

PEMBANGUNAN MANUSIA

Filosofi dan Praksis Pembangunan yang Bermartabat¹

Irwan Abdullah²

Abstract

Indonesia has infrastructure constraints, such as the need for food, health, and education. Limitation in improving the infrastructure has raised many problems, such as bad nutrition and the spreading of disease. In return, this condition has caused low life quality of Indonesian people compared to other Asean countries. The richness in nature resources has not yet become the basic element to develop the man resources in competing with other countries. The gap between the rich and poor, East and West, rural and urban, local people and outsider, gender imbalance became another constraints in building human capital in Indonesia.

Keywords: human capital, culture, structure and infrastructure

Pendahuluan

Tahun-tahun belakangan ini kita dihadapkan pada persoalan kependudukan yang pelik, dari kesehatan dan gizi penduduk yang buruk, kelaparan, pendidikan yang morat-marit, pengangguran, hingga konflik, krisis, dan bencana. Berbagai indeks pun dipasang untuk mengukur sejauh mana kita telah bergeser dari tingkat kualitas tertentu ke tingkat kualitas yang lain walaupun sejak awal Amartya Sen sudah mempertanyakan, "*what is the relationship between our wealth and our ability to live as we would like?*". Tidak banyak yang mampu membantu menjelaskan bagaimana sesungguhnya pembangunan itu harus dijalankan. Keyakinan kita tentang pembangunan akan membawa kesejahteraan

mulai goyah, terutama pada saat begitu banyak kerusakan terjadi akibat pembangunan, muncul pula ketimpangan sosial, dan konflik dalam berbagai bentuk. Baiquni dan Susilawardani (2002), misalnya, mencatat kerusakan lingkungan yang parah yang diakibatkan oleh pembangunan kemudian menciptakan pembangunan yang tidak berkelanjutan; Revrisond Baswir (Baswir, dkk., 2003) menegaskan betapa pembangunan terjadi tanpa perasaan karena ia tidak mampu memenuhi hak sipil dan politik, sebaliknya menguntungkan kaum elite dan penguasa; atau Herbert Marcuse (2000) yang melihat dominasi berlebihan telah menyebabkan masyarakat kehilangan arti dalam proses perubahan ekonomi yang dilakukan. Hal-hal

¹ Keynote Speech Seminar Ulang Tahun Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM dan Penghormatan atas Purna Tugas Prof. Drs. Kasto, M.A., "Pembangunan Manusia: Tantangan Masa Depan", Yogyakarta, 5 April 2007

² Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

semacam ini pula yang menyebabkan Mansur Fakhri (2006:87) akhirnya sampai kepada suatu kesimpulan bahwa teori pembangunan itu telah runtuh yang salah satunya disebabkan oleh *moral hazard*.

Pembangunan di satu sisi memang tidak dapat dihindari untuk mengambil suatu pemihakan terhadap manusia yang menerima akibat-akibat dari pembangunan itu, terlepas dari suatu keyakinan bahwa pembangunan harus dijalankan dengan metode dan indikator-indikator ekonomi dan teknis dengan tingkat akurasi yang tinggi. Persoalan penting di sini adalah bagaimana manusia bisa memberikan suatu konfigurasi bagi model pembangunan yang dijalankan? Di sisi lain, pembangunan terikat pada kepentingan-kepentingan yang lebih besar, ekonomi politik global dan nasional, dengan pilihan-pilihan nilainya sendiri walaupun orang-orang seperti Soedjatmoko (1983:21) pastilah tidak sepakat karena ia pernah dengan tegas mengatakan bahwa "pembangunan ekonomi itu bukanlah suatu proses ekonomi semata-mata, melainkan suatu penjelmaan dari perubahan sosial dan kebudayaan yang meliputi bangsa kita di dalam kebulatannya". Kesadaran tentang pergeseran ini kemudian semakin memberikan kesempatan pada perspektif alternatif dalam mempelajari perubahan umat manusia dan bagaimana menatanya melalui kebijakan yang lebih tepat untuk mencapai tujuan-tujuan kesejahteraan dan kualitas hidup umat manusia yang lebih baik.

Untuk sampai kepada diskusi tersebut, dua hal akan menjadi kunci pembahasan makalah ini, *pertama* adalah landasan filosofi pembangunan untuk mencoba melihat kebutuhan-kebutuhan pembangunan yang

lebih menempatkan manusia di depan, dan yang *kedua* adalah bagaimana praktik pembangunan yang ideal yang dibutuhkan untuk mencapai suatu, bukan hanya, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang lebih baik dari waktu ke waktu dan tidak tertinggal dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya, tetapi juga untuk menjamin suatu kesejahteraan publik yang dibayangkan oleh Amartya Sen (1993). Sebelum kedua hal tersebut dibicarakan, akan dipaparkan kendala-kendala objektif yang dihadapi dalam proses pembangunan tersebut yang meliputi kendala struktural, kultural, dan infrastrukural. Sebelum tulisan ini ditutup akan dibicarakan pilihan-pilihan agenda penelitian yang dapat dikembangkan di masa yang akan datang.

Hambatan infrastrukural di Indonesia dapat dilihat pada berbagai bidang kehidupan, seperti kebutuhan makan, kesehatan, dan pendidikan. Selain itu, bidang yang menjadi kebutuhan sekunder manusia, seperti hiburan, sarana penunjang kerohanian, taman kota, fasilitas rekreasi, dan pusat-pusat hiburan lainnya, juga menjadi bagian yang penting dan langka. Demikian juga kebutuhan tersier atau kebutuhan fasilitas hidup masyarakat, seperti fasilitas jalan, transportasi publik, dan fasilitas pendukung lainnya untuk publik, yang juga mengalami keterbatasan. Bentuk-bentuk keterbatasan infrastrukural yang tidak ditangani secara arif akan menyebabkan banyak permasalahan. Contoh yang sederhana adalah terpuruknya kualitas kesehatan masyarakat, seperti kasus gizi buruk dan penyebaran penyakit menular, termasuk *avian influenza*. Kondisi ini mengakibatkan rendahnya kualitas hidup masyarakat kita

dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya.

Keterbatasan infrastrukural dalam pembangunan di Indonesia bukanlah masalah ahistoris karena sesungguhnya masalah seperti itu sudah berlangsung lama di Indonesia. Isu pembangunan yang mengedepankan hajat hidup orang banyak memang senantiasa menjadi perhatian pemerintah di setiap tahunnya. Hanya saja langkah untuk menindaklanjuti ide bagus tersebut lagi-lagi terbentur oleh lemahnya peran dan kendali pemerintah. Ketiadaan *goodwill* dari pemerintah untuk menyelamatkan sumber-sumber yang ada itu juga seolah-olah menggambarkan ketidakberdayaan infrastrukural pemerintah sendiri yang mengakibatkan masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana yang diharapkan. Artinya, infrastrukural pemerintah yang digunakan untuk membangun kebutuhan masyarakat luas masih saja gagap dalam memenuhi cita-citanya. Pada kenyataannya sebuah negara yang memiliki kekayaan alam yang melimpah justru memiliki 39 juta jiwa penduduk miskin (2006).

Sumber daya alam yang berlimpah memang belum cukup menjadi dasar bagi pengembangan sumber daya manusia kita untuk menghadapi situasi persaingan yang semakin ketat dewasa ini. Hal itu belum juga menjadi jaminan bagi kemampuan kita bersaing dengan negara-negara lain dalam pasar bebas. Kita pun masih sangat lemah dalam berbagai upaya "mempertahankan kedaulatan" di bidang sumber daya alam, baik di hutan, di laut, maupun di wilayah domestik. Kelangkaan akhirnya menjadi kata kunci yang

memengaruhi proses-proses pembangunan dalam berbagai bentuk.

Faktor Struktural

Proses pembangunan di Indonesia mengalami banyak hambatan yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan antara penguasa (pemerintah) dengan rakyat yang menjadi sasaran pembangunan. Hubungan struktural ini telah menempatkan rakyat sebagai objek eksploitasi, marginalisasi karena pembangunan lebih berpihak pada yang elite (Baswir, dkk., 2003) dan pihak yang memiliki kekuasaan dalam berbagai bentuk. Demikianlah selama Orde Baru hasil yang diperoleh justru memperbesar kelompok yang kaya/elite di dalam masyarakat yang sekaligus menciptakan jurang ketimpangan yang semakin lebar. Hambatan-hambatan struktural tersebut tampak dalam berbagai bentuk, antara lain pada hubungan Indonesia Timur dan Barat, desa-kota, Jawa-luar Jawa, pribumi-nonpribumi, ketimpangan gender, ketimpangan kelas, elite dan massa, dan dalam berbagai hubungan dan transaksi sosial lain.

Secara umum bentuk-bentuk ketimpangan struktural tersebut paling tidak disebabkan oleh tiga faktor. *Pertama*, adanya sumber daya manusia yang hanya terkonsentrasi di bagian barat (mengacu pada pusat-pusat aktivitas politik, ekonomi, pendidikan, dan sosial). *Kedua*, ketimpangan struktural itu disebabkan oleh apa yang disebut sebagai "kebijakan nasional" yang masih tersentralisasi, segala kebijakan masih menjadi urusan pusat, walaupun era desentralisasi sudah dimulai. *Ketiga*, *goodwill* dari para wakil rakyat dan peran serta masyarakat sendiri dapat dikatakan masih jauh dari yang diharapkan. Seperti

dikatakan Polanyi (2003:317) bahwa bagaimanapun juga, pemerintah, seperti halnya industri, memiliki fungsi formal yang harus diperankan dalam masyarakat.

Peralihan dari masa Orde Baru ke Orde Reformasi tampaknya belum memberikan perubahan sesuai harapan masyarakat Indonesia. Berbagai bentuk ketimpangan struktural masih menjadi persoalan penting. Gerakan pengarusutamaan gender belum menunjukkan dampak yang mendasar walaupun harus diakui bahwa pemahaman masyarakat tentang keberadaan hak-hak perempuan sudah lebih baik. Namun demikian, persoalan klasik pengingkaran peran, kekerasan, dan *trafficking* masih menghantui sehingga IPM dan Indeks Kesejahteraan Gender masih sangat rendah.

Faktor struktural yang menjadi hambatan dalam berbagai proses pembangunan tidak direspons dengan baik dan akhirnya tidak tertangani secara baik oleh elite sebagai penyelenggara negara. Hambatan-hambatan struktural tersebut akan berdampak luas bagi kelangsungan pembangunan di Indonesia. Yang dikatakan sebagai kebijakan untuk menaikkan anggaran pendidikan guna memperbaiki SDM melalui peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia sampai saat ini belum terealisasi sebagaimana mestinya. Alasan tidak tercukupinya anggaran adalah argumen klasik dan semua itu melanggar amanat konstitusi. Ketimpangan pendidikan telah menyebabkan perkembangan terpusat, tidak menyebar, sehingga pengembangan sumber daya manusia di daerah (luar Jawa) mengalami hambatan yang serius. Apalagi sumber daya manusia luar Jawa yang baik kemudian tidak kembali ke daerah pada saat

mereka menyelesaikan pendidikan di pusat-pusat perkembangan pendidikan di Jawa.

Kebijakan nasional sudah saatnya berpihak pada rakyat kecil dalam artian yang sebenarnya, bukan sekadar kamuflase "kebijakan yang ecek-ecek". Bagaimanapun permasalahan-permasalahan keadilan di Indonesia masih menjadi isu hangat sebelum maupun pascareformasi digulirkan. Yang dinamakan sebagai kesetaraan atau pengarusutamaan gender kerap kali hanya menjadi isu hangat di meja persidangan. Aktualisasi di tingkat praktis kerap kali berbanding terbalik dengan apa yang telah diputuskan. Berbagai kelompok masyarakat selain perempuan, seperti anak-anak, para lansia, atau kelompok miskin dan marginal, hidup dalam kondisi yang rentan yang bukan saja menunjukkan ketidakberdayaan, tetapi juga memperlihatkan ancaman-ancaman bagi kemanusiaan mereka.

Faktor Kultural

Dalam banyak pandangan dikatakan bahwa kekayaan budaya dan keragaman etnik adalah ibarat pisau bermata dua. Terkelolanya berbagai perbedaan tersebut sudah barang tentu akan memberikan manfaat. Sebaliknya, apabila keanekaragaman itu tidak terkelola, maka akan berakibat buruk bagi proses pembangunan sendiri. Bercermin dari kasus kerusakan yang mengatasnamakan etnik, agama, dan ras yang kerap terjadi di Indonesia, semua itu merupakan potret buram tidak terkelolanya berbagai kemajemukan yang ada tersebut. Kultur majemuk dalam berbagai sisi buruknya akan menampakkan apa yang disebut sebagai "praduga" yang bersifat perorangan maupun kelompok. *Prejudice* yang

muncul itu adalah hasil kesimpulan pribadi terhadap kelompok lainnya. Praduga seperti itu kerap membuahkan petaka perselisihan apabila tidak dicegah dengan membangun komunikasi yang intens terhadap kelompok dimaksud.

Dengan kata lain, hambatan kultural adalah hambatan yang ditimbulkan sebagai akibat adanya faktor-faktor kultural tersebut. Suatu hambatan bisa saja datang sebagai akibat dari sistem budaya sendiri, dari sistem sosial yang ada ataupun dari wujud fisik kultur itu. Sebagaimana dikatakan Koentjaraningrat dan Emmerson (1985), dimensi kultural terdiri dari tiga bagian: pertama adalah *cultural system*, kedua adalah *social system*, dan ketiga adalah *artifacts* atau yang berwujud kebudayaan fisik. Ketiga wujud tersebut dapat menjadi penghambat pembangunan apabila tidak terkelola dengan baik sebagai kekuatan. Hambatan kultural dalam hal ini dapat saja berupa adanya norma adat yang berbeda-beda dalam menginterpretasikan berbagai faktor kehidupan di masyarakat. Nilai, peraturan, dan gagasan yang muncul dari satu komunitas yang berbeda sudah barang tentu akan berbeda dengan komunitas lainnya, akibatnya apa yang dilihat dari seting yang berbeda akan menghasilkan interpretasi yang berlainan. Hal ini apabila tidak terpecahkan dengan komunikasi lintas kultural sudah barang tentu akan mengakibatkan hambatan bagi pembangunan itu sendiri. Aktivitas-aktivitas kolektif dari kelompok masyarakat yang berbeda, apalagi jaraknya ribuan kilometer, seperti Jakarta dan Papua, dapat menimbulkan hambatan pula. Wujud fisik sebagai wujud paling dekat dan nyata dari suatu kebudayaan juga akan memberikan nuansa yang berbeda

dalam setiap proses pembangunan itu. Pembangunan tidak akan pernah dapat berjalan apabila tidak ada kesalingpemahaman dalam berbagai aktivitas kultural dimaksud.

Sistem kultural yang di dalamnya terdapat norma, nilai, ide, dan gagasan peraturan-peraturan apabila tidak dipahami secara terintegrasi bisa saja mereduksi heterogenitas menjadi sebuah penghambat dalam relasi antarbudaya. Heterogenitas sistem ini perlu dikenali, dipahami, dan kemudian nilai apa yang perlu diinternalisasi ke dalam kehidupan masyarakat hingga konflik antarbudaya tidak perlu dialami. Hambatan kultural yang disebabkan oleh sistem budaya, agama, dan yang lainnya masih mewarnai adanya proses pembangunan di Indonesia. Beberapa kasus kerusuhan etnis, dan budaya kiranya menjadi bahan internalisasi bagi langkah ke depan masyarakat Indonesia. Kasus pribumi dan nonpribumi di Solo, kasus etnis Dayak dan Sampit di Kalimantan, kasus agama di Ambon dan Poso adalah bagian yang mewarnai *human development* di Indonesia. Eksklusifisme adalah salah satu faktor penyebab tumbuh suburnya hambatan kultural dimaksud. Sikap untuk menutup diri, memandang rendah budaya lain, dan menganggap peradaban kota lebih baik daripada di desa adalah salah satu penghambatnya. Perbedaan budaya, adat istiadat, dan agama dapat menjadi sebuah anugerah yang tiada terkira yang dapat menjadi sumber bagi penataan sosial yang lebih baik. Heterogenitas sistem budaya dan sistem sosial sesungguhnya dapat dijadikan sebagai faktor penguat atas adanya relasi silang budaya, dan itu artinya dapat menjadi penguat bagi proses pembangunan tersebut.

Filosofi Pembangunan: Memanusiakan Manusia

Dalam kosakata Indonesia, kata *development* mengacu pada tiga hal, yakni perkembangan, dengan metafora seperti bunga yang tengah mekar; pembangunan, dengan metafora seperti akar yang tumbuh; dan kemajuan, yang mengacu kepada ide politik, ide ekonomi liberal dan rasional (Hobart, 1993:7). Dengan demikian, pembangunan bertujuan memampukan masyarakat dan individu sedapat mungkin menumbuhkan dan mengembangkan potensi intelektual, kerohanian, kognisi, dan mental. Definisi yang diberikan Mark Hobart ini membuka ruang yang lebih luas bagi berbagai dimensi pembangunan dan bahkan memberikan penekanan pada aspek-aspek *human capital* yang sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan. Dalam *Human Development Report* (2006) ditekankan lima landasan bagi tercapainya suatu pembangunan yang berorientasi pada manusia.

Pertama, *equal citizenship* yang menunjuk pada suatu kesetaraan antarwarga, baik dalam arti kesempatan maupun dalam pengembangan kapasitas dan keahlian serta hak-hak yang mengikutinya sebagai warga negara. Penganut pandangan struktural berpendapat pemenuhan hak-hak ekonomi, termasuk di dalamnya hak atas pekerjaan, hanya akan tercipta jika dalam proses pembangunan yang dilakukan oleh negara, diawali dengan prakondisi sosial yang kondusif yang sekaligus berfungsi sebagai landasan bagi terlaksananya perubahan sosial (Budiman, 1993). Pembangunan berimplikasi pada persoalan pengangguran, indikatornya adalah terjadinya penurunan jumlah pekerja

produktif yang cukup drastis, yaitu dari 62 persen pada tahun 1971 menjadi hanya 50 persen pada tahun 1990. Implikasinya adalah terjadi peningkatan jumlah pengangguran terselubung dari 19 juta jiwa atau 38 persen dari angkatan kerja pada tahun 1971 meningkat menjadi 31 juta jiwa atau mendekati 50 persen dari angkatan kerja 1990. Kondisi ini menunjukkan pembangunan yang dilakukan selama periode tersebut ternyata gagal memperluas kesempatan kerja seiring dengan pertambahan angkatan kerja. Dari jumlah 107,2 juta angkatan kerja (48,7 persen dari jumlah penduduk pada tahun 2005), diperkirakan 9,6 juta adalah pengangguran atau para pencari kerja (Pitoyo, 2007: 181).

Kedua, *the social minimum* yang menunjuk pada batas minimal bagi pembangunan manusia, dalam artian terpenuhinya setiap keperluan mendasar setiap manusia. Batasnya adalah kemampuan untuk bertahan hidup, terhindar dari rasa terasing, dan terhindar dari rasa duka. Pada kebutuhan badaniah misalnya, manusia minimal mendapatkan asupan air sebanyak 20 liter per hari untuk memenuhi segala kebutuhannya. *Social minimum* terjadi ketika manusia mengalami kekurangan dan melakukan pengurangan terhadap berbagai pilihan, hingga pada batas kebutuhan subsisten, tidak adanya *saving*, investasi untuk keberlanjutan hari depan. Tanda kehidupan di bawah batas sosial minimum adalah ketika orang mengorbankan salah satu pilihan yang krusial (kebutuhan mendasar) demi sebuah kebutuhan mendasar lainnya. Misalnya seorang anak tidak sekolah karena bekerja mencari uang yang menyebabkan hilangnya hak intelektual si anak. Demi keselamatan, seorang pemuda

tidak bisa mendapatkan akses kesehatan karena fasilitas rumah sakit yang baik berada di seberang daerah konflik yang bukan wilayah yang dapat diakses yang menyebabkan hilangnya hal sekuritas. Oleh karena itu, pembangunan sangat terkait dengan rasa nyaman, aman, ketenangan, dan kepastian.

Ketiga, *equality of opportunity*, yang menegaskan bahwa setelah *the social minimum* terpenuhi, setiap masyarakat berhak mendapatkan kesejajaran kesempatan untuk nutrisi, udara, air, perlindungan, perubahan cuaca yang tiba-tiba, bencana, penyakit. Pada kondisi material, sebagai warga negara berhak mendapatkan lima hal, yakni *economic resources* (pendapatan dan kesejahteraan), *housing condition* (kondisi ruang rumah yang memenuhi syarat kebersihan dan kesehatan); *working condition* (diukur dari standar kebisingan temperatur di tempat kerja dan jam kerja yang dijalani); *health* (variasi gejala stres dan hilangnya sakit dan penyakit serta tersedianya bantuan medis bagi masyarakat); dan *education* (pencapaian pendidikan formal). Pendekatan di atas merupakan modal dasar bagi pemberdayaan manusia. Semua orang berhak menerima pendidikan, akses kesehatan, sarana permukiman, dan sanitasi yang layak. *Equality of opportunity* merupakan kunci dari keadilan sosial. Hilangnya keadilan disebabkan oleh beberapa hal, seperti sentralisasi negara, diskriminasi struktural yang diberlakukan oleh pemerintah, dan konflik yang tidak terkendali dan berkepanjangan.

Keempat, *fair distribution*, semua masyarakat berhak mendapatkan akses distribusi sumber daya dan kekayaan publik dengan adil. Jika resiprositas merupakan pertukaran antara individu atau antarkelompok

yang bersifat horizontal, maka distribusi merupakan pertukaran vertikal antarmasyarakat dengan struktur yang mempunyai jabatan lebih tinggi. Sebagai misal adalah hubungan antara masyarakat dengan negara. Bentuk kerja sama dalam bentuk pajak yang diberikan rakyat diputar kembali dalam bentuk subsidi silang. Distribusi juga digunakan untuk pertukaran barang dan jasa yang ditandai dengan adanya pemusatan wewenang (ketua adat, kepala desa hingga lembaga agama). Bulog (Badan Urusan Logistik) dan BAZIS (Badan Amal Zakat Infaq dan Shadaqoh) yang menangani distribusi harus menganut prinsip-prinsip inklusif, bukan berdasarkan kepentingan-kepentingan yang menguntungkan segelintir orang.

Kelima, *social trust* yang merupakan harapan yang muncul dalam sebuah komunitas yang berperilaku normal, jujur, kooperatif, berdasarkan norma-norma yang dimiliki bersama demi kepentingan anggota yang lain dari komunitas tersebut. Masyarakat *low social trust* terindikasi dari kerja sama dalam bentuk-bentuk kebijakan formal yang dilaksanakan dengan cara wajib, bahkan koersif, seperti pajak yang tidak harus dibayar oleh komunitas yang mempunyai *high social trust*. Filosofi pembangunan sebenarnya menyangkut pertanyaan yang mendasar bukan hanya tentang 'untuk apa' pembangunan itu dilakukan, tetapi juga 'dari siapa' pembangunan itu berasal. Kepentingan manusia harus pula, selain dipahami sungguh-sungguh, diperhatikan di dalam 'pelaksanaan' pembangunan itu. Tingkat kepercayaan yang pada gilirannya akan menjadi sumber bagi pembangunan dan keberlanjutan pembangunan itu.

Praktik Pembangunan: Mengedepankan Martabat Manusia

Setiap usaha pengelolaan pembangunan masyarakat itu paling tidak mensyaratkan empat hal berikut. (1) Usaha itu mengharuskan pengenalan karakter yang khas secara seksama sehingga pendekatan yang digunakan dapat sejalan dengan sifat-sifat dari masyarakat. Banyak kasus kegagalan pembangunan yang bersumber dari pengabaian karakter setempat sehingga pembangunan menjadi suatu proses intervensi dari luar yang kerap kali menimbulkan resistensi. (2) Usaha pengelolaan pembangunan masyarakat itu mensyaratkan adanya partisipasi dari masyarakat yang bersangkutan karena masyarakat memiliki preferensi-preferensi dalam berbagai bentuknya. (3) Upaya pengelolaan pembangunan masyarakat mensyaratkan adanya suatu pembelaan terhadap status marginal, khususnya atas dominasi pusat dan negara dalam berbagai bentuk yang kurang menguntungkan komunitas. Kelompok atau masyarakat yang dibangun pada hakikatnya merupakan pihak yang memiliki kekurangan, tergantung dan bahkan tidak memiliki posisi tawar-menawar yang sebanding. (4) Pengembangan masyarakat mensyaratkan pemanfaatan sumber daya dan kekuatan dari dalam untuk proses perubahan. Selain untuk menjamin partisipasi lokal yang sebesar-besarnya dalam proses pembangunan, pemanfaatan sumber daya dan kekuatan dari dalam akan menjamin keberlanjutan dari suatu proses pembangunan (Abdullah, 2007:13).

Dari uraian di atas tampak bahwa sesungguhnya pembangunan itu lebih merupakan suatu proses "partisipasi", bukan

suatu mobilisasi seperti yang sering kali menjadi praktik yang umum dalam berbagai bentuk. Manusia dalam hal ini bukan hanya sebagai objek pembangunan, melainkan subjek pelaku pembangunan. Manusia sebagai subjek atau aktor yang terlibat dalam pembangunan dimulai sejak tahap identifikasi masalah, perumusan program, pengelolaan dan pelaksanaan program, evaluasi, hingga hasil akhir program. Dengan partisipasi akan timbul rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap apa yang telah dibangun. Kunci keberhasilan masyarakat terletak pada kesadaran masyarakat untuk siapa pembangunan itu dilakukan dan terletak pada keterlibatan masyarakat di dalam mendukung berbagai proses pembangunan yang berlangsung. Partisipasi di sini bermakna aktif, baik dalam merencanakan program dan mengimplementasikannya sehingga menjadi sesuatu yang jauh lebih berguna bagi kepentingan umum.

Pembangunan yang humanis mengakui keberadaan manusia sebagai makhluk yang aktif dan kreatif. Oleh karena itu, manusia mampu menentukan nasibnya sendiri (menentukan kebutuhan, menentukan apa yang harus dilakukan, menentukan langkah yang sudah diputuskan). Pandangan ini untuk mencegah intervensi pembangunan yang merugikan dan memaksa; menumbuhkan sikap otonom, dan menghindarkan sikap ketergantungan. Pembangunan dalam hal ini harus mengandalkan *human capital*, yang mencakup *intellectual capital*, sebagai kekuatan pembangunan yang mandiri yang memungkinkan suatu rumah tangga untuk menghadapi berbagai tantangan dan ancaman (Narayan, 2002: 53).

Pendekatan ini kemudian menunjukkan yang terpenting di sini adalah manusia yang menggerakkan “proses pembangunan”, bukan material yang menjadi landasan bagi proses pembangunan yang berkelanjutan. Dengan demikian, pembangunan harus terkait dengan usaha-usaha memberdayakan dan memperhatikan martabat manusia yang juga menunjukkan bagaimana kapasitas intelektual manusia juga mendapat pengakuan. Pembangunan manusia, karenanya, berorientasi proses dan cenderung melibatkan banyak orang walaupun berisiko pada perbedaan pendapat dan kepentingan yang lebih banyak pula dan memakan waktu yang panjang pula. Namun demikian, dalam prosesnya pelaksanaan pembangunan seperti ini mempunyai pola hubungan manusia yang bersifat horizontal intra dan antarmasyarakat. Proses pengambilan keputusan melibatkan semua yang ada sehingga pembangunan ini menjalin proses internal yang menjadi siklus hubungan sinergis antarmanusia di dalamnya.

Pembangunan yang menekankan proses dapat menghindari kecenderungan perencanaan program pembangunan yang seragam yang dirancang di tingkat pusat dan diterapkan di tingkat lokal tanpa memandang keragaman karakteristik masyarakat di dalamnya. Pembangunan yang seragam dikendalikan dengan alasan integrasi nasional. Oleh karena itu, masyarakat telah banyak mencatat sisi negatif dari pembangunan yang bersifat seragam. Program pembangunan terpusat mempunyai kerendahan relevansi pada skala prioritas kebutuhan lokal. Yang terjadi kemudian adalah kesenjangan antara program-program pembangunan dengan permasalahan dan kebutuhan riil yang ada

dalam masyarakat sehingga kontrol pelaksanaan pembangunan tidak berada pada tingkat lokal. Masyarakat lokal tinggal menerima dalam bentuk jadi dan tidak terlibat dalam perumusan dan identifikasi masalah pembangunan. Kecenderungan ini tentu saja mengandung risiko sehingga pelibatan masyarakat harus menjadi suatu komitmen dalam proses pembangunan karena ini yang akan menjamin keberlanjutan pembangunan tersebut.

Agenda Penelitian *Human Development* Masa Depan

Asumsi dasar dari agenda penelitian *human development* adalah perkembangan manusia modern menghasilkan bentuk dualisme antara negara yang berkembang dan negara yang tidak berkembang; negara industri dan negara agraris; negara maju dan negara terbelakang. Penelitian sosial seyogianya melihat bagaimana posisi manusia dalam pembangunan pada masyarakat yang mengalami perubahan terus-menerus dalam segala bidang. Wilayah penelitian tersebut, antara lain, meliputi isu-isu kolonialisme dalam bentuk baru; perang sipil dan konflik dalam negara; konflik antarmiliter dan terorisme internasional; perdagangan obat-obatan, imigrasi, pertolongan terhadap bencana alam; gerakan pengungsian; atau epidemik seperti AIDS. Kajian penelitian pembangunan masa kini bukan semata didasarkan pada manusia yang telah mapan, melainkan pada manusia yang tengah bergelut dengan masa-masa krisis, penuh kerentanan seperti berbagai contoh kasus di atas. Aksi-aksi penelitian ini menekankan pada penyembuhan pihak manusia sebagai aktor dan diagnosis pembangunannya di tengah-tengah krisis.

Namun demikian, banyak kasus pembangunan di atas masih dijalankan pada *mainstream* kebijakan dan rencana pembangunan dengan berlandaskan kekuatan saintifik dan manajemen rasionalitas, yang bukan didasarkan pada sisi pengetahuan lokal masyarakat. Produksi pengetahuan dan identifikasi masih didasarkan pada bagaimana penguasa memaknai pembangunan. Pelaku pembangunan yang diidentifikasi berada dalam krisis sering dikeluarkan dalam agenda politik dan agenda diskusi. Sebagai misal Alberto Race dan Norman Lonh (2000:22) yang mengilustrasikan tindakan pemerintah Bolivia yang melarang dan membakar tanaman Koka karena dianggap sebagai tanaman yang mengandung obat-obatan terlarang, sementara petani melihatnya hanya pada dua perspektif. Koka adalah tanaman petani Bolivia yang dijalankan secara turun-temurun dan koka hanya dipandang sebagai tanaman pertanian, tidak lebih dari itu. Permasalahan politik kemudian muncul antara petani lokal dan otoritas pemerintah. Di Indonesia terjadi hal yang serupa. Penduduk Gunung Merapi, oleh perspektif pemerintah setempat, harus diungsikan, sementara penduduk lokal di lereng selatan dan timur tidak merasa harus mengungsi karena mempunyai tolok ukur tingkat kekritisannya Gunung Merapi secara lokal. Hal semacam ini sering kali terjadi di berbagai tempat untuk kasus yang beragam.

Dengan demikian, ada dua posisi pandangan yang tidak sejajar, bahkan bertentangan meskipun sesungguhnya tampak sejajar dan searah dalam satu kerangka pembangunan: antara yang membangun dengan yang dibangun. Dua pandangan ini

tidak bisa disepelekan mengingat ada konstruksi bahwa masyarakat di lereng Gunung Merapi adalah manusia yang pasif, irasional, penuh takhayul, emosional, dan tidak pintar. Sementara itu, yang meletakkan kebijakan pembangunan dikonstruksikan sebagai pelaku yang aktif, rasional, bijaksana, ilmiah, dan bisa diandalkan. Ini membawa sebuah dilema tersendiri karena pembangunan menjadi usaha mendobrak suatu yang seakan berposisi, antara sains dalam kebijakan pembangunan dengan pengetahuan lokal dalam masyarakat setempat.

Dua oposisi biner ini seharusnya menghasilkan sebetuk negosiasi baru. Negosiasi baru yang gagal berpotensi menimbulkan sebuah eskalasi baru pascakrisis. Sejalan dengan ini, ada dua karakter teoretikus yang melihat *human development* sebagai modal. *Pertama*, kaum *ultramodernist* yang memandang pembangunan manusia dimulai dengan posisi mengembangkan ekonomi pasar secara liberal dan peran kebijakan negara dalam mengurus manusia sudah seharusnya dikurangi. *Kedua*, kaum *postmodernist* yang berargumen pembangunan tidak lebih dari sebuah wacana justifikasi kontrol dan pengawasan terhadap praktik-praktik institusi kekuasaan. Kekuasaan diasosiasikan dengan rezim *power knowledge* barat yang mempunyai kapasitas untuk memanipulasi kehidupan dan kondisi sosial manusia.

Oleh karena itu, yang diperlukan dalam model riset kekinian mengenai *human development* mengarah pada dua hal pokok. *Pertama*, pada analisis formulasi dan implementasi kebijakan nasional dan proyek-

proyeknya yang dikaitkan dengan respons lokal, transformasi lokal, perjuangan lokal, hingga resistensi lokal sebagai akibat respons terhadap pembangunan. Agenda baru yang selayaknya dikembangkan antara yang membangun dengan yang dibangun menyangkut: *value negotiation*, membangun proses dan nilai-nilai negosiasi antara negara dengan individu; pengetahuan barat dengan pengetahuan lokal dan seterusnya; *planning and evaluation*, mengecek ulang rencana pembangunan yang tengah dijalankan dan dianggap mapan pada kurun waktu yang telah ditentukan; *listen and learn*, yang membangun bukan yang memberi pelajaran, dan yang dibangun bukan orang yang sedang diberi pelajaran. Oleh karena itu, dua pihak di atas sama-sama saling mendengarkan dan belajar.

Kedua, studi cenderung menekankan penempatan produksi dan reproduksi wacana pembangunan, khususnya pada signifikansi wacana saintifik barat dan hegemoni pemerintah yang memandang masyarakat sebagai "problem", bukan sebagai manusia yang memiliki *capital*. Oleh karena itu, penting melakukan riset dan analisis berdasarkan konfigurasi kekuasaan lokal, pengetahuan lokal, tradisi kultural dan memori kolektif. Fokus riset dimulai dengan asumsi dasar mengenai kemajemukan masyarakat lokal dan adanya diskontinuitas relevansi pengetahuan barat dengan pengetahuan lokal. Penelitian pembangunan bukan lagi didasarkan pada pandangan dengan oposisi biner, melainkan pada *multi-vocal* dan *multi-sided development*. Dengan perspektif semacam ini berbagai topik penelitian yang selama ini telah menjadi perhatian dapat diartikulasikan kembali.

Penutup: Menuju *Human Post-Development*

Orientasi pembangunan pada manusia dengan mengakomodasikan *human capital* ke dalam formulasi dan tindakan kebijakan akan merupakan suatu cita-cita yang sulit untuk dicapai tanpa adanya suatu perubahan paradigma di dalam melihat pembangunan tersebut. Pembangunan yang bias pada kekuasaan dan bersifat *top-down* serta mendefinisikan penduduk sebagai objek tidak akan mampu mengubah ideologinya untuk, misalnya, berpihak pada kepentingan penduduk sebagai publik yang memiliki potensi dan kekuatan di dalam mendefinisikan apa kebutuhan dan bagaimana kebutuhan itu harus dicapai. Untuk perubahan itu, dibutuhkan suatu paradigma yang dapat disebut sebagai *post-development* yang memiliki dua dasar pemikiran sebagai berikut.

Pertama, sudah waktunya kecenderungan oposisi biner (*top-down*; barat-timur; rasional-irasional; modern-tradisional) dihilangkan dalam sistem pembangunan karena telah terjadi bias pada pemaknaan tunggal dan bersifat satu arah. Kelompok yang berkuasa telah mengambil posisi sebagai yang memberi makna pada suatu kelompok yang dimaknai yang dalam hal ini adalah penduduk. Kekuasaan sesungguhnya tidak lagi bersifat tunggal, tetapi ada di mana-mana karena setiap manusia mempunyai modal (*human capital*) dan manusia dapat membangun kemajuan diri dan lingkungannya berdasarkan modal yang dimilikinya.

Kedua, pembangunan bukan lagi bersifat *top-down*, melainkan bersifat horizontal yang

menyangkut hubungan-hubungan yang sinergis dan kemitraan. Pembangunan bukan lagi harus berasal dari barat, melainkan dari masyarakat sehingga manusia itulah yang bertindak sebagai pelaku. Mengonstruksi tipe pengetahuan lokal dan individu sebagai agensi yang majemuk dan bukan tidak memiliki modal apapun. Setiap individu harus diberlakukan sebagai *conservation personal*, yakni manusia patut dilindungi karena tiap-tiap mereka memiliki modal positif dalam dirinya. Dengan kata lain, yang dikonservasi bukan saja hutan, daerah penghasil minyak dan energi, melainkan juga manusia sebagai aktor utama dalam pembangunan, negara dalam hal ini tidak lagi melihat manusia sebagai aktor yang dikenai proyek pembangunan, namun sebagai mitra yang bekerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan yang didefinisikan dan ditentukan oleh masyarakat. Pembangunan bukan lagi gerakan alienasi, melainkan gerakan keterlibatan.

Post-developmentalism ini merevisi kecenderungan yang menganggap pemerintah adalah pihak yang memproduksi kebijakan pembangunan secara tunggal. Proses pembangunan menjadi suatu kegiatan yang bersifat partisipatif yang melibatkan berbagai unsur yang beragam dan akomodatif terhadap berbagai suara para pihak, baik pada tataran formulasi, implementasi, maupun evaluasi dari suatu kebijakan. *Post-developmentalism*, dengan demikian, bukan sinisme pembongkaran (dekonstruksi semata), melainkan suatu pemikiran ulang terhadap makna *development* yang dibangun selama ini. Paradigma ini, menurut hemat kami, dapat menjadi salah satu alternatif jalan keluar dari ketergantungan terhadap ide-ide, konsep,

praktik, dan sumber-sumber pembangunan dari barat. Selain itu, pemihakan terhadap manusia dengan segala martabatnya hanya mungkin dicapai jika ruang teori dan politik memungkinkan manusia dengan segala *capital* yang dimilikinya terlibat dalam setiap tahap perubahan.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Irwan. 1999. "Dari rakyat atau untuk rakyat? Peminggiran suara orang kecil dalam wacana pembangunan", *Wacana*, 1(1): 22-35.
- . 2007. "Pemberdayaan masyarakat lemah dan tertinggal", dalam Tukiran, P. M. Kutaneegara, Agus Joko Pitoyo, M. Syahbudin Latief (ed.), *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Kerja sama Pustaka Pelajar dan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Baiquni, M. dan Susilawardani. 2002. *Pembangunan yang Tidak Berkelanjutan: Refleksi Kritis Pembangunan Indonesia*. Yogyakarta: Trans Media Global Wacana.
- Baswir, Revrison, dkk. 2003. *Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Elsam.
- Budiman, Arief. 1993. "Stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi", dalam *INFID, Pembangunan di Indonesia: Memandang dari Sisi Lain*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan INFID.
- Burt, Ronald S. 2000. "The network structure of social capital", *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press.

- Effendi, Sofian, Sjafrin Sairin, M. Alwi Dahlan (ed.). 1992. *Membangun Martabat manusia Perananan Ilmu-Ilmu Sosial dalam Pembangunan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fakih, M. 2001. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist dan Pustaka Pelajar.
- . 2006. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist Press.
- Foucault, M. 2002. *Other of Thing: Arkeologi Ilmu-Ilmu Kemanusiaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fukuyama, Francis. 2002. *Trust: Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Qalam.
- Harrison, Lawrence E. 2005. "Culture and human culture progress: the values, attitudes and beliefs that work and don't work", *Occasional Papers on Global*, 2(3): 1-9.
- Hobart, M. 1993. *Anthropological Critique of development: The Growth of Ignorance*. London and New York: Routledge.
- Kalangie, Nico S. 1999. "Akankah pembangunan nasional di Indonesia berkembang?", *Antropologi Indonesia*, Mei-Agustus, 23(59).
- Koentjaraningrat dan Donald K. Emmerson. 1995. *Aspek Manusia dalam Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Kuntowijoyo. 2006. *Budaya dan Masyarakat*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ledowski, Joseph D. 2006. "Explaining social poverty: human development and social capital" dalam HDCA Conference Paper. Groningen, The Netherlands: Faculty of Philosophy
- Marcuse, Herbert. 2000. *Manusia Satu-Dimensi*. Yogyakarta: Bentang Budaya.
- Masinambow, E. K. M. 1997. *Koentjaraningrat dan Anthropologi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Narayana, Deepa. 2002. *Voices of the Poor: Can Everyone Hear Us?*. New York: Oxford University Press.
- Nezar Patria and Andi Arief. 1999. *Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Peet, Richard and Elaine Hartwick. 1999. *Theories of Development*. London: The Guilford Press.
- Perangin-Angin, Robert dan Irawati Singarimbun (eds.). 1999. *Matahari di Hati Kami: Mengenang Prof. Dr. Masri Singarimbun, HonLLD.b*. Jakarta: Yayasan Merga Silima.
- Pitoyo, Agus Joko. 2007. "Pengangguran dan kebijakan penanganan", dalam Tukiran, P. M. Kutaneegara, Agus Joko Pitoyo, M. Syahbudin Latief (ed.), *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Kerja sama Pustaka Pelajar dan Pusat Studi Kependudukan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Polanyi, K. 2003. *Transformasi Besar: Asal-Usul Politik dan Ekonomi Zaman Sekarang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Race, Alberto and Long Norman. 2002. *Anthropologi, Development and Modernities*. New York: Routledge.

- Rahardjo, M. Dawam. 1999. *Tantangan Indonesia sebagai Bangsa*. Yogyakarta: Ull Press.
- Sen Amartya. 1993. "Capability and well-being", in M. Nussbaum and Amrtya Sen (ed.), *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Shore, C. and Wright, S. 1997. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. New York: Routledge.
- Soedjatmoko. 1980. *Pembangunan dan Kebebasan*. Jakarta: LP3ES.
- . 1983. *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Soetomo. 2006. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tukiran, P. M. Kutanegara, Agus Joko Pitoyo, M. Syahbudin Latief (ed.). 2007. *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Kerja sama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dengan Pustaka Pelajar.
- United Nations Development Program. *Human development report 2006: Beyond Scarcity Power, Poverty and the Global Water Crisis*. New York: UNDP Home.
- Voinovich, George. 2000. "The crisis in human capital", *Committee on Governmental Affairs United State Senate*. December.

