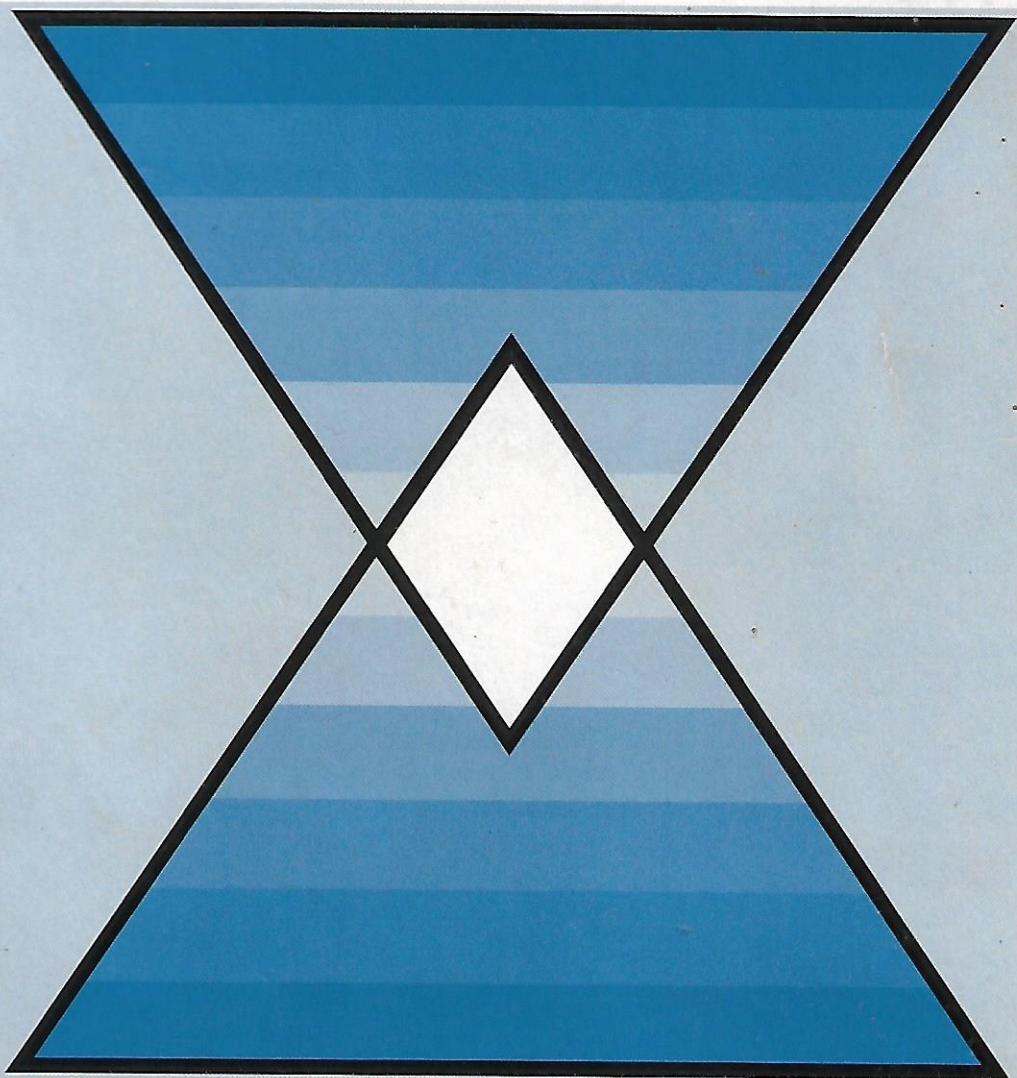


# JURNAL ILMU SOSIAL ALTERNATIF

Volume VI, No. 11, Mei 2005

ISSN: 1411-38



Diterbitkan oleh:  
Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD"

## JURNAL ILMU SOSIAL ALTERNATIF

Terbit dua kali setahun pada bulan Mei dan Desember. Berisi artikel ilmiah hasil pemikiran dan hasil penelitian di bidang Pembangunan Masyarakat Desa, Ilmu Sosial, Ilmu Pemerintahan, dan Ilmu Komunikasi

**JURNAL ILMU SOSIAL ALTERNATIF**      ISSN 1411-3821  
Volume VI, No. 11, Mei 2005  
Halaman 1-98

### Ketua Penyunting

Sutoro Eko Yunanto

### Penyunting Pelaksana

E.W. Tri Nugroho

Rini Dorojati

Muslim Tendry

### Mitra Bestari

Suryoto Usman (Universitas Gadjah Mada Yogyakarta)

Mudiyono (Universitas Gadjah Mada Yogyakarta)

Wuradjri (Universitas Negeri Yogyakarta)

Susetiawan (Universitas Gadjah Mada Yogyakarta)

FX. Mukarto (Universitas Sanata Dharma Yogyakarta)

Pratikno (Universitas Gadjah Mada Yogyakarta)

Ishandiyyah (Universitas Gadjah Mada Yogyakarta)

Triyanto Purnomo Raharjo (STPMD "APMD Yogyakarta")

Leslie Retno Angeningsih (STPMD "APMD Yogyakarta")

### Pelaksana Tata Usaha

Kusno Sudoyo

Alamat Penyunting dan Tata Usaha: Redaksi Jurnal Ilmu Sosial Alternatif, STPMD "APMD", Jl. Timoho No. 317, Telepon 561971, Yogyakarta 55225.

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD", sejak Mei tahun 2000 menerbitkan terbitan berkala ilmiah "Ganesha": Wacana Pembangunan Masyarakat. Untuk menyebarluaskan diri dengan tuntutan zaman dan instrumen Evaluasi untuk Akreditasi Besikala Unifikasi yang dikeluarkan oleh Ditbinlitabmas, Ditjen Dikti, Depdikbud Tahun 2001, STPMD "APMD" sejak Mei tahun 2003 mengubah Ganesha tersebut menjadi **JURNAL ILMU SOSIAL ALTERNATIF**

Penyunting menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Nasihat ditolak di atas kertas HV5 kuarter spasi ganda sepanjang lebih kurang 20 halaman, dengan format seperti tercantum pada halaman kohi dalam belakang ("Pedoman Penulisan Nasihat"). Nasihat yang masuk dilevaluasi dan disunting untuk keseragaman format, istilah, dan tata cara lainnya.

## MENUMBUHKAN NILAI-NILAI KESETIAKAWANAN SOSIAL PADA ANAK

SOSIAL PADA ANAK

**ABSTRACT**  
Chidhood is the right time to form personality and morality. Family has great influence in this time. The children learn about norms and how to associates with others from their families. One of the norms is solidarity. This norm is very important to be taught and developed in children's mind early. The children will learn to be empathy, consider and care about the others. As a result children's interpersonal intellegences will be more developed, then the children will have good emotional intelligence.

**Keywords:** solidarity, interpersonal intellegences, empathy, emotional intelligence.

PENDAI-LULUAN

Peristiwa gempa dan tsunami yang terjadi di beberapa wilayah Asia,

keprihatinannya dengan memberikan berbagai macam bantuan kepada para korban.

yang terjadi di Aceh termasuk Aceh dan sekitarnya pada tanggal 26 Desember 2004 benar-benar menjadi peristiwa yang menggemparkan seluruh dunia sehingga itu juga banyak bantuan mengalir ke negara-negara yang terimpa bencana alam, baik bantuan langsung, sambang, obat-obatan, tenaga dan alat-alat berat yang digunakan untuk menunjang proses distribusi bantuan bantuan tersebut. Di Indone-

Ponta, kita bisa membantunya sendiri tanpa perlu mengajukan bantuan milik kita yang tentunya bencana. Maka bentuk tersebut, mungkin tidak bukanlah anak-anak. Namun jumlah pertanyaan, antara lain: Apa yang mendorong anak tersebut meninggalkan kandungan dan

# MENUMBUHKAN NILAI-NILAI KESETIAKAWANAN SOSIAL PADA ANAK

Oleh : Yuli Setyowati

## ABSTRACT

Childhood is the right time to form personality and morality. Family has great influence in this time. The children learn about norms and how to associates with others from their families. One of the norms is solidarity. This norm is very important to be tough and developed in children's mind early. The children will learn to be emphaty, consider and care about the others. As a result children's interpersonal intelligences will be more developed, then the children will have good emotional intelligence.

**Keywords:** solidarity, interpersonal intellegences, emphaty, emotional intelligence.

## PENDAHULUAN

Peristiwa gempa dan tsunami yang terjadi di beberapa wilayah Asia, termasuk Aceh dan sekitarnya pada tanggal 26 Desember 2004 benar-benar menjadi peristiwa yang mengejarkan seluruh dunia. Seketika itu juga banyak bantuan mengalir ke negara-negara yang ter-timpa bencana alam, baik bantuan finansial, sandang, obat-obatan, tenaga, dan alat-alat berat yang digunakan untuk memperpanjang proses distribusi bantuan bantuan tersebut. Di Indonesia, kita bisa mencermati sebuah fenomena yaitu banyaknya bantuan dari berbagai kalangan masyarakat, tidak terkecuali anak-anak. Secara spontanitas, mereka bersama-sama mengungkapkan kepedulian dan

keprihatinannya dengan memberikan berbagai macam bantuan kepada para korban.

Berkaitan dengan penyaluran bantuan untuk para korban bencana Aceh, surat kabar Kedaulatan Rakyat pernah meliput berita tentang seorang anak yang datang ke kantor koran tersebut dengan membawa "celengan" nya dengan maksud menyumbangkan seluruh uang tabungannya untuk membantu meringankan beban penderitaan korban bencana di Aceh. Dengan rela hati, anak ini berniat menyisihkan uang jajannya untuk menolong saudara-saudara kita yang tertimpak bencana. Membaca berita tersebut, muncul sejumlah pertanyaan, antara lain: Apa yang mendorong anak tersebut

merelakan "celengan" nya untuk membantu meringankan penderitaan orang lain yang tidak dikenalnya? Bagaimana anak ini bisa memiliki kepedulian dan empati yang tinggi terhadap orang lain? Bukankah lebih menyenangkan apabila uang itu digunakan untuk kesenangan dirinya sendiri? Dan masih banyak pertanyaan yang lain.

Fenomena tersebut sebenarnya sebagai salah satu contoh yang penuh rasa cukup menarik berkaitan dengan usaha menumbuhkan nilai-nilai kesehatiakawan sosial pada anak, sebab juster hal itu bisa menjadi awal yang sangat berharga bagi perkembangan anak-anak.

### Kesetiakawan Sosial sebagai Kualitas Kecerdasan Antarprabadi

Pada dasarnya, manusia diciptakan sebagai makhluk sosial yang senantiasa menjalin relasi dengan sesamanya. Komunikasi antarprabadi menjadi kebutuhan dasar untuk mewujudkan relasi yang harmonis antara satu orang dengan orang lainnya. Book (Hafied Cangara, 1998: 18) mendefinisikan komunikasi antarmanusia sebagai suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang mengatur lingkungannya dengan (1) membangun hubungan antar sesama manusia; (2) melalui pertukaran informasi; (3) untuk menyalurkan sifat dan tingkah laku orang lain serta (4) berusaha mengubah

manusia dipengaruhi oleh kualitas kecerdasan antarprabadi masing-masing pihak yang berkomunikasi.

Gardner (2003:43) mendefinisikan kecerdasan antarprabadi sebagai kemampuan untuk memahami orang lain, yaitu apa yang memotivasi mereka, bagaimana mereka bekerja, bagaimana bahu-membahu dengan mereka. Masih menurut Gardner (Goleman, 1999:52) bahwa kecerdasan antarprabadi adalah kemampuan yang korelatif, tetapi terarah ke dalam diri. Kemampuan tersebut adalah kemampuan membentuk suatu model diri sendiri yang teliti dan mengacu pada diri serta kemampuan untuk menggunakan model tersebut sebagai alat untuk menempuh kehidupan secara efektif. Kecerdasan antarprabadi terdiri dari beberapa kemampuan, yaitu kepemimpinan, kemampuan membina hubungan dan mempertahankan persahabatan, kemampuan menyelesaikan konflik, dan kemampuan analisis sosial.

Kepemimpinan merupakan keterampilan seseorang dalam mempraktik dan mengkoordinasi orang lain dalam kelompoknya. Kemampuan membina hubungan dan mempertahankan persahabatan merupakan kemampuan untuk menajamkan kemampuan antarprabadi yang membentuk daya tarik, keberhasilan sosial, bahkan karisma. Dengan demikian, orang yang memiliki kecerdasan sosial dapat menjalin hubungan dengan orang lain dengan cukup lancar, peka membiac realita dan perasaan orang lain, mampu memimpin dan mengorganisir, dan cakap menangani perselisihan yang muncul dalam relasi antarmanusia.

Secara lebih konkret, keterampilan ini heterogenitas tersebut dapat dilihat dari seberapa besar jiwa kesehatiakawan sosial seseorang. Tidak dapat dipungkiri pula bahwa kesehatiakawan sosial sebagai salah satu ukuran ukuran ukuran salah satu aspek kecerdasan emosional yaitu kecerdasan sosial, sebuah kemampuan untuk memahami orang lain dan bertindak bijaksana dalam hubungan antarmanusia. Dalam menjalin komunikasi antarprabadi, kesehatiakawan sosial

biasanya mudah bergaul, mudah masuk ke dalam lingkungan yang baru, pintar membaca emosi dari ungkapannya wajah dan paling disukai oleh teman-temannya. Sedangkan kemampuan menyelesaikan konflik merupakan kemampuan mediasi dalam mencegah dan menyelesaikan konflik antarprabadi dalam usaha mencapai kesepakatan dan perdamaian. Dan yang terakhir, kemampuan analisis sosial merupakan kemampuan mendekripsi dan memahami perasaan orang lain yang dapat membawa mereka ke dalam suatu keintiman yang menyenangkan atau perasaan kebersamaan.

Ringkasnya, keterampilan-keterampilan ini merupakan unsur-unsur antarprabadi yang membentuk daya tarik, keberhasilan sosial, bahkan karisma. Dengan demikian, orang yang memiliki kecerdasan sosial dapat menjalin hubungan dengan orang lain dengan cukup lancar, peka membiac realita dan perasaan orang lain, mampu memimpin dan mengorganisir, dan cakap menangani perselisihan yang muncul dalam relasi antarmanusia.

Sementara Thorndike dalam artikelnya di *Harper's Magazine* (Goleman, 1999:56) menyatakan bahwa salah satu aspek kecerdasan emosional yaitu kecerdasan sosial, sebuah kemampuan untuk memahami orang lain dan bertindak bijaksana dalam hubungan antarmanusia. Dalam menjalin komunikasi antarprabadi, kesehatiakawan sosial

kesetiakawan merupakan salah satu ukuran kecerdasan emosional seorang yang didukung oleh ukuran ukuran yang lain, yaitu empati, kemampuan mengungkapkan dan memahami perasaan, kemampuan mengendalikan amarah, kemandirian, kemampuan menyesuaikan diri, kemampuan menyelesaikan masalah antarprabadi, ketekunan keramahan, disukai, dan sikap hormat. Kecerdasan emosional didefinisikan oleh Salovey dan Mayer sebagai "himpunan bagian dari kecerdasan sosial yang melibatkan kemampuan memantau perasaan dan emosi baik pada diri sendiri maupun pada orang lain, memilih-milah semuanya, dan menggunakan informasi ini untuk membimbing pikiran dan tindakan".

(Shapiro, 1997:8) Mereka memusatkan kecerdasan antarprabadi Gardner dalam definisi dasar tentang kecerdasan emosional dengan memperluas kemampuan ini menjadi lima wilayah utama, yakni : (1) mengenali emosi diri; (2) mengelola emosi; (3) memotivasi diri sendiri; (4) mengenali emosi orang lain; serta (5) membina hubungan.

dalam menanggapi kondisi orang lain. Dalam hal ini, sikap cepat tanggap menjadi ukuran kesetiakawananan sosial seseorang. Dalam istilah Jawa, orang yang memiliki jiwa kesetiakawan-an sosial adalah "wong sing ora oweh". Jika sikap ini sudah benar-benar menjadi "jiwa" seseorang, maka akan selalu diaplikasikan pada setiap kondisi dalam berinteraksi dengan orang lain. Ukurannya tidak dilihat dari seberapa banyak seseorang memberikan pertolongan secara material, tetapi makna kesetiakawanan sosial lebih dilihat sebagai bentuk sikap dan tindakan yang didasari oleh empati dan kepedulian terhadap orang lain.

sendiri". Dengan cara ini, seseorang bisa memahami cara pandang dan perasaan orang lain. Dengan demikian, untuk mengetahui perasaan orang lain dan berempati dengannya, seseorang harus mampu membaca perasaan tersebut. Tidak saja diperlukan kemampuan mendengarkan dengan seksama, tetapi juga membaca isyarat-isyarat nonverbal., sebab sering bahasas tubuh dan tekanan suara mengungkapkan emosi seseorang dengan lebih efektif daripada kata-kata.

Para psikolog perkembangan (Shapiro, 1997:50) menegaskan

mendefinisikan sebuah situasi, dan apa yang mungkin hendak dilakukan nya. Pemahaman seperti itu tentu saja akan terus berkembang sejalan dengan waktu. Ini tergantung juga pada tingkat pertumbuhan kognitif seseorang dan pengalaman hidup yang luas.

Sikap empati yang tumbuh pada diri seseorang akan membimbingnya dalam berperilaku dengan orang lain. Artinya bahwa sikap empati secara otomatis akan bisa dilihat dari tingkah laku seseorang dalam memperlakukan atau menanggapi orang lain. Dalam hal ini, kepedulian seseorang terhadap orang lain hanya akan ber-

pekerjaan". Karena tahu bahwa tidak mampu memenuhi kebutuhan itu, maka ia bertanya lagi, "Selain apa lagi yang Anda perlu kan?" "Kali ini ia berpikir mungkin hal bisa ia bantu. Singkat cerita, anak sebut dengan dibantu oleh ibu saudaranya membuat lebih dari 1 porsi makanan lalu membawanya sebuah komunitas tunawiswa. Selanjutnya, hampir setiap Jumat malam selama setahun, keluarga tersebut berbuat demikian.

Waktu diwawancara oleh pihak media, anak tersebut menerangkan alasannya bahwa, "Tiap orang di

Para psikolog perkembangan (Shapiro, 1997:50) menegaskan bahwa sesungguhnya ada dua komponen empati, yaitu reaksi emosi dan reaksi kognitif. Reaksi emosi merupakan komponen empati yang tampak dari kemampuan seseorang ikut merasakan emosi orang lain. Sedangkan reaksi kognitif merupakan reaksi

Dalam hal ini, kepedulian seseorang terhadap orang lain hanya akan bermakna jika dilandasi oleh perilaku yang empatik. Dan yang tidak kalah penting adalah kemampuan berhubungan secara efektif dengan orang lain, memiliki kesadaran akan perasaan diri mau pun orang lain, orientasi tujuan, serta kendali diri.

media, anak tersebut menerangkinya dengan alasannya bahwa, "Tiap orang dituntut untuk tara kita pasti mempunyai dorongan untuk memperhatikan orang lain. Tidak ada orang yang tidak pernah menerima bantuan orang lain. Oleh karena itu, kita harus selalu siap memberikan yang pernah kita terima dari orang lain." Dari contoh cerita

yang menentukan sampai sejauh mana seseorang mampu memandang sesuatu dari sudut pandang atau perspektif orang lain. Kedua komponen empati ini mengalami perkembangan seiring dengan perkembangan usia seseorang. Dengan bertambah matangnya wawasan dan kemampuan kognitif seseorang, secara bertahap dia akan belajar mengenali tanda-tanda kesedihan orang lain, dan mampu menyatakan kepeduliannya dengan perlaku yang tepat.

## Pengalaman Berempati dan Peduli di Masa Kanak-kanak

ini, sebenarnya anak tersebut menunjukkan makna empati, sebab ia mampu memusatkan diri dalam posisi orang lain. Bahkan ia lebih dibersikap empati karena begitu menyadari apa yang dirasakan oleh tunawisma di lingkungannya, tergerak untuk berbuat sesuatu bagi orang itu. Hasilnya, ia meringankan penderitaan ratusan orang.

Timbulnya empati murni pun lalu peduli seorang anak terhadap lingkungan sosialnya merupakan momen

namun memerlukan pengalaman belajar yang nyata. Pengalaman nyata ini tidak dapat diganti dengan kata-kata, melainkan harus dirasakan sendiri oleh anak. Karenanya, orang tua yang kerap melibatkan anak dalam peristiwa-peristiwa sosial, seperti menyumbang orang miskin atau korban bencana alam, akan memunculkan pengalaman berempati dan peduli pada orang lain.

Pengalaman berempati dan peduli pada orang lain sangat efektif diajarkan sejak anak berusia dini. Masa balita anak merupakan saat terbentuknya pola dasar kepribadian karena pada masa ini terjadi perkembangan pesat dari semua potensi yang dimiliki anak (Hurllock, 1978:89). Pendapat yang sama dikemukakan oleh Mulder (1985 : 42) bahwa : pengalaman masa kanak-kanak penting sekali. Selama masa itu, pola dasar untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan emosional dan untuk kepastian psikologis (*basic pattern for the satisfaction of emotional and security needs*) dibangun. Pola ini menjadi sebuah pedoman untuk memuaskan kebutuhan dan dorongan psikologis bagi seluruh hidup dan sukar sekali untuk diubah.

Tentu saja pengalaman berempati dan peduli pada lingkungan sosial tidak harus dengan perbuatan menyumbang. Berbagai perlaku lain dapat dikembangkan juga, seperti mengajak anak melakukan kebaikan tanpa pamrih; saat berjalan-jalan di sekitar rumah, anak diajak menyapa

rakan di jalan, atau membiasakan mereka menghibur teman yang sedang sedih.

### Keluarga : Tempat Persemaian Nilai-nilai Kesetiakawanan Sosial Anak

Setiap kali membicarakan tentang anak, pokok bahasan tidak pernah lepas dari peran keluarga, karena keluarga adalah lingkungan pertama yang dikenal anak. Pendidikan yang utama berasal dari keluarga. Melalui keluarga, anak belajar mengerti dirinya, mengerti dan menanggapi orang lain, mengelola emosinya, serta belajar tentang praktik-praktik dalam berinteraksi dengan orang lain. Menurut Sintha Ratnawati (2000:41), orang tua menjadi basis nilai bagi anak. Linda dan Eyre (1999:xxiv) mendefinisikan nilai sebagai sesuatu yang dianggap benar dan diterima secara universal serta menghasilkan suatu perilaku positif dan berdampak positif bagi diri sendiri maupun orang lain. Nilai-nilai yang ditanamkan orang tua akan lebih banyak dicerna dan dianut oleh anak. Nilai-nilai tersebut akan dipelajari anak secara alamiah. Pendidikan dalam keluarga pada umumnya suatu pendidikan yang mengarah dalam menanamkan sikap, keterampilan pergaulan, dan sikap, keterampilan pergaulan, dan kepribadian di dalam masyarakat.

Kesetiahan sosial yang merupakan kecerdasan antarpribadi sangat potensial dikenalkan kepada anak sejak dini dalam keluarga. Proses komunikasi yang interaktif menjad

di tuntutan untuk berlangsungnya proses sosialisasi nilai-nilai pada anak. Proses sosialisasi menjadi penting karena dalam proses itu akan terjadi transfer sistem nilai yang positif kepada anak.

Suyanto (Sintha Ratnawati, 2000:16) menyatakan bahwa anak yang cerdas, perlakunya akan didorong oleh sistem nilai (*values driven*), dan bukan sekadar reaktif terhadap kondisi lingkungannya yang hanya bersifat sementara. Sistem nilai yang positif, secara kultural perlu ditanamkan kepada anak-anak melalui pola komunikasi interaktif di lingkup keluarga. Penanaman nilai itu dengan cara menciptakan tumbuhnya kemampuan berkomunikasi dengan lingkungannya.

Dengan dikondisikan untuk menjalin komunikasi dengan lingkungan, ditambah adanya dorongan alami pada anak-anak untuk membantu dan memahami orang lain, orang tua boleh berharap bahwa mereka dapat lebih sering dan lebih konsisten menunjukkan perilaku empati dan penuh. Menurut Shapiro (1997:57), salah satu cara yang palih andalihana dan efektif untuk mengajarkan empati kepada anak-anak adalah mempraktekkan "perilaku baik secara acak." Artinya, berikutnya baik itu bisa dilakukan dalam keluarga dengan mulai mempraktekkan kebiasaan kebiasaan ini pada keluarga setiap hari yang mungkin. Misalnya membuka pintu, menunggu tamu yang sedang sakit, atau memberikan minuman/tambilan sesuai

tu. Apabila kebaikan telah menjadi kebiasaan, maka akan terlihat bahwa anak-anak "ketagihan", dan mereka mencari jalan sendiri untuk melakukan kebaikan lagi perbuatan baik. Melibatkan anak dalam kegiatan pelayanan masyarakat merupakan usaha untuk mengenalkan nilai-nilai kesetiakawanan sosial. Dengan cara seperti itu, tidak hanya akan mengajari anak lebih peduli kepada orang lain, tetapi juga mengajari mereka keterampilan sosial, yakni pentingnya kerja sama, nilai ketekunan dan ketekunan. Misalnya, dengan ikut kerja bakti di lingkungan sekitar rumah, menghibur anak yatim piatu, membantu mengajari anak-anak yang lebih kecil, dan lain sebagainya.

Dalam hal ini, pemberian contoh atau teladan menjadi penting. Seperti yang diungkap oleh Coles (2000:36), satu hal yang perlu dilakukan orang tua (dewasa) adalah dengan memberi contoh, yaitu bagaimana orang tua bersikap terhadap orang lain, cara sikap berbicara kepada mereka, dan cara bergaul dengan orang lain. Semuanya akan ditangkap secara perlahan-lahan dan simulatif oleh anak.

Namun demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa keluarga sekarang hidup di tengah-tengah perkembangan kebudayaan yang semakin modern. Masyarakat hidup dalam dunia yang semakin terbuka yang disertai dengan kemajuan teknologi komunikasi, semakin bervariasi dan kompleksnya media di luar keluarga. Media-media tersebut juga akan memperluas kontak-kontak dalam proses

sosialisasi nilai pada anak. Dalam kondisi demikian, keluarga akan menghadapi tantangan-tantangan yang semakin berat, sebab bisa terjadi keluarga dihadapkan pada tawaran-tawaran nilai modern yang bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah disemaikan pada diri anak yang justru cenderung bersifat hedonis dan individualistik. Dengan demikian, akan semakin banyak lingkungan sosial yang bisa dimasuki anak, sehingga ada kecenderungan menurunya keluarga sebagai kelompok primer bagi anak.

## Penutup

Kesetiakawan sosial sebagai salah satu kecerdasan antrapribadi sangat penting ditumbuhkan sejak usia dini pada anak-anak, sebab masa kanak-kanak merupakan masa pembentukan pola kepribadian. Dalam hal ini, keluarga memiliki peran yang besar, yaitu dengan cara melatih anak untuk terbiasa bersikap empati dan peduli terhadap orang lain sebab kedua hal itu merupakan modal dasar terbentuknya jiwa kesetiakawan sosial pada anak. Dengan cara ini, anak akan banyak belajar memahami orang lain dan mengaplikasikan dalam kehidupan sehari-hari.

