 adalah Rp. 434 milyar, 16 prosen dari penerimaaan pemerintah pusat yang sebesar Rp. 2.734 milyar. Ini menunjukkan bahwa keuangan daerah tingkat I telah menyusut dibanding pemerintah pusat. Dari Tabel 6 tentang komposisi pengeluaran tahunan, terlihat bahwa hampir 60 % dari pengeluaran untuk daerah tingkat I adalah untuk pegawai negeri. Hal ini kontras dengan 15-20 % pengeluaran sejenis pada pemerintah pusat. Dapat dibayangkan berapa yang tersisa untuk kegiatan pembangunan daerah. Melihat Tabel 7, dua puluh prosen pengeluaran pembangunan di daerah tingkat I jatuh untuk sektor komunikasi-turisme - pengeluaran yang terbesar; dan seperti juga pada tingkat pusat, pengeluaran untuk kesejahteraan sosial sangat kecil.

Bagaimana dengan Dati II ? Dari Tabel 8 dapat dilihat penerimaan kotor tahun 1988 untuk semua daerah tingkat II adalah Rp. 2.501,6 milyar, kurang dari Dati I. Tujuh puluh prosen merupakan *grant* dan subsidi yang disediakan pemerintah pusat atau dari Dati I. Basis keuangan daerah tingkat II bahkan lebih lemah dari daerah tingkat I. Menurut Pasal 11 UU No.5/1974, tekanan otonomi daerah diletakkan pada daerah tingkat II, namun statistik keuangan menunjuk-

kan menujukkan kebalikannya. Seperti yang terlihat pada Tabel 9, bahkan daerah tingkat II menggunakan 40 % dari pengeluaran tahunannya untuk pegawai negeri, dan sedikit sekali yang dapat digunakan secara bebas untuk maksud pembangunan. Tidak terlihat pada Tabel 11 namun terliput dalam pengeluaran pembangunan adalah dua bidang yang berkaitan dengan pembangunan : "kesehatan, kesejahteraan sosial, wanita, dan keluarga berencana" dan "perumahan dan pemukiman kembali". Namun jumlah keseluruhannya hanya 2,8 % dari pengeluaran total, sekali lagi mengikuti kecenderungan pemerintah pusat dan daerah tingkat I dimana pendanaan untuk kesejahteraan sosial sangat sedikit.

Gambaran menyolok dari pemerintah daerah otonom adalah sangat terbatasnya sarana keuangan dan ketergantungan yang tinggi pada pemerintah pusat. Kenyataan ini terjadi karena kontrol ketat yang dilakukan terhadap pemerintahan daerah melalui Departemen Dalam Negeri.

IV. Keuangan di Tingkat Desa

Tidak seperti pada daerah-daerah tingkat I dan tingkat II, keuangan wilayah administratif desa tidak berada di bawah kontrol dan pengawasan langsung Departemen Dalam Negeri di tingkat pusat. Tidak tersedia statistik mengenai penerimaan dan pengeluaran agregat tahunan untuk 60 ribu desa di seluruh Indonesia. Namun kita dapat memperkirakan besar dan komposisi penerimaan dan pengeluaran tahunan untuk tingkat desa dengan menggunakan data dari survey desa *sample* (yang mengambil 10 % pada tiap lokalitis) yang diterbitkan oleh BPS untuk tahun fiskal. Angka-angka aslinya diperlihatkan pada Tabel 10 dan Tabel 11.

Keuangan di tingkat desa juga mengikuti pola dua jalur seperti tingkat-tingkat di atasnya. Enam puluh prosen pengeluaran tahunan jatuh untuk kegiatan pembangunan sementara rasio untuk pengeluaran rutinnya rendah. Hal ini tampaknya disebabkan oleh biaya untuk mengurus kantor administratif desa dan kompensasi untuk pegawai desa berupa pembayaran non-uang; pada banyak desa di Jawa, misalnya, tanah pertanian disediakan bagi pegawai desa yang sedang menjabat.

Melihat pada Tabel 10 yang memperlihatkan penerimaan untuk tahun fiskal 1988, nilai taksiran penerimaan kotor tahunan untuk seluruh desa adalah Rp. 499 milyar, lebih besar dari penerimaan dae-

rah-daerah tingkat I dan II. Pada saat yang sama desa-desa hanya menerima 20% *grant* dan subsidi pemerintah pusat dan dari tingkat-tingkat di atasnya. Ini menunjukkan bahwa keuangan desa jauh lebih tidak tergantung dari daerah-daerah tingkat I dan II. Penting dicatat bahwa lebih dari 30 % penerimaan kotor tahunan diterima dari swadaya masyarakat. Dua puluh prosen yang lain diperoleh dari penggunaan kekayaan desa melalui bea sewa dan pembagian produksi. Hal ini menunjukkan, setidaknya di sektor keuangan, bahwa sementara daerah-daerah tingkat I dan II pada hakekatnya berfungsi sebagai agen lokal kekuasaan negara, desa-desa, meskipun juga berada pada kontrol negara melalui pemberian subsidi, dapat juga berfungsi sebagai organisasi-organisasi yang mengandung dapat menampung keinginan komunitas lokal.

Mengenai pengeluaran tahunan di tingkat desa, seperti yang telah disebutkan dana untuk pembangunan cukup besar. Dana ini mencakup biaya untuk bangunan kantor pamong desa, kegiatan keagamaan, dan konstruksi non perumahan lain, seperti jalan, pengairan, dan jembatan. Jika sebesar 12,4 % pengeluaran tahunan kotor tidak meliputi bangunan keagamaan, tampak bahwa dana untuk kesejahteraan sekali lagi sangat kecil.

V. Pendapatan Nasional dan Keuangan Dati I dan Dati II

Di atas telah diberikan uraian singkat mengenai kondisi fiskal tingkat pusat dan tingkat-tingkat di bawahnya. Dalam kaitan ini kita akan mencoba mengukur besaran relatif keuangan gabungan tingkat pusat dan daerah melalui perbandingan dengan pendapatan nasional. Hal ini berarti mengukur secara ekonomi kepentingan relatif negara bagi masyarakat secara keseluruhan.

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian I, rasio penerimaan kotor pemerintah pusat terhadap PDB naik secara cepat selama tahun 1970-an. Hal ini dengan jelas menunjukkan tumbuhnya kekuasaan negara selama periode tersebut yang didukung oleh pendapatan dari minyak. Dalam terminologi ekonomi saja peningkatan dari minyak ini yang memungkinkan sentralisasi kekuasaan. Namun seperti yang telah diperlihatkan di atas, selama pertengahan kedua tahun 1980-an, pada saat penerimaan dari minyak stagnasi, pertumbuhan rasio keuangan pemerintah pusat terhadap PDB berhenti, dan pemerintah menjadi lebih tergantung pada bantuan luar negeri dan pajak dalam negeri. Sebagai akibatnya ini berarti bahwa pe-

merintah menghadapi keterbatasan finasial yang membatasi pengeluaran negara. Pada saat yang sama juga terdapat kemungkinan bagi negara-negara donor dan pembayar pajak untuk meningkatkan tekanannya terhadap pemerintah Indonesia. Kondisi keuangan seperti ini memberikan dorongan melalui diskursus-diskursus untuk liberalisasi ekonomi lebih jauh dan demokratisasi sistem politik.

Kita dapat membandingkan besarnya keuangan pemerintah Indonesia terhadap negara-negara lain dengan menggunakan data statistik yang tersedia dari Bank Dunia mengenai rasio pengeluaran pemerintah terhadap PDB. Dari data tersebut angka-angka untuk lima negara ASEAN dan lima negara maju diseleksi serta ditunjukkan pada Tabel 12. Menurut angka-angka ini, selama periode 1972-1982, besar keuangan nasional negara-negara ASEAN, kecuali Filipina, mengikuti kecenderungan meningkat seperti pada ke lima negara maju. Peningkatan bagi Indonesia, seperti Malaysia, adalah yang paling mencolok. Meskipun angka-angka tersebut mencapai lebih dari 20 % PDB negara-negara tersebut tidak mencapai tipe negara kesejahteraan *(welfare state)* Eropa Barat seperti Inggris dan Perancis, namun kira-kira menyamai Jepang dan AS. Terlihat bahwa peran perekonomian negara sangat meningkat pada periode tersebut. Namun, seperti juga yang terjadi di negara-negara maju pada akhir tahun 1980-an, rasio menurun karena hambatan-hambatan pada pertumbuhan seperti *Structural Adjustment Policies*.

Selanjutnya, taksiran terhadap jumlah penerimaan bersih pemerintah pusat dan pemerintah daerah (di luar dana yang ditransfer dari pusat ke daerah-daerah). Tabel 13 menunjukkan taksiran keuangan pemerintah di semua tingkatan. Seperti yang terlihat pada baris terakhir, rasio taksiran penerimaan bersih pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap PDB adalah lebih dari 25%. Perbandingan angka-angka ini dengan angka yang dimiliki Jepang (dari budget tahun 1990) pada Tabel 14, memperlihatkan besarnya keuangan pemerintah Indonesia terhadap pendapatan nasional kira-kira sama dengan di Jepang. Meskipun demikian, besar relatif keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sangatlah kecil di Indonesia dan ketergantungannya juga sangat tinggi. Keadaan ini khususnya dapat dilihat pada daerah-daerah tingkat I dan II. Ketika dipandang dari perspektif keuangan, kekuasaan administratif di Indonesia menampakkan suatu kondisi yang sangat sentralistis bahkan jika dibandingkan dengan Jepang yang tingkat sentralisasi dan ketergantungan keuangannya (sering dicemooh sebagai "otonomi

30 prosen") dikritik dengan luas.

VI. Desentralisasi Keuangan Pemerintah Daerah dan Akibatnya bagi Demokratisasi

Dari pengamatan yang ditampilkan studi ini, terdapat lima gambaran yang dapat dicatat mengenai struktur keuangan Indonesia dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

a. Keuangan negara masih sangat tergantung pada sumber luar negeri yang diperoleh melalui ekspor minyak dan bantuan donor, meskipun rasio sumber dalam negeri telah meningkat dengan cepat sejak tahun-tahun terakhir 1980-an khususnya oleh kenaikan pajak pendapatan dan pajak pendapatan nilai.
b. Meskipun demikian, besar relatif keuangan pemerintah Indonesia terhadap PDB sejajar dengan rasio yang ada di Jepang dan AS, sementara peranan negara dalam perekonomian menjadi sangat besar.
c. Keuangan pemerintah daerah pada tingkat propinsi dan kabupaten sangat tergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah memiliki sangat sedikit sumber yang di bawah kontrol mereka. Hal ini sejalan dengan sentralisasi mendalam dari struktur kekuasaan.
d. Desa-desa administratif yang berada pada dasar tingkat administratif memiliki derajat yang cukup untuk menjamin sumber-sumber yang independen. Berbicara secara finansial, pemerintah-pemerintah daerah tingkat I dan II tidak lebih dari agen lokal negara. Untuk tingkat desa, masih terdapat derajat kebebasan. Pada tingkat lokal suatu struktur keuangan yang ganda dapat dilihat pada subordinasi pemerintah nasional terhadap daerah-daerah tingkat I dan II membentuk satu bagian, dan satu bagian lagi adalah desa-desa yang lebih bersifat swadaya.
e. Tekanan pengeluaran pemerintah, dari tingkat pusat hingga tingkat desa, adalah pada pembangunan ekonomi. Perhatian utama diberikan pada pembangunan infrastruktur, dan sebagian perhatian untuk pendidikan dan kebudayaan; namun pengeluaran untuk kesejahteran sosial, jika dibandingkan (dalam studi ini) dengan negara maju terus mendapat prioritas rendah.

Selama beberapa tahun terakhir, beberapa tindakan diambil pemerintah untuk mempromosikan desentralisasi birokrasi negara seperti pengalihan wewenang untuk pembelian barang dalam bud-

get pembangunan. Meskipun demikian, tanpa bertambahnya partisipasi sukarela yang meluas pada tingkat lokal dan pengawasan oleh badan yuridis dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat, penguatan kekuasaan pemerintah lokal bahkan dapat mendorong korupsi atau bentuk lain penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini sudah terbukti pada beberapa kasus korupsi yang terjadi di Jepang.

Di pihak lain, kebijakan yang tidak memberi prioritas tinggi pada dana untuk kesejahteraan sosial berarti peranan tetap dijalankan oleh institusi-institusi sosial seperti keluarga, ketetanggaan, organisasi agama, dan sebagainya. Pada saat ini, dimana pembangunan ekonomi di Indonesia diarahkan pada "tahap tinggal landas", perhatian pemerintah yang lebih besar dalam bidang kesejahteraan sosial sangat sulit diharapkan. Sementara, fungsi kesejahteraan institusi-institusi tradisional semakin berkurang karena proses pembangunan yang dipercepat dan urbanisasi. Lembaga swadaya masyarakat diharapkan dapat lebih berperan dalam bidang ini.

Tabel 1: Kecenderungan Penerimaan Tahunan Pemerintah Pusat

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Penerima rutin	84,3	73,7	77,2	69,7	75,3	80,0	80,0
Dari minyak dan gas bumi	48,8	29,0	37,3	28,9	29,5	35,8	28,9
Penerimaan non-minyak dan gas bumi	35,5	44,8	39,9	40,8	45,7	44,2	51,1
Pajak pendapatan	10,1	10,4	9,9	12,0	14,4	13,7	18,4
Pajak pertambahan nilai & barang-barang mewah	9,8	13,2	12,6	13,7	15,3	15,1	17,2
Bea import	2,7	4,4	3,5	3,6	4,2	5,0	4,1
Pajak penghapusan	4,1	4,8	4,1	4,2	3,9	3,9	4,3
Pajak ekspor	0,2	0,4	0,7	0,5	0,5	0,1	0,0
Pajak-pajak lain	0,9	0,9	0,8	0,9	0,7	0,5	0,6
PBB	0,7	0,9	1,0	1,3	1,5	1,6	1,7
Peneriman di luar pajak	6,5	5,2	7,3	4,8	5,4	4,3	4,8
Penerimaan lain minyak	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Penerimaan pembangunan	15,6	26,3	22,8	30,3	24,7	20,0	20,0
Program bantuan	0,3	8,9	2,7	6,2	2,6	2,8	3,0
Proyek pembangunan	15,3	17,3	20,1	24,1	22,1	17,2	17,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Statistik Tahunan Indonesia, jakarta BPS, berbagai tahun

Tabel 2: Kecenderungan Pengeluaran Tahunan Pemerintah Pusat

%

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Pengeluaran rutin	52,36	61,94	64,85	62,86	63,75	63,22	59,86
Pegawai	17,60	19,69	17,13	15,15	16,25	14,86	16,05
Material	5,99	6,24	4,93	4,52	4,46	3,86	4,70
Subsidi pemerintah daerah	10,90	12,10	10,45	9,21	9,34	8,93	9,57
Bunga dan hutang	14,56	23,11	30,44	33,16	31,28	28,23	26,61
Lain-lain	3,30	0,79	1,91	0,82	2,42	7,34	2,94
Pengeluaran pembangunan	47,64	38,06	35,15	37,14	36,25	36,78	40,14
Bantuan non proyek	32,29	20,73	15,01	13,04	14,18	18,85	22,62
Bantuan proyek	15,35	17,34	20,14	24,10	22,07	17,93	17,52
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Statistik tahunan Indonesia, Jakarta BPS, berbagai tahun

Tabel 3: Kecenderungan Pengeluaran Pembangunan Pemerintah Pusat

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Pertanian dan irigasi	10,46	10,,68	20,44	13,17	14,81	14,74	14,59
Industri	10,94	8,17	2,26	3,65	2,89	2,76	2,47
Pertambangan dan Energi	13,31	11,52	12,73	16,92	10,24	12,16	12,23
Transportasi dan turisme	13,66	13,59	16,85	16,41	21,73	18,75	19,84
Perdagangan dan koperasi	0,86	2,23	2,73	2,57	2,99	1,50	1,44
Sumber daya manusia dan transmigrasi	6,12	3,50	2,11	2,17	2,03	3,43	3,73
Pembangunan desa dan kota	7,82	11,27	9,81	9,28	9,90	11,54	12,05
Keagamaan	0,70	0,47	0,19	0,15	0,18	0,22	0,26
Pendidikan, kebudayaan pemuda dan kepercayaan	13,00	14,22	12,46	13,11	10,89	12,73	12,52
Kesehatan, keluarga berencana, dan kesejahteraan sosial	3,66	3,91	2,38	2,77	3,40	3,65	3,91
Perumahan dan pengadaan air	3,07	4,03	4,56	3,93	3,58	4,49	4,17
Peradilan	0,99	0,33	0,21	0,22	0,18	0,25	0,28
Pertahanan dan keamanan	5,43	6,65	5,42	4,53	5,20	6,05	5,43
Informasi dan komunikasi	0,66	0,38	0,30	0,22	0,43	0,40	0,37
Ilmu teknologi, dan riset	2,52	2,17	1,88	5,89	2,41	2,50	2,51
Aparat pemerintah	2,56	2,28	1,25	1,23	1,19	0,88	1,89
Investasi di bank	2,03	2,53	2,31	1,93	4,52	2,09	1,89
Sumber alam dan lingkungan	2,23	2,08	2,11	1,84	3,43	1,86	1,67
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Statistik Tahunan Indonesia, Jakarta, BPS, berbagai tahun.

Tabel 4: Perbandingan Internasional Pengeluaran Tahunan Pemerintahan Pusat

Negara	Tahun Fiskal Lain-lain	Pertahanan	Pendidikan	Kesehatan	Perumahan, Fasl. umum Jmin. Sosial, dan Kesejahteraan	Pelayanan Ekonomi	Lain-lain
ASEAN:							
Indonesia	1990	8,0	8,4	2,0	1,5	27,6	52,4
Filipina	1990	11,0	16,9	4,1	2,3	23,6	42,1
Muangthai	1990	17,3	20,1	6,8	5,8	22,1	28,0
Singapura	1990	21,6	18,1	4,7	11,7	20,0	24,0
Negara-negara maju:							
AS	1990	22,6	1,7	13,5	28,2	10,2	23,8
Jepang	1990	6,0	7,7	0,8	18,0	14,2	53,3
Jerman	1990	8,3	0,6	19,3	48,2	8,0	15,5
Perancis	1990	6,7	6,8	15,2	46,4	5,4	19,5
Inggris	1990	12,2	3,2	14,6	34,8	7,4	27,9

Sumber : The World Bank, *World Development Report,* edisi 1991 dan 1992.

Tabel 5: Komposisi Penerimaan Tahun Dati I, 1987

	Penerimaan Tahunan (juta/Rp.)	%
Penerimaan rutin	2,753,093	84,93
Transfer dari pemerintah pusat	1.964.916	60.62
Subsidi dan *grant*	1.718,773	53,02
Lain-lain	246,142	7,59
Pajak-pajak lokal	529,312	16,33
Pajak alih nama kendaraan bermotor	257,361	7,94
Pajak kendaraan bermotor	231,051	7,13
Lain-lain	40,900	1,26
Surplus tahun lalu	114,320	3,53
Retribusi daerah	66,776	2,06
Penerimaan pelayanan umum	34,713	1,07
Lain-lain	43,056	1,33
Penerimaan pembangunan	488,479	15,07
Transfer dari pemerintah pusat	427,487	13,19
Bantuan pembangunan lain	279,820	8,63
Lain-lain	147,667	4,56
Surplus tahun lalu	47.804	1,47
Lain-lain	19.266	0,59
Total	3,241,572	100,00

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah : Daerah Tingkat I 1987/1988 Jakarta. BPS, 1989.

Tabel 6: Komposisi Pengeluaran tahun Untuk Dati I, 1987

	Pengeluaran Tahunan (juta/Rp)	%
Pengeluaran rutin	2,300,897	75,47
Pegawai	1,712,501	56,17
Material	255,357	8,38
Pensiun dan pengobatan	61,776	2,03
Perbaikan dan perawatan lampu	53,879	1,77
Subsidi untuk daerah-daerah di bawah Dati I	48,758	1,60
Lain-lain	168,626	5,20
Pengeluaran pembangunan	747,819	24,53
Konstruksi bangunan, jalan, jembatan, dll	146,938	4,82
Perbaikan dan perawatan	95,626	3,14
Bantuan untuk daerah-daerah di bawah Dati I	29,907	0,98
Lain-lain	475,347	14,66
Total	3,241,570	100,00

Source : *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat I 1987/1988* Jakarta, BPS, 1989.

Tabel 7: Pengeluaran Pembangunan Dati I Per Sektor 1987

	Development Expenditures (Million Rp.)	%
Bidang ekonomi	284,053	37,98
Komunikasi	156.061	20,87
Produksi	127.991	17,12
Sektor sosial	177.684	23,76
Kesejahteraan & Pendidikan	127,233	17,01
Kesehatan, perumahan, dan pengadaan air	50,451	6,75
Umum	181.447	24,26
Pemerintah dan ketertiban umum	73.088	9,64
Lain-lain	109.359	14,62
Bantuan pembangunan ke daerah-daerah di bawah Dati I	32.999	4,41
Pembayaran hutang	74,90	1,00
Lain-lain	641.46	8,58

Sumber : *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat I 1987/1988* Jakarta. BPS, 1989

Tabel 8 : Komposisi Penerimaan Tahunan Dati II, 1988

	Penerimaan tahunan (juta/Rp)	%
Subsidi dan bantuan pembangunan	1.736.435	69,41
Subsidi	992.032	39,66
Subsidi dari pemerintah pusat	929.563	37,16
Lain-lain	62.469	2,50
Bantuan pembangunan	744.403	29,76
Bantuan Pemb. Dati II	239.903	9,59
Subsidi pembangunan infrastruktur	244.730	9,78
Subsidi sekolah dasar	102.094	4,08
Bantuan pemb. kampung-kampung	67.173	2,69
Subsidi pusat pelayanan kesehatan	38.608	1,54
Lain-lain	51.894	2,07
Penerimaan asli pemerintah daerah	401.307	16,04
Restribusi daerah	218.021	8.72
Pajak lokal	110.805	4,43
Lain-lain	72.480	2,90
Penerimaan pajak dan non-pajak yang dibagi dengan dengan daerah-daerah yang lebih tinggi	260.428	10,41
Pajak	216.202	8,64
PBB	210.071	8,40
Lain-lain	6.131	0,25
Penerimaan non-pajak	44.226	1,77
Surplus tahun lalu	70.202	2,81
Penerimaan pembangunan	33.271	1,33
Total	2.501.643	100,00

Sumber : *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat II 1988/1989* 2 jilid., Jakarta BPS, 1990

Tabel 9: Komposisi Pengeluaran Tahunan Dati II, 1988

	Pengeluaran Tahunan (juta/Rp)	%
Pengeluaran rutin	1.399.584	58.56
Pegawai	932.334	39,01
Material	159.578	6.68
Pensiun dan pengobatan	55.277	2,31
Perbaikan dan perawatan	50.815	2,13
Lain-lain	201.580	8,43
Pengeluaran pembangunan	990.479	41,44
Transportasi dan turisme	477.904	20,00
Transportasi (jalan)	426.253	17,83
Lain-lain	51.651	2,16
Pembangunan daerah	133.540	5,59
Pendidikan, kebudayaan, keagamaan & kepercayaan	115.828	4,85
Aparat pemerintah	84.386	3,53
Kesehatan, kesejahteraan sosial, wanita, KB	49.855	2,09
Bantuan pembangunan ke daerah lebih rendah	22.481	0,94
Lain-lain	106.485	4,46
Total	2.390.063	100,00

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat II 1988/1989 2 jilid., Jakarta BPS, 1990.

Tabel 10: Komposisi Penerimaan Tahunan Desa, 1988

	Kota		Desa		Nasional	
	(juta/Rp)	%	(juta/Rp)	%	(juta/Rp)	%
Penerimaan rutin	15.377	31,7	180.605	40,1	195.982	39,3
Pajak wajib desa	3.706	7,6	30210	6,7	33.915	6,8
Transfer dari daerah-daerah di atas desa	2.364	4,9	23.932	5,3	26.296	5,3
Keuntungan bersih dari usaha pemerintah desa	780	1,6	5.532	1,2	6,312	1,3
Sewa tanah	4.006	8,3	52.769	11,7	56.775	11,4
Tanah kas desa	737	1,5	8.578	1,9	9.316	1,9
Tanah bengkok	3.268	6,7	44.191	9,8	47.459	9,5
Bagi hasil	2.096	4,3	47.051	10,4	49.147	9,8
Tanah kas desa	77	0,2	1.149	0,3	1.227	0,2
Tanah Bengkok	2.019	4,2	45.901	10,2	47.920	9,6
lain-lain	2.425	5,0	21.112	4,7	23.537	4,7
Penerimaan pembangunan	33.116	68,3	269.913	59,9	303.028	60,7
Subsidi dari pemerintah pusat	5.718	11,8	88.227	19,6	93.945	18,8
Transfer dari daerah-daerah yang lebih atas	1.499	3,1	7.555	1,7	9.054	1,8
Dana desa	1.013	2,1	16.346	3,6	17.359	3,5
Swadaya masyarakat	23.855	49,2	146.890	32,6	170.745	34,2
Surplus tahun lalu	144	0,3	973	0,2	1.117	0,2
Lain-lain	887	1,8	9.922	2,2	10.809	2,2
Total	48.493	100.0	450.517	100.0	499.010	100.0

Sumber : Statistik Keuangan Desa 1988/1989, 3 jilid, Jakarta. BPS, 1990.

Tabel 11: Komposisi Penerimaan Tahunan Desa, 1988

	Kota		Desa		Nasional	
	(juta/Rp)	%	(juta/Rp)	%	(juta/Rp)	%
Pengeluaran rutin	15.092	31,3	177.623	39,6	192.715	38,8
Gaji dan honor	9.779	20,3	138.770	30,9	148.549	29,9
Material	2.231	4,6	15.201	3,4	17.433	3,5
Lain-lain	3.083	6,4	23.651	5,3	26.734	5,4
Pengeluaran pembangunan	33.151	68,7	270.825	60,4	303.976	61,2
Konstruksi rumah	70	0,1	3.720	0,8	3.790	0,8
Konstruksi bangunan non-tempat tinggal	14.433	29.9	100.180	22,3	114.613	23,1
Kantor pemerintah dan balai umum	2.978	6,2	37.502	8,4	40.480	8,1
Mesjid, gereja, dan pura	8.265	17,1	53.264	11,9	61.528	12,4
Lain-lain	3.191	6,6	9.414	2,1	12.605	2,5
Konstruksi lain	10.925	22,6	87.832	19,6	98.757	19,9
Jalan dan saluran	8.294	17,2	53.798	12,0	62.092	12,5
Jembatan	1.087	2,3	17.909	4,0	18.996	3,8
Lain-lain	1.544	3,2	16.125	3,6	17.669	3,6
Perbaikan tanah dan pengembangan pertanian	1.452	3,0	29.315	6,5	30.767	6,2
Irigasi dan kontrol banjir	1.037	2,1	9.575	2,1	10.612	2,1
Plantasi dan kopulasi	19	0,0	7,543	1,7	7.562	1,5
Lain-lain	396	0,8	12,197	2,7	12.593	2,5
Lain-lain	6.271	13,0	49.777	11,1	56.049	11,3
Total	48.244	100,0	448.447	100,0	496.691	100,0

Sumber: Statistik Keuangan Desa 1988/1989, 3 jilid, Jakarta, BPS, 1990.

Tabel 12: Perbandingan Internasional Keuangan Pemerintah Terhadap PDB

(%)

	1972	1982	1990
ASEAN:			
Indonesia	15,1	23,5	20,4
Filipina	14,2	12,2	19,8
Muangthai	16,7	19,9	15,1
Malaysia	26,5	41,0	31,3
Singapura	16,7	22,6	23,3
Negara-negara maju:			
AS	19,0	25,0	24,0
Jepang	12,7	18,9	16,7
Jerman	24,2	31,5	29,4
Perancis	32,3	42,1	43,0
Inggris	32,0	42,4	34,8

Sumber : The World Bank, *World Development Report,* edisi 1985 dan 1992.

Tabel 13 : Taksiran Besar Keuangan Pemerintah, Tahun Fiskal, 1987

(Juta/Rp.)

Penerimaan Kotor Pemerintah Pusat	Dati I		Dati II		Desa	
	Penerimaan kotor	Transfer kotor	Penerimaan kotor	Transfer kotor	Penerimaan kotor	Transfer kotor
A	B	C	D	E	F	G
26.961	3.242	2.392	2.430	1.687	4.378	1.134

I.	Penerimaan bersih Dati I dan dati II (B+D-C-E)	1.593
II.	Penerimaan bersih pemerintah daerah (B+D+F-C-E-G)	4.837
III.	Penerimaan bersih pemerintah pusat dan daerah (A+B-D+F-C-E-G)	31.798
IV.	PDB	124.539
	Besar keuangan pemerintah daerah terhadap keuangan pemerintah pusat	
	I/A (%)	5,9
	II/A (%)	17,9
	Besar keuangan total terhadap PDB	
	III/IV (%)	25,5

Sumber: *Statistical Yearbook of Indonesia 1991, Jakarta, BPS, 1992.*
Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat I 1987/1988. Jakarta, BPS, 1989.
Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat II 1988/1989 2 vols, Jakarta, BPS, 1990.
Statistik Keuangan Desa 1988/1989 3 jilid, Jakarta. BPS, 1990.

Tabel 14: Besar Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah daerah Di Jepang

(juta/ yen)

Penerimaan keseluruhan (tahunan)	A	662.368
Perencanaan keuangan lokal (tahunan)	B	671.402
Total	C	1.333.770
Jumlah yang tumpang tindih:		
Transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah	D	273.683
Transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah	E	10.321
Net	C-D-E=F	1.049.766
GNP	G	4.354.000
Besar keuangan lokal terhadap keuangan pusat (%)	(B-D)/(D-C)	61.0
Besar keuangan lokal terhadap PBD	f/G	24.1

Sumber : Dihitung dari data dari Takashi MATSUKAWA, ed., Zusetsu Nipponno zisei, heisei 3 nendeobun (Japan's finances in graphs and tables, 1991), Tokyo, Toyokeizai Shimposha, 1991.

6. KEMISKINAN ATAU PEMISKINAN? DI KALIMANTAN BARAT: KESENJANGAN ANTARA APA YANG TAMPAK DENGAN REALITAS SESUNGGUHNYA*

*Syarif Ibrahim Alqadrie***

I. Pendahuluan

Ada semacam pepatah yang menunjukkan pentingnya Pulau Kalimantan: Jawa adalah pulau masa lampau, Sumatera merupakan pulau masa sekarang, dan Kalimantan dipandang sebagai pulau masa depan[1]. Pepatah ini menampilkan pentingnya Kalimantan dalam konteks kesatuan Indonesia. Posisi penting pulau ini ditunjukkan tidak saja dari luas wilayahnya, yang meliputi 4 kali pulau Jawa, tetapi juga dari kekayaan alam atau sumberdaya alam potensi yang terdapat baik di dalam perut buminya, seperti berbagai jenis barang tambang; di dalam air, seperti berbagai jenis hasil laut dan sungai; dan di atas tanah, seperti berbagai ragam kekayaan hayati, dan hutan tropis dengan segala hasilnya.