DIMENSI GENDER DALAM KEHIDUPAN PENDUDUK LANSIA DI INDONESIA

Mohammad Yusuf¹

Abstract

Retirement could become the golden moment in life for those who already prepared for it, but it could also become a disaster for those who did not. Retirement could be as the moment to relax, to enjoy the earning they made while they were still in their carriers. The preparation will be more needed for those elderly who did not have family or relatives. Sometimes they were forced to still go to work to make through the day. Many studies have been done to study the welfare of the elderly in preparing their retirement. Data for this paper was based from IFLS 3 which analyzed elderly gender dimension in Indonesia in their retirement. The theme will be covered around jobs and health insurance, marriage life and living place pattern.

Keywords: gender, elderly, retirement

Pendahuluan

Masa pensiun adalah masa emas yang dimasuki pekerja lansia pada penghujung perjalanan karier atau pekerjaan mereka, yang apabila telah dipersiapkan dan direncanakan dengan baik akan membawa kebahagiaan di hari tua. Namun masa pensiun dapat pula berubah menjadi sebuah mimpi buruk dan dipenuhi dengan bayang-bayangan kesengsaraan hidup bila tidak dipersiapkan dengan baik, terutama dari sisi kesejahteraan ekonomi. Oleh karena itu, kesejahteraan ekonomi para lansia di masa pensiun ini menarik minat pada ahli —terutama ahli ekonomi— untuk mempelajarinya.

Persiapan tersebut tampaknya memang perlu dilakukan demi melindungi dan menjamin kesejahteraan hidup lansia di hari tua, terlebih

lagi bagi lansia yang tidak memiliki sanak keluarga yang dapat diandalkan sebagai penopang hidup. Fokus utama yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana memberikan sumber penghasilan yang memadai bagi para lansia, paling tidak berada pada tingkat di atas kebutuhan hidup layak.

Terkait dengan struktur umur penduduk Indonesia, penduduk lansia menunjukkan kenaikan jumlah yang telah mencapai empat sampai lima kali lipat dibandingkan dengan jumlah penduduk lansia pada periode 1970-an. Seperti diketahui, jumlah penduduk Indonesia dari tahun ke tahun terus meningkat meskipun laju pertumbuhannya menurun. Tingkat fertilitas, mortalitas, dan pertumbuhan penduduk telah berhasil diturunkan di masa lalu. Usia harapan hidup juga telah mencapai

¹ Staf peneliti pada Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

65—70 tahun dan jumlah penduduk di bawah usia kerja hampir sama dengan keadaan saat era Program Keluarga Berencana baru dilaksanakan. Jumlah penduduk remaja dan dewasa meningkat dua sampai tiga kali lipat dibandingkan dengan keadaan tahun 1970-an karena mereka yang lahir pada tahun 1960-70-80-an tumbuh menjadi remaja dan orang dewasa (Suyono, 2004).

Tahun 1971 angka TFR diperkirakan 5,6 anak per wanita usia reproduksi dan saat ini telah turun menjadi 2,6 anak. Semua ini adalah implikasi keberhasilan program Keluarga Berencana yang mendorong ke arah tingkat fertilitas yang rendah dan mampu menghambat laju pertumbuhan penduduk sebesar 2,3 persen per tahun pada periode 1971-1980 menjadi 1,3 persen per tahun pada periode 1990-2000. Sebagai implikasinya, struktur umur penduduk Indonesia akan mulai bergeser ke arah persentase penduduk lansia yang semakin membesar secara perlahan dan persentase penduduk usia kerja yang meningkat dengan pesat (Statistik Indonesia, 2007). Tahun 2000 jumlah lansia Indonesia telah mencapai 15,3 juta jiwa atau 7,28 persen dari total penduduk dan proyeksi tahun 2005 yang adalah sebesar 17,8 juta jiwa atau 7,97 persen dari total penduduk. Indonesia berada pada urutan ke-4 dalam hal jumlah lansia paling banyak setelah Cina, India, dan Amerika (PKBI, 2001). Oleh karena itu, memahami kondisi para lansia di masa pensiun mereka, terutama kesejahteraan ekonominya, akan menjadi sangat penting guna menunjang kesejahteraan hidup para lansia Indonesia di masa depan.

Satu hal yang harus diperhatikan pula dalam kaitannya dengan kondisi lansia di Indonesia adalah jumlah dan persentase

penduduk perempuan usia 50 tahun ke atas yang memasuki usia menopause. Terjadi peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun dalam jumlah dan persentase penduduk perempuan dalam kategori ini (Depkes RI, 2005). Berdasarkan Sensus Penduduk 2000 jumlah penduduk perempuan usia 50 tahun ke atas baru 15,5 juta jiwa atau 7,6 persen total penduduk. Diperkirakan tahun 2020 jumlahnya akan meningkat menjadi 30 juta jiwa atau 1,5 persen dari total penduduk dengan jumlah penduduk sekitar 262,6 juta jiwa.

Menyinggung permasalahan peranan gender dalam kehidupan ekonomi lansia di masa pensiun mereka juga merupakan hal yang tidak kalah penting. Sebagaimana kajian oleh Lee dan Shaw (2003) dari Institute for Women's Policy Research yang menemukan kecenderungan bila perempuan usia 65 tahun ke atas memiliki kemungkinan dua kali lebih besar daripada laki-laki untuk memiliki status tidak kawin, janda, bercerai, berpisah atau tidak pernah kawin, dan hidup sendirian. Selain itu, besar kemungkinan perempuan yang lebih tua akan berada dalam keadaan hidup miskin daripada laki-laki yang lebih tua, sedangkan perempuan yang tidak kawin dan hidup sendirian lebih dimungkinkan untuk hidup miskin di usia tua mereka. Tingkat kemiskinan pada perempuan yang hidup sendirian mendekati empat kali lebih besar daripada tingkat kemiskinan perempuan yang berstatus kawin. Perempuan juga lebih kurang dimungkinkan daripada laki-laki untuk terlibat dalam pekerjaan penuh waktu sepanjang tahun.

Bertolak dari temuan-temuan tersebut, tulisan ini mencoba melihat bagaimana kondisi kehidupan penduduk lansia di Indonesia dan

dimensi gender yang terkandung di dalamnya.² Tema yang akan dilihat adalah bagaimana kondisi pekerjaan penduduk lansia bila mereka masih bekerja dan adanya kecenderungan perempuan akan hidup lebih lama dibandingkan dengan laki-laki dan lebih dimungkinkan untuk hidup sendiri pada usia yang lebih tua. Tulisan ini juga akan difokuskan pada perbedaan yang disebabkan oleh status perkawinan dan pengaturan tempat tinggal serta tunjangan dan asuransi kesehatan. Fokus perhatian adalah pada penduduk usia 55 tahun atau lebih dan menggunakan data Sakerti (Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia) 3, yang dikumpulkan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dengan Rand Corporation tahun 2000.

Studi Terdahulu tentang Kesejahteraan Lansia

Beberapa studi, baik tentang gender maupun kesejahteraan ekonomi, yang berkaitan dengan penduduk lansia telah dilakukan oleh para ahli dari berbagai bidang, terutama dari bidang ilmu ekonomi. Namun sebagaimana dinyatakan oleh Bender dan Jivan (2005), sekalipun mempelajari kesejahteraan ekonomi lansia merupakan kajian yang penting, memfokuskan hanya pada kesejahteraan ekonomi para lansia akan dapat mengabaikan faktor-faktor lainnya yang

memengaruhi kesejahteraan secara keseluruhan. Untuk menutupi kekurangan pada aspek-aspek kesejahteraan lainnya, kajian mereka mencoba untuk mengisi kekurangan ini. Langkah yang dilakukan adalah dengan menguji determinan-determinan dari seluruh kesejahteraan penduduk lansia dengan menggunakan data *Health and Retirement Study* tahun 2000.

Lebih lanjut menurut Bender dan Jivan (2005), studi terhadap kesejahteraan penduduk lansia telah banyak dilakukan pada dua pengukuran ekonomi, yakni pendapatan pensiun dan kekayaan. Penelitian yang menggunakan pengukuran ini selalu mencoba mengidentifikasi faktor-faktor yang mengarah kepada tingkat pendapatan atau kekayaan yang lebih tinggi. Artinya, semakin bertambahnya uang atau kekayaan akan semakin meningkatkan kesejahteraan penduduk lansia. Namun sebagaimana dikatakan, hanya memperhatikan kesejahteraan ekonomi dapat mengabaikan faktor-faktor lainnya karena kesejahteraan ekonomi hanyalah salah satu dimensi dari keseluruhan kesejahteraan. Oleh sebab itu, survei-survei mutakhir menunjukkan meningkatnya penelitian pada keseluruhan kesejahteraan (yang diukur menggunakan indikator 'kegembiraan' dan 'kepuasan hidup'). Studi-studi yang lainnya juga telah menggali determinan-determinan kepuasan hidup dan

² Pembahasan tentang gender bersama dengan masalah kesetaraan dan keadilan gender mengenal adanya 2 aliran teori, yakni *nurture* (buatan) dan *nature* (alami). Selain itu, dikenal pula konsep teori ekuilibrium yang merupakan kompromistis atau keseimbangan dari kedua teori tersebut. Teori *nurture* melihat adanya perbedaan perempuan dan laki-laki sebagai hasil konstruksi sosial-budaya sehingga menghasilkan peran dan tugas yang berbeda. Perbedaan tersebut pada akhirnya menyebabkan perempuan selalu tertinggal dalam hal peran dan kontribusinya dalam kehidupan keluarga dan masyarakat. Teori *nature* menyatakan adanya perbedaan antara perempuan dan laki-laki adalah kodrat sehingga berimplikasi pada peran dan tugas mereka masing-masing (ada yang dapat dipertukarkan dan ada yang tidak). Teori ekuilibrium lebih menekankan pada kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara perempuan dan ekuilibrium laki-laki (Kementrian Pemberdayaan Perempuan, 2005).

hanya beberapa yang secara langsung meneliti masalah kesejahteraan ekonomi penduduk lansia.

Studi yang berhubungan dengan kesejahteraan lansia dan juga berkaitan dengan masalah gender adalah yang dilakukan oleh Lee dan Shaw (2003) dengan menguji sumber-sumber pendapatan para lansia di Amerika berdasarkan gender dan status kawin di samping berdasarkan ras dan etnisitas. Studinya memfokuskan pada penduduk usia 50 tahun ke atas karena biasanya orang melakukan transisi sebelum memasuki pensiun penuh atau sebagian pada usia persiapan pensiun, yaitu 50-60 tahun. Menurut mereka, masa-masa ini dapat membawa manfaat maupun bahaya bagi para lansia tersebut, yang merupakan determinan penting bagi kesejahteraan ekonomi mereka di masa pensiun.³ Mereka menemukan pula bahwa perempuan memiliki risiko ketidakamanan ekonomi yang lebih besar bila dibandingkan dengan laki-laki. Hal ini karena perempuan cenderung mengawini laki-laki yang lebih tua daripada dirinya dan hidup lebih lama dibandingkan dengan laki-laki. Akibatnya, perempuan lebih dimungkinkan untuk menjadi janda dibandingkan dengan laki-laki dan hidup sendirian serta rentan terhadap ketidakamanan ekonomi. Data yang dipergunakan untuk studi ini adalah *Current Population Survey* Maret 1999-2001 yang dikumpulkan oleh Badan Statistik Amerika. Data ini adalah sumber

informasi yang rinci tentang pendapatan di Amerika, yang mengumpulkan informasi tahunan pada lebih dari 50 sumber pendapatan, termasuk penghasilan, pembayaran Jaminan Sosial, pendapatan pensiun, dan bantuan-bantuan tunai dan nontunai lainnya dari pemerintah. Mereka menggunakan data selama 3 tahun, yakni 1998, 1999, dan 2000.

Analisis terhadap Dimensi Gender dalam Kehidupan Lansia

Data Sakerti 3 dipergunakan dalam tulisan ini untuk mengkaji dimensi gender dalam kehidupan penduduk lansia di Indonesia pada masa pensiun. Data yang dikumpulkan tahun 2000 oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dengan RAND Cooperation ini dapat memberikan sejumlah gambaran tentang kehidupan penduduk lansia, termasuk dari sisi perbedaan gender. Tema yang diperhatikan mencakup masalah pekerjaan dan asuransi kesehatan serta perkawinan dan pola tempat tinggal. Sementara itu, analisis yang dilakukan lebih banyak merupakan analisis yang bersifat deskriptif.

a. Pekerjaan Penduduk Lansia

Data Sakerti 3 tentang ketenagakerjaan menunjukkan bagi sekitar 60 persen responden (selanjutnya akan disebut sebagai penduduk) lansia yang berusia 55 tahun ke atas, kegiatan terbanyak mereka selama seminggu yang lalu

³ Para ekonom dan masyarakat umum memiliki pandangan yang berbeda tentang pensiun. Ekonom mendefinisikan pensiun sebagai penarikan diri dari angkatan kerja, sementara masyarakat umum mendefinisikan pensiun sebagai pemisahan dari karier atau pekerjaan yang telah dilakukan dalam jangka waktu lama dengan tanpa memperhatikan pada status angkatan kerja mereka saat ini. Definisi pensiun yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah sebagaimana yang dipergunakan masyarakat awam, yaitu seseorang yang sudah memasuki usia pensiun dapat saja saat ini tetap melakukan suatu pekerjaan tertentu demi menopang hidupnya.

adalah bekerja. Meskipun sudah memasuki usia pensiun, sebagian penduduk lansia ini tampaknya masih bekerja atau masih harus tetap bekerja untuk menghidupi diri mereka maupun keluarga. Keadaan ini berlaku pada kelompok penduduk lansia laki-laki ataupun perempuan (Tabel 1).

Berbeda dengan penduduk lansia laki-laki, persentase penduduk lansia perempuan pada kelompok usia 65 tahun ke atas yang bekerja cukup berkurang (sekitar 4 persen). Sebaliknya, persentase penduduk lansia perempuan pada kelompok umur ini yang tidak bekerja cukup meningkat. Kondisi ini dimungkinkan karena di Indonesia juga berlaku anggapan bahwa perempuan bukanlah pencari nafkah utama sehingga tidak ada kewajiban untuk bekerja atau masih harus tetap bekerja, terutama bila sudah sangat lanjut usia. Ini berarti pula bahwa pencari nafkah utama

berada pada kaum laki-laki, termasuk bila usia mereka juga sudah lanjut. Kaum perempuan pada dasarnya lebih bertanggung jawab terhadap pengasuhan anak serta tugas-tugas rumah tangga dan keluarga tanpa memperhatikan pekerjaan lain yang mereka miliki. Sedangkan kaum laki-laki lebih mementingkan arena politik dan ekonomi dengan kekuasaan yang lebih besar. Kekuasaan kaum laki-laki yang lebih besar terhadap sumber daya ekonomi berasal dari pembagian kerja atas dasar gender di tingkat makro, yang memberikan mereka bentuk ganda kekuasaan juga pada tingkat mikro. Menurut Chafetz (1991), keuntungan ganda ini bersumber pada fakta kaum laki-laki adalah pemberi utama, sedangkan istri dan anak-anaknya secara tidak proporsional adalah penerima. Artinya, laki-laki tidak hanya memperoleh kekuasaan ekonomi atas mereka, namun juga kekuasaan sosial seperti melalui penghormatan.

Blumstein dan Schwartz (1991) juga melihat ideologi perkawinan dan peranan jenis kelamin memang memegang peranan penting terkait dengan hubungan antara penghasilan dan pekerjaan rumah tangga. Mereka menyatakan kaum perempuan dapat meningkatkan penghasilan dengan mengurangi jam kerjanya untuk pekerjaan rumah tangga dan mendapatkan keistimewaan sebagai pencari nafkah bagi rumah tangga. Hal ini terjadi karena adanya hubungan antara penghasilan dan kekuasaan, yaitu penghasilan memengaruhi kekuasaan, ketika hal itu didefinisikan sebagai kontrol atas keputusan-keputusan di dalam rumah tangga dan siapa yang menjadi pemimpin dalam suatu hubungan perkawinan. Bila laki-laki yang lebih dominan

Tabel 1
Kegiatan Terbanyak yang Dilakukan Lansia Seminggu Lalu

	Usia		Total
	55-64	65+	
Laki-laki			
Bekerja	59,9	60,2	59,0
Tidak bekerja	40,1	39,8	41,0
Total %	100,0	100,0	100,0
N	1.038	894	12.081
Perempuan			
Bekerja	61,7	57,4	59,3
Tidak bekerja	38,3	42,6	40,7
Total %	100,0	100,0	100,0
N	1.257	1.015	12.409

Sumber: Data Sakerti 3, 2000.

sebagai pencari nafkah, maka secara otomatis biasanya kontrol kekuasaan dalam pengambilan keputusan rumah tangga berada di tangannya. Begitu pula halnya dengan kepemimpinan dalam rumah tangga yang akan memberlakukan pula hal yang sama.

Gambaran ini semakin diperkuat bila kita memperhatikan rata-rata jumlah jam kerja selama seminggu yang lalu, penduduk lansia laki-laki cenderung memiliki rata-rata jumlah jam kerja yang lebih panjang daripada perempuan (Tabel 2). Rata-rata jam kerja pada kelompok penduduk lansia laki-laki lebih muda (55-64 tahun) adalah yang tertinggi dan pada kelompok penduduk lansia perempuan lebih tua (65 tahun ke atas) adalah yang terendah.

Adanya perbedaan dalam kegiatan terbanyak dan jam kerja yang berkaitan dengan perbedaan jenis kelamin ini dapat dirujuk kepada pandangan Fenstermaker, dkk. (1991)

bahwa sebagian besar aktivitas seseorang, termasuk dalam bidang pekerjaan, dapat menyebabkan timbulnya dimensi gender. Ini disebabkan gender yang dimiliki seseorang secara sederhana bukanlah sesuatu yang dimiliki (seperti jenis kelamin laki-laki dan perempuan), namun sesuatu yang dilakukan dalam interaksinya dengan orang lain. Untuk itu, Fenstermaker, dkk. (1991) menganggap penting membedakan antara jenis kelamin, kategori jenis kelamin, dan gender.

Jenis kelamin seseorang (laki-laki dan perempuan) ditentukan melalui penerapan kriteria biologis yang diberikan di dalam suatu kebudayaan tertentu. Kriteria-kriteria biologis ini dapat bervariasi, bahkan dapat bertentangan antara satu kebudayaan dengan lainnya. Pada awalnya pemberian terhadap suatu kategori jenis kelamin dibuat berdasarkan kriteria biologis, namun akan lebih relevan apabila penggolongan sehari-hari diberikan dan dipertahankan oleh penampilan sosialnya yang mengidentifikasi diri seseorang sebagai anggota dari suatu kategori atau lainnya. Namun perlu diingat pula, seseorang dapat mengaku sebagai anggota dari suatu kategori jenis kelamin meskipun tidak memiliki kriteria biologis yang diperlukan. Mereka yang dikategorikan sebagai transeksual misalnya, dapat lolos sebagai anggota dari satu atau kategori jenis kelamin lainnya. Kita dapat pula mengenali adanya populasi dengan dua jenis kelamin dari pakaian dan perilaku para waria yang banyak berada di jalanan (Kessler dan McKenna, 1978 dalam Fenstermaker, et. al., 1991).

Gender sebagai sebuah pencapaian, menurut Fenstermaker (1991), bermakna sebagai aktivitas mengelola perilaku yang

Tabel 2
Jumlah Jam Kerja Lansia Selama Seminggu Lalu

	Mean	N
55-64		
Laki-laki	40,84	751
Perempuan	38,45	944
Total	39,51	1.695
65+		
Laki-laki	38,31	678
Perempuan	37,30	786
Total	37,77	1.464
Total		
Laki-laki	39,35	8.241
Perempuan	38,25	9.092
Total	38,77	17.333

Sumber: Data Sakerti 3, 2000.

disituasikan sejalan dengan konsepsi-konsepsi normatif, sikap, dan aktivitas yang tepat bagi kategori jenis kelamin seseorang. Oleh karena itu, ide mengenai gender kemudian dikaitkan dengan peluang menggambarkan aktivitas dan mendeskripsikan diri seseorang dalam cara yang serius dan berurutan, contohnya adalah perilaku yang menunjukkan kelaki-lakian dan keperempuanan. Berdasarkan alasan ini, perilaku akan berhubungan dengan bagaimana mereka dapat dipahami oleh orang lain dalam konteks berlangsungnya sebuah peristiwa.

Kategori jenis kelamin memiliki fungsi dalam perancangan dan interpretasi perilaku sosial. Hal ini berarti seorang individu yang melakukan suatu tindakan akan bertanggung jawab terhadap tindakan tersebut sebagai laki-laki atau perempuan. Keanggotaan yang dimiliki seseorang dalam kategori jenis kelamin lain dapat menjadi sarana baginya untuk melegalkan atau mendiskreditkan tindakan lain yang dilakukan. Sebagai contoh adalah tanggapan orang lain bila seorang perempuan menjadi polisi atau petugas pemadam kebakaran, atau pada sisi lain apabila seorang laki-laki menjadi bapak rumah tangga atau guru Taman Kanak-Kanak. Dengan demikian, menjadi seorang perempuan atau seorang laki-laki dan terlibat dalam tindakan-tindakan yang diperluas, menurut Fenstermaker, dkk. (1991) adalah melakukan gender.

Bila gender dilihat sebagai pencapaian, fokus analisis akan berpindah dari tingkat individu ke tingkat interaksi dan pada akhirnya ke tingkat institusional dengan asumsi bahwa individu-individu adalah mereka yang melakukan gender. Namun proses menginterpretasikan perilaku sesuai dengan norma yang ada adalah sesuatu yang bersifat

interaksi, yang kemudian bergeser ke arena institusional ketika hubungan sosial dilakukan. Pencapaian dari gender harus dipandang sebagai ditempatkannya individu dalam situasi sosial. Tugas untuk mengukur gender seseorang kemudian akan dihadapkan dalam situasi yang berbeda dengan menafsirkan fakta perilaku yang berbeda pula. Persoalan yang ada adalah bagaimana menghasilkan pola perilaku yang dapat dipandang oleh orang lain sebagai perilaku gender yang normatif.

Apa yang diperoleh kemudian pada dasarnya merupakan tanggung jawab yang bersifat interaksi dan pada akhirnya bersifat institusi. Bertolak dari perspektif ini, maka gender lebih dari sekadar sebuah atribut yang dijemakan dalam diri seorang individu atau seperangkat harapan peran yang didefinisikan secara tidak jelas. Gender menjadi pusat yang secara teoretis dipergunakan untuk memahami bagaimana interaksi manusia yang disituasikan memiliki andil terhadap reproduksi struktur sosial sebagaimana kepentingan-kepentingan praktisnya pada kehidupan sehari-hari (Fenstermaker, dkk., 1991).

Salah satu implikasi dari perumusan ini adalah bertanggungjawabnya individu dan juga institusi terhadap konsepsi-konsepsi normatif tentang gender. Misalnya saja pekerjaan sebagai awak kabin di pesawat terbang adalah sesuatu yang sangat berbeda bagi perempuan daripada laki-laki dan merupakan sesuatu yang lebih menggambarkan sifat kewanitaan serta diperlukan untuk menjaga keberlangsungan keunggulan pasar dan keuntungan perusahaan penerbangan. Kaum perempuan yang terlibat di dalamnya dituntut berpenampilan sesuai dengan fungsi jenis kelamin mereka yang memberikan gambaran sifat kewanitaan.

Sementara itu, awak kabin laki-laki lebih ditekankan pada tugas yang berhubungan dengan disiplin, seperti menangani penumpang yang sulit diatur atau menyelesaikan perselisihan di antara para penumpang.

b. Asuransi Kesehatan yang Dimiliki Lansia

Baru sekitar 10 persen penduduk lansia laki-laki dan perempuan yang berada pada kelompok usia 55-64 tahun atau 65 tahun ke atas yang memiliki tunjangan maupun asuransi kesehatan. Sedikit ketimpangan gender tercermin melalui lebih besarnya persentase penduduk lansia laki-laki yang memiliki tunjangan atau asuransi kesehatan dari kedua kelompok umur penduduk lansia meski secara absolut jumlahnya lebih banyak daripada lansia perempuan (Tabel 3). Meskipun tidak sebesar persentase ketimpangan jaminan sosial seperti yang ditemukan oleh Lee dan Shaw (2003),

Tabel 3
Kepemilikan Tunjangan Kesehatan dan Asuransi Kesehatan

	Usia		Total
	55-64	65+	
Laki-laki			
Ya	10,5	10,9	11,4
Tidak	89,5	89,1	88,6
Total %	100,0	100,0	100,0
N	1.045	897	12.248
Perempuan			
Ya	9,9	10,4	11,7
Tidak	90,1	89,6	88,3
Total %	100,0	100,0	100,0
N	1.259	1.019	13.581

Sumber: Data Sakerti 3, 2000.

kepemilikan penduduk lansia perempuan di Indonesia terhadap tunjangan kesehatan dan asuransi kesehatan ternyata memang lebih rendah daripada penduduk lansia laki-laki (sekitar 95 persennya). Meskipun demikian, kondisi ini hanya berlaku untuk kelompok penduduk lansia dan bukan keseluruhan responden survei.

Dari data yang berhubungan dengan status perkawinan terlihat perempuan memang cenderung hidup lebih lama dan menjadi janda karena cerai mati. Ini sejalan dengan anggapan yang dibuat oleh Lee dan Shaw (2003) yang menyatakan perempuan lebih cenderung untuk hidup sendirian di hari tuanya karena umurnya

Table 4
Status Perkawinan Lansia Berdasarkan Usia dan Gender

	Usia		Total
	55-64	65+	
Laki-laki			
Belum kawin	0,8	0,3	31,1
Kawin	92,9	84,1	65,9
Pisah	0,2	0,1	0,3
Cerai hidup	1,0	1,8	0,9
Cerai mati	5,2	13,7	1,9
Total %	100,0	100,0	100,0
N	1.045	897	12.248
Perempuan			
Belum kawin	1,1	0,3	21,9
Kawin	58,9	31,2	63,6
Pisah	1,3	0,9	0,9
Cerai hidup	4,6	4,5	2,9
Cerai mati	34,2	63,1	10,6
Total %	100,0	100,0	100,0
N	1.259	1.019	12.581

Sumber: Data Sakerti 3, 2000.

yang lebih panjang daripada laki-laki. Meskipun demikian, terlihat pula bahwa jumlah penduduk lansia perempuan yang status kawinnya adalah cerai hidup cenderung lebih besar daripada penduduk lansia laki-laki (Tabel 4). Selain itu, terlihat penduduk lansia laki-laki dari kelompok umur 55-64 tahun dan 65 tahun ke atas memiliki persentase yang besar untuk yang berstatus kawin. Dengan demikian, terlihat penduduk lansia laki-laki memang tidak tahan untuk hidup sendiri, terutama pada penduduk lansia usia 55-64 tahun. Di Indonesia ditemukan kecenderungan bahwa laki-laki yang bercerai akan lebih cepat kawin lagi dibandingkan dengan perempuan. Penduduk lansia perempuan kebanyakan memilih hidup sendiri setelah menjadi janda cerai mati, terutama pada penduduk lansia usia 65 tahun ke atas.

Penduduk lansia perempuan yang tinggal di rumah tangga sendirian (jumlah anggota rumah tangga hanya satu orang) memiliki persentase yang sedikit lebih besar daripada penduduk lansia laki-laki (Tabel 5). Penduduk lansia laki-laki yang tinggal di rumah tangga bersama dua orang anggota rumah tangga, baik yang berusia 55-64 maupun 65 tahun ke atas, juga memiliki persentase sedikit lebih besar daripada penduduk lansia perempuan. Anggota rumah tangga sebanyak dua orang ini bisa berupa pasangannya dan dapat pula anggota rumah tangga lain yang tinggal bersama penduduk lansia tersebut. Secara umum dari data tersebut dapat dilihat bahwa umumnya penduduk lansia tinggal bersama dengan anggota rumah tangga lain yang memiliki jumlah anggota rumah tangga 3-4 orang maupun hanya 1-2 orang. Hal ini menunjukkan kebanyakan dari mereka tinggal

Tabel 5
Jumlah Anggota Rumah Tangga
Tempat Lansia Tinggal

	Jenis kelamin		Total
	Laki-laki	Perempuan	
55-64			
1 orang	14,9	16,0	15,5
2 orang	18,4	16,2	17,2
3-4 orang	31,5	32,0	31,8
5-6 orang	18,4	20,5	19,5
7 orang lebih	16,8	15,3	16,0
Total	100,0	100,0	100,0
	1.045	1.259	2.304
65+			
1 orang	16,3	18,7	17,6
2 orang	17,5	17,2	17,3
3-4 orang	30,1	27,5	28,7
5-6 orang	19,6	18,4	18,9
7 orang lebih	16,5	18,3	17,4
Total	100,0	100,0	100,0
	897	1.019	1.916

Sumber: Data Sakerti 3, 2000.

dalam rumah tangga dengan jumlah anggota rumah tangga yang sedikit. Hampir dua pertiga penduduk lansia tinggal di rumah tangga yang memiliki anggota rumah tangga kurang dari lima orang dan yang lainnya tinggal di rumah tangga dengan anggota rumah tangga lima orang atau lebih.

Kesimpulan

Dimensi gender dapat terlihat dalam beberapa aspek kehidupan penduduk lansia di Indonesia. Secara umum bagi penduduk lansia tampaknya kondisi yang ada harus lebih

diperbaiki, artinya masih diperlukan adanya kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk melindungi para lansia di hari tua. Kebutuhan ini terutama sekali dirasakan perlu diberikan kepada penduduk lansia yang tidak memiliki anggota rumah tangga atau keluarga lain yang menopang hidup mereka. Kebijakan skema pensiun maupun tunjangan dan asuransi kesehatan perlu diperluas cakupannya agar penduduk lansia terproteksi kehidupan dan kesejahteraannya.⁴

Perlu mulai dipikirkan oleh pemerintah bagaimana merumuskan kebijakan pensiun bagi penduduk lansia yang bukan pegawai pemerintah atau bukan pegawai perusahaan swasta yang mampu memberikan uang pensiun. Bagaimanapun juga jaminan sosial berupa skema pensiun dan tunjangan atau asuransi kesehatan tetap diperlukan semua lansia. Kebijakan pemberian skema pensiun, baik bagi mereka yang bekerja pada institusi pemerintah ataupun swasta, menuntut adanya campur tangan pemerintah serta harus dirumuskan secara hati-hati. Bila tidak dirumuskan dengan hati-hati, kondisi yang akan terjadi adalah seperti yang dialami oleh para pekerja pensiunan di Amerika sesuai dengan hasil penelitian Wolff (2002). Penelitian itu menunjukkan perubahan skema pensiun yang dirumuskan secara tradisional pada rekening tabungan dengan sejumlah uang kontribusi telah membuat kondisi para pekerja yang saat ini mendekati usia pensiun menjadi lebih buruk keadaannya.

Peranan pemerintah dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang tepat bagi lansia memang tidak terhindarkan lagi. Kemajuan sebagai akibat pembangunan telah membawa perubahan nilai-nilai dalam keluarga dan berdampak kurang baik terhadap kesejahteraan hidup maupun kesejahteraan ekonomi penduduk lansia. Pertalian keluarga dapat mengendur di masa depan sehingga peran dan status lansia dalam keluarga dapat menjadi berkurang (Junaidi, 2007).⁵ Tanggung jawab pemeliharaan orang tua yang menjadi penduduk lansia akan cenderung bergeser dari keluarga kepada pemerintah, yang berarti sumber jaminan sosial lansia akan beralih dari sistem dukungan keluarga kepada sistem dukungan pemerintah. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi perubahan yang akan segera terjadi di masa depan, pemerintah perlu mulai memikirkan untuk menyiapkan dukungan dana dan merumuskan kebijakan-kebijakan bagi kesejahteraan lansia, terutama di bidang ekonomi.

Pemberdayaan perempuan, baik yang berusia lansia maupun perempuan pada umumnya, memang menjadi penting di Indonesia. Berdasarkan kenyataan yang ada saat ini posisi dan peran perempuan belumlah berada dalam kondisi yang memadai dan menggembirakan (Kementrian Pemberdayaan Perempuan, 2005). Penyebabnya adalah manfaat pembangunan yang belum mempertimbangkan secara merata dan adil bagi perempuan dan laki-laki sehingga dapat

⁴ Menurut PKBI (2001), kondisi para lansia di Indonesia secara umum memang tergolong tidak sejahtera. Banyak dari mereka masih tergantung pada anak atau keluarga lain serta kurang produktif atau secara ekonomi bergantung pada keluarga lain.

⁵ Walaupun sebenarnya industrialisasi pada gilirannya akan dapat meningkatkan status perempuan di dalam keluarga mereka sehingga menjadi lebih tinggi dengan adanya peluang untuk memperoleh penghasilan dari sektor industri. Ini sebagaimana yang ditemukan oleh Wolff (1991) dalam studinya tentang perempuan-perempuan yang bekerja di sektor industri di Jawa dengan beralih pekerjaan dari sektor pertanian.

timbul ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender (*gender gap*). *Gender gap* ini juga kemudian memunculkan permasalahan gender. Untuk mengukur kesenjangan gender dapat digunakan Indeks Pembangunan Gender (GRDI) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDJ) yang merupakan bagian dari Indeks Pembangunan Manusia (HDI). Suatu gambaran yang kurang menyenangkan adalah menurut Laporan Pembangunan Manusia tahun 2002 peringkat GDI Indonesia adalah 91 dari 173 negara. Dengan demikian, masih banyak perbaikan yang perlu dilakukan oleh pemerintah terhadap kesenjangan gender ini.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2007. *Dinamika Penduduk dan Perencanaan Pembangunan Daerah*, www.datastatistik-indonesia.com/component/option.com_staticxt/stsicfile.depan.php/Itemid,17/, 5 February.
- Bender, Keith A. and Natalia A. Jivan. 2005. *What Makes Reirees Happy?*. Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Blumstein, Philip and Schwartz, Pepper. 1991. "Money and ideology: their impact on power and the division of household labor", in *Gender, Family, and Economy*. Newbury Park, California: Sage.
- Chafetz, J. Saltzman. 1991. "The gender division of labor and the reproduction of female disadvantage: toward and integrated theory", in *Gender, Family, and Economy*. Newbury Park, California: Sage.
- Departemen Kesehatan R. I. 2005. *Terjadi Pergeseran Umur Menopause*, www.depkes.go.ud/index.php?Itemid=1, 9 Juni.
- Economic Policy Institute. 2005. *EPI Issue Guide: Social Security*. Research for Broadly Shared Prosperity. Washington D.C.: EPI Publication.
- Fenstermaker, Sarah, et. al. "Gender inequality; new conceptual terrain", in *Gender, Family, and Economy*. Newbury Park, California: Sage.
- Junaidi. 2007. *Peranan Keluarga dalam Pemeliharaan Penduduk Lanjut Usia*. <http://creativewebdesigner.info/?pilih=pesan&id=47>, 5 Januari.
- Kementrian Negara Pemberdayaan Perempuan. 2005. *Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*. Jakarta: kerja sama BPPBN dengan UNFA.
- Lee, Sunwha and Lois Shaw. 2003. *Gender and Economic Security in Retirement*. Washington, D.C.: Institute for Women's Policy Research.
- Mitchell, Olivia S. and Gary S. Fields. 1983. *The Economics of Retirement Behavior*. Cambridge Massachuset: National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 1128, May.
- Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia. Jakarta. 2001. Prosiding: Seminar dan Lokakarya *Pengembangan Pusat Pelayanan Lanjut Usia*. 2 Oktober.
- Smith, Ed. 2004. *Politics, Economics, and Your Retirement: Easy Money Policy Jeopardizes Your Financial Future*. Diterbitkan 26 Februari 2004. www.etherzone.com.

- Suyono, Haryono. 2004. *Setelah Satu Tahun di Daerah*, www.haryono.com/beritadetail.php?id=, 8 Desember.
- Suyono, Haryono. 2006. *Antri Menjadi Tua*, www.kbi.gemari.or.id/profile.php, 7 November.
- Visco, Ignazio. 2005. "Ageing and pension system reform: implications for financial markets and economic policies". This report was presented at the Group of Ten meeting. Central managers for International Affairs at the Banca d' Italia. Laporan. 25 September 2003.
- Wolf, Diane L. 1991. "Female autonomy, the family, and industrialization in Java", in *Gender, Family, and Economy*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Wolf, Edward. 2002. *Economic Policy Institute Retirement Study Flawed*. Cato Institute: Project on Social Security Choice.

GERAKAN SOSIAL DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kasus Perlawanan Masyarakat Batak vs PT. Inti Indorayon Utama, di Porsea, Sumatera Utara

Dimpos Manalu¹

Abstract

A case study which comprehensively elaborated the role of Porsea people movement and its surrounding to urge the present of government policy and decision series, considering with the establishment of PT. Inti Indorayon Utama in Porsea, Toba Samosir, North Sumatra. Data collecting was through literary works, institutional publishing, research documents, chronology, contact report and investigation, news clipping, letters, press release and statement, and last but not least was the participative observation and deep interview. Afterwards, the data was analyzed and interpreted with reference to social movement theories and their relationship with the public policy change. The finding of this research reveals that there has been no single factor or certain theoretical approach monopoly in explaining social movement comprehensively. The movement also has shown up two contributions all at once: triggering and influencing the government newly released policies and stimulating the company's new management to be more active in serving and developing the surrounding people. Both of these were possible to happen because of the people movement, without great expectancy to the complex and distortive state actors parliament and bureaucracy.

Keywords: *people movement, policy change*

Pengantar

Makalah ini bertujuan menunjukkan peran gerakan-gerakan sosial mendorong perubahan politik dan kebijakan publik. Sebagaimana akan dielaborasi lebih lanjut, gerakan sosial telah menjadi jalur alternatif yang dilakukan berbagai kelompok masyarakat untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang terdapat di dalam mekanisme politik formal. Dalam konteks

perubahan kebijakan publik, yang disebut sebagai siklus dan tahap-tahap kebijakan yang rigid dan rasional --di dalam teorisasi *mainstream* kebijakan publik-- tidak berlangsung sebagaimana mestinya. Seperti dalam kasus perlawanan masyarakat Batak vs PT. Indorayon, di Porsea, Sumatera Utara, berbagai keputusan dan kebijakan publik berkaitan dengan keberadaan pabrik bubur

¹ Staf di Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat, Organisasi Nonpemerintah yang berbasis di Parapat, Sumatera Utara dan telah menyelesaikan S2-nya di Magister Studi Kebijakan (MSK), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

kayu dan kertas tersebut terjadi secara “reaktif” dan “nonformal-prosedural” sebagai respons terhadap desakan gerakan sosial.

Gerakan Sosial dalam Perubahan Politik Nasional dan Global

Dewasa ini, kita menyaksikan meluasnya gerakan perlawanan masyarakat atau gerakan sosial (*social movements*) dalam upaya menentang dan mendorong perubahan kebijakan publik, perubahan politik dan sosial secara luas, baik di tingkat lokal, nasional, maupun global. Perlawanan semacam ini bukan saja terjadi di negara-negara yang tergolong masih menerapkan sistem politik otoritarian, transisional, dan tingkat ekonomi bangsa yang masih terbelakang dan berkembang. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara yang selama ini tergolong maju dan demokratis.

Di Indonesia, misalnya, tumbanganya rezim otoritarian Orde Baru Soeharto Mei 1998 kiranya tidak bisa dilepaskan dari peran gerakan sosial, khususnya gerakan mahasiswa, yang pada gilirannya menghantarkan bangsa ini ke dalam kondisi yang lebih demokratis (Denny, 2006). Gerakan kaum muda ini sesungguhnya telah diawali oleh gerakan prodemokrasi sejak tahun 1970-an, seperti gerakan petani, buruh, masyarakat adat, kaum miskin kota, pers, partai politik, serta kelompok-kelompok intelektual dan cendekiawan. Dengan kata lain, perlawanan-perlawanan sporadis dan temporer ini telah menciptakan prakondisi bagi gerakan mahasiswa yang diibaratkan berada pada posisi “di puncak sebuah gelombang” sehingga memungkinkan mereka mencapai garis akhir (Budiman dan Törnquist, 2001).

Selain Soeharto, penguasa otoriter yang mampu bertahan cukup lama di Asia Tenggara lainnya, seperti Ne Win di Burma dan Ferdinand Marcos di Filipina, juga tumbang setelah berhadapan dengan protes rakyat yang terjadi secara masif dan meluas. Sulit membayangkan tumbanganya rezim-rezim ini tanpa gerakan rakyat, yang meskipun selama kekuasaannya dibungkam dan direpresi (Boudreau, 2002).

Sejak tahun 1960-an, gerakan sosial, aksi protes, dan organisasi politik semakin berkembang dan menjadi komponen yang tidak terpisahkan dalam perjalanan demokrasi di negara-negara Barat. Kekuatan yang memengaruhi lanskap politik di sana tidak lagi didominasi kekuatan konvensional, yakni partai politik dan serikat-serikat pekerja. Kini gerakan sosial dinilai sebagai kekuatan yang tidak kalah pentingnya (della Porta dan Diani, 1999). Dalam bukunya yang terbaru, ilmuwan sosiologi dan politik dari Universitas California, David Meyer (2007: 1) mengatakan, “... *protest and social movements have become essential features of contemporary American life.*”

Pada tahun 1970-an, Islam fundamentalis mengambil kekuasaan dari Shah Iran, Sandinista menggeser posisi Somoza di Nikaragua, serta kelompok-kelompok teroris di Jerman dan Italia melakukan serangan-serangan ke instalasi militer, politisi, dan simbol-simbol lembaga hegemonik (*corporate hegemony*) lainnya. Sejak dekade 1980 hingga 1990-an, perubahan politik dan demokratisasi juga terjadi negara-negara Asia Pasifik seperti Cina, Korea Selatan, Taiwan, Thailand, Malaysia, dan Burma/Myanmar. Hal ini merupakan akibat dari meluasnya gerakan sosial dalam berbagai varian, seperti gerakan

sosial lama, gerakan sosial baru, LSM, masyarakat sipil, dan oposisi (Callahan, 1998).