Perkembangan kebudayaan yang semakin modern membuka peluang adanya tawaran nilai-nilai baru bagi anak, sehingga usaha mempertahankan keluarga sebagai kelompok primer bagi anak menjadi hal yang penting.

## DAFTAR PUSTAKA

- Mulder N. 1985. *Pribadi dan Masyarakat Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sintha Ratnawati (Editor). 2000. *Keluarga, Kunci Sukses Anak*. Jakarta: Kompas.
- Coles, Robert. 2000. *Menumbuhkan Kecerdasan Moral pada Anak*. Alih Bahasa: T. Hermaya. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Elias, Maurice J; Tobias, Steven E; Friedlander, Brian S. 2000. *Cara-cara Efektif Mengasuh Anak dengan EQ*. Alih Bahasa: M. Jauharul Fuad. Bandung: Kaifa.
- Gardner, Howard. 2003. *Kecerdasan Majemuk. Teori dan Praktek*. Alih Bahasa: Alexander Sindoro. Batam : Interaksara.
- Goleman, Daniel. 1999. *Kecerdasan Emosional*. Alih Bahasa: T. Hermaya. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hafied Cangara. 1998. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hurlock, Elizabeth B. 1978. *Perkenalan Anak. Jilid 1*. Alih Bahasa: Meitasari Tjandrasa dan Muslichah Zarkasih. Jakarta: Erlangga.
- Linda dan Eyre, Richard. 1999. *Mengajarkan Nilai-nilai kepada Anak*. Alih Bahasa : Tri Kantjono. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

## UPAYA MEWUJUDKAN MASYARAKAT BERKEADILAN GENDER

Oleh: Oktarina Albizia

### ABSTRACT

Women movement to form a gender's equal and fair society yet faced to a situation in which quite dilemmatic. A fact which bear to women to their double-role has made them into subordinated positions. As well as the stereotype matters provoke women and caused an unfair treatment compared to that of men. This culturally formed perceptions was clearly unfair and mostly placed them to a disadvantage and also submissived. In effort to make women empowered, the exact strategy is to provide with education and exercises suitable for them to be themselves and have competition capabilities with men.

**Keywords :** woman, empowerment and gender

Di Tanah Air, biarpun wacana gender masih dihadapkan pada persoalan persoalan kultural, agama dan sosial politik, —mengikuti arus perkembangan global yang semakin kuat dalam dua dasawarsa terakhir ini (wacan anti diskriminasi perempuan tak kunjung surut dalam memonot keadilan). Fenomena beranya bantuan antar budaya, agama, serta kepentingan ekonomi dari politik di negeri ini membulkan kebutuhan bagi sebuah besar maayarakat untuk mencoba ikut membalas dan memahami secara mendasar pentingnya kesetaraan gender. Lebih kronis lagi, sejadar definisi gender saja masih banyak yang tidak mengerti. Padahal diskursus gender mulai gencar didengungkan dan santer dibicarakan sejak tahun 1970-an karena ada ketidakpuasan di kalangan aktivis feminism dengan konsep perempuan dalam pembangunan (*Women in Development* atau WID) (KR: 27/02/2005). Pendekatan ini pada dasarnya melihat kaum perempuan terpisah secara diametral dari laki-laki. Artinya, dari kacamata WID dipahami bahwa pendekatan melalui program/proyek (pembangunan) yang dikhlususkan bagi perempuan yang bertujuan memenuhi kebutuhan

praktis perempuan dan memberdayakannya sehingga meningkatkan kemampuan dan kemandirianya.

Pendekatan perempuan dalam pembangunan (WID) menekankan persamaan hak dan akses untuk perempuan dan laki-laki, tetapi pendekatan ini dirasa kurang berhasil karena WID dinilai kurang memperhatikan hakekat hubungan sosial yang mendasari subordinasi kaum perempuan (Fan, 1995:3). Selain WID, pendekatan yang lain adalah *Gender and Development*(GAT) yaitu pendekatan yang bertujuan mengintegrasikan aspirasi, kepentingan serta peranan laki-laki dan perempuan dalam arus pembangunan (Mosse, 1996: 209). Dalam perspektif ini perempuan tidak boleh disubordinasikan, dipinggirkan (marjinalisasi), dilecehkan dan memiliki beban ganda berlebihan (*double burden*).

Konsep gender merupakan konsep sosial budaya yang digunakan untuk menggambarkan peran, fungsi maupun perilaku laki-laki dan perempuan dalam suatu masyarakat. Konsep gender ini menjelaskan pemahaman bahwa identitas, peran, fungsi, pola perilaku, kegiatan dan persepsi baik tentang perempuan maupun laki-laki ditentukan oleh masyarakat dan kebudayaan di lingkungan mereka dilahirkan dan dibesarkan. Dengan demikian penggambaran perempuan dan laki-laki berakar dalam kebudayaan, dan bukan berdasarkan aspek biologis, dan atau konsep gender jelasnya

menggambarkan sifat-sifat yang melekat pada wanita dan pria yang dikonstruksi secara sosial dan kultural. Pertukaran antara sifat perempuan dan laki-laki dapat berubah dan berbeda menurut waktu, tempat dan kelas sosial. Dan sepanjang sifat-sifat tersebut bisa dipertukarkan, maka sifat tersebut adalah hasil konstruksi masyarakat, dan bukan merupakan kodrat yang tak bisa dirubah (Fakhri, 1995: 8-11).

Menurut Razavil dan Miller (Onny SP dan Pranaka, 1996: 204), konsep gender mengembangkan dua pendekatan, yaitu peran gender dan analisa hubungan sosial. Fokus pendekatan peran gender terutama pada distribusi peran dan sumber daya (*resources*), khususnya dalam kasus rumah tangga. Pendekatan ini berusaha secara sistematis meneliti kegiatan laki-laki dan perempuan agar mengatasi *stereotipe* atau *labeling* dan idiosafisisasi yang menjadikan pekerjaan perempuan tidak terlihat atau menekankan pada argumentasi ekonomi dengan memberikan prasarana kepada kaum perempuan. Sedangkan dalam pendekatan konsep gender ini menjelaskan kepada kaum perempuan bahwa identitas, peran, fungsi, pola perilaku, kegiatan dan persepsi baik tentang perempuan maupun laki-laki ditentukan oleh masyarakat dan kebudayaan di lingkungan mereka dilahirkan dan dibesarkan. Dengan demikian penggambaran perempuan dan laki-laki berakar dalam kebudayaan, dan bukan berdasarkan aspek biologis, dan atau konsep gender jelasnya

itu posisi keadilan gender dapat dilihat sebagai suatu proses untuk bersikap adil kepada laki-laki dan perempuan. Sedangkan kesetaraan gender merupakan kehendak mulia agar perempuan dan laki-laki memiliki status yang sama dalam suatu lingkungan.

Sebuah catatan kritis bahwa permasalahan yang mendasar dalam pendekatan WID bukanlah integrasi wanita dalam pembangunan, tetapi perubahan struktur sosial, proses dan pola relasi yang tidak menguntungkan bagi posisi perempuan maupun laki-laki. Pendekatan tersebut lebih melihat subordinasi perempuan bukan hanya masalah realokasi sumber-sumber ekonomi, tetapi lebih sebagai masalah redistribusi kekuasaan (*redistributing power*). Implikasi dari pentingnya memiliki hubungan kekuasaan dalam pendekatan ini tidak lain dimaksudkan untuk memperbaiki posisi kaum wanita dengan memberdayakannya.

Dalam proses pemberdayaan perempuan, diakui terdapat permasalahan ataupun hambatan yang terkait dengan partisipasi perempuan dalam pendekatan konsep gender. Sedangkan dalam pendekatan konsep gender ini menjelaskan bahwa perempuan dan laki-laki mempunyai peran dan kebutuhan yang berbeda, sehingga menghadapi hambatan yang berbeda pula. Tetapi perbedaan gender sebenarnya tidak menjadi masalah sejauh tidak menyebabkan ketidakadilan bagi perempuan maupun laki-laki. Akan tetapi dalam kenyataannya, perbedaan gender

telah menciptakan ketidakadilan yang kabetulan sering menimpa kepada kaum perempuan. Ketidakadilan gender merupakan bias sistem dan struktur sosial dalam mana kedua jenis kelamin bisa jadi sebagai korbannya.

### Perempuan Harus Bangkit

Apabila kita yakin pada kebenaran propositi futurolog John Naisbith dan Patricia Aburdene dalam *masterpiece-nya*, Megatrend 2000 yang menyatakan bahwa abad ke-21 merupakan abad kebangkitan perempuan, maka sepanasnya lah kaum perempuan Indonesia menyambut abad 21 ini dengan penuh optimisme (Priyono, 1996). Untuk itu diperlukan penggalangan solidaritas bersama-sama isu keadilan gender dengan terus memompa semangat perjuangan sampai tercapai rasa keadilan yang merata. Pertanyaannya adalah, apakah kaum perempuan Indonesia benar-benar siap menyambut abad kebangkitan perempuan?

Tetapi, apabila kita melihat secara langsung kondisi realitas yang sesungguhnya, sepertinya kaum perempuan Indonesia hingga saat ini fenomenanya masih bersiklitan langkah "keraguan". Apakah mereka telah benar-benar siap dalam menghadapi ragam tantangan di abad pertama ini. Suatu jawaban pembuktian yang tak mungkin dinaflikkan ialah gunakan seoptimal mungkin kesempatan yang baik ini pada dasarnya

perempuan dituntut bersikap mandiri, di samping memiliki kebebasan mengembangkan serta mengaktualisasikan potensi diri sesuai bakat alam yang dimiliki.

Pada saat ini perempuan Indonesia dapat digambarkan sebagai manusia yang dipaksa untuk hidup dalam situasi yang serba dilematis. Di satu sisi kaum perempuan dituntut mampu berperan dalam semua sektor terutama di ranah publik, tetapi di sisi lain muncul tuntutan yang berbeda, bahwa ia juga harus tetap mengingat kodrat mereka sebagai perempuan yang berkonotasi kepada urusan domestik. Ini berarti, perempuan, mau tidak mau, dituntut mampu berperan ganda, sebagai penjaga rumah sekaligus dituntut memenuhi urusan di luar rumah.

Mengikuti pendapat El Scholten seperti dikutip oleh Loekman Sutrisno (1997: 63), masalah dilematis yang dihadapi perempuan Indonesia adalah, bahwa perempuan di negeri ini selalu terkungkung di tengah-tengah kepentingan keluarganya yang, selalu dipersepsikan sebagai makhluk yang lemah-lembut (perlu dikasihani atau ditolong), dan hanya diizinkan ke luar rumah apabila keluarga membutuhkannya. Padahal, masalah pekerjaan di luar rumah bukanlah sesuatu yang baru di kalangan pekerja perempuan Indonesia, khususnya kaum perempuan pedesaan. Bahkan ditenggara sejak permulaan zaman agraris kaum perempuan pedesaan sudah aktif terlibat dalam proses produksi

dengan ikut mengelola tanaman di ladang dan di sawah. Tentu saja alasannya bukan karena alasan ekonomis semata, tetapi mereka sudah terbiasa melakukan pekerjaan semacam itu. Sebab, dalam corak budaya pertanian subsisten keterlibatan perempuan di sektor produksi sudah lazim dimengerti sebagai tuntutan kolektif yang tidak mudah dielakkan. Apalagi di masyarakat agraris tradisional pedesaan masih begitu kental.

Di tengah-tengah komunitas agraris, peran ganda perempuan telah ditanamkan oleh para orang tua sejak anak-anak perempuan masih kanak-kanak. Pekerjaan yang dilakukan sangat tergantung menurut taraf perkembangan usia mereka. Cukup bervariasi, mulai dari tugas menjaga adik, menggembalaan kambing, mencari kayu bakar, membantu menangani urusan dapur atau bekerja sebagai buruh tani untuk memperoleh upah dalam upaya menambah pendapatan keluarga mereka. Keadaan ini terus mereka lakukan hingga mereka menempuh ke jenjang perkawinan, tatkala mereka memulai lembaran kehidupan keluarga yang baru. Di lingkungan keluarga barunya itu perempuan harus rela bekerja sebaik-baiknya, berperan sebagai ibu rumah tangga maupun sebagai

"breadwinner", dan setia mendampingi suami. Pendek kata, peranan ganda seorang perempuan secara tidak sadar telah diterima masyarakat sebagai "kodratnya", karena mereka senantiasa melihat tanpa bantuannya dengan ikut mengelola tanaman di ladang dan di sawah. Tentu saja alasannya bukan karena alasan ekonomis semata, tetapi mereka sudah terbiasa melakukan pekerjaan semacam itu. Sebab, dalam corak budaya pertanian subsisten keterlibatan perempuan di sektor produksi sudah lazim dimengerti sebagai tuntutan kolektif yang tidak mudah dielakkan. Apalagi di masyarakat agraris tradisional pedesaan masih begitu kental.

Di tengah-tengah komunitas agraris, peran ganda perempuan telah ditanamkan oleh para orang tua sejak anak-anak perempuan masih kanak-kanak. Pekerjaan yang dilakukan sangat tergantung menurut taraf perkembangan usia mereka. Cukup bervariasi, mulai dari tugas menjaga adik, menggembalaan kambing, mencari kayu bakar, membantu menangani urusan dapur atau bekerja sebagai buruh tani untuk memperoleh upah dalam upaya menambah pendapatan keluarga mereka. Keadaan ini terus mereka lakukan hingga mereka menempuh ke jenjang perkawinan, tatkala mereka memulai lembaran kehidupan keluarga yang baru. Di lingkungan keluarga barunya itu perempuan harus rela bekerja sebaik-baiknya, berperan sebagai ibu rumah tangga maupun sebagai "breadwinner", dan setia mendampingi suami. Pendek kata, peranan ganda seorang perempuan secara tidak sadar telah diterima masyarakat sebagai "kodratnya", karena mereka senantiasa melihat tanpa bantuannya

sering seorang suami tidak dapat mengcukupi tuntutan hidup keluarga.

Dalam kehidupan sehari-hari, dengan kondisi ekonomi rumah tangga yang pas-pasan, khususnya seorang ibu pekerja harus menanggung beban ganda. Selain dituntut menyelesaikan urusan sehari-hari rumah tangga seperti merawat anak dan suami juga terpaksa harus keluar rumah mencari *income* pendapatan tambahan guna mencukupi anggaran belanja keluarga. Pada masa sekolah telah banyak pekerjaan yang semula menjadi domain laki-laki mulai dijamah tangan-tangan terampil perempuan, misalnya menjadi tukang parkir, buruh bangunan, satpam, kondektur bus, bahkan sampai tukang ojek (Firma Sulistyowati, 2005).

Kenyataan di atas memang sangat berbeda dengan kondisi keluarga perempuan kaya misalnya, lebih-lebih dari kalangan keluarga priyayi atau ningrat. Di lingkungan keluarga ini, sejak kecil anak-anak perempuan tidak dituntut bekerja untuk membantu mencukupi pendapatan keluarga. Demikian pula setelah mereka kawin, mereka tetap tinggal di rumah karena pada umumnya sang suami telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan keluarga.

Namun secara umum, masalah yang dihadapi perempuan Indonesia, seperti halnya yang terjadi di negara-negara berkembang lainnya merupakan problematika yang kompleks. Hal ini dikarenakan masalah tersebut banyak mengandung muatan kultural,

### Situasi Dilematis Perempuan

Untuk mengkaji profil perempuan Indonesia serta permasalahan yang kini dihadapinya setidaknya ada tiga hal yang perlu diperhatikan. Pertama bahwa Indonesia adalah suatu negara yang pluralistik dari segi etnik maupun budaya. Tidak hanya bahwa serta dialeknya yang beragam tetapi menyngkut pula praktik-praktik tradisi dari eksistensi adat-istiadat lokal yang tumbuh begitu dinamis. Kedua, dengan adanya pluralisme etnik dan kebudayaan maka kita tidak mudah menggeneralisasikan, bahwa perempuan Indonesia sejak semu

lam konteks kebudayaan dari tiap suku bangsa yang ada di bumi Nusantara ini. *Ketiga*, situasi dilematis yang kini dihadapi perempuan Indonesia tak lain merupakan hasil suatu proses interaksi dari berbagai faktor sosial dan politik yang berker邦 bang di negara kita yang dalam prakteknya masih lekat dengan praktek praktik budaya aristokrat-feod (Loekman Sutrisno, 1997: 62).

Perdebatan tentang situasi di matis perempuan Indonesia bukanlah hal yang baru. Menurut El Schotter (1987), pada tahun 1925 sebenarnya pernah terjadi suatu perdebatan yang sengit antara sekelompok anggota Volksraad (DPR di zaman Hindia Belanda) dengan para pemimpin perkebunan di Indonesia. Masalah yang diperdebatkan adalah, apakah perempuan pribumi diizinkan untuk bekerja pada malam hari atau tidak. Anggota Volksraad yang semuanya laki-laki melarang perempuan bekerja pada malam hari dengan alasannya yang secara fisik dan ekonomi lemah yaitu kaum perempuan diperintah wajib melindungi warganya yang juga berpendapat bahwa tugas-tugas perempuan harus selalu berada tengah-tengah keluarganya. Sebaliknya, para pendukung perempuan boleh bekerja pada malam hari. Maka yang setuju itu mendasarkan argumennasinya pada suatu kenyataan bahwa, secara umum adat di Indonesia memang tidak menentukan perempuan harus selalu berada tengah-tengah keluarganya.

Hal lain yang menarik dari perdebatan di Volksraad kala itu adalah alasan yang dijusifikasi dari ajaran agama dalam membentuk persepsi-kolektif masyarakat terhadap kondisi perempuan. Ajaran ini telah diterima masyarakat luas sebagai aksioma hidup, dan kita sadari pengaruhnya sangat kuat terhadap pembentukan opini publik tentang pencitraan kaum perempuan. Ajaran agama yang dimaksud itu secara simplitis memberikan tafsiran bahwa perempuan “by origin” bukan hanya lemah fisik, tetapi juga lemah imannya. Tetapi juga tidak terpikir di benak kita bahwa sebetulnya laki-laki juga banyak yang lemah imannya. Lebih anehnya lagi, ideologi di atas juga kerap diintroduksi ke dalam pola kehidupan rumah tangga sehingga membentuk kesadaran kolektif anak-anak yang justru merugikan perempuan. Seperti contoh kasus di kalangan masyarakat Jawa misalnya dikenal ungkapan suami adalah “*guru laki*”. Artinya, suami selain bertanggung jawab terhadap kesejahteraan material anggota keluarga, ia juga punya kewajiban seperti halnya seorang guru, yaitu harus mengajari istrinya agar tidak berbuat sesuatu yang tidak sesuai dengan ajaran agama atau adat. Dari pemahaman ini kemudian muncul istilah “*swargo nunut nerokokatur*”, yakni derajat mulia atau kebahagiaan seorang istri itu akan tergantung pada suaminya, juga sebaliknya, jika sang suami tidak bermaktabat maka secara otomatis derajat istripun akan turun.

Lalu pertanyaan kritis yang kita ajukan adalah, mengapa tidak pulalah diktatkan bahwa istri juga bisa menjadi guru dan panutan bagi suami? Dengan demikian suami istri dapat saling belajar dan menjaga demi keluahan hidup keluarga. Bukankah Tuhan telah menganugerahkan masing-masing keistimewaan serta kekurangannya kepada keduanya dan diperintahkan pula untuk saling melengkapi? Senyataanya dapat dibuktikan, baik lewat introduksi maupun indoctrinasi ajaran tersebut sengaja diarahkan untuk menanamkan idologi superioritas laki-laki terhadap kalangan perempuan di kalangan masyarakat awam. Interpretasi teks teks agama yang bias gender tersebut jelas-jelas merugikan pihak kaum perempuan.

tangga (sumur, dapur dan kasur), maka secara otomatis peran mereka dapat diabaikan dalam program-program pembangunan yang minim bersentuhan dengan target peningkatan kesejahteraan keluarga. L.M. Gandhi (1994) menggarai, dalam hal tunjang fasilitas bagi keluarga tenaga kerja perempuan, yang tidak dapat membuktikan bahwa ia adalah pencairi nafkah utama bagi keluarganya maka ia tidak bisa menerima fasilitas tersebut kecuali ditemukan bukti-bukti yang menyatakan bahwa suami tidak lagi berfungsi sebagai penghasil pendapatan keluarga. Padahal umumnya perempuan segan melakukan itu, yaitu memohon surat keterangan (bukti) bahwa suami tidak mampu menyelesaikan kebutuhan material keluarga. Sementara menurut Sulistyowati Irianto (1994) di lingkungan perusahaan yang mempekerjakan perempuan sering kali terjadi diskriminasi yang menyengkut soal-soal sebagai

Namun demikian ningga saat ini yang perlu terus dikritisi adalah, bahwa wa materi perdebatan di kalangan anggota Volksraad yang pada dasarnya menekankan kedudukan perempuan sebatas peran domestik (sebagai ibu rumah tangga) ternyata masih mengalami kebijaksanaan pemerintahan sekorang dalam pengembangan peranan perempuan di negeri ini meskipun orangnya sudah berubah ke reformasi. Terbukti masih ditemukan beberapa klauzul perundang-undangan yang sarat bias gender. Akibatnya dibutuhkan oleh kebijakan pemerintahan yang tidak adil gender inilah maka ada dua konsekuensi kerugian yang besar ditanggung kaum perempuan pertama, karena peran perempuan Indonesia cenderung

Irianto (1994) di lingkungan perusahaan yang mempekerjakan perempuan sering kali terjadi diskriminasi yang menyangkut soal-soal sebagai berikut:

- (1). hal mendapatkan hak perempuan atas kesempatan kerja yang sama dengan laki-laki, kebebasan memiliki protesi, pekerjaan, promosi dan pelatihan; (2). hal mendapatkan upah yang sama terhadap pekerjaan yang sama nilainya; (3). menikmati hak terhadap jaminan sosial; (4). hak terhadap kesehatan dan keselamatan kerja; (5). hak untuk tidak dibebani beban dari pekerjaan (dan tetap mendapat tunjangan) karena hamil dan melahirkan, hak cuti hari cuti hamil dan melahirkan.

Kedua, karena perempuan Indonesia dipersepsi memiliki tugas utama sebagai ibu rumah tangga, maka apabila harus bekerja mereka akan mendapatkan upah yang lebih rendah dari pada pekerja laki-laki. Sebab dalam praktek di lapangan umumnya suami atau laki-laki yang menjadi "provider" dalam keluarga. Sedangkan upah perempuan hanya dianggap sebagai "supplement" dari upah yang diterima dari suami mereka. Di banyak kasus yang terkait dengan kondisi perburuhan di Indonesia pandangan di atas tak mudah ditepis.

Misalnya aksi mogok makan yang dilakukan 14 buruh perempuan yang bekerja di pabrik plastik Jerapah, Mojosongo Solo pada pertengahan bulan Maret 2005 lalu. Mereka nekad melakukan aksi mogok makan yang dilakukan di halaman kantor Depnaker Solo karena menuntut kejelasan nasiob yang selama ini dinilai semakin jauh dari taraf kesejahteraan. Tuntutan perbaikan nasib itu diantaranya, selain perbaikan uang makan dari Rp. 500 menjadi Rp. 2.000 per hari, juga sistem penentuan upah harian yang kurang layak itu segera diperbaiki oleh pihak perusahaan sesuai peraturan perburuhan yang berlaku di Indonesia (KR: 19/03/2005).

Berangkat dari realitas yang demikian kompleks tadi maka upaya menjadikan nasiob kaum perempuan berdaya untuk kasus di Indonesia membutuhkan sebuah strategi yang mampu secara mendasar mendekonstruksi pandangan masyarakat terhadap

dap posisi perempuan yang dinilai tidak adil gender. Strategi dimaksud yaitu mampu merombak ideologi ideoologi yang menjadi sumber perspektif dan mendiskreditkan perempuan untuk berkompesi di ranah publik dan bisa tampil sebagai manusia yang mandiri. Untuk itu, mendesak diperlukan sosialisasi secara massif terhadap pembangunan masyarakat yang berwawasan adil gender sehingga tidak ada lagi ruang toleransi terhadap diskriminasi terhadap perempuan.

### Langkah Awal Memulai Pemberdayaan

Menurut hemat saya, pemberdayaan bisa dimulai dari diri kita masing-masing, di mana pendidikan merupakan faktor kunci yang ditunjang dan diperlengkapi oleh pemberdayaan psikologi, sosial, budaya, ekonomi dan politik. Kabar yang menggembirakan ialah, secara kuantitatif jumlah perempuan terdidik makin meningkat dan jumlah perempuan buta aksara makin berkurang. Seperti dituturkan oleh Meneg Pemberdayaan Perempuan, Meutia Hatta Swasono, bahwa angka partisipasi sekolah sampai di tingkat SMA sudah hampir seimbang antara laki-laki dan perempuan secara nasional meskipun di beberapa daerah masih ada kesenjangan. Dan ada kecenderungan menarik bahwa indeks prestasi belajar anak perempuan rata-rata lebih baik dari pada laki-laki bahkan sampai pada perguruan tinggi (KR 27/02/2005).

Meskipun data kuantitatif tenus menunjukkan angka peningkatan, namun faktanya seringkali pihak perempuan tidak mendapatkan akses pendidikan dan latihan dalam porsi yang berimbang bila dibandingkan dengan yang telah diperoleh laki-laki. Kenyataan ini antara lain akibat stereotipe dan prasangka negatif terhadap kaum perempuan. Sebagai contoh kasus, di bidang pendidikan dan latihan ketramplilan jumlah keterlibatan perempuan masih terhitung sangat minim, seperti penguasaan di bidang matematika, sains dan teknologi.

Berthude Mongella, sejen konferensi Beijing pada kesempatan Kongres ke empat mengenai perempuan dunia (Onny SP dan Pranarka, 1996: 209) berpendapat, jika wanita ingin memberikan kontribusi secara efektif pada program pembangunan nasional abad ke-21 maka yang perlu diperhatikan adalah peningkatan kualitas pendidikan wanita yaitu dengan memberikan akses terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, sains dan teknologi secara luas.

Merujuk pendapat tadi, maka isu pendidikan bagi perempuan tetap menjadi penting, karena di banyak tempat di dunia ini anak-anak perempuan masih kurang memperoleh pendidikan yang layak, di samping pemenuhan jatah gizi dan kalori serta pelayanan kesehatan dibandingkan anak laki-laki. Dalam *peat form action* yang dikemukakan pada konferensi ini, pada sesi pendidikan dan latihan bagi perempuan diumumkan sebagai berikut,

- (1). menjamin persamaan akses atas pendidikan;
- (2). menghapus buta aksara;
- (3). memperbaiki akses wanita atas latihan dan ketrampilan, sain dan teknologi, serta pendidikan berkelanjutan;
- (4). mengembangkan pendidikan dan latihan atas dasar non-diskriminasi;
- (5). mengalokasi sumber dana yang cukup bagi implementasi dan untuk memonitor pembaharuan pendidikan;
- (6). memajukan pendidikan dan latihan seumur hidup bagi anak perempuan dan wanita.