Di antara empat propinsi yang mendukung posisi strategis pulau ini, Kalimantan Barat (Kalbar) termasuk salah satunya yang mengalami perkembangan yang sangat cepat. Walaupun Kalbar hanya menduduki tempat ketiga dalam segi luas wilayah yaitu 146,807 km2 dari empat propinsi[2], namun perkembangan yang sangat pesat dari daerah ini antara lain ditunjukkan oleh pertumbuhan penduduk yang relatif lebih cepat dan jumlah penduduk terbesar yaitu

---

* Tulisan ini merupakan ringkasan dari dua hasil penelitian yang berjudul Dampak Perusahaan Pemegang Hak Penguasaan Hutan (Perusahaan HPH) Terhadap Kehidupan Masyarakat di Pedalaman (1993), dan Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan (1984). Kedua Penelitian itu dilaksanakan di Kalimantan Barat (Kalbar) yang masing-masing dibiayai oleh DP3M, Dirjen Dikti dan Lembaga Penelitian UNTAN, Pontianak.

** Penulis adalah tenaga pengajar FISIPOL Universitas Tanjungpura (UNTAN), Pontianak. Selain itu penulis menduduki jabatan di berbagai lembaga dan yayasan.

1. Taufhiek, M. (1993)
2. Bappeda Propinsi Kalbar dan Kantor Statistik Kalbar (1990)

3,235,367 jiwa dalam tahun 1990[3] dibanding berturut-turut dengan jumlah penduduk Kalimantan Selatan (Kalsel) sebesar 2,297,572 jiwa, Kalimantan Timur (Kaltim) tercatat 1,876,663 jiwa, dan Kalimantan Tengah (Kalteng) sebesar 1,396,334 jiwa[4].

Potensi perdagangan dalam dan luar negerinya yang begitu besar, sebagai perwujudan dari letak geografisnya yang menguntungkan yaitu berbatasan dengan Malayasia Timur dan berdekatan dengan Singapura dan Batam, seharusnya penduduk daerah Kalbar mendapatkan pengaruh ekonomi yang berlipat ganda *(economic multiplier effects)*. Selain itu, di luar dari hasilperkembangan dan perkebunan kelapa sawit dan lada, primadona jeruk Kalbar, karet alam, kelapa hibrida, banyaknya sungai besar dan luasnya kawasan pantai, maupun potensi hutan yang menduduki tempat keempat di dunia setelah Brasilia, Kaltim dan Irian Jaya, dan tempat ketiga di Indonesia[5] akan juga memberikan nilai tambah yang besar kepada penduduk Kalbar, khususnya kepada masyarakat di daerah pedalaman dan masyarakat nelayan daerah pantai.

Akan tetapi, konsekuensi logis dari potensi ekonomi tersebut tampaknya tidak begitu saja jatuh di pangkuan atau dinikmati oleh masyarakat kecil khususnya penduduk setempat. Tingkat kemiskinan di daerah ini masih sangat memprihatinkan. Mubyarto (1993) dengan penuh keheranan menyatakan bahwa adalah sulit secara moral untuk dimengerti mengapa tingkat kemiskinan di Kalimantan dan di Kalbar pada khususnya lebih tinggi daripada tingkat kemiskinan di Jawa atau di daerah lainnya. Berdasarkan data sekunder tahun 1990 yang berasal dari Biro Pusat Statistik (1990) dan telah diolah oleh Alqadrie[6], Kalbar dikategorikan sebagai daerah termiskin ketiga dari 27 propinsi di Indonesia dalam segi prosentasi penduduk miskin

---

3. Besarnya jumlah dan lajunya pertumbuhan penduduk Kalbar yang melebihi jumlah dan pertumbuhan penduduk di tiga propinsi lainnya di Kalimantan adalah sebagai berikut: 1961 berjumlah 1,581,031 dengan pertumbuhan penduduk 2,3%, 1986 sebesar 1,942,000 dengan 2,41%, 1971 berjumlah 2,019,936 dengan 3,0%, 1981 berjumlah dengan 3,0%, 1982 berjumlah 2,655,657 dengan 3,18%, 1985 sebesar 2,906,218 dengan 2,89%, 1990 berjumlah 3,235,367 jiwa dengan pertumbuhan penduduk 2,25% per tahun masing-masing data sensus tahun 1961;1968; 1971; dan 1985 yang diperoleh dari Kantor Statistik (1972); (1986); Riwut (1979); Bappeda dan Kantor Statistik (1986), dan Biro Pusat Statistik (1990).
4. Biro Pusat Statistik (1990)
5. Alqadrie, (1992/1993) : 171.
6. 1993:78.

(55,09%), setelah propinsi Timor Timur (82,13%) dan Sulawesi Tenggara (58,30%). Dalam segi prosentasi desa miskin, paling miskin dari 27 propinsi di Indonesia setelah Timtim (42, 84%) dan Maluku (29,27%)[7].

Data mengenai prosentasi kemiskinan menunjukkan bahwa Kalbar juga dikategorikan sebagai propinsi termiskin dibanding dengan tiga propinsi lainnya di Kalimantan, baik dari segi prosentasi penduduk miskin maupun dari prosentasi desa miskin. Keadaan ini tentu sangat mengherankan, khususnya jika Kalbar dibanding dengan Kalteng[8]. Kalbar memiliki potensi hutan yang relatif sama besarnya dengan Kalteng, tetapi Kalbar memiliki beberapa kelebihan yang potensial dan yang kurang dimiliki oleh Kaltim seperti jeruk Kalbar[9] yang merupakan primadona, perkebunan kelapa sawit yang terbesar di pulau Kalimantan, karet alam, pertambangan emas dan lainnya, dan potensi ekonomi berupa prasarana jalan raya dari Kalbar menuju ke Kuching, Sarawak, yang merupakan satu-satunya jalan raya yang menghubungkan langsung antara Pontianak dengan negara bagian Malaysia Timur itu.

Disebabkan oleh faktor alam yang potensial ditambah dengan prospek cerah di masa mendatang, maka Kalbar merupakan salah satu dari empat propinsi Indonesia, selain Jakarta, Sumut, dan Jatim yang memiliki kekuatan penarik *(pulling factor)* bagi dan menjadi tempat tujuan perantau/imigrasi. Transmigrasi dari dalam dan luar negeri. Kehadiran para perantau ke daerah ini menyebabkan Kalbar, khususnya Pontianak, menjadi daerah/kota yang bersifat heterogen atau multi etnik. Faktor atau daya penarik dan heterogenitas dalam kependudukan seperti terjadi pada kebanyakan kota-kota besar Amerika Serikat (AS) dan Jakarta merupakan manifes-

---

7. Lihat, Alqadrie (1994b), khususnya hal. 12-15.
8. Penulis tidak membandingkan Kalbar dengan kaltim dan Kalsel, karena dua propinsi ini masing-masing memiliki potensi SDA dan historis maupun politis yang sangat besar, seperti misalnya selain hasil hutan terbesar di pulau ini, Kaltim memiliki minyak bumi dan gas alam yang sangat pontensial, dan Kalsel sendiri, disamping memiliki kekayaan hutan tropis dan menghasilkan intan terbesar di Kalimantan, adalah daerah propinsi yang lebih dahulu berdiri bahkan Banjarmasin pernah menjadi ibu kota propinsi Kalimantan.
9. Jeruk atau limau dalam bahasa daerah ini rasanya manis. Jeruk ini pernah disebut sebagai salah satu jeruk yang terbaik di dunia dan tidak sembarang tempat bisa tumbuh (Akcaya, 14 Maret 1992:1). Jeruk ini bisa disebut sebagai jeruk Kalbar atau jeruk Pontianak, padahal jeruk seperti ini hanya dihasilkan di Kecamatan Tebas dan sekitarnya di Kabupaten Sambas, Kalbar.

tasi dari potensi ekonomi, prospek cerah yang seharusnya dimiliki oleh Kalbar, dan kesejahteraan atau kemakmuran yang seharusnya juga dimiliki oleh penduduk setempat sebagai konsekuensi dari *multiplier effects* yang tinggal yang ditimbulkan oleh potensi ekonomi itu.

Realitas sosial ekonomi yang kontradiktif dengan apa yang seharusnya terjadi mendorong penulis untuk mempersiapkan tulisan ini dengan mencoba untuk menjawab pertanyaan bagaimana karakteristik dan indikator kemiskinan di Kalbar? Di kawasan dan sektor manakah kemiskinan itu sangat dirasakan di daerah ini, apakah faktor-faktor penyebabnya, dan bagaimana mengatasi atau mengentaskannya?

II. Gambaran Umum mengenai Keadaan Sosial Ekonomi, Perubahan Struktur Ekonomi Kalimantan Barat, dan Keterkaitan Mereka terhadap Kemiskinan.

Daerah propinsi ini terbagi atas 7 wilayah administratif tingkat II, yaitu Kabupaten Pontianak, Sambas, Ketapang, Sanggau, Sintang, Kabupaten Kapuas Hulu, dan Kotamadya Pontianak. Menurut catatan[10], kecamatan berjumlah 108 buah, sedang desa/kelurahan di daerah ini berjumlah 1.354 buah (sebelum pengelompokan kembali/ (*regrouping*) desa), jumlah desa/kelurahan adalah 4.687 buah).

Luas propinsi Kalbar sebagaimana menjadi acuan selama ini adalah 146.807 km2, tetapi sumber RePPProt[11]T menyebutkan angka 147.511 km2 (sehingga terjadi perbedaan ± 704 km2 yang sama terjadi pula pada hasil penetapan batas-batas wilayah administrasi kabupaten sampai dengan negara (Serawak-Malaysia Timur). Dilihat dari segi jumlah penduduk yaitu 3.235.367 jiwa pada tahun 1990, maka kepadatan penduduk tercatat ratarata 22 jiwa/km2. Dari jumlah penduduk di atas, lebih dari 70% terpusat di daerah sepanjang pantai yaitu Kabupaten Pontianak, Ketapang dan Kodya Pontianak. Penyebaran penduduk tampaknya tidak merata, lebih dari 80% dari jumlah penduduk bermukim di daerah pedesaan. Kondisi seperti ini merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan di daerah ini, khususnya tingginya prosentasi kemiskinan penduduk di pedesaan.

Selama 1980 1990 laju pertumbuhan penduduk propinsi ini lebih tinggi daripada pertumbuhan nasional, yaitu 2,67% (nasional

---

10. Pemda Kalbar, 1992a:1.
11. Pemda Kalbar, 199a:2.

1,98a:3), bahkan lebih tinggi dibanding dengan yang diharapkan oleh PELITA IV dan V yaitu 2,55% dan 2,44%.[12]

Masuknya migrasi, khususnya melalui program transmigrasi resmi, merupakan salah satu penyebab tingginya angka pertumbuhan tersebut. Sejak 1978/79 sampai dengan 1991/92 transmigrasi yang telah masuk ke propinsi ini tercatat 25.835 KK atau 108.878 jiwa, walaupun jumlah ini belum mencapai target yang ditetapkan oleh PELITA Daerah[13]. Pemantauan akhir[14] menunjukkan bahwa transmigrasi tersebut menurun jumlahnya menjadi 25.078 KK dengan jumlah jiwa relatif sama 108.317 (disebabkan oleh pertambahan karena kelahiran). Pertumbuhan penduduk relatif tinggi yang disebabkan oleh masuknya migrasi merupakan pula faktor yang menimbulkan persaingan dalam pencaharian lapangan kerja yang pertambahannya relatif kurang seimbang. Cara pengiriman transmigrasi yang kurang selektif dan berdasarkan target semata, sehingga mereka yang dikirim bukan transmigrasi yang memiliki keahlian dan pengalaman dalam bidang pekerjaan mereka, menyebabkan ada kesan program transmigrasi menimbulkan kemiskinan baru di tempat baru. Selain itu program transmigrasi, yang digunakan oleh mereka yang ditransmigrasikan dan oleh oknum petugas sebagai "obyek bisnis" mencari keuntungan[15], menimbulkan kerugian bagi keuangan negara dan khususnya daerah.

Dalam catatan mengenai profil penduduk dalam ketenagakerjaan[16], terdapat jumlah penduduk dalam kelompok usia kerja (di atas 10 tahun) sebesar 2,25 juta (72,3%) dengan laju pertumbuhan rata-rata 3,5% per tahun (dalam 10 tahun terakhir). Dari jumlah penduduk usia kerja tersebut, mereka yang termasuk angkatan kerja berjumlah 1,32 juta (58,4%) dan yang telah bekerja sebesar 1,27 juta atau 56,4% dari penduduk usia kerja, atau 96,2%, dari penduduk angkatan kerja. Ditinjau dari tingkat pendidikan, "kualitas" penduduk yang bekerja dianggap masih rendah, karena 90.0% dari mereka yang bekerja berpendidikan SD ke bawah, dan 81,3% diantaranya bekerja di sektor pertanian. Dari perspektif demografis, khususnya ketenagakerjaan dan khususnya pendidikan, tingginya prosentasi kemiskinan di Kalbar dapat dimengerti.

---

12. Pemda Kalbar, 1992a:3.
13. Pemda Kalbar, 1978a:3.
14. Pemda Kalbar, 199a:3.
15. Alqadrie 1994a:2.
16. Pemda Kalbar, 199a:3.

Untuk mencegah timbulnya kemiskinan baru dan mencegah meningkatnya jumlah kemiskinan, kapasitas lapangan kerja baru yang mampu menampung angkatan kerja seharusnya tidak boleh kurang dari 3,5% yaitu laju pertumbuhan kelompok usia kerja. Dari perspektif kultural dan sektoral, usaha mengentaskan kemiskinan juga seharusnya berkaitan dengan usaha meningkatkan "kualitas" tenaga kerja dan mereka yang bekerja, maupun usaha membuka lapangan kerja baru sebanyak mungkin di luar sektor pertanian seperti sektor industri khususnya nonmigas. Pembukaan lapangan kerja di sektor industri atau manufaktur (kepabrikan) hendaknya juga memberikan perhatian yang besar terhadap pencegahan dan usaha mengantisipasi dampak negatif yang mungkin ditimbulkannya terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan budaya penduduk di sekitarnya. Ini berarti bahwa, meningkatnya lapangan kerja di luar sektor pertanian secara dengan sendirinya mengurangi lapangan kerja di sektor pertanian. Ini sekaligus mengisyaratkan bahwa arah pembangunan yang berhasil di dalamnya memuat strategi pengembangan wilayah yang mengupayakan adanya keseimbangan antara laju pertumbuhan antara daerah pedesaan dengan perkotaan, dan laju pertumbuhan antara wilayah.

Strategi keseimbangan baik antara sektoral maupun antar wilayah secara formal telah dituangkan ke dalam kebijaksanaan pembangunan daerah, sehingga terdapat optimisme terhadap kemungkinan meningkatnya kesejahteraan dan berkurangnya tingkat kemiskinan masyarakat pedesaan atau di sektor pertanian. Kebijaksanaan seperti ini dilihat pada dua jenis data berikut ini:

Tabel 1
Perkiraan Konstribusi Sektor Pertanian Dan Industri
Indonesia Dan Kalbar Pada Pelita IV Dan V

No.	Sektor	Indonesia		Kalbar	
		P-IV	P-V	P-IV	P-V
1.	Pertanian	23,2	21,6	31,3	27,6
2.	Industri	14,4	16,9	13,1	22,4
3.	Perdagangan	—	16,7	14,3	24,7

Sumber: Pemda Kalbar, 1992b:15, khususnya Tabel 2.3.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa memang secara formal ada perubahan struktur ekonomi berupa penurunan dan peningkatan kontribusi tiga sektor penting bagi pertumbuhan ekonomi baik di Indonesia maupun di Kalbar. Namun prosentasi penurunan kontribusi sektor pertanian dalam Pelita IV dan V di daerah ini ternyata lebih besar dibanding dengan penurunan yang terjadi di Indonesia, yaitu 1,6:3,7.

Perubahan struktur ekonomi ini pun terjadi dalam bentuk peningkatan prosentase di sektor industri yang merupakan konsekuensi logis dari penurunan dalam prosentasi kontribusi di sektor pertanian. Peningkatan di sektor industri dalam lingkup nasional dari Pelita IV ke Pelita V tercatat sebesar 2,5%, namun ini jauh lebih rendah ketimbang peningkatan prosentasi kontribusi sektor industri terhadap pertumbuhan di Kalbar antara dua Pelita yang sama yang sebesar 9,3%. Di sektor perdagangan kontribusi sektor ini juga mengalami peningkatan dalam dua Pelita, IV dan V, walaupun secara nasional data mengenai hal tersebut dalam tabel 1 tidak tertera. Dengan memberikan perhatian besar terhadap ekonomi pasar melalui campur tangan ketat birokrasi[17]. Pemerintah RI sebenarnya telah berjaya dalam meningkatkan volume perdagangan dalam dan luar negeri. Dengan demikian dapat diasumsikan bahwa kontribusi perdagangan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dalam Pelita IV dan V mengalami peningkatan. Kontribusi sektor perdagangan terhadap pertumbuhan ekonomi Kalbar dalam dua Pelita tersebut mengalami peningkatan yang sangat berarti (10,4%). Berdasarkan asumsi mengenai peningkatan kontribusi sektor perdagangan secara nasional, penulis memperkirakan peningkatan kontribusi dalam sektor ini secara nasional dan untuk daerah Kalbar dalam Pelita IV dan V tidak terlalu berbeda, namun peningkatan kontribusi sektor ini untuk Kalbar masih tetap lebih tinggi. Tingginya kontribusi sektor perdagangan terhadap pertumbuhan di Kalbar di samping disebabkan oleh faktor letak geografisnya yang strategis dan dibuka-nya jalur hubungan darat langsung antara Sarawak dan Kalbar. Ini juga disebabkan oleh berkembangnya perdagangan luar negeri secara pesat sebagai konsekuensi dari fakta bahwa Pontianak telah berkembang sebagai kota internasional[18].

Data ini mengisyaratkan bahwa perubahan struktur ekonomi

---

17. Wibisono, 1994:6.
18. Jafar (1990)

Kalbar sebagaimana diuraikan di atas seharusnya membawa dampak positif pula bagi peningkatan kesejahteraan rakyat kecil, khususnya masyarakat di pedesaan. Akan tetapi kondisi yang diharapkan ini kurang terjadi sebagaimana diharapkan. Berikut ini dikemukakan pula data mengenai pertumbuhan ekonomi nasional dan Kalbar pada Pelita V.

Tabel 2
Perkiraan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Dan Kalbar Dalam Pelita V

No.	Sektor	Pertumbuhan Pertahun (%) Indonesia	Kalbar
1.	Pertanian	3,6	4,1
	– Pangan	2,5	2,5
	– Peternakan	5,0	–
	– Perikanan	5,5	–
	– Perkebunan	6,7	–
	– Kehutanan	3,0	5,5
2.	Industri (non-migas)	10,0	10,0
3.	Bangunan	6,0	2,1
4.	Perdaganan	6,0	8,3
5.	Angkutan dan Komunikasi	6,1	6,5
6.	Pertambangan	6,4	8,9

Sumber: Pemda Kalbar, 1992b:15, khususnya Tabel 2.2

Tabel di atas menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan yang dialami oleh daerah Kalbar dalam berbagai sektor ternyata rata-rata lebih baik ketimbang pertumbuhan yang di alami secara nasional. Hanya ada satu sektor yang perbandingan antara pertumbuhan ekonomi antara keduanya menunjukkan ratio sebaliknya yaitu sektor bangunan sebesar 6,0% untuk Indonesia dan 2,1% untuk Kalbar. Dua sektor lainnya menunjukkan perbandingan yang sama untuk Indonesia dan Kalbar yaitu sektor pangan dan sektor industri (non-migas) masingmasing sebesar 2,5% dan 10,0%. Namun secara keseluruhan, tingkat pertumbuhan yang dialami Kalbar lebih tinggi daripada pertumbuhan pada tingkat nasional yang ditunjukkan secara formal oleh lima sektor yaitu sektor pertanian secara keseluruhan

(3,6:4,1) dengan subsektor kehutanan (3,0:5,5), sektor perdagangan (6,0:8,3), sektor angkutan dan Komunikasi (6,4:6,5), dan sektor pertambangan (6,1:8,9).

Pertumbuhan daerah Kalbar yang diperoleh dari tiga sektor lainnya pada Tabel 2 di atas tidak tercatat, seperti peternakan, perikanan dan perkebunan 6,7%. Namun, beberapa pengamatan dalam subsektor di atas percaya bahwa tiga subsektor tersebut memberikan pertumbuhan yang sangat berarti bagi daerah Kalbar, khususnya subsektor perkebunan dan perikanan, yang diperkirakan masih berada di atas rata-rata nasional masing-masing 8,9% berbanding 6,7%, dan 6,6% berbanding 5,5%; untuk subsektor peternakan, pertumbuhannya di Kalbar diperkirakan masih di bawah pertumbuhan nasional[19].

Pertumbuhan daerah kalbar yang berada di atas pertumbuhan nasional yang dipandang sangat meyakinkan (lebih dari 2,0%) dialami oleh subsektor kehutanan (2,5%), sektor perdagangan (2,3%), sektor pertambangan (2,8%), subsektor perkebunan (2,2%). Tingginya pertumbuhan dari sektor-sektor dan subsektor-subsektor di atas seharusnya meningkatkan kesejahteraan penduduk yang bermukim di situ atau paling tidak memberikan dampak positif bagi masyarakat sekitarnya, namun konsekuensi positif semacam itu tampaknya tidak terjadi secara proporsional. Ini terbukti dengan masih tingginya prosentasi penduduk miskin dan desa miskin sebagaimana telah didiskusikan pada halaman sebelumnya. Menurunnya kontribusi sektor pertanian dan diimbangi dengan meningkatnya kontribusi data formal yang diuraikan di atas maupun data formal lainnya tentang Kalbar sektor industri dan perdagangan terhadap pertumbuhan ekonomi di Kalbar maupun tingginya rata-rata pertumbuhan ekonomi daerah ini hampir dalam berbagai sektor dan subsektor tampaknya kurang menyentuh masyarakat pedesaan dan masyarakat kecil di perkotaan.

III. Tipologi dan Masalah Kemiskinan di Kalimantan Barat

3.1. Pendahuluan

Dari berbagai bentuk, tampaknya tidak ada masalah mengenai kemiskinan. Dengan kata lain dari data tersebut, misalnya potensi alam yang relatif kaya, perubahan struktur ekonomi yang

---

19. Dinas Peternakan Dati I Prop. Kalbar (1992)

mengesankan, tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, dan lain sebagainya, seharusnya memberikan dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, atau paling tidak, akan menempatkan Kalbar bukan sebagai tiga besar dalam kemiskinan di Indonesia. Realitas sebaliknya dari apa yang seharusnya terjadi di daerah pedesaan dan bahkan sebagian perkotaan di Kalbar yang ditemui oleh pengamat dan peneliti netral mengenai kemiskinan memungkinkan penulis untuk mengungkapkan beberapa kasus kemiskinan di daerah ini, baik yang merupakan hasil penelitian atau pengamatan penulis sendiri maupun hasil dari penelitian orang lain.

Kasus kemiskinan yang akan diuraikan di sini dipilih berdasarkan tipologi dari desa-desa miskin yang terdapat di Kalbar. Ada enam tipologi desa di daerah ini berdasarkan sensus yang telah dilakukan oleh Tim Peneliti LP IPB dan Bappeda Kalbar (1993) yaitu: (1) Tipologi Lahan Kering, (2) Tipologi Lahan Basah (Sawah), (3) Tipologi Peternakan, (4) Tipologi Perikanan, (5) Tipologi Perkebunan, (6) Tipologi Kehutanan. Oleh karena tipologi ini membentuk satu kelompok kawasan yang memiliki karakteristik tertentu, maka pada tulisan ini tipologi disebut sebagai kawasan.

Berdasarkan pertimbangan praktis dan kemungkinan tipologi/kawasan satu mewakili tipologi/kawasan lainnya, maka hanya tiga kawasan akan dipilih sebagai studi kasus untuk diuraikan pada tulisan ini, yaitu kawasan perikanan, kawasan perkebunan, dan kawasan kehutanan. Ketiga jenis kawasan ini mewakili atau paling tidak mengandung karakter tiga tipologi lainnya. Dalam tulisan ini dua kawasan pertama, perikanan dan perkebunan, terdiri dari dua sampai tiga desa, sedangkan hasil studi kasus dari dua atau tiga desa perikanan dan perkebunan, serta dua kecamatan kehutanan tidak dapat diangkat sebagai bentuk generalisasi yang mewakili kawasan perikanan, perkebunan dan kehutanan di Kalbar, namun hasil studi kasus ini paling kurang dapat menjadi gambaran umum mengenai keadaan desadesa atau kecamatan dari masingmasing kawasan.

3.2. Kawasan Perikanan

Tiga desa menjadi sampel dari kawasan ini yaitu Desa Sungai Nibung (SN) dan Desa Telok Pakedi (TP) II, kecamatan Telok Pakadai, dan Desa Tanjung Saleh (TS), Kecamatan Sungai Kakap, Kabupaten Pontianak. Ketiga desa itu merupakan desa pantai. Salah satu bagian dari ketiga desa itu, yaitu kawasan pantai, menghadap ke Laut Jawa/Selat Karimata. Ketiga desa ini dikategorikan juga sebagai

kawasan lahan basah.

Desa SN terdiri dari hutan rawa (20%), lahan daratan (25%) dan kawasan pantai yang terbuka luas menghadap laut (+ 55%); Desa TP II terdiri dari hutan rawa (25%), lahan daratan (35%) dan kawasan pantai yang terbuka luas menghadap laut (40%). Sedangkan Desa TS terdiri dari hutan rawa (20%), lahan daratan (30%) dan daerah pantai yang terbuka luas (50%) menghadap ke laut sebagian dan sebagian lagi menghadap ke selat Sungai Kakap. Hutan rawa dimanfaatkan oleh penduduk untuk mengumpulkan kayu bakau dan kayu-kayuan lainnya untuk keperluan rumah tangga, daun nipah untuk atap keperluan atap, dan lain sebagainya. Lahan daratan dimanfaatkan oleh penduduk untuk berladang, berkebun dan memelihara ternak yang hasilnya merupakan penghasilan tambahan. Pekerjaan dan penghasilan pokok penduduk diperoleh dari perikanan laut dengan daerah operasi sepanjang pantai yang terbuka itu. Perbandingan antara pekerjaan dari perikanan dengan pekerjaan di luar perikanan (pertanian, perkebunan dan sebagainya) adalah untuk desa SN 90:10, untuk Desa TP II 75:25, dan untuk Desa TS 70:30.

Tingkat pendapatan penduduk desa SN berkisar antara Rp 50.000,00 Rp 120.000,00 per kapita/bulan dengan distribusi pendapatan termasuk sedang (nilai GR = 0,433). Tingkat pendapatan penduduk di desa ini termasuk tingkat 3 miskin. Tingkat pendapatan penduduk desa TP berjumlah antara Rp 75.000,00 Rp 180.000,00 per kapita/bulan dengan distribusi pendapatan dikategorikan sedang (Nilai GR = 0,479). Tingkat pendapatan penduduk desa ini termasuk pada tingkat 4 miskin. Selanjutnya tingkat penghasilan penduduk desa TS berkisar antara Rp 65.000,00 Rp 150.000,00 per kapita/bulan. Distribusi pendapatan termasuk sedang (nilai GR = 0,458). penghasilan penduduk desa ini diklasifikasikan pada tingkat 4 miskin. Data di atas menunjukkan bahwa tiga desa tersebut dapat dikategorikan sebagai desa-desa miskin, namun distribusi penghasilan adalah sedang (tidak senjang, tidak juga merata).

Berdasarkan letak geografis, mereka yang terletak di tepi pantai, sebenarnya tiga desa itu tidak seharusnya diklasifikasikan sebagai desa miskin (termasuk ke dalam skala antara 3 dan 4), karena mereka termasuk kawasan perikanan. Alasan mengapa secara umum masyarakat nelayan jarang sekali termasuk ke dalam kategori miskin adalah bahwa secara relatif penghasilan mereka pada umumnya lebih tinggi dan pekerjaan mereka lebih cepat menghasilkan uang *(cash job)*. Namun pada kenyataannya bahwa tiga desa tersebut

di atas dan penduduk mereka masing-masing dikategorikan sebagai desa dan penduduk miskin[20]. Lalu, mengapa penduduk dari tiga desa tersebut menjadi miskin?

Ada beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat menjadi miskin, yaitu persaingan tidak adil dalam penangkapan ikan, tidak ada perlindungan hukum bagi nelayan tradisional, penguasaan jalur pemasaran oleh kelompok bukan nelayan, tidak berfungsinya koperasi atau lembaga keuangan desa lainnya, dan lain sebagainya.

(1) Persaingan Tidak Adil Dalam Penangkapan Ikan

Persaingan di sini adalah persaingan antara nelayan tradisiona dengan penangkapan ikan dengan alat-alat lengkap modern yang terorganisir dengan rapih. Penangkapan hasil laut dengan cara ini menggunakan pukat "harimau" *(trawl)* dan perahu bermotor dengan mesin berkapasitas besar (100 PK ke atas). Para penangkap ikan yang beroperasi di atas kapal motor itu bukanlah nelayan setempat tetapi mereka pada umumnya adalah penduduk desa lain yang bekerja sebagai buruh pada sebuah "yayasan"/ "perusahaan" milik suatu kesatuan tertentu atau yang dikelola secara patungan dengan modal dari tauke, nama yayasan dari oknum pejabat dan pekerja dari penduduk yang didatangkan dari luar kabupaten atau luar propinsi.

Penangkapan ikan dengan alat-alat "modern" hanya diper-kenankan beroperasi sejauh minimal 1 mil (1,6 km) dihitung dari tepi pantai pada saat air surut. Kawasan pinggir pantai merupakan daerah operasi nelayan tradisional. Akan tetapi kapal-kapal pukat "harimau" tidak mengindahkan peraturan tersebut, dan masuk ke kawasan perairan hanya berjarak 50 100 meter untuk menguras hasil laut dengan tidak memilih jenis dan ukurannya. Pelanggaran seperti ini menyebabkan nelayan kecil tradisional kehilangan mata pencaharian, sehingga penghasilan mereka manurun secara drastis, walupun mereka beroperasi pada musim "panen" ikan yaitu musim Selatan (lawan dari musim Barat dimana laut agak tenang).

Walaupun petugas keamanan telah melakukan beberapa tindakan mengatasi pelanggaran itu, namun pelanggaran ini sulit dicegah secara tuntas. Hal ini disebabkan pelanggaran itu digerakkan oknum-oknum petugas keamanan sendiri dengan terang-terangan mengatasnamakan yayasan yang dikelola secara resmi oleh kesa-

---

20. BPS (1993) : lampiran 8.

tuan-kesatuan tertentu seperti YGM, YB, YPP, KPL, dan banyak lagi yang beroperasi di Kabupaten Pontianak dan Ketapang.[21]

(2) Tidak ada Perlindungan Hukum Bagi Nelayan Tradisional
Persaingan yang tidak adil semacam ini telah lama dialami oleh nelayan kecil di Kalbar. Mereka mengatakan bahwa hadirnya penangkapan ikan dengan alat canggih seperti itu bertujuan bukan saja untuk mencari ikan untuk keperluan hidup, tetapi untuk menguras hasil tanpa pengecualian dan "merampok" penghasilan mereka. Jadi tidak mengherankan jika terjadi perkelahian fisik antara masyarakat nelayan setempat dengan penangkapan ikan kapal motor *trawl* dan terjadi tindakan pengrusakan terhadap alat-alat penangkap ikan fihak kedua oleh fihak pertama antara tahun 1970 - 1988 yang mengakibatkan fihak pertama ditangkap dan dituduh sebagai "perusak" dan anggota "organisasi terlarang"[22].