Pada awal 1990-an, di Amerika Latin, kita menyaksikan bagaimana proyek neoliberal dilawan dengan perjuangan militer Zapatista dan pada tingkat tertentu berhasil memaksa pemerintah Meksiko merevisi agenda-agenda neoliberal di negeri itu. Selain itu, gerakan bersenjata yang kini dipimpin Subcomandante Marcos itu juga bertujuan mewujudkan harga diri masyarakat adat Chiapas dan membangkitkan inspirasi masyarakat sipil untuk membentuk koalisi nasional menentang otoritarianisme partai yang berkuasa (Castells, 1997; Marcos, 2003).

Secara global, perlawanan terhadap dominasi Amerika dan negara-negara Barat dalam percaturan politik dan ekonomi global telah ditanggapi secara luas di berbagai belahan dunia. Kasus penyerangan Irak yang dimotori oleh AS dan Inggris, misalnya, ditentang jutaan manusia yang terlibat dalam demonstrasi-demonstrasi massal, yang tidak hanya dilakukan oleh rakyat negara-negara berpenduduk mayoritas muslim, tetapi juga warga negara Barat sendiri. Barangkali demonstrasi menentang invasi ini merupakan aksi massa yang terbesar yang pernah berlangsung sepanjang sejarah di barat terkait solidaritas terhadap warga dan negara lain. Meningkatnya aksi-aksi terorisme menyerang negara-negara Barat khususnya Amerika barangkali juga tidak bisa dilepaskan dari upaya kelompok-kelompok tersebut menentang hegemoni negara Barat khususnya Amerika dalam percaturan ekonomi politik di Timur Tengah.

Dapat dilihat pula di berbagai belahan bumi ini semakin meluas perlawanan terhadap

globalisasi dan neoliberalisme. Gerakan antiglobalisasi (korporasi) ini juga tidak hanya dilakukan oleh warga di negara-negara miskin dan terbelakang, tetapi juga didukung sebagian warga di negara-negara maju. Elemen-elemen gerakan sosial di seluruh dunia telah membentuk Forum Sosial Dunia sebagai tandingan terhadap Forum Ekonomi Dunia yang dibidani oleh negara-negara kaya. Agenda Forum Sosial Dunia yang terkenal dengan slogan "ada kemungkinan bagi sebuah dunia baru" membuka kemungkinan terjadinya globalisasi yang mempunyai dampak yang jauh lebih adil bagi kesejahteraan mayoritas warga dunia agar tidak didominasi segelintir penguasa finansial dan korporasi multinasional.

Kekuatan-kekuatan masyarakat sipil yang tersebar di berbagai sudut bumi dengan mengusung isu-isu yang bersifat lokal, nasional, regional, dan global ini diyakini menjadi modal sosial yang kuat untuk mendorong perubahan dunia yang lebih berkeadilan ke masa mendatang. Ketika cengkeraman neoliberalisme semakin kuat, dan pada saat yang sama kedaulatan negara semakin dilucuti, maka gerakan-gerakan sosial transnasional dan global diyakini menjadi kekuatan kontrol yang amat penting bagi perjalanan politik global ke masa mendatang (Smith, Chatfield, dan Pagnucco [eds.], 1997; Gills [ed.], 2000).

Bagi kalangan ahli tertentu, hadirnya varian-varian gerakan sosial dalam ranah politik nasional dan global ini dengan sendirinya membantah klaim yang diproklamasikan Daniel Bell --dan diikuti banyak ilmuwan politik lainnya-- sebagai berakhirnya ideologi ketika menyatakan perkembangan masyarakat

modern akan ditandai dengan berakhirnya konflik-konflik ideologis dan akan digantikan dengan konsensus dan konflik-konflik yang lebih pluralistik (McAdam, McCarthy, dan Zald [eds.], 1996).

Demokrasi liberal yang kini diusung negara-negara Barat dinilai memiliki kelemahan di dalam dirinya. Meskipun ada “kesepakatan umum” yang menganggap demokrasi sejauh ini masih merupakan pilihan terbaik dan sistem yang paling ideal, yang sering kali diproklamasikan sebagai pemerintahan “oleh rakyat”, kelangsungan hidup demokrasi tetaplah berada dalam genggaman para elite.

Meskipun terdapat prosedur dan lembaga-lembaga demokrasi seperti partai politik dan pemilu --bahkan dimungkinkannya kebebasan sipil dan politik, maupun kebebasan pers-- tidaklah menjamin aspirasi rakyat yang sesungguhnya menjadi mandat politik yang senantiasa diusung para elite. Inilah yang disebut Dye dan Zeigler (1997: 155) sebagai “ironi demokrasi”. “Ini adalah ironi demokrasi: para elite harus memerintah dengan bijaksana jika ingin pemerintahan ‘oleh rakyat’ akan bertahan. Massa tidak menjadi pemimpin, sebaliknya mereka akan menjadi pengikut. Mereka merespons tingkah laku, proposal, dan sikap dari para elite ...” tulis mereka.

Elitisme, yang diartikan sebagai penguasaan segelintir orang terhadap orang kebanyakan lainnya, dengan demikian, tidak hanya menjadi problem di negara-negara yang menganut rezim otoritarian dan semacamnya. Namun hal itu diakui sebagai kelemahan yang diidap oleh demokrasi sendiri yang juga terjadi di negara-negara industri maju dan diklaim demokratis.

Kebijakan publik juga tidak merefleksikan kepentingan rakyat secara nyata ketimbang kepentingan dan nilai yang dimiliki oleh para elite. Perubahan dan inovasi kebijakan publik sering kali terjadi ketika para elite meredefinisi nilai-nilai yang mereka anut. Menurut mereka, “Namun demikian, konservatisme secara umum dari para elite --yang mereka gunakan untuk melanggengkan sistem-- mengandung arti perubahan kebijakan publik akan merupakan kejadian tambahan, bukannya terjadi secara revolusioner. Kebijakan publik sering dimodifikasi, tetapi sangat jarang diganti” (Dye dan Zeigler, 1997: 156).

Dari uraian di atas, kiranya kita sudah bisa melihat rentangan peristiwa ketika gerakan sosial dalam berbagai wujudnya ternyata telah menjadi kekuatan yang amat signifikan dalam konstelasi politik. Hal ini tidak saja di negara-negara otoritarian di Asia maupun Dunia Ketiga lainnya, namun juga menjadi kekuatan untuk “mendemokratisasi” demokrasi di negara-negara Barat, baik dalam konteks politik nasionalnya maupun peranannya sebagai kekuatan utama dalam konteks ekonomi politik global.

Lalu apa yang dimaksud dengan gerakan sosial? Mengapa gerakan sosial terjadi? Faktor-faktor apa yang menimbulkannya? Apakah meluasnya gerakan-gerakan sosial ini berkaitan dengan sistem dan struktur politik tertentu? Bagaimana kaitan gerakan sosial dalam perubahan kebijakan publik?

Pengertian Gerakan Sosial

Gerakan sosial berbeda dengan berbagai bentuk aksi massa, seperti kerumunan dan kerusuhan, pemberontakan, dan revolusi.

Kerumunan merupakan aksi massa yang tidak memiliki sebarang organisasi, sangat cair, meletup, dan hilang secara tiba-tiba. Kerusuhan adalah kekacauan massal yang meletup secara tiba-tiba, dalam periode singkat, dan melakukan perusakan atau menyerang kelompok tertentu. Bedanya dengan kerumunan ialah kerusuhan *selalu* menggunakan kekerasan. Pemberontakan merupakan aksi terorganisasi untuk menentang atau memisahkan diri dari sistem dan otoritas yang dianggap mapan. Revolusi mengandaikan partisipasi seluruh masyarakat dalam keseluruhan wilayah suatu negara untuk menggulingkan dan menggantikan tatanan politik dengan suatu yang baru. Revolusi, dalam pengertian ini, merupakan upaya menyusun kembali tatanan sosial, politik, dan ekonomi dengan memasukkan perubahan fundamental dalam struktur masyarakat (Singh, 2001: 29-37).

Gerakan sosial, menurut Singh (2001: 36-37), biasanya merupakan mobilisasi untuk menentang negara dan sistem pemerintahannya, yang tidak selalu menggunakan kekerasan dan pemberontakan bersenjata, sebagaimana terjadi dalam kerusuhan, pemberontakan, dan revolusi. Menurutnya, umumnya gerakan sosial menyatakan dirinya di dalam kerangka nilai demokratis.

Tarrow (1998: 4-5) mendefinisikan gerakan sosial sebagai tantangan kolektif yang dilakukan sekelompok orang yang memiliki tujuan dan solidaritas yang sama, dalam konteks interaksi yang berkelanjutan dengan kelompok elite, lawan, dan penguasa. Di sini terdapat empat kata kunci penting, yakni *tantangan kolektif, tujuan bersama, solidaritas*

sosial, dan *interaksi berkelanjutan*. Wilson (1973: 9-11) menekankan "cara-cara yang tidak melembaga", gerakan ini tidak ditujukan untuk memperoleh posisi-posisi kekuasaan, tetapi sebagai tawar-menawar untuk memengaruhi pembuat kebijakan mengambil solusi yang menguntungkan bagi mereka.

Della Porta dan Diani (1999: 13-16) menawarkan sedikitnya empat karakteristik utama gerakan sosial, yakni (1) jaringan interaksi informal; (2) perasaan dan solidaritas bersama; (3) konflik sebagai fokus aksi kolektif; dan (4) mengedepankan bentuk-bentuk protes. Dengan kata lain, gerakan sosial merupakan jaringan-jaringan informal yang mendasarkan diri pada perasaan dan solidaritas bersama, yang bertujuan memobilisasi isu-isu konflikual, melalui berbagai bentuk protes yang dilakukan secara terus-menerus. Hal-hal ini pula yang membedakan gerakan sosial dengan gerakan yang dilakukan oleh partai politik, kelompok kepentingan, sekte-sekte agama, protes sesaat, atau koalisi politik sesaat.

Beberapa Pendekatan dalam Memahami Gerakan Sosial

Dalam khasanah gerakan sosial yang berkembang di Barat, secara umum terdapat empat perspektif atau pendekatan dalam memahami terjadinya gerakan-gerakan kolektif atau apa yang kemudian disebut sebagai gerakan sosial, yakni perspektif perilaku kolektif; mobilisasi sumber daya; proses politik; dan gerakan sosial baru (Eyerman dan Jamison, 1991; Jenkins dan Klandermans, 1995; Klandermans, 1997; Canel, 1997; Tarrow, 1998; della Porta & Diani, 1999; Singh, 2001). Dengan risiko penyederhanaan, beberapa

pendekatan tersebut dapat diringkas sebagai berikut.

Perspektif perilaku kolektif menekankan aspek krisis perilaku, perasaan dipinggirkan, dan rasa frustrasi yang muncul sebagai dampak perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Kondisi seperti ini mudah dipicu dan berubah menjadi aksi-aksi kolektif spontan, tidak terorganisasi, dan tidak menggunakan saluran-saluran resmi. Dalam bahasa Ted Gurr, misalnya, kekerasan-kekerasan muncul karena terjadinya deprivasi relatif. Perasaan terpinggirkan terjadi karena kesenjangan antara nilai-nilai ekspektasi dan nilai-nilai kemampuan. Kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Semakin besar dan serius kesenjangan itu, maka potensi kekerasan akan semakin besar pula. Singkatnya, gerakan sosial muncul sebagai akibat ketidakpuasan. Ia kemudian akan semakin berkembang ketika ketidakpuasan ini meluas dan pada saat yang sama tidak terdapat lagi institusi-institusi yang mampu berperan secara fleksibel yang mampu meresponsnya.

Perspektif mobilisasi sumber daya melihat masalah dan ketegangan sosial sebagai sesuatu yang nyaris melekat di dalam masyarakat. Kenyataan bahwa ketidakpuasan *an sich* sering kali tidak menimbulkan gerakan sosial dan tidak pada tempatnya bila kita menganggap ketidakpuasan selalu menghasilkan protes. Oleh karena itu, perspektif mobilisasi sumber daya mengajukan tesis baru, yaitu organisasi-organisasi gerakan memberikan struktur mobilisasi yang sangat krusial bagi aksi kolektif dalam bentuk apa pun. Singkatnya, pendekatan ini menyatakan gerakan sosial muncul sebagai konsekuensi dari bersatunya para aktor dalam cara-cara

yang rasional, mengikuti kepentingan-kepentingan mereka, dan adanya peran sentral organisasi serta para kader dan pemimpin 'profesional' untuk memobilisasi sumber-sumber daya yang ada pada mereka.

Perspektif proses politik memberikan perhatian yang sistematis pada lingkungan politik dan institusi tempat gerakan sosial tersebut berlangsung. Maju-mundur maupun keberhasilan gerakan sosial ditentukan oleh peluang dan hambatan di dalam sistem politik tertentu dan lingkungan yang lebih luas, atau apa yang kemudian lebih dikenal secara luas dengan konsep "struktur peluang politik". Sederhananya, perspektif ini memandang lingkungan eksternal sangat memengaruhi gerakan sosial. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasi politik demokratis, misalnya, terbuka kesempatan (peluang) bagi rakyat untuk melakukan berbagai bentuk partisipasi politik. Dengan demikian, elemen-elemen gerakan sosial memperoleh keleluasaan mengembangkan dirinya. Sebaliknya, gerakan sosial akan berjalan lambat di dalam sistem politik yang tertutup dan represif, namun ketertutupan ini bisa juga menstimulasi lahirnya gerakan-gerakan tersembunyi, kekerasan yang brutal, pemberontakan, dan radikalisme.

Perspektif kultural (gerakan sosial baru/GSB) berkembang sebagai wujud ketidakpuasan pada institusi-institusi sosial dan politik masyarakat kapitalis maju, yakni transformasi dari masyarakat industrial ke pascaindustrial yang semakin menisbikan batas-batas kelas. Perspektif ini menempatkan konstruksi dan politisasi identitas sebagai perekat para partisipan di dalam keterlibatannya di dalam gerakan sosial.

Tabel 1
Berbagai Perspektif dalam Gerakan Sosial

Perspektif	Ahli Pendukung	Tesis Utama	Kritik
Perilaku kolektif	Le Bon (1960), Hoffer (1951), Blumer (1969), Kornhauser (1959), Smelser (1971), Toch (1966), Gurr (1970)	Gerakan sosial muncul sebagai respons spontan karena ketidakpuasan terhadap situasi baru yang diciptakan modernisasi yang berlangsung cepat	Cenderung memandang gerakan sosial sebagai respons emosional dan irasional <i>an sich</i> . Kurang memperhitungkan basis atau organisasi gerakan dan keterkaitannya satu sama lain dalam membangun gerakan-gerakan yang lebih besar.
Mobilisasi Sumber Daya	Mancul Olson (1965), Zald dan Ash (1966), McCarthy and Zald (1977), Anthony Oberschall (1973, 1978), Charles Tilly (1978)	Ketidakpuasan tidak selalu melahirkan protes karena individu merupakan aktor rasional (mempertimbangkan untung dan rugi). Gerakan sosial akan terjadi dan mampu bertahan dengan mobilisasi sumber daya (material dan nonmaterial) yang ada di dalam organisasi. Organisasi gerakan menjadi pusat perhatian.	Terlalu menekankan aspek rasional. Kurang memperhitungkan aspek kesadaran, cita-cita, kultur, dan ideologi. Organisasi gerakan menimbulkan gejala birokratisasi, oligarkisasi, institusionalisasi. Gerakan sosial diposisikan secara pasif, sebagai "variabel dependen".
Proses Politik	Michael Lipsky (1970), Peter Eisinger (1973), Jenkins and Perrow (1977), McAdam (1982), Tarrow (1983, 1989, 1998), Kitschelt (1986), Brockett (1991), Kriesi, et. all. (1992)	Perhatian sistematis pada "struktur peluang politik" yang memengaruhi kelangsungan gerakan sosial. Struktur peluang politik mencakup a.l. tingkat keterbukaan, tingkat stabilitas susunan elite yang berkuasa, adanya pengelompokan dan perpecahan elite, dan kapasitas negara serta kecenderungannya untuk menindas.	Konsep eksplanatorisnya kuat, namun lemah jika dipergunakan pada kasus yang spesifik. Terbukanya "peluang" tidak senantiasa menguntungkan bagi gerakan sosial, tetapi dan karena juga menjadi kesempatan bagi lawan-lawannya untuk melemahkan gerakan.
GSB	Alain Touraine (1977, 1981), Claus Offe (1985), Laclau and Mouffe (1985), Alberto Melluci (1982, 1989, 1996), Inglehart (1990), Rajendra Singh (2001)	Perspektif ini melihat gerakan-gerakan kontemporer sebagai respons terhadap ketidakcakapan struktur politik dan ekonomi masyarakat pascaindustrial. Ia berbeda dengan gerakan-gerakan lain karena struktur organisasinya yang terdesentralisasi, menggunakan taktik inkonvensional, dan fokusnya pada isu-isu budaya dan identitas.	Kurang mampu melihat keterkaitan gerakan-gerakan sosial yang berlangsung sepanjang masa. Menafikan gerakan-gerakan kontemporer di negara-negara nonpasca-industrial. Menafikan peran organisasi gerakan dan bagaimana organisasi tersebut memelihara dinamika gerakan secara berkelanjutan. Perspektif ini membesar-besarkan seolah-olah perubahan kultural bisa dipisahkan dari isu-isu politik konvensional seperti hukum dan keadilan distributif.

Gerakan-gerakan seperti ini muncul dalam beragam bentuk, seperti gerakan antirasisme, antinuklir, pelucutan senjata, feminisme, gerakan lingkungan, regionalisme dan etnisitas, kebebasan sipil, isu-isu kebebasan individual, perdamaian, termasuk gerakan-gerakan gay dan lesbian. Semuanya mengambil bentuk yang anti-institusional, nonhierarkis, terdesentralisasi, dan kaya bentuk. Partisipan di dalam gerakan ini umumnya berasal dari 'kelas menengah baru', kaum terdidik, sering kali bekerja di sektor-sektor nonproduksi, seperti akademisi, seniman, pekerja sosial kemanusiaan, LSM, dan kaum yang (relatif) terdidik lainnya. Demikian pula, isunya mengalami pergeseran dari isu-isu redistributif ke isu-isu kualitas hidup dan pascamaterial. Ringkasnya, GSB melihat gerakan-gerakan kontemporer merupakan respons terhadap ketidakcakapan struktur politik dan ekonomi masyarakat pascaindustrial. Ia berbeda dengan gerakan-gerakan lain karena struktur organisasinya yang terdesentralisasi, menggunakan taktik inkonvensional, dan fokusnya pada isu-isu budaya dan identitas.

Sintesis Teori

Para ahli gerakan sosial telah menyadari sepenuhnya begitu beragamnya perspektif di antara mereka. Masing-masing telah menciptakan model *sui generis*, yang memiliki keunggulan sekaligus keterbatasan dalam menjelaskan varian-varian gerakan sosial pada waktu, tempat, dan pelaku yang beragam pula. Di tengah keragaman itu telah terjadi upaya melakukan sintesis teoretis untuk menemukan penjelasan yang lebih lengkap dan komprehensif. Pada bagian ini, marilah kita

meninjau keterhubungan dan besarnya kemungkinan saling menguatkan tersebut.

Sejak awal, perspektif perilaku sosial telah memberikan kontribusi yang sangat baik, dengan menyatakan akar dari semua konflik, kekerasan, dan gerakan sosial adalah ketidakpuasan. Hampir selalu terjadi, gerakan sosial dalam bentuk apa pun diawali oleh ketidakpuasan, baik terhadap norma-norma yang sedang berlaku, struktur sosial yang tidak adil, sistem politik yang menindas, ekonomi yang eksploitatif, diskriminasi kelompok dan identitas tertentu, dan yang keseluruhannya bisa pula dilihat dari kaca mata ideologi dan perspektif yang berbeda-beda.

Bert Klandermans (1997: 205), misalnya, menguatkan Neidhart dan Rucht (1993) menyatakan deprivasi relatif merupakan bahan baku yang memungkinkan individu untuk bisa dimobilisasi. "Tidak dapat disangkal lagi, keluhan dikonstruksikan secara sosial, begitu pula dengan deprivasi relatif, dan ketidakpuasan harus dikonversikan dalam bentuk aksi, tetapi merasakan ketidakadilan adalah akar dari protes dalam bentuk apa pun".

Akan tetapi, Klandermans (2005: 376) kembali menegaskan,

"**Ketidakpuasan** sendiri bukan merupakan alasan yang cukup bagi gerakan sosial untuk berkembang, atau bagi individu untuk berpartisipasi di dalam gerakan sosial. **Sumber daya dan peluang penting** untuk memahami mengapa populasi tertentu yang mengalami ketidakpuasan melakukan mobilisasi, sementara yang lain tidak. Individu-individu memang membentuk **identitas** yang sama ketika mereka bersama-sama berbagi ketidakpuasan dan

bertindak secara kolektif. Ini tidak berarti menjustifikasi hak eksklusif apa pun dari ranah ini. Sebaliknya, tiap-tiap pendekatan itu secara terpisah akan kurang berarti sebagai kerangka eksplanatoris bagi penelitian tentang gerakan sosial.”

Gerakan sosial juga hampir selalu memiliki organisasi penggerak, betapa pun cairnya. Mereka juga sering kali memiliki pemimpin, meskipun sifatnya situasional, sementara, tanpa melalui proses pembentukan struktur organisasi yang formal dan baku. Demikian pula dalam setiap gerakan sosial senantiasa ada identitas dan rasa solidaritas, perasaan senasib, yang menjadi basis perlawanan, membangun dan dikuatkan oleh gerakan sosial tersebut. Perasaan adanya “kita” dan “mereka”, misalnya, adalah juga manifestasi dari ketidakpuasan dan ketidakadilan dari hubungan-hubungan sosial yang tercipta.

Selain studi terhadap mobilisasi diperkaya dengan perkawinannya dengan perspektif proses politik, aspek-aspek konstruksi budaya secara kental juga terdapat di dalam struktur mobilisasi. Munculnya gerakan-gerakan lingkungan, gender, dan orientasi seksual dinilai sebagai bagian dari pentingnya budaya politik dan konstruksi identitas kolektif baru yang memungkinkan terjadinya aksi-aksi kolektif. Oleh karena itu, “Gerakan sosial harus membentuk realita bagi pendukung potensialnya, mengidentifikasi adanya ketidakadilan, mengembalikannya pada sistem yang ada atau pihak yang kontra dan memberikan simbol-simbol positif yang biasanya, dan lebih seringnya dengan malu-malu, dapat membuat orang-orang berkumpul bersama” (McAdam, Tarrow, dan Tilly, 1997: 149).

Para kulturalis melihat pentingnya tradisi ritual dan simbolisme di dalam membentuk cara dan metode pagelaran perlawanan, bentuk-bentuk mobilisasi dipelajari dan berakar pada beragam tradisi dan budaya. Adanya nilai-nilai di dalam suatu komunitas, termasuk norma di dalamnya, menjadikan aksi kolektif menjadi sesuatu yang sulit dimengerti tanpa pemahaman terhadap budaya itu. Bukan saja karena perilaku individu bisa lebih mudah dimonitor di dalam komunitasnya, tetapi juga karena suatu komunitas yang solid memiliki susunan aturan dan sanksi-sanksi sosial yang negatif maupun positif (McAdam, Tarrow, dan Tilly, 1997: 156-7).

Singkatnya, berbagai perspektif ini sesungguhnya saling melengkapi. Gerakan-gerakan sosial yang terjadi sepanjang masa tidak pernah hanya mewakili satu perspektif tertentu. Yang terjadi sebenarnya adalah perbedaan cara pandang para ahli untuk memberi aksentuasi tertentu pada sisi-sisi gerakan sosial. Bila berbagai perspektif itu dipergunakan secara sebagian atau keseluruhannya, akan memberikan penjelasan yang lebih komprehensif.

Oleh karena itu, studi gerakan sosial sebaiknya meninggalkan parsialitas yang ada dalam berbagai perspektif di atas. Upaya ini bisa disebut sebagai sintesis beragam aliran, perspektif, dan pendekatan dalam memahami gerakan sosial. Gerakan sosial harus dilihat sebagai kendaraan bagi perubahan di tingkat individu, kultur, dan politik. Teori-teori gerakan sosial mestinya mempertimbangkan dinamika-dinamika yang ada pada seluruh tingkatan ini. Peneliti gerakan sosial diharapkan mampu mengembangkan perpaduan antara faktor-faktor yang bersifat struktural dari aksi-aksi

kolektif, sekaligus memberikan perhatian khusus pada partisipasi individu dan pembentukan identitas.

Dalam semangat seperti disebutkan di atas, teori-teori gerakan sosial masa kini cenderung melakukan pendekatan eklektis dalam memahami gerakan sosial, dengan meminjam penjelasan-penjelasan yang relevan dari semua perspektif yang ada. Kecenderungan itu kemudian diarahkan secara lebih sistematis pada dua level berikut ini (Canel, 1997: 217-8; Halcli, 2000: 470-2).

Pertama, faktor-faktor yang berkaitan dengan proses makro. Teori gerakan sosial diharapkan mampu memberikan penjelasan pada faktor-faktor, antara lain, (1) *potensi struktural* bagi aktivitas gerakan, mengidentifikasi ketegangan sistemik, kontradiksi, dan konflik yang dapat mendorong bertumbuhnya aktor-aktor baru; (2) penjelasan yang luas tentang *sistem politik* dan kaitan antara negara dan masyarakat sipil, termasuk di dalamnya proses politik dan perubahan di dalam struktur peluang politik; dan (3) proses yang berlangsung ketika *identitas kolektif* dibentuk dan dilegitimasi, termasuk tradisi politik dan kultural, perasaan bersama, ideologi, dan praktik-praktik hegemoni.

Kedua, faktor-faktor yang berkaitan dengan proses mikro dan faktor-faktor yang meliputi aksi strategis-instrumental. Pada level ini analisis teori diharapkan mampu memberikan penjelasan yang baik pada (1) *dinamika-dinamika mobilisasi* (a.l. manajemen sumber daya, strategi dan taktik, peran pemimpin, respons lawan, dan prosesnya); (2) *dinamika-dinamika organisasi* (a.l. penjelasan yang luas mengenai proses rekrutmen, peran pemimpin dan pihak-pihak lain, jenis tujuan dan

pergeserannya); dan (3) *jaringan sosial* yang ada (a.l. luasnya jaringan kerja, derajat jaringan mendukung munculnya pemimpin baru, jalur-jalur komunikasi, dan perasaan identitas kelompok). Hanya dengan demikianlah kiranya para peneliti gerakan sosial mampu memberikan penjelasan yang baik dan memadai.

Teori Gerakan Sosial dalam Perubahan Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam kaitan ini merupakan esensi dari hubungan negara dengan warganya di dalam suatu sistem politik tertentu. Ketika berbicara tentang negara, mau tidak mau kita akan menyinggung secara lebih spesifik kepada kebijakan publik. Seperti kata Arief Budiman (1996: 89), kebijakan merupakan *keputusan-keputusan publik* yang diambil oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Prosesnya meliputi tujuan-tujuan negara dan cara pengambilan keputusannya, orang-orang atau kelompok-kelompok yang dilibatkan, dan bagaimana kebijakan ini dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Batasan ini tampaknya berdekatan dengan definisi Dye (1972), yang menyatakan kebijakan publik sebagai “apapun keputusan negara untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu” atau Meyer (2007: 172) sebagai “beraksi atau tidaknya pemerintah”.

Meskipun belum menjadi titik fokus, kebijakan publik sebenarnya telah menjadi titik perhatian para sarjana gerakan sosial. Meskipun harus diakui, kebijakan publik masih menjadi kajian minor dalam studi-studi mereka, katakanlah bila dibandingkan dengan perubahan sosial, politik, kultur, dan sebagainya yang lebih makro.

Beberapa studi gerakan sosial di tahun 1960 dan 1970-an, misalnya, sudah mulai memberi fokus pada kebijakan sebagai hasil mobilisasi protes sosial. Michael Lipsky (1970) dalam Meyer (2002) menyatakan protes merupakan strategi politik bagi masyarakat yang diposisikan tidak adil untuk memperjuangkan kepentingan mereka melalui cara-cara yang konvensional. Demikian pula Piven dan Cloward (1971) dalam Meyer (2002) secara langsung menunjukkan kaitan antara kebijakan kesejahteraan pemerintah terhadap kaum miskin, untuk memelihara ketentraman sosial dan menghindari protes. Menurut mereka, "mempertahankan kesejahteraan adalah usaha yang penting dari pemerintah untuk mempertahankan perdamaian sosial, keputusan kebijakan untuk menghindari protes". Mereka juga menunjukkan protes yang mengacaukan merupakan cara yang paling baik yang tersedia bagi kaum miskin untuk memengaruhi kebijakan pemerintah untuk kepentingan mereka sebab kebijakan kesejahteraan adalah cara (yang dilakukan pemerintah) untuk membeli agar mereka diam. Menurut Meyer (2002), meskipun karya Piven dan Cloward ini ditentang oleh banyak ahli, karya mereka tetap memberikan sumbangsih bagaimana protes bekerja memengaruhi kebijakan.

Sementara itu, della Porta dan Diani (1999: 233) menyatakan hal pertama untuk melihat sejauh mana dampak yang ditimbulkan oleh gerakan sosial adalah perubahan kebijakan yang kemudian ditimbulkannya. Umumnya, menurut mereka, gerakan sosial dibangun untuk merefleksikan ketidakpuasan terhadap kebijakan yang sedang berlangsung. Lebih konkret lagi, menurut mereka, dampak gerakan

sosial ini bisa dilihat dari adanya keputusan baru dan apakah keputusan itu benar-benar dilaksanakan.

Mengutip Gamson (1975), della Porta dan Diani (1999: 228) menyebutkan keberhasilan gerakan sosial dapat dilihat dari dua sisi, yakni adanya capaian-capaian baru dan tingkat akseptasi. Yang pertama menyangkut perubahan nyata kebijakan publik untuk merespons tuntutan dan protes, sedangkan yang kedua bagaimana gerakan membawa hasil nyata di dalam sistem perwakilan kepentingan. Oleh Gamson, kedua variabel itu dibedakan menjadi empat tipologi kesuksesan: (1) pencapaian dan akseptasi sekaligus; (2) pengakuan tanpa pencapaian; (3) pencapaian tanpa pengakuan; dan (4) tanpa pengakuan dan pencapaian sekaligus.

Berangkat dari kaca mata kebijakan publik, Schumaker (1975) dalam Burstein, dkk. (1995: 228-4) dan Della Porta dan Diani (1999: 234-5) memberikan tipologi yang lebih spesifik menyangkut dampak atau keberhasilan gerakan sosial dalam memengaruhi kebijakan. *Pertama*, terbukanya akses, yakni mengindikasikan tingkat ketika pemilik otoritas (target) bersedia mendengarkan tuntutan organisasi gerakan. *Kedua*, respons di tingkat agenda ketika target atau pemilik otoritas rela menempatkan tuntutan gerakan pada agenda politiknya. *Ketiga*, respons kebijakan, yakni ketika pemilik otoritas mengadopsi kebijakan baru (khususnya legislasi) yang kongruen dengan manifestasi tuntutan gerakan. *Keempat*, hasil yang dicapai, yakni jika pemilik otoritas secara efektif mengimplementasikan kebijakan baru. *Kelima*, dampak yang terjadi, yakni tingkat ketika aksi-aksi maupun respons

sistem politik berhasil meredakan dan menjawab tuntutan gerakan.

Berdasarkan skema yang ditawarkan Schumaker ini, kemudian Burstein, dkk. (1995: 284) mengembangkan respons kebijakan tersebut menjadi tipe-tipe, sebagai berikut.

Tipe	Contoh
Akses	Partisipan gerakan menyampaikan petisi dalam rapat dengar pendapat di parlemen/kongres
Agenda	Daftar tuntutan diperkenalkan di parlemen
Kebijakan	Legislasi yang diharapkan diadopsi
Hasil	Legislasi diselenggarakan sebagaimana diharapkan gerakan
Dampak	Legislasi mencapai konsekuensi-konsekuensi yang diharapkan
Struktural	Perubahan sistem dan meningkatnya pengaruh gerakan

Akan tetapi, berbeda dengan tahapan dan siklus yang dikenal di dalam teori-teori kebijakan konvensional, dalam hal ini kesuksesan sebuah gerakan sosial dipahami tidak berlangsung secara linear. Pilihan-pilihan strategi gerakan dan besarnya sumber daya yang dikerahkan, misalnya, amat berdampak pada hasil atau respons yang dicapai. Sumber daya dan strategi tertentu, dengan demikian, kemungkinan besar bisa menjadi lebih efektif terhadap tercapainya respons-respons yang berbeda.

Protes yang disertai dengan kekerasan sebagai strategi akan cenderung memperoleh kemenangan simbolis (terbukanya akses) ketimbang perubahan aktual. Kekerasan akan memberikan sumber daya yang cukup bagi organisasi gerakan untuk melakukan tawar-

menawar terbukanya akses, tetapi tidak cukup untuk menghasilkan respons kebijakan, hasil, dan dampaknya. Demikian pula taktik yang mengacaukan bisa membantu organisasi gerakan memenangkan ruang di dalam agenda politik atau adopsi legislasi, namun harus dicatat penyelenggaraan legislasi masih membutuhkan kecakapan teknis dan legal, serta kapasitas untuk memonitor aktivitas para pelaku legislasi tersebut (Burstein, dkk., 1995: 284).

Namun demikian, pengukuran sedemikian ini tentu saja problematis dan terkesan positivistik, khususnya bagi ahli-ahli kulturalis seperti dalam perspektif gerakan sosial baru. Bagi mereka, kesuksesan gerakan sosial tidaklah harus selalu diukur dengan respons-respons yang bersifat struktural atau produk kebijakan tertentu. Efek gerakan sosial bisa juga dilihat dari pengaruhnya di dalam perubahan kultural yang tidak selalu bisa diukur secara ajeg, yakni dengan memperkenalkan istilah kode-kode baru. Gerakan sosial juga memiliki kapasitas dalam mendorong isu-isu tertentu menjadi tema dan dirasa penting di dalam perdebatan publik. Atau gerakan sosial juga bisa memprovokasi sensitivitas aktor-aktor di arena politik dan arena publik secara luas untuk bekerja sesuai dengan tujuan-tujuan gerakan (Melluci dan Kriesi, dkk. dalam della Porta dan Diani, 1999: 236).

Selanjutnya, pertanyaan yang kemudian perlu ditelusuri lebih jauh adalah dalam kondisi atau sistem politik seperti apakah gerakan sosial diperlukan? Apakah gerakan sosial menjadi ciri khas sebuah sistem politik tertentu?

Menurut Jenkins dan Klandermans (1995), hakikat dan perkembangan gerakan sosial tidak bisa dipahami tanpa mengaitkannya

dengan sistem politik secara luas dan secara khusus menyangkut peran yang dimainkan negara. Sebagai institusi yang memiliki legitimasi untuk melakukan kekerasan, negara merupakan penguasa yang paling tinggi dalam menentukan hal-hal yang bersifat umum. Oleh karena itu, secara bersamaan negara menjadi target, sponsor, dan lawan bagi gerakan sosial dalam peranannya sebagai organisator sistem politik dan wasit kemenangan. Sebagai organisator sistem politik, negara membentuk hubungan antara gerakan sosial dan sistem perwakilan kepentingan yang terlembaga.

Menurut mereka, meskipun teori mobilisasi sumber daya dan gerakan sosial baru menunjukkan keterkaitan politis dan memberikan banyak gagasan yang menarik tentang politik protes sosial, mereka tidak mengembangkan analisis komparatif hubungan antara negara dan gerakan sosial. Di samping mereka tidak menguji struktur dan kepentingan negara itu sendiri, teori-teori ini juga kurang memperhitungkan politik asal-muasal protes sosial. Sementara teori mobilisasi sumber daya mengabaikan masalah-masalah ideologi dan kesadaran, gerakan sosial baru melakukan penekanan yang berlebihan pada tujuan-tujuan apolitis para pemrotes kontemporer. Dengan membangun teori tentang negara, kita berada pada titik pusat perhatian politik modern: struktur kekuasaan dan perjuangan aktor-aktor dan kelompok-kelompok baru dalam menempatkan pengaruh politiknya.

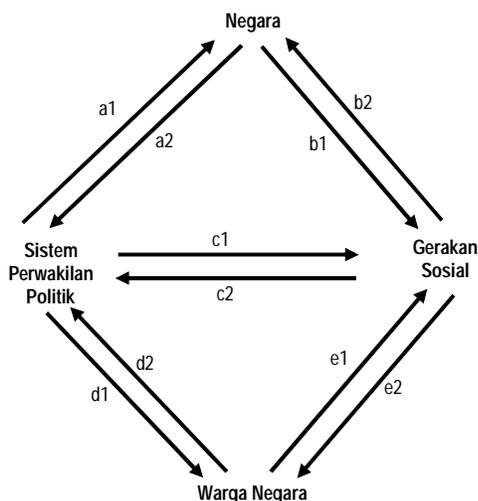
Lebih jauh, Jenkins (1995) mengemukakan ada tiga alasan penting untuk mengaitkan studi gerakan sosial dengan negara. *Pertama*, karena gerakan sosial amat bersifat politis. Politis karena gerakan sosial mendasarkan diri

pada tuntutan perubahan sosial, menuntut perubahan keberadaan negara sendiri, atau pun perubahan menyangkut kelembagaan yang lebih sempit. *Kedua*, negara menciptakan iklim politik tempat gerakan sosial berlangsung, memberikan peluang atau sebaliknya hambatan pada keberlangsungan gerakan itu, yakni berupa akses institusional maupun perlindungan terhadap hak-hak sipil dan politik. Secara khusus di negara-negara berkembang, perjuangan untuk meraih hak-hak ini telah menjadi sasaran penting gerakan-gerakan sosial. *Ketiga*, karena gerakan sosial merupakan sebuah gugatan terhadap representasi politik. Semua negara modern membutuhkan sistem untuk merepresentasikan kepentingan-kepentingan sosial berhadapan dengan negara. Di negara komunis, misalnya, partai mengklaim mewakili seluruh kepentingan rakyat, sementara di negara demokrasi liberal, partai politik dan asosiasi kepentingan mengklaim mewakili berbagai kelompok masyarakat. Dalam hal ini, gerakan sosial merupakan bentuk representasi langsung menyerupai konsep-konsep klasik demokrasi partisipatoris, alat untuk merepresentasikan yang tidak terwakili dan menandingi oligarki yang telah berurat berakar atau para elite yang hanya memperjuangkan nasibnya sendiri.

Hal ini kiranya menegaskan kembali peranan gerakan sosial tidak saja dibutuhkan di dalam sistem politik yang otoritarian, tetapi juga di dalam sistem politik demokrasi. Jika di dalam sistem yang pertama berbagai bentuk dan mekanisme perwakilan politik tidak dapat bekerja dengan baik, di dalam sistem politik demokrasi pun gerakan sosial menjadi pilihan politik representasi langsung bagi warga

negara untuk mengatasi adanya kecenderungan elitisme dan birokratisme yang diyakini menjadi “penyakit” bawaan sistem ini.

Secara diagramatis, Jenkins dan Klandermans (1995: 5) kemudian menggambarkan hubungan gerakan sosial dengan negara dan sistem politik secara luas sebagai berikut.



Permasalahan yang berkaitan di dalam hubungan tiga arah antara gerakan sosial, perwakilan politik, dan negara adalah sejauh mana peluang yang diberikan perwakilan politik pada gerakan sosial, dampak protes sosial pada partai politik dan proses-proses politik resmi, dan implikasi yang ditimbulkan oleh hubungan-hubungan tersebut pada negara demokratis modern.

Merujuk kepada Jenkins dan Klandermans, segi empat berlian di atas menunjukkan perbedaan hubungan yang perlu ditempatkan dalam mendiskusikan hubungan negara dan gerakan sosial. Pada sisi kiri (panah a dan d) berkaitan dengan hubungan antara warga negara dengan negara melalui sistem politik perwakilan, khususnya di dalam demokrasi liberal. Dalam hal ini diasumsikan telah

berlangsung sistem perwakilan politik secara mapan, terutama hadirnya partai-partai politik, asosiasi-asosiasi kepentingan resmi, dan lembaga-lembaga sosial lain yang mengklaim diri sebagai agensi representasi sekaligus agregasi kepentingan-kepentingan publik.

Di sisi lain, hubungan yang ingin diajukan dalam konteks ini adalah pada sisi tengah dan kanan (panah b, c, e), yakni pada upaya-upaya gerakan dan dampak protes sosial pada sistem politik dan sebaliknya dampak yang ditimbulkan sistem politik pada gerakan sosial. Dengan demikian, gerakan sosial merupakan saingan potensial bagi sistem politik perwakilan dan bisa memainkan peran besar dalam merestrukturisasi hubungan negara dengan warga negara, baik di negara-negara demokratis maupun di negara-negara otoritarian. Gerakan sosial sering kali menciptakan isu-isu alternatif yang kemudian diadopsi lembaga-lembaga perwakilan formal, bahkan mengintroduksinya ke dalam kebijakan publik, di pihak lain gerakan sosial juga bisa membentuk dan memengaruhi perilaku, bentuk-bentuk aksi, maupun orientasi politik publik.

Dapat disimpulkan, diagram ini secara sederhana dapat membantu pemahaman kita dalam melihat adanya dua pilihan bagi publik atau warga negara dalam memperjuangkan kepentingannya berhadapan dengan otoritas negara, yakni sistem perwakilan politik dan gerakan sosial. Diagram ini juga menunjukkan adanya kaitan korelasional antara berfungsi tidaknya lembaga-lembaga perwakilan politik resmi (formal) di satu sisi dan peran gerakan sosial di sisi lain.

Pertama, semakin sistem dan mekanisme perwakilan politik berfungsi dengan baik dalam

kerangka mewakili dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, maka peran gerakan sosial sebagai 'substitusi' atau alternatif jalur representasi politik akan semakin kecil, dan demikian sebaliknya. Gerakan sosial dalam kaitan ini tidak hanya menggiring negara dan pemerintahan otoritarian ke dalam krisis politik, tetapi juga mendorong transformasi rezim otoritarian menuju demokrasi yang terkonsolidasi sebagaimana juga telah terjadi dalam gelombang dan dinamika demokratisasi di Amerika Latin, Eropa Timur dan Tengah, dan Afrika Selatan (Ibarra, 2003). Dalam konteks Indonesia, misalnya, gerakan sosial tidak saja diperlukan dan telah berhasil meruntuhkan pemerintahan Orde Baru yang otoritarian, tetapi juga relevan dalam mempromosikan dan membangun demokrasi di dalam proses pelembagaan politik pasca-Orde Baru. Kecenderungan untuk menempuh jalur gerakan sosial juga masih sangat relevan bagi masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya maupun mendorong perubahan kebijakan publik yang lebih adil dan demokratis pada era pasca-Orde Baru sekarang ini.