Konsensus yang disepakati adalah pendidikan merupakan kunci pemberdayaan masyarakat, baik bagi laki-laki maupun perempuan karena dengan pendidikan yang memadai diasumsikan dapat meningkatkan pendidikan, jaminan kesehatan dan nilai produktifitas, terutama kepada kaum perempuan. Selain itu, juga terdapat konsensus, jika perempuan yang menerima pendidikan maka akan mudah diperoleh beberapa keuntungan yang lebih signifikan. Pertama, seorang ibu yang terdidik dengan baik dapat membesarikan keluarga yang lebih sehat. Kedua, perempuan terdidik cenderung mempunyai jumlah anak sedikit sehingga dapat memperlambat pertumbuhan jumlah penduduk dunia. Ketiga, perempuan terdidik lebih produktif, baik di rumah maupun di tempat kerja. Keempat, perempuan terdidik cenderung membuat keputusan lebih independen dan mampu bertindak untuk dirinya sendiri. Kelima, perempuan jilta terdidik cenderung

untuk mendorong anak-anaknya menjadi orang-orang terdidik dan bersikap mandiri (Onny Sp dan Pranaka, 1996: 210).

Jika pendidikan merupakan kunci pemberdayaan masyarakat, mengapa faktanya di negeri ini masih banyak perempuan yang kurang berpendidikan? Salah satu alasan yang sering dikemukakan adalah karena faktor ekonomi. Selain itu faktor sosial dan budaya juga penting. Di banyak masyarakat tradisional, masih terdapat sikap keluarga atau masyarakat (konservatif) yang tidak menyetujui jika perempuan berpendidikan tinggi. Bahkan, kebanyakan para suami yang masih konservatif kurang menyetujui jika isterinya memperoleh pendidikan yang lebih tinggi daripada dirinya.

## Penutup

Partisipasi dan pemberdayaan perempuan dalam berbagai bidang kehidupan dan upaya penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita telah menjadi tujuan bersama masyarakat baik di tingkat nasional, regional maupun internasional.

Seperti diungkapkan John Naisbit (1996: 199-229), di masyarakat Asia telah terjadi pergeseran atau perubahan signifikan dari dominasi laki-laki ke pemberdayaan perempuan. Keadaan ini didorong kemajuan perempuan yang semakin terpelajar dan terdidik. Kondisi kaum perempuan kini telah mengalami kemajuan relatif luar biasa, terlalu la melahirkan dan peran ganda yang

publik. Pemberdayaan melalui program pendidikan dan latihan akan memberikan banyak peluang bagi kaum perempuan untuk membuat pilhan-pilihan yang independen. Upaya memberdayakan perempuan merupakan prasyarat utama bagi perempuan supaya dapat "bersaing" dengan laki-laki dalam pasar kerja. Tujuan ini perlu diawali dengan memperjuangkan keadilan dalam kesempatan memperoleh pendidikan dan latihan sebagai bagian dari pengembangan sumber daya manusia (perempuan).

Pemberian akses pendidikan dan latihan yang luas kepada perempuan telah terbukti bahwa perempuan dapat berkompesi di sektor publik. Bahkan di ranah politik, kiprah perempuan terdidik semakin hari mulai diperhitungkan dalam pengambilan kebijakan negara. Amanat UU No 12 tahun 2003 tentang kuota calon legislatif minimal 30 persen adalah bukti peran perempuan mulai terus diperhitungan, dalam percaturan politik di negeri ini. Menurut data yang ada, prosentase perempuan yang duduk di jabatan-jabatan strategis negara baik di eksekutif maupun legislatif dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Jumlah anggota parlemen pusat dan golongan perempuan sekarang sudah meningkat sekitar 2,7 persen, dari 8,7 persen pada pemilu tahun 1999 menjadi 11 persen pada pemilu tahun 2004 (KR, 27/02/2005).

Akan tetapi, karena kodrat wanita melahirkan dan peran ganda yang

masih disandangnya, perempuan amat butuh perlindungan panjang, yang antara lain meliputi pelayanan kesehatan, kecukupan gizi serta sikap penuh pengertian dari majikan dan kooperatif dari laki-laki (suami). Disinilah arti pentingnya mendialogkan secara fair mengenai pembagian peran dalam rumah tangga yang dilandasi saling pengertian sehingga untuk selanjutnya mereka berdua bisa saling melengkapi.

Pemecahan masalah gender melalui strategi pemberdayaan laki-laki dan perempuan perlu dilakukan pendekatan dua arah, dengan cara bersamaan dan setara. Karena pemberdayaan bukan hanya meliputi perempuan saja, tetapi juga untuk laki-laki agar saling bekerjasama dalam upaya menciptakan masyarakat adil, termasuk keadilan gender dan bangun masyarakat yang berkemakmuran merata.

\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Friedmann, John, *Empowerment the Politics of Alternative Development*, Blackwell Publishers, Massachusetts, 1992.
- Fakih, Mansour, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.
- Gandhi, L.M, *Pasal 11 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan Perundang-undangan: Payung Fantastis sebagai Pajangan?*, Makalah disampaikan dalam acara Seminar yang diselenggarakan oleh Program Studi Kajian Wanita Pascasarjana Universitas Indonesia kelompok kerja Convention Watch, tanggal 9-11-1994.
- Irianto, Sulistyowati, *Akses Tenaga Wanita kepada Perlindungan Hukum dalam Dimensi Nonmatif dan Kenyataan Sosial*. Studi Kasus Penerapan Pasal 11 Konversi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan di Beberapa Perusahaan JABOTABEK. Makalah disampaikan dalam acara Seminar yang diselenggarakan oleh Program Studi Kajian Wanita Pascasarjana Universitas Indonesia, kelompok kerja Convention Watch tanggal 9-11-1994.
- Marpinjun, Sri, *Menjadi Perempuan* LSPPA, Yogyakarta, 1999.
- Mosse, Julia Cleves, *Gender dalam Pembangunan*, Pustaka Pelajar & Rifka Annisa, 1996.
- Naisbit, John, *Megatrends Asia: Emerging Trends that are Reshaping Our World*, New York: Simon & Schuster, 1996.
- Prijono, Onny S. & Pranark A.M.W. (ed), *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 199

Sutrisno, Loekman, *Kemiskinan, Perempuan dan Pemberdayaan*, Kanisius, Yogyakarta, 1997.

kan pada Kongres/Seminar ke-2 Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI) di Ujung Pandang, Nopember 1995.

Sulistiyowati, Firma, *Memberdayakan Keperkasaan Perempuan, dalam KR*: 19/03/2005.

Kedaulatan Rakyat: 27/02/2005.

Tan, Mely G., *Perempuan dan Pemberdayaan*, Makalah Disampaikan

Kedaulatan Rakyat: 19/03/2005.

Oleh: Sumarjono

#### ABSTRACT

Governmental development policy on the large scale mining industry sector causes consequences over the transfer of property rights due to mining industry activity. This issue has implicated to the community surrounding the mining industry location, which loosed the right to use their economic resources, so the community has been powerless to achieve their living sustainability.

To handle this powerless situation, it is necessary to bring the facilitation. We can implement the facilitation with people movement strategy, that means community organizing and providing skill intervention. This strategy is intended to grow up the community self confidence in negotiating with other parties alienating them.

The facilitation to help them in solving the property rights problem can be implemented by recognition process. It will be done by taking into account the aspects of diseconomy externality, losing values of property determination, and inter-temporal opportunity cost. By this facilitation, we may put the meaning of the importance of community power in achieving their survival and the needs in developing community sustainability.

**Keywords:** facilitation, empowerment, mining location surrounding

#### I. PENDAHULUAN

Pemerintahan rezim Soeharto, telah melakukan kegiatan pembangunan dengan metode dan pendekatan pertumbuhan. Pendekalan ini bahkan menjadi "leader" bagi seluruh aktivitas bangsa. Untuk mendukung kegiatan pembangunan dengan pendekatan pertumbuhan tersebut, telah disusun berbagai kebijakan dengan maksud untuk mendukung tercipta iklim yang kondusif bagi peningkatan jumlah investasi. Tepatnya ketika ditetapkannya Ketetapan MPRS No. XXIII/1966 tentang

## PENDAMPINGAN : SUATU ALTERNATIF PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI SEKITAR LOKASI TAMBANG

pembaharuan Kebijaksanaan Landaan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Sebulan kemudian, 15 Agustus 1966, Kabinet Ampera mengeluarkan Instruksi Presiden yang memerinci kemungkinan pemanfaatan modal asing (Muhtaman et al, 1999:15).

Dalam hal pemanfaatan modal, maka dibuatlah Kebijakan Pintu Terbuka yang ditandai dengan terbitnya UU. No.1/1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan UU No. 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Kedua undang-undang ini menandai dibukanya secara lebar peluang bagi pihak swasta untuk berusaha menanamkan modalnya di Indonesia, dan UU No. 1/1967 secara khusus menandai dibukanya peluang bagi investasi asing di Indonesia, termasuk yang bergerak di bidang pertambangan.

Kebijakan PMA yang dilakukan pemerintah dalam menfasilitasi bergeraknya modal di bidang pertambangan, tertuang pada Pasal 8(1) UU No.1/1967 yang menetapkan: "PMA di bidang pertambangan didaftarkan pada suatu kerja sama dengan Pemerintah atas dasar Kontrak Kaya (KK) atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku." Selanjutnya untuk melengkapi syarat bagi tumbuh dan berkembangnya bidang industri pertambangan, maka menyusul ditterbitkannya UU No. 11/1967 tentang Kelentuan Ketentuan Pokok Pertambangan.

Di bawah UU PMA, PMDN dan

lainnya, sejak 1 januari 1967 hingga 30 Juni 1996 tercatat 215 buah perusahaan swasta yang menanamkan modalnya, 4 buah BUMN, 11 Koperasi juga terlibat dalam usaha pertambangan di Indonesia. Diantara

215 perusahaan swasta itu, tercatat 43 buah adalah PMA dan 172 PMDN dengan kumulatif investasi per Juni 1996 sebesar US \$ 6. 357.083.000 untuk PMA dan Rp. 3.308.189.000.000,- untuk PMDN (Dwijianto : 1996: 67).

Data tersebut menggambarkan, bahwa industri pertambangan telah didominasi oleh PMA yang berorientasi eksport. Ini menunjukkan bahwa perdagangan luar negeri itu merupakan bagian dari penetrasi kapital dari Negara-negara maju terhadap ekonomi masyarakat negara-negara berkembang. Analisis ini memperlihatkan bahwa produksi yang berorientasi eksport maupun macam-macam kegiatan eksport lainnya, dalam tangga modal asing berasal dari negara-negara maju.

Dalam industri dan perdagangan hasil tambang, hubungan ekonomi yang sudah biasa dilakukan antara negara sedang berkembang dengan negara industri maju menunjukkan hanya industri maju menunjukkan di dalam negeri penghasil bahan mineral, sehingga barang yang diekspor hanya memberi nilai tambah sedikit. Negara-negara majulah yang mendapat keuntungan lebih besar dari industri pertambangan ini, karena mereka yang menjadi penyerapan produk mineral dari Indonesia, untuk

dan setelah menjadi barang jadi dilempar kembali ke Indonesia.

Dalam konteks ini, Arief dan Sasono (1987) berpendapat, bahwa sesungguhnya interaksi Indonesia dengan pihak-pihak luar negeri merupakan proses internasionalisasi ekonomi, ini menimbulkan penghisapan surplus ekonomi dari bumi Indonesia. Kapitalisasi yang dilakukan perusahaan-perusahaan tambang besar (PMA maupun PMDN) kiranya hanya memanfaatkan segala kelebihan sumber-sumber mineral yang dimiliki Negara Indonesia. Industri pertambangan berskala besar telah melakukan eksploitasi kekayaan alam demi keuntungan ekonomi dalam jumlah yang sangat besar. Di dalam kegiatan usaha pertambangan modern berskala besar tersebut selalu dibarengi dengan tuntutan stabilitas politik, ekonomi serta keamanan.

Tuntutan sejumlah pengamaman tersebut telah dipenuhi oleh pemerintah Orde Baru melalui UU No. 11/1967 dan didukung oleh sejumlah peraturan lainnya seperti UU No. 1/1967 (PMA), UU No. 6/1968 (PMDN). Kebijakan negara Orde baru di bidang industri pertambangan telah tampak melakukan negaraniasi dan kapitalisasi sampai ke ranah pedesaan dengan membuat hukum positif demi berkembangnya kapital.

Kebijakan pembangunan di sektor pertambangan dengan skala besar hingga hilangnya berbagai identitas budaya yang menyebabkan sistem sosial masyarakat lokal terurai berulang kali dengan adanya kenyataan, sebagaimana yang dikemukakan kelompok kerja ELSAM, Muhtaman et al (1999: 28), bahwa penggunaan lahan atas nama pembangunan dengan kompensasi dan nilai ganti rugi yang tidak memadai banyak mewarnai wajah pengelolaan pembangunan di Indonesia.

Fenomena lain menggambarkan, bahwa setiap pengalihan hak pemanfaatan tanah untuk kegiatan industri akan selalu berimplikasi pada hilangnya peruntukan tanah bagi masyarakat. Atas hal ini Hutomo mengkritisi, bahwa sebagian besar masyarakat tidak mampu mengakses aktivitas ekonomi baru yang ditimbulkan, bahwasannya kegiatan industri, dan bahkan masyarakat harus menerima residu dari kegiatan industri yang dilakukan. Artinya masyarakat mengalami perderitaan yang bertingkat, mulai dari kehilangan faktor produksi berupa tanah, mereka menerima dampak kerusakan atau *externality* atau *disekonomi* dan nilai peruntukan pedesaan dengan membuat hukum positif demi berkembangnya kapital.

dakmampuan masyarakat untuk mengikuti ritme aktivitas ekonomi, hingga hilangnya berbagai identitas budaya yang menyebabkan sistem sosial masyarakat lokal terurai berulang kali dengan adanya kenyataan, sebagaimana yang dikemukakan kelompok kerja ELSAM, Muhtaman et al (1999: 28), bahwa penggunaan lahan atas nama pembangunan dengan kompensasi dan nilai ganti rugi yang tidak memadai banyak mewarnai wajah pengelolaan pembangunan di Indonesia.

Fenomena lain menggambarkan, bahwa setiap pengalihan hak pemanfaatan tanah untuk kegiatan industri akan selalu berimplikasi pada hilangnya peruntukan tanah bagi masyarakat. Atas hal ini Hutomo mengkritisi, bahwa sebagian besar masyarakat tidak mampu mengakses aktivitas ekonomi baru yang ditimbulkan, bahwasannya kegiatan industri, dan bahkan masyarakat harus menerima residu dari kegiatan industri yang dilakukan. Artinya masyarakat mengalami perderitaan yang bertingkat, mulai dari kehilangan faktor produksi berupa tanah, mereka menerima dampak kerusakan atau *externality* atau *disekonomi* dan nilai peruntukan pedesaan dengan membuat hukum positif demi berkembangnya kapital.

Kebijakan pembangunan di sektor pertambangan dengan skala besar dan yang lebih mengutamakan pada permasalahan sosial, yaitu terpinggiran yang berada di wilayah yang digunakan untuk investasi kegiatan industri

tambang. Di era pemerintah Orde Baru, perlakuan masyarakat lokal untuk memperoleh hak-hak hidup hanya berakhir dengan berbagai telanjang yang semakin membuat masyarakat harus menyengkir sehingga semakin tidak berdaya.

Dari gambaran tersebut, tulisan ini hendak mengungkapkan ketidakberdayaan masyarakat lokal sebagai akibat adanya pelanggaran hak-hak rakyat yang dilakukan oleh Negara maupun perusahaan industri tambang berskala besar. Tulisan ini juga hendak melakukan upaya keberpihakan kepada masyarakat lokal dengan mendeskripsikan konsep pendampingan sebagai upaya untuk memberdayakannya.

Kata-kata pedih dan kesal tersebut, dapat dimaknai hendak mengungkapkan adanya pelanggaran hak rakyat sebagai akibat keuntungan yang diperoleh perusahaan-perusahaan penambang besar atau multinasional (MNC) khususnya PT. Freeport yang ada di Irian Jaya. Pelanggaran itu berujud hilangnya sumber-sumber ekonomi (*economic rights*) serta hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) yang harus ditanggung oleh masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi perusahaan tambang multinasional. Di balik kehidupan masyarakat seperti itu, mereka juga ditelikung oleh angka-angka investasi yang selalu mengutamakan keuntungan sebagai mana telah dilakukan oleh perusahaan-perusahaan MNC, seperti PT Freeport Indonesia di Irian Jaya maupun perusahaan-perusahaan sejenis

"Saya selalu bertanya pada Tuhan dalam pikiran dan doa-doa saya setiap hari, mengapa Tuhan menciptakan gunung-gunung batu, salju yang indah di daerah suku Amungme? Apakah karena gunung-gunung batu dan salju yang indah dan kaya dengan sumber mineral itu yang

menarik Freeport, ABRI, Pemerintah dan orang-orang luar untuk datang ke sini dan mengambilnya demi kepentingan mereka dan membiarkan kami mendirita? Dan oleh sebab itu, kami orang Amungme harus terus-menerus ditekan, ditangkap, dan dibunuh tanpa alasan? Jika alas-an itu yang kamu maksudkan, lebih baik musnahkan kami, enyahkan kami agar kalian bisa mengambil dan menguasai semua yang kami miliki-tanah kami, gunung kami, dan setiap penggal sumberdaya kami." (Bachriadi, 1998: 199).

## II. Kegiatan Industri Pertambangan Berskala Besar dan Ketidak Berdayaan Masyarakat

Derita dan nestapa masyarakat yang tinggal di wilayah sekitar lokasi industri PT Freeport diungkapkan oleh Tuwarek Narkine (Tetua Suku Amungme) sebagai berikut:

yang beroperasi di wilayah lain di Indonesia.

Gambaran tersebut mengindikasikan, bahwa industri pertambangan modern dalam skala besar sangat potensial menciptakan pelanggaran-pelanggaran hak-hak rakyat. Pelanggaran itu dilakukan oleh badan usaha yang bersangkutan maupun oleh negara di mana kegiatan penambangan itu dilakukan. Idhal Kasim (1998: 28) mengungkapkan bahwa potensi ini mengakibatkan bahaya potensi ini muncul karena dua sitat dari usaha pertambangan skala besar itu sendiri, yaitu: Pertama, usaha pertambangan berskala besar sangat berhubungan dengan penggunaan kakaayaan alam dalam jumlah sangat besar dan akan selalu bersinggungan dengan penentuan hak-hak atas sumber kekayaan tersebut. Kedua, di dalam kegiatan berskala besar selalu menuntut kestabilan politik dan ekonomi serta keamanan dari negara atau wilayah tempat usaha itu berlangsung. Sifat pertama berhubungan dengan persoalan perebutan sumberdaya alam dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Sifat kedua berhubungan dengan persoalan pengamanan sejumlah uang (modal) yang diinvestasikan untuk seluruh kegiatan perebutan sumberdaya tersebut.

Dalam konteks perebutan sumberdaya inilah Negara memiliki potensi yang sangat besar untuk terlibat dalam sejumlah pelanggaran hak-hak rakyat, karena dalam kekuatan-kekuatan politik dan hukum serta unsur putra tiga kegiatan, yaitu eksplorasi,

yang beroperasi di wilayah lain di Indonesia.

Gambaran tersebut mengindikasikan, bahwa industri pertambangan modern dalam skala besar sangat potensial menciptakan pelanggaran-pelanggaran hak-hak rakyat yang sedang berkusa dalam pemerintahan. Dengan kata lain, sejumlah klaim dan pembenaran itu bisa jadi sudah terbeli oleh kepentingan ekonomi dan politik dari kelompok yang tidak lagi "terbeli" oleh pemerintahan. Kesejahteraan rakyat yang seharusnya didahulukan oleh Allen Clark, peneliti dari East West Center tahun 1994 mengungkapkan, bahwa tahun 1992 ada kurang lebih US\$ 2,1 milyard yang dikeluarkan untuk eksploitasi pertambangan di dunia. Delapan puluh persen di antara jumlah tersebut (US\$ 1,7 milyard) dikeluarkan perusahaan-perusahaan tambang terbesar di dunia. Kegairahan investasi menunjukkan bahwa kegiatan pertambangan menjanjikan keuntungan yang sangat besar bagi pengusahaannya. Namun demikian ada yang menarik, hampir seluruh perusahaan-perusahaan pertambangan besar ini memiliki catatan hitam dalam hal interaksi mereka dengan sebagaimana besar rakyat di mana mereka melakukan penambangan. Sejumlah pelanggaran hak-hak rakyat dan pencemaran lingkungan terjadi di lokasi-lokasi pertambangan di mana industri pertambangan terlibat.

Mengapa ini bisa terjadi? Pada dasarnya usaha perlambangan meliputi tiga kegiatan, yaitu eksplorasi,

eksploitasi dan pengolahan bahan galian. Ini membutuhkan waktu panjang dan biaya yang banyak jumlahnya. Agar tidak mengalami kerugian, investasi awal harus diamankan agar kegiatan bisa memasuki tahap produksi. Ini berarti, kegiatan eksploitasi dan eksploitasi memerlukan pengamanan tersendiri yang bebas dari kegagalan usaha-usaha akibat faktor-faktor eksternal kegiatan pertambangan itu sendiri.

Bagi pengusaha tambang kebutuhan keamanan dan stabilitas politik dalam usaha pertambangan modern berskala besar adalah untuk mengurangi resiko kegagalan, sebab: (1) pengusaha tambang tidak punya pilihan lagi karena sumberdaya tambang keberadaannya ditetapkan oleh proses alam, (2) resiko usaha sangat tinggi, dan (3) tahap penyajian eksplorasi memakan waktu panjang. Maka jelas usaha pertambang meruakan jaminan stabilitas politik dan kepastian perundungan untuk jangka panjang. Kunci keberhasilan pengembangan pertambangan di suatu negara tidaklah sekedar bergantung dari kekayaan atau potensi sumber mineralnya saja, melainkan akan lebih banyak ditentukan oleh stabilitas politik serta iklim usaha yang dapat diciptakan oleh pemerintah yang berkuasa (Idhal Kasim, 1998: 32-33).

Cara-cara yang dilakukan oleh negara dalam memfasilitasi atau memudahkan untuk mengakses dan mengawasi wilayah-wilayah yang

yang hendak diusahakan, Negara senantiasa menggunakan pendekatan hukum positif yaitu Hak Menguasai oleh Negara (HMN). Atas klaim kuasa ini, Negara cenderung sering melakukannya dengan mengabaikan keberadaan wilayah-wilayah tersebut yang di dalamnya sejak semula sekelompok masyarakat adat telah tinggal dan hidup dengan segala aktivitas ekonomi, sosial, dan budayanya.

Cara-cara negara melakukan kebijakan seperti itu dimaknai oleh Dwiyanto dengan memperhatikan kerangka hubungan negara dan proses akumulasi modal pada masyarakat kapitalis. Ia menyebutkan, bahwa segala fasilitas yang diberikan Negara untuk kegiatan pertambangan padat mata mensejahterakan rakyat. Tetapi cenderung lebih mengutamakan dukungan proses penetrasi dan akumulasi modal itu sendiri. Negara kurang memperhatikan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat yang tinggal di daerah sumberdaya galian itu. Atas hal ini maka Negara cenderung mendukung akumulasi modal dan kemungkinan akan menyngkirkan hambatan-hambatan yang merintangi proses-proses berjalanannya modal dalam eksplorasi tambang (Dwiyanto, 1998: 34).

Beranjak dari kebutuhan pengusahaan akan keamanan dan stabilitas politik untuk mendukung usaha investasi, Negara bisa masuk ke dalam sejumlah aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai pelanggaran hak-hak asasi manusia, salah satunya, serta penghilangan pekerjaan, dan sebagainya.

aturan yang dibuat Negara telah membuka ruang bagi terjadinya pelanggaran-pelanggaran tersebut ataupun melalui tindakan-tindakan langsung di lapangan dalam rangka dan atas nama pengamanan investasi. Demikian juga pelanggaran-pelanggaran hak-hak rakyat itu bisa terjadi karena alasan untuk membuat situasi politik stabil dan aman. Sikap Negara seperti ini, sering kali berakibat terjadinya sejumlah pengekangan dan pembatasan hak-hak masyarakat, termasuk tindakan kekerasan terhadap kegiatan rakyat dalam kehidupan politik, organisasi, dalam berargumen dan berpendapat, dan bahkan lagi pembatasan kegiatan rakyat banyak dalam berusaha memenuhi tuntutan kebutuhan hidupnya.

Oleh karenaanya, dapat dikatakan bahwa segala dukungan yang diberikan oleh Negara juga tidak bisa dirancang seluruhnya didasarkan atas alasan "demikian kesejahteraan rakyat". Sebaliknya dasarnya Negara sebagai sebuah entitas memiliki interes tersendiri yang seringkali berlainan, — hal-hal yang seringkali bertolak belakang dengan kepentingan rakyat.

Pertama Negara demikian itu bisa dikatakan telah melanggar hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi, asal-hadaya dan menyulut kebutuhan pelanggaran yang cenderung melakukan pengambilan tanah dan perangalian fungsi lahan tanpa pengembangan, serta penghilangan pekerjaan, dan sebagainya.

Ciri-ciri struktur sosial seperti ini lah yang berkembang dalam kehidupan masyarakat di kebanyakan daerah eksplorasi sumberdaya alam. Dalam beberapa kasus sering menujuukkan masyarakat dalam posisi tertindas dan tereksplorasi yang berakibat masyarakat semakin tidak berdaya. Keadaan seperti itu mengakibatkan hubungan yang tidak harmonis di antara masyarakat, pemerintah, dan investor. Hubungan tidak harmonis itu diawali ketika pemerintah melakukan monopoli dan manipulasi proses eksplorasi sumberdaya alam, sehingga terjadi perbedaan akses. Perbedaan akses ini membuat pemerintah dan pengusaha atau investor dapat menikmati hasil terlalu banyak, sementara itu kepentingan masyarakat terabaikan.

Bisa dipahami, bahwa para investor apabila semakin besar dalam menanamkan modalnya, maka akan semakin besar pula akses yang dimiliki untuk melakukan eksplorasi sumberdaya alam. Sumberdaya alam yang secara legal telah dikuasakan oleh pengusaha bisa dikelola secara komersial dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Sementara itu, masyarakat yang telah lama diklasinya semakin tertutup. Masyarakat tidak berdaya menghadapi tekanan Negara maupun investor yang bergerak di bidang tambang, sehingga menjadi sebuah moni bagi masyarakat di

sekitar daerah eksplorasi sumberdaya alam. Oleh karena itu, untuk membantu masyarakat memecahkan permasalahan hidupnya diperlukan pendampingan untuk menghilangkan ketidak berdayaannya dalam menghadapi tekanan dari kegiatan ekonomi industri tambang.

### III. Pendampingan Sebagai

#### Suatu Alternatif Pemberdayaan Masyarakat Di Sekitar Lokasi Industri Tambang

Hampir semua lokasi yang digunakan untuk kegiatan industri tambang menimbulkan permasalahan, yaitu terpinggirnya masyarakat lokal. Negara dan investor telah melanggar hak-hak ekonomi, sipil dan politik serta hak-hak sosial budaya dan menyusul sejumlah pelanggaran dengan melakukan pengambilan tanah atau pengalihan fungsi lahan tanpa ganti rugi yang jelas dan memadai, pengrusakan lingkungan hidup, penggusuran, pemindahan secara paksa yang berdampak pada pelenyapan hak-hak sosial dan budaya rakyat, dan sebagainya.