Tidak adanya perlindungan hukum terhadap nelayan kecil pada dua kecamatan ini juga berkaitan dengan transaksi penjualan hasil laut tangkapan nelayan kecil ke dan pembelian kebutuhan mereka sehari-hari dari tauke pedagang/tengkulak bukan nelayan yang beroperasi di daerah mereka.

(3) Penguasaan Jalur Pemasaran oleh Kelompok Tengkulak
Pada umumnya kawasan pantai mengalami dua musim yaitu Musim Barat yang mengandung hujan dan laut mengalami gelombang besar terjadi antara sekitar bulan September Februari, dan musim Selatan yang kering dan keadaan laut agak tenang berlangsung sekitar Maret Agustus. Masa penangkapan ikan yang ideal berada pada Musim Selatan yang hanya berlangsung ± 6 bulan. Lingkaran musim penangkapan ikan ini berlaku pula di kawasan pantai Kalbar, termasuk di tiga desa dari dua di kecamatan yang menjadi kasus penelitian ini.

Pada Musim Barat sebagian kecil dari nelayan setempat mengisi waktu luang mereka dengan bercocok tanam baik padi maupun palawija dan buah-buahan. Kegiatan ini dapat menambah penghasilan mereka. Sebagian lagi, khususnya mereka yang tidak memiliki lahan untuk produktif di situ, menggunakan waktu senggang itu untuk memperbaiki alat-alat penangkapan ikan mereka atau mem-

---

21. Alqadrie, 1988/89.
22. Alqadrie, 1988/89.

perbaiki rumah dan sarana lainnya.

Secara normal dan berdasarkan pengalaman mengenai potensi laut dan hasil laut yang diperoleh nelayan pada umumnya, hasil yang mereka peroleh pada Musim Selatan dapat digunakan untuk menutup kebutuhan mereka dalam waktu enam bulan lainnya pada musim dimana mereka tidak bisa menangkap ikan. Akan tetapi perhitungan di atas kertas sering tidak tepat bagi nelayan setempat di kawasan pantai. Kenyataannya hasil yang mereka peroleh di laut pada saat musim penangkapan ikan tidak mampu menutup biaya keperluan hidup mereka sekeluarga sehari-hari dan keperluan lainnya selama Musim Barat. Keadaan kritis ini disebabkan bukan hanya oleh berkurang atau minimalnya hasil penangkapan mereka selama Musim Selatan sebagai akibat langsung dari beroperasinya pukat "harimau" maupun oleh kurang tersedianya lahan produktif bagi mereka untuk memperoleh hasil tambahan, tetapi juga oleh praktek ekonomi politik yang dilaksanakan oleh para tengkulak atau tauke melalui penguasaan jalur pemasaran para nelayan kecil setempat.

Untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan keperluan lainnya selama tidak melaut, mereka terpaksa membelinya secara berhutang dari para tengkulak [23]. Dalam memenuhi kebutuhan ini, nelayan kecil itu tidak memiliki pilihan lain dalam soal harga dan timbangan yang kesemuanya ditentukan oleh penjual. Hutang ini akan mereka lunasi dengan hasil tangkapan mereka di laut pada saat Musim Selatan. Hasil tangkapan nelayan kecil ini cukup lumayan bagi pemenuhan kebutuhan mereka sekeluarga, walaupun kawasan pantai sekitarnya telah dikuras oleh penangkap ikan pukat "harimau"; Ini disebabkan pantai dari dua kecamatan ini merupakan dua dari beberapa kantong perikanan laut yang cukup potensial. Pukat tarik atau pukat gantung mereka jarang kosong oleh ikan pada saat cuaca baik.

Hampir setiap kelompok nelayan memperoleh 1 atau 2 ton ikan dua kali dalam seminggu. Jumlah ini memang banyak untuk keluarga nelayan, tetapi mereka tidak memiliki pilihan lain untuk menjual hasil penangkapan mereka di tempat lain, dan terpaksa harus menjual hasil tangkapan itu kepada pedagang "langganan" mereka dan harus memperhitungkan hasil penjualan dengan jumlah hutang mereka sebelumnya. Pada kesempatan ini mereka me-

---

23. Alqadrie (1975).

nerima dua pukulan lagi, harga dan timbangan. Pukulan jenis ini sering lebih "halus" artinya pukulan ini sering tidak disadari oleh para nelayan. Nelayan yang membawa hasil tangkapannya dilayani dengan baik dan diberi kue dan miniman oleh keluarga si tauke sedangkan si tauke menimbang hasil tangkapannya yang hampir tidak diperlihatkan berat sesungguhnya dari tangkapan tersebut kepada si pemiliknya ditentukan oleh tengkulak tersebut. Hasil akhir adalah nelayan sering memperoleh penghasilan yang minimal bahkan sering memperoleh hasil defisit setelah perhitungan antara jumlah hutang dengan hasil penjualan dilakukan. Hal ini dapat dimengerti, karena dalam dua jenis transaksi, dalam membeli kebutuhan sehari-hari dan menjual hasil laut, nelayan mengalami empat kali pukulan[24]. Hal ini disebabkan mereka tidak memiliki atau menguasasi jalur pemasaran sendiri, jalur mana dikuasi oleh pedagang/tengkulak[25].

Setelah beberapa bulan atau setahun berselang, ketergantungan nelayan kecil terhadap tengkulak tersebut semakin bertambah. Hutang yang tidak terlalu bertumpuk biasanya dinyatakan lunas oleh tengkulak dengan komitmen baru berdasarkan "hutang budi" bahwa nelayan akan meneruskan hubungan dagang dengan tengkulak tersebut. Hutang yang dianggap terlalu besar biasanya nelayan yang bersangkutan secara 'ikhlas' bekerja pada tengkulak sebagai buruh nelayan.

Data ini menunjukkan bagaimana proses terjadinya pemiskinan terhadap nelayan kecil di kawasan pantai Kalbar dan sulitnya mereka mengentaskan kemiskinan mereka sendiri. Usaha mengentaskan kemiskinan di kawasan ini dapat dilakukan dengan menyediakan nelayan kecil itu alat-alat perikanan yang cukup memadai seperti perahu motor dengan tenaga mesin 10 50 PK, pukat tarik yang cukup besar untuk kawasan pantai yang dalam, alat penangkapan ikan lainnya, tempat pendingin untuk menyimpan ikan *(cold storage),* garam untuk pengawet ikan, perlengkapan lainnya untuk melaut, modal selama tidak bekerja di laut, dan lain sebagainya. Pemerintah Daerah dan koperasi atau lembaga keuangan lainnya dapat menjadi pendamping setia dan pelindung nelayan kecil itu dalam mengentaskan kemiskinan mereka.

---

24. Alqadrie (1975)
25. Sosrodihardjo (1968).

(4) Tidak Berfungsinya Koperasi atau Lembaga Keuangan Lainnya

Uraian di atas menunjukkan bahwa timbulnya kemiskinan dan sulitnya mengentaskan kemiskinan masyarakat nelayan pantai di Kalbar bukan disebabkan oleh faktor alam (berlangsungnya Musim Barat sepanjang tahun), kurangnya lahan pertanian, faktor nilai budaya atau hambatan mental psikologis termasuk di dalamnya rendahnya pendidikan, sebagaimana banyak disinyalir oleh penganut aliran kultural dan mental psikologis[26]. Akan tetapi masalah kemiskinan di situ berkaitan pula dengan kebijaksanaan mengenai kemiskinan seperti keterlibatan koperasi atau lembaga keuangan lainnya, kemauan politik untuk berfihak pada orang miskin.

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa tidak ada satu pun koperasi yang dapat ditemukan di daerah pedesaan pantai di dua kecamatan ini, tidak juga Badan Perkreditan Rakyat (BPR) atau lembaga keuangan lainnya. Kehadiran dan berfungsinya koperasi atau lembaga keuangan sangat diperlukan oleh para nelayan kecil dalam rangka melindungi mereka dari proses pemiskinan dan mengentaskan kemiskinan mereka. Mereka percaya bahwa berfungsinya koperasi atau lembaga keuangan secara baik akan dapat melebihi peranan program Inpres Desa Tertinggal (IDT), karena mereka tidak semata diberi 'ikan' tetapi juga mereka diajar bagaimana menguasai jalur pemasaran, dan dilindungi agar ikan yang mereka peroleh tidak 'dimakan kucing'. Maka, peranan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam segi ini juga sangat didambakan oleh mereka.

3.3 Kawasan Perkebunan

Diskusi mengenai kemiskinan di kawasan ini akan menampilkan sebagai studi kasus tiga desa yaitu Desa Temiang Sawi (TS) dan Desa Kayu Ara (KA), Kecamatan Ngabang, Kabupaten Pontianak; dan Desa Nanga Kelampai (NK), Kecamatan Tempunak, Kabupaten Ketapang. Tiga desa itu dikategorikan sebagai desa-desa miskin[27].

Desa TS, yang terdiri dari dua dusun, Temiang Sawi dan Semata, memiliki luas wilayah sekitar 39,5 km2 (3.950 ha) dengan jumlah penduduk ± 2.230 jiwa (446 KK), penyebaran penduduknya mencapai 56,5 jiwa/km2[28]. Sebagian besar penduduknya (400 KK) yang terdapat

---

26. Koentjaraningrat (1969); Kluckholn dan Strodtbeck (1961); Smelser (1964).
27. BPS (1993) : 11-12 dan 37.
28. Tim Peneliti IPB, 1993: V-32.

di Dusun Semata merupakan peserta plasma dan PIR Kelapa Sawit PTP VII, Ngabang.

Mata pencaharian penduduk yang utama adalah bertani dengan lahan antara 1-2 ha. Tanaman perkebunan yang diusahakan di Dusun Temiang Sawi hanya karet dengan luas pemilikan kebun karet antara 1- 2 ha yang mampu disadap ratarata hanya sekitar 1 ha. Selain mengusahakan karet, penduduk di Dusun Semata mengusahakan pula Kelapa Sawit, dengan pemilikan kebun ratarata 2 ha. Tingkat penghasilan penduduk berkisar antara Rp 40.250,00 Rp 450.000,00 dengan rata-rata adalah Rp 130.000,00/KK/bulan (Rp 305.882,00KK/ bulan (Rp 333.647/per kapita/tahun)[29].

Desa KA terdiri dari tiga dusun yaitu Kayu Ara, Mimpim dan Munggu Lumut, dan memiliki luas wilayah + 51 km2 (5.100 ha) dengan jumlah penduduk 1.340 jiwa (249 KK) dan penyebaran penduduk adalah 26,3 jiwa/km2. Mata pencaharian penduduk yang utama adalah bertani dalam bentuk komoditi utama padi dengan luas pemilikan lahan pertanian berkisar antara 1 2 ha, sedangkan luas lahan yang dapat digarap adalah berkisar 0,5 ha. Tanaman perkebunan utama sebagai penghasilan tambahan adalah karet dengan luas berkisar antara 1 2 ha dan luas yang dapat disadap adalah + 1 ha. Tingkat penghasilan penduduk desa ini berkisar antara Rp 18.000,00 Rp 287.000,00 dengan penghasilan ratarata Rp 154.400,00/ KK/per bulan (Rp 363.294,00 per kapita per tahun) dengan rasio gini 0,29984. Pengeluaran berkisar antara Rp 59.850,00 Rp 526.600 dengan rata-rata pengeluaran adalah + Rp 277.900,00/KK/bulan (Rp 653.882,00 per kapita per tahun)[30]. Sama dengan Desa Temiang Sawi, sumber penghasilan utama yang menghasilkan uang tunai bagi penduduk di desa ini adalah karet.

Desa NK terdiri dari 5 dusun, yaitu Dusun Jungkal, Nanga Kelampai, Mambuk, Pengancing dan Tempusuan dengan luas wilayah lebih dari 211 km2 (21.100 ha) dengan jumlah penduduk + 1.815 jiwa (342 KK) dan penyebaran penduduk adalah lebih daei 8,6 jiwa/km2. Mata pencaharian penduduk yang utama adalah bertani dengan komoditas utama padi yang diusahakan dengan sistem pertanian ladang berpindah/sawah tadah hujan, dan tanaman palawija serta sayur-sayuran. Luas pemilikan lahan pertanian berkisar antara 1- 2 ha dengan rata-rata luas lahan yang dapat digarap adalah ± 0,5 ha.

---

29. Tim Peneliti IPB, 1993: V-45.
30. Tim Peneliti IPB, 1993: V-48.

Tanaman perkebunan yang diusahakan sebagai mata pencaharian utama yang menghasilkan uang tunai. Luas perkebunan karet yang diusahakan adalah ± 1 - 2 ha dengan rata-rata yang dapat disadap hanya 1 ha.

Penghasilan penduduk berkisar antara Rp 33.100,00 - Rp 200.000,00 dengan rata-rata penghasilan adalah Rp 85.700,00/KK/bulan (Rp 321.375,00 per kapita per tahun) dengan ratio gini 0,30836. Pengeluaran penduduk untuk keperluan sehari-hari dan lain sebagainya berkisar antara Rp 38.200 Rp 189.400 dengan rata-rata jumlah pengeluaran adalah Rp 111.400,00/KK/bulan (Rp 417.750,00/per kapita/per tahun[31].

Dilihat dari jumlah penghasilan nominal kotor yang diperoleh penduduk ketiga desa tersebut di atas, kelihatannya bahwa kehidupan mereka seharusnya dapat dianggap relatif "sejahtera" dan tentu berada "di atas garis" kemiskinan. Namun setelah dibandingkan penghasilan kotor tersebut dengan besarnya pengeluaran penduduk untuk keperluan hidup sehari-hari atau keperluan lainnya (bukan keperluan mewah) baik rata-rata perbulan maupun rata-rata pertahun, ternyata rata-rata penduduk mengalami defisit atau hutang. Jadi adalah wajar dan dapat dimengerti jika BPS memasukkan tiga desa ini, seperti juga tiga desa di kawasan perikanan laut yang telah diuraikan sebelumnya sebagai desa miskin.

Permasalahan yang dihadapi oleh penduduk dari tiga desa ini mengandung banyak persamaan dengan masalah yang dialami penduduk pada tiga desa perikanan terdahulu yaitu berkaitan dengan ekonomi politik dalam bentuk penguasaan jalur pemasaran oleh kelompok pemilik modal atau pengusaha perkebunan sehingga mereka memiliki posisi monopoli dalam menampung hasil pertanian/perkebunan yang diperoleh penduduk dan menjual barang-barang kebutuhan sehari-hari yang diperlukan oleh penduduk yang di dalamnya sekaligus menentukan harga dan takaran. Bentuk lain dari ekonomi politik yang membelenggu petani kecil ini adalah sistem perdagangan yang dilakukan secara tertutup yang berlangsung dari rumah ke rumah, khususnya dalam kaitannya dengan pemasaran karet.

Pedagang perantara yang beroperasi secara periodik di desa-desa itu mendatangi para petani di rumah mereka masing-masing untuk membeli hasil karet mereka sembari menentukan harga

---

31. Tim Penelitian IPB, 1993: V-56.

pembeliannya yang berlaku di "pasaran". Para petani karet tidak mengetahui sama sekali harga pembelian karet sebenarnya, karena pasaran terbuka tidak terdapat di desa-desa itu. Lagi pula, keluguan petani, kurangnya informasi dan kecepatan berlangsungnya transaksi secara tunai, tampaknya telah membuat petani karet menjadi 'puas' dengan kondisi perdagangan tertutup semacam itu. Inilah yang menyebabkan mereka menerima harga yang ditentukan secara sefihak oleh pedagang perantara. Sebagai contoh, harga karet dalam bentuk slab giling dihargai oleh tengkulak Rp 600,00/kg untuk desa TS dan desa KA, dan Rp 650.000,00/kg untuk desa NK. Padahal di pasar resmi harga beli karet untuk jenis yang sama di kota kecamatan berkisar antara Rp 800,00 900,00/kg.

Jarak dari desa TS, KA dan desa NK ke kota kecamatan masing-masing berkisar + 9 km, 21 km dan 23 km. Jarak seperti itu memang cukup jauh bagi petani hanya untuk menjual hasil karet mereka setiap hari. Andaikata ada koperasi yang dapat menampung karet dari petani secara tunai sama dengan harga yang dibayar oleh pedagang perantara, dan menjualnya ke kota kecamatan, tentu transaksi itu akan menguntungkan baik bagi petani maupun bagi masyarakat desa secara keseluruhan. Dengan keuntungan tersebut, koperasi seharusnya dapat pula menyediakan barang-barang kebutuhan sehari-hari bagi masyarakat petani dengan harga yang jauh lebih rendah daripada harga yang ditetapkan oleh tengkulak.

Namun, kenyataanya koperasi tidak dapat menjalankan fungsinya seperti itu. Beberapa tahun yang lalu sebuah koperasi di salah satu dari tiga desa tersebut menampung hasil pertanian dan karet dari petani dengan harga yang relatif sama dengan harga yang ditetapkan oleh tengkulak, untuk jangka waktu cukup lama. Ini sangat memberatkan petani kecil. Sekarang semua petani karet menjual hasil-hasil mereka kepada tengkulak dengan pembayaran relatif lancar.

Sebenarnya penghasilan petani kelapa sawit di dusun Semata, desa TS, lebih meningkat, karena mereka memiliki perkerjaan rangkap, sebagai peserta plasma dari PIR Kelapa Sawit PTP VII, Ngabang, dan sebagai petani yang menanam padi dan palawija serta menyadap karet. Ini terbukti secara formal penghasilan mereka relatif lebih besar dibanding dengan pengeluaran mereka, seandainya mereka menjual kelapa sawit itu kepada perusahaan perkebunan. Namun, mereka pun mengalami masalah yang sama dalam segi pemasaran. Tanpa sepengetahuan para petani peserta plasma, oknum petugas

telah bertindak sebagai perantara (calo) dari perusahaan perkebunan dalam menampung hasil kelapa sawit itu dengan harga sekitar 25% lebih murah daripada harga pasaran yang ditentukan sebelumnya.

Setelah masuknya PTP VI di Kecamatan Ngabang, banyak lahan petani yang produktif dan subur bagi tanaman karet, kopi dan padi, terpaksa tergusur bagi kepentingan lahan perkebunan. Dari sejumlah besar lahan itu, 2 ha di antaranya masing-masing untuk petani peserta plasma yang berjumlah sekitar 400 KK dari desa TS. Sebagian besar penduduk bukan peserta plasma maupun peserta plasma menyatakan bahwa penghasilan mereka terima sebelum kehadiran PTP VI dan sebelum mereka menjadi peserta plasma.

Inilah beberapa fakta empiris yang menunjukkan beberapa faktor penyebab timbulnya kemiskinan dan sulitnya mengentaskan kemiskinan di kawasan perkebunan/pertanian di Kalbar. Kemiskinan yang dialami oleh penduduk di kawasan ini bukan karena ketidaksuburan lahan atau efektivitas dalam pengisian waktu kerja dan waktu luang tetapi justru karena faktor struktural dalam segi pemasaran.

3.4. Kawasan Kehutanan

Desa-desa yang terwakilkan dalam tulisan ini adalah Desa Setia Budi (SB), Kecamatan Bengkayang, Kabupaten Sambas; Desa Sekonau (S), Kecamatan Sekadau Hulu dan Desa Pantok (P), Kecamatan Nanga Taman, Kabupaten Sanggau; Desa Nanga Man (NM), Kecamatan Nangah Pinoh, dan Desa Nanga Nyuruh (NN), Kecamatan Ella Hilir, Kabupaten Sintang.

Data yang lebih terperinci mengenai desa-desa tersebut dicampilkan dalam bentuk tabel berikut ini.

Walaupun pertanian pada ladang merupakan pekerjaan pokok penduduk di desa-desa tersebut di atas, namun produksi pertanian padi ladang mencapai sekitar 400 gantang atau 640 kg/hektar/tahun. Hasil ini digunakan seluruhnya untuk konsumsi. Hampir setiap tahun penduduk desa di lima kecamatan tersebut membeli beras, karena produksi padi sering tidak mencukupi kebutuhan. Rata-rata produksi padi setiap rumah tangga adalah 400 kg per tahun, sedangkan kebutuhan beras setiap rumahtangga (RT) adalah 900 kg beras[32].

---

32. Kebutuhan penduduk sebesar 900 kg beras/tahun/rumah tangga atau 257,14 kg/orang/tahun (rumah tangga = rata-rata 3,5 4 orang) termasuk ke dalam kebutuhan minimal dan berada di bawah garis kemiskinan. Sayogyo (1978) menetapkan kebutuhan 360 kg beras/orang/tahun sebagai salah satu indikator garis kemiskinan.

Tabel 3
Jumlah Luas, Jumlah Dusun, Struktur Penduduk, Tingkat Penghasilan Di 5 Desa

Nama Desa Kecamatan	Luas Dusun	Jlh. Dusun	Struktur Pend. Jlh..	KK.	DR	KPT	Mata Pencaharian	Penghasilan (Rp/perkapita/tahun)
1. Setia Budi Bengkayang	29,01 604,50	5	1.482	290	126,6	51	P. Tani Lp.+Jg.+Ubi T. Karet lk.+Hsl.Htn	1.668,40/
2. Sekonau Sekadau Hl.	85,90 869,70	7	1.143	211	55,3	13	S. Buah-buahan: rambutan, durian	174.921,60/
3. Pantok Ng. Taman	43,30 944,90	9	1.904	292	47,9	44	jambu, mangga	313.962,00/
4. Nanga Man Ng. Pinoh	130,005 2438,20		1.990	416	td.	15		419.077,60/
5. Ng. Nyuruh Ella Hil.	142,50 1139,80 km2	7	1.015	234	181,9	7		216.225,60/

Sumber: Catatan Kantor Kepala Desa dan Monografi Kecamatan (1992); Tim Penelti IPB (1993) setelah diolah kembali.

Keterangan:

td. = tidak ada data
KK = Kepala Keluarga
DR = Dependency Ratio
Tani Lp = Pertanian (padi) ladang berpindah
Jg. = Jagung
Karet lk. = petani/penyadap karet lokal
Hsl.Htn. = Pengumpul hasil hutan (damar, getah jelutung, rotan, kayu/papan/balok, teng kawang, cendawan, dan sebagainya.

P = Pekerjaan pokok
T = Pekerjaan tambahan
S = Pekerjaan sambilan

Jadi setiap rumahtangga (RT) harus menambah kebutuhan beras sekitar 450 500 kg/tahun atau + 37,5 42 kg beras/bulan.

Untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, penduduk desa di kecamatan tersebut mengusahakan jagung dan ubi (ketela pohon) dalam porsi yang tidak terlalu besar sebagai pekerjaan tambahan. Ini pun biasanya hanya dapat menutup kekurangan kebutuhan sehari-harinya secara paspasan. Hasil pekerjaan sambilan biasanya dapat sekedar menutup kekurangan yang tidak dapat ditutup melalui hasil pekerjaan pokok. Pekerjaan tambahan. Sesuai namanya, menempati posisi strategis bagi kehidupan ekonomi penduduk di lima kecamatan itu, karena hasil yang diperoleh dari pekerjaan ini, menyadap karet, mengumpulkan hasil hutan baik untuk keperluan sendiri maupun untuk sekedar dijual, dapat menambah penghasilan mereka yang cukup berarti.

Optimisme ini timbul dari berbagai fihak dan secara teoritis memang demikian halnya, karena kawasan ini, pada umumnya daerah pedalaman Kalbar, memiliki kekayaan alam yang cukup besar, khususnya hutan.

Namun kenyataan sekarang, ini penduduk pedesaan di pedalaman Kalbar, khususnya penduduk di 5 kecamatan yang dibicarakan di atas, tampaknya tidak dapat dengan mudah memenuhi kebutuhan 350 kg beras/orang/tahun,[33] beserta 9 bahan pokok yang menjadi indikator pokok bagi penduduk[34] agar mereka tidak disebut sebagai berada di bawah garis kemiskinan. Ini belum terhitung bila mereka diharuskan memenuhi indikator lain untuk dikategorikan sebagai penduduk yang berada di atas garis kemiskinan (lihat indikator pada catatan kaki no. 33).

Kesenjangan antara apa yang seharusnya diperoleh penduduk di sekitar kawasan hutan maupun apa yang dipandang berdasarkan teori ekonomi sebagai sumber kesejahteraan mereka dari tersedianya sumberdaya alam di satu pihak dengan realitas yang dihadapi masyarakat yang bersangkutan, yaitu kemiskinan, di lain fihak, memang nyata. Kondisi masyarakat setempat yang berada di bawah

---

Indikator lain seperti kebutuhan 9 bahan pokok, kebutuhan bukan makanan seperti kesehatan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kecukupan memenuhi 2100 kalori/kapita/hari (Alqodrie, 1993; Santoso, 1992) seharusnya diberlakukan pula dalam menentukan tingkat kemiskinan penduduk pada 5 desa di 5 kecamatan tersebut di atas.

33. Lihat Sayogyo (1978)
34. Alqadrie (1993)

garis kemiskinan ini disebabkan oleh dua faktor utama yaitu sistem pemasaran yang membelenggu mereka sebagaimana dialami oleh penduduk di kawasan perikanan dan kawasan perkebunan termasuk sistem pemasaran tertutup, dan masyarakat setempat tidak lagi memiliki akses terhadap hutan yang selama ini menjadi aset utama mereka tanpa izin dari perusahaan HPH karena dapat dituduh sebagai pelanggaran hukum atau pencurian[35].

Sejak tahun 1967 ketika perusahaan pemegang hak pengusahaan hutan (perusahaan HPH) masuk ke daerah Kalbar, sampai sekarang ada 75 unit perusahaan penebangan kayu dari 60 buah perusahaan HPH yang beroperasi di daerah Kalbar (Alqadrie, 1992/93:7783). Dengan demikian, sampai dengan tahun 1988 luas areal hutan yang "dimiliki" oleh perusahaan HPH adalah 74,32% dari seluruh luas kawasan hutan dan 46,6% dari seluruh luas daerah Kalbar![36]. Dari jumlah 75 unit perusahaan HPH tersebut 17 unit di antaranya beroperasi di 5 kecamatan tersebut di atas. Penduduk tidak lagi leluasa masuk ke dalam hutan untuk memungut hasilnya bagi kebutuhan mereka sehari-hari, tanpa ijin dari perusahaan HPH, tindakan penduduk tersebut dianggap sebagai pelanggaran atau pencurian. Penebangan liar terhadap hutan yang sangat gencar sekarang ini disinyalir dilakukan oleh penduduk setempat adalah kurang tepat, karena tindakan itu justru digerakkan dan dimodali oleh oknum petugas dinas terkait, oknum petugas keamanan dan oknum pemilik/petugas perusahaan HPH sendiri, karena hasil penebangan liar itu ditampung oleh perusahaan HPH tertentu.

Perusahaan HPH tersebut mengandung dampak positif dan negatif bagi kehidupan negara dan rakyat Indonesia. Dampak positif perusahaan itu terwujud dalam bentuk kemampuannya merealisir dua tujuan utama yaitu peningkatan kemampuan keuangan negara dan daerah maupun peningkatan kesejahteraan rakyat/penduduk setempat. Dampak positif lainnya adalah dalam bentuk penyediaan lapangan kerja khususnya bagi tenaga kerja dari luar daerah terutama untuk golongan menengah ke atas, terbukanya kawasan terpencil menjadi pemukiman baru dan kotakota kecil satelit yang dapat me-

---

35. Penebangan hutan belakangan tanpa izin belakangan ini meningkat dan diduga dilakukan oleh penduduk lokal yang didorong dan dibiayai oleh pejabat, aparat militer, bahkan pejabat urusan konsesi sendiri. Penebangan seperti ini 'diakomodasikan' oleh konsesi-konsesi tertentu. Lihat *Akcaya*, 19;21 Juni 1992:1;22 Juli:1; *Akcaya*, 3 November 1993:2; 8 November 1993:2.
36. Bappeda dan Kantor Statistik Prop. Kalbar, 1988; Alqadrie

nampung kegiatan ekonomi bagi kepentingan pemilik perusahaan HPH, alih teknologi, cara kerja baru yang lebih efisien, dan sebagainya.

Akan tetapi dampak negatif yang ditimbulkan oleh perusahaan HPH tampaknya lebih dirasakan oleh penduduk setempat dibanding dengan dampak positif yang mereka terima. Sebelum perusahaan HPH masuk ke kawasan pedalaman Kalbar, hutan bagi penduduk setempat merupakan "lahan" kehidupan yang subur yang dapat memenuhi kebutuhan kultural, religius, sosial, psikologis maupun ekonomi mereka. Berhubung terbatasnya tempat, maka penulis hanya akan menguraikan dampak negatif tersebut terhadap kehidupan ekonomi penduduk di kawasan hutan dari lima desa di 5 kecamatan terpilih[37].

Berkurangnya hutan secara drastis sejak 1967 tampaknya mengancam kehidupan satwa di dalamnya termasuk burung Enggan yang dipercaya oleh sebagian besar masyarakat Dayak pedalaman Kalbar sebagai perwujudan dari Tuhan mereka. Adalah sulit dimengerti terhadap tuduhan yang dilancarkan bahwa penduduk pedalaman Kalbar perusak hutan terbesar, sementara hutan merupakan "dunia" mereka dan mereka tidak dapat dipisahkan dari hutan. Namun adalah lebih sulit lagi secara moral dan rasional untuk dipahami apa yang akan terjadi dari pada kehidupan penduduk pedalaman jika hutan di pedalaman hancur. Mereka akan kehilangan segala-galanya termasuk kehidupan budaya dan ekonomi mereka.

Berkurangnya penghasilan penduduk setempat dapat dilihat dari perbandingan antara penghasilan mereka rata-rata per bulan sebelum dan sesudah beroperasinya perusahaan HPH[38]. Penghasilan tahun 1963/65 berjumlah Rp 42.655,00 (US. $. 102,79) yang berasal dari subsektor pertanian Rp 11.375,00 ($.27,41) atau 26,6%, kehutan-

---

37. Untuk mengetahui dampak negatif perusahaan HPH terhadap kehidupan sosial ekonomi, kepercayaan dan budaya lebih jelas, lihat Alqadrie, 1991b:114; 1992/93; 1993; 1994b.

38. Penghasilan penduduk di kawasan ini baik tahun 1963/65 maupun 1990/92 yang digunakan dalam perhitungan ini adalah penghasilan rata-rata kotor maksimal per bulan yang diperoleh dengan memperhitungkan secara rata-rata penghasilan penduduk yang bermukim di kawasan hutan/di pedalaman di 5 desa pada 5 kecamatan dari 3 propinsi yang disebut di atas merupakan hasil dari penelitian Tim Peneliti IPB (1993) dan penduduk yang bermukim di 8 desa pada 7 kecamatan dari 3 kabupaten yang menjadi lokasi penelitian Syarif I. Alqadrie (1992/93). Cara ini diperkirakan akan dapat memperoleh penghasilan rata-rata maksimal penduduk secara obyektif yang mereka peroleh dari semua sumber penghasilan yang ada, khususnya dari tiga subsektor mata pencaharian: perhatian ladang, perkebunan, dan kehutanan (lihat tabel 3.).

an Rp 17.062,00 ($.41,42) (40%), dan perkebunan Rp 14.218,00 ($. 34, 26) (33,33%). Jumlah ini lebih rendah dalam nilai rupiah sebesar Rp 42. 095,00, tetapi lebih tinggi dalam nilai instrinsik atau dollar sebesar $. 56,08, jika dibandingkan dengan penghasilan tahun 1990/92 yang berjumlah Rp 88.750,00 (US. $. 46,71) yang terdiri dari subsektor perladangan Rp 35.500,00 ($. 18,68) atau 40%, kehutanan Rp 17.750,00 ($. 9,35) (20%), dan perkebunan Rp 35.500 ($.18,68) (40%).