Kedua, sebagaimana disinggung di bagian awal, sistem perwakilan politik di negara-negara demokratis sekalipun bukannya tidak memiliki problem (seperti birokratisme dan elitisme). Itu sebabnya dalam hal ini peran gerakan sosial menjadi penting, terutama sebagai agensi untuk memperbaiki dan melengkapi sistem perwakilan politik (formal) itu. Demokrasi yang berkembang di negara-negara Barat juga dihindangi kompleksitas masalah dalam perkembangan selanjutnya berkaitan dengan globalisasi, fragmentasi posmodernitas, identitas kolektif yang semakin menguat dan eksklusif, kekerasan dan teror, dan

sebagainya yang juga mengancam eksistensi demokrasi itu sendiri. Dalam kaitan ini, di satu sisi gerakan sosial berfungsi --kalau bisa menggunakan terminologi Anthony Giddens (1999)-- sebagai kekuatan untuk "pendemokrasi demokrasi" dari kecenderungan elitisme dan birokratisme, di sisi lain gerakan sosial berfungsi --dalam bahasa Pedro Ibarra-- sebagai para penantang dan mereka yang mempertahankan demokrasi (Ibarra, 2003: 1).

Singkatnya, kedua jalur politik yang tersedia bagi warga negara tersebut --gerakan sosial dan mekanisme perwakilan politik-- bukan saja saling berkompetisi, tetapi juga saling melengkapi, serta selalu relevan di dalam sistem politik, baik yang otoritarian maupun demokratis.

Berkaca dari Kasus Gerakan Perlawanan Masyarakat di Toba Samosir

Gerakan perlawanan masyarakat di Porsea (Toba Samosir) sekitarnya adalah salah satu kasus yang hendak diajukan untuk menunjukkan relevansi peranan gerakan sosial dalam mengubah keputusan dan kebijakan pemerintah, sekaligus mendorong perubahan-perubahan karakter manajemen dan operasi perusahaan PT. Inti Indorayon Utama. Perlawanan masyarakat ini telah berlangsung sejak berdirinya pabrik bubur kertas dan rayon tersebut di Sosorladang, Porsea, sejak tahun 1986 hingga saat ini.

Pada awalnya, pendirian pabrik ini menjadi kontroversi di Kabinet Soeharto antara Menteri Lingkungan Hidup Emil Salim dan Menristek B.J. Habibie. Lokasinya dinilai tidak layak dan

riskan karena berada di hulu sungai Asahan dan dekat dengan permukiman padat. Pabrik yang dalam proses produksinya sarat dengan penggunaan bahan kimia berbahaya dikhawatirkan akan berdampak buruk bagi manusia dan lingkungan sekitarnya. Namun kontroversi ini berakhir dengan kompromi di antara kedua menteri karena Indorayon mendapat dukungan dari Presiden Soeharto. Tidak ada yang mengetahui alasan dan kepentingan apa sesungguhnya di balik dukungan ini. Salah satu informasi yang bisa dipertimbangkan adalah keikutsertaan anak tertua Soeharto, Sigit Harjojudanto, dalam kepemilikan awal saham perusahaan ini (Wawancara Prof. Dr. Ing. K.T. Sirait, Jakarta, 23 November 2005). Kemudian Presiden Soeharto pun meresmikan PT. Inti Indorayon Utama pada 14 Desember 1989 bersama dengan tujuh pabrik bubur kertas dan *rayon* lainnya, seperti di Aceh, Jawa Barat, Jawa Timur, dan Riau.

Selain dukungan personal penguasa nomor satu ini, dukungan Pemerintah Orde Baru terhadap keberadaan perusahaan ini juga berkaitan dengan kebijakan ekonomi makro. Sebagaimana diketahui, Indonesia merupakan negara tropis terbesar ketiga di dunia setelah Brasil dan Kongo, serta memiliki potensi hutan yang cukup besar dibandingkan dengan negara-negara lainnya. Setelah era bom minyak periode 1974-1982 yang sangat menguntungkan Indonesia berakhir, ditandai dengan penurunan komoditi ekspor ini di pasar internasional, Pemerintah Orde Baru mulai melirik sumber-sumber pendapatan dalam negeri untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ekonomi yang ditempuh untuk mengatasi situasi ini, antara lain, adalah

menggenjot pendapatan dari sektor-sektor nonmigas, salah satunya adalah sektor kehutanan. Kemudian sejak awal tahun 1990-an pemerintah mendukung perkembangan industri bubur kertas menggantikan ekspor kayu lapis (Resosudarmo, 2003).

Kekhawatiran banyak pihak pabrik ini sangat berpotensi mencemari lingkungan dan kesehatan makhluk hidup terbukti kemudian. Sejak uji coba operasi 1988, Indorayon sudah mencemari Sungai Asahan yang berdampak terhadap kesehatan dan menurunnya pendapatan masyarakat nelayan di sepanjang aliran sungai. Kemudian pabrik yang menggunakan klorin dalam proses produksinya juga mengeluarkan bau busuk dan menyengat yang tercium hingga radius puluhan kilometer. Masyarakat sekitar keberatan. Selain itu, berbagai izin pendukung yang diberikan instansi-instansi pemerintah juga menimbulkan masalah lain. Menteri Kehutanan, misalnya, memberi konsesi penebangan hutan yang tidak jelas batas-batasnya, bahkan mengenai hutan lindung di sekitar Daerah Tangkapan Air Danau Toba. Hal ini menimbulkan konflik dan perlawanan dari masyarakat di sekitar hutan karena kemudian tanahnya dilindas Indorayon, perambahan menimbulkan kekeringan, dan lain sebagainya. Sepanjang operasi perusahaan, terjadi lagi berbagai macam pencemaran lingkungan, pelanggaran, dan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat. Manajemen perusahaan juga acap melakukan manipulasi, tidak acuh, dan terkesan eksklusif terhadap masyarakat sekitar. Pelanggaran-pelanggaran ini pun mendapat protes dan perlawanan yang semakin massif dan meluas.

Indorayon memang bukan industri pertama di sekitar Porsea. Sebelumnya, Pemerintah

Indonesia dan Jepang telah membangun PLTA di Sungai Asahan untuk mendukung industri peleburan aluminium di Kuala Tanjung, Asahan. Proyek milik PT. Inalum ini juga meninggalkan luka bagi masyarakat Toba Samosir dan Tapanuli umumnya. Pemanfaatan Sungai Asahan sebagai satu-satunya saluran keluar air Danau Toba untuk memutar turbin melalui pembangunan terowongan dan bendungan-bendungan telah mengorbankan dua air terjun yang indah berpotensi pariwisata, sekaligus menjadi kebanggaan alam Toba, yakni air terjun Sigura-gura (di masa kolonial dikenal dengan *Wilhelmina Waterfall*) dan Tangga.

Proses pembebasan tanah saat pembangunan proyek Asahan ini juga tidak dilakukan secara baik dengan masyarakat sekitar, termasuk di dalamnya sebagian masyarakat Porsea. Alih-alih menerima "ganti untung", malahan masyarakat menerima ganti rugi yang tidak layak, hanya senilai sebungkus rokok murahan ("Union") untuk setiap meter persegi tanah-tanah produktif. Permukaan Danau Toba menyusut, masyarakat di beberapa kabupaten yang mengitari Danau Toba pun terkena dampaknya.

Pembangunan dua industri raksasa ini bukannya menaikkan taraf hidup masyarakat di sekitarnya. Kerugian dan malapetaka justru datang silih berganti. Masyarakat Porsea yang berada tidak jauh dari kedua proyek merasakan dampak yang lebih besar. Kedua korporasi ini berada di "halaman rumah", tetapi mereka tidak bisa mengecap hasilnya. Orang-orang Batak, penduduk mayoritas di wilayah ini, menjadi korban pembangunan dan industrialisasi, yang didung-dung-dung Orde Baru sebagai pembawa kesejahteraan dan kemakmuran. Sebuah impian kosong dan kenyataan pahit.

Gerakan perlawanan masyarakat terhadap proyek PLTA Sigura-gura sudah terjadi sejak akhir 1970-an. Saat itu, beberapa kelompok warga protes dan mengajukan petisi kepada pemerintah, menolak ganti rugi yang tidak layak. Bahkan ada seorang warga, Idris Siahaan, yang menggugat pemerintah dan PT. Inalum ke pengadilan — sebuah perlawanan yang tergolong 'radikal' pada masa itu.

Dengan demikian, perlawanan masyarakat Porsea terhadap Indorayon bukan peristiwa yang berdiri sendiri. Bibit-bibit perlawanan ini sudah mulai berkecambah jauh-jauh hari sebelum perusahaan tersebut hadir di Sosorladang. Secara kultural, orang-orang Batak amat menggandrungi konflik, bahkan konflik merupakan bagian yang melekat dalam kehidupan mereka. Secara historis, orang-orang Batak juga sudah pernah mengusir maskapai perkebunan asing yang hendak beroperasi di Tapanuli pada tahun 1917 meskipun disokong pemerintahan kolonial Belanda (Castles, 2001).

Dalam konteks Indorayon, dukungan rezim Orde Baru dan pemerintahan-pemerintahan sesudahnya ternyata tidak mampu (secara mudah) meredam perlawanan masyarakat. Perlawanan-perlawanan yang pada awalnya kecil dan sporadis, meskipun dihadapi dengan tangan besi kekuasaan, justru bermetamorfosis menjadi perlawanan yang masif dan militan. Perlawanan yang sejak awal hingga saat ini didominasi kaum perempuan, ibu-ibu perdesaan dan miskin, justru menjadi perlawanan yang fenomenal serta mampu bertahan selama sekitar dua dasawarsa, dan karena itu --seperti kata George J. Aditjondro (2006)-- amat jarang ditemukan duanya di Nusantara ini.

Tidak banyak pula gerakan perlawanan masyarakat di perdesaan Nusantara ini yang mampu memaksa perusahaan raksasa berhenti beroperasi sekian kali hingga menderita kerugian lebih dari 210 juta dolar AS, bahkan terancam tutup. Secara bersamaan mampu memaksa pemerintah beberapa generasi menelurkan serangkaian keputusan dan kebijakan yang akhirnya mendorong perubahan karakter dan manajemen korporasi swasta, sebagaimana dilakukan masyarakat Porsea dan sekitarnya terhadap Indorayon. Dalam hal ini, beberapa keputusan dan kebijakan penting yang diambil pemerintah berkaitan dengan Indorayon sebagai hasil perlawanan masyarakat adalah sebagai berikut.

Pertama, diakui dan diterimanya *class action* menjadi mekanisme atau lembaga hukum baru menyusul gugatan masyarakat yang diwakili Walhi dan YLBHI berdasarkan UU 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan PP 29/1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan sejak tahun 1988. Meskipun demikian, terobosan hukum yang dijadikan yurisprudensi ini dinilai banyak pihak sebagai *unintended consequences*.

Kedua, dihentikannya operasi perusahaan selama 15 hari (5-20 November 1993) oleh Pemda Tapanuli Utara setelah ribuan massa menyerbu perusahaan serta melakukan perusakan dan pembakaran terhadap sejumlah fasilitas perusahaan. Aksi massa rakyat ini juga mendorong pemerintah untuk melakukan audit total terhadap Indorayon dengan menunjuk auditor Labat Anderson dari Virginia, AS.

Ketiga, dihentikannya operasi Indorayon selama 4 bulan (5 Juni-28 Oktober 1998) oleh

Pemda Provinsi Sumatera Utara. Pemberhentian ini memang dicabut hanya beberapa hari kemudian, namun Indorayon terpaksa tidak bisa beroperasi karena perlawanan dan blokade yang dilakukan masyarakat.

Keempat, Presiden B. J. Habibie memutuskan Indorayon berhenti operasi sementara sejak 19 Maret 1999 sambil menunggu audit independen. Keputusan ini diambil setelah YPPDT dan Gubernur Sumatera Utara T. Rizal Nurdin mendesak presiden segera mengambil keputusan untuk menghindari kekerasan dan korban lebih besar di Porsea.

Kelima, 10 Mei 2000, sidang kabinet pemerintahan Abdurahman Wahid-Megawati Soekarnoputri akhirnya mengambil kebijakan jalan tengah, yakni menghentikan pabrik rayon secara permanen dan meneruskan pabrik bubur kertas, yang dinilai sebagai *win-win solution* bagi perusahaan dan masyarakat yang menuntut seluruh operasi pabrik tersebut dihentikan secara permanen.

Perlawanan masyarakat juga mendorong terjadinya perubahan struktur operasi dan gaya manajemen Indorayon. Yang paling penting dicatat adalah berhentinya operasi perusahaan ini secara total selama sekitar 4 tahun (sejak 19 Maret 1999-6 Februari 2003). Secara berkala, sejak audit Labat Anderson berakhir Oktober 1995, terjadi perubahan-perubahan parsial dalam teknologi produksi dan pengolahan limbah. Terakhir adalah lahirnya "paradigma baru" dan semakin menyadari adanya tanggung jawab sosial bersamaan dengan reoperasi pabrik pulp sejak 6 Februari 2003.

Tabel 2
Dialektika Gerakan Rakyat dengan Kebijakan Pemerintah dan Indorayon

Periode Gerakan Rakyat	Situasi dan Bentuk Ketidakuasaan	Isu/Tuntutan	Bentuk-bentuk aksi	Sistem Politik	Respons Kebijakan Pemerintah	Respons Indorayon
1986-1992: Perlawanan sporadis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pencaplokan tanah ▪ Pecahnya penampung limbah ▪ pencemaran sungai Asahan. ▪ Pencemaran udara ▪ Tanah longsor ▪ Monopoli kayu dan hasil hutan ▪ Ganti rugi tidak memadai ▪ Pembabatan hutan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ganti rugi (mayor) ▪ Pengembalian tanah adat (minor): kasus Sugapa ▪ Pencabutan izin operasional (gugatan Walhi) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Petisi ▪ Perlawanan di lahan ▪ Demo (Sugapa) ▪ Gugatan Walhi ke pengadilan ▪ Gugatan ke pengadilan (Samidun, cs) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otoritarian ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengakui berlakunya Class Action (gugatan Walhi) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendekatan elite dan "budaya" ▪ Manipulasi hukum adat (pago-pago) ▪ Bersedia secara parsial menerima tuntutan ganti rugi ▪ Mengembalikan tanah rakyat total 1.600 ha
1993: Embrio perlawanan bersama	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meledaknya tabung klorin: pengungsian besar-besaran ▪ Pencemaran Sungai Asahan ▪ Pencemaran udara: bau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutup Indorayon (mayor) ▪ Ganti rugi (minor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demo ▪ Petisi ▪ Kerusuhan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otoritarian ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemkab. Tapanuli Utara: Berhenti operasi sementara ▪ Pemerintah Pusat: Keputusan audit total 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendekatan elite: Kesepakatan YTP Arjuna ▪ Memberikan janji-janji yang tidak dipenuhi
1994-1997: Penurunan dan deradikalisasi gerakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pencemaran udara: bau ▪ Pendapatan: hasil pertanian menurun, ternak mati. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ganti rugi (mayor) ▪ Audit total (minor) ▪ Tutup Indorayon (minor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dialog dengan perusahaan ▪ Petisi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otoritarian ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah Pusat: pelaksanaan audit total oleh Labat Anderson, AS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan perubahan teknologi secara parsial ▪ Memberikan ganti rugi secara parsial
1998-2002: Bangkitnya gerakan bersama yang masif dan solid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keresahan karena isu dan upaya reoperasi Indorayon. ▪ Kekerasan, penangkapan, pemenjaraan ▪ Konflik horizontal ▪ Lingkungan membaik, pendapatan meningkat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutup Indorayon secara permanen dan no audit (mayor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demo ▪ Petisi ▪ Pengrusakan rumah terbuka: konflik horizontal ▪ Blokade ▪ Ranjau ▪ Kerusuhan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reformasi ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer, dialog, negosiasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemda Provinsi: Tutup sementara 5 bulan ▪ BJ Habibie: Berhenti sementara ▪ Keputusan Gus Dur-Mega: Rayon tutup permanen, pulp jalan terus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Total 4 tahun tidak beroperasi karena perlawanan masyarakat ▪ Rekamata Kesepakatan ▪ Mendorong organisasi dan LSM tandingan ▪ Janji Paradigma Baru
2003-2005: Mengarah ke stagnasi gerakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toba Pulp Lestari beroperasi: pencemaran lingkungan kembali 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutup Indorayon secara permanen (mayor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demo ▪ Petisi ▪ Blokade ▪ Mogok pasar, sekolah, aksi bugil ▪ Ranjau ▪ Tulis dinding 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transisi ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reoperasi pabrik pulp 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementasi paradigma baru tanggung jawab sosial perusahaan YPMT/S dan pengembangan masyarakat

Pemerintah Orde Baru dan pemerintahan-pemerintahan sesudahnya sesungguhnya memiliki kecenderungan untuk mempertahankan secara total operasi pabrik Indorayon meliputi dua bidang besar usahanya: pabrik bubur kertas dan *rayon*. Akan tetapi, sekali lagi, gerakan dan perlawanan masyarakat memaksa pemerintah untuk mengambil kebijakan *win-win solution* dengan menutup pabrik *rayon* secara permanen dan meneruskan pabrik bubur kertas untuk menjaga kelangsungan investasi Indorayon, sekaligus mengakomodasi tuntutan masyarakat yang telah berlangsung sekitar 20 tahun. Walau harus dicatat kebijakan "jalan tengah" ini bukan merupakan solusi terbaik dan memuaskan terutama bagi masyarakat dan (mungkin) perusahaan.

Pemerintah mempertahankan operasi Indorayon atas nama investasi, penyediaan lapangan kerja, pendapatan, dan devisa negara. Terutama setelah diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 1999 dan mulai berlaku efektif sejak tahun 2001, pemerintah daerah berharap perusahaan ini memberikan kontribusi yang cukup besar mengisi pendapatan asli daerah. Inilah aspek rasionalitas yang mendasari kebijakan pemerintah mempertahankan keberadaan perusahaan tersebut. Di sisi lain, masyarakat Tapanuli, khususnya Toba Samosir, dan lebih spesifik lagi masyarakat Porsea sekitarnya, merasakan kehadiran perusahaan menyebabkan pendapatan mereka menurun, kualitas lingkungan hidup memburuk, kesehatan terganggu, terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia, dan dampak-dampak lain sebagai akibat pencemaran udara dan air. Dengan demikian, pemerintah dan masyarakat

berangkat dari dua rasionalitas yang berbeda: rasionalitas ekonomi *versus* lingkungan dan kualitas hidup, rasionalitas penguasa dan rakyat, cara pandang pelaksana kebijakan dan korban kebijakan, serta segala kompleksitas yang ada di dalamnya.

Kebijakan pemerintah mempertahankan perusahaan pada kenyataannya tidak selalu dilandasi oleh rasionalitas murni di atas. Di dalamnya acap kali terselip kepentingan-kepentingan tertentu para pelaksana kebijakan, apakah itu kepentingan politik kekuasaan, akses finansial, relasi individual, dan lain sebagainya. Di dalam kebijakan yang tampak rasional, sesungguhnya melekat adanya kepentingan-kepentingan di luar ideal rasionalitas itu. Hal inilah yang acap kali dinafikan ketika melakukan analisis kebijakan sehingga pemerintah, dalam hal ini sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan, seolah-olah selalu ditempatkan pada posisi memikirkan dan melakukan yang terbaik demi kepentingan dan kesejahteraan umum sebagai pemerintah yang baik dan negara yang budiman.

Dengan demikian, gerakan perlawanan masyarakat telah menunjukkan dua kontribusi sekaligus: mendorong perubahan dan lahirnya keputusan maupun kebijakan baru pemerintah serta mendorong perubahan perilaku pengusaha (bisnis) agar memiliki tanggung jawab sosial terhadap masyarakat di sekitarnya. Perubahan-perubahan ini mustahil terjadi karena niat baik pemerintah dan perusahaan. Dalam konteks inilah peran gerakan perlawanan masyarakat dalam memengaruhi keputusan dan kebijakan pemerintah menjadi relevan.

Meskipun perlawanan masyarakat belum meraih target maksimalnya menutup

perusahaan bubur kertas dan rayon tersebut secara keseluruhan dan permanen, harus diakui perlawanan masyarakat Porsea telah menorehkan catatan dan capaian-capaian berharga dan fenomenal di tengah-tengah munculnya banyak perlawanan-perlawanan masyarakat di seluruh Nusantara. Apa yang telah dicapai, betapapun kecilnya, kiranya bisa dijadikan inspirasi bagi gerakan-gerakan perlawanan masyarakat kecil, petani, dan kaum marginal lainnya di tempat lain. Perlu kiranya ditambahkan keputusan-keputusan ini lahir selama rentang waktu era kekuasaan Orde Baru yang otoriter dan rezim-rezim sesudahnya yang secara ekonomi politik telah tertawan oleh ideologi pembangunan neoliberal yang mengagung-agungkan investasi dan korporasi swasta.

Refleksi Teoretis

Gerakan perlawanan masyarakat Porsea dan Toba Samosir sekitarnya *versus* Indorayon menjadi salah satu kasus menarik, hak-hak masyarakat sipil bisa digapai serta pembuatan dan perubahan kebijakan publik bisa terjadi karena desakan gerakan sosial dan tidak harus menunggu inisiatif aktor-aktor negara (birokrasi dan parlemen) yang biasanya rumit dan distortif. Demikian pula mekanisme perubahan dan lahirnya kebijakan publik tidak mengikuti logika-logika rasional dan *rigid* yang secara umum di kenal dalam teori-teori klasik kebijakan publik.

Dengan demikian, kita bisa melihat gerakan sosial tidak selalu, bahkan mengacuhkan tahap-tahap maupun siklus kebijakan yang dikenal dalam *mainstream* teori-teori kebijakan publik yang terlalu menekankan pada prosedur linear, legal-formal, dan elitis, yang biasanya

melalui tahapan-tahapan berikut ini. *Pertama*, pengenalan masalah dan identifikasi isu; *kedua*, penyusunan agenda; *ketiga*, formulasi kebijakan; *keempat*, adopsi kebijakan; *kelima*, implementasi kebijakan; dan *keenam*, analisis dan evaluasi kebijakan (Theodoulou, 1995: 86-87; bdk. Dunn, 2000: 24-25). Tahapan-tahapan ini, oleh beberapa ahli, disebut sebagai siklus kebijakan (Lester dan Steward, 2000: 5) atau sebagai “siklus yang berlangsung secara dinamis” (Theodoulou, 1995: 87).

Dalam konteks inilah tampak pentingnya gerakan sosial dalam memengaruhi kebijakan publik. Gerakan sosial menjadi alternatif yang lebih efektif dalam mendesak terjadinya perubahan kebijakan publik ketika berbagai mekanisme dan jalur formal amat minim, bahkan tertutup. Di sisi lain, berbagai perdebatan “rasional” dan ilmiah di media massa, perdebatan para ahli, kontroversi di gedung parlemen, atau berbagai prosedur formal pengambilan kebijakan publik --yang berada di dalam domain negara-- menjadi variabel-variabel yang hanya berarti dan mungkin terjadi karena desakan gerakan sosial tersebut.

Daftar Pustaka

- Aditjondro, George J. 2006. “Kultur Batak, pedang bermata dua: belajar dari gerakan anti Indorayon”, pengantar buku Victor Silaen, *Gerakan Sosial Baru: Perlawanan Komunitas Lokal pada Kasus Indorayon di Toba Samosir*. Yogyakarta: IRE Press.
- Boudreau, Vincent. 2002. “State repression and democracy protest in three Southeast Asian countries”, in David S Meyer, Nancy Whittier, Belinda Robnett (eds.), *Social Movements: Identity, Culture, and the State*.

- New York: Oxford University Press. Pp. 28-46.
- Budiman, Arief dan Olle Törnquist. 2001. *Aktor Demokrasi: Catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia*. Jakarta: Institut Studi Arus Informasi (ISAI).
- Budiman, Arief. 1996. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Burstein, Paul, et. all. 1995. "The success of political movements: a bargaining perspective", in J Craig Jenkins and Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspective on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Callahan, William A. 1998. "Challenging the political order: social movements", in Richard Maidment et. all. (ed.), *Governance in The Asia-Pacific*. London and New York: Routledge and The Open University. Pp. 150-171.
- Canel, Eduardo. 1997. "New social movement theory and resource mobilition theory: the need for integration", in Michael Kaufman and Haroldo Dilla Alfonso, *Community Power and Grassroot Democracy: The Transformation of Social Life*. London & New Jersey: Zed Books. Pp. 189-221.
- Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. Massachusetts: Blackwell Publiser.
- Castles, Lance. 2001. *Kehidupan Politik Suatu Keresidenan di Sumatera: Tapanuli 1915-1940*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Della Porta, Donatella and Mario Diani. 1999. *Social Movements: An Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Denny J. A. 2006. *Democratization from Below: Protest Events and Regime Change in Indonesia 1997-1998*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Penyunting Muhadjir Darwin). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. and Harmon Zeigler. 1997. "The irony of democracy", in Eva Etzioni-Halevy (ed.), *Classes and Elites in Democracy and Democratization: A Collection Reading*. New York/London: Garland Publishing.
- Eyerman, Ron and Andrew Jamison. 1991. *Social Movements: a Cognitive Approach*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Giddens, Anthony. 1999. *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gills, Barry K. (ed.). 2000. *Globalization and Politics of Resistance*. New York: Palgrave.
- Halcli, Abigail. 2000. "Social movements", in Gary Browning, et. all., (eds.), *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Ibarra, Pedro (ed.). 2003. *Social Movements and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.

- Jenkins, J. Craig and Bert Klandermans (eds.). 1995. *The Politics of Social Protest: Comparative Perspective on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Jenkins, J. Craig. 1995. "Social movements, political representation, and the state: an agenda and comparative framework", in J. Craig Jenkins dan Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspective on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Klandermans, Bert. 1997. *The Social Psychology of Protest*. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell.
- . 2005. *Protes dalam Kajian Psikologi Sosial*. (Terjemahan Helly P. Soetjipto). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lester, James P. and Joseph Steward. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach* (2nd Edition). USA: Wadsworth.
- Marcos, Subcomandante. 2003. *Bayang Tak Berwajah: Dokumen Perlawanan Tentara Pembebasan Nasional Zapatista 1994-1996*. Yogyakarta: Insist Press.
- McAdam, Doug, John D McCarthy, and Mayer N Zald (eds.). 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly. 1997. "Toward an integrated perspective on social movements and revolution", in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 142-173.
- Meyer, David S. 2002. "Social movements and public policy: eggs, chicken, and theory", paper prepared for the workshop *Social Movements, Public Policy, and Democracy*, University of California, Irvine, January 11-13.
- . 2007. *The Politics of Protest: Social Movements in America*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradnja. 2003. "Tinjauan atas kebijakan sektor perikanan dan kebijakan terkait lainnya", dalam Ida Aju Pradnja Resosudarmo dan Carol J Pierce Colfer, *Ke Mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hlm. 156-175.
- Silaen, Victor. 2006. *Gerakan Sosial Baru: Perlawanan Komunitas Lokal pada Kasus Indorayon di Toba Samosir*. Yogyakarta: IRE Press.
- Singh, Rajendra. 2001. *Social Movements, Old and New: a Post-Modernist Critique*. New Delhi/Thousand Oaks/London: Sage Publications.
- Smith, Jackie, Charles Chatfield, and Ron Pagnucco (eds.). 1997. *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*. New York: Syracuse University Press.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Theodoulou, Stella Z. 1995. "How public policy is made", in Stella Z Theodoulou and Matthew A Chan (eds.), *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall. Pp. 86-96.
- Wilson, John. 1973. *Introduction to Social Movements*. New York: Basic Books.

TANGGUNG JAWAB SOSIAL PERUSAHAAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT SEKITAR PERUSAHAAN

Henny Ekawati¹

Abstract

Business practice lately had caused many damages to the society around the corporates. They were directly effected by this practice in a bad way. They still live poorly while the corporates were getting richer by absorbing as much as they could from the resources. The policy by the government is to make the corporates giving back what they had taken to the society around them. They should arrange programs namely Corporate Social Responsibilites to empower the society. But in the implementation, some problems ocured, such as the inconsistency of the program and the top-down program which did not involved society and related institutions. Later the program should be studied more to at the end empower the society and minimalized conflicts.

Keywords: corporate social responsibilities, empowerment, corporates

Pendahuluan

Secara teoretis pembangunan industri sebenarnya memiliki banyak manfaat positif, antara lain menyerap tenaga kerja, meningkatkan produktivitas ekonomi, serta menjadi aset pembangunan nasional dan daerah. Namun, pada kenyataannya selama beberapa dekade ini praktik bisnis berbagai perusahaan besar di Indonesia cenderung memarginalkan masyarakat sekitar. Masyarakat yang hidup di sekitar perusahaan yang pada mulanya miskin semakin termarginalkan karena kehadiran berbagai jenis perusahaan tersebut. Hal ini dapat terjadi karena perusahaan tidak melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan secara baik terhadap masyarakat.

Perusahaan pada masa lalu lebih banyak bergerak dalam konteks mengutamakan

keuntungan bagi perusahaan sendiri dan lebih banyak diwajibkan melakukan pemulihan terhadap lingkungan. Hal ini berkaitan dengan keadaan daerah-daerah terpencil. Oleh karena itu, tanggung jawab sosial yang diberikan oleh perusahaan terhadap komunitas yang ada di sekitarnya lebih banyak bersifat karitatif.

Selain itu, ada kecenderungan pola pemukiman bagi karyawan dan kerabatnya terlepas sama sekali dengan komunitas lokal yang ada. Hal ini kemudian menampakkan kantung-kantung permukiman di dalam permukiman komunitas lokal. Kecenderungan pemisahan pola pemukiman ditunjang pula oleh adanya pola hidup yang berbeda antarkomunitas sehingga memunculkan banyak kecemburuan sosial dari komunitas lokal terhadap komunitas perusahaan. Kecemburuan sosial ini dapat memuncak dan

¹ Staf peneliti pada Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

meletus dalam bentuk konflik manakala terdapat suatu kesalahan pengelolaan dari komunitas perusahaan terhadap lingkungannya yang mengakibatkan kerugian pada komunitas lokal (Rudito, dkk., 2004: 81).

Oleh karena itu, perusahaan kemudian dituntut memberikan kontribusinya dalam kehidupan komunitas lokal sebagai rekanan dalam kehidupan bermasyarakat. Artinya bahwa perusahaan harus mempunyai kewajiban sosial terhadap komunitas di sekitarnya dan memperlakukan komunitas lainnya sebagai sesuatu yang berdiri sejajar dan saling membutuhkan (Rudito, dkk., 2004: 82).

Di sinilah pentingnya program tanggung jawab sosial perusahaan (dalam istilah aslinya disebut sebagai *CSR/Corporate Social Responsibility*) bagi pemberdayaan masyarakat sekitar yang diharapkan dapat memberi manfaat bagi masyarakat tersebut untuk meningkatkan sumber daya manusia dan pembangunan yang berkelanjutan. Pemberdayaan masyarakat yang masih tertinggal tidak cukup dengan meningkatkan produktivitas, memberikan kesempatan berusaha yang sama, dan memberikan suntikan modal saja, tetapi juga dengan kerja sama yang erat antara yang kuat dan yang lemah secara berkesinambungan. Pengembangan kegiatan sosial ekonomi rakyat perlu diprioritaskan pada pengembangan kegiatan sosial ekonomi penduduk miskin di desa-desa tertinggal. Kegiatan yang dapat dilakukan adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia dan peningkatan permodalan yang didukung sepenuhnya dengan kegiatan pelatihan yang terintegrasi mulai dari kegiatan pembentukan modal, penguasaan teknik

produksi, pemasaran hasil, dan pengelolaan surplus usaha (Sumodiningrat, 2000).

Ditinjau dari sisi hukum UU Migas Tahun 2001, program *Community Development* (pengembangan masyarakat) dan reklamasi lingkungan direalisasikan sebagai bagian dari tanggung jawab sosial perusahaan (untuk selanjutnya disingkat CSR) (Sumarto, *Tempo*, Agustus 2007). Sayangnya, peraturan tersebut belum dapat ditegakkan karena keterbatasan dukungan kelembagaan. Namun demikian, selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini ternyata sekitar 30–40 persen perusahaan di Indonesia sudah menjalankan tanggung jawab sosialnya kepada masyarakat (*Tempo*, April 2007). Munculnya UU PT yang baru disahkan memunculkan sedikit kekhawatiran dari Kadin dan sejumlah asosiasi perusahaan. Semangat UU tersebut adalah sentralisasi pelaksanaan CSR, termasuk mengatur besaran dana yang harus dialokasikan perusahaan, yaitu sekitar tiga hingga empat persen dari keuntungan perusahaan dana tersebut diatur oleh pemerintah. Ketentuan tersebut dapat menjadi *blunder* karena pemerintah belum siap (Sumarto, *Republik*, 25 September 2007).

Tulisan ini akan melihat (1) bagaimana model CSR yang dikembangkan oleh perusahaan A dan perusahaan B serta (2) bagaimana implementasi dan dampak CSR dalam pemberdayaan masyarakat sekitar. Data dalam tulisan ini didasarkan pada penelitian CSR di Provinsi Riau dan Kalimantan Timur oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM bekerja sama dengan UNDP tahun 2004 jauh hari sebelum munculnya UU PT tersebut. Secara khusus data yang digunakan hanya merupakan data yang dikumpulkan di Provinsi Riau sesuai keterlibatan penulis.

Implementasi CSR di Provinsi Riau

Implementasi CSR dalam tulisan ini meliputi dua perusahaan, yaitu perusahaan A dan perusahaan B yang berada di Provinsi Riau. Perusahaan A ini berada di beberapa kabupaten, yaitu di Kota D, Kabupaten K, dan Kabupaten B di Provinsi Riau. Sementara itu, perusahaan B berada di dua kabupaten, yaitu Kabupaten P dan Kabupaten K. Ide pembentukan program CSR antara kedua perusahaan tersebut sedikit berbeda. Perusahaan A sudah beroperasi di wilayah ini puluhan tahun yang lalu. Namun sejak awal berdiri belum ada kegiatan CSR yang dilakukan. Setelah ada tuntutan dari masyarakat sekitar perusahaan mengenai hak-hak mereka, perusahaan kemudian tergugah melakukan CSR. Bagi perusahaan B kesadaran melakukan CSR lebih cepat meskipun tidak bersamaan dengan beroperasinya perusahaan tersebut. Perusahaan ini berdiri tahun 1992, sementara CSR baru mereka lakukan tahun 1995.

Kegiatan CSR dua perusahaan di Provinsi Riau ini memang agak terlambat.

Bentuk kegiatan CSR PTA adalah Program Ekonomi Pertanian. Program ini merupakan program pengembangan pertanian terpadu berbasis komoditas unggulan. Implementasi program berupa penanaman pohon pisang, penanaman cabai, pembuatan keramba ikan dan pelatihan. Sementara itu, kegiatan dilakukan PT B kebanyakan berupa pembangunan sarana fisik.

Keseriusan PT B dalam mengembangkan CSR terlihat dengan menempatkan CSR di bawah departemen tersendiri yang disebut Departemen Program Pemberdayaan Masyarakat Riau (PPMR). Salah satu program unggulan PPMR PT B adalah pengembangan pertanian terpadu berbasis komoditas unggulan. Program tersebut dilakukan di beberapa kecamatan di Kabupaten Pelalawan. Sebagai pelaksana teknis kegiatan ini, PT B menempatkan seorang pelaksana fasilitator/penyuluh pertanian di lapangan PPMR PT B,

Tabel 1
Pelaksanaan Program CSR PT B dan PT A

Kegiatan CSR	PT A	PT B
Manajemen Pelaksanaan	Hanya di bawah <i>Public Affair</i>	Di bawah departemen tersendiri
Jenis Program	Sepuluh tahun lebih setelah berdiri dilakukan CSR setelah ada tuntutan masyarakat	CSR dilaksanakan 3 tahun setelah berdiri
Fasilitator/Petugas Lapangan	Program Fisik Pendidikan, Ekonomi, Kesehatan	Program Ekonomi Pertanian
Lokasi Program	Tidak ada fasilitator	Ada fasilitator
	Lebih menyebar, baik lingkup desa maupun kabupaten	Lokasi langsung ke desa sekitar perusahaan di beberapa kecamatan

Sumber: Hasil wawancara, 2004.

yaitu seorang sarjana pertanian pada setiap desa binaan mereka.

Kegiatan ini dilakukan di Desa Tambak, Kecamatan Langgam, Kabupaten Pelalawan. Program ini dilaksanakan di lokasi tersebut karena secara geografis Desa Tambak berdekatan dengan Hutan Tanaman Rakyat yang dikelola oleh PT B. Sebelum melaksanakan CSR di desa ini, CSR sudah dilakukan di desa lain, kecamatan lain. Mengetahui adanya program CSR dari PT B, masyarakat Desa Tambak juga menginginkan program CSR untuk wilayah mereka apalagi masyarakat mengetahui program CSR PT B, antara lain, bergerak di bidang pertanian. Untuk itu, masyarakat segera membuat proposal yang kemudian diajukan ke PT B. Ternyata permintaan tersebut disambut baik oleh PT B dengan menempatkan petugas lapangan untuk mendampingi petani mengakomodasi segala keperluan petani dalam pelaksanaan Program Pertanian Terpadu.

Kegiatan Program Pertanian Terpadu yang sudah dilakukan, antara lain, adalah pemberian pelatihan, penanaman pisang, dan peternakan. Program penanaman pisang berjalan lancar hingga panen pertama, bahkan wilayah ini pernah terkenal dengan adanya panen raya pisang. Selain penanaman pisang, juga dilaksanakan program penanaman cabai, petai, dan pembuatan keramba. Penyuluhan di bidang pertanian juga diadakan oleh PT B lebih ditekankan pada pelatihan di bidang pertanian.

Pengembangan program CSR PT A belum seperti PT B dengan membentuk suatu departemen tersendiri, tetapi masih berada di bawah manajer *Public Affair*. Pelaksanaan program CSR yang baru dilakukan oleh PT A

ini sangat terlambat, hampir sepuluh tahun setelah PT A beroperasi di provinsi ini. Program CSR perusahaan ini dilakukan di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Riau di sekitar lokasi tempat perusahaan berada.

Pelaksanaan *community development* PT A mempunyai sasaran utama kegiatan yang meliputi *pertama*, pendidikan dan peningkatan SDM; *kedua*, kesehatan masyarakat; dan *ketiga*, peningkatan pendapatan serta proyek-proyek khusus. Dalam kegiatannya CSR PT A tidak menempatkan fasilitator pada setiap kegiatan mereka. Pada kenyataannya kebanyakan program yang dijalankan adalah di bidang pendidikan.

Para petani di beberapa lokasi merasa perencanaan kegiatan CSR perusahaan B masih bersifat dari atas ke bawah karena meskipun masyarakat diminta membuat proposal, pilihan kegiatan masih bersifat dari atas ke bawah. Hampir semua penduduk memang memperoleh program ini. Isu yang muncul adalah program kewajiban menanam pohon pisang hanya sebagai syarat untuk memperoleh bantuan sapi secara berkelompok. Bagi petani tertentu menanam bantuan bibit pisang merupakan kesadaran sendiri, tetapi tidak bagi petani yang lain. Beberapa petani yang lain bersedia menanam pisang hanya sebagai syarat agar mereka mendapatkan bantuan ternak sapi.

Kegiatan penanaman pisang dan panen pertama berjalan lancar, tetapi pada panen kedua masyarakat tidak dapat memasarkan hasil pertanian mereka. Banyak warga melakukan protes karena banyak buah pisang yang akhirnya dibiarkan membusuk karena petani tidak dapat memasarkan hasilnya. Petani tidak dapat menanggung mahalannya

biaya transportasi yang harus mereka keluarkan untuk menjual pisang mereka ke kota. Selain itu, para petani mengaku tidak mempunyai jaringan pemasaran hasil pertanian yang memadai. Pada saat itu terjadi sedikit konflik dengan masyarakat, tetapi tidak sampai terjadi konflik fisik.

Selain program penanaman pisang, juga terdapat program penanaman cabai, petai, dan pembuatan keramba. Pada program ini perencanaannya lebih demokratis (dari bawah ke atas) dibandingkan dengan program penanaman pisang. Perencanaan program ini dimulai dari beberapa petani yang membuat kelompok kemudian berdiskusi bersama untuk membuat program yang diwujudkan dalam bentuk proposal yang diajukan kepada PT B melalui kepala desa. Pelaksanaan program ini relatif berjalan karena masyarakat dapat memasarkan sendiri hasil pertanian mereka

atau beberapa petani tertentu dikonsumsi sendiri.

Demikian pula pada program penanaman ikan. Selain program penanaman, juga ada program pelatihan bagi para petani. Program pelatihan dilakukan pada beberapa petani di tingkat desa. Usulan materi program pelatihan bagi para petani dilakukan secara dari atas ke bawah, bukan atas inisiatif dari para petani. Pada pemberian penyuluhan hanya dirumuskan oleh fasilitator PT B di tingkat kecamatan.