Pemerintah maupun pengusaha atau kelompok dominan inilah yang mengakibatkan kekuatan (*power*) masyarakat menjadi lemah dan bahkan menjadi hilang. Oleh karena itu, untuk mengelola power agar masyarakat yang mempunyai power kecil menjadi saling setara, perlu diketahui mekanisme penggunaan kekuatan (*power*) di dalam masyarakat. Dengan

demikian, pemberdayaan (*empowerment*) itu menjadi efektif dan efisien.

Berdasarkan perspektif *power*, Jim Ife (1995: 56) menyebut *empowerment* sebagai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan *power* masyarakat yang kurang beruntung

oleh sebab itu, memberdayakan dapat dimaknai sebagai usaha mengembangkan, memandirikan, menswadayaikan, dan memperkuat posisi tawar masyarakat lapian bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan. Disamping itu pemberdayaan dapat ber-

makna melindungi dan membela dengan berpihak pada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang maupun eksplorasi atas yang lemah. Penjelasan lain dikemukakan oleh Gajayayake (1993:6) yang menyebutkan bahwa pemberdayaan adalah konsep di atas partisipasi. Hal ini berimplikasi pada kegiatan mengumpulkan masyarakat untuk memahami realitas pada lingkungannya, melakukan refleksi pada faktor-faktor yang menentukan lingkungannya dan meletakkan langkah-langkah untuk merubah efek dengan merubah situasi. Untuk itu, yang paling penting dalam pemberdayaan adalah upaya membantu orang untuk membebaskan dirinya secara mental maupun fisik.

Menurut Merriam Webster dalam Oxford English Dictionary kata "empower" mengandung dua arti. Pertama adalah memberikan kekuasaan, dan kedua memberikan keleluasaan (Priyono & Pranarko, 1996: 103). Dalam pengertian

pertama, diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendekleksikan otoritas kepada lain. Sedangkan pengertian kedua chartikan sebagai upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Dengan demikian proses pemberdayaan, masyarakat harus mempunyai kekuatan posisi tawar aktif dalam proses pembangunan.

Untuk membebaskan kelompok masyarakat dari dominasi kekuasaan, kegiatan pemberdayaan harus dilaksanakan secara menyeluruh mencakup segala aspek kehidupan masyarakat yang meliputi bidang ekonomi, politik dan sosial budayanya.

Konsep pemberdayaan di bidang ekonomi adalah usaha menjadikan ekonomi yang kuat, besar, mandiri dan berdaya saing tinggi dalam mekanisme pasar yang besar di mana terdapat proses penguatan golongan ekonomi lemah melalui kemudahan dalam pemilikan dan penguasaan faktor-faktor produksi, kemudahan dalam distribusi dan jaringan pemasaran, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan yang memadai sehingga masyarakat memiliki potensi tawar yang sama dalam kegiatan ekonomi. Sedang pemberdayaan di bidang politik merupakan upaya penguatan rakyat kecil yang menyangkut pembebasan dan untuk memperoleh serta berbagi kekuasaan, yaitu kekuasaan untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kehi-

rupukan upaya penguatan rakyat kecil melalui peningkatan, penguatan dan penegakan nilai-nilai, ide-ide, gelasari, tata kelakuan dan norma-norma yang disepakati bersama (*social capital*) yang berdasarkan atas moral yang dilembagakan, dan mengatur masyarakat dalam kehidupan sosial memberikan kontrol terhadap terwujudnya organisasi sosial yang mampu memberikan kontrol terhadap perlakuan-perlakuan politik dan ekonomi yang jauh dari moralitas

(Moelyarto, 2000: 3).

Dari gambaran tersebut, maka dalam membahas dan memahami konsep pemberdayaan harus ditentukan terlebih dahulu sikap bersama terhadap maksud dan arti kekuasaan, dan bagaimana membuat kekuasaan tersebut menjadi bagian serta fungsi dari aktualisasi dan koeksistensi manusia. Oleh karenanya maka konsep pemberdayaan itu merupakan bagian dari upaya membangun eksistensi pembudi manusia, keluarga, masyarakat, dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab yang terwujud di berbagai medan kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan sebagainya.

Dari konsep seperti tersebut, maka dalam proses pemberdayaan dibutuhkan metode atau cara-cara yang tepat. Jim Ife (1995: 9) mengemukakan bahwa metode pemberdayaan tidak terlepas dari kondisi dan posisi

sekitar daerah eksplorasi sumberdaya alam. Oleh karena itu, untuk membantu masyarakat memecahkan permasalahan hidupnya diperlukan pendampingan untuk menghilangkan ketidak berdayaannya dalam menghadapi tekanan dari kegiatan ekonomi industri tambang.

### III. Pendampingan Sebagai

#### Suatu Alternatif

##### Pemberdayaan Masyarakat Di Sekitar Lokasi Industri Tambang

Hampir semua lokasi yang digunakan untuk kegiatan industri tambang menimbulkan permasalahan, yaitu terpinggirnya masyarakat lokal. Negara dan investor telah melanggar hak-hak ekonomi, sipil dan politik serta hak-hak sosial budaya dan menyusul sejumlah pelanggaran dengan melakukan pengambilan tanah atau pengalihan fungsi lahan tanpa ganti rugi yang jelas dan meada, pengrusakan lingkungan hidup, penggusuran, pemindahan secara paksa yang berdampak pada pelayapan hak-hak sosial dan budaya rakyat, dan sebagainya.

Pemerintah maupun pengusaha atau kelompok dominan inilah yang mengakibatkan kekuatan (*power*) masyarakat menjadi lemah dan bahkan menjadi hilang. Oleh karena itu, untuk mengelola *power* agar masyarakat yang mempunyai power kecil menjadi saling setara, perlu diketahui mekanisme penggunaan kekuatan (*power*) di dalam masyarakat. Dengan

demikian, pemberdayaan (*empowerment*) itu menjadi efektif dan efisien.

Berdasarkan perspektif *power*, Jim Ife (1995: 56) menyebut *empowerment* sebagai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan *power* masyarakat yang kurang beruntung. Oleh sebab itu, memberdayakan dapat dimaknai sebagai usaha mengembangkan, memandirikan, mensukseskan, dan memperkuat posisi tawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan. Disamping itu pemberdayaan dapat ber-

makna melindungi dan membela dengan berpihak pada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang maupun eksplorasi atas yang lemah. Penjelasan lain dikemukakan oleh Gajanayake (1993:6) yang menyebutkan bahwa pemberdayaan adalah konsep di atas partisipasi. Hal ini berimplikasi pada kegiatan yang lemah. Penjelasan lain dikemukakan secara menyeluruh mencakup segala aspek kehidupan masyarakat yang meliputi bidang ekonomi, politik dan sosial budayanya.

Konsep pemberdayaan di bidang ekonomi adalah usaha menjadikan ekonomi yang kuat, besar, mandiri dan berdaya saing tinggi dalam mekanisme pasar yang besar di mana terdapat proses penguatan golongan ekonomi lemah melalui kemudahan dalam pemilikan dan penguasaan faktor-faktor produksi, kemudahan dalam distribusi dan jaringan pemasaran, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan yang memadai sehingga masyarakat memiliki potensi tawar yang sama dalam kegiatan ekonomi. Sedang pemberdayaan di bidang politik merupakan upaya penguatan rakyat kecil yang menyangkut pembebasan dan untuk memperoleh serta berbagi kekuasaan, yaitu kekuasaan untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kehi-

pertama. diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas kepada lain. Sedangkan pengertian kedua diartikan sebagai upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Dengan demikian proses pemberdayaan, masyarakat harus mempunyai kekuatan posisi tawar aktif dalam proses pembangunan.

Untuk membebaskan kelompok masyarakat dari dominasi kekuasaan, kegiatan pemberdayaan harus dilakukan secara menyeluruh mencakup segala aspek kehidupan masyarakat yang meliputi bidang ekonomi, politik dan sosial budayanya. Untuk gambaran tersebut, maka konsep pemberdayaan harus ditentukan terlebih dahulu sikap bersama terhadap maksud dan arti kekuasaan, dan bagaimana membuat kekuasaan tersebut menjadi bagian serta fungsi dari aktualisasi dan koeksistensi manusia. Oleh karenanya maka konsep pemberdayaan itu merupakan bagian dari upaya membangun eksistensi individu manusia, keluarga, masyarakat dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab yang terwujud di berbagai medar kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan sebagainya.

Dari konsep seperti tersebut, maka dalam proses pemberdayaan dibutuhkan metode atau cara-cara yang tepat. Jim Ife (1995: 9) mengemukakan bahwa metode pemberdayaan tidak terlepas dari kondisi dan posisi

Menurut Merriam Webster dalam Oxford English Dictionary kata "empower" mengandung dua arti.

Pertama adalah memberikan kekuasaan, dan kedua memberikan ke-

mampuan (Priyono & Pranarko, 1996: 103). Dalam pengertian

daya yang ada di masyarakat. Oleh karena itu, metode yang dikembangkan didasarkan pada kekuasaan (*power*) dengan menggunakan perspektif strukturalis, maka kegiatan pemberdayaan dilakukan dengan mengembangkan liberalisasi, melakukan perubahan pada landasan struktur, dan menolak adanya struktur masyarakat tertindas.

Dari pengalaman empiris dan historis, masyarakat yang kehilangan daya tidak bisa dibatalkan secara terus menerus, mereka perlu diberdayakan, lebih-lebih mereka yang berada di sekitar lokasi industri tambang, karena mereka dalam keadaan tereksploitasi dan terpinggirkan oleh proses kegiatan industri tambang. Keadaan mereka juga masih mencerminkan adanya kelemahan dan kekurangan dalam keswadayaan, kemandirian, partisipasi, solidaritas sosial, ketram-pilan, sikap kritis, wawasan transformatif, rendahnya mutu dan tarat hin-dupnya. Itu semua akibat sempitnya ruang gerak yang diberikan pemerintah maupun pihak investor tambang terhadap rakyat kecil untuk melakukan perbaikan nasibnya.

Secara umum, proses yang harus dilakukan dalam pemberdayaan adalah melalui kegiatan yang dimaksudkan untuk membangkitkan kesadaran dan membangun masyarakat untuk percaya diri menyelesaikan dan mengatasi permasalahan hidupnya. Agar proses tersebut dapat tercapai, Tilakaratha (1998: 57) menuliskan pengalamannya, bahwa proses pendampingan untuk membangkitkan

sikap dan sifat kemandirian ada tiga hal pokok yang perlu dilaksanakan oleh seorang pendamping (animasator), yaitu: Animasi, Fasilitasi dan Penghapusan diri. Animasi adalah kegiatan yang dilakukan untuk membantu orang melakukan refleksi kritis pada realita sosial melalui penyelidikan diri dan analisis yang memungkinkan mereka menerima perubahan dengan tindakan kolektif. Pada proses fasilitasi, pendamping akan membantu masyarakat mendapatkan ketrampilan praktis. Intervensi pendamping diperlukan untuk membantu masyarakat mendapatkan keyakinan dan kepercayaan diri untuk menyelesaikan permasalahannya. Yang perlu diperhatikan dalam intervensi ini adalah mengupayakan pengembangan terhadap sistem yang bisa dilakukan oleh masyarakat. Sedangkan penghapusan diri adalah bentuk penarikan pengaruh pendamping dari aktivitas masyarakat. Proses ini akan menandai apakah pendampingan yang telah dilakukan tersebut berhasil atau tidak berhasil.

masing, melaksanakan kegiatan dan yang terakhir adalah proses pemanfaatan kelompok masyarakat atau individu yang diberdayakan. Proses pemandirian ini dimaksudkan agar kelompok masyarakat/individu yang diberdayakan mampu meneruskan dan jika memungkinkan mengembangkan sendiri upaya-upaya yang pernah dilakukan bersama.

ping, maka interaksi petugas dengan masyarakat akan berjalan seimbang dan akan tercipta sinergi skill pen-damping dengan kemampuan komunitas dampingannya.

Atas penjelasan tersebut, maka dapat dirumuskan bahwa pendam-pingan itu adalah kegiatan yang dilaku-kan oleh seorang pendamping dalam membantu menghidupkan lembaga sosial, dengan maksud se-bagai wadah peningkatan keseja-hitan orang yang tidak berdaya, de-ngan mengembangkan kekuatan dan kemampuannya agar mencapai kese-jahteraan masyarakat dampingannya.

Seperti telah disinggung di atas, pemberdayaan itu merupakan suatu proses untuk "menampakkan" serta mengembangkan power yang dimiliki masyarakat yang *powerless*. Kondisi masyarakat yang *powerless* kadang menunjukkan "lingkaran ketidakberdayaan" memerlukan pihak lain untuk "penstimulir" atau pendorong keyakinan masyarakat yang tidak berdaya akan daya yang mereka miliki. Pendamping di sini bertugas sebagai pemancing daya masyarakat yang *powerless*, sebelum akhirnya masyarakat yang *powerless* sendiri yang berperan dalam mengatasi ketidakberdayaan yang mereka derita.

Pendamping dalam menjalankan

pingan akan memberikan konotasi bagaimana peran petugas tersebut di dalam masyarakat. Sebagai pendamping, berarti petugas ini harus selalu berada di samping masyarakat. Paradigma pendampingan adalah adanya asumsi bahwa masyarakat sudah mempunyai potensi kekuatan, akan tetapi belum aktual, sehingga proses perkembangan masyarakat menjadi terhambat. Dengan adanya pendampingan

rakat yang *powerless* sendiri yang berperan dalam mengatasi ketidakberdayaan yang mereka derita.

Pendamping dalam menjalankan perannya harus dapat berfungsi sebagai pihak yang selalu siap sedia bila dibutuhkan. Pendamping harus siap bekerja sampai waktu yang dibutuhkan, menghadiri pertemuan kelompok, mengorganisasikan program latihan serta membantu kelu-

pok memperoleh akses terhadap berbagai pelayanan yang dibutuhkan. Demi proses kelancaran proses dia-log, pendamping idealnya dibekali dengan berbagai ilmu pengetahuan dan ketrampilan yang sesuai dengan aktivitas kelompok yang didampinginya.

Pendamping dalam memfasilitasi masyarakat di lokasi tambang dapat melakukan intervensi ketrampilan dengan mengorganisasi aspirasi tuntutan ganti rugi atas perlakuan investor tambang yang tidak memberikan ganti rugi secara memadai dalam pembebasan tanah. Pengorganisasian aspirasi tuntutan ganti rugi didasarkan pada fakta yang dapat diukur secara rasional, ilmiah dan adil. Demikian pula pendamping juga dapat melakukan intervensi untuk meningkatkan keyakinan dan kepercayaan diri masyarakat agar masyarakat dapat melakukan negosiasi dengan pihak investor. Dengan melakukan pendekatan strategi pada *people's movement*, maka pendamping dilakukan dengan memberi ketampilan yang dintervensiakan kepada masyarakat dampingan sebagai bekal mereka dalam menyelesaikan masalah dirinya secara mandiri. Pendampingan masyarakat di sekitar lokasi industri tambang dapat pula dilakukan dengan intervensi yang berupa *rekomisi*. Hal ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan *eksternalitas disekonomi, nilai pertur- karan yang hilang, dan intertemporal opportunity cost*, dengan makna untuk menghitung besarnya kerugian

masyarakat di sekitar lokasi industri tambang atas penggunaan tanah milik rakyat.

Kegiatan-kegiatan pendampingan untuk membantu masyarakat di sekitar lokasi industri tambang juga dapat dilakukan dengan mengupayakan perubahan mekanisme kebijakan

pemanfaatan tanah oleh negara, yaitu dengan mengupayakan perubahan status tanah rakyat dari tanah negara yang dikuasakan pada investor industri tambang menjadi tanah rakyat yang sah. Ini menggambarkan bahwa kegiatan pendampingan dengan menggunakan strategi *sustainable systems development* (Korten dalam Priyono, 1996: 99). Upaya untuk mempengaruhi mekanisme kebijakan ini terlihat pada perhitungan *eksternalitas disekonomi, nilai peruntukan yang hilang dan intertemporal opportunity cost* dalam penentuan tujuan program dan kehendak untuk melakukan tindakan, (5) tahap *transformasi kehendak ke dalam upaya perubahan yang nyata*, (6) tahap generalisasi dan stabilisasi perubahan, dan (7) tahap terminasi yang dilakukan secara lengkap.

Bentuk pendampingan juga dapat dilakukan dengan menggunakan strategi, sebagaimana yang dikemukakan oleh Korten (Priyono, 1996: 9) yaitu dengan kegiatan *empowering people*. Kegiatan pendampingan ini dilakukan dengan membuka akses masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijaksanaan yang menyakut kehidupan dan masa depan kesejahterannya. Upaya untuk melibatkan masyarakat dalam proses penentuan nilai ganti rugi

adalah bentuk upaya yang dapat disejajarkan dengan meningkatkan posisi tawar masyarakat.

Secara keseluruhan, intervensi kegiatan pendampingan dalam proses pendampingan masyarakat dapat dilihat sebagai gambaran proses in-

tervensi pengembangan masyarakat yang dikembangkan oleh (Adi, 2000: 168). Pendampingan ini menunjukkan semua tahap-tahap yang terdiri: (1) tahap pengembangan kebutuhan akan perubahan, (2) pemanfaatan relasi perubahan, (3) klarifikasi atau diagnosis masalah sistem klien, (4) tahap pengkajian alternatif jalur dan tujuan perubahan serta penentuan tujuan program dan kehendak untuk melakukan tindakan, (5) tahap transformasi kehendak ke dalam upaya perubahan yang nyata, (6) tahap generalisasi dan stabilisasi perubahan, dan (7) tahap terminasi yang dilakukan secara lengkap.

Dari tahapan-tahapan pendampingan tersebut, maka dapat dirumuskan tahap-tahap pendampingan untuk pemberdayaan masyarakat di sekitar lokasi tambang itu sebagai berikut:

Pertama, tahap pengembangan kebutuhan akan perubahan. Kedua, tahap pemantapan relasi perubahan. Ketiga, tahap klarifikasi masalah sistem klien atau diagnosis permasalahan sistem klien. Keempat, tahap pengkajian alternatif jalur dan tujuan perubahan. Kelima, tahap transformasi kehendak upaya-upaya perubahan nyata. Keenam, tahap generalisasi dan stabilisasi perubahan.

Ketujuh, tahap terminasi dari proses pendampingan masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi tambang merupakan tahap berakhinya intervensi yang dilakukan oleh pendamping.

#### IV. Penutup

Berbagai kasus yang menimpa masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi tambang banyak menggambarkan di mana keberadaan manusia dan lingkungan banyak dibawaikan oleh negara maupun oleh investor dalam proses pembangunan di Indonesia. Berbagai kasus tentang hilangnya hak-hak rakyat telah muncul dan berkembang seiring dengan kebijakan penanaman modal asing dalam industri tambang. Kebijakan seperti itu lebih mengutamakan eksplorasi sumberdaya alam dengan tanpa mengindahahkan *virtue* masyarakat, yang berakibat munculnya masalah-masalah pembangunan yang serius, seperti misalnya: degradasi sumberdaya alam akibat pembuangan residu tambang, terjadinya *eksternalitas disekonomi* di mana hasil-hasil kegiatan ekonomi dari kegiatan industri tambang tidak diinvestasikan kembali dalam lingkungan di mana kegiatan industri tambang itu dilaksanakan, sehingga mengakibatkan masyarakat hanya menjadi obyek eksplorasi dan tidak mampu mengakses dan menjadi bagian dari pelaku serta tidak memiliki kegiatan ekonomi tersebut.

Pendampingan masyarakat yang tereksploitasi dari kegiatan industri

tambang merupakan bentuk kegiatan yang dilakukan untuk membantu masyarakatnya untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat, terutama masyarakat tanah antara masyarakat dengan pemerintah maupun dengan pihak perusahaan tambang. Pendampingan ini menggunakan pendekatan *re-kognisi* dengan memasukkan aspek-aspek khusus dengan harapan dapat memperkecil terjadinya marginalisasi masyarakat dari pembangunan industri tambang. Aspek-aspek khusus ini antara lain : *eksternalitas disekonomi, nilai peruntukan yang hilang dan intertemporal opportunity cost*. Pendampingan ini ternyata mampu memunculkan pemahaman pentingnya keberadaan keberdayaan masyarakat dalam proses pembangunan masyarakat. Kegiatan industri tambang ber skala besar tidak akan berarti apa-ap a jika ternyata masyarakat sekitar tidak mampu mengakses peluang tersebut. Oleh karena itu perlu diupayakan kegiatan-kegiatan yang diharapkan bermuara terjadinya keberdayaan. Dengan demikian kegiatan pendampingan akan menjadi alternatif terjadinya pemberdayaan masyarakat.

Akhirnya, kegiatan pendampingan dapat merupakan kegiatan yang dilakukan untuk membantu masyarakat yang tidak berdaya untuk merubah kesadaran dirinya, dan selanjutnya secara tetap mampu melakuk an internalisasi perubahan dalam memenuhi tuntutan kehidupannya sehari-hari serta dalam membangun masyarakatnya secara berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi Rukminto. (2000). *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas, Pengantar pada Praktis*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Univ. Indonesia jakarta.
- Arief, Sriwulan dan Adi sasono (1987). *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LSP dan UI Press.
- Bachriadi Dwianto. (1998). *Merana di Tengah Kelimpahan. Pelanggaran-pelanggaran HAM pada Industri Tambang*. Jakarta: ELSAM
- Gajanayake, Stanley. & Gajanayake, Jaya (1993). *Community Empowerment*, USA: Northern Illinois University.
- Hotomo, Mardi Yatmo, (2000, 6 Maret). *Pemberdayaan Masyarakat dalam Bidang Ekonomi: Tinjauan Teoritik dan Implementasi*. Makalah Bahasan Disampaikan pada Seminar Sehari Pemberdayaan Masyarakat yang Diselenggarakan Bappenas. Jakarta.
- Idhal Kasim, 1998. *Pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh Perusahaan Multinasional*, Jakarta, ILSAM
- Ife, Jim. (1995). *Community Development, Creating Community Alternatives-Vision, Analysis and Practice*. Melbourne Australia: Longman Australia Pty. Ltd.
- Kartasasmita, Ginanjar (1996). *Pemberdayaan Masyarakat : Konsep Pembangunan yang Berakar pada Masyarakat*. Jakarta. Bappenas.
- Muliamman, Dwi R. Aliadi, Arif, Kartika, Sandra. (1999). *Menggugat Eksansi Industri Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Latin.
- Priyono, Onny S. dan Pranarka A.M.W. (1996). *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.
- Tilakaratna, S. (1985). *Animator dalam Perkembangan Pedesaan Partisipatif (Konsep dan Praktek)*. Yogyakarta. Binaswadaya.
- Tjokrowinoto, Moelyarto. (1995) *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana

## SEKTOR INFORMAL DI PEDESAAN

(Studi Keterkaitan Kegiatan Usaha Mandiri dengan Penyerapan Tenaga Kerja dan Ekonomi Pedesaan)

Oleh : Rini Dorojati dan Candra Rusmala D.

### ABSTRACT

The slow growth of employment in the formal sector compared with the development of labour force causes the informal sector to dominate the Indonesian economic system. Nevertheless, the applied policy has not been expected though the informal sector could be the saviour or safety valve for the labour problem. The aim of this study is to find out the informal sector role in improving the society earnings through the worker level earning contribution approach from informal sector to household earning.

A hundred and eighteen informants come from three villages and districts. Each village represents one district in District zone of Kulon Progo that is the Northern, Middle and Southern area. The result of the research indicates that the production of the informal sector gives the contribution to the total household earning 50 - 100 percent to the worker with the job status in the informal sector as the primary job, and 10-40 percent to the worker with the job status in the informal sector as the part-time job. The worker in the informal sector usually work 8 hours a day. This result gives a point that informal sector is capable to bring the opportunity to the society in obtaining production and overcoming unemployment problem.

**Keywords:** employment, informal-sector, contribution

### I. PENDAHULUAN

Sektor informal pada akhir-akhir ini mempunyai kecenderungan semakin meluas, karena pertumbuhan kesempatan kerja di sektor formal yang lamban. Kondisi demikian menyebabkan dominasi sektor informal dalam perekonomian negara berkembang

bang seperti Indonesia akan tetap besar Walaupun demikian kebijakan yang diterapkan dalam penanganan sektor informal ternyata belum sesuai yang diharapkan. Pelaksanaan kebijakan tersebut seringkali belum diikuti oleh tingkat pengetahuan yang baik tentang liku-liku kegiatan, kehidupan,

motivasi dan aspirasi pekerja sektor informal, sehingga penerapan kebijakan yang sesungguhnya baik, malah memperburuk keadaan. Menurut Rachbini (1994:10) kegiatan ekonomi di sektor informal ini sangat resisten terhadap setiap gejolak ekonomi yang terjadi di luarinya, sehingga dikatakan pula sebagai penyelamat atau "kutup pengaman" bagi masalah ketenagakerjaan yang pelik dan serius sampai saat ini. Oleh karena itu pengetahuan mengenai ruang lingkup permasalahanannya dan perhatian terhadap sektor informal yang dihasilkan para ilmuwan menjadi sangat penting untuk dijadikan pertimbangan para politisi dan birokrat (Rachbini, 1994:11).

Di Indonesia sektor informal tidak saja terdapat di kota-kota besar, namun di kota-kota kecamatan serta desa menunjukkan kecenderungan semakin meluas. Beberapa ahli berpendapat bahwa meluasnya sektor informal khususnya di kota berkaitan dengan adanya arus migrasi dari desa ke kota yang diajibatkan terbatasnya kesempatan kerja di desa, sedangkan sektor pertanian menurun kemampuannya dalam menyerap tambahan pekerja. Demikian pula halnya seperti daerah di Indonesia lainnya, Kabupaten Kulon Progo salah satu kabupaten di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mempunyai motto "BINANGUN" mempunyai potensi masyarakatnya melalui pemecahan masalah kelenagakerjaan. Berdasarkan data Sensus Penduduk Kabupa-

ten Kulon Progo tahun 2000, jumlah angkatan kerja yang bekerja berstatus bekerja sendiri sebesar 18,15 persen, bekerja dengan membuka usaha dibantu buruh tidak tetap sebesar 27,87 persen, berusaha dibantu buruh tetap dan pekerja dibayar sebesar 23,62 persen, sedangkan sisanya adalah pekerja keluarga. Data tersebut dapat menjadi salah satu petunjuk besarnya sektor informal di kabupaten Kulon Progo, terutama jika dilihat berdasarkan data status pekerja sebagaimana "pekerja mandiri" dan "bekerja dengan buruh tidak tetap". Selanjutnya apabila dilihat dari data lapangan usaha, sebesar 16,96 persen di sektor jasa, 10,12 persen di sektor perdagangan, 6,49 persen industri pengolahan dan 6,24 persen di sektor lainnya. Ditinjau dari lapangan usaha maka dapat diperkirakan bahwa sektor jasa, perdagangan dan sektor lainnya merupakan lapangan kerja bagi pekerja sektor informal. Berdasarkan data tersebut dapat menjadi salah satu petunjuk bahwa sektor informal menjadi tumpuan pendapatan bagi sebagian masyarakat Kabupaten Kulon Progo. Oleh karena itu mengetahui lapangan kerja yang terperinci dan karakteristik pekerja sektor informal beserta permasalahannya merupakan informasi yang menarik untuk diteliti, sehingga dapat dilakukan pembinaan yang tepat untuk meningkatkan pendapatan mereka dan sumbangannya terhadap pembangunan Kabupaten Kulon Progo.