Berkurangnya secara instrinsik penghasilan penduduk setempat pada tahun 1990/92 dibanding dengan penghasilan 1963/65 tidak semata disebabkan oleh inflasi tetapi bahkan oleh merosotnya penghasilan dalam subsektor kehutanan (20% dari kontribusi yang diberikannya) sebagai akibat dari berkurangnya areal hutan dan dari larangan bagi penduduk setempat untuk mengumpulkan hasil hutan. Kontribusi eksploitasi hutan tidak saja relatif kecil bagi kesejahteraan rakyat setempat tetapi manfaat ekonomis yang dinikmati negara juga kecil yaitu hanya berkisar 17- 22% yang masuk ke kas negara[39]. Kekurangan kontribusi subsektor ini terhadap penghasilan penduduk setempat terpaksa ditutup dari dua subsektor lainnya, pertanian ladang dan perkebunan karet lokal. Namun ini juga mengalami kesulitan karena terbatasnya areal lahan dan kawasan hutan.

Bilamana hutan tidak diekploitasi oleh perusahaan HPH maka rata-rata penghasilan penduduk setempat sebulan berjumlah Rp 133. 125,00 (US.$.70,07): kontribusi dari subsektor perladangan Rp 35. 500,00 ($. 18.68) atau 26,67%; kehutanan Rp 53.250,00 ($.28,03) (40%); dan perladangan Rp 44.375,00 ($.23,36) (33,33%). Ini menunjukkan bahwa penghasilan penduduk setempat berkurang sebesar Rp 44.375,00 ($.23,36) dibanding dengan penghasilan real 1990/92. Untuk menutup kekurangan ini sebagian besar penduduk setempat bekerja pada perusahaan HPH dengan upah rata-rata sebulan Rp 60. 000,00 (US.$.30,77). Penghasilan ini hanya Rp 15.625,00 ($.8,01) lebih tinggi daripada penghasilan di sektor pertanian sebesar Rp 44. 375,00 yang hilang akibat berkurangnya areal hutan. Namun, mereka harus membayar mahal dengan menjadi buruh "kasar" di bawah kondisi kerja yang buruk, menjadi tergantung pada "belas kasihan" perusahaan, dan dengan hancurnya sistem pertanian lokal berdasarkan pola hubungan kerja yang menganut prinsip kekeluargaan dan hubungan dengan lahan.

---

39. Kompas, 9 Juni 1993:8.

IV. Kesimpulan

Kemiskinan penduduk di tiga kawasan yang telah diuraikan di atas dapat diinterpretasikan secara berbeda. Para penganut teori yang berakar pada Paradigma Fungsionalisme dan Paradigma Budaya, Mental Psikologis tentulah berpendapat bahwa berkurangnya penghasilan dan timbulnya kemiskinan di daerah Kalbar, khususnya di tiga kawasan tersebut, merupakan akibat dari "kebodohan"; "rendahnya" pendidikan; "rendahnya" tingkat inovasi dan adopsi; "tidak" dimilikinya keahlian, keuletan, etos kerja, dan motivasi; "tradisionalisme"; fatalisme"; "cepat puas"; "tidak berani" menanggung resiko, dan sebagainya. Kesimpulan yang mengandung bias kultural ini diperkuat oleh data formal birokratis yang menunjukkan bahwa penduduk Kalbar, khususnya penduduk pedalaman, "tidak perlu" menjadi miskin, karena Kalbar kaya akan sumber alam dan perubahan struktur ekonomi di daerah ini telah berjalan secara meyakinkan seperti itu telah digambarkan pada bab-bab sebelumnya.

Pemahaman seperti ini mendorong pemecahan masalah yang berkisar pada "kesalahan" si miskin yang "tidak mau" atau "tidak ingin" menjadi kaya. Ini, menurut penganut aliran Kultural, tentu memerlukan usaha menghilangkan "tradisionalisme", "fatalisme", karakter "cepat puas", "ketidakberanian mengambil resiko", dan sebagainya[40]. Konsekuensinya, pemecahan semacam ini memerlukan usaha penataran, latihan, ceramah, penyuluhan, "indoktrinasi", Inpres Desa Tertinggal (IDT), dan sejenisnya, yang memerlukan dana luar negeri yang tidak kecil. Pemecahan semacam ini memang penting, tetapi ia kurang menyentuh masalah yang paling mendasar. Proyek IDT ini merupakan alternatif, tetapi ia lebih terkonsentrasi pada pemberian 'ikan' atau 'pancing' tetapi tidak mengajár bagaimana memancing yang baik maupun tidak mempersiapkan sungai/danau agar dapat dipancing serta menjaga agar sungai/danau itu tidak digusur/diambil alih. Dengan demikian berkurangnya penghasilan penduduk dan timbulnya kesenjangan sosial yang terus melebar yang menciptakan kemiskinan absolut maupun kemiskinan relatif sering lebih berkaitan dengan kebijaksanaan yang ditempatkan dari atas, sistem ekonomi yang membelenggu dan eksploitatif. Tidak adanya akses terhadap sumber ekonomi sebagai akibat dari kurangnya kontrol daerah terhadap aset di daerah, kebijaksanaan pembangunan

---

40. Lihat kritik Alqadrie (1991 a:2024) terhadap paradigma ini.

yang terlalu sentralistik, pelaksanaan atau implementasi kebijaksanaan dan pengawasan yang tidak melindungi atau berfihak pada si miskin/kelompok lemah.

KEPUSTAKAAN

Akcaya (1992) 19; 21 Juni : 1.

(1992) 22 Juli : 1.

(1992), "Jeruk Kalbar dan Prospeknya", 14 Maret.

(1993), "HPH Tak Menjawab Kemiskinan", 3 November.

(1993) "Sumber Daya Manusia Kaum Miskin Perlu Ditingkatkan", 8 November.

Alqadrie, Syarif (1975), *Nelayan di Kawasan Pantai Kecamatan Telok Pakedai dan Kecamatan Sungai Kakap, Kabupaten Pontianak: Kehidupan Sosial Ekonomi dan Tangan yang Mereka Hadapi.* Pontianak: Balai Penelitian Univeristan Tanjungpura.

(1988/89) *Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Kecamatan Telok Pakedai dan Sungai Kakap, Kabupaten Pontianak,* Pontianak: Lembaga Penelitian Untan.

(1990) *Ethnicity and Social Change in Dayaknese Society of West Kalimantan, Indonesia,* Disertasi Ph.D. Lexington, Kentucky: University of Kentucky.

(1991a) "Fungsi Kemiskinan Dalam Analisis Fungsional". (2024). Dalam *Suara Almamater.* No.:10, Januari (Publikasi Ilmiah Universitas Tanjungpura).

(1992) "Mesianisme dalam Masyarakat Dayak di Kalimantan Barat: Keterkaitan Unsur Budaya dengan Realitas Kehidupan Sosial Ekonomi Mereka". Dalam Aktualisasi dan Transformasi Kehidupan Dayak Guna Menyongsong Pembangunan Jangka Panjang II. Prosiding Seminar Nasional Kebudayaan Dayak dan Ekspo Budaya Dayak 1992 diselenggarakan di Pontianak Kalbar 2628/111992, Pontianak: LP3ES Institute of Dayakology Research & Development; LPPSKonferensi Waligereja Indonesia.

(1992/1993) *Dampak Perusahaan Pemegang HPH Terhadap Kehidupan Sosial, Ekonomi dan Budaya Penduduk Setempat di Pedalaman Kalimantan Barat,* Jakarta Pontianak: DP3M,

Dirjen Dikti, Dept. Dikbud. Lembaga Penelitian UNTAN.

(1993) *Kemiskinan dan Paradigma Ilmu Sosial: Reorientasi Kebijaksanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan Barat dalam Upaya Mengentaskan Kemiskinan.* Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FISIPOL UNTAN pada tanggal 19 September. (Belum diterbitkan. Pontianak: Humas UNTAN)

(1994a) "Bila yang Datang Bukan Petani" dalam **Akcaya**. 9 Januari.

(1994b) *Kemiskinan dan Paradigma Ilmu Sosial: Reorientasi Kebijaksanaan Pembangunan dalam Upaya Mengentaskan Kemiskinan,* Bahan Seminar INFID. Pontianak: UNTAN.

BAPPEDA Prop. Dati I Kalbar dan Kantor Statistik Kalbar (1990) Kalimantan Barat Dalam Angka, Pontianak: BAPPEDA Prop. Dati I Kalbar.

Biro Pusat Statistik, (1990) Jumlah Desa, Luas Wilayah dan Prosentasi Desa dan Penduduk Miskin di Indonesia, Jakarta: BPS.

Dinas Kehutanan Dati I Prop. Kalbar (1992) Laporan Tahunan Tentang Jumlah Perusahaan Pemegang Hak Pengusahaan Hutan, Perkiraan Jumlah Area Hutan yang dipergunakan di Wilayah Pemangkuan Hutan Kalbar, dan Perkiraan Jenis Hasil Hutan yang Diproduksi Selama Periode 1980 1990, Pontianak: Pemda Tingkat I Propinsi Kalbar.

Dinas Perikanan Dati I Prop. Kalbar (1992) Laporan Tahunan Mengenai Hasil dan Jenis yang diperoleh dari Perikanan Laut dan Perikanan Darat di Daerah Propinsi Tingkat I Kalbar Dalam periode 1985 1990, Pontianak: Pemda Tingkat I Propinsi Kalbar.

Dinas Peternakan Dati I Propinsi Kalbar (1992), Laporan Tahunan Tentang Hasil dan Jenis Ternak yang diternakan/dihasilkan dalam Peternakan Rakyat di Daerah Kalbar Dalam Periode 1980 1990, Pontianak: Pemda Tingkat I Propinsi Kalbar.

Hasan, Alamsyah (1988) Studi Pendahuluan Mengenai Perkebunan Coklat PT. Mahkota Indah di Kecamatan Bengka yang, Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat. Hasil Studi Kelayakan (tidak diterbitkan), Pontianak: Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura.

Jafar, Said. (1990), "Pontianak, Kota Internasional, dan Menginternasionalkan Kota Pontianak". Makalah Seminar Tata Ruang Kota Pontianak Menjelang Tahun 2000an. Diselenggarakan atas Kerjasama Harian Akcaya dengan Pemda Tingkat I Prop. Kalbar di Pontianak, 4 Desember .

Kantor Statistik Propinsi Kalbar, (1962; 1969; 1972; 1982, 1983; 1986) Laporan Tahunan Tentang Jumlah dan Komposisi Kependudukan di Daerah Propinsi Kalimantan Barat Untuk Tahun 1961, '68, '71, '81, 85, Pontianak: Humas Kantor Statistik Prop. Kalbar (tidak diterbitkan).

Kepala Desa Setia Budi, Kec. Bengkayang; Sekonau, Kec. Sekadau Hulu; Pantok, Kec. Nanga Taman; Nanga Man, KEc. nanga Pinoh; Ng. Nyuru, Kec. Ella Hilir. (1992), Monografi Desa dan Catatan Kepala Desa. Tidak diterbitkan. Setia Budi, Sekonau, Pantok, Ng. Man, Ng. Nyuru: Kantor Kepala Desa masingmasing.

Kluckhahn Florence dan Strodtbeck, (1961), *Variation in Value Orientation,* New York: Row Peterson & Co.

Koentjaraningrat, (1969), *Rintangan-Rintangan Mental Dalam Pembangunan ekonomi.* Jakarta: Bhratara.

Kompas, (1993) "Kecil, Kontribusi Eksploitasi Hutan Terhadap Kesejahteraan", 9 Juni.

Mudiyono, (1992), *Dampak Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Sosial Budaya peladang Berpindah Suku Daya di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat.* Pontianak : Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura DP3M, Dirjen Dikti, Dept. Dikbud.

Pemda Tingkat I propinsi Kalbar (1978), Rencana Pembangunan 1 Lima Tahun Daerah III s/d IV. Pontianak: BAPPEDA Tingkat I Prop. Kalbar.

(1992b), Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi Kalimantan Barat. Pontianak: BAPPEDA Tingkat I Prop. Kalbar.

(1992b), Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi Kalimantan Barat. Ringkasan Eksekutif. Pontianak: BAPPEDA Tingkat I Prop. Kalbar.

Santoso, Kabul (1992), *Kemiskinan: Reorientasi Strategi dan Pengendaliannya.* Bahan Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Jember pada tanggal 5 Agustus. Tidak diterbitkan, Jember: Universitas Jember.

Sayogyo, (1978), Kemiskinan dan Indikator Kemiskinan dalam Santoso, K. (1992).

Smelser, Ke. 1964. "Toward Theory of Modernization." (268284). Dalam Amitai Etzioni dan Eva Atzioni (eds.). *Social Change.* New York: Basic Book.

Sosrodihardjo, Soedjito (1968), *Perubahan Sosial Masyarakat di Djawa*, Djokdjakarta: Yayasan Penerbitan Gadjah Mada.

Tiwut, Tjilik (1979), *Kalimantan Membangun,* Bandjarmasin: Kantor Perwakilan Departemen Penerangan Propinsi Kalsel.

Taufhiek, Muchalli (1993), Pidato Pembukaan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Kalbar Dalam Rangka Pembukaan Seminar Persatuan Budaya Nusantara, dan Pengukuhan Pengurus Gabungan Penulis dan Sasterawan seKalimantan, diselenggarakan atas kerjasama GAPESKA dan UNTAN di Pontianak, 22/121993 (tidak diterbitkan)

Tim Peneliti Lembaga Penelitian IPB dan BAPPEDA Kalbar (1993), *Studi Penyusunan Rencana Pengembangan Kecamatan Miskin Pada Kabupaten di Propinsi Kalimantan Barat,* Pontianak: LP IPB dan BAPPEDA Kalbar.

Wibisono, Christianto (1994) "Kadin: Saudagar Merangkap Syahbandar". Dalam *Kompas,* 15 Januari.

7. DALAM PERSAINGAN HUKUM ADAT DAN HUKUM NEGARA: PELUANG DAN HAMBATAN PEREMPUAN BATAK TOBA DALAM MENGUPAYAKAN HAK-HAK ATAS TANAH

*Indira Juditka Simbolon**

I. Pengantar

Sudah banyak tulisan yang membahas persoalan-persoalan yang timbul akibat diperkenalkannya apa yang disebut dengan perangkat hukum moderen pada masyarakat tradisional. Di Asia dan Afrika perangkat hukum moderen ini diperkenalkan pada masa sebelum kemerdekaan oleh para penjajah yang pada umumnya datang dari Eropa. Penjajahan itu sendiri menyiratkan eksploitasi pemerintah terhadap penduduk asli untuk kepentingan penjajah, baik dengan menggunakan (menyalahgunakan) hukum-hukum adat setempat dan atau dengan memperkenalkan sistem hukum Barat[1]. Kemerdekaan negara tidak dengan sendirinya menghapuskan keadaan yang ambivalen tersebut meskipun secara sungguh-sungguh undang-undang dasar di banyak negara menyatakan tekadnya untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang melindungi dan mensejahterakan seluruh rakyat[2] khusus dalam hal pertanahan di negara-negara berkembang banyak pengamat pada akhirnya berkesimpulan bahwa acap kedudukan masyarakat adat dan hukum adat sangat lemah jika berhadapan dengan hukum pertanahan nasional yang

---

* Penulis sedang menyelesaikan PhD-nya di Universitas Wageningen, Belanda dengan topik desertasi yang sama.

1. Lihat misalnya, Forman, Bas de Gaay dan Mihyo, Pascal (1991), *A. False Start: Law and Development in the Context of a Colonial Legacy,* kertas Kerja ISS Seri No. 112, Instittute of Social Studies, The Haque.
2. Lihat Fortman, Bas de Gaay (1990), "The Dialectics of Western Law in a Non Western World", dalam: J. Berting et.al. (eds), *Human Rights in a Pluralist World Individuals and Collectivities,* Meckler, West Port.

bersifat universal[3].

Dalam konteks persaingan hukum adat versus hukum nasional tersebut, masalah hak-hak perempuan atas tanah menjadi sangat problematik. Pertama, hak-hak perempuan atas tanah seringkali dibatasi oleh dominasi pemikiran yang didasarkan atas perbedaan perempuan dan laki-laki. Contoh konkret terdapat dalam masyarakat petani di berbagai tempat di India: betapa kaum perempuan sangat dibatasi aksesnya terhadap tanah semata karena keperempuannya[4]. Kedua, terlepas dari prinsip persamaan dan kesetaraan yang dianut banyak negara, seringkali peraturan-peraturan negara tentang pertanahan yang diperkenalkan pada masyarakat adat mengabaikan keberadaan hak-hak perempuan atas tanah yang sesungguhnya sudah dikenal oleh hukum adat. Di Kenya usaha-usaha pendaftaran tanah telah menimbulkan dampak yang negatif terhadap kelangsungan hak-hak perempuan atas tanah dalam masyarakat tradisional. Pemberian konsesi besar-besaran atas wilayah-wilayah hutan kepada pengusaha perkayuan dan industri di India sejak masa penjajahan telah secara semena-mena mengabaikan hak-hak perempuan untuk memungut hasil hutan yang telah mereka nikmati secara turun temurun[5].

Di Indonesia sendiri persoalan kedudukan hukum adat secara umum dan hukum adat tanah secara khusus dalam sistem hukum nasional telah lama menjadi bahan perdebatan. Pluralisme hukum yang sudah terjadi pada masa penjajahan bangsa-bangsa Barat tidak begitu saja hapus setelah Rakyat Indonesia memproklamirkan kemerdekaannya, membentuk negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Itulah sebabnya perdebatan panjang dan sengit terjadi dalam rapat-rapat berbagai rangkaian Komisi Agraria yang dibentuk pada awal kemerdekaan. Perbedaan pendapat berkisar pada pilihan tentang sistem hukum pertanahan yang paling tepat untuk Rakyat Indonesia

---

3. Lihat misalnya S.K. Adeyoju (1976), "Land Use and Tenure in the Tropics: Where Conventional Approach Do Not Apply", *Unasylva* 28:2621; Hitchoock, M. (1980) "Tradition, Land Reform and Social Justice in Center Botswana", *Journal of African Law*, 24:134.1.
4. Agarwal, Bina (1988) "Who Sows? Who Reaps? women and Land Rights in India", dalam *The Journal of Peasant Studies,* Vol. 15, No. 104.
5. Lihat Coldham, Simon (1978), "The Effect of Title upon Customary Land Rights in Kenya" dalam *of African Law,* 22:91-111; Shiva, Vandana (1990), "Women in the Forests" dalam *Staying Alive: Women, Ecology and Survival in India,* Kali for Wormen, India, Bab 4, hal. 55-59.

yang sangat pluralis itu[6]. Berdasarkan prinsip persamaan kedudukan dalam hukum yang dianut oleh pasal 27 UUD 1945 akhirnya ditegaskan faham kesatuan hukum dalam pembentukan UUPA No. 5/1960 yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum kepada semua warga negara Indonesia yang pluralis tersebut[7].

Pengakuan akan kedudukan hukum adat dalam UUPA ternyata sangat kompleks: ia berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara[8]. Kompleksitas dalam UUPA tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa terdapat peraturan-peraturan hukum adat yang sangat beragam di seluruh Indonesia. UUPA yang secara normatif mengklaim bahwa "....bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat" (pasal 2 ayat 1) - tidak dapat mengesampingkan kenyataan bahwa hukum nasional diberlakukan dalam berbagai masyarakat (adat) yang tidak "hampa norma"[9]. Pertanyaan yang timbul adalah apakah pada tingkat lokal kompleksitas hukum tersebut menjadi hambatan atau peluang bagi masyarakat adat? Siapakah yang paling diuntungkan dalam situasi yang kompleks tersebut? Bagaimanakah setiap aktor sosial bersikap terhadap kompleksitas hukum tersebut?

Tulisan ini hendak mengupas secara khusus bagaimana perempuan yang hidup dalam masyarakat adat yang patriarkal diperha-

---

6. Lihat Harsono, Budi (1978), *UPPA. Sejarah, Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya;* Mac Andrews, Collin (1986) *Land Policy in Indonesia - A Study of Lands Issues in the New Order Periode,* Bab Pengantar.
7. Untuk menjamin kepastian hukum, pasal 19 UUPA No. 5/1960, menetapkan bahwa hak-hak atas tanah yang ada harus didaftarkan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
8. UUPA No. 5/1960 pasal 3 dan pasal 5. Pasal 5 UUPA tersebut berbunyi: "Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
9. Lihat Moore, Sally F. (1978), *Law as a Process: An Anthropological Approach,* Routledge dan Kegan Paul, London. Ia mengatakan bahwa dalam prateknya hukum negara tidak dilepaskan ke dalam *"normative cacuum"*. "... (T)he Social medium through which rules are transmitted and the social context within which they operate is full of norms and institutions of varied provenance..."Griffiths juga menegaskan bahwa"... Social space is normatively full rather than empty". Griffiths, John (1986) "What is Legal Pluralism?" dalam *Journal of Legal Pluralism,* 1986/ No.24, hal. 34.

dapkan pada situasi pengakuan yang kompleks atas kedudukan hukum adat dalam UUPA. Masyarakat adat yang diambil sebagai contoh adalah masyarakat Batak Toba yang hidup di pedesaan Sumatera Utara yang tengah mengalami derasnya arus pembangunan dalam dua dasawarsa terakhir. Sekaligus dalam tulisan ini akan disinggung bagaimana berbagai ragam aktor sosial yang berkepentingan terhadap tanah - masyarakat adat itu sendiri baik laki-laki maupun perempuan, aparat- aparat negara tingkat lokal dan nasional, investor yang memerlukan tanah di Sumatera Utara - menerjemahkan kompleksitas hukum tersebut dalam hubungannya dengan hak-hak perempuan atas tanah. Lebih lanjut lagi, bagaimanakah perempuan Batak Toba baik secara sendiri-sendiri maupun secara berkelompok mengupayakan hak atas tanah?

II. Hukum Adat Pertanahan dan Kedudukan Perempuan Batak Toba

Pada hakekatnya dalam hukum adat pertanahan terdapat tiga dimensi yang harus diperhatikan yaitu: dimensi vertikal/jenjang sosial; dimensi horisontal/kemajemukan aturan tata-guna tanah; dan, dimensi historis/terjadinya perubahan[10]. Dalam satu masyarakat adat tidak hanya terdapat satu kelompok, melainkan kelompok-kelompok yang berjenjang. Kelompok-kelompok tersebut dapat dirumuskan sebagai kelompok berdasarkan keturunan, atau berdasarkan persekutuan tempat tinggal, ataupun kombinasi dari keduanya.

Dimensi horizontal tidak sama atas semua tanah, misalnya: terdapat perbedaan aturan penggunaan tanah sawah yang dialokasikan kepada petani dan keluarganya untuk pemakaian yang eksklusif, dengan tanah penggembalaan yang dikelola dan dinikmati secara bersama-sama. Selain perbedaan-perbedaan penggunaan tanah tersebut, pada tanah-tanah itu dapat pula dikenakan hak-hak utama maupun hak-hak sekunder atau hak-hak yang dirumuskan dalam hubungannya dengan hak-hak utama. Dalam dimensi historis yang perlu diperhatikan adalah semakin jelasnya ketidakbenaran pra anggapan bahwa hukum adat pertanahan itu "antik" dan "stabil".

Secara singkat dapat dikatakan bahwa hak atas tanah dalam hukum-hukum adat ditentukan oleh 'identitas sosial' atau keanggotaan seseorang di dalam kelompok masyarakat yang memiliki tanah

10. Untuk lebih lengkapnya tentang ketiga dimensi ini lihat Bruce, John W. (1988), terutama halaman 26-29.

tersebut, berdasarkan posisinya dalam struktur kelompok itu[11]. Dalam masyarakat adat yang patrilinial keanggotaan dan kedudukan perempuan dalam kelompok berubah-ubah menurut waktu dan berdasarkan berbagai keadaan misalnya, siklus hidupnya, atau perkawinannya, kemampuan untuk memperoleh dan membesarkan anak. Dengan demikian hak-hak perempuan atas tanah kelompok tertentu dalam masyarakat adat yang patrilinial dapat saja menjadi lemah atau bahkan hilang sama sekali. Pada pihak lain, perempuan yang sama itu boleh jadi tidak memperoleh hak atas tanah yang cukup kuat dalam kelompok lain yang baru dimasukinya.

Menduanya keanggotaan perempuan dalam kelompok adat sangat jelas dalam masyarakat adat Batak - Toba di Sumatra Utara. Menurut adat Batak, laki-laki tetap menjadi anggota kelompok kekerabatan/marganya baik sebelum maupun sesudah perkawinan, sebaliknya kedudukan perempuan dalam kelompok kekerabatan sangat mendua, sebagaimana dengan tepat diungkapkan Niessen tahun (1985) yaitu bahwa perempuan ditempatkan di antara kelompok/marga pemberi istri, "hula hula", dan kelompok/marga penerima istri, "boru"[12] keanggotaan yang kedua tersebut lebih sering memperlemah daripada memperkuat hak-hak perempuan atas tanah. Hak-hak perempuan atas tanah didapatnya melalui keterkaitannya dengan laki-laki: baik itu kerabat laki-lakinya maupun suaminya, sementara seringkali hak-haknya itu dikaitkan dengan perkawinan dan kemampuannya melahirkan anak. Meskipun banyak pendapat secara ideal bahwa hak-hak atas tanah dalam hukum adat pertanahan dimaksud untuk menjamin kesejahteraan bersama serta tersedianya kebutuhan dasar bagi penghidupan[13], fakta bahwa keanggotaan yang bersifat temporer tersebut dalam kelompok kekerabatan/marga tidak menjamin

---

11. Lihat Berry, sara (1988), "Concentration Without Privatization? Some Consequencies of Changing Patterns of Rural land COntrol in Africa", dalam: Down, R.E. dan Reyne, S.P (eds.) *Land and Society in Contemporary Africa,* University press of New England, Hannover dan Lowder, hal. 76; Bruce, John W (1988)," A. Perspective on Indigenous Land Tenure System and Land Concentration", dalam Down, R.E. dan Reyne, S.P. (eds.), *op.cit.* hal 25; dan M. Hitchcock (1988), hal 5.
12. Lihat Sandy A. Niessen (1988), *Motifes of Life in Toba Batak Textand Textiles,* Foris Publications Dordrecht Holland/Cinnaminson USA, hal. 75.
13. Lihat misalnya Lawry, S.W. (1988), "Tenure Policy and Natural Resource Management in Sahelian West Africa". Paper dalam seminar on Land Tenure Issues in Natural Resource Management, disponsori oleh the Africa bureau of USAID di Washington Dc, 1 November 1988, hal. 6.

rasa aman bagi perempuan dalam menikmati hak-haknya atas tanah.

Pengaturan akan hak-hak atas tanah dalam masyarakat adat tidaklah sesederhana yang diperkirakan orang hanya semata karena tidak adanya aturan-aturan yang tertulis. Berbagai studi tentang hukum adat telah sampai pada kesimpulan bahwa hukum adat itu jauh lebih kompleks daripada ideologi yang dicanangkan di permukaan[14]. Prinsip hukum adat pertanahan Batak-Toba[15] yang menganut garis laki-laki misalnya, pada suatu ketika sebelum masuknya pengaruh kekristenan dan penjajahan Belanda, memberikan kesempatan kepada perempuan untuk memperoleh sebidang tanah, biasanya berupa sawah, dari kelompok marga-asal dalam situasi situasi tertentu. Karena itulah terdapat dua kategori tanah dalam masyarakat Batak-Toba. Pertama dan utama adalah kategori tanah patrilinial yang mencakup semua tanah yang dikuasai oleh anggota suatu kelompok kekrabatan yang diwariskan secara turun temurun menurut garis laki-laki. Di sini tersirat bahwa hak-hak tertentu atas tanah hanya dapat diwariskan oleh anak laki-laki saja, tidak oleh anak perempuan.

Kategori yang kedua adalah tanah yang diperoleh dari kelompok/ marga pemberi istri dalam pekawinan yang secara umum disebut "pauseang". Pada mulanya *pauseang* ini adalah cara pengalihan hak atas tanah yang utama dan lumrah dilakukan dari satu kelompok marga ke kelompok marga lain. Pemberian tanah-tanah *pauseang* inilah yang kelak menjadi cikal-bakal terbentuknya kelompok marga penumpang, 'marga boru' di wilayah kelompok marga utama, 'marga raja'. Dengan kata lain, cara perempuan Batak-Toba mendapatkan hak yang kuat atas tanah orangtuanya adalah melalui *pauseang*. Namun yang harus diingat adalah bahwa *pauseang* ini

---

14. Lihat misalnya pembahasan tentang kopleksitas hukum adat pada masyarakat Minangkabau dalam Beckman, Fransz Von B. (1979), *Property in Social Continuity,* Martinus Nijhoff, The Hague; Beckman, Fransz Von B. (1989), "Scape Goat and Magic Charm, Law in Development Theory and practice", *Journal of Legal Pluralism,* no.28/1978; dan Beckman, Keebet Von B. (1984), *The Broken Stairways to Consensus: Village Justice and State Courts in Minangkabau,* Foris Publication, Dordrecht.
15. Lihat juga dua kategori tanah yang serupa dalam masyarakat Batak Karo dalam Slaats, Herman dan Portier, Karin (1988), "Changging Traditional Pattern of Cocial Security: Acces to Land in Karo Batak Society", dalam Veckman, von B. *et.al.* (eds.), *Between Kinship and the State: Social Security and Law in Developing Countries,* Foris Publication, Holland.

diberikan hanya atas kebaikan hati ayahnya atau kerabat laki-lakinya,dan itu bukan merupakan hak, sebab setelah perkawinan si perempuan akan mengidentifikasikan dirinya dan dianggap sebagai "anggota" dari kelompok marga suaminya. Lagipula perempuan dibandingkan dengan saudara laki-lakinya tidak mempunyai derajat penguasa yang sama terhadap tanah dari ayahnya tersebut. Meskipun si perempuan akan berlaku sebagai seorang pemilik atas tanah tersebut, ia tidak boleh mengalihkan tanah itu kepada orang lain di luar kelompok marga suaminya. Sesungguhnya tanah itu bukan diperuntukkan baginya sebagai pribadi, tetapi bagi kesejahteraan keturunanya. Dengan pemberian tanah *pauseang* itu juga terbersit harapan agar kelak laki-laki generasi berikut dari kelompok marga boru itu tetap mengambil istri dari kelompok marga raja sehingga hubungan yang erat di antara kedua kelompok tetap terpelihara[16].

Selain perempuan Batak-Toba dapat memperoleh hak atas tanah yang kuat dari ayahnya, ia juga memperoleh hak mengusahakan dan menikmati hasil atas semua tanah yang dimiliki oleh suaminya secara eksklusif. Dalam adat Batak-Toba hak perempuan atas tanah suami tersebut sangat erat kaitannya dengan kemampuan perempuan memperoleh anak. Apabila anaknya hanya perempuan, atau ia tidak mempunyai anak sama sekali, haknya atas tanah menjadi tidak terjamin. Selama suami masih hidup, si perempuan dapat secara penuh berlaku sebagai seorang pemilik atas tanah tersebut. Namun apabila ia menjadi janda maka tanah, sawah, ladang dan perumahan dapat diambil alih oleh kerabat laki-laki terdekat dari almarhum suaminya sedangkan ia sendiri hanya akan diberikan sebagian kecil saja dari tanah tersebut untuk dapat sekedar hidup.