Keberhasilan komunikasi ini akan memunculkan persepsi yang positif dari masyarakat penerima. Persepsi yang baik dari masyarakat terhadap keberadaan program akan melahirkan partisipasi aktif masyarakat yang bersangkutan. Masyarakat akan membantu keberhasilan program sesuai

Tabel 2
Persepsi dan Partisipasi Masyarakat terhadap Program CSR

Jenis Program	Persepsi	Partisipasi	Keberlanjutan	Konflik
A. PT B				
- Pertanian pisang	Dari atas ke bawah ada fasilitator	Baik	Kurang	Ada
- Pertanian cabai	Dari bawah ke atas ada fasilitator	Baik	Baik	Tidak
- Keramba ikan	Dari bawah ke atas ada fasilitator	Baik	Baik	Tidak
- Pelatihan	Dari atas ke bawah ada fasilitator	Baik	Baik	Tidak
B. PT A				
- Fisik	Dari bawah ke atas tidak ada fasilitator	Baik	Kurang	Tidak
- Ekonomi (industri kecil)	Dari atas ke bawah tidak ada fasilitator	Kurang	Kurang	Tidak
- Kesehatan dan lingkungan	Dari atas ke bawah tidak ada fasilitator	Kurang	Kurang	Ada

Sumber: Wawancara Mendalam, 2004.

dengan kemampuan mereka. Partisipasi aktif akan segera terwujud jika program dilakukan dengan cara dari bawah ke atas menyerap aspirasi dari masyarakat penerima bukan berasal dari perusahaan. Partisipasi masyarakat selama ini terhadap program CSR PT B cukup bagus meskipun masih ada program yang bersifat dari atas ke bawah. Dalam program penanaman pisang partisipasi masyarakat sangat bagus, hampir semua warga menanam pohon pisang. Meskipun pada akhirnya ada kelemahan program, yaitu tidak adanya pemasaran yang bagus atau bantuan perusahaan pada petani dalam pemasaran hasil panen tersebut.

Sementara itu, program nonfisik CSR PT A pada umumnya bersifat dari atas ke bawah, perencanaan secara murni tidak berasal dari usulan masyarakat. Kasus yang belum lama ini terjadi adalah bantuan pembinaan wirausaha di Desa Tanjung Sawit. Desa Tanjung Sawit merupakan desa yang wilayahnya dilalui oleh pipa PT A. Keberadaan pipa PT A dirasakan cukup mengganggu aktivitas ekonomi masyarakat yang tinggal di sekitar pipa. Dampak ekonomi yang dirasakan pemilik tanah tersebut adalah mereka tidak dapat memanfaatkan tanah mereka untuk membuka usaha karena terhalang pipa. Sebagai kompensasi kepada masyarakat, PT A memberikan bantuan wirausaha pembuatan industri tahu beserta alat-alatnya. Ketika program pelatihan dilakukan oleh PT A, masyarakat hadir dan mengikuti pelatihan. Namun, setelah pelatihan selesai, tidak ada satu pun masyarakat yang dapat mengoperasikan sendiri pengolahan tahu tersebut. Kemacetan kegiatan ini karena masyarakat merasa tidak mampu dan malas membuat industri tahu seperti yang diajarkan

CSR PT A. Akhirnya alat tersebut tidak dioperasikan dan hanya disimpan di kantor desa. Atas pertimbangan dari perangkat desa, didatangkan orang Jawa yang diharapkan mampu memacu masyarakat untuk ikut bergabung kembali. Namun usaha ini mengalami kegagalan sehingga saat ini alat pembuat tahu justru dimanfaatkan oleh orang tersebut bukan masyarakat setempat.

“Kalau dari masyarakat sini kan, kita tawarkan waktu itu, ya pada umumnya mereka waktu itu kurang setuju. Makanya mereka dimasukkan ke perkebunan sawit saja daripada menganggur. Jadi kita taruh orang-orang yang sanggup mengelola pabrik tahu dengan modal sendiri, bahan baku, dan memasarkan sendiri, pokoknya desa itu mendapat bantuan Rp200.000,00 per bulan dari hasil penjualan, uang tersebut diserahkan ke ketua satu LKMD kemudian dibuat untuk pembangunan apalah, yang penting dia lapor ke desa. Sampai sekarang masih ada perundingan karena masyarakat kita sendiri pada dasarnya nggak mau (tidak suka kerja di pabrik tahu) lebih suka mengolah kebun sendiri” (warga Desa Tanjung Sawit).

Sebagian besar masyarakat lebih senang mendapatkan program fisik dibandingkan dengan program pelatihan. Perencanaan program yang dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat kebanyakan berupa proposal bantuan fisik. Pengajuan proposal ini dilakukan oleh masyarakat dengan persetujuan kepala desa dan camat. Selanjutnya camat membantu memfasilitasi pengajuan proposal tersebut ke PT A. Proses antara proposal diajukan hingga terealisasinya program cukup lama, bisa dalam waktu yang berbulan-bulan. Tidak jarang pula, bahkan masyarakat akan menagih kembali

jawaban dari proposal yang mereka ajukan ke PT A.

Ketika proposal program sudah disetujui oleh PT A, instansi kecamatan sudah tidak terkait lagi. Pada umumnya dana bantuan fisik langsung diberikan kepada masyarakat yang mengajukan.

Pada dasarnya dari masyarakat karena masyarakat pada umumnya kan, berswadaya. Pada saat akan membangun otomatis ada musyawarah karena dari hasil musyawarah dan swadaya itu kurang memadai, maka kita berkonsultasi dengan melakukan pendekatan ke PT A, setelah di diskusikan dengan tokoh agama, tokoh masyarakat, kepala desa lalu diserahkan ke camat, maka bantuan dikirim kemari (Warga Desa Tanjung Sawit).

Dampak CSR Bagi Masyarakat

Keberhasilan suatu program, antara lain, dapat diketahui dari tingkat partisipasi masyarakat penerima, demikian juga dengan program CSR. Keberhasilan pembangunan atau program CSR tergantung pada keberhasilan membina masyarakat agar mampu memecahkan masalah yang dihadapinya, dalam hal ini partisipasi masyarakat sangat penting. Partisipasi berarti pelibatan diri secara penuh pada suatu tekad yang telah disepakati di dalam suatu kelompok, atau antarkelompok sampai dengan skala nasional dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tata pembangunan di Indonesia. Mengacu pada pengertian partisipasi seperti di atas, partisipasi merupakan suatu proses menuntut keterlibatan penuh dari pelakunya dalam mengambil keputusan, menjalankan keputusan, dan

bertanggung jawab pada konsekuensi dari keputusan yang disepakatinya. Keterlibatan para pelaku ini tidak terbatas pada gagasan, tetapi juga tindakan yang terwujud yang mencakup seluruh kemungkinan kontribusi yang dapat diberikannya.

Dari partisipasi masyarakat tersebut dapat diketahui dampak yang diterima masyarakat itu sendiri. Dari kajian CSR dua perusahaan ini dapat dirinci adanya tiga hal dampak yang dirasakan oleh masyarakat penerima program. *Pertama*, berdampak pada pemberdayaan yang selanjutnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat; *kedua*, dampak tumpang-tindih dengan program lain. Dampak CSR yang berhubungan langsung dengan pemberdayaan masyarakat yang selanjutnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat terlihat pada program PT B yang berupa pelatihan Program Pertanian Terpadu.

Sementara itu, dampak CSR yang muncul justru konflik terlihat pada program penanaman pisang. Program ini masih bersifat dari atas ke bawah karena ide penanaman pohon pisang tidak murni berasal dari masyarakat setempat, tetapi dari perusahaan. Ada masyarakat yang dengan kesadaran penuh menanam pohon pisang, tetapi ada masyarakat tertentu yang mau menanam pisang karena menginginkan mendapat keuntungan tertentu. Dampak dari program ini justru berupa konflik karena ketika masyarakat sudah bersedia menanam pohon pisang dan sudah berbuah, perusahaan tidak membantu pemasaran hasilnya. Waktu penanaman yang bersamaan antarrumah tangga mengakibatkan waktu panen juga bersamaan, sementara masyarakat tidak mampu memasarkan karena tidak mempunyai jaringan pemasaran dan mahal biaya

transportasi dari rumah penduduk menuju pasar. Akibatnya, muncul konflik karena banyak pisang ditimbun hingga membusuk dan akhirnya tidak dapat lagi dijual.

Dampak berikutnya adalah tidak adanya keberlanjutan program. Keadaan ini dapat terjadi pada program yang sifatnya karitatif. Program yang sifatnya karitatif kebanyakan berasal dari program PT A, yang kebanyakan berupa pembangunan fisik gedung sekolah, gapura, tugu, dan sebagainya. Program pemberdayaan dari PT A yang berupa industri rumah tangga pembuatan tahu juga tidak ada keberlanjutannya karena kurangnya pemberdayaan kepada masyarakat. Bahkan peralatan pembuatan tahu justru dijual kemudian diteruskan orang lain yang bukan penerima program dan ternyata usaha itu dapat berkembang dan sukses.

Dampak yang lain adalah adanya kegiatan yang tumpang-tindih antara program pertanian PT B dengan program dari Dinas Pertanian kabupaten tersebut. Tidak adanya komunikasi antara perusahaan dan pemerintah mengenai bentuk-bentuk program CSR di wilayah tertentu menyebabkan program yang sudah dilaksanakan perusahaan dilaksanakan juga oleh Dinas Pertanian setempat.

Penilaian Stakeholder terhadap Program CSR PT A dan B

Pendapat aktifis LSM mengenai CSR dari dua perusahaan ini adalah keduanya masih jauh dari pemberdayaan masyarakat. Pola program kebanyakan masih bersifat dari atas ke bawah sehingga kurang partisipatif. Pelaksanaan program akhirnya masih mementingkan kepentingan perusahaan daripada ke arah pemberdayaan masyarakat.

Menurut aktifis LSM, CSR dari dua perusahaan ini masih jauh dari ide untuk pemberdayaan masyarakat. Namun sebenarnya sebelum program dimulai ada beberapa perusahaan mengatakan sudah menggunakan metode PRA (*Participatory Rural Appraisal*).

Berikut ungkapan salah seorang aktifis:

"[Pemberian program apa yang akan diberikan kepada masyarakat] Didominasi oleh PT B, ini polanya saja, tapi prosesnya mungkin sudah tepat, cuma cara yang dilakukannya yang salah, yaitu mulai mengarah-arahkan ke sesuatu yang akan mereka berikan ke masyarakat. Ini menurut penglihatan saya dan kita banyak diskusi untuk hal-hal begitu, dan mereka lebih serius daripada PT A. PT A tidak ada bagian sendiri untuk CSR sampai sekarang" (LSM Riau).

Pelaksanaan program CSR PT A masih didominasi program yang bersifat karitatif, sementara kebanyakan program dilaksanakan setelah ada tuntutan dari masyarakat. Sebagian besar tuntutan berasal dari masyarakat yang terkena dampak dari beroperasinya perusahaan. Tidak mengherankan jika beberapa program dilakukan setelah ada tuntutan dari masyarakat, seperti diungkapkan informan R berikut ini.

*"Modelnya PT A selama ini kalau tiba-tiba masyarakat marah ada demonstrasi segala macam, misalnya minta sekolah, maka PT A akan mendirikan sekolah. Jadi programnya hanya bersifat memandatkan sesaat tidak membuat CD (*community development*) kalau kita memikirkan bagaimana CD bisa ada keberlanjutan ke depan. Kalau mereka cenderung nanti*

kalau masyarakat minta jalan ya diberi jalan, minta mesin ya dikasih mesin begitu, tetapi tidak membangun prosesnya dengan tepat" (LSM Riau 2003).

Menurut LSM ini, pelaksanaan CSR PT B jauh lebih bagus dibandingkan dengan PT A seperti terungkap dalam hasil wawancara berikut ini.

"Dalam keseriusan PT A jauh tertinggal dari B. Keseriusan bisa dinilai dari dibentuk atau tidaknya departemen untuk menangani CD nya. Masa untuk menangani CD yang sedemikian besar dananya dilakukan sambil main-main, hanya nempel di devisi lain, itu memperlihatkan ketidakseriusan mereka, tapi ini masih mendinglah dibandingkan dengan PT IA" (LSM Riau, 2003).

Staf di beberapa kantor pemerintah daerah setempat menegaskan perusahaan tidak pernah berkoordinasi dengan pemerintah daerah saat melaksanakan CSR. Koordinasi biasanya hanya pada level pemerintah desa dan kecamatan ketika proposal kegiatan CSR tersebut akan diajukan. Dalam koordinasi tersebut, pemerintah desa dan kecamatan hanya sekedar mengetahui saja jika ada usulan dari masyarakat untuk program tertentu. Selanjutnya setelah program diterima atau ditolak, pemerintah desa dan kecamatan tidak mengetahuinya lagi karena tidak ada laporan. Hal ini menyulitkan untuk mengetahui keberhasilan dan kegagalan program tersebut dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terkadang ketika ada kegagalan program, ada masyarakat yang mengadu ke pemerintah desa atau kecamatan, tetapi karena tidak adanya koordinasi sejak awal, sulit untuk memecahkan persoalan yang ada.

Selain itu, terdapat kasus yang terjadi di sebuah kabupaten di provinsi ini, yaitu adanya program yang tumpang-tindih antara program dari perusahaan dengan program dari Dinas Pertanian setempat. CSR perusahaan B banyak bergerak di bidang pertanian, yaitu dengan program pertanian terpadu. Untuk mendukung program mereka, perusahaan menempatkan seorang fasilitator atau penyuluh pertanian. Demikian juga Dinas Pertanian yang menempatkan petugas penyuluh lapangan. Selain sama-sama menempatkan tenaga penyuluh lapangan, ternyata lokasi dan jenis program yang dijalankan sama persis antara program dari Dinas Pertanian dan CSR perusahaan. Hal ini tidak terjadi jika perusahaan melakukan koordinasi dengan dinas setempat sehingga pemerataan program dapat dirasakan semua warga masyarakat.

Program pertanian dari Dinas Pertanian setempat lebih ditekankan pada aspek pemerataan bagi desa-desa di wilayah kerja mereka dan pertimbangan layak tidaknya suatu desa menerima program tersebut. Dengan demikian, diharapkan program tidak terakumulasi hanya pada wilayah tertentu. Hal itu untuk menghindari terjadinya berkembangnya banyak program di satu wilayah, sementara di wilayah yang lain tidak ada program sama sekali padahal wilayah tersebut sangat membutuhkan kehadiran program tertentu. Hal ini yang menjadi dasar bagi Dinas Pertanian untuk menentukan lokasi program akan diadakan. Jika terdapat koordinasi yang baik antara PT B dengan Dinas Pertanian, maka tumpang-tindih lokasi program tersebut dapat dihindari dan program tidak terakumulasi di lokasi yang sama.

Meskipun koordinasi dalam pembuatan program tidak ada antara Dinas Pertanian setempat dengan PT B, perusahaan tersebut tetap membutuhkan bantuan dari dinas terkait, terutama dalam kegiatan pelatihan pertanian. Oleh karena PT B banyak menekankan pada pengembangan pertanian terpadu, PPMR PT B membutuhkan bantuan dari Dinas Pertanian untuk menjadi instruktur pada pelatihan petani di Balai Diklat Pertanian yang didirikan PT B. Diklat untuk para petani dilakukan sebulan dua kali dengan peserta para petani desa binaan PT B secara bergiliran. Dinas Pertanian benar-benar tidak terkait dengan pelaksanaan program CSR di lapangan.

Semua bersumber dari tidak adanya koordinasi sehingga wajar jika pemerintah daerah tidak mengetahui di wilayah kerja mereka terdapat program CSR dari perusahaan. Bahkan pemerintah daerah baru mengetahui setelah ada pengaduan dari masyarakat atau adanya kegagalan program. Dengan demikian, pemerintah daerah akan kesulitan mencari jalan keluarnya. Misalnya adalah pada kasus kesulitan pemasaran pada panen pisang. Program CSR berupa bantuan bibit pisang bagi semua keluarga di sebuah kecamatan berhasil membuat semua keluarga di lokasi tersebut menanam pisang. Namun ketika semua pohon pisang berbuah, tidak ada bantuan dari PT B untuk memasarkan komoditas tersebut sehingga banyak pisang yang dibiarkan membusuk. Selain itu, pemilihan bibit tanaman tidak melalui konsultasi dengan Dinas Pertanian, tetapi hanya mengundang dinas untuk diekspos ketika panen perdana. Utamanya pada panen pisang yang ketiga, buah pisang yang dihasilkan tidak sehat karena kesalahan dalam pemilihan bibit yang didatangkan dari luar daerah. Jika ada

koordinasi dengan Dinas Pertanian, hal tersebut dapat dihindari karena Dinas Pertanian cukup mengetahui kalau bibit pisang dari luar daerah tersebut kurang bagus kualitasnya sehingga membuat hasil panen tidak maksimal.

“Pemilihan bibit tanaman tidak ada konsultasi cuma jika panen perdana dinas baru diundang dan diekspos. Gaungnya dua kali panen pisang, dua kali panen karet [tanaman pisang ditanam di sela-sela tanaman karet]. Untuk panen yang ketiga, pisangnya kurus-kurus karena tanaman sela akan kalah dalam mendapatkan unsur hara” (informan Dinas Pertanian Kab. Pelalawan).

Masyarakat pernah mengadu mengenai kesulitan pemasaran pisang di wilayah binaan PT B kepada DPRD setempat. Tanggapan dari DPRD adalah dengan melakukan peninjauan lapangan bersamaan ketika anggota komisi turun ke masyarakat di wilayah tersebut dengan agenda peninjauan program pembangunan. Namun dewan belum dapat mencari jalan keluarnya karena masyarakat sendiri sudah pasrah dengan kondisi mereka.

“Beberapa perusahaan dalam CSR-nya berjud pemberdayaan masyarakat, tetapi beberapa perusahaan yang lain masih mendahulukan aspek politis program demi keamanan perusahaan selanjutnya baru pemberdayaan” (informan DPRD).

Ada perbedaan penilaian *stakeholder* di dua kabupaten yang berbeda dan program yang berbeda terhadap CSR PT A. Dalam bidang pendidikan CSR PT A oleh Dinas Pendidikan dinilai cukup berhasil di wilayah kerja mereka. Diakui oleh dinas, kebanyakan program PT A berupa pembangunan fisik

gedung sekolah. Program ini diutamakan bagi sekolah yang terkena jalur pipa minyak, baik yang ada di tengah kota maupun yang berada di perdesaan yang terpencil. Sebagai contoh, SD 034 KR yang berlokasi di sepanjang perkebunan sawit dan dilintasi pipa-pipa minyak jauh di perdesaan yang terpencil berhasil mendapatkan program CSR PT A dalam bentuk pembangunan gedung sekolah. Padahal sebelumnya sekolah dengan 350 murid ini hanya menumpang di SD lain dengan cara masuk siang. Sebelum program dimulai sekolah membuat proposal yang diserahkan ke Cabang Dinas Pendidikan setempat. Selanjutnya dari cabang dinas diserahkan ke Dinas Pendidikan kabupaten yang kemudian oleh Dinas Pendidikan akan diserahkan pada PT A. Selama ini koordinasi antara Dinas Pendidikan dengan PT A cukup bagus.

“Sebelumnya itu kami adakan semacam, ya ada informasi dari sana, ya kalau perlu dibuat proposal itulah. Proposal. Memang umumnya di sini kan membantu setiap sekolah-sekolah itu, apa itu ya, apalagi kita kan, lokasi desa ini ada termasuk wilayah PT A ini. Sekitar satu tahun tu, bantuan turun” (informan SDN KR).

Kebanyakan program PT A bersifat pembangunan fisik dan hanya sedikit yang mengarah pada program pemberdayaan. Diakui Kepala Bapedalda Kabupaten B bahwa publikasi program CSR PT A cukup besar, tetapi belum tentu sebesar keberhasilan programnya. Perusahaan banyak melaksanakan program fisik yang selalu dapat dilihat secara langsung. Sudah ada pelaksanaan CSR yang muncul setelah ada konflik dalam masyarakat sekitar perusahaan karena adanya pencemaran. Timbul kesan dari

masyarakat bahwa CSR dilakukan hanya sekedar untuk meredam emosi masyarakat.

Penilaian staf Bapeda kabupaten ini mengenai CSR PT A hampir sama dengan pendapat informan yang lain, yaitu tidak adanya koordinasi dengan pemerintah daerah sehingga mengakibatkan ada program yang tumpang-tindih. Misalnya dalam rencana renovasi gedung sekolah yang sudah dianggarkan dalam APBD ternyata program CSR PT A juga melakukan program renovasi gedung sekolah di sekolah yang sama. Jalan keluar yang ditempuh adalah akhirnya PT A tetap melakukan renovasi gedung sekolah tersebut, sementara pemerintah daerah membatalkan renovasi gedung sekolah tersebut dalam revisi APBD.

Sementara itu, di Kota D terjadi kasus yang sama, yaitu tidak ada koordinasi sehingga Bapeda harus aktif mencari informasi ke PT A mengenai CSR. Sebelumnya memang pernah ada koordinasi pada waktu program direncanakan, tetapi ketika program sudah berjalan dan program-program yang lain menyusul pada realitanya tidak ada koordinasi. Dengan demikian, kalangan pemerintah daerah kesulitan menilai apakah CSR PT A sudah berhasil memberdayakan masyarakat atau belum melalui program mereka.

“Tetapi saya mengingatkan perusahaan besar ini kadang-kadang kiprahnya ke pusat saja, tidak ada koordinasinya ke daerah, terutama masalah pencemaran itu, sehingga koordinasi kita dengan perusahaan ini kadang-kadang tak nyambung. Kadang kita surati mereka ya, tapi mereka tidak jawab e ... karena mereka mengatakan mereka perusahaan besar jadi mereka lingkupnya di pusat di Jakarta.

Sehingga daerah ini hanya menerima ini aja, menerima e ... apa adanya aja ya, kita selalu kadang kadang merangkul mereka supaya sama sama kita menerima suatu pencemaran. Tapi kadang-kadang jawaban mereka itu tunggu tetunggu aja ya atau e ... ya bisa kita coba Pak, mengatakan keluhan mereka” (informan Bapedalda Dumai).

Pada saat pengumpulan data ini dilakukan, yaitu pada akhir tahun 2003 dan awal tahun 2004, PT B lebih serius melaksanakan pemberdayaan masyarakat melalui program CSR mereka dibandingkan dengan PT A. Hal itu diakui oleh banyak informan dan ternyata penilaian ini berlanjut hingga data terakhir tahun 2006. Dalam sebuah berita yang dimuat di *Riau Online* Rabu, 26 April 2006, ditulis di awal tahun 2006 PT B yang beroperasi di Riau kembali mengukir prestasi di bidang sosial, khususnya pemberdayaan masyarakat. Perusahaan ini kembali menjadi nominator dalam Anugerah CSR *Award* Indonesia yang diprakarsai oleh Departemen Sosial dan Kementrian Koordinator Kesra pada Kamis, 24 April 2006 di Jakarta. Rudi Fajar wakil dari PT B mengatakan sebagai berikut.

“Berbagai penghargaan tentang CSR yang diterima PT B sebenarnya bukanlah tujuan melainkan buah dari apa yang sudah dilakukan secara sungguh-sungguh selama ini. Sebelumnya B pernah meraih prestasi berupa *runner up* CSR *Award* tingkat Asia bidang *Environmental Excellent* dan pemenang pertama CSR *Award* Indonesia bidang sosial. Bagi B pelaksanaan dan implementasi CSR yang dilakukan selama ini merupakan sebuah keniscayaan yang harus dilakukan. Hal ini sejalan dengan visi B menjadi perusahaan berskala dunia dan

tuntutan *sustainability business* yang harus memperhatikan 3 P (*People, Planet* dan *Profit*)” (*Riau Online*, Rabu, 26 April 2006).

Penutup

Perbedaan antara model pelaksanaan CSR PT B dengan CSR yang dilaksanakan oleh PT A dapat diketahui dari keseriusan masing-masing perusahaan. Keseriusan PT B terlihat pada penempatan kegiatan CSR pada departemen tersendiri, yaitu Departemen Pemberdayaan Masyarakat Riau, sehingga PT B lebih responsif dalam mengakomodasi permasalahan CSR bagi masyarakat sekitar dan pemberdayaan masyarakat dapat lebih dipantau. Berbeda dengan PT A yang termasuk perusahaan tua dengan lokasi perusahaan tersebar di 7 kabupaten/kota se-Provinsi Riau yang menempatkan koordinasi program CSR hanya di bawah manajer *public Affairs*.

Perbedaan ini akan berpengaruh pada program yang dilakukan. PT B lebih memfokuskan pada pengembangan agribisnis berbasis komoditi unggulan, pendidikan dan latihan sumber daya manusia, industri kecil, dan perintisan program kehutanan dengan petugas penyuluh lapangan yang ditempatkan di wilayah binaan mereka. Penempatan petugas penyuluh lapangan ini akan mendekatkan hubungan antara masyarakat wilayah binaan dengan perusahaan sehingga jika terjadi permasalahan di lapangan dapat segera direspons.

Ditinjau dari jenis program terlihat perbedaan yang signifikan. Program PT B kebanyakan lebih bersifat pemberdayaan sumber daya manusia dibandingkan dengan jenis program yang bersifat karitatif. Sementara itu, PT A lebih mengutamakan program yang bersifat karitatif dan fisik. Meskipun

kebanyakan program PT A bersifat karitatif dan fisik, masih ada usaha untuk melakukan program yang bersifat pemberdayaan, khususnya industri kecil. Namun dari beberapa kecamatan di beberapa kabupaten yang diobservasi program pemberdayaan tersebut kurang berkelanjutan.

Terdapat persamaan pemberian program dari kedua perusahaan ini, yaitu sama-sama belum mengedepankan aspek partisipatif, melainkan program lebih diberikan secara dari atas ke bawah, terutama pada program pemberdayaan. Program-program yang dilakukan berdasarkan usulan dari masyarakat hanya program yang bersifat fisik dari PT A. Khusus PT B ketika akan memulai program sudah melakukan kegiatan PRA (*Participation Research Action*), hal ini dinilai sudah lumayan bagus, tetapi aplikasi program kepentingan perusahaan tetap dinomorsatukan dibandingkan dengan pemberdayaan masyarakat. Mengenai keberadaan program CSR, menurut pandangan *stakeholder*, kebanyakan CSR PT B dibentuk sebelum ada problem dengan masyarakat. Sementara itu, CSR PT A sebagian besar dibentuk sebelum ada problem dengan masyarakat sekitar, tetapi memang ada sebagian kecil program dibentuk dan dilakukan setelah terdapat problem dengan masyarakat sekitar.

Peran program CSR dalam pemberdayaan masyarakat sekitar dan keberlanjutan program lebih terasa untuk program-program yang dikembangkan oleh PT B. Pemberdayaan pada masyarakat lebih terasa pada model program-program yang bersifat dari bawah ke atas. Program yang bersifat dari bawah ke atas yang bersumber dari masyarakat dikembangkan melalui saluran FGD dan PRA akan

menghasilkan partisipasi masyarakat. Jika partisipasi masyarakat sudah bagus, maka keberlanjutan akan terlihat.

Perusahaan yang menjalankan program CSR dapat dikategorikan bahwa *pertama*, perusahaan yang menjadikan masyarakat hanya sebagai objek. Perusahaan yang seperti ini dalam realisasi programnya banyak yang bersifat kosmetik sehingga implikasi program hanya berupa program-program yang berbentuk karitatif. *Kedua*, perusahaan yang dalam realisasi programnya menjadikan masyarakat sebagai subjek. Realisasi program berupa pemberdayaan masyarakat, meminimalisasi konflik dengan implikasi program pemberdayaan dan pembangunan berkelanjutan. Sementara itu, besar kecilnya dana yang dialokasikan perusahaan untuk program CSR tidak berkorelasi dengan implikasi program CSR, apakah CSR sudah merealisasikan pemberdayaan masyarakat dan berkelanjutan atau hanya sekedar karitatif. Salah satu hal yang menentukan program CSR dapat merealisasikan pemberdayaan adalah perusahaan yang menempatkan CSR pada divisi tersendiri dan bukan di bawah divisi lain.

Dari pandangan *stakeholder* dapat disimpulkan hampir sebagian besar *stakeholder* menilai CSR kedua perusahaan tersebut tidak membangun koordinasi yang terus-menerus dengan pemerintah daerah. Jika terdapat koordinasi, itu hanya bersifat parsial dan hanya pemberitahuan usulan program pada tingkat pemerintah desa dan kecamatan. Hal ini mengakibatkan beberapa program CSR tumpang-tindih dengan program pemerintah daerah, baik dari lokasi program dilaksanakan maupun jenis program yang dipilih.

Daftar Pustaka

- Harahap, Oky Syeiful R. 2006. *Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*, www.republika.co.id.
- Inspirit Innovation Circles dan Acces. 2004. hand out *Training Fasilitasi Pemberdayaan*, Masyarakat, 21-26 Juni.
- "Komitmen PT Riau Andalan Pulp & Paper dengan konsep sustainability business yang memadukan prinsip 3P. 2006. Riau Online, 26 April, www.riau.go.id.
- Mubyarto. 1984. "Partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan" dalam *Strategi Pembangunan Pedesaan*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gadjah Mada.
- Nurhadi, Toeti Heraty. 1985. "Persepsi kebudayaan: utopia dan realita", dalam Alfian (ed.), *Persepsi Masyarakat tentang Kebudayaan*. Jakarta: Gramedia, hlm. 208.
- Sukamdi, Faturochman, Mulyadi, Wini Tamtari, Bambang Wicaksono, Henny Ekawati, Suparjan, Amelia Maika, Danang Arif Darmawan, dan Nurhadi. 2003. *Study on Corporate Social Responsibilities: to Support Design fo the main Phase Capacity 2015 Program*. PSKK UGM dan UNDP. Laporan Penelitian.
- Rogers, M. Everett dan F. Floyd Shoeder. 1981. *Memasyarakatkan Ide-ide Baru*. Disarikan oleh Hanafi (ed.). Surabaya: Usaha Nasional.
- Rudito, Bambang, Arif Budimanto, Adi Prasetijo. 2004. *Corporate Social Responsibility: Jawaban Bagi Model Pembangunan Indonesia Masa Kini*. Jakarta: ICSD (Indonesia Center for Sustainable Development).
- Sumarto, Mulyadi. 2007. "CSR layaknya buah simalakarna", *Kompas*, 15 Agustus.
- . 2007. "Perlu standarisasi pelaksanaan CSR", *Republika*, 25 September.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan JPS*. Jakarta: Gramedia.

PEMBERDAYAAN PEREMPUAN MISKIN PADA USAHA KECIL DI PERDESAAN MELALUI LAYANAN LEMBAGA KEUANGAN MIKRO

Amelia Maika¹ dan Eddy Kiswanto²

Abstract

This paper will be discussing the service of microfinance agency which had influenced the welfare of poor women who became its clients. The research for this paper took place in Kecamatan Bayat, Klaten, which has been the location of a growing microfinance agency, Mitra Usaha Mandiri (MUM). With the help from this microfinance agency, the poor women were expected to be able to improve their family welfare and gain more income. The easy procedure to apply and its fast process were the keys success of this microfinance agency. The form of this microfinance agency was Grameen Bank model. This model has shown a significant result in many countries. Grameen Bank model put women as their clients because giving credit to women has minor risk compared to men.

Keywords: grameen bank, poor women, microfinance agency

Pendahuluan

Persepsi tentang kemiskinan sangat beragam sehingga melahirkan banyak definisi tentang kemiskinan. Darwin (2005) mendefinisikan kemiskinan sebagai sebuah kondisi yang serba kekurangan dari berbagai sisi, di antaranya kekurangan secara fisik dan kemampuan untuk hidup layak dengan standar tertentu, termasuk tidak adanya akses dalam proses memperoleh pelayanan dan kebijakan publik. Sementara itu, pemerintah pusat melalui Bappenas melihat kemiskinan sebagai masalah yang bersifat multidimensional seperti yang disebutkan oleh Chambers (1984). Mengukur kemiskinan tidak hanya dari sisi pendapatan saja, tetapi juga mencakup kerentanan dan kerawanan orang atau

sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan, untuk menjadi miskin dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan yang berdampak pada kehidupan mereka (Bappenas, 2005).

Tidak dapat dipungkiri bahwa kemiskinan adalah sebuah persoalan yang sangat kompleks, namun bukan berarti tidak bisa ditangani. Banyak strategi yang telah dicoba sebagai upaya memerangi kemiskinan, di antaranya adalah dengan memberikan bantuan modal usaha bagi masyarakat miskin. Pemberian bantuan modal usaha merupakan langkah memperluas kesempatan seseorang untuk bekerja, berusaha, dan mengaktualisasikan potensi produksinya. Harapannya adalah mereka dapat keluar dari

¹ Staf pengajar pada Jurusan Sosiologi, Fakultas ISIPOL, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan sedang melanjutkan studi M.Sc. Social Research Methods di London School of Economics and Political Science.

² Staf peneliti pada Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

kemiskinan seiring dengan peningkatan pendapatan. Salah satu model bantuan modal usaha ini adalah pemberian kredit melalui lembaga keuangan mikro.

Sampai saat ini banyak pihak telah terlibat dalam penyediaan layanan keuangan mikro, baik sektor pemerintah, lembaga donor, LSM maupun lembaga keuangan swasta, seperti perbankan. Berkembangnya berbagai penyedia jasa layanan keuangan mikro ini juga memengaruhi wacana layanan keuangan mikro. Kunci sukses layanan keuangan mikro bukan hanya dalam soal keterjangkauannya terhadap kelompok miskin dan kontribusinya dalam pengentasan kemiskinan melalui peningkatan pendapatan. Kesenambungan lembaga yang bersangkutan dalam penyelenggaraan jasa layanan keuangan mikro juga menjadi kunci sukses lainnya.

Tulisan ini bertujuan mengulas sejauh mana pelayanan lembaga keuangan mikro berpengaruh terhadap kesejahteraan perempuan miskin sebagai nasabahnya. Tulisan ini juga merupakan bagian dari hasil penelitian PSKK UGM tentang pemberdayaan perempuan miskin pada usaha kecil di perdesaan melalui layanan lembaga keuangan mikro (*grameen bank*) di Kecamatan Bayat, Klaten. Alasan pemilihan Kecamatan Bayat adalah karena di wilayah ini terdapat layanan keuangan mikro yang cukup berkembang, yaitu Mitra Usaha Mandiri (MUM). Penelitian yang menggunakan metode gabungan antara kuantitatif dan kualitatif ini mengumpulkan data melalui wawancara terstruktur terhadap nasabah MUM dan wawancara secara

mendalam terhadap lembaga penyedia layanan keuangan mikro, tokoh masyarakat lokal, masyarakat penerima program. Selain itu, juga dilakukan diskusi kelompok terfokus terhadap kelompok penerima kredit.

Pada awal persiapan penelitian semua nasabah MUM direncanakan sebagai responden. Namun hal tersebut tidak dapat dilakukan setelah terjadi gempa bumi yang melanda wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah pada Mei 2006.³ Setelah kejadian tersebut dilakukan perubahan strategi penelitian agar data yang diperoleh tidak kehilangan makna karena situasi yang dihadapi sudah sangat berbeda dan memengaruhi kebaruan data. Dua aktivitas lapangan pascagempa yang dilakukan adalah observasi dan wawancara mendalam. Kegiatan observasi dilakukan untuk mendapatkan gambaran wilayah penelitian pascagempa. Selain itu, juga dilakukan pendataan mengenai kondisi para responden mengenai rencana mereka untuk melanjutkan aktivitas usaha. Wawancara mendalam juga dilakukan terhadap para pejabat lokal di lingkungan kecamatan, kepala desa, dan tokoh masyarakat setempat. Distribusi sasaran penelitian (responden) adalah 14 dari Desa Jarum, 38 dari Paseban, 21 dari Ngerangan, dan 17 dari Jambakan dengan jumlah seluruhnya 90 responden.

Usaha Kecil dan Layanan Keuangan Mikro

Negara merupakan salah satu pihak yang bertanggung jawab untuk menanggulangi kemiskinan. Namun pada kenyataannya

³ Berdasarkan rencana awal penelitian, sensus akan dilakukan terhadap 288 anggota penerima bantuan kredit dari MUM. Namun dalam proses pengumpulan data di lapangan, kejadian gempa bumi yang melanda wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah Mei 2006 sempat menyebabkan proses penelitian ini dihentikan. Ketika gempa bumi tersebut terjadi, tim peneliti baru selesai melakukan survei terhadap 90 orang responden (31,25 persen) dari total target responden.

kemiskinan merupakan masalah yang sangat sulit terpecahkan walaupun pemerintah telah berupaya menanggulangi kemiskinan dengan melahirkan berbagai kebijakan. Pada masa kekuasaan Orde Baru, telah banyak kebijakan kemiskinan yang dikeluarkan. Moelyarto (1993) mengelompokkan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan ke dalam beberapa jenis: (1) pentransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres; (2) peningkatan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk Inpres; (3) perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil (Kopedes, KURK, BKK, CK, Kredit Bimas, dan seterusnya); (4) pembangunan infrastruktur ekonomi perdesaan, khususnya infrastruktur pertanian; dan (5) pengembangan kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, seperti program pengembangan pendapatan petani kecil (P4KT) dan sebagainya.⁴ Selain itu, ada program Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan (PPK) yang sangat fenomenal dan kemudian terkenal dengan nama Inpres Desa Tertinggal (IDT) serta Program Keluarga Sejahtera (berdasarkan Inpres Nomor 3 Tahun 1996) (Sarman dan Sajogjo, 2000).

Perekonomian Indonesia yang carut-marut sebagai dampak terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 memberikan pelajaran berharga bagi banyak pihak terhadap arti penting usaha mikro kecil sebagai salah satu penyelamat ekonomi nasional. Selama ini pemerintah mengandalkan sektor usaha skala besar dan konglomerat sebagai lokomotif pembangunan yang ternyata sangat resisten terhadap gonjangan krisis. Usaha Menengah dan Kecil (UMK) justru tampil sebagai sektor yang tetap

mampu menjadi penggerak perekonomian di saat usaha besar dan konglomerat sibuk melepaskan diri dari belitan utang dan keamburannya. UMK berperan penting dalam perekonomian dan menjadi tumpuan kehidupan bagi masyarakat.

Salah satu bukti pentingnya peranan UMK adalah populasinya yang luar biasa besar. Berdasarkan data dari Biro Pusat Statistik tahun 2000, UMK di Indonesia mencapai 99,9 persen dari pelaku ekonomi yang ada. Dari 39 juta badan usaha yang ada di Indonesia, BPS menyebutkan 2.005 di antaranya adalah usaha besar, 55.437 usaha menengah, dan 39.121.350 usaha kecil (dengan 90 persen di antaranya adalah usaha mikro) (BPS, Profil UKM Tidak Berbadan Hukum Tahun 2000, Jakarta dalam Retnadi, 2003). Potensi UMK yang besar menyadarkan banyak pihak untuk merumuskan model pemberdayaannya. Upaya pemberdayaan ini untuk semakin menguatkan UMK karena peran pentingnya, yang meski cukup besar jumlahnya, tiap-tiap pelakunya selalu dihadapkan pada berbagai persoalan (Tabel 1).

Telah banyak upaya yang dilakukan untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut, sementara berbagai pihak LSM, pemerintah, swasta, ormas, perguruan tinggi, dan sebagainya mencoba merumuskan berbagai program atau model. Beberapa pendekatan, seperti pendampingan manajemen, promosi dan pemasaran, serta peningkatan kapasitas teknis dan teknologi produksi, banyak digunakan untuk memberdayakan UMK. Penyediaan jasa keuangan mikro adalah salah satu model pendekatan yang digunakan dalam upaya pemberdayaan UMK dan banyak

⁴ Lihat Agus Dwiyanto, "Evaluasi kebijakan pengentasan kemiskinan selama PJP II", dalam Awan Setya Dewanta, dkk. (ed.), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media. 1999.

Tabel 1
Persoalan dalam Mengelola Usahanya (Persen)

Jenis kesulitan	Industri kecil rumah tangga	Industri kecil
Kesulitan modal	40,8	36,6
Pengadaan bahan baku	23,8	16,8
Pemasaran	17,0	4,4
Teknik produksi dan manajemen	3,1	26,9
Persaingan	15,7	17,4

Sumber: Data BPR, diolah dalam Ismawan (1998).

dibicarakan, terutama dalam kurun waktu 10 tahun terakhir.

Lembaga keuangan mikro adalah lembaga yang melakukan kegiatan penyediaan jasa keuangan kepada pengusaha kecil dan mikro, serta masyarakat berpenghasilan rendah yang tidak terlayani oleh lembaga keuangan formal dan yang telah berorientasi pasar untuk tujuan bisnis. Menurut Bank Pembangunan Asia dan Bank Dunia, ada tiga elemen kunci lembaga keuangan mikro, yaitu menyediakan beragam jenis pelayanan keuangan dengan kebutuhan riil masyarakat yang dilayani, melayani kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, dan menggunakan prosedur dan mekanisme yang kontekstual dan fleksibel agar lebih mudah dijangkau oleh masyarakat miskin yang butuh pelayanan. Penggerak lembaga keuangan mikro dapat berasal dari sektor perbankan maupun nonperbankan, seperti LSM, maupun kerja sama antara pemerintah daerah dan bank.

Dalam masyarakat sendiri telah berkembang mekanisme layanan keuangan yang bermanfaat bagi orang miskin, misalnya

rotating savings and credit association (ROSCA), arisan, pegadaian, dan bank *thithil* –layanan keuangan harian yang dikelola sebagaimana layaknya bank oleh perorangan. Lembaga dan mekanisme layanan keuangan ini tidak selalu efisien dan menjadi pilihan yang menyenangkan bagi masyarakat miskin. Walaupun demikian, keberadaannya menunjukkan sudah cukup berkembangnya kebutuhan finansial masyarakat miskin dalam berbagai variasinya. Variasinya tersebut meliputi yang bersifat individual sampai kelompok, yang sangat ramah dan empati terhadap kesulitan masyarakat miskin, sampai yang bersifat eksploitatif terhadap rakyat miskin.

Pendekatan baru program keuangan mikro (*microfinance*) yang mencakup layanan kredit, simpan-pinjam, dan tabungan itu mulai diujicobakan tahun 1994 di enam negara proyek pilot. Negara-negara itu meliputi Bolivia, Guatemala, Kenya, Mali, Nepal, dan Filipina. Pendekatan baru tersebut kemudian banyak diterapkan di negara-negara lainnya. Program keuangan mikro yang baru ini ditujukan untuk membangun lembaga-lembaga keuangan yang dapat berjalan secara berkesinambungan serta mandiri, mampu membiayai sendiri kegiatan operasinya dari pendapatan yang ia terima. Layanan keuangan mikro itu ditujukan bagi perempuan miskin untuk mengembangkan kegiatan produktif yang dapat meningkatkan pendapatan keluarga dan kesejahteraan anak pada gilirannya. Melalui layanan keuangan mikro dan aktivitas-aktivitas peningkatan pendapatan lainnya diharapkan dapat meningkatkan kelas ekonomi mereka. Secara umum tujuan program keuangan mikro adalah sebagai berikut.