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan maka dalam

penelitian ini dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

Bagaimakah peranan sektor informal di Kabupaten KulonProgo dalam peningkatan pendapatan masyarakat?

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui peranan sektor informal berupa sumbangannya terhadap peningkatan pendapatan masyarakat. Sekaligus penelitian ini bertujuan untuk mengetahui karakteristik pekerja sektor informal yang meliputi: identitas pekerja, motivasi, jenis pekerjaan, jam kerja, cara melakukan pekerjaan dan kelangsungan usahanya.

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai acuan (referensi) dalam memahami dan menangani masalah ketenagakerjaan khususnya masalah sektor informal yang selanjutnya dapat dituangkan dalam kebijakan-kebijakan. Disamping itu dapat pula dijadikan acuan dalam penelitian yang serupa.

## II. Kajian Pustaka

Penelitian tentang sektor informal di Indonesia telah banyak dilakukan oleh berbagai kalangan. Namun demikian bervariasi karakteristik di lokasi penelitian dan banyaknya konsep yang menjadi acuan pada sektor ekonomi ini, maka kajian sektor informal dipandang penting untuk diteliti perkembangannya. Terdapat bukti bahwa sektor informal semakin mengalami peningkatan dan fenomena ini terjadi karena terbatasnya lapangan kerja dan proses inclus-

trialisasi yang terpusat di perkotaan yang padat modal (Rachbini, 1994:27).

Selain itu Wirahadikusumah (1991:32) menyatakan bahwa sektor informal mengalami perkembangan pesat disebabkan oleh beberapa hal: untuk

melakukan kegiatan di sektor informal tidak dibutuhkan persyaratan yang ketat seperti keahlian, tingkat pendidikan, sejumlah modal tertentu, serta segala macam prosedur perijinan formal. Pada dasarnya apabila mereka mempunyai keahlian, memiliki sedikit pengetahuan dan ketrampilan praktis serta peralatan yang sedernahana dan kelelahan berusaha, maka mereka dapat melakukan usaha di sektor informal.

Adapun secara umum sektor informal difinisikan oleh Sethurahman yaitu sektor yang terdiri dari unit-unit usaha berskala kecil yang menghasilkan dan mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi diri sendiri dan dalam usahanya itu sangat dihadapkan pada berbagai kendala seperti modal, faktor pengetahuan dan faktor ketampilan (Manning dan Tadjuddin Noer Effendi, 1985:90).

Hidayat dan Sucihary (1986:6) merincikan ada 11 macam ciri-ciri sektor informal, yaitu: (1)Kegiatan usaha tidak terorganisir secara baik;(2) Pada umumnya unit usaha tidak mempunyai izin usaha; (3)Pola kegiatan usaha tidak teratur; (4) Pada umumnya kebijakan pemerintah tidak sampai ke sektor ini;(5)Unit usaha mudah keluar

masuk ke sub sektor lainnya; (6) Teknologi yang dipergunakan relatif sederhana; (7) Modal dan perputaran usaha relatif kecil;(8)Pendidikan yang dipelukan untuk menjalankan usaha tidak memerlukan pendidikan formal; (9) Pada umumnya unit usaha termasuk golongan one-man enterprise; (10) Sumber dana modal usaha berasal dari tabungan sendiri atau lembaga tidak resmi; (11)Hasil produksi atau jasa terutama dikonsumsi oleh golongan masyarakat kota/desa berpenghasilan rendah kadang menengah. Sebelas ciri pokok sektor informal tsb didasarkan hasil penelitian empiris di Indonesia. Dari kriteria tersebut dapat digunakan untuk penentuan seseorang bekerja di sektor formal atau informal (BPS, 1986:14).

Rachbini (1994:13) menyatakan bahwa kesulitan pemerintah dan birokrasi untuk menggarap dan membangun ekonomi informal secara tuntas sering terbentur oleh beberapa kendala: kurangnya pengetahuan deskriptif maupun analitis mengenai jenis, dan luas kegiatan ekonomi informal; kurangnya tenaga yang mampu mengetahui dengan baik seluk beluk ekonomi informal ini; diterapkan peraturan dan prosedur yang kaku serta tidak luwes dalam sektor informal; terdapat suatu ketanyaatan yang sederhana, yaitu tiada nyataan yang sederhana yang dapat mencukupi permintaan sektor tradisional yang luas ini.

Secara khusus dalam penelitian yang dilakukan di 3 desa dari tiga

kecamatan di Kabupaten Kulon Progo, sektor informal ini bercirikan suatu pekerjaan atau suatu kegiatan secara mandiri ataupun bila memiliki tenaga kerja, tenaga kerja itu lebih berasal dari anggota keluarganya sendiri, serta memiliki keterbatasan peralatan/teknologi maupun pemasaran yang kesemuanya berskala kecil dan tradisional.

### III. Metode Penelitian

Penelitian di lakukan di tiga desa sample, yang masing-masing desa terletak di tiga kecamatan, yaitu kecamatan Wates mewakili wilayah selatan, Kecamatan Sentolo mewakili wilayah tengah dan Kecamatan Girilmulyo mewakili wilayah utara. Penentuan lokasi didasarkan pada data Sensus Penduduk tahun 2000 bahwa wilayah di tiga kecamatan tersebut jumlah pekerja berstatus mandiri relatif lebih banyak daripada kecamatan lain.

Selebihnya berdasarkan sumber dari kecamatan ditentukan bahwa untuk kecamatan Wates dipilih Desa Wates, kecamatan Sentolo dipilih Desa Sentolo dan untuk kecamatan Girimulyo dipilih Desa Giripurwo. Pemilihan ketiga lokasi desa penelitian ini didasarkan pertimbangan bahwa ketiga desa tersebut masing-masing cukup mewakili untuk dijadikan sample karena dibandingkan dengan desa-desa lainnya di masing-masing kecamatan ketiga desa ini memiliki pekerja sektor informal yang

lebih banyak dan lebih bervariasi. Demikian pula berdasarkan observasi lapangan ketiga desa ini memiliki tingkat perkembangan masyarakat yang berbeda sehingga dapat memberikan gambaran yang ber variasi pulsa dalam menganalisis dinamika sektor informal.

Dalam penelitian ini yang dijadikan informan adalah pekerja sektor informal. Penentuan informan berdasarkan pembagian zone daerah Kabupaten Kulon Progo dan berdasarkan variasi/karakteristik sektor informal yang ada. Dengan dasar pertimbangan tersebut, dalam penelitian ini keseluruhan informan berjumlah 118 orang, yang terdiri dari 50 informan berasal dari Desa Wates, 31 informan dari Desa Sentolo dan 37 informan dari Desa Giripuro.

Pengumpulan data dilakukan dengan Cara: (1) observasi (2) dokumentasi, (3) wawancara (4) Focus Group Discussion (FGD) yang diikuti oleh pekerja sektor informal dari berbagai jenis usaha yang ada di tingkat desa untuk mempertajam data-data yang telah diperoleh sebelumnya serta menggali permasalahan-permasalahan secara lebih mendalam.

Selain diolah ke dalam tabel frekuensi, data dianalisis juga secara kualitatif dengan menginterpretasikan data, baik yang didapatkan dari pengamatan, dokumentasi maupun wawancara.

### IV. Hasil Penelitian

#### A. Keadaan Umum Daerah

Kabupaten Kulon Progo terdiri dari 12 kecamatan dengan luas wilayah 58.627,5 hektar. Berdasarkan kondisi geografinya terbagi menjadi

tiga wilayah yaitu wilayah selatan yang meliputi Kecamatan Temon, Wates, Panjatan dan Galur dengan luas sebesar 28,87 persen, wilayah tengah yang meliputi Kecamatan Kokap sebesar 38,16 persen. Sedangkan wilayah utara meliputi Kecamatan Girimulyo, Nanggulan, Kalibawang dan Samigaluh mempunyai luas sebesar 36,97 persen. Apabila ditinjau dari pemanfaatan lahan, sebesar 24,58 persen untuk pertanian sawah, 31,33 persen berupa lahan kering untuk tegalan dan kebun, 4,47 persen berupa hutan negara, 4,47 persen hutan rakyat dan sayuran, untuk pekarangan dan bangunan seluas 33,40 persen dan penggunaan lahan lainnya sebesar 10,20 persen.

Jumlah penduduk di Kabupaten Kulon Progo menurut registrasi pertengahan tahun 2002 sebanyak 446.843 jiwa terdiri dari penduduk laki-laki 218.595 jiwa (48,84 persen) dan penduduk perempuan sebanyak 228.595 jiwa (51,16 persen). Dari jumlah penduduk tersebut maka kepadatan penduduk Kabupaten Kulon Progo sebesar 768 jiwa per

Km<sup>2</sup>. Ditinjau dari penduduk berumur 10 tahun ke atas yang bekerja, sebanyak 52,09 persen bekerja di lapangan usaha pertanian dan sebanyak 47,91 persen bekerja di lapangan usaha non pertanian (BPS; 2002:47). Kepadatan penduduk yang agak tinggi dan mayoritas penduduknya yang masih bekerja di sektor pertanian, telah berakibat pada menurunnya luas lahan pertanian yaitu sebesar 1,64 persen pada tahun 2001 dan 0,89 persen pada tahun 2002. Hal ini menyebabkan sektor pertanian berkembang lambat, kare-

na penguasaan lahan yang sempit, sehingga para petani dapat digolongkan ke dalam petani gurem. Adanya kenyataan tersebut telah menyebabkan sebagian penduduk di Kabupaten Kulon Progo bekerja di sektor informal. Disamping itu, sebagian lahan pertanian dengan kondisi tanahnya kurang subur yang berupa lahan kering, menjadi salah satu pendorong para pekerja pertanian mencari alternatif pekerjaan di luar pertanian.

#### A. Pendahuluan

### B. Identitas Pekerja Sektor Informal

#### 1. Jenis Kelamin

Tabel 1. Distribusi Pekerja Sektor Informal Menurut Jenis Kelamin di Desa Wates, Desa Sentolo dan Desa Giripuro

Jenis Kelamin	Wates		Sentolo		Giripuro	
	F	%	F	%	F	%
Laki-laki	33	66.00	20	64.50	16	43.20
Perempuan	17	34.00	11	35.50	21	56.80
Jumlah	50	100.00	31	100.00	37	100.00

Sumber : data primer; 2003

#### C. Keterangan:

Huruf "F" dalam kolom setiap tabel adalah singkatan Frekuensi, yaitu jumlah informan yang memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa pekerjaan di sektor informal dilakukan oleh laki-laki maupun perempuan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sektor informal di Desa Sentolo dan Desa Wates lebih banyak dilakukan oleh pekerja laki-laki dibanding perempuan, masing masing

laki banyak melakukan pekerjaan di sektor pertanian (sektor tradisional) baik di desa sendiri maupun menjadi buruh tani di desa lain; sedangkan pekerjaan di sektor perdagangan lebih banyak dilakukan oleh penduduk perempuan.

Data tersebut sekaligus dapat menjelaskan bahwa sektor informal terbuka bagi masyarakat tanpa membedakan jenis kelamin, namun kondisinya akan dan tingkat perkembangannya terhadap variasi jenis pekerjaan sektor informal. Selanjutnya, variasi jenis pekerjaan sektor informal memperluas ruang perbedaan banyaknya pekerjaan informal di sektor informal menurut jenis kelamin.

### C. Pekerja Sektor Informal menurut Umur

Tabel 2. Distribusi Pekerja Sektor Informal menurut Kelompok Umur

Kelompok Umur (tahun)	Wates		Sentolo		Giripuro	
	F	%	F	%	F	%
< 15	-	-	-	-	-	-
15 - 19	-	-	1	3.23	-	-
20 - 24	6	12.00	3	9.68	3	8.11
25 - 29	3	6.00	2	6.45	6	16.21
30 - 34	9	18.00	4	12.90	6	16.21
35 - 39	5	10.00	1	3.23	9	24.43
40 - 44	4	8.00	3	9.68	6	16.21
45 - 49	9	18.00	2	6.45	5	13.51
50 - 54	3	6.00	4	12.90	2	5.41
55 - 59	2	4.00	2	6.45	1	2.70
60 +	9	18.00	11	35.48	2	5.41
Jumlah	50	100.00	31	100.00	37	100.02

Sumber: data primer 2003

Dari data hasil penelitian tersebut dapat diketahui bahwa sektor informal mampu menyediakan kesempatan kerja dalam waktu yang panjang.

Pada umumnya pekerja sektor informal di Kabupaten Kulon Progo berusia produktif, namun ditemukan pula pekerja yang berusia lansia. Berdasar data Tabel 2. dapat diketahui bahwa pekerja sektor informal di Desa Sentolo dan Desa Wates dilakukan oleh pekerja yang berusia produktif sampai lansia. Para pekerja yang tergolong lansia di Desa Sentolo relatif lebih banyak daripada di Desa Wates. Para pekerja yang tergolong lansia ini umumnya mengaku bahwa mereka menekuni pekerjaan di sektor informal sudah sejak berusia muda/remaja, sehingga mereka merasa pekerjaan yang ditekuni itu sudah menjadi bagian dari hidupnya.

Dari data hasil penelitian tersebut dapat diketahui bahwa sektor informal mampu menyediakan kesempatan kerja dalam waktu yang panjang.

Selama orang masih mampu secara fisik, maka ia akan tetap memiliki kesempatan untuk melakukan pekerjaannya di sektor informal. Umumnya pekerja lansia di sektor informal akan menghentikan pekerjaan manakala telah mengalami kelelahan secara fisik atau karena anaknya tidak lagi memperbolehkannya disertai dengan bantuan pemenuhan kebutuhan ekonominya. Selain itu sektor informal juga dapat menampung para pekerja yang telah berhenti dari pekerjaan sektor formal, baik karena pensiun maupun karena terkena pemutusan hubungan kerja.

Hal lain yang cukup menarik untuk diperhatikan dari temuan penelitian ini adalah adanya pekerja sektor

anak remaja dari rumah tangga miskin di desa karena tidak mampu lagi melanjutkan pendidikannya terpaksa harus mencari pekerjaan untuk membantu memenuhi kebutuhan ekonomi rumah tangganya, dan pekerjaan sektor informal merupakan lapangan kerja termudah untuk dimasukinya. Dengan memperhatikan data tersebut dapat mengarahkan pada kesimpulan bahwa sektor informal memiliki keunggulan dalam menampung tenaga kerja dari segala kelompok umur. Dengan kata lain, tidak ada batasan umur bagi penduduk untuk dapat melakukan pekerjaan di sektor informal ini.

### 3. Tingkat Pendidikan

Tabel 3. Distribusi Pekerja Sektor informal Menurut Tingkat Pendidikan

Tingkat Pendidikan	Wates		Sentolo		Giriwulwo	
	F	%	F	%	F	%
Tidak Sekolah	6	12.00	5	16.13	2	5.41
SD/SR	19	38.00	7	22.58	17	45.95
SMP	8	16.00	8	25.81	8	21.62
SMA/sederajat	13	26.00	10	32.26	9	24.32
Perguruan Tinggi	4	8.00	1	3.22	1	2.70
Jumlah	50	100.00	31	100.00	37	100.00

Sumber: data primer, 2003

informal yang tergolong usia sangat muda (kurang dari 20 tahun).

Meskipun pekerja sektor informal usia termuda ini proporsinya paling kecil dan hanya terdapat di Desa Sentolo, namun data ini dapat memberikan petunjuk bahwa sektor informal dapat menjadi kanal (jalan keluar) bagi rumah tangga di desa

Kelenturan daya tampung yang dimiliki sektor informal menunjukkan bahwa sektor ini tidak menuntut kualifikasi pendidikan formal tertentu, sehingga latar belakang pendidikan para pekerja sangat bervariasi mulai dari tidak sekolah sampai perguruan tinggi. Dari hasil penelitian menunjukkan tingkat pendidikan pekerja sektor informal umumnya relatif

diketahui bahwa pekerja sektor informal berpendidikan SD dan tidak

sekolah masing-masing 50 persen di Desa Wates; 38,7 persen di Desa Sentolo dan 51,3 persen di Giriwulwo. Pekerja berpendidikan SMP dan SMA lebih banyak di Desa Sentolo daripada di dua desa lainnya.

Pekerja sektor informal berpendidikan penguruan tinggi terdapat di Desa Wates dan Giriwulwo. Tiadanya kriteria persyaratan pendidikan dalam masuk lapangan kerja di sektor informal memungkinkan usaha ini bersifat luwes dalam menerima pekerja dari berbagai macam tingkatan pendidikan formal. Jika dilihat dari konteks

penyerapan tenaga kerja, maka data temuan lapangan memperkuat bukti bahwa sektor informal memiliki keunggulan daripada sektor formal, terutama kemampuannya dalam penyerapan tenaga kerja kurang berpendidikan. Jika demikian sektor informal yang muncul dan mulai berkembang di Kabupaten Kulon Progo telah mampu berperan sebagai katup pernyelamat terhadap kelebihan tenaga kerja tidak dan kurang berpendidikan yang berpeluang kecil untuk dapat terlantung di sektor formal.

4. Status Pekerjaan Sektor informal

Pada bagian ini yang dimaksud status pekerjaan sektor informal adalah bagaimana informan memosisikan pekerjaannya di sektor informal. Dari data tersebut menunjukkan bahwa sektor informal sangat berperan sebagai sumber pendapatan masyarakat secara umum, baik bagi pekerja sektor informal itu sendiri maupun pekerja sektor formal dan pekerja di sektor tradisional (sektor pertanian).

Status pekerjaan sektor informal adalah bagaimana informan memosisikan pekerjaannya di sektor informal. Dari data tersebut menunjukkan bahwa sektor informal sangat berperan sebagai sumber pendapatan masyarakat secara umum, baik bagi pekerja sektor informal itu sendiri maupun pekerja sektor formal dan pekerja di sektor tradisional (sektor pertanian).

## C. Karakteristik dan Peranan

## 1. Motivasi dan Jenis Pekerjaan

**Jenis Informasi**  
Para pekerja sektor informal dalam melakukan kegiatannya didasarkan berbagai motivasi. Namun se-

Tabel 4. Motivasi Kerja Informan menurut Desa

No	Desa Wates	Desa Sentolo	Desa Giripurno
Motivasi	F	F	F
1	Sulit mencari pekerjaan lain	8	Membantu ekonomi keluarga
2	Termotivasi orang lain yang sudah berhasil	1	Ingin mandiri
3	Mudah caranya	1	Karena sudah pensiun sekalian olahraga
4	Porspek bagus/peluang	3	Untuk hiburan
5	Untuk tambahan penghasilan	7	Dari pada menganggur
6	Pengalaman Belajar dari	2	Ingin memberikan jasa
7	Mencoba berhasi	1	Tida punya keahlian lain, ikutan pangsa pasar mayarakat
8	Sesuai dengan keahlian/ kebakat - cocok	5	Karena hasil tani yang mudah diperoleh
9	Warisan dari orang tua	4	Memfasilitasi pemasaran dan dekat dengan produk
10	Cari penghasilan	2	Senang usaha dengan alat pertanian
11	Terpaksa karena tidak adakeahlian lain	5	Ngak perlu diperintah karena kerjanya santai
12	Mengisi waktu tua/ pension	6	Ngak punya modal
13	Cari nafkah	3	Karena pekerjaan yang turun-turun dari keluarga juga ada bakat
14	Ingin mandiri	1	Sulit mencari pekerjaan
15	Usaha praktis	2	
16	Membantu orang lain	1	
17	Kurang modal	2	
18	Bisa dileksibel/tak terikat	1	
Jumlah		50	31
			37

Bervariasiinya motivasi awal dari para pelkerja untuk terlibat dalam sektor informal ini memumbuhkan berbagai macam motivasi pula dalam pengembangan usahanya. Hal ini namanya pak dari berbagai jawaban informan lain mengatakan "kula mboter" antara butuh napa-napa malih, sampun cekop" (dalam bahasa Indonesia: "saya tidak butuh apa-apa lagi, sudah cukup", ada lagi yang mengatakan "igaten kemawon, namung mbantu semah kula" ("begini saja, hanya membantu suami"). Namun ada pula beberapa pengrajin kipas dan gejleg, beselek dan seorang penjahit desa Giripurwo yang sungguh-sungguh bermotivasi untuk mengembang-

Tabel 5. Informan Menurut Desa dan Jenis Pekerjaan Sektor Informasi

No	Desa Wates	Desa Sentolo	Desa Giripuno
	Jenis Pekerjaan	Jenis Pekerjaan	Jenis Pekerjaan
1	Warung makan	11 Jualan bakso	F Tukang ojek
2	Bengkel sepeda	4 Angkringan	2 Tukang jahit
3	Dagang kelontong	5 Wedang ronde	2 Tukang batu dan kawu
4	Reparasi elektronik dan radiator	2 Jualan gorengan	2 Tukang kasur
5	Buruh	2 Warung makan	1 Sopir angkutan
6	Jual sembako	5 Bengkel	2 Kerajinan tempe
7	Kerajinan	6 Pengrajin tas agel	1 Kerajinan krengseng
8	Jual burung dan makanan ternak	2 Jual alat-alat	1 Kerajinan wayang
9	Tukang parkir	3 Jual mie ayam	1 Kerajinan medbel RT
10	Tukang bacak	2 Jual kelapa dan tebu	2 Kerajinan tali tambar
11	Tukang cukur	1 Jual jemang dudu	5 Penjual makanan
12	Tukang kayu	1 Tukang cukur	8 Penjual sembako
13	Tukang batu	2 Tani/tukang portir	2 Penjual arang
14	Tukang jamu	1 Panda besa/tani	2 Penjual perabot
15	Tukang jahit	3 Tamhal ban	2 Penjual pakan ternak
16		Tukang olok	2 Pergepul
	Jumlah	50	31

kan usahanya dikarenakan telah memiliki jaringan pemasaran yang cukup luas. Demikian pula beberapa informan dari Desa Sentolo yang tergabung dalam kelompok UMB (Usaha Mandiri Buruh Informal), mengatakan ingin dapat mengembangkan usaha sendiri pembuatan tas dari berbagai bahan dan tidak hanya

Adapun berbagai jenis pekerjaan yang dapat ditemui dalam penelitian ini antara lain pekerjaan perdagangan, usaha makanan, warung kios kelontong, tukang becak, ojek, penjahit, bengkel, tukang cukur, reparasi elektronik, tukang batu, industri kerajinan dan tukang kasur.

Bervariasi sinyal motivasi awal dari pekerja untuk terlibat dalam sektor formal ini memumbuhkan berbagai macam motivasi pula dalam pembangunan usahanya. Hal ini namun dari berbagai jawaban informan lain mengatakan "kula mboten" (dalam bahasa Indonesia: "saya

kan usahanya dikarenakan telah memiliki jaringan pemasaran yang cukup luas. Demikian pula beberapa informan dari Desa Sentolo yang tergabung dalam kelompok UMB (Usaha Mandiri Buruh Informal), mengatakan ingin dapat mengembangkan usaha sendiri pembuatan tas dari berbagai bahan dan tidak hanya

2006

## 2. Lama Usaha

Lama usaha mengindikasikan bahwa sektor informal mempunyai ketahanan dalam mengatasi berbagai perubahan situasi perekonomian yang fluktuatif. Hal ini tercermin dari bervariasinya lama usaha yang dialami para pekerja sektor informal.

Tabel 6. Lama Usaha

Lama Usaha (tahun)	Wates	Sentolo	Giriwuwu	
F	%	F	%	
< 5	19	38.00	11	35.48
5 - 9	4	8.00	4	12.91
10 - 14	5	10.00	2	6.45
15 - 19	5	10.00	2	6.45
20 - 24	3	6.00	3	9.68
25 +	14	28.00	9	29.03
Jumlah	50	100.00	31	100.00
			37	100.00

Sumber: data primer; 2003

Banyaknya pekerja sektor informal dengan lama usaha kurang dari lima tahun dan 5-9 tahun berkaitan dengan situasi makro internasional dilanjutkan nasional yang sampai sekarang belum berakhir. Harga kebutuhan pokok semakin meningkat dan pendapatan masyarakat yang relatif rendah, mendorong penduduk mencari penghasilan di sektor informal. Disamping itu karena pertumbuhan ekonomi mengalami kemerosotan, berakibat menurunnya kesempatan kerja di sektor formal.

Bagi mereka yang melakukan pekerjaannya antara 15-19 tahun, kemungkinan berkaitan dengan kondisi lahan yang umumnya kering, sehingga mereka mencari tambahan

bisa leluasa melakukan pekerjaan pertaniannya. Pekerja dengan lama usaha lebih dari 25 tahun, mereka adalah para lansia yang memiliki keterampilan tertentu seperti membuat kerajinan wayang, beselek (keranjang dari bambu), bengkel, tenun dan membuat kasur. Ketrampilan tersebut ditekuni dalam para pekerja sektor informal.

3. Sarana Kerja dan Waktu Bekerja

Para pekerja sektor informal pada umumnya menggunakan sarana seadanya. Hal ini disebabkan dalam berusaha menurut mereka yang penting dapat mendukung operasional usaha. Prasarana usaha berupa tempat antara lain kios atau rumah atau dia dalam terbuka, sedangkan bagi informan yang melakukan usahanya tidak menetap sarana yang digunakan adalah gerobag dorong, sepeda atau jalan kaki. Selain prasarana tempat kerja, tampak pada Tabel 7 bahwa sarana kerja pendukung lainnya cukup bervariasi sesuai dengan jenis pekerjaan informal.

Tabel 7. Jenis Sarana Kerja Sektor Informal

No	Desa Wates	Desa Sentolo	Desa Giriwuwu
1	Sepeda	Alat masak	Sepeda motor
2	Alat tukang	Peluit	Alat masak
3	Gerobag	Meja kursi	Alat jahit
4	Keranjang, dll	Mesin jahit	Alat makan
5	Mesin jahit + alat jahit		Rak
6	Alat masak	Rak	Almarhum/rak
7	Becak	Meja + kursi	Meja + kursi
8	Peluit	Alat bengkel	
9	Alat makan	Alat Pertanian	
10	Alat cukur	Bakul	
11	Alat masak	Alat cukur	
12	Tenda	Motor	
13	Palu + tungku		
14	Rak/lemari		
15	Alat elektronik		
16	Meja + kursi		
17	Mobil		
18	Alat bengkel		

Sumber: data primer; 2003

Sarana yang dipergunakan dalam melaksanakan pekerjaan di sektor informal dapat memberikan pamanfaatan bahwa keterbatasan modal

diteras rumah, memasang tenda atau di dalam terbuka, sedangkan bagi informan yang melakukan usahanya tidak menetap sarana yang digunakan adalah gerobag dorong, sepeda atau jalan kaki. Selain prasarana tempat kerja, tampak pada Tabel 7 bahwa sarana kerja pendukung lainnya cukup bervariasi sesuai dengan jenis pekerjaan informal.