Di samping hak atas tanah yang lebih bersifat eksklusif tersebut, perempuan juga memiliki hak mengelola dan memungut hasil di atas tanah bersama, "tano hatopan", ataupun milik kelompok marga ayahnya apabila ia tidak bersuami, ataupun milik kelompok marga suaminya. Hak-hak atas tanah bersama ini sekunder sifatnya dan sangat erat kaitannya dengan tugas perempuan untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari keluarganya di luar pendapatan dari sawah dan ladang terutama di antara tenggang waktu panen. Perempuan mempunyai hak untuk memungut ranting-ranting pohon untuk kayu bakar, daun-daunan untuk sayur dan buah-buahan yang tum-

---

16. Lihat pembahasan tentang *"puseang"* dalam Vergouwen, J.C. (1933/1964), *The Social Organisation.*

buh liar serta tumbuh- tumbuhan obat; hak untuk melepaskan ternak di padang rumput; hak memperoleh air dan hak atas ikan dalam sumber air tersebut; hak untuk sesewaktu bercocok-tanam di atasnya; dan hak untuk memintas dari tanah tersebut.

Pada pokoknya dapat disimpulkan bahwa pengaturan hak-hak atas tanah dalam masyarakat Batak-Toba menunjukkan adanya pengakuan akan ketidak-seimbangan kedudukan antara laki-laki dan perempuan di dalam kelompok adatnya. Karena kelestarian marga dicerminkan dengan sangat jelas melalui cara-cara peralihan hak-hak atas tanah-tanah sebagai identitas kelompok marga — hanya anak laki-laki yang berhak mewarisi tanah, sedangkan anak perempuan hanya memperoleh tanah atas kebaikan hati ayah atau kerabat laki-lakinya saja. Lebih jauh lagi, peluang perempuan untuk memperoleh hak atas tanah dari kelompok marga suaminya sangat tergantung pada sesuatu yang sama sekali berada di luar kekuasa-annya, yaitu kemampuan untuk memperoleh anak terutama anak laki-laki.

III. Puspa Ragam Perubahan dalam Masyarakat Batak Toba

Pandangan tentang kedudukan perempuan Batak -Toba dalam keluarga serta hak-haknya atas sumber-sumber produksi mengalami berbagai perubahan karena waktu serta faktor-faktor dari dalam dan luar. Masuknya kekristenan ke dalam masyarakat Batak-Toba yang dimulai sejak tahun 1860-an paling tidak telah membersihkan pemikiran tentang persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan, antara lain melalui ungkapan-ungkapan bahwa "setiap orang sama kedudukannya di hadapan Tuhan" dan bahwa "kehidupan sesudah mati tidak tergantung pada kemampuan untuk memperoleh keturunan". Berkurangnya secara berangsur-angsur upacara-upacara pemujaan terhadap roh-roh nenek-moyang — sesuatu yang selama ini menentukan perumusan hubungan antara perempuan Batak-Toba dengan tanah — sampai tahap tertentu telah mempengaruhi perbaikan kedudukan perempuan di tengah keluarga. Gereja menghimbau agar para suami dan kelompok-kelompok marga tidak lagi menghalau janda dan isteri yang tidak mempunyai anak dari tanah mereka.

Namun bagaimana pun juga, perpindahan ke agama Kristen tidak banyak mengubah dasar material kehidupan orang Batak-Toba di pedesaan. Dalam konteks masyarakat agraris seperti ini,

tidak adanya anak terutama anak laki-laki, bukan saja dianggap sebagai tanda-tanda permulaan kepunahan dari kelompok marga, tapi juga pada tingkat yang lebih personal hal itu dianggap sebagai sumber langsung ketidak-pastian di hari tua[17]. Karena itu dalam kerangka berpikir Batak-Toba yang agraris sangatlah masuk akal apabila perempuan yang tak mempunyai anak dianggap berperan besar untuk pontensi kepunahan kelompok marga suaminya dan oleh karena itu ia tidak berhak hidup di atas tanah suaminya itu.

Beberapa saat setelah masuknya kekristenan yang dibawa oleh misionaris Protestan dari Jerman, penjajahan Belanda mulai bercokol erat di daerah Batak-Toba. Para misionaris Jerman tersebut boleh dibilang sebagai suatu kelompok asing bukan Batak yang pertama kali memperoleh hak-hak atas tanah dari kelompok-kelompok marga. Mereka mendapat hibah tanah untuk mendirikan pos-pos misi serta kompleks gedung gereja di berbagai tempat. Hal ini dimungkinkan karena skala penerimaan kekristenan itu cukup luas pada desa-desa atau kelompok-kelompok marga secara menyeluruh[18]. Seringkali kehadiran misionaris dianggap membawa simbol-simbol kemajuan seperti pendidikan formal dan pelayanan kesehatan sehingga masyarakat sendiri berlomba-lomba untuk mengundang mereka membuka pelayanan di desa-desa[19]. Lagipula sekolah-sekolah, balai kesehatan dan gedung-gedung gereja itu menjadi milik masyarakat dan dikelola untuk kepentingan bersama.

Bersamaan dengan itu Belanda makin memperkuat kekuasaannya di daerah Batak Toba dan sekaligus memperkenalkan institusi

---

17. Masalah jaminan hari tua dalam masyarakat yang agraris sangat erat hubungannya dengan kesanggupan menjamin kesinambungan pengolahan tanah di hari tua seseorang. Kehadiran anak-anak merupakan jaminan yang paling kuat untuk itu. Penelitian soal jaminan hidup, termasuk jaminan hari tua, dalam masyarakat agraris yang tengah berubah dikupas dalam Beckman, Fransz von *et. al* (eds) (1988), *op.cit.*
18. Pederson mengatakan bahwa perpindahan ke agama Kristen secara serempak dan menyeluruh di wilayah-wilayah marga telah memungkinkan tetap terpeliharanya kesatuan-kesatuan hubungan kekristenan: Pederson, Paul B. (1970), *Batak Blood and Protestant Soul, the Development of Batak Churches in North Sumatra,* Grand Rapids Michigan, W. Eerdsman, hal. 85. Hal inilah yang dengan mudah membuka jalan bagi para misionaris dalam mendapatkan tanah pertapakan untuk bangunan gereja.
19. Lihat misalnya Samosir, Sumurung P. dan Sitompul, A.A. (1981), *Mangolu Di Bagasan Asiniroha ni Debata Sian Sudut tu Sudut: Sejarah 100 tahun Gereja HKBP Sipahutar,* diterbitkan oleh HKBP Sipahutar; Pakpahan. A. dan Samosir, Sumurung (1985), 100 tahun HKBP Hutabarat Partaitoruan, diterbitkan oleh HKBP Partalitoruan.

hukum Barat serta perangkat administrasi yang mendukung kekuasaannya. Langkah pokok yang diambil Belanda adalah mengubah struktur kekuasaan politik lokal dengan menunjuk kepala-kepala kampung yang mengepalai beberapa dusun, *huta*, yang ditentukan secara rasional berdasarkan luas wilayah dan jumlah penduduk. Dengan cara demikan Belanda telah mengabaikan ciri khas masyarakat Batak-Toba yang menganut kedekatan hubungan kekerabatan, kesatuan daerah asal keturunan, serta hubungan alamiah antara desa 'boru' dan desa 'hula-hula'[20]. Kehadiran pemerintah Belanda ini juga secara langsung telah memperkenalkan pengasingan tanah kepada institusi pemerintah atau usaha komersial yang didukung pemerintah dan juga kepada individu-individu diluar orang Batak-Toba. Lama kelamaan orang Batak-Toba sendiri juga melihat kemungkinan untuk memperoleh tanah dengan cara membeli terutama di wilayah pusat-pusat pemerintah Belanda. Meskipun jual beli tanah masih sangat langka, secara prinsipil hal ini memungkinkan perempuan juga dapat membeli tanah dan juga mewariskan tanah yang diperoleh ayahnya dengan cara membeli.

Setelah kemerdekaan, Negara Indonesia pada tingkat normatif memberlakukan prinsip persamaan kedudukan di muka hukum [21] dengan cara antara lain, menerapkan prinsip-prinsip persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan. Dalam hal pertahanan, pasal 9 ayat 2 UUPA n.o.5/1960 mengatakan bahwa "tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya". Pada saat yang sama UUPA memberikan kesempatan untuk mengkonversi hak- hak atas tanah adat kepada hak atas tanah yang dikenal oleh hukum nasional. Jadi pada prinsipnya hukum pertanahan nasional memberikan kesempatan kepada setiap warga negara, laki-laki dan perempuan, untuk memperoleh hak-hak atas tanah terlepas dari otoritas yang berdasarkan hubungan-hubungan kekerabatan dan adat. Pada tingkat institusi, Mahkamah Agung sendiri pada awal tahun 1960-an telah menelurkan suatu preseden tentang pengakuan akan hak waris perempuan dalam masyarakat Batak yang patrilinial. Dengan dengan demikian Negara Indonesia telah menerapkan prinsip persamaan kedudukan laki-laki dan

20. Lihat misalnya Samosir, Sumurung P. dan Sitompul, A.A. (1981), *idem*.
21. Pasal 27 ayat 1 UUD 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan.

perempuan kepada masyarakat adat yang menganut garis kekerabatan laki-laki melalui keputusan-keputusan pengadilan[22].

Bagaimanapun juga, prinsip-prinsip persamaan kedudukan antara laki-laki dengan perempuan yang dicanangkan oleh berbagai pihak tidak banyak mengubah praktik-praktik lokal tentang hak-hak perempuan Batak-Toba atas tanah yang selalu diperoleh melalui perantaraan laki-laki dan tidak menjamin rasa aman bagi yang empunya hak atas tanah. Pada masa Orde Baru kebutuhan akan tanah semakin meningkat akibat derasnya arus pembangunan sampai ke desa-desa akhir-akhir ini. Kehadiran perusahaan-perusahaan swasta besar serta proyek-proyek pemerintah yang memerlukan tanah rakyat secara besar-besaran semakin menambah kompleknya persoalan hak-hak normatif tidak akan membuat kita lebih memahami bagaimana sebenarnya dalam interaksi sosial perempuan Batak-Toba di pedesaan melakukan berbagai upaya mempertahankan, memperkuat dan menggunakan hak-haknya atas tanah. Bagian tulisan berikut ini akan memaparkan kompleksitas persoalan hak-hak atas tanah yang dihadapi perempuan Batak-Toba secara nyata akhir-akhir ini.

IV. Hak-hak Perempuan Batak Toba dalam Realitasnya Masa Kini

Dalam sejarah perjuangan hak-hak perempuan Batak-Toba atas tanah boleh dikatakan bahwa kasus Sugapa merupakan suatu "diagnostic event" atau peristiwa yang diagnostik, di mana pernyataan-pernyataan tentang hak-hak perempuan Batak-Toba atas tanah dari berbagai peringkat tata-norma dan institusi ditantang, ditolak, ditinjau, diakui, atau ditegaskan kembali[23]. Kasus Sugapa mencerminkan masalah umum yang sedang dan akan terus dihadapi oleh perempuan Batak-Toba akibat gencarnya pengembangan investasi perusahaan- perusahaan besar yang memerlukan tanah yang luas di

---

22. Lihat Lev, Daniel S. (1973), *Judicial Unification in Post Colonial Indonesia,* hal. 36.
23. Istilah *"diagnostic event"* dikumandangkan oleh Moore, Sally Falk (1978), *loc. cit.* Ia berpendapat bahwa sesungguhnya norma-norma yang dianut oleh hukum negara, hukum adat dan kebiasaan serta pemahaman orang yang berbeda-beda atas norma-norma tersebut menimbulkan ajang persaingan antara pihak-pihak yang saling mempertahankan kepentingannya yang acap tidak selalu sejalan. Tentang norma yang mana akan diterapkan, atau sejauh mana kompromi norma-norma dilakukan itu tergantung pada tingkat kepentingan masing-masing serta kemampuan masing-masing pihak memperjuangkan kepentingannya.

Sumatera Utara. Ia akan menjadi contoh klassik ajang perjuangan hak perem-puan atas tanah di daerah Batak-Toba khususnya, serta di Indonesia pada umumnya. Melalui pembahasan kasus ini di sana-sini akan dirujuk beberapa kasus lain, baik yang bersifat individual maupun kelompok, sehingga terdapat gambaran umum tentang masalah dan upaya perempuan Batak-Toba dalam mempertahankan haknya atas tanah. Kasus Sugapa bermula dari pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) oleh Menteri Kehutanan kepada PT Inti Indorayon Utama (PT IIU) atas 150.000 ha tanah di Sumatera Utara selama 20 tahun pada tahun 1984[24]. PT IIU dimaksud untuk memproduksi pulp dan rayon sebagai bahan pengganti kertas[25]. Salah satu bidang tanah yang hendak dikuasai oleh PT IIU untuk menanam pohon ekaliptus adalah tanah bersama, "*tano hatopan*", seluas 52 ha yang terletak di desa Sugapa, Kecamatan Silaen, Tapanuli Utara[26].

Tanah Sugapa sendiri dihuni oleh kelompok marga utama 'marga Baringbing', keturunan dari si pembuka kampung yaitu Raja Sidomdom Baringbing'. Selain itu di Sugapa terdapat juga kelompok marga penumpang atau marga boru, yaitu kelompok marga "Nai Pospos" dan beberapa marga lainnya sudah sejak beberapa generasi yang lalu. Penduduk Sugapa yang terdiri dari 62 keluarga (sekitar 300 orang) adalah petani sederhana yang hidup dari sawah dan ladang. Laki-laki dan perempuan di Sugapa bersama-sama mengerjakan sawahnya. Namun untuk tambahan penghasilan keluarga terdapat pembagian kerja yang jelas. Laki-laki akan pergi menggembalakan kerbaunya di tanah milik bersama tersebut, sedangkan perempuan bertugas mencari biaya "tambahan" sehari-hari dengan memetik buah-buahan dan sayuran serta mengambil kayu kabar dari tanah milik bersama, baik untuk dikonsumsi sendiri maupun untuk dijual di pasar terdekat dua kali dalam seminggu. Kadang-

---

24. WALHI (1990), "Hak atas Lingkungan", dalam YLBHI, *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1989,* YLBHI, Jakarta.
25. PT IIU didirikan tanggal 26 April 1993, mulai membangun pabrik pulp 19 Pebruari 1986 di Sosor Ladang Porseaa, dan berproduksi secara komersial sejak 1 April 1989. Di lokasi yang berdekatan pada tahun 1992 dibangun industri serat rayon yang merupakan tahapan lanjutan dari industri pulp. Untuk lebih lengkapnya keterangan tentang profil PT IIU ini lihat: KSPPM (1993), *Bencana Lingkungan di Toba,* Bahan Studi Penyadaran KSPPM, di susun oleh Ashoka Siahaan, KSPPM Siborong-borong, baba III hal. 719.
26. Tanah bersama seluas 52 ha itu terdiri dari: Dolok Tongatonga", "Parsibarungan", "Lombang Naoto", "Pea "Torus", "Dolok Nabolon", "Sitalolo", dan "Sitangkurak.

kadang kaum perempuan bercocok tanam palawija di atas tanah milik bersama itu secara temporer. Singkatnya, tanah milik bersama itu menjamin tersedianya uang tunai bagi para keluarga petani sederhana Sugapa tersebut.

Tanpa sepengetahuan dan ijin penduduk Sugapa, tiba-tiba pada bulan Maret 1987 beberapa pekerja PT IIU mulai menebas tanah tersebut dan menanaminya dengan eukaliptus muda. Meskipun ternyata diketahui bahwa kepala desa telah menyerahkan tanah milik bersama itu kepada PT IIU secara di bawah tangan serta telah memalsukan tandatangan beberapa orang penduduk, tidak ada tanggapan dan tindakan dari aparat pemerintah setempat. Hal inilah yang akhirnya membuat kaum perempuan Sugapa marah besar sehingga mereka mencabuti tanaman eukaliptus yang berpuncak pada bulan Februari 1989. Akibatnya mereka dinyatakan bersalah baik oleh Pengadilan Negeri Tarutung maupun Pengadilan Tinggi Medan. Mereka menolak hukuman 6 bulan penjara yang dijatuhi oleh PN Tarutung maupun hukuman 3 bulan penjara dengan masa percobaan 6 bulan yang dijatuhi oleh PT Medan[27], lalu mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Berbagai tindakan dan argumen berbagai pihak yang tersangkut dengan masalah Sugapa tersebut sangat menarik untuk disimak. Pertama, dalam masyarakat Sugapa sendiri terdapat perbedaan persepsi antara laki-laki dan perempuan dalam memandang masalah pengalihan hak atas tanah milik bersama tersebut. Bagi laki-laki masalah pengakuan terhadap hak kelompok marga dan kehormatan nenek moyang sangatlah penting. Hal ini juga dihubungkan dengan adanya perasaan dilecehkan karena kepala desa mencampuri urusan tanah yang seharusnya merupakan urusan pengetua kelompok marga. Karena itu salah satu pengetua kelompok marga yang bersama 'Ompu Marintan' dengan berapi-api berkata:

> "Kami hanya mau berdamai dengan PT IIU apabila wewenang kepala desa terhadap tanah milik bersama tersebut dicabut dan PT IIU memulai lagi proses perundingan dengan pendapat seluruh penduduk desa Sugapa. " (Diterjemahkan dari Bahasa Batak-Toba: pen.).

---

27. Keputusan Pengadilan Negeri Tarutung No.104/PidB/1989/PNTrtBlg, tertanggal 1 Februari 1990; dan, keputusan Pengadilan Tinggi Medan No. 3/Pid/B/1990/PT/PTMdn, tertanggal 14 April 1990.

Jadi pada prinsipnya para pengetua kelompok marga setuju apabila hak atas tanah milik bersama itu dialihkan kepada PT IIU asalkan PT IIU menghubungi mereka baik-baik sebagai pemilik sah, bukannya menghubungi kepala desa. Baru beberapa waktu kemudian, setelah para perempuan Sugapa berkeras untuk menolak upaya pengalihan hak atas tanah tersebut, kaum laki-laki dan pengetua kelompok marga menuntut agar tanah tersebut dikembalikan tanpa syarat kepada kelompok marga itu.

Sebaliknya, sejak awal kaum perempuan Sugapa tidak setuju dan menolak pikiran untuk mengalihkan hak atas tanah itu kepada PT IIU. Mereka bahkan berpendapat bahwa sekiranya pun pengalihan hak tersebut telah dilakukan secara layak dan sah, mereka tetap tidak akan mau melepaskannya. Apakah gerangan yang mendorong pikiran yang demikian? Kaum perempuan Sugapa itu menerangkan betapa pentingnya tanah bagi kehidupan mereka:

> "Tanah milik bersama itu sangat penting artinya bagi kami, terutama bagi anak-anak kami dan cucu-cicit kami yang akan datang. Kami bisa mengambil kayu api dan buah-buahan hutan dengan bebas. Kami bisa menggunakannya untuk penggembalaan ternak, bahkan bila perlu, kami bisa menanam palawija untuk memenuhi biaya hidup sehari-hari." (Diterjemahkan dari Bahasa Batak-Toba:pen.).

Seorang perempuan Sugapa menambahkan:

> "Kami ini sederhana. Kami memerlukan tanah untuk memberi makan anak-anak kami. Anak-anak kami juga tidak mau mati karena kelaparan. Aku juga tidak mau melihat anak-anakku mati karena kelaparan. Bagi kami, itu sangat memalukan ... betul-betul memalukan! Lebih baik aku mati karena mempertahankan tanah ini!" (Diterjemahkan dari Bahasa Batak-Toba: pen.).

Dengan demikian pendapat kaum perempuan Sugapa keluar secara tidak sadar dari situasi di mana perempuan ditempatkan sebagai isteri dan ibu, yiatu penanggungjawab utama untuk memelihara kelangsungan kehidupan keluarganya. Perempuan dapat memperkirakan dengan pasti berapa banyak kerugian yang tersembunyi akibat penyerahan tanah tersebut karena merekalah sela-

ma ini yang paling banyak berkepentingan memenuhi kebutuhan keluarga dari tanah yang tidak mereka tanami sendiri.

Perbedaan pendapat antara laki-laki dan perempuan tersebut saya temui sebagai sesuatu yang khas dalam banyak kasus pembebasan tanah pada masyarakat Batak-loba. Laki-laki banyak melakukan argumen "kehormatan kelompok marga", sedangkan perempuan melakukan argumen "memenuhi kebutuhan sehari-hari dan masa depan anak"[28].

Yang juga menarik adalah memahami gaya berpikir pihak yang memerlukan tanah, PT IIU, tentang masalah pembebasan tanah, prosedur pembayaran ganti-rugi, serta soal pengakuan akan hak perempuan dan rakyat setempat pada umumnya atas tanah adat itu.

Pimpinan PT IIU memberikan tanggapan sebagai berikut:

> "Pokoknya, tanah itu sudah dibebastugaskan dari masyarakat setempat yang berwenang dan sudah diganti-rugi secara tunai kepada pemilik tanah dengan persetujuan pengetua adat dan camat. Perusahaan kami mulai menanami pohon eukaliptus di tanah yang baru dibebaskan tersebut. Setelah sebulan atau lebih kesepuluh perempuan itu mengamuk dan merusak pohon-pohon yang baru ditanam itu, mengklaim bahwa mereka tidak ada memberi ijin kepada siapapun untuk menanami pohon di tanah mereka. Bagaimanapun juga, tidak ada laki- laki yang ikut dalam aksi tersebut dan menurut hukum adat kami, hanya laki-laki yang secara hukum berhak atas tanah, bukan perempuan. Pendek kata, secara hukum perempuan-perempuan itu tidak dapat mengklaim bahwa tanah miliknya telah diambil oleh PT IIU; PT IIU telah menyerahkan uangnya kepada para pemilik (laki-laki) di mana tidak membaginya kepada isteri mereka"[29].

Dari surat itu jelas bahwa PT IIU melakukan pendekatan yang

---

28. Misalnya juga dalam kasus pembebasan tanah leh PT IIU di Lobutua Siregar tahun 1989; juga kasus kegagalan pengambilan tanah rakyat di Sibaragas Siborongborong tahun 1989. Singkat kata, banyak usaha PT IIU untuk membebaskan tanah rakyat menjadi gagal atau sulit dilaksanakan karena kaum perempuan berkeras untuk tidak melepaskan tanah mereka.
29. Bagian dari isi surat yang ditulis oleh Manajer Humas PT IIU, seorang laki-laki Batak Toba intelektual, untuk MS. Theresa Mawson B.A, seorang perempuan dari Inggris yang melancarkan surat protes terhadap tindakan PT. IIU, tertanggal 03 Oktober 1000, diterjemahkan dari bahasa Inggris: pen...

sangat legalistis. Ia mengacu kepada perundangan negara atau kepada hukum adat bilama dianggap perlu. Pertama dikatakan bahwa prosedur pembayaran ganti-rugi sudah dijalani sesuai undang-undang yaitu dengan membayar ganti rugi kepada pemilik[30]. Pembayaran ganti-rugi tersebut juga, menurut PT IIU, sudah dilakukan secara layak menurut prosedur adat 'pago-pago'. Sebenarnya 'pago-pago' hanyalah tanda pengesahan yang diberikan kepada saksi-saksi dalam menutup suatu kontrak, dan ia bukanlah ganti-rugi yang seharusnya diberikan kepada pemilik tanah yang berhak[31]. Kedua, dalam mendefinisikan 'pemilik' PT IIU mengacu kepada rumusan kepemilikan yang patriarkal dan patrilinial dalam norma-norma adat Batak secara sempit, sehingga sekaligus ia juga mengabaikan hak isteri/perempuan sebagai "ikut pemilik" tanah, pihak yang sebenarnya paling banyak dirugikan kepentingannya.

Tidak saja hak perempuan sebagai "ikut pemilik" tidak diakui keberadaannya, tapi hak kepemilikan "marga boru" sebagai kelompok juga tidak diakui PT IIU. Di dalam jawaban terhadap gugatan perdata penduduk Sugapa, PT IIU berargumen bahwa hanya kelompok marga Baringbing sebagai si pembuka kampung; sedangkan kelompok "marga boru" hanyalah orang pendatang[32]. Anggapan bahwa kelompok "marga boru" tidak mempunyai hak atas tanah bersama juga dianut oleh kepala desa Sugapa. Ia mengatakan "bahwa sebagian dari penggugat-penggugat adalah boru yang tidak sepenuhnya berhak mengajukan gugatan atas tanah ulayat"[33].

Akhir-akhir ini di Sumatera Utara kedudukan kelompok 'marga boru' atas tanah sudah mulai diganggu-gugat oleh kelompok "marga raja". Marga boru yang hidup di wilayah marga raja karena tanah *pauseang* yang dulu secara sah diberikan kepada anak perempuan yang kawin dengan anggota kelompok marga pendatang itu, seringkali mengalami ketidakpastian dalam proses ganti-rugi pembebasan tanah belakangan ini. Ketika penduduk desa sudah melihat bahwa tanah makin menunjukkan nilai ekonominya setelah masuknya

---

30. Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975.
31. Pago-pago itu sebenarnya adalah "... the remuniration a chief receives when has cooperated in settling a dispute or in concluding a contract..." (Vergouwen, J.C. 1993/1964 : 153).
32. Lihat Bantahan PT IIU terhadap gugatan Mangantar Baringbing dan kawan-kawan reg. No.68/Pdt.G/1990/PN-Trt, bagian eksepsi butir 4, hal. 1.
33. Bantahan kepala desa Sugapa terhadap gugatan Mangantar Baringbing dan kawan-kawan, Perkara Perdata No.68/Pdt.G/1990/PN Trt, Bagian II tentang Pokok Perkara, hal. 3.

proyek-proyek pembangunan, mulailah muncul kasus pengabdian hak-hak atas tanah "marga boru"[34]. Meskipun di beberapa tempat terjadi pewarisan kembali tanah *pauseang* kepada anak perempuan si penerima *pauseang* pertama, di beberapa tempat lain masih terdapat tuntutan agar keturunan penerima *pauseang* itu, yaitu marga boru, kembali mengambil isteri dari marga raja agar hubungan kekerabatan diperkuat kembali[35]. Mengenai kedudukan marga boru ini dengan tegas PT IIU menyatakan bahwa "...gugatan untuk tanah ulayat harus diajukan oleh kepala adat marga tanah ulayat bukan oleh anggota masyarakat biasa, atau "*dongan ro*" atau "hatoban"...".[36] Pendapat yang senada diajukan juga oleh kepala desa Sugapa ketika ia menolak keabsahan para penggugat: "Bahwa sebagian dari penggugat-penggugat adalah boru yang tidak sepenuhnya berhak mengajukan gugatan atas tanah ulayat"[37].

Dalam hal penglokasian tanah adat, pada tingkat lokal sering terjadi kesulitan merumuskan siapa pihak yang berhak memberikan ijin pengalihan hak bersama atas tanah milik adat. Dalam hal ini PT IIU berpendapat bahwa "... menurut hukum adat Batak dalam pemindahan atau pengalihan hak atas tanah adat atau tanah ulayat tidak perlu izin dari seluruh penduduk desa, tetapi cukup izin dari pengetua-pengetua marga adat setempat...."[38]. Pemahaman demikian akan sangat membahayakan bagi kelangsungan hak-hak perempuam atas tanah adat, sebab sesungguhnya elitisme pengetua marga/adat

---

34. Dapat dicatat misalnya tahun 1992, ketika terjadi pembebasan tanah untuk pembangunan jalan lingkar di Pulau Samosir, marga "Nadeak" mengusir marga "Naibaho" dari tanah yang dua generasi sebelumnya diberikan sebagai pauseang kepada anak perempuannya yang kawin kepada marga Naibaho. Yang lebih sering terjadi adalah bahwa ganti rugi yang seharusnya diberikan kepada kelompok marga boru dicaplok oleh sekelompok marga raja yang mengklaim dirinya sebagai pemilik yang sah menurut adat.
35. Tuntutan agar keturunan marga boru kembali mengambil isteri dari marga raja demi mempertahankan kekuatan pemilikan tanah *pauseang* itu sampai kini masih gencar terdengar, baik di samosir, Humbang, maupun Silindung. Tidak terpenuhinya tuntutan ini kadang-kadang menjadi alasan pembebasan pengambilan kembali tanah pauseang tersebut. Tuntutan ini pada masa sekarang agak jarang terlaksana karena adanya kebebasan memilih paangan hidup baik bagi perempuan maupun laki-laki.
36. *"Dongan ro"* artinya orang pendatang, sedangkan *"hatoban"* artinya budak atau orang upahan. Lihat bantahan T IIU terhadap gugatan Mangantar Baringbing dan kawan-kawan, 1990, butir 4, hal. 1.
37. Bantahan kepala desa Sugapa atas gugatan perdata Mangantar Baringbing dan kawan-kawan, *idem*, bagian tentang pokok perkara, hal. 3.
38. Bantahan PT IIU, op. cit., dalam konpensi, hal. 2.

di pedesaan dapat mempermudah proses kolusi dengan kepentingan berbagai pihak luar[39]. Selain itu, secara langsung hal ini akan merugikan kepentingan perempuan sebab perempuan tidak akan pernah dikategorikan sebagai pengetua marga dalam masyarakat Batak-Toba yang menganut sistem kekerabatan menurut garis laki-laki.

Lemahnya kedudukan perempuan dalam masyarakat adat Batak Toba telah mendorong perempuan mengupayakan banyak cara untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya tersebut. Kecenderungan yang terlihat sekarang adalah masih terlihatnya keterpisahan antara fokus perjuangan kelompok dan perjuangan individu. Secara umum boleh dikatakan bahwa apabila menghadapi pihak-pihak di luar masyarakat adat itu sendiri dan apabila menyangkut masalah tanah yang relatif berskala besar, perempuan Batak-Toba secara bersama-sama sangat gigih memperjuangkan kepentingan kelompok marga suaminya itu. Bahkan boleh dibilang perempuanlah yang menjadi ujung tombak perjuangan tersebut terutama untuk menghadapi lingkaran-lingkaran kekuasaan yang asing dan rumit dari tingkat lokal sampai nasional[40].