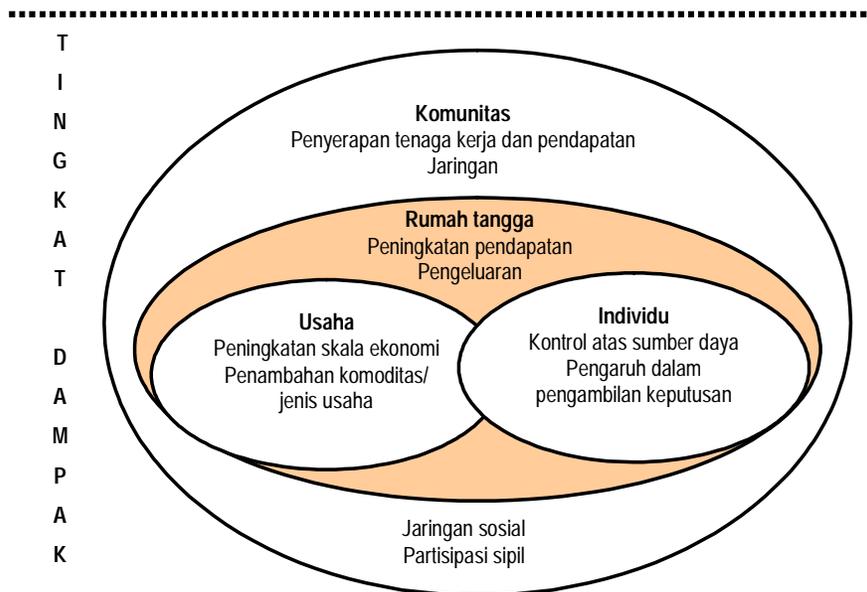
1. Peningkatan pendapatan keluarga akan sekaligus meningkatkan kesejahteraan anak.
2. Program yang ditujukan bagi perempuan miskin merupakan salah satu cara yang paling efektif dan efisien untuk meningkatkan pendapatan keluarga.
3. Mengaitkan kredit dan tabungan dengan ranah lain akan meningkatkan pula keseluruhan investasi dalam kesehatan, pendidikan, dan lingkungan anak.

Aktivitas ekonomi yang dilakukan perempuan miskin yang mendapatkan layanan keuangan mikro diharapkan memberikan berbagai dampak positif. Berdasarkan konsep *AIMS Conceptual Framework* (Sebtad, 1999), dampak tersebut diukur dari level keluarga, usaha kecil yang dijalankan, level individu, level komunitas, jaringan sosial, dan partisipasi sosial. Secara skematis dampak dari layanan

keuangan mikro tersebut dapat digambarkan seperti pada Bagan 1.

Seperti yang telah disinggung di atas, kunci sukses layanan keuangan mikro bukan hanya dalam soal jangkauannya terhadap kelompok miskin dan kontribusinya dalam pengentasan kemiskinan, tetapi juga kesinambungan lembaga tersebut dalam penyelenggaraan jasa layanan keuangan mikro. Namun dalam praktiknya sulit memadukan dan mewujudkan kedua indikator sukses tersebut secara bersamaan. Sering terjadi tercapainya indikator yang satu, dalam hal mengatasi kemiskinan misalnya, tidak diikuti oleh tercapainya indikator kedua, dan/atau sebaliknya. Hal ini karena layanan keuangan bagi orang miskin membutuhkan biaya besar, sementara untuk mencapai keberlanjutan institusi disyaratkan adanya efisiensi. Penyediaan layanan keuangan mikro memiliki ciri khas prosedur

Bagan 1.
Dampak Layanan Keuangan Mikro bagi Aktivitas Ekonomi yang Dilakukan oleh Perempuan Miskin



Sumber: Sebtad, 1999.

yang sederhana, tidak sarat aturan, dan cepat yang merupakan kunci dari lembaga keuangan mikro ini. Salah satu bentuk lembaga keuangan mikro adalah model *Grameen Bank*.

Grameen Bank

Grameen Bank adalah sebuah strategi pengurangan kemiskinan yang pertama kali diperkenalkan di Bangladesh. *Grameen* sendiri dalam bahasa Bengali berarti desa atau kampung. Secara harfiah *Grameen Bank* berarti bank yang diperuntukan bagi orang-orang desa yang juga dapat berarti orang-orang miskin. Sasaran *Grameen Bank* memang adalah orang-orang miskin yang tidak memiliki akses untuk mendapatkan pinjaman dari bank-bank konvensional atau lembaga keuangan komersial lainnya. Lebih spesifik lagi *Grameen Bank* memprioritaskan kelompok perempuan sebagai sasaran pemberian kredit. Perempuan merepresentasikan kelompok marginal dalam masyarakat miskin. Kelompok perempuan miskin dianggap sebagai sasaran yang efektif karena pendapatan tambahan yang diperoleh perempuan terbukti mampu memperbaiki kehidupan rumah tangga, termasuk kesejahteraan dan kesehatan anak-anak. Selain itu, sejumlah studi menunjukkan perempuan memiliki risiko kredit yang lebih kecil dibandingkan dengan kelompok laki-laki dan lebih memiliki tanggung jawab dalam mengelola sumber daya yang terbatas.

Tujuan dan target khusus layanan keuangan mikro dengan *Metode Grameen Bank* adalah sebagai berikut.

1. memberikan layanan keuangan kepada orang miskin, terutama perempuan
2. mendorong tumbuhnya kesempatan mempekerjakan diri sendiri

3. melepaskan kaum marginal yang tidak beruntung, terutama perempuan, dan mendorong mereka untuk lebih memiliki jaringan dalam format pengorganisasian yang rapi
4. mengurangi eksploitasi rentenir terhadap orang miskin
5. memutus lingkaran setan kemiskinan.

Layanan keuangan mikro Model *Grameen Bank* bertujuan membantu masyarakat miskin, khususnya perempuan, untuk lebih meningkatkan kapasitas usahanya. Selain itu, Model *Grameen Bank* ini didukung dengan skema layanan yang sangat berpihak dan berempati pada masyarakat miskin karena dibuat sangat sederhana sehingga mudah diakses. Skema layanan tersebut meliputi:

1. pinjaman diberikan kepada individu, secara berkelompok (terdiri 5 orang)
2. tidak perlu ada agunan dan penjamin
3. tidak perlu ada sanksi hukum bila tidak mengembalikan
4. tidak perlu datang ke kantor (bank) untuk mendapat pinjaman karena petugas akan mendatangi anggota dalam pertemuan kelompok
5. prosedur dibuat sederhana, tidak ada formulir yang tidak dimengerti oleh anggota
6. ada tabungan wajib.

Lembaga Mitra Usaha Mandiri

Deskripsi upaya Program Replikasi *Grameen Bank* (Mitra Usaha Mandiri) adalah program pengembangan institusi keuangan masyarakat, khususnya perempuan miskin, dengan sistem *Grameen Bank*. Melalui program ini setiap wilayah dampingan Yayasan Mitra Usaha (YMU) diorganisasi dalam wadah

lembaga replikasi *Grameen Bank* yang dinamakan Mitra Usaha Mandiri (MUM). Pendirian MUM merupakan alternatif jawaban atas permasalahan yang dihadapi masyarakat miskin, khususnya perempuan, dalam mengakses dana/modal usaha yang selama ini tidak pernah mereka dapatkan. Sebagian besar saham lembaga MUM ini akan menjadi milik nasabah/anggota.

Tujuan khusus lembaga replikasi *Grameen Bank* yang dilakukan oleh MUM adalah meningkatkan akses dan pelayanan permodalan bagi perempuan miskin melalui wadah/institusi keuangan yang akan dimiliki bersama dengan mereplikasi *Grameen Bank* yang diberi nama Mitra Usaha Mandiri. Jenis kegiatan yang dilaksanakan, antara lain, adalah sebagai berikut.

- memberikan bantuan modal usaha (kredit) dengan sistem *Grameen Bank*
- memberikan pendampingan dalam upaya peningkatan sumber daya (yang buta huruf menjadi bisa baca tulis dan sebagainya)
- memberikan pelatihan, baik untuk kelompok maupun untuk ketua rembug, seperti pelatihan motivasi berkelompok, pelatihan kesehatan lingkungan, pelatihan gender, pelatihan kesehatan reproduksi, pelatihan dan pembukuan kelompok.

Sasaran program MUM adalah masyarakat termiskin (terutama perempuan) di suatu wilayah tertentu, yang didasarkan pada standar MUM, seperti indeks rumah dan pendapatan per kapita. Cara menjangkau sasaran adalah melalui survei, pertemuan umum, uji kelayakan, dan pelatihan calon anggota (standar *grameen*).

Yang menjadi sasaran adalah perempuan termiskin dengan kriteria:

- kondisi rumah sederhana, ukuran rumah kecil, dinding rumah maksimal separuh tembok, maksimal indeks 15, indeks pendapat maksimal US\$ 2,- per hari, indeks aset produktif maksimal Rp1.000.000,00
- mempunyai kegiatan yang memungkinkan untuk memperoleh pendapatan.

Profil Usaha Mikro Perempuan

Pada kelompok marginal dan miskin, keterlibatan perempuan dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi rumah tangga tidak terelakkan lagi. Usaha-usaha mikro, seperti perdagangan, pengolahan makanan, industri berteknologi rendah, konveksi, dan jasa, adalah jenis-jenis usaha yang banyak dijalankan perempuan, baik secara mandiri maupun sebagai bagian dari sistem produksi keluarga (Dewayanti dan Chotim, 2004). Seiring dengan terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 usaha mikro ternyata masih mampu bertahan, bahkan menunjukkan lonjakan jumlah dan variasi jenis usaha. Usaha mikro sangat dekat dengan perempuan. Kondisi kesejahteraan usaha mikro maupun perempuan yang terlibat di dalamnya hampir tidak mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Keduanya senantiasa berada dalam kondisi buruk. Masuknya masyarakat desa, khususnya perempuan, ke dalam kerja-kerja produktif seperti usaha mikro tidak dapat dipandang sebagai bagian dari capaian pembangunan, tetapi sebagai alat potensial untuk menghasilkan pendapatan dan kesejahteraan (White, 1991: 20).

Di sisi lain, Tezzler (1989) dalam (Dewayanti dan Chotim, 2004) melihat usaha kecil dan mikro dinilai sebagai solusi terhadap masalah keterbelakangan pembangunan. Proses industrialisasi yang merambah seluruh

dunia menyebabkan terjadinya perubahan struktur ekonomi dan sosial di hampir seluruh belahan dunia dengan berbagai variasinya. Kegiatan ekonomi mandiri yang awalnya ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan sendiri mulai tergantikan oleh kegiatan ekonomi yang terspesialisasi dan tergantung pada pasar.

Kecamatan Bayat sebagai daerah penelitian sejak lama terkenal sebagai sentra industri batik. Riwayat pembatikan di sini berhubungan erat dengan sejarah kerajaan Kraton Surakarta masa dahulu. Jadi pembatikan di Kecamatan Bayat ini sudah ada sejak zaman kerajaan dahulu. Kebanyakan pengusaha batik di Bayat awalnya adalah pengrajin dan buruh batik di Solo. Hal ini didukung dengan hasil penelitian yang menunjukkan sebagian besar perempuan bekerja di sektor usaha kecil dalam pembuatan batik. Terdapat 41 persen perempuan yang bekerja sebagai pembatik dan kelompok terbesar kedua (35 persen) bekerja sebagai pedagang. Hasil diskusi kelompok terfokus menggambarkan bagaimana perempuan yang tergabung dalam kelompok usaha mikro menjalankan usaha pembatikan.

“Batik itu bahan bakunya ambil dari juragan, nanti kalau sudah selesai disetorkan lagi ke juragan dan bisa ditukar dengan kain mori, malam, atau hanya dalam bentuk uang. Kain yang kita batik ada yang dari sutra, sarung, dan selendang. Kalau batikannya bagus ya hasilnya banyak, tapi kalau hanya ringan paling-paling dapat Rp30.000,00 dan kembalian berupa kain mori” (diskusi kelompok terfokus dengan Kelompok Usaha Perempuan).

Umur anggota MUM didominasi oleh kelompok umur menengah (30-49 tahun) mencapai hampir dua pertiga (59 persen) dan

usia relatif tua (50 tahun +) sekitar seperempat (28 persen) dan sisanya pada usia relatif muda (20-29 tahun). Kondisi ini menunjukkan kredit yang diberikan oleh MUM lebih banyak dimanfaatkan oleh kelompok usia produktif yang masih memiliki peluang untuk mengembangkan usahanya. Sebagai kelompok masyarakat yang tergolong miskin, tuntutan untuk pemenuhan kebutuhan ekonomi tidak hanya bergantung pada laki-laki saja, tetapi peran perempuan dalam membantu perekonomian keluarga sangat besar. Pemenuhan kebutuhan rumah tangga melalui sektor formal bagi masyarakat miskin merupakan langkah yang sulit sehingga usaha sektor informal menjadi alternatif pilihan yang terelakkan. Kelompok perempuan tersebut berusaha sendiri untuk memperoleh permodalan. Kredit yang diberikan oleh MUM dapat menjadi stimulus untuk menjalankan usaha dan dapat menjadi penentu kelangsungan usaha tersebut.

Mengukur kemiskinan dapat dilakukan dengan berbagai cara, di antaranya adalah dengan menggunakan proksi tingkat pendidikan maupun pendapatan individu dan rumah tangga. Responden dalam penelitian ini memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Sebagai gambaran, hanya 13,3 persen responden yang mengenyam pendidikan menengah ke atas. Bahkan sepertiga dari responden yang mengenyam pendidikan formal, 20 persen tidak tamat SD, dan sisanya hanya mengenyam pendidikan hingga tamat SD (35,6 persen). Minimnya pendidikan formal tersebut dapat menjadi kendala bagi responden melakukan kegiatan ekonomi yang produktif karena keterbatasan pengetahuan mereka mengenai kegiatan tersebut. Minimnya pendidikan formal juga berarti menutup kemungkinan mereka memperoleh akses untuk

mendapatkan pekerjaan yang layak. Memiliki pekerjaan formal ataupun melakukan kegiatan ekonomi produktif sering kali mereka pandang sebagai sesuatu yang mustahil untuk dilakukan. Hal ini terjadi karena membangun kegiatan ekonomi produktif membutuhkan modal yang tidak sedikit, sementara keterbatasan pendidikan dan properti ekonomi dapat menutup akses mereka untuk memperoleh kemungkinan mendapatkan pinjaman modal dari pihak lain, termasuk lembaga perbankan. Lembaga perbankan formal biasanya membutuhkan jaminan dari para kreditor dan jaminan inilah yang tidak dimiliki oleh para masyarakat miskin. Pilihan untuk mendapatkan kredit melalui MUM menjadi alternatif yang sangat membantu perempuan untuk melakukan usaha karena tingkat pendidikan dan skala usaha tidak menjadi pertimbangan.

Modal Usaha bagi Perempuan Miskin

Usaha mikro yang dilakukan oleh perempuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu sistem usaha yang sifatnya subkontrak dan usaha pemanfaatan sumber daya alam yang ada. Sistem subkontrak adalah usaha yang dilakukan oleh perempuan yang merupakan kepanjangan dari usaha industri yang lebih besar. Untuk kasus di Kecamatan Bayat umumnya perempuan bekerja sebagai pembatik dengan cara mengambil bahan baku dan menjualnya kembali kepada juragan. Sistem subkontrak ini sebagian besar dirasa lebih menguntungkan karena keterbatasan modal yang dimiliki. Sementara itu, usaha yang memanfaatkan sumber daya alam dalam bentuk perdagangan. Permasalahan terbesar yang dihadapi oleh usaha mikro perempuan adalah keterbatasan modal untuk menjalankan

usahanya. Solusi yang diambil adalah dengan cara melakukan pinjaman modal. Banyak lembaga keuangan yang menyediakan pinjaman bagi masyarakat perdesaan, di antaranya adalah bank pemerintah, bank swasta, koperasi simpan pinjam, bahkan rentenir.

Sebagai sebuah program yang baru di mata masyarakat, MUM membutuhkan upaya sosialisasi yang intensif kepada masyarakat. Komunikasi yang kontinu dari MUM akan memudahkan penjangkaran anggota baru, terutama perempuan yang mempunyai usaha kecil. Informasi detail untuk kelompok sasaran akan memengaruhi sikap seseorang memutuskan menjadi anggota MUM. Langkah pertama untuk sosialisasi yang ditempuh oleh MUM adalah menghubungi perangkat desa sampai level terbawah. Sebagai penanggung jawab wilayah, kepada pihak desa dan dusun harus dijelaskan mengenai profil lembaga dan tujuan lembaga agar tidak menimbulkan penolakan. Setelah pihak desa dan dusun memberikan izin beroperasi, langkah selanjutnya adalah mengidentifikasi calon anggota. Kegiatan ini harus dilakukan dengan hati-hati dan cermat karena MUM harus benar-benar selektif dalam memilih anggotanya. Oleh karena itu, survei lokasi dan survei rumah tangga dilakukan terlebih dahulu.

Hasil penelitian menunjukkan informasi secara informal menjadi ujung tombak untuk mendapatkan anggota baru. Terdapat 68,9 persen responden menyatakan mengetahui MUM dari masyarakat yang sudah menjadi anggota MUM. Informasi dari mulut ke mulut ini terbukti ampuh sebab bagi masyarakat perempuan di perdesaan sumber informasi yang berasal dari warga yang dinilai dapat dipercaya biasanya akan diikuti. Sumber

informasi terbanyak mengenai MUM juga diperoleh melalui petugas MUM (22,2 persen).

Dalam kurun waktu 3 tahun terakhir sebanyak 66,7 persen responden pernah memiliki pengalaman meminjam dari pihak lain di luar keluarga mereka. Selain kepada pihak MUM, pinjaman tersebut mereka ajukan kepada bank pemerintah maupun bank swasta, termasuk koperasi, bahkan seorang di antaranya pernah meminjam kepada rentenir. Pinjaman uang kepada rentenir saat ini sudah mulai ditinggalkan oleh masyarakat karena sangat memberatkan dengan bunga yang tinggi. Salah seorang masyarakat menyampaikan keluhannya bagaimana beratnya pinjam melalui rentenir.

“Kalau pinjam rentenir atau bank *thithil* sangat berat angsurannya karena bunganya tinggi karena sistemnya *ngrolasi* pinjam Rp100.000,00 mengembalikannya Rp120.000,00, pokoknya bisa mencekik leher” (Ibu M, salah satu anggota Kelompok Usaha Mikro Perempuan).

Uang bagi sebagian besar masyarakat di perdesaan memiliki fungsi sebagai transaksi ekonomi. Menurut Nugroho (2001), selain memiliki fungsi sebagai transaksi ekonomi, uang juga digunakan oleh masyarakat sebagai ekspresi simbolik simpati dalam bentuk kontribusi sosial finansial. Kontribusi finansial ini termasuk untuk perayaan pernikahan, kelahiran, atau upacara kematian. Kontribusi mutual di antara para tetangga merupakan kebiasaan sosial yang telah ada sejak lama dan cenderung dijaga sebagai sebuah institusi sosial hingga saat ini.

“Selain pinjam pada MUM, kami juga pinjam pada usaha simpan pinjam yang dilakukan oleh warga dan ada juga yang melalui

urusan PKK. Gimana lagi ... terpaksa pinjam sana pinjam sini *wong* hidup bermasyarakat di desa itu banyak kegiatan sosialnya. Kalau sudah musim hajatan sumbangan tidak pernah putus belum lagi kalau ada yang meninggal, la uang dari mana kami ya terpaksa pinjam” (diskusi kelompok terfokus dengan Kelompok Usaha Mikro Perempuan).

Semua responden dalam penelitian ini merupakan nasabah MUM dan separuhnya (50 persen) mengajukan pinjaman karena prosedur peminjaman di MUM lebih mudah. Sementara itu, 14 persen lainnya karena ikut-ikutan, 11 persen karena kelonggaran angsuran, dan 8 persen karena dekat dengan tempat tinggal.

“Kami tidak merasa curiga atau khawatir dengan lembaga MUM walaupun masih baru dan kami tidak tahu sama sekali tentang lembaga tersebut yang kami tahu kalau pinjam tidak perlu ada jaminan apapun. Kami hanya diwajibkan mengikuti sekolah, yaitu kegiatan bimbingan dari MUM selama 5 hari. Dalam kegiatan tersebut kami diberikan bimbingan, cara masuk MUM dan disiplin, tanggung jawab. Paling penting tanggung jawab dan kehadiran” (diskusi kelompok terfokus dengan Kelompok Matahari).

Dalam konsep *Grameen Bank*, syarat untuk menjadi anggota dan dapat mengajukan pinjaman adalah membentuk kelompok usaha mikro yang semua anggotanya adalah perempuan. MUM mensyaratkan jumlah anggota minimal adalah 5 orang. Sebelum membentuk kelompok, ada beberapa tahapan yang harus dilakukan terlebih dahulu, termasuk menentukan lokasi sasaran program. Berikut ini hasil petikan wawancara dengan salah satu pengelola MUM.

“Untuk menentukan anggota, langkah pertama yang kami lakukan adalah survei calon lokasi sasaran program. Sasaran program dari MUM adalah masyarakat termiskin (terutama perempuan) di suatu wilayah tertentu, yang didasarkan pada standar yang ada pada MUM, meliputi indeks rumah, pendapatan per kapita, dll. Cara menjangkau sasaran melalui survei, pertemuan umum, uji kelayakan, dan pelatihan calon anggota (standar *grameen*)” (IR, salah seorang pengelola MUM).

Setelah survei lokasi selesai dilakukan, diadakan pertemuan umum (PU) yang dihadiri oleh calon anggota MUM. Hasil pertemuan umum tersebut dilanjutkan dengan mengadakan Uji Kelayakan (UK) terhadap calon anggota. Hal-hal yang menjadi fokus dalam uji kelayakan tersebut adalah kondisi ekonomi rumah tangga, baik fisik maupun nonfisik, sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan MUM. Hasil survei kemudian memutuskan layak tidaknya dibentuk kelompok usaha mikro perempuan di suatu wilayah. Setelah dinyatakan layak, kemudian dibentuk kelompok dengan jumlah anggota 5 orang. Kegiatan berikutnya adalah mengadakan Latihan Wajib Kumpul (LWK) yang dilakukan selama 5 hari berturut-turut dengan lama waktu 1 jam setiap harinya. Sifat LWK ini wajib sehingga semua calon anggota harus mengikutinya, tidak boleh ada satu pun anggota yang tidak hadir. Jika ada satu saja anggota yang tidak hadir, maka LWK tersebut dianggap gagal dan harus mengulangi dari awal. Kegiatan yang dilakukan selama 5 hari tersebut meliputi:

1. Hari 1: terdiri dari dua kegiatan, yaitu pengenalan lembaga MUM kepada semua calon anggota serta mengenalkan aturan/

kewajiban sebagai anggota MUM dan sistem pinjaman.

2. Hari 2: penjelasan mengenai kelompok dan pemilihan ketua kelompok
3. Hari 3: penjelasan mengenai cara pengajuan pinjaman dan semua anggota wajib hadir dalam penjelasan pengajuan pinjaman tersebut
4. Hari 4: penjelasan tentang tabungan yang dapat dilakukan oleh anggota dan pemberian nama kelompok
5. Hari 5: UPK (Uji Pengesahan Kelompok), yaitu penilaian layak tidaknya kelompok tersebut dibentuk.

Kegiatan di atas yang biasa dinamakan *sekolah* menjadi syarat mutlak untuk pembentukan kelompok dan dalam kegiatan tersebut tidak dapat diwakilkan. Setelah kelompok terbentuk, tiap-tiap anggota dapat mengajukan pinjaman secara bersama-sama dengan syarat pinjaman yang sangat mudah. Biasanya pinjaman dapat cair dalam waktu satu minggu sampai satu bulan. Prinsip pemberian kredit MUM secara garis besar, antara lain, adalah tanpa jaminan dan penjamin, berkelompok masing-masing 5 orang, pinjaman dikenakan bunga pasar, dan diangsur selama 50 minggu.

Sistem pengembalian pinjaman yang diberlakukan dalam kelompok adalah sistem *tanggung renteng*. Yang disebut *tanggung renteng* adalah jika ada anggota yang tidak bisa membayar angsuran sampai beberapa kali, bahkan sudah tidak mampu membayar lagi, maka menjadi kewajiban anggota lainnya untuk menutup pinjaman tersebut. Dengan adanya sistem *tanggung renteng* ini setiap anggota saling mengingatkan agar angsuran pinjaman tidak sampai nunggak.

“Kalau kelompok yang dibentuk oleh MUM itu sistemnya *tanggung renteng*, kita disuruh melunasi dulu tunggakan anggota lainnya. Biasanya mereka tidak setor setiap minggu seperti aturannya, terpaksa kita *urunan* untuk *mbayari* dulu. Nanti kita datang rumahnya untuk nagih utangnya. Kalau utangnya nanti lunas, anggota tersebut kita keluarkan karena tidak tertib dalam menjalankan kewajibannya dan kita sudah mengeluarkan satu orang anggota jadi sekarang hanya empat orang saja” (Ibu MG, salah satu anggota kelompok usaha perempuan).

Berdasarkan aturan yang dibuat oleh MUM, besarnya pinjaman pertama yang bisa disetujui maksimal adalah Rp500.000,00. Sebelum mengajukan pinjaman tersebut anggota kelompok bermusyawarah untuk menentukan besarnya pinjaman masing-masing. Jumlah pinjaman tidak harus sama besar antaranggota tergantung dari kebutuhan tiap anggota.

“Besarnya pinjaman yang menentukan kantor Mas, kita hanya mengajukan data. Pinjaman pertama itu Rp500.000,00 tapi ada yang Rp300.000,00 tergantung kebutuhannya. Tiap-tiap anggota besarnya pengajuan beda-beda tergantung kebutuhan jadi satu kelompok tidak sama dan juga dilihat dari keaktifan untuk mendatangi pertemuan kelompok setiap minggunya. Sebelum mengajukan kita musyawarah dulu” (diskusi kelompok terfokus dengan kelompok usaha perempuan).

“Kami tidak merasa curiga atau khawatir dengan lembaga MUM walaupun masih baru dan kami tidak tahu sama sekali tentang lembaga tersebut, yang kami tahu kalau pinjam tidak perlu ada jaminan apa

pun. Kami hanya diwajibkan mengikuti sekolah, yaitu kegiatan bimbingan dari MUM selama 5 hari. Dalam kegiatan tersebut kami diberikan bimbingan, cara masuk MUM dan disiplin, tanggung jawab. Paling penting tanggung jawab dan kehadiran” (diskusi kelompok terfokus dengan Kelompok Matahari).

Kemudahan dalam prosedur pinjaman dan tidak adanya jaminan sangat menarik minat masyarakat untuk menjadi anggota MUM. Walaupun demikian, ada 14,4 persen anggota yang tergabung menjadi anggota karena hanya ikut-ikutan warga masyarakat lainnya yang telah menjadi anggota sebelumnya.

Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, kredit dari MUM hanya ditujukan untuk perempuan yang memiliki usaha kecil. Tujuannya adalah meningkatkan akses dan pelayanan permodalan bagi perempuan miskin melalui wadah/institusi keuangan yang akan dimiliki bersama. Selama ini modal merupakan kendala dalam pengembangan usaha kecil. Pemberian kredit dipandang penting untuk membantu berjalannya usaha. Distribusi jumlah kredit yang diperoleh sebagai anggota MUM adalah sebagai berikut: sekitar separuh dari peminjam (54 persen) mengambil kredit antara Rp500.000,00 hingga Rp1.000.000,00, seperlimanya mengambil kredit kurang dari Rp500.000,00 dan sisanya mengambil kredit lebih dari Rp1.000.000,00.

“Kalau pinjamnya banyak nanti takut ndak bisa mengembalikan, makanya hanya sedikit saja sesuai kemampuan. Toh sebelum diajukan ditanya petugasnya dulu untuk apa trus juga dilihat pinjaman sebelumnya lancar nggak, kalo nggak ya

sulit dapat sesuai yang diajukan” (Ibu S, anggota kelompok usaha perempuan).

Menurut 47,8 persen responden, jumlah kredit yang diterima oleh anggota MUM dirasa masih kurang untuk peningkatan usaha. Walaupun 51,5 persen anggota lainnya mengaku jumlah kredit tersebut sudah mencukupi dalam membantu peningkatan usaha yang dimilikinya. Sebagai usaha kecil dengan jumlah modal yang terbatas tentunya sangat riskan bagi MUM untuk memberikan kredit sesuai dengan permintaan anggota. Pertimbangan rasional tentang kondisi ekonomi dan sosial menjadi penting. Jika bantuan modal yang diberikan kepada anggotanya sudah mencapai jumlah besar, tentu saja hal ini sudah tidak sesuai dengan tujuan lembaga.

Proses penyaluran kredit harus melalui mekanisme dan prosedur yang menjadi ketentuan yang dibuat oleh MUM. Cara pengajuan kredit sangat mudah karena anggota hanya menyampaikannya melalui petugas lapangan dari MUM yang setiap minggu bertugas mendatangi tiap-tiap kelompok untuk mengambil angsuran. Pengajuan hanya disampaikan secara lisan dan petugas hanya mencatat berapa jumlah kredit yang akan diajukan oleh anggota tersebut. Petugas kemudian melakukan pengecekan; jika mereka anggota baru, maka perlu dilakukan survei ekonomi lebih mendalam lagi. Survei ini juga diperkuat oleh informasi yang diperoleh dari para tetangga terdekat mengenai sejarah usaha yang dimiliki, kebiasaan utang, dan hubungan sosial kemasyarakatan. Untuk anggota yang sebelumnya sudah pernah mengajukan kredit dan saat ini sudah lunas, jika mengajukan pinjaman lagi, akan dipertimbangkan masalah

kelancaran dan ketertiban dalam membayar angsuran. Lancar artinya tidak pernah lowong sama sekali dalam membayar angsuran setiap minggunya dan tertib artinya anggota tersebut sering datang dalam kegiatan Rembug Pusat. Kegiatan ini bertujuan sebagai wadah berkumpulnya anggota MUM untuk membayar angsuran, menabung, dan kadangkala pembinaan usaha. Hasil survei secara keseluruhan dan pengecekan kelancaran pengembalian pinjaman sebelumnya ini menjadi penentu berapa jumlah kredit yang bisa diterima oleh anggota.

Hasil survei memperlihatkan lama proses pengajuan kredit sampai diterimanya kredit tersebut terbanyak pada rentang waktu 3-4 minggu yang mencapai 56,7 persen, hanya 10 persen di antara mereka yang membutuhkan waktu 5-6 minggu, dan 33,3 persen butuh waktu 1-2 bulan. Hal ini biasanya terjadi karena proses survei dan pengecekan memakan waktu yang agak lama agar keputusan yang diambil sesuai dengan kondisi dan kemampuan anggotanya.

Sesuai dengan tujuan utama lembaga MUM untuk memudahkan akses perempuan miskin untuk mendapatkan modal usaha, maka beberapa kegiatan dilakukan selain pemberian modal. Kegiatan ini merupakan satu rangkaian dengan pemberian modal usaha. Kegiatan tersebut, antara lain, adalah pendampingan dalam upaya peningkatan sumber daya (yang buta huruf menjadi bisa baca tulis dan sebagainya). Kegiatan lainnya adalah memberikan pelatihan, baik untuk kelompok maupun untuk ketua rembug, seperti pelatihan motivasi berkelompok, pelatihan kesehatan lingkungan, pelatihan gender, pelatihan kesehatan reproduksi, pelatihan dan pembukuan kelompok.

Ternyata tidak semua anggota mendapatkan pendampingan dari staf/petugas MUM dan jumlahnya cukup besar, yaitu 24,4 persen. Hal ini menunjukkan pendampingan yang seharusnya dirasakan oleh semua anggota belum tercapai semuanya. Fakta lain yang memperkuat kondisi di atas adalah petugas lapangan tidak secara rutin mengunjungi anggota, bahkan 73,3 persen anggota mengaku tidak ada kunjungan dari petugas yang sifatnya rutin. Jadi walaupun ada pendampingan, tidak dilakukan pada setiap kunjungan petugas lapangan. Kunjungan rutin tiap minggu lebih diprioritaskan pada pengambilan setoran dan pengecekan kelancaran anggota dalam membayar angsuran.

Sementara itu, bagi anggota yang mendapatkan pendampingan 64,7 persen memperoleh materi tentang administrasi keuangan dan pengelolaan usaha. MUM sampai saat ini baru pada taraf pendampingan kepada anggotanya, tetapi pelatihan yang tujuannya membantu meningkatkan kemampuan anggota dalam menjalankan usaha belum dilakukan. Kendala yang dihadapi oleh MUM adalah keterbatasan jumlah petugas lapangan, sementara jangkauan wilayahnya luas, bahkan sampai Gunung Kidul. Jenis pendampingan yang diberikan adalah administrasi keuangan dan pengelolaan usaha (64,7 persen), prosedur menjadi anggota (22,1 persen), pengelolaan keuangan rumah tangga (10,3 persen), serta pendampingan lainnya (3 persen).

Pelatihan merupakan upaya peningkatan kapasitas pengelolaan usaha dan hal ini sejalan dengan aktivitas yang telah digariskan oleh MUM. Secara ideal pelatihan ini dilakukan

pada tiap-tiap kelompok dan materinya disesuaikan dengan usaha yang dilakukan anggota. Banyak anggota yang menyampaikan keinginannya untuk mendapatkan pelatihan.

“Kami ingin diberi pelatihan tenun *Mas wong* di sini banyak yang jadi tukang tenun, selama ini dari MUM belum dapat. Kalau petugasnya datang mengambil angsuran saja dan mencatat dalam buku, kegiatan pelatihan belum ada. Kami tahunya hanya pembukuan tabungan dan setoran saja, pembukuan usaha gak tahu hanya diingatingat saja karena sudah tiap hari dikerjakan” (diskusi kelompok terfokus dengan Kelompok Arjuna).

Kedatangan petugas, oleh sebagian besar anggota, dipahami sebagai aktivitas mengambil uang angsuran saja. Proses pemberdayaan yang menjadi agenda utama dalam menjalankan kegiatan MUM masih sangat terbatas pada pemberian modal usaha. Upaya ke arah pendampingan dan pemberian pelatihan sebagai cara untuk meningkatkan kemampuan sumber daya perempuan dalam bidang usaha membutuhkan kerja keras dan biaya yang tidak sedikit.

“Kita sebenarnya ingin memberikan pelatihan kepada anggota MUM, tapi kan biayanya besar, kita belum sanggup. Apalagi luas wilayah dan jumlah anggota yang banyak, konsekuensi biayanya besar sekali. Fokus kami sekarang adalah bagaimana modal yang kami berikan kepada perempuan miskin yang mempunyai usaha dapat membantu meningkatkan usahanya sehingga pendapatan keluarga juga akan meningkat” (IR, staf MUM cabang Bayat).

Dampak Kredit terhadap Kesejahteraan

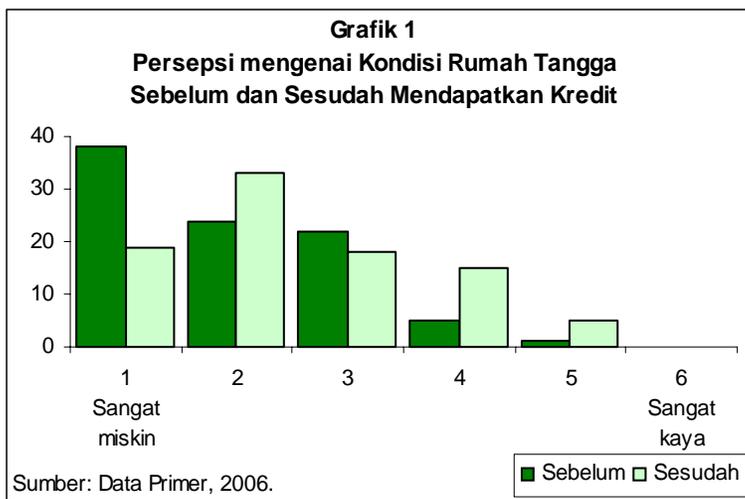
Sebelum mulai melakukan aktivitas usaha, sebagian di antara responden sudah ada yang berpengalaman menggunakan pinjaman kredit sebagai modal awal usaha mereka. Rata-rata besar kredit yang mereka peroleh mengalami peningkatan hingga tiga kali lipat ketika mereka mulai mengenal lembaga layanan keuangan mikro. Seiring dengan pertambahan modal secara signifikan tersebut juga telah terjadi peningkatan signifikan terhadap jumlah unit usaha, jenis komoditas, tenaga kerja, omset, dan modal.

Berbeda dengan kondisi di atas, tidak tampak perubahan pada jangkauan pemasaran bagi kegiatan usaha para responden. Walaupun lebih dari separuh responden menyatakan tidak memiliki kendala dalam menjalankan usaha mereka, sebagian besar responden yang berpendapat sebaliknya. Mereka menyatakan masalah pemasaran memang merupakan kendala utama dalam kegiatan usaha mereka. Hal ini memang tampak pada luasnya jangkauan pemasaran hasil usaha mereka yang hanya wilayah desa dan kecamatan. Hanya kurang dari 8 persen

yang memiliki jangkauan pemasaran lebih luas di luar daerah penelitian. Hal yang menarik adalah mereka yang menyatakan memiliki kendala pemasaran tidak melakukan usaha untuk mengatasi persoalan tersebut.

Kendala lain yang dihadapi para responden adalah walaupun telah terjadi peningkatan modal usaha, ternyata tidak membuat mereka lepas dari persoalan kekurangan modal. Artinya kenaikan modal usaha yang mereka peroleh dari hasil peminjaman tersebut ternyata belum cukup untuk memenuhi biaya produksi riil yang dibutuhkan untuk kegiatan usaha mereka.

Perempuan sebagai kelompok sasaran pemberian kredit dianggap berpotensi meningkatkan kesejahteraan keluarga, termasuk kondisi kehidupan anak-anak di dalam rumah tangga yang bersangkutan. Dalam penelitian ini kesejahteraan anak dilihat dari kondisi kehidupan mereka secara umum serta konsumsi makanan dan pendidikan, baik sebelum maupun sesudah keluarga tersebut mendapatkan kredit. Pengukuran kesejahteraan ini menggunakan konsep kesejahteraan subjektif, artinya responden sendiri yang menilai kondisi kehidupan mereka. Seperti halnya kemiskinan, kesejahteraan



memiliki konsep yang beragam dan memiliki ukuran yang berbeda-beda pula. Dalam teori psikologi konsep tersebut dikenal sebagai persepsi terhadap kesejahteraan secara subjektif (*subjective wellbeing*). Dalam studi yang dilakukan oleh Ravallion dan Lockshin (dalam Fuentes dan Rojas, 2001), kesejahteraan secara subjektif berhubungan dengan pendapatan seseorang, semakin tinggi tingkat pendapatan semakin tinggi pula tingkat kesejahteraan mereka. Grafik 1 menunjukkan persepsi responden mengenai kehidupan rumah tangga mereka ketika sebelum dan sesudah mendapatkan bantuan kredit dari MUM. Dalam hal ini responden diminta untuk membayangkan kondisi rumah tangga dan skala 1 (sangat miskin) hingga 6 (sangat kaya).

Pada umumnya, pemberian bantuan kredit bagi para responden dalam penelitian ini dinilai membuat kondisi kehidupan keluarga menjadi lebih baik. Berdasarkan hasil penelitian ini, terdapat perubahan yang signifikan mengenai kondisi rumah tangga responden sebelum dan sesudah mendapatkan kredit. Kondisi kehidupan anak-anak responden tampaknya secara signifikan mengalami peningkatan, baik dalam hal konsumsi makanan maupun pendidikan.

Daerah Penelitian Pascagempa

Gempa yang terjadi 27 Mei 2006 telah membawa banyak perubahan dalam kehidupan masyarakat.

“Data kerusakan pascagempa yang terjadi di wilayah penelitian telah direkapitulasi sehingga memudahkan untuk dilakukan pendataan lebih lanjut, sebanyak 1.152 rumah tinggal rusak total, 4.587 rusak berat, dan 8.914 rumah rusak ringan. Sejumlah fasilitas umum, seperti gedung perkantoran,

sarana transportasi, sekolah, rumah sakit, bangunan rumah sakit, pasar, jalan, dan jembatan juga mengalami kerusakan” (Kaur Kesra Kecamatan Bayat).

Masa 7 hari pascagempa bisa dikatakan sebagai masa-masa yang sangat sulit untuk masyarakat karena matinya listrik dan belum meratanya bantuan yang masuk. Ditambah lagi isu yang berkembang seputar gempa telah membawa masyarakat dalam kondisi tidak menentu. Trauma akan gempa sampai saat ini masih dirasakan oleh warga masyarakat. Roda perekonomian baru kembali bergulir 2 minggu pascagempa. Pasar mulai aktif kembali, masyarakat mulai melakukan aktivitas usaha seperti sebelum gempa, dan kebetulan waktu itu padi telah masuk masa panen. Di samping itu, mereka mulai membereskan rumah-rumah yang rusak karena gempa. Rumah yang sudah tidak layak huni dirobohkan, sedangkan yang masih layak huni dibersihkan dan diperbaiki sekadarnya agar segera bisa ditempati kembali, Namun sampai saat ini sektor transportasi masih lesu karena sedikitnya orang yang menggunakan jasa tersebut.

Aktivitas ekonomi yang sudah berjalan memang belum sepenuhnya normal karena ada beberapa jenis usaha belum bisa memulai aktivitasnya. Kegiatan yang sudah berjalan kebanyakan adalah aktivitas perdagangan, terutama yang menyangkut kebutuhan sehari-hari. Industri belum sepenuhnya dapat berjalan karena banyak peralatan yang rusak akibat gempa, misalnya pada industri tenun, batik, dan juga keramik. Banyak dari para penenun yang mengalami kerusakan alat akibat alat yang biasa digunakan tertimpa bangunan sewaktu gempa, sedangkan untuk batik juga beberapa warga mengalami kerusakan pada alat yang digunakan untuk membatik, selain

canthing, kompor, juga *planthangan* (tempat untuk menyampurkan kain sewaktu membatik) patah. Karena pengadaan alat belum memungkinkan, mereka yang sudah bekerja membatik untuk sementara ini adalah mereka yang tidak mengalami kerusakan alat.