Berdasarkan data tentang lama usaha di sektor informal dapat diperlakukan sebagai petunjuk bahwa usaha di sektor informal ini memiliki daya tahan yang cukup tinggi terhadap berbagai tantangan baik internal

untuk mencapai keberhasilan usaha, namun mengandalkan kejelian dalam membaca peluang yang mereka anggap lebih menguntungkan.

**Tabel 8. Lama Waktu Kerja per Hari**

No	Lama Kerja (jam)	Wates	Sentoolo	Giriwurwo
	F	%	F	%
1	< 6	12	24.00	8 25.81 9 24.32
2	6 - 8	8	16.00	9 29.03 9 24.32
3	> 8	30	60.00	14 45.16 19 51.35
	Jumlah	50	100.00	31 100.00 37 100.00

Sumber : data primer; 2003

Kelaluasaan waktu ini tergantung antara lain dari jenis pekerjaan, penyesuaian dengan konsumen, banyaknya pesanan ataupun musim.

#### 5. Pendapatan Pekerja Sektor Informal

Bericara tentang peranan sektor informal dalam meningkatkan pendapatan masyarakat atau lebih tegasnya lagi seberapa besar pendapatan masyarakat dari sektor informal ini, memang sulit mengukurnya secara kuantitatif. Selain dari kondisi para pekerja yang memang tidak memiliki kebiasaan untuk menghitung secara pasti pendapatan yang mereka peroleh dalam periode waktu tertentu, juga dikarenakan pendapatan yang mereka peroleh tersebut sering kali langsung digunakan atau dibelanj-

jakan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Dengan demikian sulit pula bagi informan untuk mengungkap seberapa besar pendapatan itu dengan besaran nominalnya.

Hasil wawancara dan Focus Group Discussion yang dilakukan dapat terungkap bahwa pendapatan yang diperoleh dari sektor ini bergerak antara Rp 150.000,00 sampai dengan Rp 1.000.000,00 per bulan atau bahkan lebih tergantung dari usaha yang digeluti. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 9 yang menunjukkan bahwa pendapatan para pekerja cukup bervariasi. Pendapatan yang diperoleh merupakan hasil rata-rata pendapatan per bulan yang sebenarnya besarnya dalam harian tidak dapat ditentukan secara pasti. Namun demikian informan memberikan

jawaban sesuai pengalaman mereka yaitu berapa pendapatan pada kondisi usaha lemah (nilai produksi rendah) atau saat kondisi meningkat datas nilai produksi rata-rata atau kondisi yang normal.

Dari data pendapatan (Tabel 9), informan yang berpenghasilan rata-rata per bulan kurang dari Rp. 200.000 terbanyak di Desa Giriwurwo, kemudian Desa Sentoolo dan Wates masing-masing sebanyak 29,7 persen, 19,4 persen dan 4,0 persen. Pendapatan antara Rp. 400.000,00 – Rp. 999.999,00 sebanyak 52,0 persen untuk Desa Wates, 58,1 persen di Desa Sentoolo, dan 37,8 persen

di Desa Giriwurwo. Pendapatan rata-rata diatas Rp 1.000.000,- terdapat di Desa Wates dan Desa Giriwurwo kemudian diikuti Desa Sentoolo. Mereka yang berpendapatan kurang dari Rp 200.000,00 adalah informan yang bekerja sebagai pemilik kasur, pengrajin kain tenun dan pengrajin beseok atau gedhek. Namun juga memiliki sumbangsih yang cukup besar bagi kehidupan sehari-harinya. Sebagaimana diungkapkan oleh sebagian besar informan pekerja sektor informal dari Sentoolo yang tergabung dalam kelompok UMBI (Usaha Mandiri Buruh Informal); pendapatan yang mereka peroleh merupakan pendapatan sampingan. Secara umum jawaban-jawaban informan tentang manfaat keterlibatan di sektor informal dapat disimpulkan sebagai berikut: "lumayan untuk mencukupi kebutuhan rumah tangga, cukup untuk keperluan dapur, dapat untuk memberikan uang jajan kepada anak, dapat membantu suami untuk modal". Dari beberapa pernyataan tersebut dapat diketahui peranan

No	Pendapatan Rp. (000)	Desa Wates		Desa Sentoolo		Desa Giriwurwo	
		F	%	F	%	F	%
1	< 200	2	4.00	6	19.35	11	29.73
2	200 - 399,99	17	34.00	4	12.91	8	21.62
3	400 - 599,99	11	22.00	6	19.35	4	10.81
4	600 - 799,99	13	26.00	7	22.58	6	16.22
5	800 - 999,99	2	4.00	5	16.13	4	10.81
6	> 1000	10.00	3	9.68	4	10.81	
	Jumlah	50	100.00	31	100.01	37	100.00

**Tabel 9. Pendapatan Pekerja Sektor Informal Per Bulan**

No	Pendapatan Rp. (000)	F	%	F	%	F	%
1	< 200	2	4.00	6	19.35	11	29.73
2	200 - 399,99	17	34.00	4	12.91	8	21.62
3	400 - 599,99	11	22.00	6	19.35	4	10.81
4	600 - 799,99	13	26.00	7	22.58	6	16.22
5	800 - 999,99	2	4.00	5	16.13	4	10.81
6	> 1000	10.00	3	9.68	4	10.81	
	Jumlah	50	100.00	31	100.01	37	100.00

Sumber: data primer, 2003

seperti contohnya informan seorang bengkel sepeda, sehar mendapat penyak 6 unit dengan imbalan jasa antara Rp. 1.000.00 sampai dengan Rp. 5.000,00. Jika diperhitungkan rata-rata pendapatan usahanya sekitar Rp. 14.000,00 per hari, sehingga dalam satu bulan rata-rata pendapatannya sekitar Rp. 400.000,00. Informan dengan pendapatan antara Rp. 600.000,00 sampai dengan Rp. 800.000,00 adalah mereka yang bekerja sebagai petugas parkir di Pasar Wates dan mereka yang melakukan perdagangan an kebutuhan pokok.

Apabila dilihat dari besaran nominal yang mereka ungkapkan, tam-paknya memang tidak begitu signifikan. Namun, dapat diinformasikan bahwa pendapatan para pekerja yang cukup besar bagi kehidupan sehari-harinya. Sebagaimana diungkapkan oleh sebagian besar informan pekerja sektor informal dari Sentoolo yang tergabung dalam kelompok UMBI (Usaha Mandiri Buruh Informal); pendapatan yang mereka peroleh merupakan pendapatan sampingan. Secara umum jawaban-jawaban informan tentang manfaat keterlibatan di sektor informal dapat disimpulkan sebagai berikut: "lumayan untuk mencukupi kebutuhan rumah tangga, cukup untuk keperluan dapur, dapat untuk memberikan uang jajan kepada anak, dapat membantu suami untuk modal". Dari beberapa pernyataan tersebut dapat diketahui peranan

bukan pertanian yang dilakukan oleh rumah tangga petani menjadi sumber pendapatan lain bagi kelurganya. Bagi informan yang berpendapatan antara Rp. 400.000,00 sampai dengan Rp. 599.999,00 adalah pekerja di bidang perdagangan, bengkel, tukang jahit dan lainnya.

pendapatan sektor informal terhadap kebutuhan hidup masyarakat yang meliputi makan, pendidikan, kesehatan, dan lainnya. Selain itu pendapatan di sektor informal juga berperan sebagai sumber lapangan usaha dan penghasilan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, sektor informal berperan cukup besar bagi perekonomian masyarakat di Kabupaten Kulon Progo. Tanpa sektor informal maka tingkat penganguran terbuka dan setengah pengangguran akan tinggi, hal ini akan melemahkan perekonomian masyarakat dan menghambat roda pembangunan di daerah ini. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2000, tingkat pengangguran terbuka di Kabupaten Kulon Progo sebesar 4,7 persen. Tingkat pengangguran di kota lebih tinggi daripada di desa. Masing-masing sebesar 6,5 persen di kota dibanding 4,4 persen di desa. Secara tidak langsung peningkatan pendapatan masyarakat dari kegiatan sektor informal adalah kemampuan masyarakat dalam memanfaatkan penghasilan untuk meningkatkan kesejahteraannya. Peningkatan pendapatan tanpa disertai dengan peningkatan kemampuan untuk mensejahterakan kehidupannya hanya menjadi petunjuk lemahnya sistem perekonomian yang diterapkan secara regional maupun nasional.

kan hasil penelitian tersebut dapat menjadi petunjuk bahwa sektor informal sebagai pendukung perekonomian masyarakat tidak dapat diabaikan dan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat baik sebagai sumber pendapatan utama dibandingkan seandainya tidak adanya sektor informal maupun sebagai pendapatan sampingan. Dengan demikian sektor informal di daerah ini memiliki peran yang sangat signifikan dalam pengembangan dinamika pembangunan kehidupan ekonomi, sosial maupun budaya di Kabupaten Kulon Progo.

## V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### A. Kesimpulan

Pertama, bervariasinya karakteristik usaha di sektor informal dapat memberikan petunjuk bahwa sektor informal mampu memberikan peluang yang besar bagi masyarakat luas untuk memperoleh penghasilan.

Kedua, meskipun sektor informal dapat berfungsi sebagai katup pengaman bagi masalah ketenagakerjaan, dengan memberikan kemungkinan pekerjaannya memperoleh pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, namun usaha di sektor informal ini memiliki keterbatasan-keterbatasan dalam hal permodalan, peralatan/teknologi dan pemasaran. Selain itu, sektor informal juga memiliki kendala dalam mengakses informasi dan kesempatan

atau sumber-sumber yang dapat untuk mengembangkan usahanya.

Ketiga, keterlibatan dari pihak-pihak luar baik instansi negeri, swasta maupun perguruan tinggi dalam rangka pengembangan sektor informal masih sangat terbatas. Bahkan intervensi dari berbagai pihak ini dirasakan belum sepenuhnya tepat sasaran.

Keempat, meskipun para pekerja sektor informal memiliki jiwa kewirausahaan yang kuat namun dengan adanya berbagai keterbatasan baik modal, peralatan, akses informasi atau pengetahuan dalam pengelolaan usaha, menjadikan pengembangan usahanya berjalan lamban dan cenderung *stagnan* (mandeg).

### B. Rekomendasi

Mencermati lemahnya sektor informal dalam mengakses berbagai kesempatan, maka pemerintah daerah setempat perlu secara terus menerus mendorong dan perlu memfasilitasi terbentuknya paguyuban-paguyuban atau KSM sebagai sarana dalam mengakses informasi, teknologi maupun pengembangan dan modal usaha. Demikian pula upaya-upaya penguatan bagi lembaga-lembaga sejenis yang telah ada sangat penting untuk segera dilakukan.

Pertama, berkaitan dengan lemahnya sektor informal (yang biasanya merupakan unit usaha kecil dan menengah) dalam mengakses kebutuhan modal dan pelayanan keuangan maka diharapkan lembaga

keuangan Mikro (LKM) yang akan terbentuk sungguh-sungguh berpihak kepada masyarakat miskin, dan juga mengkoordinir dengan sungguh-sungguh melalui dengan prosedur yang memungkinkan terbukanya kesempatan yang selaras tuasnya bagi usaha sektor informal ini, sehingga misi LKM sungguh tepat sasaran.

Kedua, sampai saat ini telah banyak perhatian yang diberikan baik dari kalangan pemerintah, lembaga swadaya masyarakat maupun pihak swasta untuk pengembangan dan pemberdayaan sektor informal. Dengan demikian kerjasama dan integrasi yang bernilai sinergis akan lebih berdaya guna dalam mencapai tujuan dari program-program yang dilaksanakan.

Ketiga, mengingat begitu besar nyata persoalan yang dihadapi dalam pemberdayaan sektor informal tentunya pemerintah tidak akan mampu menangani sendiri. Oleh karena itu dibutuhkan yang positif dan aktif dari berbagai kalangan sangat diperlukan untuk saling mengatasi berbagai keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki masing-masing pihak. Suasana yang partisipatif perlu dikembangkan melalui kemitraan oleh segenap lapisan masyarakat bersama pemerintah.

Keempat, karena semakin lama semakin banyak penduduk yang terlibat dalam sektor informal, maka diperlukan kepastian aturan/peraturan hukum dari Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang dapat dihitungkan dalam Perda Perlindungan

an hukum ini sangat diperlukan demi keberlangsungan dan pengembangan sektor informal ke depan, yang antara lain dapat memuat tentang pencadangan tempat, penarikan retraksi dan lain-lain

## DAFTAR PUSTAKA

- Bakir, Zainab dan Chris Manning, 1984, *Angkatan Kerja di Indonesia*, Jakarta: CV Rajawali.
- BAPPEDA, 2003, *Laporan Pengkajian Usaha Sektor Informal Kabupaten Kulon Progo Tahun 2002*, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.
- Biro Pusat Statistik, 1986, *Pekerja Sektor Informal di Indonesia*, Jakarta.
- Bobo, Julius SE, MM, 2002, *Transisi Ekonomi Rakyat*, Jakarta: Cidesindo
- Candrakrana, Ruamala dan Isono Sadoko, 1995, *Dynamika Ekonomi Informal di Jakarta*, Jakarta: Universitas Indonesia.

Effendi, Tadjuddin Noer, 1985, *Sumber Daya Manusia formal di Kota*, Jakarta: Peluang Kerja dan Kemiskinan Yogyakarta: PT Tiara Wacana.

Hidayat dan Suchery, 1986, "Peranan Tenaga Kerja Pria dan Wanita di Sektor Informal dalam Pembangunan", Jakarta: *Temu Wicara Sumbangsih Pria dan Wanita Sumber Daya Pembangunan*, Yayasan Sri Kandi dan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia

Manning, Chris dan Tadjuddin Noer Effendi, 1985 *Urbanisasi*,

**PERUBAHAN KEDUDUKAN, POLA KEWENANGAN DAN POLA KELEMBAGAAN PEMERINTAH KECAMATAN**

Oleh : Muslim Tendry

Nasution S., 1988, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito.

Rachbini, Didik J., 1994, *Ekonomi Informal Perkotaan*, Jakarta: PT Pusaka LP3ES

Wirahadikusumah, Miftah, 1991, "Sektor Informal sebagai Bumper pada Masyarakat Kapitalis", *Prisma V*.

Manning, Chris dan Tadjuddin Noer Effendi, 1985 *Urbanisasi*,

*Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*, Jakarta: Yayasan Obor.

#### ABSTRACT

The presence of regulations number 22/1999 be take many change paradigm of implementation government in the territory. Over of change is change of position, the way competence and institutional subdistrict of government. Subdistrict not more administration territory government so rather it work district subdistrict head as work territory and town. Subdistrict head not to be competence attributive other is delegative. The institutional subdistrict government can be follow second models, first models be uniform be all subdistrict and second models any various away competence in the shower subdistrict head or head of town to handle be more ordination territory autonomy.

**Keywords:** Subdistrict, position, competence, institutional.

#### A. PENDAHULUAN

Pemerintah kecamatan adalah salah satu unit pemerintahan yang dekat dengan pemerintah kabupaten, sebab kecamatan sebagai unsur lini wilayah adalah perangkat daerah kabupaten dan kota. Sejak diterbitkannya UU 22/1999 tentang pemerintahan daerah yang membawa banyak perubahan di tingkat kecamatan seperti perubahan yang menyangkut kelembagaan, pola kewenangan dan pola kelembagaan pemerintah kecamatan, penggunaan filosofi keanekaragaman dalam kesatuan mengantikan filosofi keseragaman dalam kesatuan. Selain itu kehadiran undang-undang ini merupakan

tonggak baru dalam hubungan antara pusat dan daerah.

Perubahan filosofi tata pemerintahan tersebut telah membawa konsekuensi logis terhadap pelaksanaan otonomi tingkat daerah, yaitu daerah memiliki kewenangan yang luas (*discretionary power*) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Pola otonomi yang digunakan juga berubah, yaitu dari *pola simetris* menjadi *pola asimetris*. Artinya isi dan bentuk otonomi daerah yang satu dengan yang lainnya dapat berbeda beda, misalnya ada otonomi khusus bagi Aceh dan Papua. Fungsi pemerintah daerah yang semula sebagai *promotor pembangunan*

an berubah menjadi *pelayan masyarakat*. Dengan sendirinya akan mengubah secara fundamental praktik-praktik pemerintahan seperti keatan dijadikan sebagai unsur lini wilayah. Artinya kecamatan dijadikan pusat pelayanan kepada masyarakat yang bersifat operasional, dengan batas wilayah sebagai batas pelayanan.

Perubahan yang dibicarakan di atas diawali dengan perubahan definisi mengenai kecamatan yang membawa konsekuensi perubahan men-dasar pada pemerintah kecamatan. Bahkan perubahan baru tersebut telah menggeser konsep *executive heavy to legislative heavy* atau sebaliknya. Hal ini terlihat dari pasal-pasal di dalam UU 22/1999 yang menempatkan bab DPRD berada di depan bab kepala daerah (*legislative heavy*). UU 32/2004 sebaliknya menganut *executive heavy*, pengaturan kedudukan, kewenangan serta hak DPRD juga memperlihatkan penguatan posisi tersebut. Dilihat dari perjalanan sistem pemerintahan daerah ke dua sisi kutub dominasi semacam itu tidak sehat untuk kehidupan masyarakat yang demokratis. Karena di dalam masyarakat yang demokratis, pembagian kekuasaan (*distribution of power*) mengacu kepada prinsip *check and balances*. Artinya ada distribusi kekuasaan dan fungsi yang jelas dan proporsional antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pergeseran dominasi ini secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap kedudukan, pola kewenangan dan pola kelembagaan pemeliharaan kecamatannya.

## B. Perubahan Kedudukan, Pola Kewenangan dan Pola Kelembagaan

### 1. Kedudukan Kecamatan

Dilihat dari teori otonomi daerah, UU 5/1974 menganut *fused model* (M. Tendry, 2004). Referensi teoritis ini mengintegrasikan pelaksanaan asas desentralisasi dan dekonseptrasi bersama-sama ke dalam satu lembaga dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas pembantuan. Misalnya propinsi sebagai wilayah administratif bisa menyatu (*overlapping*) dengan propinsi sebagai daerah otonom tingkat I. Gubernur berkedudukan pula di tingkat kabupaten/kota, yaitu sebagai kepala daerah rangkap, yaitu sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat. Demikian pula di tingkat kabupaten/kotamadya sekaligus adalah daerah otonom tingkat II.

UU 22/1999 menganut model campuran, yaitu *split mode* pada tingkat kabupaten/kota dan *fused model* pada tingkat propinsi (*Bhennyamin Hoesein, 2001*). Model split membuat desentralisasi menjadi sangat berperan di tingkat kabupaten/kota ke bawah, sedangkan asas dekonsentrasi hanya dilaksanakan pada tingkat propinsi, kecuali untuk 5 kewenangan utama dari pemerintah pusat, yaitu keuangan atau moneter, kehakiman, pertahanan dan keamanan serta agama. Perubahan

Tulisan ini ingin membahas bagaimana perubahan tersebut dalam penye-gangan pemerintahan di tingkat pemerintah kecamatan.

fundamental tersebut berpengaruh terhadap kedudukan kecamatan. Kecamatan semula merupakan wilayah administrasi pemerintahan dengan camat sebagai penguasa wilayah, sekarang kecamatan hanya merupakan *wilayah kerja camat* atau *subjek perangkat daerah kabupaten dan kota*. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan, bahwa kecamatan yang dipimpin camat di dalam melaksanakan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenang dari bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Sebagai perangkat daerah kabupaten/kota camat tidak secara otomatis memiliki kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan yang meliputi pengawasan, koordinasi dan kewenangan residu. Berdasarkan pasal 66 ayat 4 UU 22/1999, camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari bupati/walikota. Artinya camat tidak memiliki kewenangan atributif yang meliputi pada dirinya sebagaimana diatur dalam undang-undang. Kewenangan camat bersifat delegatif, yaitu delegasi dari bupati/walikota kepada camat sebagai pejabat.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan peraturan daerah (Perda) berpedoman pada peraturan pemerintah (PP). Camat memperoleh pelimpahan sebagian wewenang dari bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain itu camat juga menyelenggarakan tugas umum

fundamental tersebut berpengaruh terhadap kedudukan kecamatan. Kecamatan semula merupakan wilayah administrasi pemerintahan dengan camat sebagai penguasa wilayah, sekarang kecamatan hanya merupakan *wilayah kerja camat* atau *subjek perangkat daerah kabupaten dan kota*. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan, bahwa kecamatan yang dipimpin camat di dalam melaksanakan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenang dari bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum; Kelima, mengkoordina-sikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; Keempat, mengkoordinasikan peme-

libaran prasarana dan fasilitas pelayanan umum; Ketiga, mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan, Keenam, membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; Ketujuh, melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau pemerintahan desa atau kelurahan. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan, kecamatan bukan lagi sebagai wilayah administrasi pemerintahan melainkan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah/kota (penjelasan pasal 126 ayat (1) UU 32/2004). "Menkoordinasikan" pada ayat (3) bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan ditingkat kecamatan ke arah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Yang dimaksud "membina" pada ayat (3) ini antara lain dalam bentuk fasilitasi pembuatan peraturan desa, terwujudnya administrasi tata pemerintahan desa yang baik. Camat juga melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya di tingkat desa atau kelurahan.

pemerintahan meliputi: Pertama, mengkoordinasikan kegiatan pembenyayaan masyarakat; Kedua, mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenetruman dan keterbukaan umum; Ketiga, mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; Keempat, mengkoordinasikan pemerintahan desa dan fasilitas pelayanan umum; Kelima, mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan, Keenam, membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; Ketujuh, melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau pemerintahan desa atau kelurahan. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan, kecamatan bukan lagi sebagai wilayah administrasi pemerintahan melainkan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah/kota (penjelasan pasal 126 ayat (1) UU 32/2004). "Menkoordinasikan" pada ayat (3) bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan ditingkat kecamatan ke arah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Yang dimaksud "membina" pada ayat (3) ini antara lain dalam bentuk fasilitasi pembuatan peraturan desa, terwujudnya administrasi tata pemerintahan desa yang baik. Camat juga melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya di tingkat desa atau kelurahan.

narnya sangat terantung kepada

seberapa besar delegasi kewenangan yang diberikan oleh bupati/walikota kepadaanya. Untuk kabupaten yang memiliki wilayah luas dengan karakteristik wilayah berupa pulau-pulau, atau wilayah yang sistem transportasi dan komunikasinya belum lancar, maka pendeklegasian kewenangan kepada camat merupakan suatu keharusan. Sebaliknya untuk kecamatan di wilayah kabupaten/kota dengan karakteristik yang berbeda, maka pendeklegasian kewenangan bersifat tentatif. Prinsip yang dipakai untuk melakukan pendeklegasian kewenangan adalah efektivitas, efisiensi, ekonomik dan adil (*Sadu Wasistiono, 2003*).

#### Berdasarkan UU 22/1999

maupun UU 32/2004, kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Akan tetapi tidak disebutkan secara jelas oleh PP 84/2000 (tentang pedoman organisasi perangkat daerah) mengenai status organisasional kecamatan, apakah termasuk ke dalam kelompok unsur staf (sekretariat daerah), unsur lini (dinas daerah) atau unsur lembaga teknis daerah (badan/kantor). Yang dimaksud sekretariat daerah adalah unsur staf Pemda. Dinas daerah adalah unsur pelaksana Pemda, sedangkan badan/kantor adalah lembaga teknis daerah yang mempunyai fungsi koordinasi dan perumusan kebijakan pelaksanaan serta fungsi pelayanan masyarakat.

Dilihat dari karakteristik pekerjaannya, kecamatan lebih tepat dikata

lompokkan ke dalam jajaran unsur lini wilayah. Pengelompokan ini dibedakan dari unsur lini teknis seperti tradisional, kualitas pribadi dan instrumenal. Perbedaan kedua lebih bersifat analitis dan tipe ideal daripada mengimbarkannya kenyataan yang sesungguhnya. Dengan kata lain perbedaan nya lebih bersifat kurang lebih (*more or less*) daripada ini atau itu (*either or*). Dalam kenyataan jarang sekali terdapat suatu pemerintahan tertentu yang menggunakan satu tipe sumber kewenangan, melainkan menggunakan sebagai hal yang utama sementara yang lain sebagai pelengkap.

Camat sebagai kepala wilayah memiliki kewenangan ganda, yaitu kewenangan attributif dan delegatif (UU 5/1974). Kewenangan attributif camat sebagai kepala wilayah diatur dalam pasal 80 yang menyatakan, kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah pengusa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Pasal 81 menyatakan, wewenang, tugas dan kewajiban kepala wilayah adalah membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah; melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik daerah sesuai dengan kebijaksanaan maupun tidak tertulis. Kewenangan

#### 2. Pola Kewenangan camat

Secara teoritis ada 2 sumber kewenangan utama, yaitu kewenangan attributif dan kewenangan delegatif (*Bheryamin Hoessein, 2001*). Kewenangan attributif ialah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada camat sebagai kepala wilayah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang melekat dan diberikan kepada camat sebagai kepala wilayah di dalam pasal 80 yang menyatakan, kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah pengusa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Sedangkan kewenangan delegatif ialah kewenangan yang berasal dari pendeklegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu Charles F. Andrain membedakan 2 tipe kewenangan utama, yaitu kewenangan prosedural dan kewenangan substansial (*Ramlan Surbakti, 1992*). Kewenangan prosedural ialah hak memerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis. Kewenangan

substansial ialah hak memerintah berdasarkan faktor-faktor yang melahir pada diri pemimpin seperti tradisional, kualitas pribadi dan instrumenal. Perbedaan kedua lebih bersifat analitis dan tipe ideal daripada mengimbarkannya kenyataan yang sesungguhnya. Dengan kata lain perbedaan nya lebih bersifat kurang lebih (*more or less*) daripada ini atau itu (*either or*). Dalam kenyataan jarang sekali terdapat suatu pemerintahan tertentu yang menggunakan satu tipe sumber kewenangan, melainkan menggunakan sebagai hal yang utama sementara yang lain sebagai pelengkap.

Camat sebagai kepala wilayah memiliki kewenangan ganda, yaitu kewenangan attributif dan delegatif (UU 5/1974). Kewenangan attributif camat sebagai kepala wilayah diatur dalam pasal 80 yang menyatakan, kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah pengusa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Pasal 81 menyatakan, wewenang, tugas dan kewajiban kepala wilayah adalah membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah; melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik daerah sesuai dengan kebijaksanaan maupun tidak tertulis. Kewenangan

yang ditetapkan oleh pemerintah; menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi dalam pelaksanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya; membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah; mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelemparaan pemerintahan; melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya; melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya. Sedangkan kewenangan delegatif yang dijalankan camat berdasar dari kepala wilayah yang lebih tinggi kedudukannya seperti gubernur, bupati/walikotamadya/walikota.