Nampaknya kelompok marga dan kaum perempuan sendiri sangat tangkas melihat transparansi struktur ketidakadilan apabila itu datang dari "negara", namun sangat mudah mengabaikan struktur ketidakadilan yang timbul dalam hubungan- hubungan kekerabatan dan keluarga. Salah seorang pejuang hak-hak atas tanah itu sendiri adalah seorang janda yang hanya mempunyai anak perempuan tiga orang. Ia menggadaikan tanah sawah peninggalan almarhum

---

39. Bandingkanlah dengan banyak kasus pembebasan tanah dengan ganti-rugi *"pagopago"* dalam pembahasan sebelum ini. *Pagopago* ini jelas-jelas merupakan kolusi kepentingan antara kepala adat dengan pihak luar yang jelas dimungkinkan oleh karena anggapan bahwa tidak semua pemegang hak atas tanah adat perlu dimintakan persetujuannya. Dalam hal ini perempuan sama sekali tidak punya akses untuk ikut dalam perundingan.
40. Tentang kecenderungan tersebut boleh dicatat bahwa secara umum anggota kelompok marga melihatnya sebagai suatu strategi yang jitu terutama untuk menghadapi tindak kekerasan yang dilancarkan aparat negara yang kerap lebih melindungi kepentingan para penanam modal. Mereka, terutama laki-laki di desa berpikir bahwa tidaklah mungkin aparat negara melakukan kekerasan terhadap perempuan, apalagi perempuan-perempuan pedesaan yang sudah tua. Namun menarik juga mencatat pikiran perempuan tentang hal ini. Dalam kasus Sugapa itu, misalnya, beberapa perempuan memberi alasan bahwa laki-laki tidak sungguh-sungguh memperhatikan kepentingan keluarganya, bahkan merekalah yang tanpa pikir panjang menyerahkan tanah kepada pihak-pihak luar tanpa sepengetahuan mereka.

suaminya dengan gadai adat, "*dondon*", karena ia 'menyadari' bahwa dalam kerangka berpikir Batak-Toba, ia maupun anak-anak perempuannya tidak berhak mewarisi sawah tersebut. Uang gadai tersebut digunakannya untuk membiayai sekolah ketiga orang anak perempuannya. "...Jika keluarga suami saya berkepentingan terhadap tanah sawah itu, biarlah nantinya mereka yang menebusnya dan mengambilnya menjadi milik mereka!". Langkah-langkah seperti itu banyak dilakukan oleh perempuan atau janda pedesaan yang tidak mempunyai anak laki-laki.

Perempuan di desa sangat jarang menuntut hak atas tanah lewat pengadilan karena berbagai alasan praktif, perasaan asing terhadap lembaga itu, serta ketidakpercayaan kepada kemampuan lembaga tersebut untuk benar-benar dapat menuntaskan masalah di desa. Yang lebih sering terjadi adalah perempuan kota yang berpendidikan dan mampu secara ekonomis menuntut hak pembagian warisan atas tanah orangtuanya lewat Pengadilan (Negara)[41]. Di sekitar pusat-pusat perkotaan perempuan yang mempunyai uang tunai berlebih dapat saja membeli tanah. Hal ini memperkuat dugaan bahwa pada tingkat individual akses terhadap sumber ekonomi, pendidikan dan informasi dapat memperluas dan memperbesar upaya perempuan dalam mempertahankan hak-haknya atas tanah. Namun bagi kebanyakan perempuan Batak-Toba yang hidup di pedesaan hal ini masih merupakan lingkaran setan — sebab ekonomi utama masyarakat agraria adalah tanah

Penutup

Tulisan ini telah merangkum kompleksitas hak-hak atas tanah bagi perempuan dalam masyarakat adat Batak Toba yang dihadapkan dengan hukum nasional dan kepentingan- kepentingan ekonomi nasional yang lebih besar. Walaupun secara normatif hukum tanah nasional menjamin prinsip persamaan hak atas tanah bagi laki-laki dan perempuan, tapi dalam praktiknya hal itu masih jauh dari

---

41. Seorang laki-laki dari marga "Tampubolon" yangtinggal di Jetun Silangit pada tahun 1974 menjual sebidang sawah peninggalan orangtuanya kepada orang sekampungnya sesama petani. pada tahun 1992 seorang saudara perempuannya datang dari kota menggugat si Tampubolon itu ke Pengadilan Negeri dengan alasan ia (perempuan itu) adalah orang yang turut mempunyai hak warisan atas tanah sawah tersebut. Dari segi hukumnya seorang pengacara mengatakan baha tuntutan-tuntutan seperti dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pihak ketiga, dalam hal ini pembeli. (Komunikasi pribadi dengan M. Simarmata, pengacara).

kenyataan. Prinsip- prinsip persamaan tersebut semakin sulit diujudnyatakan khususnya sejak masa Orde Baru akibat pembangunan nasional yang terlalu berorientasi kepada kepentingan ekonomi. Hak-hak perempuan atas tanah adat yang secara normatif bersifat sekunder — diperoleh dengan perantaraan laki-laki — seringkali dijadikan dasar pengabaian perempuan yang dalam realitas bertindak sebagai pemilik tanah. Perempuanlah yang paling berkepentingan terhadap tersedianya tanah sehingga dialah yang pertama dan paling banyak dirugikan apabila hak- haknya yang sudah terbatas itu tidak dapat dilaksanakan lagi akibat proses peralihan hak-hak atas tanah secara besar- besaran.

Pada akhirnya kunci dari masalahan ini bukannya bagaimana kita dapat menentukan pilihan apakah harus menerapkan hukum adat atau hukum nasional untuk masalah pertanahan pada masyarakat adat. Bagaimanapun juga, dalam hubungannya dengan hak-hak perempuan atas tanah yang perlu dilakukan adalah bagaimana kita dapat meningkatkan partisipasi perempuan desa dalam menentukan alokasi tanah-tanah adat. Dalam hal penentuan alokasi tanah-tanah adat itu perempuan sama sekali tidak mempunyai akses. Dalam kasus Sugapa misalnya, Pemerintah Pusat dan Gubernurlah yang secara penuh mempunyai kewenangan mengeluarkan perijinan kepada para pengusaha untuk mengusahakan hutan dan membebaskan tanah-tanah rakyat. Di tingkat lokal para pengusaha, sekali lagi, hanya berunding dengan pengetua-pengetua adat yang notabene adalah kaum laki-laki elit desa saja.

Partisipasi perempuan desa dalam alokasi tanah-tanah adat ini sangat penting. Secara hipotetis dapat dipertanyakan: apabila tanah-tanah adat yang diperjuangkan dapat kembali ke masyarakat adat, akankah terdapat jaminan bahwa tanah-tanah itu tidak akan berpindah tangan ke pihak yang akan merugikan kepentingan masyarakat adat dan perempuan khususnya. Sepanjang hanya laki-laki pengetua adat atau para suami saja yang diakui mempunyai hak atas pengalokasian tanah maka perempuan akan tetap berada dalam posisi yang lemah dan tidak pasti.

8. PENGEMBANGAN INDUSTRI PARIWISATA DI LOMBOK, BAGI SIAPA?

*Iwan Mucipto**

I. Introduksi

Pulau Lombok adalah sebagian dari propinsi NTB yang terdiri dari Lombok, Sumbawa, dan beberapa pulau lainnya, seperti pulau Moyo, dan lusinan pulau kecil yang disebut *gili*, seperti Gili Terawangan dan Gili Gede. Perbedaan antara Lombok dan Sumbawa terutama dalam iklim dan kesuburan tanahnya. Lombok dapat dikatakan hadiah dari gunung Rinjani, sehingga gunung ini dikeramatkan oleh sebagian penduduknya. NTB dan NTT terletak dalam bayangan hujan pulau-pulau Sunda Besar dan Australia. Tetapi Rinjani menangkap awan tinggi dan telah menyuburkan Lombok dengan bahan muntahannya. Karena itu meskipun Lombok hanya 1/3 Sumbawa, penduduknya 3 kali lebih banyak. Dari 3,2, juta penduduk NTB, 2,3 juta tinggal di Lombok.

Kemakmuran ini berakhir karena konversi status tanah dimana pemerintahan kolonial telah menswastakan tanah untuk menfasilitasi perekonomian perkebunan[1]. Sebelumnya, tanah terdiri dari tanah kerajaan, tanah bangsawan (*triwangsa* dan *perwangsa*, yaitu bangsawan Bali dan Sasak), serta tanah desa yang statusnya komunal. Seperti lazimnya di pelbagai daerah di Nusantara, penguasaan tanah desa ditentukan kemampuan seseorang mengelola dan mengolahnya sesuai dengan kebutuhannya. Raja dapat memberikan dan menyita tanah bangsawan dan rakyat. Tetapi tetap ada kontrol atas penguasaan tanah karena semua golongan—raja, bangsawan dan jajar karang (orang kebanyakan)—terikat dalam sistem yang sama, sistem agraris prekapitalisme, sehingga kepentingan mereka terpadu dan terdapat suatu sistem redistribusi yang adil menurut zamannya[2]. Penguasaan tanah tertumpu pada fungsi sosial-politik di sam-

* Dari Forum Sumberdaya Rakyat, suatu lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang 'pariwisata alternatif.

1. Alfons van Kranenburg, *Conquest, Colonization and Underdevelopment.*
2. James C. Scott, *The Moral Economuy of the Peasant.*

ping mempunyai fungsi perekonomian.

Perekonomian perkebunanlah yang menciptakan pergeseran fungsi tanah menjadi murni ekonomis dengan penanaman *cash crop* untuk pasar dunia. Hal ini yang menciptakan dualisme ekonomi (Boeke) dimana hubungan-hubungan bersifat integrasi horizontal menjadi integrasi vertikal yang eksploitatif (Johan Galtung).

Konversi status tanah yang pada dasarnya adalah "pembebasan" (perampasan) tanah masyarakat untuk perkebunan yang menjadi awal pemiskinan stuktural masyarakat Lombok. Hal ini diperberat lagi dengan politik balas dendam Belanda terhadap masyarakat Lombok-Bali yang telah melakukan perlawanan begitu gigih sehingga banyak menimbulkan korban di pihak militer Belanda, ditambah dengan pajak yang berat dan penindasan lainnya di luar pengawasan kaum liberal Belanda yang perhatiannya tertuju pada Jawa.

Hal ini yang membuat masyarakat Lombok menjadi miskin dan terbelakang, yang mengalami siklus kelaparan-kelaparan yang berlangsung sampai tahun 1978, hal mana telah diangkat oleh gerakan mahasiswa tahun 1977-1978 dan menjadi terkenal sebagai **kasus eceng gondok,** menurut nama tanaman yang terpaksa dimakan penduduk untuk menyambung hidup.

Tuduhan mahasiswa waktu itu adalah bahwa beras Lombok diangkut semua ke Jawa untuk mempertahankan "stabilitas nasional". Yang kemudian dianggap penyelamat Lombok adalah Gubernur Gatot Suherman (1977-1987) dengan program "Gora" (**gogo rancah** atau pertanian lahan kering) yang dimulai setelah kelaparan 1978 berhasil membuat Lombok swasembada beras.

Tetapi swasembada beras ini saja tidak memecahkan pelbagai hal struktural, yang berkaitan dengan budaya kemiskinan yang hingga kini masih berdampak. Seperti contoh adalah kepadatan penduduk karena angka kelahiran sangat tinggi (di atas 3%) yang oleh beberapa penulis dianggap reaksi manusia/organisme lainnya terhadap ketidakpastian *(environmental pressure)*, termasuk kematian balita yang termasuk tertinggi di Indonesia. Menurut survey BAP PEDA yang diadakah tahun 1983, untuk mengembalikan keseimbangan antara jumlah penduduk dan luas serta produksi tanah garapan, 800,000 penduduk harus ditransmigrasikan, atau sepertiga penduduk ! Ini menandakan kurangnya diversifikasi pengembangan sumberdaya, paling tidak sampai 1983 pada waktu survey itu dilakukan. Tahun 1994 ini diversifikasi sudah lebih jauh, tetapi te-

tap katup pengaman utama menghadapi tekanan penduduk adalah migrasi bermusim, legal dan illegal, dimana dalam hal terakhir ratusan manusia dijejal dalam *box car* dan kapal yang tidak laik laut, dengan korban juga ratusan jiwa yang tenggelam dalam beberapa peristiwa tenggelamnya kapal. Yang berhubungan dengan migrasi musiman adalah juga kebudayaan kawin cerai mengikuti irama musim panen dan musim paceklik, yang merusak sendi keluarga dan melanjutkan budaya kemiskinan.

Kepadatan penduduk dan kemiskinan tentu berdampak pada lingkungan hidup dan pola pengelolaan sumberdaya alam. Tekanan penduduk bersama dengan pergeseran/konversi penguasaan dan pola pemanfaatan tanah/lahan yang dimulai oleh penjajah dan dilanjutkan dalam era pembangunan ikut meningkatkan tekanan pada sumberdaya alam/lingkungan hidup. Pelbagai usaha pelestarian lingkungan hidup tidak dapat berjalan karena tidak berhasil mencapai akar permasalahan yang dihadapi Lombok dan daerah lain yang serupa kondisinya.

II. Pengembangan Kepariwisataan, Kunci Pembangunan?

Pada tahun 1980 UNDP diminta oleh pemerintah RI untuk melakukan suatu studi tentang alternatif pengembangan wilayah NTB. UNDP kemudian membuat suatu laporan yang menyatakan bahwa potensi yang menonjol adalah potensi pariwisata, dan merekomondasi pengembangan industri kepariwisataan sebagai jalan mengadakan diversifikasi perekonomian NTB, terutama di Lombok. Dalam teori, industri pariwisata dapat menjadi pembuka jalan untuk pengembangan sektor lain, seperti terjadi di Bali. Sebenarnya ketiga propinsi yang dulu menjadi satu dalam propinsi Nusa Tenggara yaitu Bali, NTB dan NTT pada awalnya sama-sama miskin. Tetapi setelah dipecah menjadi 3, Bali maju pesat karena perkembangan sektor parawisata yang merupakan pembuka dan pendukung pembangunan di sektor lain, seperti infrastruktur, kerajinan dan industri ringan, perdagangan dan sektor jasa. Maka pemerintah ingin mengulang sukses itu di Lombok, dan sekitar tahun 1986 parawisata mulai berkembang, dan segera mencapai momentum.

Namun bersamaan dengan itu, mulai santer kritik yang dilancarkan pelbagai fihak, LSM, mahasiswa dan juga para peneliti ilmu-ilmu sosial dan ekonomi yang mengukur dampak pariwisata pada masyarakat dimana pariwisata berkembang. Dalam dekade terakhir ini pelbagai studi di dunia yang meragukan kepariwisata-

an sebagai "obat mujarab", termasuk untuk Bali[3].

Untuk meneliti apa keuntungan dan kerugian industri pariwisata yang menggebu-gebu, di Mataram didirikan **KOSLATA** (Kelompok Studi Kawasan dan Lingkungan Pariwisata). KOSLATA kemudian membuat penelitian yang kritis di beberapa wilayah, seperti Senggigi dan Sekotong[4]. Penelitian ini kemudian dilanjutkan bersama sejumlah lembaga aktivis lainnya dengan pelbagai usaha advokasi dan pembelaan rakyat yang tergusur oleh pembangunan hotel/resort berbintang. Di Bali penelitian seperti itu dilakukan oleh Yayasan Harkat di Ubud [5]. Hasilnya dituang dalam suatu video *(Release from World Disaster)*. Penelitian ini kemudian dilanjutkan di Lombok oleh Forum Sumberdaya Rakyat yang menghasilkan video "The Lombok Controversy"[6]. Dari hasil penelitian yang diadakan di Bali dan Lombok, ditambah dengan penelitian serupa yang dilakukan di pelbagai tempat di dunia muncul beberapa hal mencolok.

Pertama: bahwa pemerintah-pemerintah yang membangun melihat turisme sebagai jalan keluar dari kesulitan ekonomis/untuk mendapatkan devisa, yang mudah dan murah (kebudayaan, alam dan masyarakat dianggap aset yang datang gratis), serta serba cepat (industri parawisata adalah industri yang paling cepat pertumbuhannya, sekitar 60% setahun), yang seolah-olah tidak dapat rugi. Menurut pejabat DEPARDA dan pengusaha yang terlibat dalam industri pariwisata keuntungan-keuntungan yang diperoleh adalah:

a) Industri pariwisata menciptakan banyak lapangan baru, terutama sebagai karyawan hotel dan buruh bangunan.
b) Resort menunjang kerajinan dan perdagangan skala kecil.
c) Masyarakat dapat mengelola losmen dan bisnis pelayanan lain skala kecil.
d) Yang tersebut akan menggantikan perekonomian pedesaan de-

---

3. Philip Frick McKean, *Towards a Theoretical Analysis of Tourism: Economic Dualism and Cultural Involution in Bali.*
4. Bersama Bella Bird dari University of Hull. Bella Bird juga meneliti perkembangan turisme di pulau Langkawi, Malaysia.
5. Bersama Madi Kertonegoro dari Yayasan harkat dan Dawn Wiedemann dari Pitzer College.
6. Iwan Mucipto dan Dawn Wiedemann mendirikan CIS, Center of Indonesian Studies on Eco-development. CIS masuk jaringan studi turisme alternatif yang terdiri dari sejumlah anthropolog pelbagai perguruan tinggi di AS yang mempelajari turisme sebagai gejala kegiatan lintas budaya yang paling besar dampaknya di dunia sekarang. Pelopornya Professora Valene Smith dari UC Chico, yang menulis bulu *Alternative Tourism.*

ngan perekonomian "modern", hal mana dilihat sebagai suatu kemajuan.

e) Dari pihak Dispenda yang dikemukakan adalah pemasukan dari pajak. Dari hotel Senggigi Beach (milik Aerowisata) saja didapatkan Rp. 50,000,000/bulan. Sedangkan pemerintah pusat memproyeksikan pemasukan devisa dari sektor turisme dalam dekade yang akan datang yang melebihi pemasukan dari minyak.

Memang terdapat cukup banyak contoh di dunia yang membuktikan bahwa turisme dapat menjadi sumber pemasukan utama, atau lokomotif yang menarik pengembangan sektor yang lain. Swiss, Hawaii, Bali dan Tana Toraja, wilayah-wilayah ini sudah tidak da-pat dibayangkan tanpa industri parawisata yang memberi lapangan pekerjaan kepada banyak orang. Industri pariwisata juga membuka jalan dengan membiayai pembangunan prasarana, sehingga kegiatan ekonomis lain juga terfasilitasi. Maka UNDP yang melakukan penelitian di Lombok tahun 1985 menganjurkan pariwisata sebagai industri pelopor.

Tetapi jika pemerintah dan para konsultannya melihat industri pariwisata sebagai *entry point* suatu pembangunan menuju masyarakat adil makmur nyaris tanpa cacat maka dari kalangan lain, terutama dari dunia akademis dan aktivis, melihatnya lain. Yang dikritik bukan industri parawisata *an sich,* tetapi pelbagai asumsi tentang kepariwisataan dan pendekatan-pendekatan yang mengakibatkan distorsi.

III. Kritik terhadap Industri Pariwisata

Dunia akademis dan aktivis telah mengembangkan beberapa dekonstruksi terhadap asumsi-asumsi yang "indah" tentang parawisata. Beberapa yang terpenting:

Pertama, bahwa pariwisata tidak mungkin merugikan secara ekonomis. Asumsi ini tidak memperhitungkan dua hal, apa yang disebut *leakage* (kebocoran) dan kerusakan aset yang menjadi modal industri pariwisata. Kebocoran terjadi karena industri pariwisata skala besar dikuasai MNC, dan komponen impor yang besar, sehingga penguasaan mata-mata rantai terbatas secara nasional, apalagi lokal. Maka tidak aneh kalau ada pihak yang memperhitungkan "kebocoran" sebesar 50%![7]. Dan hal ini belum memperhitungkan apa yang disebut "penghapusan sumberdaya alam & budaya".

---

7. Kodhyat, H., Lembaga Studi Pariwisata Indonesia.

Industri pariwisata memperlakukan alam dan budaya sebagai milik umum atau *(commons)* yang diartikan, bahwa alam dan budaya yang menjadi landasan industri pariwisata tidak mempunyai pemilik sehingga dapat dianggap milik umum[8], dan dapat dieksploitasi dengan bebas. Sebagian keuntungan besar dari industri pariwisata datang dari eksploitasi "modal gratis" ini. Gratis karena industri pariwisata tidak mengeluarkan modal untuk menciptakan, me-melihara dan melestarikan alam dan budaya yang menjadi aset da-gangannya, dimana hotel dan sarana lainnya adalah pelengkap. Justru modal itu "dihabiskan". Bagaimana ini dapat terjadi?

Wisatawan bukan hanya menikmati, tetapi menkonsumsi alam dan budaya. Agar dapat untung, industri parawisata harus mengkomodifikasi alam dan budaya, "atas nama konsumen" agar dapat dikonsumsi.

Industri parawisata menjual alam dan budaya "yang asli dan perawan", dengan catatan, menjual berarti harus dibayar. Tetapi yang membayarnya bukan yang menikmatinya!

Alam dan budaya dianggap *"commons"*, oleh industri, yang menuntut untuk mendapatkan *"open access"* agar dapat dieksploitasi dalam persaingan bebas dengan masyarakat, tetapi dijual sebagai "hak milik" bersifat *"limited access"* kepada konsumen, yaitu wisatawan. Jika wisatawan menikmati pantai sebagai "commons" dan masyarakat nelayan yang tinggal di sana menjadi tuan rumah atau teman yang membagi nasi, ikan asin dan tuak dengannya maka hal ini tidak menguntungkan industri pariwisata. Baru kalau wisatawan membayar ia konsumen yang menguntungkan dan karena itu ia hanya boleh menikmati pantai jika memesan kamar, minum bir dan dilayani oleh pelayan yang juga "milik" hotel. Pantai, sunset, suasana, semua harus menjadi komoditi milik industri. Dengan akibat, sebagian pantai itu berserta pemandangan/lingkungan jadi "habis". Sedangkan pemerintah lalu menganggap hanya industri

---

8. Hardin, Garet, "The Tragedy of the Commons". Sebenarnya Garet menguraikan teorinya sebagai berikut: orang yang masuk dalam "commons" mendapat untung lebih dari 1 karena apa yang diambil adalah milik umum. Maka terjadi *over exploitation* yang mengakibatkan "pelarutan"/dissipation keuntungan. Hal ini hanya dapat dihadapi dengan monopoli yang harus membatasi pemakai "the commons" agar dapat dicapai pengelolaan sumberdaya berkelanjutan, dimana pihak yang paling tepat untuk itu adalah pihak-pihak seperti penduduk asli yang sudah melakukan itu dengan tradisional dan telah menciptakan *limited acces* melalui "tabu" atau "sasi".

yang "menghasilkan" karena tidak melihat rakyat sebagai aset dalam pembangunan, dalam konteks menumbuhkan kelas menengah yang produktif sesuai ukurannya...

Begitupun pesta rakyat dan upacara adat yang bersifat "commons" karena terbuka bagi siapa saja, "merugikan" industri pariwisata kalau dibiarkan begitu dan harus dikomodifikasi. Jadi dianggap "commons" oleh industri pariwisata tetapi dijual sebagai "milik" kepada wisatawan, dimana masyarakat yang merupakan pemilik sebenarnya, dianggap komponen komoditi. Sedangkan dimana alam dan budaya menyatu seperti dalam upacara "bau nyale" keduanya juga "dipermak" agar dapat diperjualbelikan *(commodification)*. Hasilnya tentu degradasi lingkungan hidup (yang bersifat alam) dan sosial sebagai *"constituted social nature"*[9]. Ini jelas exploitasi yang kasar karena industri pariwisata tidak membayar untuk menciptakan, mengembangkan dan memelihara, apalagi untuk perbaikan, dari alam dan budaya yang dirusaknya. Jika suatu daerah rusak, maka industri pariwisata akan meninggalkannya untuk mencari daerah "perawan" baru—untuk dirusak lagi. Ini jelas berarti bahwa harga dari degradasi alam dan budaya ini, dengan segala dampak sosial, ekonomis dan politisnya, ditanggung oleh masyarakat dan lingkungan hidup, dan pada akhirnya, pemerintah juga. Tetapi pemerintah sering tidak menyadari apa yang harus dibayar sebagai subsidi kepada industri pariwisata, yang tentu dipotong dari ke-untungan yang dianggap begitu besar, karena instansi yang men-fasilitasi perusakan tidak sama dengan instansi yang harus mem-perbaiki kerusakan itu!

Kedua: bahwa industri pariwisata merupakan lokomotif pelbagai sektor lain. Hal itu pada awalnya mungkin begitu, tetapi jika tidak dikendalikan, maka industri pariwisata dapat berbalik menjadi pembuka jalan pelbagai kegiatan yang eksplotatif dan merusak. Kecenderungan ini ada karena industri pariwisata memang mencari tempat yang peka terhadap eksploitasi/perusakan karena justru tempat yang dapat disebut "undiscovered", "pristine", "virgin", "unsploiled", yang dijual sebagai "paradise", yang memang rentan terhadap sistem kapitalisme yang diwakili industri pariwisata yang juga mempunyai "tradisi" persaingan yang "kejam".

Masyarakat yang belum punya daya saing dan daya tahan terhadap eksploitasi serta alam yang masih "perawan", dalam mata orang business berarti; *"underutilized"* (belum ditebang atau ditang-

---

9. Hecht and Cockburn, (1993), Monsters; in Search of the Other, UCLA.

kap atau digali habis). Di sini yang berhadapan adalah *"eco-system people"* yang penghidupannya dan karena itu kebudayaannya tergantung dari dan menyatu dengan ekosistem terbatas dan karena itu memang harus dikelola secara berkelanjutan, dengan *"biosphere people"* yaitu orang yang diandaikan punya akses pada sumberdaya seluruh biosphere, sehingga memperlakukan suatu ekosistem seolah-olah tidak terbatas. Dengan hasil yang dapat diduga.

Ketiga: bahwa industri pariwisata memperhatikan apa yang sebenarnya diingini kliennya, dan ada untuk memenuhi keiinginan itu! Industri pariwisata bukan hanya mengeksploitasi alam dan masyarakat lokal, tetapi juga kliennya dengan kedok pelayanan. Diciptakan mitos bahwa semua turis adalah konsumen yang hedonis, yang hanya mengingini hotel dan resort yang mewah, dan eksklusif. Bagi industri pariwisata, pelanggan harus diperas, dan untuk itu harus dijebak dalam *tourist traps"*. Haram bagi industri pariwisata untuk membiarkan seorang turis menikmati perjalanannya sambil mengeluarkan uangnya di masyarakat, bukan di hotel dan restaurant bis dan di atas kapal milik industri. Pemerintah-pemerintah yang berkolusi dengan industri pariwisata menerima asumsi diatas dan menyamakan keuntungan yang didapatkan industri pariwisata dengan keuntungan yang didapatkan bangsa dan negara. Akhirnya mereka juga menganggap bahwa *traveler* merugikan, sehingga kalau perlu dibatasi kebebasannya dengan mempersulit bisnis *homestay*, misalnya. Padahal seorang *traveler* bukan mengeluarkan uang sedikit, namun uang itu disebar di masyarakat di banyak tempat, sehingga *traveler* itu sebenarnya mendukung konsep pemerataan yang menjadi trilogi pembangunan. Sedangkan mereka yang dinamakan *"quality tourist"* mengeluarkan uang lebih banyak sekaligus, tetapi ia ditampung dalam sistem yang mempunyai *leakage* yang besar pula dan yang mengeksploitasi alam dan budaya pada skala besar, dan malahan menjadi penyebab digusurnya masyarakat secara fisik, dimana *traveler* justru mendukung pelestarian alam dan budaya, karena tidak menuntut komodifikasi dari yang tersebut.

IV. Kontroversi Lombok, Studi-studi Kasus

Di Lombok, pemerintah dan dunia usaha memproyeksikan suatu kurva pengembangan kepariwisataan yang kian meningkat seolah-olah tanpa akhir. Berdasarkan proyeksi ini terjadi penguasaan tanah dan pembangunan hotel resort yang menggebu-gebu. Lombok dikapling dalam 9 zone/kawasan resort, dan Sumbawa dalam 7 ka-

wasan/zone. Tetapi hampir dimana pun pembangunan kawasan dimulai, timbul kasus-kasus tanah dimana masyarakat mengajukan protes, LSM dan mahasiswa ikut mendampingi, kemudian suara-suara protes itu menghilang, untuk nanti terdengar lagi di tempat lain dalam kasus yang mirip. Maka dikenal kasus-kasus Senggigi, Gili Terawangan, Tabuan dan kasus Pamongkong...

Apa arti kasus-kasus ini? Yang menjadi pertanyaan kontroversial adalah: apakah kasus-kasus ini hanya riak dalam laju pembangunan, atau merupakan pertanda terjadi salah arah yang serius dalam laju pembangunan itu, dan menuju ke manakah arus itu? Sampai saat ini untuk Lombok belum pernah dibuat suatu penelitian mendasar yang memperlihatkan dengan jelas neraca untung-rugi sebagai keseluruhan berat ke mana. Tetapi dapat dipastikan bahwa kasus-kasus tersebut punya berat dalam neraca tersebut. Belum dapat diketahui dengan pasti jika terjadi ketimpangan, dimana ketimpangan itu akan dirasakan dengan harga apa... Namun yang dilakukan penulis adalah mengemukakan beberapa kasus secara naratif, yang meskipun tidak memberikan gambaran secara utuh dan menyeluruh tetapi secara minimal menfalsifikasi asumsi bahwa industri parawisata hanya dapat menguntungkan saja. Kasus-kasus itu memperlihatkan bahwa industri pariwisata itu di samping mempunyai potensi konstruktif, juga mempunyai potensi destruktif, yang harus diperhatikan agar yang konstruktif dapat di-kembangkan. Dan falsifikasi saja yang dikejar di sini, sebabnya karena industri pariwisata dengan sekutunya yaitu pemerintah sudah cukup banyak melakukan propaganda untuk dirinya!

A. Kasus Senggigi, ke Mana Perginya Penduduk?

Wilayah Senggigi sebelum pariwisata masuk di Lombok adalah wilayah pemukiman nelayan dan pasar ikan. Kini yang dapat dibeli di sana hanya jenis "fried grouper in garlic sauce" yang seporsi Rp. 5000 ke atas atau "lobster" (udang karang) yang seekor belasan ribu. Tetapi nelayan setempat tidak menikmati harga-harga yang tinggi itu karena tidak ada nelayan setempat lagi.

Sebenarnya wilayah desa Senggigi tidak terlalu besar, tetapi dewasa ini pantai yang terhampar dari Ampenan sampai Mangsit dikenal sebagai "Kawasan Resort Senggigi", yang merupakan salah satu dari 9 "kawasan hotel berbintang" dalam sistem *zoning* yang diterapkan perencana-perancana tata ruang propinsi. Tentu untuk kawasan seperti itu tidak ada tempat untuk desa nelayan, sehingga

tanah desa semua sudah dibebaskan. Pembebasan bukan berarti tidak dibayar ganti rugi, tetapi tidak semua nelayan mendapatkannya. Sebagian ganti rugi itu dibayar ke spekulan tanah dan pejabat tingkat dusun, desa dan kecamatan melalui tangan siapa ganti rugi disampaikan atau tidak disampaikan.

Seperti disebut, *planning* tata ruang dilakukan atas rekomondasi tim konsultan UNDP. Ternyata informasi tentang rekomendasi dan perencanaan selanjutnya disimpan sebagai rahasia perusahaan oleh pelbagai kalangan yang secara fungsional terlibat dengan penelitian UNDP & kelanjutannya. Sebagian dari mereka lalu melakukan spekulasi tanah besar-besaran, sehingga harga tanah di Senggigi naik drastis. Sejumlah pejabat di NTB malah meminjam uang dari bank untuk memborong tanah, yang sering didapatkan dengan harga di bawah pasar karena atau pemiliknya tidak mempunyai informasi strategis, atau karena diancam dengan "pembebasan". Kalau tidak mau menjual tanahnya pada mereka, begitu sering ancaman oknum penguasa kepada masyarakat, maka tanah itu akan dibebaskan dengan ganti rugi yang tidak seberapa. Padahal setelah didapatkan, dan tidak diusahakan sendiri, maka tanah itu pada gilirannya ditawarkan untuk dibebaskan! Bagi spekulan kegiatan seperti itu tentu permainan yang menarik, tetapi tidak untuk orang bagi siapa tanah bukan komoditi tetapi mati-hidup mereka.