Bagi penduduk yang bekerja di luar daerah, aktivitas pekerjaan juga masih belum bisa kembali normal. Beberapa pedagang angkringan yang biasa berjualan di Yogyakarta masih belum memulai aktivitas karena masih belum berani meninggalkan keluarga. Bagi yang sudah kembali menjalankan usahanya, intensitas untuk kembali ke rumah menjadi lebih sering. Jika sebelum gempa intensitas untuk menjenguk keluarga minimal seminggu atau dua minggu sekali, kini lebih sering untuk melihat kondisi keluarga yang ditinggalkan. Aktivitas perdagangan yang sudah dimulai adalah para pedagang makanan, misalnya pedagang mi ayam dan soto. Memang beberapa kerugian mereka alami karena gempa, misalnya pecahnya perabotan untuk berdagang, seperti gelas dan mangkok. Namun ada yang sudah kembali berjualan karena tidak mau terus larut dalam kesedihan karena gempa dan juga karena membutuhkan uang untuk keperluan harian. Konsumen mereka pun belum seramai dulu.

Di antara desa yang menjadi wilayah penelitian, Desa Paseban mengalami kerusakan terparah, namun semua responden dilaporkan selamat. Beberapa rumah responden yang sempat diobservasi mengalami rusak berat, bahkan roboh, termasuk alat produksi yang mereka miliki untuk kepentingan usaha pun tidak dapat diselamatkan. Mereka umumnya tinggal di tenda-tenda di sekitar rumah masing-masing. Aktivitas yang umumnya dilakukan pada saat

dilakukannya observasi adalah membersihkan puing-puing sisa reruntuhan rumah akibat gempa. Sebagian responden yang ditemui juga mulai bekerja sebagai buruh tani untuk memenuhi kebutuhan keluarganya sehari-hari.

Berikut gambaran salah seorang responden.

Ia bernama Mbak Las dan usahanya adalah dagang mi ayam. Akibat gempa tembok rumahnya retak-retak dan terpaksa sebulan tinggal di tenda yang dipasang di depan rumah karena masih takut tinggal di dalam rumah. Setelah keadaan menjadi lebih kondusif dan secara psikologis sudah tenang seiring makin berkurangnya gempa susulan, Mbak Las dan keluarga sudah menempati rumahnya kembali. Usaha dagang mi ayam dimulai setelah satu bulan terjadinya gempa. Banyak peralatan untuk jualan yang rusak akibat gempa, tetapi karena tuntutan kebutuhan keluarga yang besar usaha kembali dijalankan dengan alat yang masih tersisa. Suaminya lebih memfokuskan pada pengurusan bantuan bagi korban gempa di sekitar tempat tinggalnya. Hal ini dilakukan mengingat banyaknya tanggungan dan kebutuhan keluarga untuk makan dan juga untuk biaya sekolah anak-anak yang sudah harus dipenuhi.

Kegiatan simpan-pinjam yang dilakukan oleh Koperasi MUM telah berlangsung seperti biasa sebagaimana sebelum gempa terjadi dengan kebijakan penambahan atau diberikan kelonggaran membayar angsuran selama 4 minggu atau 4 kali angsuran. Hal ini disesuaikan dengan keadaan sebagian besar anggota kelompok simpan-pinjam Istiqomah yang mengalami kerusakan akibat gempa

dengan tingkat kerusakan yang tidak begitu parah meskipun ada rumah anggota yang rusak parah. Namun karena dilandasi semangat tanggung jawab untuk mengangsur, para anggota tetap mengutamakan kewajibannya seiring dengan proses perbaikan rumah secara bertahap. Sementara itu, pihak MUM juga memberlakukan kebijakan khusus bagi anggotanya berkaitan dengan terjadinya gempa. MUM belum memulai kegiatannya untuk menarik angsuran pada setiap kelompok dan memberikan kelonggaran selama satu bulan atau 4 kali angsuran. Di beberapa lokasi yang kerusakannya tergolong parah belum dilakukan penarikan angsuran.

Kesimpulan

Layanan keuangan mikro adalah salah satu strategi yang digunakan untuk mengurangi kemiskinan. Model layanan keuangan mikro ini telah berkembang di beberapa negara di dunia dengan hasil yang cukup signifikan. Lembaga keuangan mikro memberikan prioritas bagi para masyarakat miskin yang tidak tersentuh lembaga keuangan lainnya. Hal ini dimungkinkan karena pemberian kredit melalui layanan keuangan mikro ini tidak membutuhkan persyaratan yang rumit, prosedur yang dibutuhkan sangat sederhana, bunga yang sangat rendah, dan tanpa jaminan dari pihak penerima kredit. Kemudahan-kemudahan seperti inilah yang menarik masyarakat miskin mulai memanfaatkan jasa pelayanan mikro. Layanan keuangan mikro seperti *Grameen Bank* memprioritaskan perempuan sebagai nasabah mereka. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan berdasarkan hasil studi yang pernah dilakukan pemberian kredit usaha bagi perempuan terbukti mampu meningkatkan kesejahteraan rumah tangga mereka. Peningkatan kesejahteraan ini dialami

secara umum oleh anggota keluarga yang bersangkutan, seperti halnya dalam hal peningkatan pendapatan, peningkatan konsumsi makanan, termasuk pendidikan dan kesehatan anak. Selain itu memberikan kredit kepada perempuan berisiko lebih kecil dibandingkan dengan kepada laki-laki. Artinya, perempuan memiliki kecenderungan untuk taat para prosedur yang ditetapkan dalam hal pengembalian pinjaman.

Dalam penelitian ini para perempuan dari rumah tangga miskin yang ada di Kecamatan Bayat telah memanfaatkan jasa layanan keuangan mikro melalui kredit yang diberikan oleh Yayasan Mitra Usaha Mandiri (MUM). Dengan latar belakang pendidikan yang terbatas, kegiatan usaha di bidang informal adalah bidang usaha yang mereka tekuni. Kegiatan usaha yang mereka lakukan, di antaranya, adalah perdagangan, misalnya menjual makanan kecil, membuka warung kelontong, dan pedagang sayur keliling. Di antara mereka ada pula yang bekerja sebagai pengrajin, termasuk buruh tenun dan batik, serta membuat gerabah. Hasil pinjaman kredit tersebut juga digunakan oleh sebagian responden untuk beternak dan usaha jasa lainnya, seperti menjahit atau membuka usaha persewaan angkutan.

Kemudahan prosedur melakukan pinjaman adalah salah satu alasan utama bagi mereka untuk memanfaatkan kredit MUM, selain kelonggaran angsuran, dekat dengan lokasi, dan adanya kebutuhan untuk memperoleh modal juga menjadi pertimbangan bagi responden. Tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian penerima kredit juga menyebutkan alasan mereka memanfaatkan jasa MUM adalah karena sekadar ikut-ikutan saja. Hal ini dimungkinkan terjadi karena untuk dapat mengajukan pinjaman kepada pihak pemberi

kredit, mereka perlu membentuk sebuah kelompok yang terdiri dari lima orang. Proses pembentukan kelompok inilah yang kemudian menjadi ajang sosialisasi bagi para calon kreditor untuk menambah anggota kelompoknya.

Pemberian kredit ini memiliki dampak signifikan terhadap kehidupan responden dalam beberapa hal, misalnya dampaknya terhadap perkembangan usaha. Besarnya pinjaman kredit bagi kelompok usaha sangat dapat bervariasi tergantung pada kebutuhan riil tiap-tiap kelompok. Tidak semua kelompok usaha mampu meningkatkan produktivitas kerja mereka. Salah satu persoalan yang masih mereka rasakan sebagai kendala adalah masalah pemasaran dan permodalan. Hingga saat ini jangkauan usaha mereka sebagian besar hanya mencakup wilayah desa dan kecamatan. Pemberian kredit ini secara subjektif juga dirasakan mampu meningkatkan kesejahteraan keluarga, termasuk di antaranya kondisi kehidupan responden secara khusus, kondisi keluarga secara umum. Di dalamnya termasuk pula kondisi konsumsi makanan dan pendidikan anak-anak di rumah tangga yang bersangkutan.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini, ada tiga hal yang direkomendasikan sebagai bentuk model pemberdayaan bagi kegiatan usaha kecil para penerima kredit dari lembaga keuangan mikro. Secara umum model pemberdayaan ini berbentuk pelatihan dan pendampingan usaha. Dengan model tersebut ada tiga aktivitas yang perlu dilakukan, yaitu sebagai berikut.

1. Pelatihan keterampilan usaha dengan melibatkan tenaga ahli.

Dengan latar belakang pendidikan formal yang minim, para penerima kredit juga memiliki keterampilan yang minim pula. Keterbatasan keterampilan ini menjadi kendala terutama bagi kegiatan usaha, seperti pengrajin, baik tenun, batik, maupun gerabah, maupun kegiatan usaha lainnya. Untuk itu, diperlukan sebuah pelatihan yang bertujuan meningkatkan keterampilan usaha dengan melibatkan para ahli di bidang masing-masing. Melalui pelatihan ini diharapkan akan dapat meningkatkan keterampilan para pekerja yang pada akhirnya juga berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas mereka termasuk kualitas produk.

2. Pendampingan pemanfaatan modal

Banyak temuan yang menunjukkan sebagian besar para penerima kredit sering kali menggunakan kredit yang mereka dapatkan tidak hanya untuk kepentingan usaha, tetapi juga untuk kepentingan konsumsi lainnya, termasuk pembelian kebutuhan sehari-hari dan biaya-biaya sosial lainnya. Kenyataan seperti ini menunjukkan pemanfaatan dana kredit sebagai kebutuhan permodalan tidak dilakukan secara maksimal. Para penerima kredit juga perlu mendapatkan pelatihan sekaligus pendampingan mengenai cara pemanfaatan modal secara efisien. Dengan demikian, pemanfaatan dana secara maksimal tersebut akan mampu memperlancar jalannya kegiatan usaha mereka.

3. Pemantauan dan evaluasi

Pemberian bantuan dalam bentuk pelatihan keterampilan dan pendampingan juga dapat berjalan maksimal jika disertai

dengan kegiatan pemantauan dan evaluasi. Nilai pelatihan akan semakin bermakna jika para penerima pelatihan mampu mengaplikasikan keterampilan yang mereka peroleh tersebut. Setiap orang tentu memiliki tingkat pemahaman yang berbeda-beda dalam menyerap materi yang disampaikan selama pelatihan. Daya serap tersebut berhubungan dengan pengetahuan kognitif masing-masing peserta. Untuk mengatasi persoalan tersebut, perlu dilakukan pemantauan terhadap kegiatan usaha pascapelatihan. Kegiatan pemantauan ini juga dapat dimanfaatkan oleh para penerima kredit ketika mereka memiliki pertanyaan yang berhubungan dengan persoalan tentang praktik kegiatan usaha mereka. Selain itu, melalui pemantauan pihak-pihak yang terlibat dapat melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan, baik dari sisi pemberi kredit maupun bagi para penerima kredit.

Daftar Pustaka

- Chambers, Robert. 1984. *Rural Development: Putting the last First*. New York: Longman.
- Darwin, Muhadjir. 2005. *Memanusiakn Rakyat: Penanggulangan Kemiskinan Sebagai Arus Utama Pembangunan*. Yogyakarta: Benang Merah.
- Dewayanti, Ratih dan Erna Ermawati Chotim. 2004. *Marjinalisasi dan Eksploitasi Perempuan Usaha Mikro di Pedesaan Jawa*. Bandung: Yayasan AKATIGA.
- Dwiyanto, Agus. 1999. "Evaluasi kebijakan pengentasan kemiskinan selama PJP I" dalam Awan Setya Dewanta, Nanang Pamuji, Siti Nurniza, Liza Nur Afani, Titien Pinarsih, Rina Mulyati Alimi (ed.), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media, Cet. 2. hlm. 65-74.
- Fuentes, Nicole and Mariano Rojas. 2001. *Economic Theory & Subjective Wellbeing: Mexico, Social Indicators Research*, Kluwer Academic Press. The Netherlands, Marzo.
- Indonesia. Badan Pusat Statistik. 2000. *Potensi Desa Tahun 2000*. Jakarta.
- Ismawan, Bambang. 2003. "Peran lembaga keuangan mikro dalam otonomi daerah", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, 2(1), <http://www.ekonomirakyat.org/jurnalekonomirakyat.htm>. Diakses 9 Februari 2007.
- Komite Penanggulangan Kemiskinan. 2005. *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta.
- Sarman, Mukhtar dan Sajogyo. 2000. *Masalah Penanggulangan Kemiskinan: Refleksi dari Kawasan Timur Indonesia*. Jakarta: Puspa Swara.
- Nugroho, Heru. 2001. *Uang, Rentenir dan Hutang Piutang di Jawa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Retnadi, Djoko. 2003. "Kunci sukses lembaga keuangan mikro, pahami karakteristik orang kecil", *Kompas*, 13 Agustus.
- Sebstad, Neil. 1999. "Assessing the impacts of microenterprise interventions: a framework for analysis", *Buletin Internasional PLAN*, (9): 2-3.
- White, Benjamin. 1991. *Studying Women and Rural Non-Farm Sector Development in West Java*. Bandung: PSP-IPB, ISS, PPLH-ITB (Project Working Paper Series N0: B-12).

KOMITMEN ANGGARAN PENDIDIKAN DI KOTA PENDIDIKAN YOGYAKARTA MASIH BELUM MENCAPAI 20 PERSEN¹

Triyastuti Setianingrum²

Abstract

It is always interesting to observe the face of education in Indonesia. One interesting factor is related to budgeting on education in Indonesia has not reach 20% of the national budget. It is in connection to the political will of the local government to improve the educational level in Yogyakarta. Many obstacles have to be faced by the government to pursuit this 20%. At the end this will remain as a homework to the goveremnt to reach the target budgeting of 20% for education. The goals to provide a cheap, but high quality education should be achieved to increase the quality of our children in the future.

Keywords: education, commitment, budgeting

Latar Belakang

Mudah dipahami bahwa penyelenggaraan pendidikan berkaitan erat dengan berbagai aspek kehidupan dalam masyarakat, seperti ekonomi, politik, dan budaya. Dari sisi ekonomi, dapat dikatakan kemampuan masyarakat untuk dapat menikmati pendidikan secara layak masih kurang karena penduduk masih terjerat kemiskinan (Zakiah, 2004). Dilihat dari segi politik, komitmen pemerintah untuk memajukan pendidikan rakyat belum diimplementasikan secara memadai.

Publikasi yang dikeluarkan oleh *The International Baccalaureate Organization (IBO)* menunjukkan dari 169.147 SD dan MI di Indonesia hanya delapan sekolah yang masuk dalam kategori *The Primary Years Program (PYP)*, sedangkan untuk tingkat SMP dari

32.322 SMP dan MTs di Indonesia hanya delapan sekolah yang masuk dalam kategori *The Middle Years Program (MYP)* (Supriyoko, 2005). Kajian IBO menegaskan sangat sedikitnya jumlah sekolah di Indonesia, baik tingkat SD maupun SMP, yang dapat dikategorikan memiliki kualitas internasional.

Penyelenggaraan pendidikan selalu menjadi prioritas pembangunan karena pendidikan menjadi dasar bagi pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM). Salah satu butir kesepakatan yang tertuang dalam dokumen MDGs (*Millenium Development Goals*) menegaskan pentingnya penyelenggaraan pendidikan. Dengan MDGs akan dicapai pendidikan dasar secara universal dengan memastikan setiap anak laki-laki dan perempuan akan mendapatkan hak untuk

¹ Tulisan ini merupakan salah satu bab dari tugas akhir penulis di Program Magister Studi Kebijakan Universitas Gadjah Mada dengan judul Analisis Biaya Pendidikan dan Komitmen Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar.

² Mahasiswa pada Program Magister Studi Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

dapat menyelesaikan tahap pendidikan dasar.³ Sebagai salah satu negara yang menyepakati MDGs, Pemerintah Indonesia berusaha mencapai target tersebut (lihat Tabel 1).

Berdasarkan data Susenas 2005 terlihat nilai tingkat partisipasi sekolah memang sudah cukup tinggi di D. I. Yogyakarta. Di Kota Yogyakarta angka partisipasi sekolah juga jauh lebih bagus lagi. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2003 telah berhasil dituntaskan program wajib belajar 9 tahun dan dalam tahun 2005 telah dicanangkan program wajib belajar 12 tahun. Keberhasilan menuntaskan program wajib belajar 9 tahun tersebut menunjukkan pembangunan bidang pendidikan di Kota Yogyakarta telah mampu menjangkau seluruh anak usia pendidikan dasar.

Dalam melihat keberhasilan bidang pendidikan, indikator lain yang dapat digunakan, antara lain, adalah Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK). Suatu daerah dikatakan berhasil menuntaskan wajib belajar Tuntas Paripurna apabila capaian APM di atas 95 persen.

Sampai dengan akhir tahun 2005, persentase APM dan APK di Kota Yogyakarta untuk jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Sekolah Menengah (SM) adalah di atas 100 persen. Untuk mengetahui rata-rata persentase APM dan APK di Kota Yogyakarta tersebut dapat dilihat pada Grafik 1.

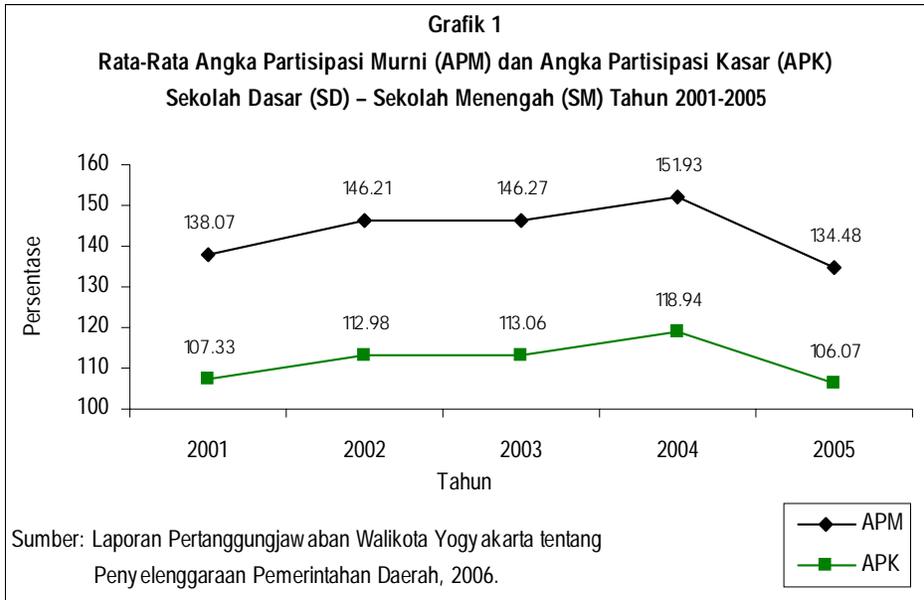
Secara politis, komitmen pemerintah di tingkat internasional tersebut ditindaklanjuti dengan keinginan Pemerintah Indonesia sebagaimana tertuang dalam amandemen UUD 1945 dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003. Dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, tampak jelas salah satu tugas negara adalah “mencerdaskan bangsa”. Hal ini kemudian tertuang dalam pasal 31 UUD 1945 yang telah diamandemen dan berbunyi sebagai berikut. (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, (2) setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, (3) pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang

Tabel 1
Tingkat Partisipasi Sekolah Kasar (GER) DIY, Kota Yogyakarta, DKI, dan Indonesia.

GER	7-12 tahun		13-15 tahun		16-18 tahun		19-20 tahun	
	L	P	L	P	L	P	L	P
DIY	98	99	95	95	76	74	44	38
DKI Jakarta	98	99	99	89	74	61	23	16
Indonesia	96	97	83	84	54	53	13	11

Sumber: Susenas 2005

³ Kesepakatan itu merujuk pada landasan hukum internasional, yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 pasal 26 ayat 1 yang menyatakan setiap orang berhak untuk memperoleh pendidikan. Selanjutnya adalah Deklarasi Dakar yang dirumuskan dalam Forum Pendidikan Dunia di Senegal, 26-28 April 2000 dan berisi kesepakatan sebagai berikut. 1) Pendidikan dan perawatan bagi anak usia dini, 2) pada 2015 semua anak harus memperoleh akses kepada pendidikan dasar yang bermutu secara gratis, 3) menjalankan program pembelajaran dan *life skills*, serta 4) pada tahun 2005 terhapus kesenjangan gender di sekolah dan di tahun 2015 sudah terjadi kesetaraan gender di sekolah.



meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; dan (4) negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Namun dalam kondisi perekonomian negara yang masih terpuruk akibat krisis ekonomi yang melanda Indonesia, pemenuhan biaya pendidikan secara gratis (sesuai UU Sisdiknas pasal 34) sangat tidak mungkin dilakukan (Akhmadi, 2005). Dalam kenyataannya pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap (penjelasan pasal 49 ayat 1 UU No. 20 Tahun 2003). Pemerintah memprediksi pemenuhan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari

APBN di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan akan tercapai pada tahun 2009. Seorang anggota DPR menyatakan sebagai berikut.

“Biaya pendidikan semakin meningkat dari SD, SLTP, SMU, dan tertinggi SMK, tetapi biaya di Indonesia ini masih belum apa-apa dibandingkan dengan di negara-negara lain, seperti Singapura, Amerika Serikat, dan sebagainya. Berdasarkan kesepakatan pemerintah dengan DPR 1999/2004, diharapkan bahwa alokasi APBN sebesar minimal 20 persen untuk bidang pendidikan akan tercapai tahun 2009” (Akhmadi, 2005).

Pada tahun 2007 anggaran pendidikan dialokasikan sebesar Rp42 triliun atau 8,86 persen dari belanja pusat sebesar Rp473,7 triliun.⁴ Di Provinsi D.I. Yogyakarta peningkatan kualitas pendidikan melalui peningkatan alokasi anggaran sebesar 20 persen dilakukan pada tahun 2009 (Arah Kebijakan Umum

⁴ Nota kesepakatan anggaran pemerintah dan DPR dalam Panitia Kerja B tentang Belanja Negara 2007 yang diungkapkan Ketua Panja B, Hafiz Zamawi, Senin, 5 Juni 2006 di Jakarta.

Belanja Daerah, pasal 9). Pencapaian tersebut dilakukan dengan cara meningkatkan mutu lulusan sebesar 5 persen, meningkatkan animo masuk perguruan tinggi sebesar 3 persen, dan meningkatkan budaya baca masyarakat sebesar 20 persen. Lebih lanjut di dalam Arah Kebijakan Umum (AKU) tidak disebutkan mengenai sasaran yang akan dicapai.

Tingginya Biaya Pendidikan

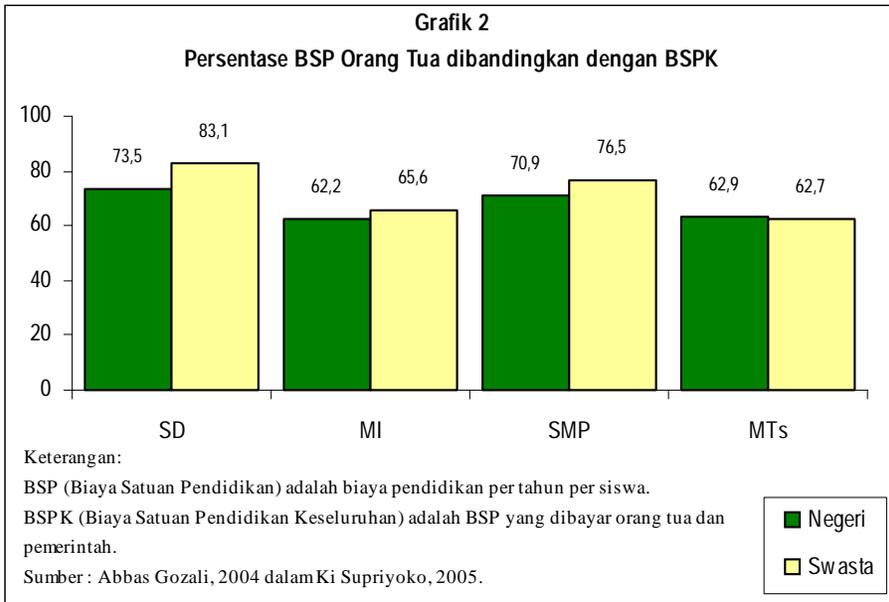
Realisasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN dan APBD yang baru dapat dicapai pada tahun 2009 berimplikasi pada semakin tingginya biaya pendidikan yang harus ditanggung orang tua pada saat ini, bahkan nilainya melebihi biaya keseluruhan pendidikan (Grafik 2). Dari grafik tersebut dapat diketahui untuk tingkat pendidikan dasar, persentase Biaya Satuan Pendidikan (BSP) orang tua murid terhadap Biaya Satuan Pendidikan Keseluruhan (BSPK) yang ditanggung pemerintah, baik di sekolah negeri maupun swasta, tetap lebih tinggi. Semakin sedikitnya anggaran pemerintah yang dialokasikan di bidang pendidikan akan semakin memperbesar porsi alokasi yang harus ditanggung oleh masyarakat.

Tingginya biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh orang tua murid tentunya akan semakin menyulitkan masyarakat dengan status sosial ekonomi rendah. Buchori (2004) mengungkapkan pendidikan Indonesia tengah mengalami proses involusi dan bergerak tanpa arah yang jelas. Kebijakan pendidikan di negara kita tidak pernah jelas, pendidikan hanya melanjutkan pendidikan yang "elite eksklusif" dengan kurikulum elitis yang hanya dapat ditangkap oleh 30 persen anak didik. Borrong (2004) juga berpendapat sama, akses terhadap pendidikan yang bermutu, murah

(umumnya pendidikan negeri yang dibiayai pemerintah), dan mudah memasuki bursa kerja lebih banyak dinikmati oleh kelompok menengah ke atas. Sebaliknya, anak-anak miskin justru harus berjuang memasuki lembaga pendidikan swasta yang relatif lebih mahal, kurang bermutu, dan lebih sulit mendapatkan lapangan kerja. Akibatnya adalah banyak anak orang miskin yang semakin tidak mampu melanjutkan pendidikan dan semakin tertinggal secara intelektual dan ekonomi. Akibat lanjutannya adalah mereka semakin terpuruk dan dilibas kemiskinan serta kemelaratan. Ini merupakan lingkaran setan yang tidak berujung pangkal sehingga tidak salah apabila dikatakan dunia pendidikan kita telah dikuasai oleh semangat kapitalistik. Hanya orang-orang bermodal yang mampu membayar biaya pendidikan dan dapat mengakses pendidikan dengan baik.

Berdasarkan hasil data jejak pendapat yang dilakukan harian *Kompas* (9 Juni 2003), 42 persen responden berpendapat biaya sekolah di SD saat ini sangat mahal. Sementara itu, 45 persen lainnya menganggap biaya SMP saat ini mahal dan 51 persen menyatakan biaya SMU saat ini mahal. Menurut mereka, biaya pendidikan di perguruan tinggi jauh lebih mahal lagi. Walaupun dasar hukum konstitusional menyatakan negara mengeluarkan anggaran 20 persen untuk biaya pendidikan, di sisi lain ada desakan untuk pelaksanaan otonomi dan pengurangan subsidi. Kedua kebijakan ini saling bertolak belakang yang nantinya akan membawa korban masyarakat umum.

Sementara itu, dalam UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 pada pasal 34 ayat 1, 2, dan 3 disebutkan setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar. Pemerintah pusat dan pemerintah



daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar **tanpa memungut biaya**. Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Biaya pendidikan yang semakin tinggi tentu saja akan semakin menjauhkan pendidikan yang seharusnya menjadi sarana pembebasan manusia dari keterbelakangan dan kebodohan (Siregar, 2004).

Pengelolaan Anggaran Pendidikan

Penganggaran pada dasarnya adalah masalah pembuatan berbagai pilihan atau prioritas untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (cf. Dye, 1972). Pembuatan berbagai pilihan tadi tentu saja tidak dapat dianggap sebagai proses teknokratis semata-mata, dengan asumsi pilihan-pilihan dilakukan secara rasional dengan menggunakan pertimbangan kelayakan administratif dan ekonomi yang bebas politik. Dalam praktiknya

penganggaran sangat terkait dengan masalah-masalah politik, yaitu posisi tawar-menawar antara berbagai kekuatan yang mempunyai kewenangan untuk menentukan mana yang penting dan mana yang tidak (penganggaran adalah suatu pilihan dan pilihan berkaitan dengan kekuasaan dan politik).

Karena penganggaran juga dapat dilihat sebagai aktivitas politik, baik proses maupun produknya dapat dinilai sebagai produk politik. Oleh karena itu, dengan mencermati bagaimana anggaran dibuat dan prioritas-prioritas yang muncul dalam anggaran, akan dapat dipahami bagaimana praktik politik yang sebenarnya dilakukan oleh suatu negara atau pemerintahan. Dengan kata lain, apabila kita dapat memahami bagaimana proses penganggaran dan pelaksanaan hasil-hasilnya, akan diketahui apakah suatu pemerintahan itu demokratis atau tidak. Di negara yang demokratis, prioritas-prioritas program yang muncul dalam anggaran pendapatan dan belanja tentunya adalah

rencana kegiatan yang mencerminkan aspirasi masyarakat. Sebaliknya, di negara yang dikuasai oleh rezim otoriter program-program yang dirancang cenderung yang menguntungkan sekelompok elite politik tertentu saja.

Bagaimana yang terjadi di Indonesia? Pengalaman dalam tiga dekade Orde Baru memperlihatkan proses penyusunan anggaran masih jauh dari aspiratif. Anggaran yang dibuat oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, lebih banyak mencerminkan kepentingan elite politik yang berkuasa daripada memenuhi kehendak masyarakat. Selain tidak aspiratif, sistem penganggaran kita juga terbelit persoalan kronis, seperti pemborosan, kebocoran, penyimpangan, dan penyelewengan. Sinyalemen Prof. Soemitro Djojohadikusumo bahwa setiap tahun terjadi kebocoran sekitar 30 persen dari total anggaran pembangunan negara kita menunjukkan praktik buruk dalam sistem penganggaran kita.

Pada era otonomi daerah pengelolaan anggaran ini termasuk bidang pendidikan telah didesentralisasikan kepada pemerintah kabupaten/kota. Penyusunan anggaran pendidikan bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Dalam kerangka otonomi daerah tanggung jawab daerah sama dengan pemerintah pusat, mulai dari kewajiban untuk memberikan layanan, terselenggaranya pendidikan bermutu bagi setiap warga negara, serta kewajiban ketersediaan dana bagi setiap warga negara (usia 7-15 tahun). Apabila pendidikan disepakati sebagai jembatan memperbaiki harkat dan martabat manusia, pemerintah harus menjadikan sektor pendidikan sebagai prioritas dan perlu menyediakan dana yang cukup untuk

pengelolaannya. Danim (2003) melihat beberapa kelemahan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan kita, di antaranya terkait dengan pendanaan. Komitmen pemerintah di dalam mengalokasikan dana pendidikan dinilai belum memadai oleh masyarakat.

Menanggapi tuntutan berbagai pihak, pemerintah melalui amandemen UUD 1945 telah mengamanatkan alokasi untuk bidang pendidikan adalah 20 persen. Untuk menilai kinerja anggaran pendidikan ada tiga anggaran publik yang harus diperhatikan, yaitu APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang dikelola oleh pemerintah pusat, APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang dikelola oleh pemerintah daerah, dan APBS (Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah) yang dikelola oleh sekolah. Anggaran-anggaran tadi harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, mulai dari proses perencanaan sampai penggunaan atau pengalokasiannya.

Komitmen Anggaran Pendidikan Kota Yogyakarta

Visi Kota Yogyakarta adalah mendorong terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai pusat pendidikan yang berkualitas dan terpercaya. Adapun misi yang diembannya, antara lain, ialah meningkatkan peran instansi pemerintah dan masyarakat, termasuk dunia usaha dalam mendorong pengembangan pendidikan dan pengajaran. Untuk meningkatkan pendidikan tidak hanya dari pemerintah, sekolah, maupun orang tua siswa yang diharapkan muncul, namun diharapkan dunia usaha juga turut serta terlibat di dalamnya. Dalam realitasnya keterlibatan dunia usaha masih sangat minim meskipun ada beberapa yang sudah mencoba memberikan perhatiannya dalam bentuk

beasiswa. Hal ini diungkapkan oleh seorang kepala sekolah SD negeri di Yogya timur sebagai berikut.

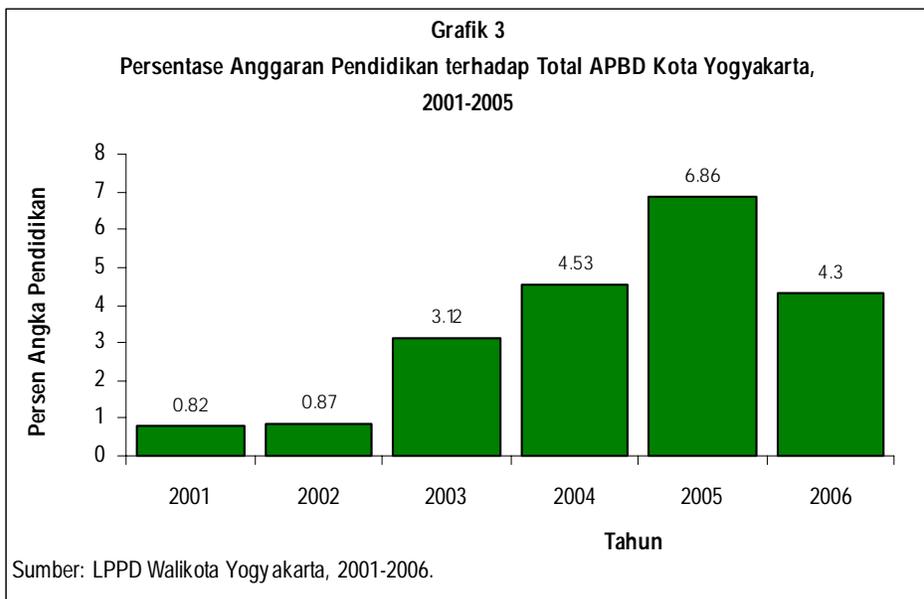
“... SGM (PT. Sari Husada) itu sudah dimintai sumbangannya dan disetujui bantuan untuk sekolah yang berada di kanan kiri sungai yang dapat aliran limbah pabrik susu tersebut. Lumayan ... dapat 30 murid maupun 50 murid. Yang jelas pemerintah sudah cukup berusaha dengan adanya dudi (dunia industri) berperan lebih besar dalam mendukung pendidikan. Namun pada kenyataannya kita juga belum pernah didatangi mereka (PT. Sari Husada) ...” (N, wawancara pada Desember, 2006).

Meskipun keterlibatan dunia usaha masih belum optimal, pada dasarnya pemerintah tetap memiliki komitmen yang tinggi di atas kertas untuk anggaran pendidikan sebesar 20 persen. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan Kabag Keuangan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sebagai berikut.

“selama ini kita berpedoman pada landasan 20 persen dan itu bukan berarti segalanya. Karena kita kan, mengutip dari pernyataan Pak Herry (Walikota) bahwa anggaran 20 persen itu bukan masalah, tapi bagaimana konsep yang diajukan oleh Dinas Pendidikan terhadap pengembangan untuk bidang pendidikan di Kota Yogyakarta itu. Nah itu harus dilandasi landasan konseptual yang benar sehingga kita harus melihat konteksnya.”

Political will Pemerintah Kota Yogyakarta tidak dengan mudah dapat direalisasikan tanpa dukungan kesiapan anggaran yang memadai. Itulah mengapa suatu komitmen yang besar belum tentu tercapai dalam implementasinya, hal inilah yang dialami oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yang dalam implementasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen masih belum mencapai target.

Berdasarkan Laporan Pertanggung-jawaban Penyelenggaraan Pemerintah Daerah



2001-2006 (LPPD) Walikota Yogyakarta terlihat persentase anggaran pendidikan selama 2001-2006 tidak pernah mencapai angka 10. Angka tertinggi yang pernah dicapai adalah 6,86 persen yang terjadi pada tahun 2005, sedangkan yang terendah adalah pada 2001, yaitu hanya 0,82 persen. Namun jika dilihat dari tahun ke tahun persentase anggaran memang cenderung meningkat. Hanya pada 2006 terjadi penurunan dari 6,86 persen (2005) menjadi 4,3 persen (2006) karena peristiwa gempa bumi 27 Mei 2006. Pada tahun ini sebagian besar biaya pemerintah dialokasikan untuk membantu korban bencana gempa (lihat Grafik 3).

Besarnya anggaran pendidikan yang terdapat dalam APBD (Grafik 3) adalah jumlah dana yang dialokasikan khusus di Dinas Pendidikan untuk membiayai kegiatan dinas selama satu tahun. Kegiatan di Dinas Pendidikan meliputi banyak kegiatan tidak hanya ditujukan untuk memberikan bantuan dana bagi sekolah, namun juga untuk kegiatan di Dinas Pendidikan sendiri. Dapat dibayangkan berapa proporsi yang akan didapatkan oleh setiap sekolah setelah anggaran itu didistribusikan dan yang pasti anggaran untuk menyelenggarakan pendidikan di sekolah tidaklah sedikit. Hal itu membutuhkan sumber pembiayaan tersendiri.

Berdasarkan dokumen Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) 2005/2006, sumber dana kegiatan sekolah di 93 SD di Kota Yogyakarta rata-rata sejumlah 55 persen diperoleh dari dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Selain itu, rata-rata sebesar 24 persen dari dana BOSN (Bantuan

Operasional Sekolah Negeri) dan rata-rata 23 persen diperoleh dari "iuran komite". Dana "iuran komite" adalah sumbangan yang dipungut dari orang tua murid.⁵ Sekolah masih mengharapkan subsidi yang lebih besar dari pemerintah agar proses pendidikan memberikan hasil yang bermutu tinggi.

Sekolah menghadapi suatu dilema besar antara hasrat yang kuat untuk menyelenggarakan pendidikan yang terjamin kualitasnya di satu sisi dengan kenyataan minimnya dana yang diperoleh dari pemerintah di sisi lain. Seorang kepala sekolah SD negeri menyatakan sebagai berikut.

"Terkadang sekolah sendiri menghadapi dilema. Tuntutan jabatan untuk loyal kepada pemerintah di satu sisi dan desakan publik untuk menyelenggarakan pendidikan murah di sisi yang lain. Belum lagi kondisi ekonomi masyarakat yang anaknya bersekolah di SDN ini. Sebenarnya sekolah sangat membutuhkan biaya tambahan untuk operasional pendidikan maupun kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler sekolah, tetapi sering tidak tega untuk selalu menarik iuran dari orang tua murid. Bahkan dahulu sebelum adanya program BOS SDN ini tidak mampu untuk mengadakan kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler. Setelah adanya program BOS sekolah mampu mengadakan kegiatan, seperti kursus komputer, latihan tari, pramuka, dan lain-lain" (Kepsek SD Wdr, 2006).

Dilihat dari penggunaannya, di setiap sekolah rata-rata sebesar 22 persen anggaran dipakai untuk pembangunan atau penyediaan sarana dan prasarana sekolah. Setelah itu,

⁵ Pungutan-pungutan terhadap orang tua murid biasanya hanya seperempatnya saja yang digunakan langsung untuk menunjang proses pembelajaran, sedangkan seperempat lainnya dipakai untuk sesuatu yang tidak memiliki kaitan langsung dengan proses pembelajaran (Darmaningtyas, 2004).

secara berturut-turut rata-rata sejumlah 20 persen digunakan untuk keperluan rumah tangga sekolah, 19 persen untuk kegiatan belajar-mengajar (KBM), 16 persen untuk honor, 16 persen untuk kesiswaan, 4 persen untuk humas, dan 3 persen untuk keperluan lain-lain.

Besarnya kontribusi biaya pendidikan dari masyarakat di Kota Yogyakarta (berupa "iuran komite") dapat dimaknai dari berbagai sisi. *Pertama*, komitmen dan perhatian warga Kota Yogyakarta terhadap masalah pendidikan sangat tinggi. Jika diperiksa dari sisi pengeluaran per kapita, maka pengeluaran per kapita rumah tangga D.I. Yogyakarta adalah yang tertinggi di Indonesia, yaitu sebesar 6 persen. Hal ini apabila dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain yang rata-rata hanya 2,4 persen (BPS, 2004). Ini juga dapat dibuktikan dari tingginya Angka Partisipasi Sekolah. *Kedua*, sumbangan dan dukungan masyarakat Kota Yogyakarta terhadap program-program pembangunan pemerintah, khususnya dalam bidang pendidikan sangat menonjol. *Ketiga*, masih kecilnya anggaran pendidikan yang dialokasikan oleh pemerintah menimbulkan keraguan terhadap implementasi anggaran pendidikan 20 persen yang belum mencapai targetnya meskipun di atas kertas komitmen Pemerintah Kota Yogyakarta untuk bidang pendidikan cukup baik, sesuai dengan amanah konstitusi, yaitu "negara berkewajiban mencerdaskan bangsa". Jika implementasi terhadap anggaran pendidikan belum tercapai, akan bertambah lagi beban masyarakat secara luas untuk menyokong biaya pendidikan.

Kesimpulan

1. Anggaran pendidikan Kota Yogyakarta belum mencapai target 20 persen sesuai

amanah konstitusi, namun di atas kertas kesungguhan untuk mencapai amanah konstitusi tersebut tetap terlihat.

2. Kecilnya proporsi anggaran pendidikan dari pemerintah membawa akibat secara langsung pada meningkatnya beban biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh masyarakat, terutama pada keluarga-keluarga yang tidak mampu (miskin). Pada gilirannya, semakin tingginya biaya pendidikan akan berdampak pada semakin menyempitnya akses warga masyarakat miskin untuk menikmati pelayanan pendidikan.
3. Meskipun anggaran pendidikan belum mencapai amanah konstitusi, ini tidak mengecilkan arti pentingnya partisipasi sekolah. Masyarakat tetap mempunyai semangat yang cukup tinggi untuk mencapai pendidikan dasar.
4. Harus ada upaya yang sungguh-sungguh dari pemerintah, tokoh-tokoh masyarakat, terutama tokoh-tokoh dunia pendidikan, dunia usaha, kalangan legislatif, partai politik, dan semua pihak yang peduli pada perkembangan dunia pendidikan untuk mencari jalan keluar dari kecenderungan semakin menggilanya komersialisasi pendidikan ini.