Sebaliknya pada UU 22/1999 camat hanya memiliki kewenangan delegatif saja. Artinya camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota. Pasal 66 ayat (4) menyatakan, camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota. Sedangkan pasal 126 ayat (2) UU 32/2004 menyata-

kan, kecamatan yang dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Tanpa adanya pelimpahan sebagian kewenangan dari bupati atau walikota camat tidak dapat menjalankan pemerintahannya secara sah.

UU 22/1999 sama dengan UU 32/2004 yang membedakan antara penyerahan wewenang dan pelimpahan wewenang. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang. Sebelumnya desentralisasi adalah penyerahan unsur pemrintahan, dan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang.

Untuk meminimalisasi kerancuan pembagian kewenangan sesuai filosofi keseragaman dalam kesatuan dan keanekaragaman dalam kesatuan seperti telah dijelaskan pada pendahuluan, maka sebaiknya rancangan PP yang akan datang untuk mengatur pelimpahan sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat secara mutatis mutandis (dengan perubahan-perubahan seperlunya) dapat menggunakan 2 pola. Pola I pelimpahan kewenangan seragam untuk semua kecamatan, dan pola II pelimpahan kewenangan yang beranekaragam sesuai dengan karakteristik kecamatan yang bersangkutan.

Pola I tanpa memperhatikan faktor-faktor dominan yang mempengaruhi ngaruhinya pelaksanaannya seperti faktor geografis, faktor penduduk dan faktor wilayah. Pola I ini mudah dilakukan

akan tetapi tidak akomodatif terhadap kebutuhan pelayanan masyarakat. Penggunaan pola ini cenderung diikuti dengan pemberian anggaran, personil dan logistik yang sama untuk semua kecamatan. Hal ini jelas tidak adil dan rasional serta sulit untuk mengukur akuntabilitas kecamatan secara obyektif. Namun sebagian besar pemerintah daerah (Pemda) kabupaten/kota di Indonesia cenderung memilih pola ini karena *will to power* bukan *will to live*.

*Will to power* (kemauan untuk berkuasa) inilah merupakan sumber kejahatan aparatur, sebab mendongranya untuk mencari jalan pintas dengan menghalalkan segala cara untuk mencapai kemauannya. Ia berusaha tanpa mengenal batas, tanpa mengenal cukup untuk menyalahgunakan apa saja yang ia miliki termasuk berbagai kemungkinan yang ada padanya untuk memenuhi kemauannya. Sedangkan *will to live* (kemauan untuk hidup) bermakna menjadi sumber kreativitas dan spiritualitas aparatur yang tidak menghalalkan segala cara untuk mewujudkan kemauannya.

Pola II memperhatikan faktor-faktor dominan yang mempengaruhi pelaksanaannya seperti faktor geografis (daratan atau kepulauan, daratan atau pegunungan), faktor penduduk (jenis pendidikan, mata pencarian) dan faktor wilayah (perkotaan, perdesaan, perkebunan, kehutanan, perindustrian, perumahan). Pola II ini sulit dibuat tetapi akan menghasilkan pelimpahan kewenangan yang me-

madai dengan kebutuhan pelayanan masyarakat. Melalui pelimpahan dengan pola II ini akan dapat disusun perkiraan bentuk organisasi, kebutuhan anggaran, kebutuhan personil serta logistik dengan lebih tepat sehingga akan mempermudah pengukuran kinerja lembaga kecamatan lebih adil dan transparan. Dalam hal ini dianjurkan camat menggunakan pola II, sebab pola II akan lebih mendekatkan spiritualitas pelayanan dengan menempatkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat.

Dilihat dari jenisnya ada 8 kewenangan yang dapat dilimpahkan oleh bupati/walikota kepada camat, seperti kewenangan perijinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan dan kewenangan pengumpulan dan penyampaian informasi. Pada UU 32/2004 camat memiliki kewenangan koordinasi, pembinaan, fasilitasi (penjelasan pasal 126 ayat (3).

Untuk dapat melimpahkan sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat, kiranya dibutuhkan beberapa syarat seperti ada keinginan bupati/walikota untuk melimpahkan sebagian kewenangan kepada camat; ada kemaun dari kepala daerah dan DPRD untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dengan pelayanan yang bersifat sederhana, sekretika, mudah dan murah serta berdaya lingkup lokal; dan ada kerelaan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh kecamatan.

Pelimpahan sebagian kewenangan yang bervariasi sesuai dengan kondisi obyektif kecamatan dibutuhkan langkah-langkah strategis lanjut-an sebagai berikut (*Sadu Wasistono, 2003*): (1) Menyusun organisasi kecamatan; (2) Menyusun perkiraan kebutuhan personil dilihat dari kuantitas dan kualitasnya; (3) Memperkirakan kebutuhan anggaran untuk setiap kecamatan; (4) Memperkirakan kebutuhan sarana dan prasarana pendukung minimal; (5) Jika dimungkinkan mendekatkan spiritualitas pelayanan wilayah kecamatan berdasarkan pendekatan pelayanan bukan pendekatan sebagaimana yang dilakukan selama ini.

Mengapa pendekatan wilayah administrasi pemerintahan menjadi tidak relevan pada saat ini? Ada 4 alasan untuk menjelaskan hal ini, yaitu (*Agus Dwijanto, 2004*): *Pertama*, dinamika politik, ekonomi dan budaya yang sangat tinggi dalam dekade terakhir ini membuat kemampuan pemerintah untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi semakin kedodoran. Semakin lama semakin banyak kebutuhan masyarakat yang tidak bisa diselenggarakan oleh pemerintah. Di lain pihak, kapasitas masyarakat sipil dan pasar untuk menjawab kebutuhan masyarakat sebagai kolektivitas seperti barang-barang publik dan semi publik yang kemudian diselenggarakan oleh lembaga non pemerintah. Semakin banyak kegiatan yang dulunya dikelola oleh lembaga pemerintah yang kemudian diselenggarakan oleh lem-

baga non pemerintah tentu membuat administrasi pemerintahan menjadi semakin kurang relevan. Kedua, globalisasi ekonomi yang semakin kuat juga menciptakan tekanan yang sangat besar kepada studi administrasi publik untuk meredefinisi pemanfaatannya mengenai apa yang sebaiknya menjadi fokus dan lokus dari administrasi publik. Globalisasi mendorong semua pemerintah di dunia untuk memperbaiki efisiensi nasionalnya. Hal ini mendorong banyak pemerintah di negara dunia ketiga, termasuk Indonesia untuk mengurangi keterlibatannya dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Ketiga, menguatnya tuntutan demokratisasi juga membuat studi administrasi publik semakin kehilangan fenomenanya.

Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Organisasi masyarakat sipil, asosiasi sukarela, dan lembaga-lembaga non pemerintah lainnya banyak bermunculan selama dekade terakhir ini. Banyak peran pemerintah yang kemudian bisa diambil oleh lembaga-lembaga tersebut. Keempat, kenyataan menunjukkan bahwa sekarang ini menjadi semakin sulit untuk membentuk organisasi pemerintah dengan non pemerintah. Kriteria yang dulu untuk membedakan organisasi pemerintah dan perusahaan bisnis sekarang tidak lagi dapat dipergunakan

Dengan memperhatikan berbagai hal di atas, maka ilmu administrasi publik sebagai ilmu administrasi pemerintahan tidak mungkin lagi dipertahankan. Keinginan untuk mempertahankan arus utama dari ilmu administrasi publik ini hanya akan membuat ilmu administrasi publik menjadi semakin kurus dan kering karena semakin kehilangan fenomena. Teori dan pendekatan yang dikembangkan menjadi kurang mampu menjawab masalah yang sekarang ini dihadapi oleh praktisi yang cenderung menjadi semakin kompleks. Untuk itu diperlukan keberanian para ilmuwan dan mahasiswa untuk meredefinisi pemahamannya mengenai ilmu administrasi publik.

### 3. Pola Kelembagaan Pemerintah Kecamatan

Seiring dengan perubahan keduadan dan pola kewenangan camat, maka perlu dilakukan penilaian ulang pola kelembagaan kecamatan. Menurut PP 84/2000, ada 3 unsur organisasi Pemda yaitu unsur staf berupa sekretariat daerah, unsur pelaksana berupa dinas daerah serta unsur penunjang berupa lembaga teknis daerah. Kelembagaan kecamatan tidak secara tegas dimasukkan ke dalam salah satu unsur seperti dikemukakan di atas. Artinya ada kedudukan yang ambivalent terhadap kelembagaan kecamatan. Dilihat dari karakteristik pekerjaannya, kecamatan melalui masyarakat secara langsung melaksanakan tugas untuk mencapai efektivitas dan efisiensi; (3) Sulit untuk

wilayah kerjanya, maka kelembagaan kecamatan lebih tepat disebut sebagai unsur lini atau pelaksana kewilayahan sur lini teknis berupa dinas yang menjalankan kewenangan teknis tertentu. Kelembagaan kecamatan tidak menyalankan kewenangan teknis bidang tertentu, melainkan dapat melaksanakan berbagai bagian kewenangan bidang teknis dengan batasannya berupa wilayah kerja tertentu.

Dalam rangka mencapai efektivitas dan efisiensi, penataan kelembagaan kecamatan bisa dirancang mengikuti 2 pola. Pola I seragam untuk semua kecamatan, pola II beragam sesuai besarnya kewenangan walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Penerapan ke 2 pola kelembagaan kecamatan tersebut harus dilakukan dengan hati-hati, bahkan bila perlu melalui kajian akademik. Sebab masing-masing pola tersebut memiliki kekuatan dan kelemahannya. Pola kelembagaan kecamatan serba seragam (Pola I) memiliki *kekuatan* antara lain sebagai berikut: (1) Mudah dalam pembuatannya; (2) Mudah dalam pengaturan dan pengendaliannya; (3) Mudah dalam pembagian personil, anggaran maupun logistik.

*Kelemahannya* antara lain yaitu:

- (1) Tidak responsif dengan kebutuhan masyarakat;
- (2) Penyedian persenil, anggaran dan logistik tidak sesuai dengan kebutuhan yang nyata sehingga sulit untuk mencapai

mengukur kinerja organisasi kecamatan secara obyektif.

Pola organisasi kecamatan yang beragam (Pola II) memiliki kekuatan dan kelemahan. *Kekuatannya* antara lain: (1) Lebih responsif terhadap kebutuhan pelayanan masyarakat, (2) Kebutuhan personil, anggaran serta logistik dapat dihitung secara obyektif dan rasional, (3) Memudahkan dalam mengukur kinerjanya.

*Kelemahannya* antara lain: (1) Membutuhkan waktu dan tenaga di dalam menyusunnya, (2) Agak sulit dalam pengendalian dan pengawasan, (3) Membutuhkan personil yang berkualifikasi sesuai dengan kebutuhan pelayanan masyarakat.

Mengingat setiap pola memiliki faktor-faktor positif dan negatif seperti disebutkan di atas, dianjurkan bahwa dalam menata ulang kelembagaan kecamatan sebagai unsur lini kewilayahan tidak perlu seragam, melainkan sejalan dengan luasnya kewenangan yang dilimpahkan. Kualitas pelayanan yang diberikan oleh kecamatan akan ditentukan oleh kualitas unit terdepannya (*front line officer*). Artinya pengembangan kapasitas aparatur di tingkat kecamatan harus dimulai dari unsur lini, dengan lebih banyak memberikan pelatihan mengenai pekerjaan teknis yang ditangani (diklat teknis fungisional) serta manajemen pelayanannya.

Untuk mengantisipasi bentuk kelembagaan kecamatan yang beraneka ragam sesuai dengan karakteristik penduduk dan wilayahnya, maka dapat diatau dengan menyusun

indikator-indikator sebagai berikut :

- (a) Luasnya kewenangan yang dijalankan; (b) Jumlah penduduk; (c) Karakteristik wilayah (dataran, pegunungan, bukit-bukit dsb; (d)

Komunikasi dan transportasi dalam wilayah (sangat mudah, mudah, sulit);

- (e) Jumlah desa/kelurahan yang berada di wilayah kerja.

Dari indikator-indikator tersebut di atas dapat dikelompokkan 3 tipe kecamatan, yaitu kecamatan tipe A, tipe B dan tipe C. Tipe A adalah kecamatan dengan rata-rata variabel memiliki nilai optimal. Tipe B adalah kecamatan dengan rata-rata variabel memiliki nilai sedang. Tipe C adalah kecamatan dengan rata-rata variabel memiliki nilai kurang.

Tipologi kecamatan ini penting untuk menentukan jumlah dan kriteria pejabat yang akan menduduki jabatan pimpinan, unsur staf dan terutama unsur lini; besarnya anggaran yang disediakan (*budget*), sarana dan prasarana pendukung yang perlu disediakan.

Sebagai perangkat daerah, budget kecamatan berasal dari APBD kabupaten/kota. Pada umumnya untuk memudahkan perhitungan, anggaran untuk setiap kecamatan dibuat seragam. Pendekatan semacam itu sudah selayaknya dittinggalkan, sebab tidak rasional dan tidak adil. Dianjurkan bahwa Pemda kabupaten/kota sebaiknya membuat formular pemberian anggaran untuk kecamatan sesuai dengan kemampuan kelengkapan daerahnya serta variabel

pegawai; (3) Jumlah desa/kelurahan yang ada di wilayahnya; (4) Luas wilayah; (5) Jenis dan jumlah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Untuk memudahkan alokasi anggaran kepada kecamatan, dapat dibuat 3 kategori anggaran untuk kecamatan, yaitu kategori A, B, C.

Kategori A adalah kategori tertinggi diberikan kepada kecamatan yang nilai variabel penentunya rata-rata tinggi; Kategori B diberikan kepada kecamatan yang nilai variabelnya rata-rata sedang; Kategori C diberikan kepada kecamatan yang nilai variabelnya rata-rata kecil.

Kategorisasi ini dapat membantu alokasi anggaran rutin untuk masing-masing kecamatan secara rasional dan adil. Sedangkan untuk anggaran pembangunan akan tergantung kepada skala prioritas yang ditentukan oleh Pemda kabupaten/kota dan DPRD setempat.

### C. Kesimpulan

Hoessein, Bhennyamin, 2001, *Format Pemerintahan Daerah dalam Era Reformasi*, Makalah Seminar Pemerintahan Daerah, Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana UNKRRI, Jakarta.

Tendry, M., 2004, *Model Efisiensi Struktural VS Model Demokrasi Lokal*, Buletin Ganesha, Volume V, No. 10 Mei.

Wasistiono, Sadu, 2002, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Fokusmedia, Bandung.

Wasistiono, Sadu, 19 Januari 2002, *Menata Ulang Manajemen Pemerintahan Daerah*, Makalah Disampaikan pada Orasi Ilmiah dalam Rangka Pengukuhan Guru Besar, STPDN, Jatinangor.

Wasistiono, Sadu, 2003, *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Kecamatan*, Penerbit Citra Pindo, Pusat Kajian Pemerintahan, STPDN, Jatinangor.

perubahan tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pemerintah kecamatan.

**DAFTAR PUSTAKA**

Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, P.T. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

# PENGATURAN POLITIK LOKAL DI INDONESIA: ANTARA IDENTITAS LOKAL DAN INTEGRASI NASIONAL

Oleh: *Jaka Triwidaryanta*

## *ABSTRACT*

The real condition as an entity. Indonesia has plurality that potentially emerge national disintegration. In fact, strengthening of group identity that has taken place and forces national solidarity in the corner constitutes a negative social politic energy for unimpaired and undispersed future of Indonesia.

The practice of local politic arrangement from the beginning of national independence until present day is up and down. The tug-of-war between national and local interest should be given wise attitude, by unite the need of realized local identity and national integrity acceptance.

Local politic arrangement must be put on decentralization framework to develop local democracy and social welfare-oriented public service. It means decentralization give chance for an effective a management against conflict, inter government institution relationship and between government institution and society relationship.

The direct election process of district head as reformation effort of local politic officials recruitment must be work well. The directly recruitment of local politic officials constitutes a democracy exercise for local society, and also to put region as legitimacy center

**Keywords:** Local identity, national integrity, decentralization, direct election of district head, plurality

## A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan Indonesia sebagai negara dan bangsa sangat ditentukan oleh kemampuannya dalam mengatur politik (baru) yang mampu mengakomodasikan kemajemukan yang sangat tajam. Luas negeri ini mencapai 4,8 juta km<sup>2</sup> dengan 1,9 juta km<sup>2</sup> diantarnya merupakan daratan yang terpencar berupa 13.667 pulau dengan rentangan jarak sekitar 5.110 km dari timur ke barat dan 1.880 km dari utara ke selatan, telah melahirkan berbagai kebhinekaan

yang mencolok (Biro Pusat Statistik, dalam Ikhlasul Amal, 1993; 28).

Belum lagi pluralitas yang dibabkan oleh bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa yang berbeda-beda, suku bangsa tersebut tentu mempunyai kebudayaan khas yang merupakan ciri dari kebudayaan daerah (Pramono, 1985; 17-18). Corak kemajemukan (pluralitas) yang ditandai oleh tumpang tindihnya parameter pembeda menyebabkan secara alamiah lebih memiliki daya sentripetal ketimbang sentrifugal (Lay, 1998, 1). Sehubungan dengan itu perlu diciptakan kondisi yang menunjang masyarakat untuk belajar hidup bersama baik dalam kondisi pluralitas maupun modernitas serta globalisasi yang tidak bisa dielakkan.

Dalam tataran praktik politik akomodasi terhadap keanekaragaman daerah tercermin dengan pembenaran 8 propinsi pertama, sehari setelah UUUD 1945 dinyatakan berlaku. Dalam perjalanannya pemberian landasan hukum bagi pengaturan hubungan nasional dan lokal telah dilakukan sejak diundangkannya UU No. 1 Tahun 1945 sampai UU No. 32 Tahun 2004. Dengan berbagai peraturan teknis lainnya untuk menindaklanjuti dari UU tentang pengaturan hubungan nasional dan lokal tersebut, dimaksudkan untuk memfasilitasi terwujudnya keserasian hubungan Jakarta dan daerah – daerah (The Liang Gie, 1993 dan The Liang Gie, 1994).

dan kebijakan yang dilakukan pemerintah. Pada era demokrasi parlementer, kabinet Sjahrir memberikan perhatian besar terhadap lokal. Hal ini tercermin dengan dibentuknya

menteri otonomi daerah dan hubungan antar daerah yang bertugas menangani persoalan relasi pusat dan daerah. Hanya saja efektivitas kementerian tersebut rendah, sebab tidak ada regulasi yang berarti terhadap pengaturan lokal pada politik nasional.

Namun selama pemerintahan Orde Baru, negaranisasi dilakukan oleh pemerintah Orde Baru guna mengontrol lokal. Baik dari struktur pemerintah lokal, maupun mekanisme kebijakan pemerintahan lokal, memberi ruang intervensi sangat besar kepada pusat terhadap kebijakan lokal. *Integrated Perfectoral System* telah menempatkan bupati dan gubernur sebagai aparat pusat ketimbang pemimpin lokal. Intervensi struktur kekuasaan negara melalui Presiden, institusi militer dan Golongan Karya dalam proses rekrutmen Bupati/Gubernur sangat kuat, sehingga Gubernur/Bupati sebagai representasi kepemimpinan masyarakat lokal tak terwujud.

Pada aspek lain, kebijakan pemerintahan dan pembangunan pada masa Orde Baru dilakukan dalam konteks dekonsentrasi, sehingga reduksi terhadap kepentingan lokal terus-menerus terjadi. Setiap reaksi terhadap ketidakpuasan lokal dilakukan melalui birokratisasi dari

didesain untuk mengefektifkan pelaksanaan pembangunan.

Pada masa pemerintahan Gus Dur, perhatian pemerintah cukup besar tercermin dengan dibentuknya kementerian negara otonomi daerah. Namun kerja kementerian Negara Otonomi Daerah sering tidak sejalan dengan kementerian Dalam Negeri, sehingga efektivitas pengaturan lokal rendah. Terlebih lagi umur kabinet ini tidak berlangsung lama.

Pemerintahan Megawati, dan Yudoyono, menempatkan persoalan otonomi dan hubungan pusat dengan daerah sebagai bagian persoalan Departemen Dalam Negeri dan ditempatkan sebagai salah satu Direktorat Jenderal. Hal ini menunjukkan telah terjadi penurunan perhatian terhadap persoalan hubungan pusat dan daerah dalam politik Indonesia.

Meskipun pemerintah nasional dengan otoritasnya mencoba memformulasikan hubungan nasional dengan lokal, ternyata respon daerah sangat bervariasi dan ambivalent. Di satu sisi adanya dukungan bulat terhadap negara kesatuan yang diimuskan Jakarta, tetapi di sisi lain terjadi kekuatan sentripetal yang justru ingin menjauhi Jakarta.

Tampak jelas bahwa keinginan laut dari propinsi Aceh dan propinsi Papua mendesak Jakarta untuk dilakukan referendum dan keinginan memisahkan diri sebagai negara, telah menemukan momentumnya hal ini menimbulkan kebutu-

pengaturan format hubungan pusat dengan daerah merupakan cerminan dari hasrat tarik menarik antara kepentingan desentralisasi dan sentralisasi.

Kisah perpisahan Indonesia dengan Timor Timur sering dimaklumi, karena Timor Timur memiliki kesejarian dan politik yang berbeda dengan tempat lain. Oleh karena lepasnya Timor Timur dari negara Indonesia “dimaafkan”.

Dimensi persoalan politik lokal mencakup tarik menarik sumber daya antara lokal dan nasional, desain desentralisasi ke arah penguatan partisipasi dan kontrol publik terhadap kebijakan lokal, dan identitas lokal dalam proses pemilihan kepemimpinan lokal. Diantara persoalan politik lokal kepemimpinan lokal memiliki arti strategis. Proses kepemimpinan lokal mengalami pergeseran dari proses yang bersifat rekrutmen elite birokrasi (Orde Baru) menuju pemilihan pemimpin Bupati/Gubernur secara langsung. Tampaknya pemilihan pemimpin daerah secara langsung merupakan momenturn bagi terwujudnya demokrasi lokal dan sekaligus bentuk pengakuan keberadaan daerah dalam politik nasional.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penyusun akan mengajukan 3 pertanyaan sebagai berikut : Pertama, kebijakan apakah yang diperlukan dalam usaha pembaharuan pengaturan politik lokal melalui penerapan prinsip desentralisasi

dalam hubungan antara lokal dan negara? Kedua, bagaimanakah mengelola dinamika politik di dalam penerapan prinsip desentralisasi, sebab selama ini pelaksanaan desentralisasi tidak menjamin tuntasnya masalah politik lokal baik yang disebabkan oleh konflik kepentingan antara semakin mengentalnya identitas kelompok dan kebutuhan integritas nasional yang justru bersifat memo-jokkan solidaritas bangsa, maupun masalah yang disebabkan proses globalisasi. Ketiga, bagaimanakah mengelola konflik politik yang mungkin timbul dalam pemilihan bupati secara langsung sebagai wujud penerapan desentralisasi?

## B. Kebijakan Pengaturan Politik Lokal

Berbagai konsep muncul ketika berbicara tentang pengaturan politik lokal, tetapi istilah otonomi selalu muncul, meskipun sering kita terjebak dalam penggunaan istilah ini (orang awam sering menyamakan otonomi dengan desentralisasi) misal Smith (1985; 1988) dan Mahwood (1983), desentralisasi mencakup : (1) Desentralisasi politik (Devolusi), (2) Desentralisasi Administratif (Dekonsentrasi).

Desentralisasi politik mensyaratkan otonomi pembuatan keputusan dan demokrasi lokal. Sedangkan dekonsentrasi cukup membutuhkan desentralisasi pelaksanaan keputusan. Namun dekonsentrasi dan devolusi bisa dijalankan bersama-sama. Hubungan keduanya dengan

menggunakan tiga alternatif yaitu:

Pertama, *integrated prefectoral system* yaitu adanya penyatuhan kepemimpinan desentralisasi dan dekon-

sentrasi. Kedua, *un-integrated prefectoral system* yaitu pemisahan secara tegas antara kepemimpinan

desentralisasi dan dekonseentralisasi.

Ketiga, *functional system* yaitu baik dekonsentrasi maupun devolusi dijalankan sesuai dengan fungsi dan kepentingannya dalam kaitan hubungan negara dan daerah.

Desentralisasi bukanlah konsep yang absolut, melainkan konsep relatif, oleh karena itu desentralisasi perlu dilihat dalam derajat. Disamping itu juga, desentralisasi perlu dilihat dalam derajat. Disamping itu juga, desentralisasi pada setiap negara mempunyai tingkat relevansi yang bervariasi.

Sosok desentralisasi selalu mengalami pergeseran. Artinya selalu terdapat tarik menarik antara desentralisasi dan sentralisasi. Dorongan ke arah desentralisasi antara lain sebagai produk politik tekanan dari institusi penerima (kekuatan politik daerah). Selain itu, ada beberapa pertimbangan obyektif perlunya desentralisasi : (1) Pendidikan politik: kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk memilih dan dipilih yang mungkin tak diperoleh bila levelnya nasional; (2) Training kepemimpinan politik : pengalaman menjadi legislator lokal sebelum menjadi legislator nasional; (3) Stabilitas politik: "the breeding of better societies", dengan edukasi politik,

masarakat lokal dapat pilih pemimpinya atas dasar "trust" yang merupakan dasar demokrasi yang stabil, stabilitas di tingkat lokal merupakan prasyarat bagi stabilitas politik nasional (Smith; 1985:3).

Desentralisasi bagi masyarakat adalah: (1) *political equality*: Demokrasi lokal memberikan tam-bahan kesempatan bagi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan lokal. Hal ini berarti telah terjadi persamaan jawab pemerintah kepada kepentingan masyarakat kecil, sekaligus meningkatkan akses masyarakat lokal untuk mengendalikan pemerintahan. (3) *Responsiveness*: Tingkat kemampuan pemerintah untuk melayani apa yang diinginkan masyarakat (Smith, 1985:3).

Pengaturan politik lokal dengan menekankan aspek sentralisasi, bermula dari ketidakmampuan regim Orde Baru untuk membangun legitimasi politik murni yang berbasis pada demokrasi. Pemerintah daerah telah dijadikan sebagai agen pemerintah pusat untuk mengembangkan kontrol kepada masyarakat dan sekaligus menjalankan fungsi-fungsi parasitif (Pratikno, 1998:1).

Pengaturan politik dengan menempatkan "pusat" dalam posisi yang teramat sulit.

Pola pengaturan yang bersifat sentralistik telah mengalami kebangkitan. Pada era Orde Baru, keinginan "daerah" untuk merdeka seperti Irian, maupun daerah yang potensial secara ekonomi, merupakan sebagai syarat kegagalan pengaturan politik. Ketidakpuasan daerah bukan saja muncul fungsi direktif yang sangat kuat pusat tetapi kesenjangan "bagi hasil pusat daerah".

Pengaturan politik yang lebih utama politik ditandai kekuasaan pusat yang sangat besar untuk menjamin kesetiaan pemerintah lokal dengan perbedaan lokal yang ekstrim (geografis, budaya), mengandung keterbatasan yang bersifat inherent (integrasi nasional).