Suatu penelitian yang dilakukan oleh KOSLATA dan CISE/ FSDR mengenai keluarga-keluarga yang harus pindah karena proyek pengembangan pariwisata. Menurut catatan yang ada (belum merupakan studi kuantitatif tetapi cukup untuk menfalsifikasi beberapa asumsi mengenai dampak industri parawisata) dapat dibuat beberapa penggolongan sebagai berikut :

a) Mereka yang mendapatkan ganti rugi yang cukup dan berhasil memanfaatkannya dengan baik, terutama yang kena belakangan sehingga sudah tahu apa yang harus dilakukan. Kelompok ini dapat dibagi lagi atas mereka yang membeli tanah dan mereka yang masuk di bidang usaha.

Mereka yang membeli tanah di pedalaman kebanyakan bukan nelayan-tani kecil tetapi memang sudah juragan/tuan tanah. Tetapi kemudian muncul masalah juga, karena jual beli tanah skala besar bukan tanpa akibat bagi masyarakat Lombok yang sudah terlalu padat. Masalah timbul kalau tanah yang dibeli adalah tanah tergadai. Selama penggadai (biasa petani yang sudah tidak dapat membiayai lagi usaha taninya) menggadaikan tanahnya kepada orang

kaya di desa yang ia kenal, yang kemungkinan besarnya masih keluarga, hubungan *patron-client* umumnya masih terjaga, dan bekas tanah itu menjadi petani penggarap ditanahnya, sampai ia dapat menebusnya, sesuatu yang jarang terjadi. Tetapi jika sang *patron* kemudian menjual tanah itu maka si *client* kehilangan kesempatan menebus kembali tanahnya, dan belum tentu ia tetap dapat mengerjakan tanah itu, mungkin ia digusur oleh pemilik baru yang merasa tidak mempunyai ikatan dengannya. Sehingga dari laporan KOSLATA terbetik bahwa penggusuran di pantai menimbulkan penggusuran gelombang kedua di pedalaman. Sedangkan mereka yang berhasil menjadi pengusaha juga kebanyakan adalah orang yang sudah punya usaha sebelumnya, minimal warung.

b) Mereka yang mendapatkan ganti rugi yang cukup, dan tidak berhasil, yaitu mayoritas. Mereka dengan cepat kehilangan uangnya karena tidak biasa memegang uang banyak, dan sudah lama mencitakan untuk membeli kendaraan bermotor atau TV atau naik haji. Tentu sejumlah calo dan penipu terlibat di sini, dan jika suatu keluarga yang sudah kehilangan tanahnya juga sudah kehilangan uang ganti ruginya, maka ia sudah tidak punya apa-apa lagi.

c) Mereka yang tidak mendapatkan ganti rugi yang cukup dan juga kehilangan yang tidak cukup itu. Menurut KOSLATA, sebagian dari mereka terpaksa menjadi perambah hutan.

Sejumlah LSM dipelopori KOSLATA pernah melakukan advokasi dan gerakan dalam memperjuangkan keiukutsertaan masyarakat dalam pengembangan industri pariwisata di Senggigi. Perunding-an dilakukan dengan pemerintah agar mereka mendapatkan tanah dimana mereka dapat berusaha, seperti membuka warung, losmen dan mengangkut turis dengan perahunya. PEMDA pada mulanya setuju, mengalokasi sebidang tanah, dan memberi kesempatan pada business kecil di tanah-tanah yang belum diambil hotel besar. Tetapi kemudian tanah yang dialokasi diambil alih pemilik suatu hotel sebagai lokasi "pasar seni", dalam rangka "menertibkan dan melokalisasi" kegiatan mereka, yang dianggap merugikan jika dibiarkan. Tetapi seperti dimanapun, kalau suatu pasar diberi "nilai lebih" maka pasar itu akan jadi mahal, dengan akibat bahwa pelaku awal dengan cepat akan tersisih oleh pendatang, yang dalam hal Senggigi datang dari Mataram, atau dari Bali atau malah dari Jawa.

Dengan demikian, lambat laun masyarakat yang masih diberi kesempatan "bernafas" didesak mundur. Pada tahun 1990 LSM-LSM

yang terlibat kegiatan advokasi yang dikoordinir KOSLATA mengadakan *survey* untuk mengetahui berapa banyak penduduk asli yang diserap sebagai karyawan atau yang mendapatkan pekerjaan "di pantai". Regu peneliti yang mendatangi 10 hotel menemukan hanya dua penduduk asli Senggigi yang bekerja sebagai tukang kebun di salah satu hotel.

Di tahun 1991 *survey* ini di *back up* oleh regu evaluasi USAID dan di tahun 1992 oleh regu pembuatan video "The Lombok Controversy" yang secara acak mewawancarai "masyarakat pariwisata" di depan kamera. Secara umum pemantauan dan wawancara-wawancara ini menunjukkan:

- Hanya terdapat satu warung milik bekas nelayan Senggigi yang masih tersisa, tetapi terancam bankrut oleh kios-kios yang didirikan oleh pengusaha dari Ampenan-Mataram[10].
- Ada beberapa nelayan (yang diketemukan 2 orang) yang masih mengoperasikan perahunya untuk mengangkut turis secara jam-jaman. Tetapi mereka pun sudah mulai terancam oleh pemilik perahu yang lebih baru dan bagus (seperti perahu gajah-mina Bali) yang dimiliki orang dari Ampenan-Mataram atau dari Bali. Sedangkan perahu ukuran kapal/catamaran milik pengusaha modal kuat sudah mulai banyak[11].
- Manajerial dan karyawan terlatih di hotel-hotel berbintang satu sampai lima adalah orang asing, Bali dan Jawa[12].
- Pekerja adalah orang Bali, Jawa dan Sasak. Tetapi tidak ada di antaranya dari Senggigi sendiri[13].
- Buruh bangunan datang dari pelbagai daerah di Lombok sebagai buruh musiman di musim paceklik. Di antaranya terdapat buruh kasar dari wilayah Senggigi sendiri. Tetapi tenaga terlatih di antaranya (tukang kayu misalnya) juga direktur dari Bali dan Jawa[14].
- Namun tim menemukan sejumlah anak kecil/anak muda yang kerjanya jadi "guide" (alias calo, makelar yang mencarikan informasi, mobil, perahu dan lain-lain untuk turis. Namun persaingan di bidang ini sangat ketat[15].

---

10. Tim evaluasi USAID.
11. *Idem.*
12. FDDR/CISE.
13. *Idem.*
14. *Idem.*
15. *Idem.*

- Di antara hotel berbintang satu ke atas terdapat satu hotel milik orang dari Sumbawa yang mengkaryakan pekerja asli NTB, (Sumbawa dan Sasak). Tetapi tidak seorang pun dari mereka direkrut secara lokal. Bukan berarti mereka tidak merasa tersaingi "pendatang" juga. Menurut mereka, PEMDA NTB tidak mengadakan pelatihan (sebenarnya terdapat banyak kursus/lembaga pendidikan kepariwisataan di NTB, tetapi mahal dan tidak bermutu, sehingga hotel-hotel lebih suka membuat pelatihannya sendiri, dimana tentu yang diutamakan bukan azas pemerataan tetapi azas tradisional kesukuan, keluarga, dan koneksi[16].
- Semua manajer hotel yang diwawancarai mengatakan mereka mendukung pengkaryaan penduduk lokal, dan punya program pelatihan yang tidak diskriminatif. Tetapi dalam ucapan-ucapan *off the record* ternyata mereka sangat memandang rendah penduduk asli yang dibilang "tidak dapat dipercayai", "tidak dapat dipegang", sampai dengan "mereka itu semua pencuri" dan "primitif"[17].

Sebagai catatan akhir dapat kita simpulkan sebagai hasil observasi:

- Penduduk asli Senggigi tidak didahulukan dalam rekrutment tenaga kerja, dan makin terdesak secara bertahap.
- Tidak ada suatu penelitian tentang nasib penduduk tergusur, tanpa mana suatu pendapat yang konklusif tentang penggusuran sebagai gejala sosial-politis dan sosial-ekonomis tidak dapat dibuat, baik oleh LSM baik oleh pemerintah.

B. Perjuangan Pengusaha Lokal Gili Terawangan, kepada Siapa Hukum Berpihak?

Gili Terawangan adalah pulau kecil seluas 3 x 2 km2 di lepas pantai Tanjung dan terletak dalam zone Resort Tanjung. Pulau ini terkenal karena dua hal, pertama sebagai surga kaum "traveller", dan kedua, karena sengketa antara penduduknya di satu fihak dan pengusaha dari "pusat" dengan PEMDA di lain fihak, yang berlangsung sejak 1991. Tentu masing-masing mempunyai versi tentang sengketa itu, yang radikal berbeda.

Versi pemerintah tercermin dalam wawancara Bupati Kepala Daerah Tk. II Lombok Barat dengan koran *Bali Post* yang diberikan

---

16. *Idem.*
17. *Idem.*

24 September 1991, dimana beliau mengatakan akan membebaskan Gili Terawangan dari segala bentuk akomodasi, berdasarkan kesejarahan Gili Terawangan sebagai berikut:

- Tahun 1972 Gili Terawangan masih kosong dan menjadi sarang malaria bagi penduduk setempat (desa Pemenang). Maka gubernur mengadakan peninjauan dan menganjurkan untuk membuka hutan. Maka dikeluarkan izin prinsip pengelolaan kepada dua PT.
- Wewenang dilimpahkan kepada sebuah perusahaan, yaitu PT. GJ, yang diberikan wilayah Gili Terawangan sebelah timur laut dengan luas wilayah 100 ha. PT R mendapatkan 100 ha di tenggara dengan luas 100 ha. Penduduk diberikan 100 ha di barat laut dan 60 ha di pedalaman.
- Dua tahun kemudian PT R mulai menanam pohon kelapa, tetapi gagal, karena banyak hama dan kebakaran. Menurut masyarakat, karena PT itu tidak mampu dalam bidang agribusiness (tidak membersihkan alang-alang sekitar pohon kelapa). PT R kemudian tidak berhasil mendapatkan HGU karena gangguan masyarakat dan mundur setelah menyerahkan tanahnya kepada masyarakat agar dibagikan melalui camat Tanjung, dengan syarat, setiap orang yang menerima tanah PT R mengganti rugi Rp. 30,000/ha dan menurut catatan camat, 77 orang telah membayarkan ganti rugi.
- Melihat keberhasilan cara itu anggota masyarakat lain kemudian menduduki tanah PT. GJ dan pada tahun 1981-1982 kelapa PT GJ terbakar. Dengan dalih bahwa tanah PT GJ diperlantarkan, pada tanggal 20 Agustus 1983 masyarakat yang menduduki tanah PT. GJ mengirimkan permohonan perlindungan masalah tanah kepada bupati. Masyarakat sudah mulai membuat *homestay*.
- Pada tanggal 14 Januari 1990 bupati mengunjungi Gili Terawangan untuk pemantauan lapangan dan bertemu masyarakat. Ia kemudian menjelaskan mengenai tata ruang kawasan wisata kepada penduduk. Kata bupati, sudah berkali-kali tim dari PEMDA datang memberikan penyuluhan untuk menyelesaikan permasalahan secara kekeluargaan. Namun di tengah itu tim tiba-tiba mendapat surat tertanggal 22 Desember 1990 yang menolak kebijaksanaan pemerintah. Menurut bupati, yang menolak hanya 3 orang pemilik tanah.
- 25 September 1991 kegiatan tim menginventarisasi jumlah *cottage* / *bungalow* / penginapan yang sudah tidak cocok lagi dengan

data tahun 1988. Keadaannya berkembang menjadi 36 buah dari 18 buah, dimana 15 dibangun di atas tanah HGU. Pemilik bangunan adalah pengusaha baru, bahkan dari luar daerah. Untuk menyelesaikan permasalahan 3 pemilik *cottage* yang membangkang, menurut bupati, pemerintah akan mengadakan pendekatan satu kali lagi dengan memperingati mereka yang membangkang itu agar mentaati keputusan bupati yang telah ditetapkan. Jika tidak "mereka akan diajukan ke pihak kepolisian untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beliau juga mengatakan dalam wawancara itu (dengan *Bali Post*) bahwa Gili Terawangan akan dibebaskan dari segala akomodasi yang ada.

Pernyataan terakhir itu menarik, karena menyangkut perundang-undangan yang harus dipatuhi. Ketidakpatuhan kepada perundang-undangan adalah suatu babak tersendiri di Lombok yang nanti akan diuraikan. Tetapi sebelum itu baiklah mendengar versi masyarakat mengenai konflik Gili Terawangan:

- Dasar permohonan penduduk adalah: pemegang HGU, yaitu putra-putri mantan gubernur NTB sebelumnya, RWK, telah memterlantarkan lahan maupun buruh kedua perusahaan tersebut di atas. Tanah yang di perlantarkan itu ditanami untuk menyambung hidup. Baru bertahun-tahun setelah tanah itu dikelola permohonan diajukan, kepada PEMDA Tk. II dengan surat tertanggal 23 Agustus 1983 yang tidak pernah ditanggapi. Hanya ada surat bupati melalui camat Tanjung bernomor 556/02 tertanggal 20 April 1985 yang melarang menerima pendatang baru di Gili Terawangan. Surat ini diartikan penduduk permohonan mereka dikabulkan tetapi pada bulan Januari 1987 petugas agraria datang untuk mematok kembali tanah bekas HGU yang diberikan kepada PT. R dan PT. GJ di tahun 1972.
- Penduduk kemudian merasa dilecehkan karena mereka yang merasa menaklukkan Gili Terawangan dengan membuka hutan dan ladang ilalang, setelah dibawa PT "pengelola" HGU ke Gili Terawangan kemudian ditinggalkan di sana. Mereka mengklaim bahwa 4 tahun mereka diterlantarkan dan bekerja tanpa bantuan[18]. Baru setelah 9 tahun mereka berani mengajukan permohonan diberi hak atas tanah yang mereka kelola. Itu terjadi setelah

---

18. Salah satu dari mereka. Daeng Tolla mengatakan bahwa yang mereka makan adalah ular yang kulitnya dijual kekota untuk membeli beras.

beberapa *traveller* mendatangi Gili Terawangan, menginap dirumah-rumah penduduk, kemudian memberi tahu pada teman-teman mereka bahwa Gili Terawangan itu suatu tujuan wisata yang bagus. Jadi pariwisata di Gili Terawangan itu pun dipelopori penduduk.

- Tetapi ternyata kemudian HGU lama diberikan kepada CV. H. Berita beredar bahwa CV. H akan menjual tanah itu kepada investor yang akan diberi izin prinsip dari pemerintah untuk mengembangkan Gili Terawangan menjadi daerah sasaran wisata, seolah itu belum terjadi[19]. Penduduk kemudian minta agar mereka diberi prioritas dalam mengelola dan memiliki tanah tetapi hal itu tidak digubris. Enam puluh lima keluarga (**bukan 3**) kemudian mengangkat seorang kuasa hukum yang membawakan perkara mereka ke DPRD Tk. I NTB dan PEMDA Tk. I NTB dengan argumentasi pelanggaran HGU oleh CV H.

Tetapi hal itu tidak ditanggapi dan malah terjadi argumentasi dari kalangan PEMDA dan CV H yang menyatakan bahwa HGU yang harus dianggap berjasa dalam membuka Gili Terawangan dimana penduduk yang menuntut hak atas tanah adalah pendatang yang baru tertarik untuk pindah ke sana karena adanya pariwisata.

Akhirnya melalui LBH Trisukses masyarakat mengadukan perkaranya ke pengadilan. Trisukses menggugat Dinas Perkebunan maupun PT Rinta dan PT Generasi Jaya dan menuntut agar tergugat dihukum dan harus membantu penyelesaian perkara tanah di Gili Terawangan[20].

---

19. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 8 UUPA pemegang suatu HGU berwenang mengambil hasil tanah dalam HGU sesuai yang ditentukan dalam SK pemberian hak. Tetapi pemegang HGU juga berkewajiban menurut peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.: 2/1964, untuk setiap tahun mengajukan peremajaan *(replanting)* dan melakukan penanaman baru *(new planting)*. Jika lalai, hak HGU batal. Kemudian, jika terdapat konflik antara pemegang HGU dan buruhnya, maka konflik itu harus diselesaikan menurut UU perburuhan, dimana dalam kasus Gili Terawangan, hubungan pemegang HGU dan buruhnya lebih mirik hubungan tuan tanah dan penggarap, dimana tuan tanah tidak mempunyai kewajiban apa-apa terhadap penggarapnya, kecuali bagi hasil.
20. Dasar gugatan adalah Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2/1964 serta pasal 28 UUPA seperti tersebut serta pasal 16 UUPA yang menyebut tentang kewajiban pemeliharaan tanah, dimana mencegah kerusakan tanah adalah kewajiban setiap orang, baan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah. Ini berarti, yang berhak adalah masyarakat pemohon hak. Sedangkan pasal 10 UUPA menyebutkan bahwa setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengusahakan sendiri

Gugatan kemudian dijawab dengan bantahan. Pihak Pemda menyebutkan bahwa Pengadilan Negeri Mataram tidak berwenang memeriksa dan dan mengadili perkara ini karena yang dimohonkan penggugat adalah pemenuhan prosedur yang merupakan rangkaian upaya administratif yang harus dilaksanakan menuju usaha pencabutan HGU, apabila tanah memang diperlantarkan pemegang HGU tersebut. Jadi belum diperlukan campur tangan pengadilan apabila seluruh rangkaian upaya administratif tersebut belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dalam pokok perkara, pejabat bidang hukum Pemda menilai para penggugat adalah orang-orang yang tidak berhak atas pendudukan tanah di Gili Terawangan karena memasuki kawasan itu tidak dengan prosedur sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku[21]. Oleh karena penggugat tidak pernah diberi izin tanah yang di atasnya ada HGU sudah sepantasnya penggugat tidak diberi perhatian pemerintah dan tidak diberi perlindungan hukum. Kemudian mereka juga membantah bahwa HGU tidak pernah menunjukkan kegiatan, dan balik mempertanyakan mengapa kelapa HGU terbakar, padahal tanah masyarakat tidak pernah terbakar.

Maka pengadilan memenangkan tergugat. Yang tersebut kemudian naik banding ke Pengadilan Tinggi NTB dan sampai sekarang belum ditanggapi, meskipun penyegelan dan pembongkaran telah terjadi.

Gugatan dari penduduk kemudian dilakukan terhadap penggusuran ini dengan menyebut pasal 545 KUH Perdata[22]. Namun gugatan itu juga tidak dijawab. Yang malahan terjadi di akhir 1992 adalah pembongkaran sejumlah bungalow secara paksa. Dan muncul papan di sana dengan peta tata ruang di mana masyarakat diberi tempat tersendiri, hal mana mengingatkan pada "*reservation*" tempat Indian Amerika dan Aborigin Australia ditempatkan, kemudian terdapat zone untuk hotel berbintang dan lapangan golf. Alasan beberapa

---

tanah itu secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (eksploitasi). Dan karena pemegang HGU atas nama PT R dan PT GJ telah gagal memenuhi kewajibannya, masyarakat merasa terpanggil untuk memelihara dan memanfaatkan tanah itu. Mereka telah membuka, menanam dan mengelola tanah terlantar sejak tahun 1978 sehingga patut menjadi pemilik tanah tersebut.

21. Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 menyebutkan, pemberian hak atas tanah dilimpahkan kepada pemerintah daerah.
22. Dimana disebut bahwa seseorang yang menduduki selama satu tahun terus-menerus suatu benda tidak bergerak, maka kepada orang itu diberi *hak bezit*, dimana dalam kasus GT penduduk sudah menduduki tanah bekas HGU dari tahun 1973.

pejabat PEMDA adalah: masyarakat tidak mampu memenuhi "standar internasional" dalam memberikan pelayanan kepada turis mancanegara. Namun masyarakat GT menukas dengan mengatakan bagaimana dapat memenuhi standar internasional jika tidak akan dapat akses ke bank, tidak dapat memberikan tanah sebagai angunan karena tidak diakui haknya menguasai tanah, dan tidak dapat mengembangkan usaha agar menguntungkan karena setiap usaha yang menguntungkan pasti akan digusur. Namun yang terjadi bukan perdebatan tentang siapa yang mampu memenuhi standard internasional, tetapi suatu perkara hukum yang tidak diselesaikan sesuai prosedur hukum.

Pertanyaan yang kemudian mereka ajukan adalah: di pihak siapa hukum sesungguhnya, yang mewakili pengadilan dan keadilan, dan di belakang itu, negara sebagai pengayom rakyat? Bukan hanya karena masyarakat kalah di pengadilan dalam satu perkara, tetapi karena prosedur negara hukum seolah dilangkahi, dan dengan itu, apa yang menjadi dasar legitimasi lembaga-lembaga negara sebagai pengemban mandat rakyat yang harus dilayaninya? Jika diurutkan:

- Masyarakat ke DPRD Tk. I tetapi tidak dilayani. Jawaban standard DPRD adalah: kami hanya dapat menyampaikan. Tetapi, apakah memang itu tugasnya? Bukankah anggota DPRD harus membuat UU & peraturan yang menfasilitasi kebutuhan rakyat yang memilih mereka? Di mana UU itu harus menjadi landasan kebijakan eksekutif? Tetapi siapa yang membuat UU Kepariwisataan?
- Jika prosedur pengadilan dipenuhi, maka adalah kewajiban pengadilan untuk menanggapi permohonan banding, yang dapat diterima atau ditolak dengan alasan hukum. Tetapi jika pengadilan tidak menggubris sama sekali, apa hukumnya? Bukankah itu *"contempt of the people"*?
- Dapatkah diadakan pembongkaran bungalow mendahului atau tanpa keputusan pengadilan untuk melakukan itu? Jika untuk menahan dan menggeledah dibutuhkan surat penangkapan/ penggeledahan, apakah pembongkaran dapat dilakukan tanpa surat perintah pengadilan?
- Perlukah seorang bupati secara langsung turun tangan dalam urusan sengketa tanah mendahului keputusan pengadilan. Bukankah seorang bupati adalah koordinator pembangunan, bukan kepala tibum.

– Mengapa angkatan bersenjata turun menggusur? Bukankah ABRI harus manunggal dengan masyarakat? Atau apakah tidak membongkar bungalow dapat dianggap subversi, pemberontakan, atau pengkhianatan, tindakan yang memang secara formal mengharuskan ABRI turun tangan.

Jika pertanyaan-pertanyaan ini diajukan, dapat dianggap "melawan", tetapi jika tidak mempertanyakannya dapat berakibat lebih jelek. Karena bagi masyarakat tidak bertanya adalah menerima, dan tentu kemudian, menyesuaikan diri. Pelajaran yang mereka petik, hukum tidak di pihak mereka, pemerintah tidak di pihak mereka, dan pembangunan parawisata tidak bagi mereka, pariwisata telah menggusur mereka dari tanah-tanah garapannya, kemudian dari usaha-usaha mandirinya. Maka masyarakat menerima bahwa yang berlaku hukum rimba, yang selanjutnya mendorong mereka melakukan tindakan di luar hukum juga.

C. Gili Meno, Pemanfaatan "Rahasia Perusahaan"

Satu sebab yang membuat masyarakat kalah adalah karena tidak mempunyai informasi, misalnya tentang perencanaan pembangunan. Hal ini memungkinkan penggelapan, termasuk penggelapan tanah. Sebagai ilustrasi akan digambarkan di sini kolusi yang terjadi antara pelbagai pejabat dari tingkat dusun, desa, kecamatan dan agraria. Lokasi, Gili Meno, pulau kecil yang terletak di desa Pemenang, Kecamatan Tanjung, Lombok Barat. Modusnya adalah sebagai berikut:

– Administrasi pengukuran dan pendaftaran tanah dilakukan melalui kades dan atau kadus, dimana masyarakat sendiri tidak berhubungan dengan Dinas Agraria (sekarang BPN). Hal ini menjadi perkara antara pejabat. Begitu juga terjadi di Gili Meno, dimana dilakukan pengukuran tanah untuk pemetaan dan pendaftaran kepemilikan dalam rangka prona. Hal ini tidak akan menuju pada masalah tanah, kalau tidak ada informasi bahwa ketiga Gili (G. Terawangan, G. Meno dan G. Air) akan dikembangkan menjadi daerah tujuan pariwisata. Informasi ini sengaja tidak disampaikan kepada masyarakat.
– Kadus pada waktu itu yang menunjuk saksi penunjuk batas, yaitu orang yang seharusnya dikenal dan mengenal warga desa. Tetapi di Gili Meno, ternyata saksi ini diambil dari desa lain. Dan lebih jauh, bukan hanya saksi tidak mengenal dan tidak dikenal, yang mempunyai (mengelola) tanah pun kadang-kadang tidak

tahu tanahnya diukur.

- Pengukuran ini adalah untuk mencatat penggarap yang ada, memetakan tanah garapannya, dan memberikan penggarap itu hak milik atas 2 ha yang menurut UUPA menjadi haknya kalau sudah menggarapnya selama 2 tahun lebih.
- Kepada penduduk yang buta huruf, kadus Gili Meno kemudian mengatakan bahwa biaya prona sangat tinggi, dan bahwa ialah yang akan membantu mereka membayarnya. Untuk itu ia minta sepotong tanah, hanya beberapa are, pinggir pantai. Kalau perlu, ia malah akan membeli tanah itu. Dalam hal seperti itu diberikan panjar, semaunya pembeli, berupa beberapa puluh ribu rupiah, atau lampu petromax, atau seekor sapi yang masih harus digemukkan.
- Tentu transaksi ini hitam di atas putih, yang ditanda tangani kedua belah fihak. Masalahnya bahwa penduduk tidak tahu apa yang sebenarnya mereka tanda tangani (atau atas mana mereka memberi cap jempol). Yang ternyata—surat jual beli, dimana yang dijual bukan hanya beberapa are senilai biaya prona!

Apa artinya kasus di atas? Bahwa industri pariwisata, minimal di Gili Meno, dibangun atas landasan korupsi dan pelecehan masyarakat yang hak-hak hukumnya dilanggar dengan sangat kasar. Sedangkan pelajaran bagi masyarakat adalah: bahwa pejabat dan pengusaha (atau pejabat-pengusaha) dapat menipu mereka yang buta huruf, menggelapkan tanah, memanipulasi dokumen resmi (peta agraria dan sertifikat), tanpa pernah takut akan dituntut. Mereka melihat bahwa oknum polisi bekerja bukan untuk negara tetapi untuk pihak swasta, mengurus perkara tanah di luar keputusan pengadilan dan tanpa perintah atasan. Mereka melihat bahwa oknum BPN bertindak seolah-olah ia pengadilan dan polisi menjadi satu—dalam rangka membela kepentingan pejabat lain. Akhirnya, apakah aneh kalau mereka bersedia disogok untuk bersaksi palsu, tanpa tahu itu sebenarnya pelanggaran hukum.

Kenyataan adalah, dengan membiarkan aparatnya korup, pemerintah menjadikan kebudayaan korupsi sebagai kebudayaan bangsa yang diterima rakyat sebagai wajar-wajar saja. Perekonomian biaya tinggi akhirnya bukan hanya terjadi sebagai akibat korupsi aparat, tetapi karena hilangnya/tidak berkembangnya kemampuan kewiraswastaan di kalangan masyarakat, yang tahu bahwa yang penting adalah mencari *patron / patronage*. Hubungan-hubungan feodal baru yang kini menjadi lembaga-lembaga semi formal yang mengatur

pembangunan, termasuk di bidang pariwisata.

D. Gili Air, Konflik antara Pejabat dan Anak Pejabat

Gili Air untuk sebagian besar diambil alih oleh PT. Patra Golf Gili Air Indah. Sebagaimana di Gili Terawangan dan Gili Meno, di Gili Air "pendidikan politik" dan "pendidikan hukum" yang negatif juga berlangsung, berdasarkan beberapa kasus. Salah satu kasus yang tipikal adalah sebagai berikut. Sudah awal sekali, di tahun 1987, dinas perikanan setelah berkonsultasi dengan PEMDA (Bappeda Tk. I) memutuskan untuk menolak memberi izin kepada suatu LSM yang ingin mengembangkan beberapa kelompok nelayan di Gili Air dengan melengkapi mereka dengan peralatan yang lebih baik, agar tidak membom terumbu karang. Alasannya adalah: Gili Air telah ditentukan sebagai daerah sasaran wisata, dan karena itu penduduknya akan dimukimkan kembali di daratan Lombok. Rencana PEMDA waktu itu adalah mengosongkan ketiga gili, pindahkan penduduk ke daratan, dimana mereka "boleh mengelola *homestay*". Jadi pengembangan kenelayanan di Gili Air akan mempersulit rencana itu (yang akhirnya tidak dilaksanakan, antara lain karena perlawanan penduduk. Dalam satu kasus, penduduk mengusir pihak PEMDA yang datang mengukur tanah). Yang jelas, bahwa PEMDA dari dulu sudah punya informasi, tetapi merahasiakannya kepada penduduk, sambil menunggu masuk investor. Tentu alasan perahasiaan adalah: agar tidak ada masalah dengan pembebasan tanah. Sebaliknya rahasia ini dapat dimanfaatkan oleh pejabat untuk keuntungan pribadinya[23].

Dewasa ini seorang pejabat tidak akan dinilai karena "baik" menurut definisi jabatan dan tugasnya, tetapi karena dapat dimanfaatkan, atau tidak. Pejabat mulai dilihat dari azas manfaat pribadi; apakah dapat didekati, dapat diajak kerja sama, dapat diberikan sesuatu untuk mendapatkan sesuatu? "Pemerintah" kehilangan arti sebagai badan yang punya suatu tugas formal. Pemerintah adalah oknum, dan oknum itu tidak dilihat dari konteks jabatan dan tugas, dari konteks UU dan hukumnya. Pada tingkat akar rumput, hubungan dengan pemerintah bukan pada tingkatan formal perundang-undangan tetapi pada tingkat negosiasi pribadi. Bukan Pancasila dan UUD 45, bukan MPR/DPR dan Mendagri yang berarti sesuatu,

---

23. Contohnya, mantan kadus, yang juga mantan kadus Gili Meno tentu tahu tentang informasi itu, telah memanfaatkannya sebesar-besarnya dan jauh sebelumnya sudah mengamankan diri dan membangunan losmen.

pada akar rumput yang menjadi perhatian, bagaimana mengetahui siapa yang dominan di kalangan Babinsa, lurah, camat, dan lain-lain, untuk mengetahui siapa yang harus didekati dan bagaimana, melalui saluran mana, dengan biaya berapa. Tingkatan pemerintah yang lebih tinggi didefinisikan sebagai "dari pusat" atau "dari Jakarta". Tentu konteksnya adalah dagang, dimana "pusat" atau "Jakarta" adalah: investor, boss, yang semua memberi contoh yang baik dalam memanfaatkan pejabat daerah. Jika ada pejabat "dari pusat" datang ke "daerah", maka orang akan mengatakan: beliau mau cari tanah di mana, untuk apa, dan keuntungan apa yang saya dapat ambil darinya. Hasilnya adalah *joint venture* (seperti LTDC dimana saham dibagi 35%-65% antara (pejabat) daerah dan (anak pejabat) pusat.