Daftar Pustaka

- Abbas, Ghazali. 2004. *Studi Pembiayaan Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional.
- Akhmadi, Heri. 2005. "Mungkinkah dana pendidikan murah?". Diskusi mengenai *Pendidikan Murah untuk Rakyat: Mungkinkah?* Yogyakarta: Lembaga

- Penelitian dan Pengembangan Pendidikan, UMY.
- “Biaya Pendidikan Lebih Banyak Ditanggung Orang Tua Siswa”. 2004. *Kompas*, <http://www.atmajaya.ac.id/content.asp?f=0&id=783>, 29 Oktober.
- Borrong, R. P. 2005. “Pendidikan nondiskriminatif”, *Suara Pembaharuan Daily*, <http://www.smeru.or.id/beritadaerah/files/20040803didiknodiskrimpbhruan.htm>.
- Buchori, Mochtar. 2004. “Pendidikan di Indonesia alami proses involusi”, *Kompas*, 4 September.
- Danim, Sudarwan. 2003. *Agenda Pembaharuan Sistem Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Darmaningtyas. 2004. *Pendidikan yang Memiskinkan*. Yogyakarta: Galang Press.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis: an Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kumorotomo, Wahyudi dan Erwan Agus Purwanto (ed.). 2005. *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya*. Yogyakarta: Magister Administrasi Publik.
- Nota Kesepakatan Anggaran Pemerintah dan DPR dalam Panitia kerja B tentang Belanja Negara 2007, yang diungkapkan Ketua Panja B, Hafiz Zamawi, Senin 5 Juni 2006 di Jakarta.
- Siregar, Barita E. 2004. “Mempertimbangan pendidikan”, <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0904/08/0801.htm>.
- Supriyoko. 2005. “Pendidikan murah untuk rakyat Indonesia: sebuah analisis kritis”. Makalah pada *Rountable Discussion tentang Pendidikan Murah untuk Rakyat: Mungkinkah?* Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Zakiah, Wasingatu. 2004. *Sekolah Tak Terbeli, Menyoal Pendidikan dan Anggaran*. Yogyakarta: Idea.

DAMPAK BENCANA KEKERINGAN TERHADAP PELUANG KESEJAHTERAAN PENDUDUK

Y. B. Widodo¹

Abstract

Natural disasters that happened lately in many parts of the world, especially drought and big flood in Indonesia, are accumulative effects of climate change due to global warming that need to be addressed seriously. However, the most important issue in Indonesia nowadays is natural disaster that happens in conjunction with mass-impoverishment effected by unleashed human greed. If this excessive lifestyle cannot be restrained, the country of Indonesia will face an incurable ecological destruction. This article tries to address natural disasters from socio- economic and socio-demographical aspects.

Keywords: natural disasters, climate change, welfare

Pendahuluan

Bencana alam paling dahsyat yang pertama kali terjadi di Indonesia adalah meletusnya gunung Krakatau. Simon Winchester (2003) melukiskan Krakatau sebagai sebuah gunung berapi yang memiliki sifat menakjubkan, indah sekaligus berbahaya, sulit diramalkan, dan tidak bisa dilupakan. Gunung yang terletak di antara Pulau Jawa dan Pulau Sumatera tersebut meletus pada Senin, 27 Agustus 1883, pukul sepuluh pagi. Ledakannya sangat dahsyat sehingga dapat meluluhlantakkan alam sekitarnya dan menewaskan 36.000 orang.

Meletusnya gunung Krakatau berdampak pada iklim, terutama karena dalam sekejap telah menurunkan suhu udara, menyebabkan gelombang tsunami sampai ribuan kilometer hingga mencapai Bombay, Brisbane, dan Boston-Amerika Serikat, serta mematikan

navigasi udara. Dampak bencana meletusnya Krakatau adalah Selat Sunda yang terletak di antara Jawa dan Sumatera yang sebelumnya tidak dikenal menjadi pusat perhatian dunia. Para ilmuwan dari berbagai penjuru dunia berusaha mempelajari tempat tersebut sehingga kepedulian mereka menjadi bagian dari sebuah persaudaraan pengetahuan yang baru. Bencana tersebut mewariskan dimensi praktis yang amat lengkap dalam tataran disiplin ilmu, di antaranya dimensi politik, religius, sosial, ekonomi, psikologi, dan ilmu eksak lainnya. Peristiwa Krakatau dapat menimbulkan perubahan sangat besar. Dari peristiwa itu, ramalan atas realita geologi, seismik, dan tektonik telah memastikan kejadian di tahun 1883 itu akan terjadi lagi di masa mendatang dengan cara yang persis sama walaupun bentuk kejadian alam tersebut bisa berbeda.

¹ Peneliti Senior pada Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI).

Satu abad kemudian, yaitu pada awal abad 21 ini musibah bencana alam kembali melanda Indonesia pada 26 Desember 2004 terjadi gempa bumi dahsyat di Samudera Hindia, sebelah barat Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan kekuatan 9,3 Skala Richter yang menimbulkan gelombang tsunami ketinggian 9 meter dengan kecepatan 250 km per jam yang menewaskan kurang lebih 250 ribu jiwa. Gempa bumi tektonik terjadi dua tahun kemudian di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah pada 27 Mei 2006 dengan kekuatan 6,3 Skala Richter dengan korban tewas 5.778 jiwa dan 137.889 jiwa luka-luka, serta sejumlah besar rumah rusak, termasuk prasarana dan sarana pendidikan, sosial, dan kesehatan (Muda Saputra, 2006; Abdur Rofi, 2006). Peristiwa bencana alam tersebut sangat berpengaruh terhadap tingginya angka kematian penduduk. Hal ini karena titik pusat gempa di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah berdekatan dengan permukiman penduduk. Demikian pula tingginya gelombang laut akibat tsunami di wilayah Aceh dan Tapanuli merupakan faktor penting yang menyebabkan tingginya angka kematian penduduk di daerah tersebut.

Selain kejadian alam, pada saat ini perhatian utama dunia terfokus pada masalah pemanasan global, yaitu bencana yang diakibatkan ulah dan perilaku manusia selama puluhan, bahkan ratusan tahun yang dampaknya terasa pada saat ini. Pada tiga dekade terakhir, emisi gas rumah kaca pada tahun 1970 hingga 2004 meningkat 70 persen (www.kompas.co.id, 17-11-2007). Apabila kondisi ini tidak dapat diatasi, maka pada tahun 2020, sebanyak 70 juta dari 250 juta penduduk Afrika akan mengalami kekurangan sumber air,

penduduk kota di Asia berisiko terlanda banjir dan rob, sedangkan di benua Eropa dan Amerika akan terjadi kepunahan spesies.

Ilmuan NASA bernama James Hansen pada Juni 1988 mengumumkan “pemanasan global sudah mulai” yang kemudian menimbulkan kecemasan publik (Brown, 1990). Memanasnya bumi merupakan malapetaka lingkungan dalam skala baru karena dengan iklim yang sedikit saja bergeser, dunia kemungkinan menghadapi perubahan yang sangat cepat, terutama dalam dasawarsa yang akan datang. Namun kejadian ini ternyata sudah terjadi pada saat ini, lebih cepat dari perkiraan.

Gelombang panas yang terjadi bertahan lama sehingga menciptakan kekeringan alam, hujan lebat, kebakaran hutan, dan penyakit. Kekeringan alam mengakibatkan menurunnya kualitas dan kadar air yang pada gilirannya menurunkan produktifitas tanaman. Sekjen PBB, Ban Ki Moon, menantang pemerintah negara-negara di dunia untuk melakukan aksi nyata mengatasi ancaman global dengan merespons temuan hasil konferensi perubahan iklim di Bali, Desember 2007.

Tulisan ini merupakan refleksi terhadap kecenderungan yang terjadi saat ini, yaitu di tengah-tengah perkembangan ilmu dan teknologi yang cepat, musibah gempa bumi, baik vulkanik maupun tektonik, tidak bisa dihindari dan akan tetap terjadi. Di samping itu, terdapat bencana yang mengancam ribuan, bahkan jutaan penduduk dunia akibat perubahan iklim dan perilaku manusia yang merusak alam sehingga menyebabkan kekeringan lahan pertanian dan banjir yang menyebabkan bahaya kelaparan. Analisis masalah bencana alam juga dilakukan pada tulisan ini, khususnya dari aspek sosial

demografi dan sosial ekonomi serta membahas kebijakan yang dilakukan dalam menghadapi bencana tersebut. Siklus gempa besar yang terjadi satu abad silam tengah kembali terjadi, seperti gempa bumi tektonik yang disertai gelombang tsunami, letusan gunung api, angin puting beliung, banjir, tanah longsor, dan pemanasan global.

Bencana Alam dan Kekeringan

Penduduk terus bertumbuh secara eksponensial, yang tetap harus dipenuhi dengan penyediaan bahan pangan yang cukup dan hal itu sangat tergantung pada lahan yang dapat ditanami dan ketersediaan air yang cukup (Ehrlich, 1982). Sementara itu, sebagian besar tanah pertanian beralih fungsi untuk keperluan industri, perluasan kota, dan sarana transportasi. Di lain pihak, tanah semakin tidak dapat dikelola secara produktif dan kesuburannya semakin menurun akibat erosi. Hal semacam ini, dalam studi *The Limit to Growth*, merupakan awal krisis tanah pertanian (Prisma, 1973). Penyebaran polusi sangat bertalian langsung dengan pertambahan jumlah penduduk dan kegiatan pertanian. Oleh sebab itu, meningkatnya GNP per kapita berakibat pula terhadap beban polusi secara keseluruhan terhadap alam lingkungan, yang paling sedikit mencapai 10 kali lipat dengan peningkatan besarnya GNP.

Timbul suatu perumpamaan berikut: "andai kata alam dapat dikendalikan melalui suap, tentu saja bahaya krisis air, kekeringan, dan bencana alam akan sangat mudah kita atasi" (Pranadji, 2006). Akan tetapi, alam tidak mengenal keserakahan. Perilaku alam dalam bentuk terjadinya krisis air dan bencana alam lainnya (banjir dan kekeringan) merupakan refleksi atau konsekuensi logis dan respons

alam terhadap ulah manusia. Alam mempunyai tingkat kepatuhan yang hampir sempurna terhadap hukum-hukumnya. Manusia mempunyai kebebasan untuk memanfaatkan jasa alam disertai dengan bekal pengetahuan tentang hukum yang melekat pada alam yang diajarkan Sang pencipta.

Selama manusia (masyarakat) tidak mampu melakukan pembebasan dari belenggu keserakahannya, selama itu pula ancaman balasan dari kekuatan alam hingga pada tingkat pemusnahan bersama (*collective disaster*) akan terus menghantuinya. Krisis air dan bencana alam yang mengiringi terjadinya kemiskinan massal adalah rangkaian akibat dari budaya keserakahan dan pelanggaran terhadap keteraturan alam. Memuaskan diri berlandaskan keserakahan akan mengundang dan menghendaki terjadinya peristiwa Sodom dan Gommora di Indonesia.

Masalah kekeringan yang mengakibatkan bencana kelaparan telah dikupas satu abad silam melalui pendekatan ekonomi neoklasik dan salah satu pelakunya adalah Malthus. Pada tahun 1780, Malthus (dalam Penny, 1990) menyatakan daya reproduksi manusia dan keterbatasan alam telah menyebabkan bencana kelaparan secara periodik, terutama di kawasan negara-negara Afrika dan Asia, seperti Etiopia dan Bangladesh. Pandangan Malthus, tentang hukum kenaikan hasil yang makin berkurang dalam memproduksi bahan pangan yang akan berlaku dalam jangka panjang, masih dianggap sangat relevan hingga saat ini.

Pada saat ini, petani cenderung semakin bergantung pada lahan-lahan irigasi untuk bercocok tanam. Di sisi lain, berkurangnya sumber air tawar akan mengancam persediaan bahan makan. Oleh sebab itu, musibah

kekeringan merupakan batu ujian terberat bagi pertumbuhan ekonomi, terutama karena pemenuhan kebutuhan pangan masih bergantung pada pertanian tradisional yang masih mengandalkan iklim dan curah hujan. Kekeringan merupakan faktor eksternal yang sulit dikendalikan, demikian pula dengan faktor internal, seperti rendahnya modal usaha dan kinerja sumber daya manusia di sektor tersebut yang secara umum juga masih lemah. Apabila kekeringan yang bakal terjadi dikaitkan dengan persediaan pangan tentu saja akan sangat memengaruhi kestabilan sektor lain dan sekaligus berpengaruh pula terhadap laju pertumbuhan ekonomi.

Pada masa Orde Baru dengan konsep pembangunan lima tahun atau disingkat dengan Pelita, pemerintah telah melakukan pembangunan di sektor pertanian, khususnya tanaman pangan. Pada Pelita I (1969 -1974), tepatnya 35 tahun yang lalu, Pemerintahan Orde Baru telah berusaha mengatasi bahaya kekeringan dengan membuat sejumlah mega proyek berupa sarana infrastruktur yang tidak sedikit biayanya. Beberapa waduk atau bendungan sungai di Jawa, Sumatera, dan pulau lainnya di Indonesia dibangun untuk dapat mengairi tanah kering dan sawah tadah hujan. Sepuluh tahun kemudian tepatnya tahun 1984, usaha mega proyek tersebut menuai hasil berupa pencapaian Indonesia sebagai negara swasembada pangan, bahkan dapat mengeksport beras dan mengirim bantuan beras ke negara di Afrika, seperti Nigeria. Pada saat itu, laju ekonomi tumbuh pesat hingga mencapai 7 persen yang dibarengi dengan bonansa minyak yang sangat fantastik, yaitu berupa tingginya harga minyak yang merupakan sumber devisa utama bagi Indonesia.

Pada periode 1986–1997, setelah swasembada pangan tercapai hingga saat krisis ekonomi terjadi, sektor pertanian mengalami kontraksi. Menurut Bustanul Arifin (2004), hal ini terjadi karena beberapa sebab. *Pertama*, adanya ketidakpedulian (*ignorance*) di kalangan perumus kebijakan. *Kedua*, munculnya kebijakan teknokratik pembangunan ekonomi yang mengarah pada strategi industrialisasi secara besar-besaran dan tidak didasarkan pada basis pertanian yang kuat.

Ketidakpedulian tersebut merupakan efek dari persepsi dan pandangan yang salah bahwa keberhasilan swasembada pangan merupakan dampak pembangunan pertanian yang akan terus bergulir dengan sendirinya. Padahal kenyataan menunjukkan swasembada pangan tidak dapat bertahan hingga saat ini. Faktor penyebab lainnya adalah diberlakukannya kebijakan perdagangan bebas (WTO) tahun 1995. Penurunan subsidi dan proteksi terhadap petani sebagai salah satu implikasi kesepakatan WTO secara otomatis sangat memberatkan sebagian negara berkembang (termasuk Indonesia) yang belum memiliki basis ekonomi kuat dan tenaga kerja yang tangguh.

Walaupun Indonesia mempunyai luas daratan dan hutan tropis ketiga terluas di dunia setelah Brasilia dan Zaire, dengan potensi untuk devisa dan kegiatan konservasi, adanya kegiatan konservasi tersebut, selain mengurangi kawasan hijau, juga telah menciptakan terjadinya polusi udara. Menurut protokol Kyoto, pada tahun 2010 negara industri maju (G-8) diwajibkan menurunkan emisi gas buang yang menimbulkan efek rumah kaca sebesar 5 persen lebih kecil dibandingkan dengan tahun 1990 (*Kompas*, 23

Juni 2007). Emisi gas rumah kaca tersebut membentuk selubung yang semakin tebal dan menyebabkan temperatur bumi meningkat sekitar 1-3 derajat celsius pada abad ini. Hal itu berpotensi mengubah pola cuaca secara ekstrem.

Terjadi perluasan pemanasan air samudera, sedangkan pemanasan di kutub akan mencairkan bagian gletser dan gunung es. Hasil kajian menyimpulkan kenaikan suhu dari 3 derajat celsius menjelang tahun 2005 akan menaikkan permukaan laut sampai 50-100 sentimeter (Brown, 1990). Menjelang akhir abad berikutnya, yaitu akhir abad 21, permukaan laut (*rob*) mungkin naik sebanyak dua meter. Bagi Indonesia, hal itu akan terasa berat karena Indonesia adalah negara kepulauan yang dikelilingi lautan lepas sehingga perubahan iklim merupakan ancaman besar bagi negara ini. Sementara itu, masalah kemiskinan yang belum dapat diatasi akan semakin diperburuk oleh dampak perubahan iklim tersebut, yang menyebabkan penurunan curah hujan di kawasan bumi bagian selatan katulistiwa. Penurunan curah hujan berakibat rusaknya siklus tanam, krisis air bersih, dan rusaknya sarana infrastruktur listrik tenaga air.

Apabila kekeringan yang panjang terjadi di Indonesia, maka musibah tersebut akan berpengaruh langsung terhadap pemenuhan kebutuhan pangan. Kekeringan dapat menyebabkan terjadinya kematian akibat kelaparan, baik dalam proporsi yang kritis maupun dalam jangka waktu yang singkat karena kondisi tersebut dapat menciptakan bencana kelaparan. Gejala kelaparan massal akibat faktor alam tersebut dapat berlanjut terus di kemudian hari. Hal ini merupakan tantangan besar bagi ilmu-ilmu sosial kependudukan

maupun sosial ekonomi agar dapat memberikan penjelasan yang memadai untuk dapat mengatasi musibah tersebut.

Transisi Demografi dan Peluang Kesejahteraan

Awal abad 21 ini telah terjadi tanda-tanda perubahan iklim secara global. Aturan alam yang selama ini kita anggap mapan telah berubah. Musibah kekeringan yang biasanya terjadi di belahan benua Afrika kini sudah merambah benua lain, seperti Eropa, Australia, Amerika, dan Asia. Di Indonesia, tanaman pangan terutama padi masih tergantung pada alam atau pertanian tradisional yang mengandalkan pada iklim dan curah hujan.

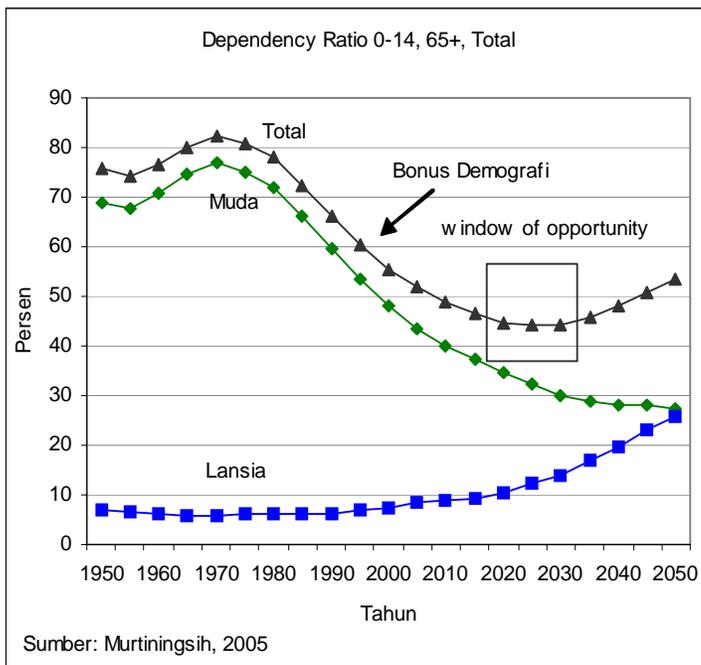
Apabila kekeringan terus berlangsung, kelaparan akan menjadi bencana ikutan dengan asumsi lama yang dikemukakan Malthus bahwa penduduk akan terus bertambah karena tidak dapat mengendalikan aktivitas reproduksinya. Laju kematian akibat kelaparan merupakan satu-satunya mekanisme utama memelihara keseimbangan alami antara jumlah penduduk dengan persediaan bahan pangan. Oleh sebab itu, menurut Penny (1990), teori transisi demografi yang dapat memberikan angin segar adalah laju kelahiran akan menurun hanya sesudah adanya peningkatan pendapatan. Teori ini merupakan satu-satunya model penting yang dapat memperbaiki model pemikiran Malthus.

Pada saat ini Indonesia merupakan salah satu negara yang sedang mengalami transisi demografi. Artinya suatu keadaan ketika angka fertilitas dan mortalitas mengalami penurunan dengan cepat yang menyebabkan terjadinya perubahan struktur umur penduduk (Moertiningsih, 2005). Perubahan struktur umur penduduk dapat menciptakan bonus

demografi, yaitu angka *dependency ratio* antara jumlah usia muda (0-14 tahun) ditambah usia lansia (64th+) dibagi usia produktif semakin rendah. Akan tetapi, ini perlu diimbangi dengan produktivitas angkatan kerja yang dapat memanfaatkan kesempatan tersebut (*the window of opportunity*) sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan penduduk.

Proyeksi PBB 2002 menunjukkan di tahun 2005-2009 laju pertumbuhan penduduk di Indonesia per tahun diperkirakan sebesar 1,26 persen dan pada tahun 2015-2020 akan turun menjadi sebesar 0,99 persen. Faktor utamanya adalah akibat dari TFR (*Total Fertility Rate*) atau tingkat kelahiran yang semula sebesar 2,3 (2005-2009) turun menjadi 2,1 (2015-2020), demikian pula tingkat kematian bayi yang semula sebesar 41,6 (2005-2009) turun pula menjadi 29,2 (2015-2020) (Gambar 1). Hal ini menciptakan angka harapan hidup sebesar 66,8 tahun 2005-2009 menjadi 69,9 tahun 2015-2020 (Moertiningsih, 2005).

Atas dasar tersebut, diperkirakan pada tahun 2020-2030 *dependency ratio* atau rasio ketergantungan akan mencapai titik terendah, yaitu 44 per 100 apabila syarat-syarat dipenuhi dan tidak ada faktor lain yang berpengaruh hal itu dapat terjadi. Artinya, setiap 100 penduduk usia kerja menanggung 44 anak berusia di bawah 15 tahun ditambah jumlah penduduk usia 64 tahun ke atas. Setelah tahun 2030, *dependency ratio* akan naik menjadi lebih dari 50 per 100 akibat meningkatnya penduduk usia lanjut. Perubahan struktur umur penduduk dan menurunnya *age dependency ratio* memberikan peluang akan tercapainya tingkat kesejahteraan atau disebut bonus demografi atau *demographic dividend*. Oleh sebab itu, rendahnya rasio ketergantungan penduduk akan menciptakan *the window of opportunity* atau sering disebut jendela kesempatan yang dapat dimanfaatkan untuk menaikkan kesejahteraan masyarakat. Kesempatan tersebut hanya terjadi satu kali saja dalam seluruh perjalanan kehidupan penduduk



sehingga kualitas penduduk usia produktif dapat ditingkatkan agar dapat menanggung penduduk usia nonproduktif.

Fertilitas di Indonesia telah menurun lebih dari separuh dalam kurun tiga puluh tahun terakhir. Menurut Saputro (2007), hasil analisis data sensus penduduk menunjukkan fertilitas tersebut telah menurun dari TFR 5,6 anak per ibu (Sensus Penduduk 1971) menjadi TFR 2,6 anak per ibu (SDKI 2002/2003). Berdasarkan proyeksi Bappenas dan UNFPA, pada periode tahun 2020-2025 angka fertilitas diharapkan dapat menurun lagi menjadi 2,07. Akan tetapi, beberapa faktor, seperti bencana alam, kerusakan lingkungan, dan bencana kekeringan, yang menciptakan kemiskinan dapat mengganggu laju penurunan fertilitas dan mengganggu terciptanya bonus demografi. Oleh karena itu, peluang untuk mencapai kesempatan kesejahteraan ekonomi akan terlewatkan dan justru akan menuju kehancuran.

Berdasarkan laporan tahunan tentang *Human Development Index* (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang dilakukan oleh *United Nation Development Programme* (UNDP), SDM Indonesia berada pada posisi rendah dibandingkan dengan negara-negara lain, termasuk di ASEAN. Pada tahun 1997 IPM Indonesia berada pada peringkat 99 dari 175 negara di dunia dan menurun pada peringkat 112 pada tahun 2003. Posisi Indonesia hanya berada di atas negara-negara seperti Myanmar (urutan ke-131) dan Kamboja (urutan ke-130) di ASEAN. Pada tahun 2004, IPM Indonesia berada pada peringkat 111 dari 175 negara, satu tingkat di atas Vietnam (Word Bank, 2005).

Angka harapan hidup di Indonesia relatif sudah cukup tinggi, yaitu berkisar 68 tahun dan angka melek huruf sudah mencapai 90 persen.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya angka IPM di Indonesia. *Pertama* adalah angka pendapatan per kapita yang masih rendah, yaitu baru sebesar Rp620.000,00 atau setara dengan US\$ 2 per hari (garis kemiskinan yang ditetapkan World Bank). *Kedua*, rata-rata lama sekolah baru mencapai 7 tahun (BPS, Indeks Pembangunan Manusia 2004-2005). Gambaran tersebut menunjukkan mayoritas kondisi penduduk di Indonesia masih sangat rentan. *Ketiga*, terdapat jenis penyakit massal yang belum bisa tertangani secara menyeluruh, seperti malaria, demam berdarah, TB, dan busung lapar, di beberapa daerah akibat masalah kekeringan yang disebabkan oleh bencana alam dan kerusakan lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan perencanaan pembangunan yang menangani esensi persoalan dan berpihak kepada kesejahteraan penduduk. Mengiringi bonus demografi tersebut di atas, target *Millennium Development Goals* (MDG) tahun 2015 menjadi tantangan besar bagi Indonesia. Bangsa Indonesia harus menghadapi kompetisi dalam tatanan global, terutama di bidang ekonomi dan perdagangan dunia.

Pembangunan Ekonomi dan Kesejahteraan

Pemerintahan era reformasi bisa mengatasi masalah ekonomi makro dengan menekan laju inflasi tahun 2006–2007 menjadi sebesar 7 persen. Pada tahun 2005 laju inflasi jauh lebih tinggi, yaitu sebesar 17 persen karena pengaruh *cost-push inflation*, seperti tingginya harga minyak (BPS, Laporan Perekonomian Indonesia, 2006) sehingga pertumbuhan ekonomi pada tahun 2006 - 2007 dapat mencapai target sebesar 5,8 persen. Akan tetapi, apabila bencana kekeringan dikaitkan

dengan persediaan pangan, hal itu akan sangat memengaruhi kestabilan sektor lain, yang dapat menciptakan terjadinya *demand pull inflation* sekaligus berpengaruh terhadap laju pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Selama ini pertumbuhan ekonomi yang tinggi dapat dicapai dalam waktu yang singkat dengan mengabaikan kondisi alam dan lingkungan, yaitu melakukan tindakan negatif, seperti pencemaran lingkungan dan pengrusakan sumber daya alam (hutan, pertambangan, dan kelautan). Dampak bencana alam yang jauh lebih berat adalah yang disebabkan oleh perbuatan manusia. Hal ini merupakan konsekuensi pembangunan sendiri. Pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh pabrik yang mengeluarkan limbah industri, seperti luapan lumpur panas di Sidoarjo, Jawa Timur, merupakan akibat eksploitasi industri tambang di daerah tersebut. Oleh sebab itu, untuk mengembalikan lingkungan hidup agar udara, air, dan tanah menjadi bersih kembali membutuhkan biaya. Dengan demikian, berapa pun tingginya pertumbuhan ekonomi yang memperbesar pendapatan nasional pada tahun tertentu tidak akan meningkatkan pendapatan nasional apabila biaya rehabilitasi akibat kerusakan lingkungan masuk dalam perhitungan ekonomi.

Menurut laporan *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), Indonesia akan mengalami penurunan curah hujan di kawasan selatan, sebaliknya terjadi peningkatan curah hujan di utara (*Kompas*, 23 Juni 2007). Ancaman kekeringan akibat gejala El-Nino menjadi faktor pendorong kebakaran hutan. Pada tahun 1997/1998 kebakaran hutan terjadi menyebabkan rusaknya hutan seluas 9,7 juta hektar sehingga mengakibatkan penggundulan hutan. Indonesia pada posisi ketiga setelah

Amerika dan Cina dalam emisi gas buangan (CO₂) atau sekitar 1.700 juta ton CO₂ pertahun atau hampir seperempat emisi global gas rumah kaca yang dibuat negara maju. Dengan kata lain, komunitas masyarakat yang tinggal di kawasan hutan akan terancam mendapatkan sumber penghidupan. Padahal yang menyebabkan kerusakan tersebut adalah kegiatan ekonomi yang berbasis hutan berskala besar yang didukung kebijakan pemerintah. Inilah seperti yang disebut: *'bencana alam yang mengiringi terjadinya kemiskinan massal adalah rangkaian akibat dari budaya keserakahan dan pelanggaran terhadap keteraturan alam'*.

Pertanian dan Ketahanan Pangan

Pertumbuhan penduduk terjadi secara eksponensial dan hal ini tetap harus dipenuhi dengan penyediaan bahan pangan yang memadai. Lahan pangan yang dapat ditanami perlu ketersediaan air. Pada saat ini sarana infrastruktur, seperti waduk sungai, sudah kurang berfungsi karena endapan lumpur bendungan sungai menumpuk sepanjang tahun sehingga debit air mulai rendah. Pada akhirnya pasokan air menjadi berkurang.

Sementara itu, negara lain seperti Republik Rakyat Cina sedang melakukan pengelolaan dan menangani air yang berlimpah dengan membangun sebuah proyek raksasa: membendung sungai Yangtze untuk kebutuhan air Kota Beijing. Proyek ini dapat digunakan sebagai pembangkit tenaga listrik untuk keperluan industri dan pariwisata di samping pengairan tanaman pangan (Barlow dan Clark, 2005). Dampak sosial dalam membuat bendungan tersebut adalah jutaan orang terusir dari tempat tinggalnya. Ilustrasi lain, negara-negara di Timur Tengah, seperti Arab Saudi,

Dubai, Israel, dapat mengatasi masalah air dengan membangun bendungan bawah tanah dengan menggunakan air resapan dan air laut yang diolah terlebih dahulu. Israel, bahkan telah membangun bank air bawah tanah untuk mengatasi kekeringan dengan menggunakan peralatan komputer yang sangat canggih mengatur pergiliran air bagi tanaman pangan.

Di balik itu semua, pertanian di Indonesia masih mengandalkan pada pengelolaan pertanian tradisional yang sebagian besar dilakukan oleh petani dengan kemampuan yang masih terbatas. Slamet (2006) menyebutkan salah satu harapan di masa mendatang dalam pengembangan pertanian tanaman pangan adalah melalui teknologi modern, tetapi perlu mendapatkan perhatian yang serius. Perkembangan ilmu pemuliaan tanaman dapat dilakukan melalui pemahaman sistem biologi yang lebih dikenal dengan pemuliaan transgenik melalui rekayasa genetika tanaman. Hal ini masih mendapat tanggapan pro dan kontra di Indonesia. Tanaman transgenik akan memberi manfaat yang jelas, antara lain ketahanan terhadap hama dan penyakit, ketahanan terhadap kekeringan, dan tanah marginal lainnya.

Di lain pihak, pola tanam tradisional yang sebenarnya sudah ratusan tahun dilakukan di Indonesia terutama Jawa masih bisa dipertahankan. Pola tanam itu adalah sistem penanaman secara tumpang sari atau kombinasi tanaman pangan padi atau jagung dengan tanaman perdagangan tembakau seperti yang dilakukan oleh petani-petani di perdesaan. Selain itu, petani juga memelihara sapi dan kambing. Kombinasi tersebut merupakan kegiatan yang berkelanjutan: jagung ditanam untuk pangan dan sebagian daunnya digunakan untuk makanan ternak,

sementara tanaman kacang-kacangan yang bersifat memperbaiki kualitas ladang tembakau dan ladang jagung karena kemampuannya mengikat nitrogen (pupuk hijau) juga dibudidayakan. Di lain pihak, ternak sapi dan kambing menghasilkan pupuk yang dapat digunakan untuk memupuk tanaman (Widodo, 2005).

Pola kegiatan pertanian yang merupakan kombinasi pertanian tanaman pangan dan tanaman perdagangan dilengkapi dengan peternakan di beberapa daerah terbukti berhasil. Kombinasi ketiga kegiatan tersebut menjadi identitas petani di perdesaan yang mempunyai ciri ketahanan pangan dan hidup selaras dengan alam. Usaha tani terpadu semacam ini secara optimal memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber dana dengan tujuan utama meningkatkan kesejahteraan penduduk.

Salah satu kunci daya tahan petani dapat bertahan hidup adalah melakukan pola nafkah ganda atau mengusahakan diversifikasi sumber pendapatan. Makin rendah tingkat upah atau pendapatannya, makin beraneka ragam sumber nafkahnya. Demikian pula semakin kecil luas lahannya, semakin besar persentase pendapatan keluarga yang berasal dari sumber-sumber di luar sektor pertanian, seperti bekerja di pabrik, sektor perdagangan dan jasa, atau bahkan meninggalkan desa untuk mencari tambahan nafkah di kota. Pengembangan usaha kecil, baik secara formal maupun tidak formal, yang telah tumbuh terutama di perdesaan Jawa merupakan manifestasi tumbuhnya wirausaha di daerah perdesaan.

Perkembangan sektor formal (modern) akan memberi dampak positif terhadap keterkaitan antara sektor ekonomi jasa dan

sektor tradisional sehingga perkembangan ekonomi perdesaan dapat dirasakan manfaatnya oleh sebagian besar masyarakat setempat yang kreatif berusaha. Munculnya usaha kecil dan menengah (UKM) merupakan salah satu contoh keterkaitan antara beberapa industri di perkotaan dengan sektor tradisional di perdesaan (Widodo, 2007).

Pekerjaan di luar sektor pertanian dianggap sebagai pekerjaan sampingan yang dilakukan untuk menambah pendapatan rumah tangga karena sebagian besar penduduk perdesaan adalah petani. Akan tetapi, pendapatan sampingan tersebut biasanya lebih besar daripada bila mereka melakukan pekerjaan sebagai petani. Pekerjaan sampingan yang mereka lakukan misalnya adalah sebagai pengrajin atau buruh di sektor jasa perhotelan di kota dengan status tempat tinggal tetap di desa. Dapat dikatakan bahwa industri pengolahan hasil pertanian, sektor perdagangan, hotel dan restoran, serta sektor jasa lainnya mempunyai keterkaitan. Tentu saja ini didukung oleh tenaga kerja yang terserap pada sektor tersebut. Keterkaitan antarsektor tersebut telah menyebabkan sistem ketahanan ekonomi masyarakat perdesaan.

Penutup

Jeffrey Sachs (2005) menyatakan walaupun banyak penduduk Indonesia yang masih termasuk dalam kategori miskin, secara relatif mereka tidak termasuk dalam kategori kemiskinan ekstrem seperti yang dialami oleh sebagian besar penduduk benua Afrika dengan pendapatan kurang dari US\$ 2 per hari. Kategori kemiskinan esktrm menunjukkan sebagian besar penduduk tidak memiliki makanan untuk dimakan hari ini, tidak memiliki akses terhadap air bersih, pelayanan

kehatan, sarana transportasi, dan sarana penerangan. Akan tetapi, apabila masalah bencana kekeringan yang sedang dan akan terjadi di Indonesia tidak segera ditanggulangi, kemungkinan besar negara ini akan masuk dalam kategori kemiskinan ekstrem seperti yang dialami oleh sebagian besar penduduk benua Afrika tersebut.

Bencana kekeringan akan dapat menunda bonus demografi yang seharusnya dicapai tahun 2020 dan telah mengkhawatirkan banyak pihak yang berpandangan jauh ke depan. Kemajuan manusia yang dinyatakan dalam keberhasilan menguasai alam telah dihadapkan pada kenyataan baru: kegagalan menggunakan kemampuan untuk kelangsungan hidupnya di masa depan dan hal itu telah terbukti benar. Untuk ini, diperlukan suatu bentuk kelompok yang memprakarsai pemulihan kelestarian alam dan mengingatkan kembali akibat buruk kerusakan alam tersebut, seperti yang dilakukan forum The Club of Roma pada tahun 1968 yang membahas kehidupan manusia pada masa sekarang dan masa yang akan datang. Yang paling penting adalah menciptakan pemahaman bahwa komponen sosial budaya, ekonomi, politik, dan alam yang berbeda akan tetap saling tergantung satu sama lain.

Pada kenyataannya bencana kelaparan masih tetap terjadi meskipun tersedia bahan pangan dan uang. Salah satu sebab adalah bencana datang secara tiba-tiba dan tidak bisa diramalkan, sementara yang bisa dilakukan adalah berusaha membangun bagi kepentingan bersama dan menciptakan kebersamaan dalam masyarakat. Di samping itu, tiap individu diharapkan mampu melakukan tindakan yang diperlukan untuk memecahkan masalah secara mandiri. Namun masalah akan

menjadi lebih berat apabila sebagian besar penduduk belum memiliki kesadaran persoalan lingkungan kependudukan. Fakta tersebut menunjukkan kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan rumit. Masyarakat memerlukan dorongan dan bantuan agar mampu mengubah orientasi mereka daripada sekadar hidup mengandalkan iklim dan curah hujan ke perilaku yang lebih maju mengikuti perkembangan zaman.

Potensi alam daerah bencana yang perlu mendapat prioritas utama adalah di sektor pertanian karena sebagian besar penduduk hidup dari sektor pertanian, sementara sektor industri dapat terus dikembangkan, terutama jenis industri pengolahan kekayaan alam, khususnya gas dan pengolahan hasil-hasil pertanian. Untuk menunjang kedua sektor tersebut, perkembangan sektor perhubungan dan listrik perlu ditingkatkan. Berbagai kegiatan pembangunan prasarana telah dilaksanakan, seperti pembangunan prasarana perhubungan, irigasi, dan sarana sosial. Akan tetapi, masalah yang belum dapat terpecahkan adalah masalah pemerataan pembangunan desa dan kota, seperti tersedianya berbagai sarana dan prasarana ekonomi relatif yang lebih baik. Hal ini khususnya bagi daerah yang belum berkembang dan tertinggal misalnya daerah wilayah pedalaman yang baru saja digoncang bencana kekeringan, seperti yang terjadi di NTT, baik di tingkat perdesaan maupun pegunungan.

Prakarsa Bali 2007 yang membahas masalah perubahan iklim yang kini mengancam dunia merupakan titik temu yang sangat berarti bagi kesejahteraan penduduk dunia dewasa ini. Oleh sebab itu, masalah perubahan iklim yang berakibat bencana kekeringan tidak bisa dipandang remeh lagi.

Dari sana hasil penemuan para pakar atas sistem dunia baru yang organik dan didukung oleh para pembuat keputusan atas penemuan mereka disertai oleh kebijakan yang adil dapat terwujud.

Daftar Pustaka

- “Batas Akhir Pertumbuhan Dunia: Hasil penelitian Global”. 1973. *Prisma*, disponsori oleh Club of Rome. Edisi No. Ekstra Akhir Tahun. hlm. 47-58.
- “Benarkah Indonesia sedang memasuki periode bencana alam?”. 2007. *Koran Tempo*, 21 Mei.
- Arifin, Bustanul. 2004. *Analisa Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Badan Pusat Statistik. 2006. *Indeks Pembangunan Manusia 2004-2005*. Jakarta.
- . 2007. *Statistik Indonesia 2006*. Jakarta.
- Barlow, M. dan Tony Clarke. 2005. *Blue Gold: Perampasan dan Komersialisasi Sumber Daya Air*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Brown, Lester R. dkk. 1990. *Dunia di Tepi Jurang Kebinasaaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- . 1977. *Dengan Sesuap Nasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ehrlich, Paul R. 1982. *Ledakan Penduduk*. Jakarta: Gramedia.
- Jolis, Alan. 2003. *Banker to the Poor: Muhammad Yunus, Founder of The Grameen Bank*. New York: Public Affairs.

- Murtiningsih, S. Adi Utomo. 2006. "Transisi demografi dan pembangunan sumber daya manusia", presentasi pada *Pendidikan dan Latihan Tenaga Kerja*. Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Partadiredja, Ace. 1980. *Perhitungan Pendapatan Nasional*. Jakarta: LP3ES.
- Penny D. H. 1990. *Kemiskinan: Peranan Sistem Pasar*. Jakarta: UI Press.
- Pranadji, T. dan Effendi Pasandaran. 2006. "Keserakahan, krisis air dan bencana alam", *Analisis Kebijakan Pertanian*, 4(3).
- Rofi, Abdur. 2006. "Kematian terkait gempa bumi 27 Mei 2006 di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah", *Populasi, Buletin Kependudukan dan Kebijakan*, 17(2): 191-200.
- Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: How We Can Make It Happen In Our Lifetime*. London: Penguin Books.
- Saputra, Muda. 2006. "Kondisi penduduk dan kependudukan di Kabupaten Nias dan Nias Selatan pasca tsunami 2004 dan gempa bumi 2005", *Warta Demografi*, 36(2): 7-19.
- Saputra, Muda. 2007. "Kebijakan kependudukan dan keluarga berencana dalam jendela kesempatan", *Warta Demografi*, 37(1).
- Slamet-Loedin, Inez. 2006 "Pengembangan varietas tanaman: dari mendel ke pendekatan genomik". *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Stiglistz, Joseph E. 2006. *Dekade Keserakahan: Era 90-an dan Awal Mula Petaka Ekonomi Dunia*. (Seri terjemahan). Jakarta: Cipta Lintas Wacana.
- Tjiptoherianto, Prijono. 1999. *Keseimbangan Penduduk, Manajemen Sumber Daya Manusia dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Wichester, Simon. 2004. *Krakatao. The Day The World Exploded August 27, 1883*. London: Penguin Books.
- Widodo, Y. B. 2005. "Dinamika pengembangan pedesaan: masalah petani gurem dan buruh tani di pedesaan Jawa", *Masyarakat Indonesia: Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia*, 31(2): 99-113.
- . 2007. "Peralihan yang menentukan", *Kompas*, 23 Juni.
- . 2007. "Urban rural disparities and the regeneration of rural livelihoods in Java –Indonesia". Paper Presented at *The Asian Rural Sociological Association (ARSA) 3rd International Confrence on: Globalization, Competitiveness and Human Insecurity in Rural Asia*, August 8-10th, Beijing, China.
- Widodo, Y. B., dkk. 2002. *Kualitas Petani Kopi dalam Perspektif Kependudukan, Sosial Budaya, dan Ekonomi di Kabupaten Kediri-Jawa Timur*. Laporan Hasil Penelitian. Jakarta: PPK-LIPI.
- Word Bank. 2005. *National Development Report 2005*. Jakarta: UNDP/Bappenas.