E. Kuta, Kita Sebagai Masyarakat Berbudaya dan Anarki Hukum

Wilayah Kuta di pantai selatan Lombok dinyatakan sebagai wilayah tertutup sejak tahun 1989, dan BPN telah diberikan instruksi oleh pihak tertentu untuk tidak mengeluarkan sertifikat atas kepemilikan tanah di Kuta. Wilayah ini seluas 200 ha dinyatakan sebagai otorita yang dikelola oleh LTDC, *Lombok Tourism Development Corporation.* PT ini merupakan usaha patungan antara suatu perusahaan, PT. R dan Pemda dengan pembagian saham 65-35%. Yang akan dibangun di atas 200 ha itu adalah resort "Putri Nyale". Tentu tanah 200 ha itu berpenghuni, malah sudah ada yang membuat losmen dan warung, dan satu pejabat daerah malah sudah hampir menyelesaikan pembangunan satu hotel berbintang. Maka pembebasan perlu diadakan...

Tetapi jika di Senggigi hal itu berlangsung cepat dan rapih, dengan hanya sedikit protes dari kalangan LSM, di Kuta masalahnya jadi lain, berlepotan. Kemudian penggusuran yang terjadi bukan hanya penggusuran fisik seperti di Senggigi, terjadi suatu kasus penggusuran budaya.

Korban pertama adalah hotel milik pejabat legislatif daerah yang dibangun dengan modal patungan bersama investor Australia, dengan dihentikannya pembangunan hotel tersebut. Alasan yang diberikan adalah, pembangunan berwawasan lingkungan dimana hotel "Putri Nyale" terlalu dekat dengan pantai, peraturan tata ruang pembangunan pariwisata menghendaki garis hijau minimal 50 meter dari pantai. Namun yang dianggap menguatkan pandangan sekelompok orang bahwa bukan wawasan lingkungan tetapi wawas-

an persaingan *business* yang menjadi alasan dihentikannya pembangunan hotel "Putri Nyale" dan pengambil alihannya oleh PEMDA, yang *de facto* diwakili otorita LTDC adalah: hotel itu akhirnya tidak dibongkar tetapi dimanfaatkan bangunannya oleh LTDC. Tentu desas-desus bukan bukti bahwa keputusan politis eksekutif dilakukan sebagai kolusi dengan pihak pengusaha untuk menfasilitasi kepentingan *business* mereka. Namun orang melihat urutan peristiwa dan menarik kesimpulan dari sana. Masalahnya, hal yang seharusnya dianggap *public policy* dalam suatu negara demokratis dan karena itu dibicarakan/didiskusikan, difasilitasi perdebatan terbuka kalangan legislatif, atau polemik dalam mass media, atau argumen legal di pengadilan, atau minimal *press release* eksekutif yang mau menjawab pertanyaan pers, di NTB tabu dibicarakan secara terbuka, sehingga masyarakat membuat intrepretasinya sendiri-sendiri. Akhirnya ada intrepretasi bahwa kebijakan dari pusat yang menyangkut daerah hanya untuk menfasilitasi dan mengamankan investasi pusat di daerah. Kalaupun itu tidak benar, maka sejumlah peristiwa membuat orang berpandangan secara tidak benar, karena kurang dijelaskan.

Korban kedua adalalah petani rumput laut. Pada tahun 1985 petani-nelayan di Lombok dianjurkan oleh dinas perikanan untuk mengembangkan budidaya rumput laut, sampai ada proyek khusus yang dibiayai FAO, yang telah melengkapi dinas perikanan dengan pelbagai fasilitas dan informasi. Budidaya rumput laut dianggap jalan terbaik untuk mengentaskan kemiskinan nelayan kecil. Nelayan Lombok pada dasarnya bukan pelaut tetapi petani yang terdesak ke laut karena sempitnya lahan. Budidaya rumput laut memungkinkan mereka untuk memanfaatkan laut dengan cara-cara petani...

Namun pada tahun 1988, dimana pantai Kuta mau diambil LTDC untuk pembangunan pariwisata, petani rumput laut sepanjang pantai Kuta yang berasal dari Kuta sendiri dan beberapa kecamatan lagi sekitar Praya disuruh menghentikan usahanya dan pindah ke Gerupuk, yang tidak masuk dalam kawasan yang ingin dibangun. Padahal di Gurupuk sudah dikembangkan rumput laut, dan seperti daratan, laut pun terbagi bagian yang baik dan kurang baik untuk budidaya, dimana bagian yang baik terbatas. Sehingga bagi sejumlah petani rumput laut menghentikan usahanya adalah bencana. Seseorang tidak dapat begitu saja masuk dan keluar tanpa usaha, tanpa mengorbankan sesuatu—untuk menemukan tempat lain dan membuka usaha di sana dibutuhkan waktu, tenaga dan dana. Sejumlah

petani rumput laut telah mengambil kredit dari pelepas uang untuk masuk ke budidaya rumput laut, telah berhenti menangkap ikan dan telah menjual perahunya untuk dapat membeli bahan untuk rakit tempat rumput laut diikat.

Maka wajarlah kalau mereka protes, dan dalam iklim politis yang ada, wajar juga kalau mereka tidak ditanggapi oleh eksekutif, sehingga lari ke DPRD. Didampingi sejumlah aktivis yang terdiri unsur mahasiswa yang menamakan dirinya Komite Pembela Petani Rumput Laut para petani, kurang-lebih sebanyak 50 orang, berangkat ke Mataram menemui wakil mereka di DPRD Tk. I. Hasil pertemuan adalah: DPRD menjanjikan tenggang waktu—para petani diberi izin oleh DPRD untuk melanjutkan usaha mereka untuk beberapa lama lagi sampai mereka menemukan tempat yang lebih baik. Maksimal sampai pembangunan resort benar-benar akan berjalan.

Tetapi aparat keamanan kemudian menganggap bahwa keberangkatan rombongan petani ke Mataram dan pertemuan mereka dengan wakil-wakilnya telah melanggar suatu UU atau peraturan. Maka mereka mengadakan "pemanggilan" untuk "meminta keterangan". Yang ingin diketahui pihak keamanan adalah: siapa yang mendalangi/menunggangi, dengan maksud tertentu apa. Jadi mereka ingin tahu skenario yang membuat petani itu "melawan".

Setelah itu bupati Lombok Tengah bertindak, dan melarang para pedagang rumput laut yang berkedudukan di Mataram untuk membeli rumput laut dari petani. Mereka harus diboikot. Karena rupanya itu belum cukup, maka gubuk-gubuk yang dibangun petani rumput laut pinggir pantai dibakar. Dengan itu "perlawanan" berakhir, dan kini pantai Kuta kosong, tidak ada resort karena pihak LTDC ternyata tidak punya dana untuk pembangunan. LTDC mengharapkan bahwa dana itu dapat diperoleh dengan menjaja tanah-tanah yang dibebaskan kepada investor asing—dimana perkembangan industri pariwisata di NTB terjadi tidak seperti diharapkan, dan para pemegang sertifikat, tidak seperti petani rumput laut, telah sadar hukum. Tetapi petani rumput laut sudah tergusur, dan bagaimana nasib mereka tidak menjadi bahan studi.

Korban ketiga adalah masyarakat adat Wetu Telu. Pantai Kuta—juga terkenal karena suatu "peristiawa wisata" yang diadakan di sana setiap tahun. Hal ini diumumkan di Mataram dengan poster-poster besar dan semua biro perjalanan membawa tamunya ke sana.

Sebenarnya "peristiwa wisata" itu adalah upacara adat yang penting bagi masyarakat Wetu Telu, yang berdatangan di pantai

Seger di Kuta setiap tahun untuk menangkap cacing "nyale" pada saat bulan purnama. Perisitiwa ini juga dihubungkan dengan legende "Putri Nyale", atau putri Mandalika yang mengorbankan diri sebagai tumbal untuk menghentikan perang antara para pelamarnya, lalu kembali dalam bentuk nyale bagi rakyatnya yang dicintainya.

Maka terjadi sejenis jamboree masyarakat adat, dimana satu komponen penting adalah saling berkenalan dan mencari jodoh bagi anak muda. Pada gilirannya ini penting karena isolasi desa-desa membuat terjadi banyak perkawinan antarsepupu dengan dampak potensial yang negatif pada kesehatan masyarakat. Tetapi mencari jodoh itu dilakukan menurut aturan yang ketat—seperti saling berpantun, yang berapa lama lagi baru disusul dengan "*midang*", datang ke rumah sang gadis. Jadi upacara "bau nyale" itu milik masyarakat dan mereka tidak pernah memikirkan untuk menjadikan upcara *bau nyale* itu komoditi. Tentu industri pariwisata tidak berpikir ke sana, begitu pun PEMDA yang mempromosikan daerahnya. Maka pada setiap tanggal upacara nyale, pantai Seger dikapling untuk pejabat, turis, dan ratusan anak muda yang mengikuti turis. Bagi turis itu pihak PEMDA (DEPARDA) menyuguhkan tontonan drama putri Mandalika, yang dibawakan oleh suatu kelompok theater dari Mataram. Masyarakat tidak terlibat. Masyarakat jadi terdesak, gerak-gerik mereka dibatasi oleh pagar dan ratusan kendaraan serta penumpang-penumpangnya. Ritual berpantun yang sebenarnya sangat ketat aturan mainnya sesuai adat dan tradisi, yang hanya sejauh berkenalan, dijual sebagai pesta kebebasan berpacaran, sehingga beberapa pelacur dari kota muncul di pantai mengajak kencan calon langganannya, untuk mendapatkan uang.

Akhirnya di tahun 1992, maka saat masyarakat boleh turun mengambil *nyale,* bukan lagi ditentukan *mangku,* tetapi oleh gubernur, yang ingin upcara diadakan pada akhir minggu untuk menfasilitasi baik PEMDA baik turis... Padahal saat itu ditentukan berdasarkan pengamatan yang dilakukan para *mangku* terhadap alam, seperti bulan, pasang-surut, dan pertanda lainnya, yang sangat berarti bagi mereka, dan juga berhubungan dengan "primbon" yang mengatur kapan harus mulai menanam. Akhirnya masyarakat tidak tahan dan pada tahun 1993 memindahkan upacaranya ke pantai Kaliantan di Sekaroh. Tetapi dewasa ini, kesana pun industri pariwisata mengejar...

Korban keempat adalah pelbagai pengusaha yang masuk Kuta dari daerah sekitar, sampai sejumlah investor asing, yang menjadi

korban kebudayaan korupsi yang akhirnya berkembang. Bagi LTDC sendiri ini menjadi bumerang, satu sebab sampai sekarang mereka belum selesai dalam pembebasan tanah. Administrasi kepemilikan tanah menjadi begitu rumit sehingga ada kasus dimana pengadilan menolak sertifikat sebagai bukti, karena surat apa pun bisa "aspal!"

Di sini kita mengacu kembali ke neraca untung rugi pembangunan, dimana telah terjadi kebudayaan korupsi yang merakyat, karena masyarakat belajar dari suri teladannya. Jika diurut:

- Apakah masyarakat mengerti seluk beluk legal dari dinyatakannya suatu wilayah sebagai "otorita", yang dikuasai suatu PT, yang dalam hal ini kekuasaannya melebihi kekuasaan eksekutif.
- Peraturan yang berhubungan dengan lingkungan hidup dipakai untuk menggusur A tetapi tidak diindahkan B.
- Pemerintah menganjurkan nelayan untuk menanam rumput laut, beberapa tahun lagi menanam rumput laut dinyatakan sebagai pelanggaran.
- Laut yang tidak pernah dinyatakan sebagai milik perorangan, ternyata dikapling.
- DPRD Tk. I yang katanya mewakili rakyat sebagai pemberi mandat kepada pemerintah dapat dilecehkan oleh Kepala Daerah Tk. II dan oleh pihak keamanan—dengan tidak menggubris janji DPRD pada rakyat. Padahal di pihak lain, dalam UU Pemerintahan Daerah legislatif dinyatakan sebagai pemerintahan juga.
- Seorang bupati dapat menginstruksikan pengusaha di ibu kota propinsi untuk memboikot rakyatnya sendiri. Sedangkan untuk menfasilitasi pedagang lain, ia bersedia menjadi tibum (ketertiban umum).

9. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI*

I. Penerapan Prinsip

"Penyelenggaraan negara yang baik" *(good governance),* akan disingkat PNB, adalah prinsip pengalokasian sumber-sumber oleh negara yang menjamin terpenuhinya hak-hak sosial ekonomi masyarakat. Sebagai prinsip, ia terdiri dari beberapa elemen yang saling berkaitan dalam bentuk hubungan seperti telah dijelaskan pada Bab 1, yaitu keterandalan pemerintah dalam membuat kebijakan terhadap masyarakat *(accountability),* hak ekonomi , dan hak politik.

Terdapat dua hal penting yang harus diperhitungkan dalam mengukur keberhasilan pembangunan daerah. Pertama, kebijakan dan progam negara, terutama di bidang ekonomi hanya sebagian saja dari perkembangan suatu daerah. Ini berarti bahwa kemakmuran rakyat tidak boleh tergantung pada seberapa besar dana yang dicurahkan oleh pemerintah dari tahun ke tahun untuk daerah. Karena itu ukuran yang digunakan adalah seberapa efektif kebijakan pemerintah menciptakan kemandirian perekonomian rakyat daerah. Kedua, ukuran kemakmuran harus ditetapkan secara dinamis. Artinya, kemajuan bukan lagi sekedar pemenuhan kebutuhan dasar, tapi mengikuti perubahan nilai ekonomi dan sosial dari suatu barang yang disebabkan perubahan bangsa secara keseluruhan. Indonesia telah berhasil meningkatkan standar pemenuhan kebutuhan dasar dari tahun ke tahun[1]. Tapi dari tulisan-tulisan pada buku ini terlihat bahwa pilihan-pilihan ekonomi rakyat sangat sedikit akibat keragaman kegiatan ekonomi di Jawa. Pilihan yang sedikit ini rentan terhadap perubahan pasar dan pola penguasaan yang terjadi pada sistem ekonomi Indonesia. Jadi, dapat dipikirkan, misalnya,

---

* Disusun oleh Didik J. Rachbini, Juni Thamrin, Muhtar Mas'oed dan Meuthia Ganie Rochman berdasarkan tulisan-tulisan yang ada pada buku ini dan makalah-makalah lain yang ditampilkan dalam konferensi INFID IX di Paris.

1. Laporan UNDP, 1994 tentang *Human Development Index* negara-negara.

apakah arti meningkatnya pendidikan, jika lapangan pekerjaan di luar pertanian sangat terbatas.

Hak ekonomi dan hak politik sangat penting untuk menjaga bahwa kebijakan negara bertujuan bukan saja memenuhi standar kebutuhan dasar, tetapi juga menjaga kemungkinan terjadinya ketidakadilan, meskipun yang tidak disengaja. Dua sisi dari kebijakan negara - termasuk program pembangunan - adalah : pertama, tujuan relokasi sumber adalah sebagian orang mendapat lebih banyak; kedua, untuk mencapai tujuan tersebut selalu ada kelompok masyarakat yang membayar dan/atau mendapat lebih banyak. Di balik kebijakan negara adalah proses pengakuan kepentingan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Di tengah kompleksitas pertimbangan dan pengaruh dalam kebijakan negara, hak politik adalah untuk menjamin bahwa meskipun kebijakan negara berbeda-beda, ada batas hak dimana setiap kelompok tidak boleh kehilangan[2]. Hak menyatakan aspirasi dan kebutuhan ini, baik secara individu atau kelompok, sangat penting untuk menanggapi kondisi dan persoalan lokal yang berubah.

Pemahaman tentang tahap-tahap kesulitan yang dihadapi masyarakat lokal penting untuk melihat akibat lebih jauh dari proses yang sedang berlangsung. Akibat-akibat negatif perubahan yang terjadi di daerah secara umum dapat digolongkan sebagai :

(a) Tercabutnya sekelompok orang dari wilayah asalnya *(displacement)* yang menyebabkan hilangnya akses produksi dan jaringan sosial yang sebelumnya berperan sebagai pelindung, pemelihara, maupun jaminan sosial.
(b) Ketersisihan dari sistem sosial *(disempowerment)* akibat sangat kurangnya sumber daya yang dimiliki untuk diakui dan memanfaatkan sistem sosial yang berlaku secara dominan.
(c) Pemiskinan, baik relatif maupun mutlak.

Pada umumnya para perancang perekonomian daerah hanya melihat kemiskinan dari bentuknya yang mutlak. Hal ini mencerminkan penyederhanaan persoalan dan pandangan mereka tentang batas-batas peran negara. Sentralisasi mengakibatkan penyeragaman pendekatan pembangunan. Negara berkewajiban membangun perekonomian, dan karenanya harus memiliki kekuasaan ekonomi dan politik yang besar. Rakyat sangat kurang dilihat sebagai kekuatan

---

2. Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (1994), *Studi Dampak Proyek Terhadap Hak Asasi Manusia: Kasus PIR dan Perburuhan.*

bangsa yang harus mandiri. Dan ini sangat sukar diperoleh melalui penyeragaman pendekatan pembangunan terhadap kondisi sosial ekonomi daerah yang sangat beragam.

Desentralisasi yang diambil dalam kerangka politik administratif sekarang baru berurusan dengan wewenang aparat daerah. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah daerah yang mempunyai wewenang lebih besar akan lebih baik merumuskan kebutuhan masyarakat lokal secara umum. Berdasarkan tulisan-tulisan pada buku ini, pemerintah daerah justru dapat mengabaikan pertanggungjawaban kepada masyarakat lokal, antara lain terhadap dewan perwakilan rakyat daerah, baik yang diarahkan oleh pemerintah pusat maupun yang sebenarnya dapat dirumuskan di daerah sendiri. Di daerah, mekanisme pertanggungjawaban semacam ini sangat lemah yang tidak jarang memunculkan pelanggaran wewenang. Sehingga, pengertian desentralisasi hanya sebagai pemberian wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah, sungguh mengkhawatirkan dari sudut hak ekonomi dan hak politik masyarakat.

II. Beberapa Elemen yang Hilang dalam Pembangunan Daerah di Indonesia

Berikut ini merupakan fakta-fakta yang dikumpulkan dari tulisan-tulisan yang disajikan pada buku ini menurut kerangka berfikir penyelenggaraan negara yang baik.

Kurang Andalnya Kebijakan Pemerintah Pusat

a. Pola pikir bagi pembangunan daerah secara berlebihan menggunakan pendekatan pertumbuhan dimana kelangkaan modal dan transportasi dipandang sebagai prasyarat sangat penting bagi kemajuan ekonomi. Padahal, kelemahan institusional dalam hubungan poemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat, serta struktur sosial tiap-tiap daerah sangat membutuhkan perhatian dan perbaikan.
b. Dalam kebijakan pembangunan nasional, daerah mengalami pengaliran keluar surplus dimana kegiatan ekonomi yang dikembangkan bersifat padat modal dengan mengabaikan kaitannya dengan perekonomian masyarakat lokal.
c. Baik dalam kebijakan pembangunan nasional maupun dinamika penyelenggaraan negara, daerah terlalu ditempatkan dalam alur pikir pembangunan nasional yang ditetapkan secara terpusat.

Sentralisasi gagasan ini meliputi pandangan tentang persoalan, kebutuhan, pendekatan, dan pelaksanaan. Ini diwujudkan dalam program-program sektoral untuk daerah yang telah ditetapkan di pusat.

d. Karena tidak kuatnya "dimensi daerah" ini dalam pembangunan nasional dan penyelenggaraan negara, persoalan-persoalan sosial ekonomi tidak menjadi agenda politik dan pembangunan yang penting. Akibatnya, persoalan-persoalan menjadi semakin serius seperti ketimpangan regional, kemunduran ekonomi rakyat, penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah daerah, dan sebagainya.
e. Pemerintah pusat melakukan sentralisasi keuangan, akibatnya daerah kurang mampu mengembangkan perekonomiannya secara mandiri.
f. Birokrasi yang dikembangkan pemerintah pusat sebagai instrumen politik telah mengakibatkan otonomi daerah sukar berkembang dan lemahnya kemampuan organisasi lokal.
g. Pemerintah pusat mendominasi pembuatan undang-undang dan peraturan lain padahal kepentingan daerah sangat terkait di dalamnya.. Misalnya, peraturan perdagangan ekspor, penentuan harga dasar, tata niaga hasil bumi, dan industri.
h. Kebijakan pengembangan sumber daya manusia di daerah kurang sekali mengakomodasikan kondisi pengembangan ekonomi lokal. Hal ini antara lain mengakibatkan mengalirnya tenaga terdidik ke Jawa.

Kurang Andalnya Kebijakan Pemerintah Daerah

a. Arahan dan pengaturan yang sentralistis dalam manajemen pembangunan, adiministratif dan politik menghasilkan pemerintah daerah yang tidak fleksibel, tidak berwenang mengatur beberapa projek pembangunan "pusat" meskipun berpengaruh besar terhadap daerah, dan tidak mampu mengembangankan manajemen pembangunan yang lebih baik. Hal ini selanjutnya menghasilkan pemerintah daerah yang kurang sensitif terhadap kebutuhan masyarakat lokal, berorientasi ke pusat, dan "terlepas" dari dinamika lokal.
b. Basis politik pemerintah daerah yang berada di "pusat" menjadikan tidak ada dorongan menjadikan masyarakat lokal sebagai *constituents*-nya. Ukuran-ukuran tentang kemajuan yang dipakai juga bersifat nasional, cukup untuk menyelamatkan karir poli-

tiknya, namun sedikit menampung kebutuhan-kebutuhan lokal yang spesifik.

c. Ketertutupan lingkaran kebijakan menyuburkan juga kolusi yang sifatnya bertingkat-tingkat, yang mengakibatkan ketidakpastian dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini merusak tatanan moral dan norma masyarakat baik yang tradisional maupun yang formal.

Hak Ekonomi yang Hilang

a. Patokan tentang "kesejahteraan sosial" bagi seluruh masyarakat Indonesia cenderung semakin kabur antara lain karena mengabaikan perubahan nilai dan jenis kegiatan ekonomi bangsa. Beberapa "kemajuan" harus dibayar dengan ketergantungan ekonomi, penyingkiran kebijaksanaan lokal (*local wisdom*), maupun disolusi ikatan sosial yang menjadikan masyarakat rentan. Contohnya dalam program pelaksanaan HPH dan pengembangan pariwisata.

b. Kebijakan perdagangan pemerintah pusat sangat minim, yaitu terbatas pada penentuan harga dasar. Sedangkan segi jalur produksi, pemasaran, pengadaan tekhnologi yang dibutuhkan *(proper),* dan lembaga keuangan yang sesuai dengan kondisi lokal masih terabaikan. Regulasi ekonomi (perdagangan, harga, dan sebagainya) tidak jarang justru sangat merugikan produsen kecil di daerah-daerah. Ini menimbulkan pertanyaan apakah suatu kebijakan telah dipertimbangkan sebaik-baiknya dan apakah ukuran kesejahteraan yang ingin diberikan pada masyarakat, khususnya golongan lemah.

c. Kesiapan institusional posisi tawar (*bargaining position*) produsen kecil (petani, nelayan, pengrajin). Hal ini tidak saja menimbulkan akibat negatif terhadap perekonomian rakyat pada saat dibukanya daerah sebagai wilayah investasi atau dilaksanakannya suatu program pembangunan.

d. 'Program pembangunan' yang dijalankan baik oleh pemerintah maupun swasta seringkali mengabaikan apa hak dan pengaturan berdasarkan adat. Masyarakat lokal diperlakukan seolah sudah terbiasa hidup dalam logika dan norma hukum formal. Hak tanah rakyat, yang meliputi hak pemilikan dan pemanfaatan tidak terumuskan dengan jelas dan dilanggar keadilannya. Padahal, perumusan hak milik sangat penting dalam ekonomi terbuka. Akibatnya, masyarakat lokal mengalami kehilangan

akses terhadap lahan. Padahal, banyak masyarakat lokal yang mengandalkan hidup sebagian besar kebutuhan hidupnya pada kemurahan alam. Kalaupun ada penggantian, sering tidak memadai karena mengabaikan aspek-aspek sosial dan ekologisnya. Terjadi juga dimana keputusan-keputusan yang dibuat berdasarkan hukum positif belum menjamin pihak pemerintah lokal maupun pihak swasta yang kuat untuk mematuhinya, dengan kerugian di pihak rakyat.

e. Masuknya perekonomian terbuka telah merubah nilai sumber-sumber alam dalam masyarakat. Hal ini seringkali mengakibatkan golongan masyarakat yang lebih kuat mengabaikan hak-hak tradisional dari golongan masyarakat yang lemah seperti petani tanpa tanah, kaum wanita, dan anak-anak. Transaksi dilakukan secara sepihak oleh golongan tersebut. Akibatnya, golongan yang lemah kehilangan pijakan ekonomi dan sosial mereka. Perlindungan dari dampak semacam ini masih terabaikan.

f. Kaum wanita yang terlibat dalam industri rumah tangga sukar sekali lepas dari taraf subsistensi karena akses perkreditan, pelatihan, dan fasilitas teknologinya masih diabaikan.

g. Perekonomian rakyat sulit berkembang dengan adanya kebijakan yang "bias kota" : pedesaan menopang perkotaan dimana nilai tukar hasil pedesaan terus menurun dibanding nilai industri perkotaan.

Hak Politik yang Hilang

a. Masyarakat lokal, terutama golongan lemah, tidak mempunyai kekuatan atau institusi pelindung dari program pembangunan atau perubahan kegiatan ekonomi secara umum. Lembaga adat kurang relevan dalam pengambilan keputusan. Sedang lembaga-lembaga baru yang hampir seluruhnya bentukan pemerintah seperti KUD, LKMD, MUSPIDA terbukti kurang efektif sebagai alat mengartkulasikan kepentingan masyarakat sendiri. Lembaga perwakilan rakyat tidak independen, tidak dapat diandalkan, bahkan juga tidak relevan untuk mengatasi hambatan ekonomi masyarakat lokal.

b. Kebijakan politik "massa mengambang" telah menghadapkan masyarakat lokal pada kekuatan campur tangan pemerintah tanpa institusi lokal yang dapat mengimbangi.

c. Organisasi atau lembaga sosial lain hanya diizinkan mengurusi kesejahteraan dasar masyarakat miskin, tanpa ruang yang cukup

untuk mempertanyakan akar persoalan sosial ekonomi yang sebenarnya.

d. Masyarakat lokal tidak dapat memberikan penilaian atau penolakan yang *eligible* atas kebijakan ekonomi karena lembaga perwakilan sangat lemah dan tidak relevan dalam struktur pengambilan keputusan yang ada sekarang.

III. Rekomendasi
Terhadap Pemerintah Pusat

a. Pembangunan daerah memerlukan pemikiran baru dari apa yang ada saat ini. Dimensi sosial-ekonomi yang ada di daerah merupakan pijakan bagi pembuatan kebijakan pembangunan nasional, dan bukan sebaliknya, dimana kebijakan nasional ditetapkan terlebih dahulu.

b. Hal-hal pokok yang mendasari pemikiran kembali pembangunan daerah adalah : Pertama, wewenang daerah yang lebih besar untuk menerjemahkan garis besar yang ditetapkan secara nasional, yaitu melalui perumusan kebutuhan, alokasi anggaran, dan teknis pelaksanaannya. Ini berarti institusi pusat mengurangi campur tangan dan pengaruhnya dalam penetapan program pembangunan melalui petunjuk departemen sektoral dan dominasi badan-badan pusat di daerah. Mekanisme penyusunan program pembangunan dari tingkat lokal hingga di bawa ke tingkat nasional harus memberi kesempatan daerah untuk merancang, memonitor dan mengevaluasi kegunaan dan keterkaitannya dengan program yang lain. Kedua, pusat mengakui dan melindungi masyarakat lokal untuk menyatakan kebutuhan dan kepentingannya serta kontrol terhadap pelanggaran wewenang merupakan bagian dari struktur pengambilan keputusan dan penyusunan program pembangunan.

c. Peninjauan struktur wewenang merupakan bagian sangat penting dari pelaksanaan desentralisasi pemerintah daerah, meliputi :

   c.1. Posisi kepala daerah harus lebih banyak mewakili daerahnya, dan bukan pusat.

   c.2. Wewenang badan-badan pembangunan dan perencana daerah harus mempunyai wewenang yang lebih besar dari badan pusat di daerah.

   c.3. Pemberian wewenang yang lebih besar bagi daerah untuk menyusun undang-undang dan peraturan lain.

d. Pemerintah pusat menjamin melalui undang-undang keberadaan dan independensi organisasi-organisasi sosial dalam masyarakat lokal dan mengakui mereka sebagai bagian penting dalam penyelenggaraan negara.
e. Pemerintah pusat mengakui dan mengakomodasikan pengaturan lokal selama bertujuan melindungi kesejahteraan umum.
f. Pemerintah pusat harus melindungi hak sosial ekonomi wanita yang terabaikan akibat pengaturan lokal maupun perubahan-perubahan sosial ekonomi di daerah.
g. Program pembangunan nasional terhadap daerah harus menggunakan ukuran kesejahteraan masyarakat luas. Ini berarti pembangunan prasarana, industrialisasi, pengembangan sumber daya manusia menggunakan ukuran pemanfaatan masyarakat lokal.
h. Pemerintah pusat harus memberikan kelonggaran bagi daerah untuk mengembangkan sumber-sumber pendapatan dan pengelolaannya. Daerah harus mendapatkan bagian yang lebih besar secara otomatis dari eksploitasi sumber-sumber pendapatan bernilai tinggi.

Terhadap Pemerintah Daerah

a. Lembaga perwakilan rakyat dan organisasi-organisasi masyarakat harus mendapat kesempatan untuk menyatakan kebutuhan dan kepentingannya.
b. Pertimbangan masyarakat merupakan dasar pelaksanaan wewenang pemerintah daerah.
c. Pemerintah daerah bersama wakil masyarakat harus menyusun undang-undang dan peraturan lain yang diperlukan untuk menciptakan kesejahteraan umum. Dalam upaya penyusunan ini, pluralisme dalam masyarakat harus diakomodasikan, bukan disingkirkan.

Pemenuhan Hak Ekonomi

a. Ukuran kesejahteraan tidak hanya meliputi pemenuhan kebutuhan dasar, melainkan juga kesempatan untuk memperbaiki taraf hidup sejalan dengan kemajuan masyarakat.
b. Kesejahteraan meliputi usaha menghilangkan kerentanan dan ketergantungan ekonomi.
c. Produsen kecil, petani, nelayan dan buruh harus mendapat perlindungan dari pemerasan pihak yang lebih kuat, yaitu dengan

pengadaan informasi dan pengadaan instistusi kredit dan pemasaran.

d. Kelompok-kelompok tersebut harus dibantu dalam soal teknologi dan infrastruktur.
e. Hak pemilikan dan pemanfaatan harus dirumuskan dan ditegakkan dengan pertimbangan kesejahteraan umum.

Pemenuhan Hak Politik

a. Lembaga perwakilan rakyat daerah harus diberi wewenang yang cukup untuk mengontrol apakah penyelenggaraan negara (di daerah) sejalan dengan prinsip kesejahteraan umum. Ini berarti bahwa keikutsertaan DPRD dimulai dari penyusunan program pembangunan hingga penilaian.
b. Mengingat jangkauan DPRD terbatas, organisasi-organisasi sosial dan lembaga swadaya masyarakat harus mendapat ruang dalam penyuaraan kepentingan maupun pelaksanaan kesejahteraan masyarakat.
c. Lembaga-lembaga bentukan pemerintah yang sudah ada seharusnya bukan satu-satunya yang diakui sebagai "membawa suara masyarakat" mengingat segala kelemahan yang terlanjur melekat.