Kemerosotan sangat drastis terhadap basis material negara seiring kebangkrutan ekonomi negara dan bangsa, telah menyebabkan dorongan pusat untuk "membeli loyalitas politik". Unit politik lokal praktis si-  
na, sementara itu adanya kesadaran bahwa "pembelian loyalitas" melalui insentif merupakan instrumen utama Orde Baru yang diandalkan. Sedang-kan tindakan yang bersifat represif berupa instrumen kekerasan negara akibat gencarnya isu HAM dalam masyarakat Internasional. Apalagi figur kepemimpinan nasional yang diharapkan mampu merangkum kemajemukan yang ada, sejak "lengsernya" Soeharto belum kita temukan; sehingga hal tersebut menempatkan "pusat" dalam posisi

Mewujudkan pemerintah lokal yang demokratis akan mengarah kepada pelaksanaan desentralisasi dalam arti sesungguhnya, yaitu konsep desentralisasi, seperti diungkapkan oleh Smith dan Mahwood mencakup desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administratif (dekonsektoralisasi).

Dalam konteks ini, yang perlu dikembangkan adalah sebuah pemerintahan daerah dalam arti otonomi secara maksimal. Untuk mewujudkan hal ini, maka sharing kekuasaan yang seimbang antara pemerintah pusat dan daerah merupakan awal yang diperlukan. Hal ini mengharuskan adanya pengaturan politik yang memastikan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi secara nyata diwujudkan. Langkah penting untuk mewujudkan hal tersebut, perlunya kebijakan-an kebijakan sebagai berikut, memberikan fungsi kepala daerah dan kepala wilayah, membebani proses rekrutmen pejabat politik lokal. Yang meletakkan "daerah" sebagai pusat legitimasi prinsipial, memberikan bukan saja jumlah urusan yang semakin banyak kepada daerah-daerah, tetapi sekaligus dengan kewenangan yang jauh lebih besar menghapus semua instansi vertikal di tingkat daerah yang memiliki paralelisme dengan dinas-dinas lokal, penghapusan semua bentuk penjatahan politik bagi militer baik di legislatif maupun eksekutif lokal, dan tak kalah pentingnya adalah sharing sumber pembiayaan secara adil.

Reformasi politik telah mendirikan pengaturan politik baru. Semangat demokrasi mewarnai UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Penguanan dewan lokal juga dapat diwujudkan lewat pengaturan kembali format hubungan dewan dan kepala daerah yang memungkinkan dewan bisa melaksanakan berbagai haknya secara maksimal. Dengan cara seperti ini, dewan daerah memiliki kekuatan yang sangat besar untuk mewujudkan fungsi legislasi, budjete, dan pengawasan melekat dalam dirinya.

Namun di sisi lain penguanan peran DPRD lokal telah menimbulkan ketegangan antara eksekutif dan legislatif di tingkat lokal. Akibatnya proses pembuatan kebijakan tidak berjalan lancar. Ketidadaan hierarkhi antar kelembagaan pemerintah menimbulkan konflik kelembagaan yang pada gilirannya mengganggu pelayanan publik. Sedangkan hakikat desentralisasi adalah mendorong peningkatan transaksi politik yang berseberangan dengan semangat desentralisasi dan demokrasi.

Di tingkat desa UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kesempatan luas demokrasi. Penguanan kelembagaan desa melalui BPD mengurangi dominasi kepala desa. Peluang pengembangan otonomi juga terbuka luas. Hanya sayang, sikap pemerintah mendua terhadap keberadaan desa. UU tersebut mencampuradukkan antara *self government community* (otonomi asli) dengan *local self government* (desentralisasi) tanpa batas yang jelas.

Semangat baru amandemen UUD 1945 mengilhami ditetapkan UU No.32 Tahun 2004. Pergeseran prinsip *The strong power upon executive menuju The check and*

kabupaten Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pemerintah kabupaten digugat oleh petani, karena pasokan air irigasi pada lahan pertanian mereka merosot tajam. Konflik itu terjadi karena sumber mata air di daerah itu harus dibagi untuk kepentingan irigasi pertanian dan untuk pasokan industri minuman air kemasan.

Meskipun UU No.22 Tahun 1999 lahir dari semangat desentralisasi, tetapi proses pengisian kepimpinan daerah diwarnai oleh kontrol dan intervensi oleh partai politik. Beberapa kelemahan yang ada pada PP No.151 Thun 2000 yang mengatur pemilihan kepala daerah melalui DPRD, telah dimanfaatkan pihak tertentu melakukan transaksi politik yang berseberangan dengan semangat desentralisasi dan demokrasi.

Tahun 2004 membawa perubahan kepemimpinan lokal, sebab melalui UU tersebut Bupati/Gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Melalui Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2005 diatur tentang mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemilihan kepala daerah diletakkan bukan sebagai pemilu sesuai prinsip negara kesatuan. Pemilihan Kepala Daerah, meskipun mekanisme dan prinsip menggunakan pemilu tetapi hanya disebut sebagai pemilihan kepala daerah. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara. Penempatan pemilihan kepala daerah sebagai pemilu, maka pemintah daerah harus berubah menjadi negara bagian dan bentuk negara berubah menjadi negara federasi. Pemilihan kepala daerah secara langsung ingin mendorong legitimasi yang sama kuat antara eksekutif dan

legislatif. Meskipun telah diadakan penyempurnaan regulasi yaitu; berdasarkan keputusan Majelis Konstitusi tentang perubahan terhadap materi UU No.32 Tahun 2004 tentang syarat bagi partai politik pengusul bakal calon kepala daerah dan pasangannya ( yang semula hanya partai yang memiliki 15% kursi DPRD menjadi partai politik yang memiliki 15% suara pemilih ) dan pertanggungjawaban KPU tidak lagi ke DPRD, tetapi ke publik ,namun pilkada tersebut rawan terjadinya konflik.

Pembudayaan demokrasi baik elit maupun massa pendukung harus bersifat efektif, agar *ontran – ontran* demokrasi tidak terjadi (Hotman Siahaan, Kompas 31 Maret 2005). Ontran – ontran demokrasi terjadi manakala pihak rakyat sebagai pemilik keadautan, yang mestinya memiliki peluang akses dan manfaat terhadap pilkada, ternyata justru mereka tidak mendapatkan apa – apa.

### C. Mengelola Dinamika Dan Konflik Politik Lokal

#### 1 Pengaturan Politik Lokal

##### Masa Orde Baru

Format politik Orde Baru mempunyai sejumlah sisi yang menonjol: Dwiguntingsi ABRI, pengutamaan golongan karya, magnifikasi kekuasaan di tangan eksekutif, diteruskan sistem pengangkatan dalam lembaga perwakilan rakyat, kebijakan depolitisasi lhususnya masyarakat pedesaan dan kontrol abituer atas kehidupan

Syamsuddin Haris dan Riza Sibudi, 1996:xiii).

Nampaknya regim Orde Baru lebih memberi penekanan pada stabilitasi, dan pembangunan ketimbang memberi peluang bagi tumbuhnya demokrasi, sehingga Orde Baru yang otoriter, represif dan intervensif terhadap lokal nampak jelas pada periode ini.

Melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, nampak jelas bahwa aspek sentralisasi lebih mendapat tempat dibanding desentralisasi. Ke nyataan ini dapat dilihat baik dimensi prinsip otonomi, *integrated prefectoral system*, efektif dan efisiensi pemerintah di tingkat lokal. Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab menurut Undang-Ungang nomor 5 tahun 1974, memiliki dimensi politik dan administratif.

Dari dimensi politik, prinsip ini menghendaki agar otonomi yang berlangsung dapat melancarkan pembangunan nasional dan sesuai dengan kebijakan nasional, pembinaan politik dan kesatuan bangsa. Setidak-tidaknya pemberian otonomi tidak sampai menimbulkan gerakan separatisme.

Adapun dimensi administratif, prinsip ini menuntut agar otonomi yang terjadi didasarkan pada faktor dan pertimbangan obyek serta kebijakan yang dapat menjamin kemampuan daerah dalam mengemban otonomi (Hosseini dalam Syamsuddin Haris dan Riza Sibudi, 1996:70).

Operalisasi yang kaku dari prinsip otonomi yang nyata dan

bertanggung jawab menyebabkan penggeseran substansi desentralisasi ke arah dekonsentrasi. Pengarahan yang intensif dari pemerintah pusat terhadap pengelolaan urusan oleh daerah mengakibatkan daerah yang memiliki ruang gerak dalam penetapan kebijakan, perencanaan dan pelaksanaan yang bertalian dengan urusan yang diembannya.

*Integrated prefectoral system* telah menempatkan eksekutif lokal, sebagai kepala wilayah sekaligus sebagai Kepala Daerah. Akibatnya bukan adanya keseimbangan antara dua aspek dari peran penguasa lokal (eksekutif lokal), tetapi justru peran kepala wilayah lebih menonjol. Bahkan intervensi oleh pusat sejak rekrutmen Kepala Daerah melalui struktur kekuasaan dan mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah, telah menyebabkan ia lebih loyal kepada pusat. Belum lagi, sebutan bagi Kepala Daerah sebagai pengguna tunggal, telah menyebabkan peranannya sangat dominan. Se mentara disisi lain Kepala Daerah memiliki kekuasaan legislatif, dan lemahnya hubungan DPRD terhadap Kepala Daerah telah menyebabkan demokrasi di tingkat lokal serta kontrol terhadap eksekutif begitu lemah.

Demikian pula pertimbangan penyelenggaran pemerintah lokal didasarkan pada efektivitas dan efisiensi. Hal ini membawa implikasi bahwa pemerintah lokal lebih ditempatkan dalam arti teknis administratif guna melayani kepentingan

pusat dibandingkan untuk tumbuhnya demokrasi ditingkat lokal.

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Liddle bahwa *Perdana*, sejak awal strategi Orde Baru untuk menciptakan keamanan, ketertiban, ketenangan, persatuan dan stabilitas politik terasa mensubordinasi bagi entitas kedaerah, kesukuan dan kelompok politik. *Kedua*, dianutnya apa yang disebut sebagai pembuat kebijakan ABRI sebagai stabilisator dan birokrat sipil selaku pelaksana. *Ketiga*, pemerintah ingin selalu memusatkan sumber daya yang tetap langka untuk keperluan pembangunan, sehingga distribusi dan penggunaannya memenuhi kriteria keadilan dalam efisiensi. (Liddle dikutip Hoesseini dalam Syamsuddin Haris dan Riza Sibudi, 1996:75).

Dalam kenyataannya, format politik Orde Baru memiliki implikasi terhadap pengaturan politik lokal. Efektivitas dan efisiensi mendapat prioritas lebih tinggi dibanding demokrasi. Struktur pemerintahan lokal, mekanisme pemerintahan lokal dan desain desentralisasi diarahkan bagi terwujudnya pembangunan nasional. Struktur pemerintahan yang hirarkhis, pemandulan legislatif, *integrated prefectoral system* menghasilkan penetrasi nasional terhadap lokal secara sistematis dan tidak bisa ditolak oleh lokal akibat runtuhnya institusi demokrasi di tingkat lokal

Keberadaan instrumen kontrol baik sipil maupun militer berjung pada penundukan nasional terhadap

lokal. Model pemerintahan yang sentralistik telah mereduksi potensi pengelolaan demokrasi lokal. Pengelolaan konflik didasarkan *zero sum game*. Bagi mereka akomodatif mendapat *reward*, sedangkan bagi yang kritis akan kehilangan segalanya. Perbedaan dititadakan, harmoni dalam tataran empirik lebih bersifat semu, sebab sesungguhnya konflik terselubung yang terjadi. Potensi konflik diminimalisasi oleh negara melalui *state corporation*, artinya dibentuk organisasi oleh pemerintah dalam setiap aspek kehidupan. Konflik terjadi secara internal dalam organisasi, sehingga terjadi sublimasi repressif. Semua elemen masyarakat memiliki ketergantungan kepada negara.

KONSEPSI KENEGARAAN ORDE BARU, DESAIN DESENTRALISASI DAN KEPERMIMPINAN LOKAL Diarahkan bagi terwujudnya loyalitas kepada pusat. Ketergantungan dan ketidakberadaan lokal terhadap nasional, akibat hancurnya institusi lokal telah menghasilkan rapuhnya kepemimpinan lokal. Di sisi lain Orde Baru melakukan pemusatan dan kontrol sumber daya lokal oleh pusat.

## 2. Pengaturan Politik Lokal Pasca Orde Baru

### a. Implikasi UU No.22 Tahun 1999

Reformasi politik membawa konsekuensi bagi pengaturan politik lokal. Politik desentralisasi melalui UU No.22 tahun 1999 diarakhan bagi terwujudnya demokrasi di tingkat

lokal. Model pemerintahan yang dibangun dengan semangat demokrasi. Hal ini tercermin dari permasalahan antara eksekutif dan legislatif, penghormatan eksistensi desa, membangkitkan potensi dan prakarsa lokal, menciptakan pemerataan dan relevan dengan preferensi lokal. Pendek kata bahwa UU No.22 relevan dengan pengelolaan kekuasaan rakyat pada level *grass root*, memperbaiki kualitas layanan publik yang relevan dengan preferensi lokal.

Tahun 1999 mengusung desentralisasi dalam pengaturan politik lokal, namun semangat demokrasi yang tercermin dalam UU tersebut tidak disertai instrumen yang memadai, sehingga pelaksanaan UU tersebut menghadapi sejumlah kendala

Tidak adanya hubungan hierarkis antara propinsi dan kabupaten/kota menimbulkan persoalan terkait pemenuhan laporan oleh pejabat kabupaten/kota kepada pejabat propinsi. Hal itu berakibat adanya rapat propinsi yang hanya dihadiri bawahan pejabat kabupaten/kota, bahkan timbul anggapan bahwa keputusan ada di tingkat kabupaten meskipun propinsi boleh membuat peraturan.

Di sisi lain, UU No 22 Tahun 1999 mengarahkan pada berbagai peraturan pelaksana, akibatnya intervensi kabupaten terhadap pelaksanaan otonomi desa sangat besar melalui regulasi perda yang dikeluarkan kabupaten/kota.

Adanya kontradiksi pengaturan UU No.22 Tahun 1999 pasal 11

ayat (2) dan Keppres 10 tahun 2001 menimbulkan sengketa tentang pengelolaan tanah. Menurut pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 urusan tanah termasuk paket urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun berdasarkan Keppres 10

Tahun 2001 urusan pertanahan ditarik menjadi urusan pusat. Hal ini menimbulkan pengelolaan kekuasaan dan pembagian kewenangan di daerah menjadi tidak efektif.

Begini pula langkah pemerintah mengeluarkan Keppres No. 62 Tahun 2001 tentang perubahan Keppres No. 166 Tahun 2000 tentang kedudukan, tugas dan fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen, yang kemudian diubah kembali melalui Keppres No.42 Tahun 2001 telah menyebabkan pelayan publik terganggu. Tarik – menarik kewenangan di bidang pertanahan mengancam iklim usaha. Di Sulawesi Utara dan Gorontalo, misalkan penanganan lahan hak usaha (HGU) yang sudah berakhir kontraknya menjadi terikatung – katung dan menjadi ajang sengketa antara pemerintah dan rakyat (Kompas, 23 Juli 2002).

Konflik yang terjadi di internal birokrasi dan antara birokrasi dengan masyarakat disebabkan ketidaklengkapan aturan yang menyertai UU No.22 Tahun 1999. Disamping itu konflik tersebut muncul karena tidak konsistennya diantara peraturan yang menyertai UU No.22 Tahun 1999. Terlebih lagi konflik dipicu oleh

ayat (2) dan Keppres 10 tahun 2001 menimbulkan sengketa tentang pengelolaan tanah. Menurut pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 urusan tanah termasuk paket urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun berdasarkan Keppres 10

ayat (2) dan Keppres 10 tahun 2001 menimbulkan sengketa tentang pengelolaan tanah. Menurut pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 urusan tanah termasuk paket urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun berdasarkan Keppres 10

menimbulkan sengketa tentang pengelolaan tanah. Menurut pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 urusan tanah termasuk paket urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun berdasarkan Keppres 10

menimbulkan sengketa tentang pengelolaan tanah. Menurut pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 urusan tanah termasuk paket urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun berdasarkan Keppres 10

menimbulkan sengketa tentang pengelolaan tanah. Menurut pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 urusan tanah termasuk paket urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun berdasarkan Keppres 10

menimbulkan sengketa tentang pengelolaan tanah. Menurut pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 urusan tanah termasuk paket urusan yang diserahkan kepada daerah. Namun berdasarkan Keppres 10

mempertahankan komitmen guna memperjuangkan kepentingan masyarakat lokal.

Di tingkat Desa kehadiran UU No. 22 Tahun 1999 mendorong pergeseran dari prinsip sentralistik ototokratis korporatis menuju prinsip devolusi liberal. UU No.22 Tahun 1999 mendorong terbentuknya pemerintahan desa yang demokratis. Pemerintahan desa yang demokratis tercermin dari pemerintahan yang akuntabel, transparan, responsif dan partisipatif. Keberadaan Badan Perwakilan Desa sebagai wadah representasi rakyat merupakan arena untuk *checks and balances* agar prinsip-prinsip demokrasi bisa berjalan, sekaligus menghindari penyalgunaan kekuasaan kepala desa.

Namun UU No.22 tahun 1999 tidak jelas mendudukkan desa dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. UU ini membuat kabur posisi desa, karena mencampuradukkan antara prinsip "self governing community" (otonomi asli) dan "local self government" (desentralisasi). Sikap pemerintah telah menempatkan desa sebagai domain (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota, Kabupaten /kota memiliki cek kosong untuk melakukan pengaturan dan penetapan posisi desa. Di salah satu kabupaten di eks karesidenan Kedu, Propinsi Jawa Tengah regulasi kabupaten terhadap desa tetap menempatkan kontrol kabupaten terhadap desa secara langsung,

b). Implikasi UU No. 32 Tahun 2004  
Keberadaan Undang – Undang nomor 22 tahun 1999 dipandang tidak sesuai dengan perkembangan dan perubahan sistem ketatanegaraan. Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999 mengacu pada UUD 1945 lama, sedangkan UUD 1945 sejak tahun 1999 telah mengalami perubahan yang mendasar.

Penegasan kembali hirarkhi antar tingkatan pemerintahan dimasudkan mendorong terwujudnya pemerintahan dan pembangunan secara lebih efektif. Para penggagas UU No.32 Tahun 2004 yakin betul bahwa NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang kuat dan integratif membutuhkan hadirnya kekuasaan eksekutif yang powerful dan berwibawa di hadapan lembaga legislatif dan rakyat.

Penegasan kembali terhadap hubungan camat dan desa, Camat berhak melakukan koordinasi di bidang pembangunan. Demikian pulsa Camat menjadi perantara terhadap penyampaian perintah-gung-jawaban kepala desa kepada Bupati.

Penegasan hubungan Bupati dan gubernur lebih mendorong efektivitas pemerintahan dan pemanfaatan. Mekanisme perencanaan, koordinasi pembangunan yang menyangkut hubungan antar kota/kabupaten menjadi lebih mudah ditangani.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung harus diletakkan pada konteks negara kesatuan. Disamping

itu pemilihan kepala daerah secara langsung (Bupati), Walikota dan Gubernur) harus mendorong tumbuh budaya demokrasi di tingkat lokal. Peran kelembagaan yang terkait (KPUD, Panwas pilkada langsung, pemantau Pilkada langsung, dan partai politik) dengan pilkada harus optimal dan proporsional.

Pilkada langsung memiliki kompleksitas yang lebih tinggi dibanding pemilu presiden, sebab pilkada memiliki medan konflik berbasis figur. Kuatnya patrimonial dalam masyarakat lokal sangat potensial terjadinya konflik antar elit maupun antar massa dari pasangan calon.

Meskipun peran partai politik tidak sebesar seperti pemilihan kepala daerah melalui DPR, tetapi fungsi partai politik sebagai media pengelola konflik, komunikator politik dan sosialisasi politik harus dilakukan dengan baik. Pada saat inilah justru tantangan bagi partai politik bahwa pilkada langsung partai politik memberikan kontribusi bagi terwujudnya kepemimpinan lokal yang demokratis. Artinya, partai politik tidak boleh hanya menjadi kendaraan politik bagi pasangan calon, atau bahkan partai politik justru melakukan "komersialisasi" partai politik bagi pasangan calon yang akan menggunakan.

Hasil pilkada langsung sangat ditentukan bekerjanya dari setiap pentahapan pemilihan tersebut. Regulasi yang efektif dan komprehensif dalam pelaksanaan pilkada langsung harus diletakkan pada konteks negara kesatuan. Disamping

Namun keberhasilan sangat ditentukan profesionalitas kelembagaan pilkada langsung seperti KPUD, Panwas, pemantau dan partai politik. Kalau pilkada langsung ternyata tidak memberikan hasil kepada rakyat sesuai proporsi dan perannya serta kedudukannya sebagai pemilik kedaulatan, maka akan terjadi *ontran* – *ontran demokras* (Hotman Siahaan, Kompas 31 Maret 2005).

Pada tingkat desa, UU No.32 Tahun 2004 memberikan definisi yang "baku" mengenai wewenang untuk mengejelola urusan. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Adapun urusan pemerintahan desa meliputi; (1) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa (2) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa (3) tugas pembantuan dari pemerintah,propinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota dan (4) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.. Tampak sekali bahwa UU ini tetap memberikan cek kosong kepada kabupaten/kota tentang pengaturan terhadap desa. Bahkan urusan – urusan yang bersifat strategis sudah habis dikelola kabupaten/kota, sehingga sisanya kewenangan yang ada diberikan kepada desa. Kondisi ini terjadi karena UU ini tidak menerapkan prinsip *subsidiarity* terhadap desa, sedangkan prinsip ini sangat penting dalam pelaksanaan desentralisasi.

Kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 mengalihbalikkan kemunduran

bagi desa. Badan Perwakilan Desa telah direduksi menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Esensi perwakilan rakyat telah sirna, karena Badan Permusyawaratan desa hanya wadah bagi pemuka masyarakat dan keberadaan mereka tidak dipilih oleh rakyat.

#### D. KESIMPULAN

Dari tiga pertanyaan yang sudah penyusun kemukakan tersebut, maka dapatlah diambil kesimpulan sebagai berikut:

*Pertama*, praktik pengaturan politik lokal sejak awal kemerdekaan (UU No.1 Tahun 1945) sampai UU No. 32 Tahun 2004 belum perlu sepenuhnya menganut prinsip demokrasi dan desentralisasi. Perubahan pengaturan politik lokal harus mengutamakan prinsip demokrasi daripada efisiensi. Oleh karena pengaturan desentralisasi disertai dengan penerapan prinsip *subsidiarity*. Pada tingkat desa pengaturan politik lokal harus didasarkan pada penghormatan pada eksistensi desa, keberagaman yang dimilikinya. Disamping itu Negara harus terus mendorong bagi tumbuhnya tata pemerintahan desa yang otonom berbasis pada nilai demokrasi dan lokalitas.

*Kedua* meskipun usaha mewujudkan integrasi NKRI perlu dilakukan, tetapi penerapannya jangan mengorbankan prinsip demokrasi dan desentralisasi. Pengelolaan dinamika politik lokal secara nasional harus didasarkan pada pengaktifan ekseistensi lokal dengan mengakom-

dasi kemandemukan yang ada. Disamping itu dinamika politik lokal harus diarahkan bagi pengelolaan konflik secara efektif antar kelembagaan pemerintah, agar peran pemerintah lokal untuk meningkatkan pelayanan publik dan mendorong kesejahteraan rakyat dapat terwujud.

*Ketiga*, pemilihan Bupati/Wali kota/Gubernur secara langsung harus didorong bagi tumbuhnya demokrasi di tingkat lokal. Ruang partisipasi dan kontrol publik oleh *stake holders* Propinsi, kabupaten/kota harus dibuka luas agar setiap pentahapan pemilihan kepala daerah dapat dikelola bersama secara efektif. Hal ini dilakukan agar apa yang disebut *ontran - ontran politik* tidak terjadi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul (1992), *Regional and central Government in Indoensian Politics, West Sumatera and South Sulawesi 1949 - 1979*, Yogyakarta: University Press
- Andrew Collin Mac. Ichlasul Amal (1995) *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan, Daerah dalam Pembangunan*, Jakarta : PT. Raja Grafindo
- Gie, The Liang (1982), *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta :Penerbit Super Sukses,

- (1993) Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (jilid I), Yogyakarta: Liberty
- Haris Syamsuddin dan Riza Sihbudi (1995) *Menelaah Kembali Format Pemerintahan Orde Baru*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Harvey, Barbara S (1989), *Permesta: Pemberontakan Setengah Hati*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Kahin, Audrey R.ed (1989), *Pergolakan Daerah pada Awal Kemerdekaan*, Jakarta: Pustaka Grafiti

- Lubis Solly (1982), *Perkembangan Garis Politik dan Perundang- undangan Pemerintah Daerah*, Bandung: Penerbit, Alumni Mairin (1988), *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: Seksi Penerbit Fisipol UGM
- Mas'oeed Mochtar (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1965 - 1977*, Jakarta :LP3ES Pramono R(1985), *Menggali Unsur unsur Filosafat Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Andi Offset

- Riwu Kaho Josef (1982), *Analisa Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta :PT. Bina Aksara
- Lay Cornelis, *Mencari Format Hubungan Pusat Daerah, Seminar Perspektif Peningkatan Otonomi Daerah dan Peran Sertanya Masyarakat pada Era Reformasi*, Kerjasama Fisipol UGM-CIDES Frederick Naumann Stiftung, 21 Juli 1998, Kampus Bulaksumur, Yogyakarta.
- Pratikno, *Hubungan Pusat Daerah Direktif Parasitis*, Seminar Transparansi Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Peningkatan Otonomi Daerah dan Peran serta Masyarakat pada Era Reformasi, Kerjasama Fisipol UGM-CIDES-Frederick Naumann Stiftung, 21 Juli 1998, Kampus Bulaksumur, Yogyakarta.

- Harian
- Kompas, 23 Juli 2002
- Kompas, 31 Maret 2005

## SOLIDARITAS GLOBAL DAN GERAKAN CIVIL SOCIETY BARU

Oleh: E. W. Tri Nugroho

### ABSTRACT

A big natural disaster can not be handled with a local scale solidarity, and in a limited time, however, it should be with a global scale and unlimited time handling. Global solidarity should become a new civil society movement. Is it possible? This article tries to dig up how big is the possibility of global solidarity supposed to work in the global era into a new civil society movement that may bring universal humanism values and capable to redefine the meaning of common living.

**Keywords:** solidarity, movement, civil-society, universal-humanism, common-living.

### PENDAHULUAN

Dalam pidato akhir tahun 2004 di Istana Merdeka, Presiden Yudhoyono antara lain mengatakan: "Sejak terjadinya letusan Krakatau di tahun 1883, baru sekali ini kita ditimpas musibah bencana alam yang demikian dahsyat. Kita berduka, kita menangis, dan hati kita menjerit menyaksikan ribuan korban bergelimpangan dalam keadaan kaku, korban yang masih hidup tenggelam dalam keputusasaan, kesedihan dan kebingungan" (Kompas, 1/1/2005).

"Jangan biarkan saudara-saudara kita merasa sendirian. Mereka adalah bagian dari kita, sebuah keluarga bangsa. Mariyah kita bertafakur, ber-

zkit, dan berdoa menghadapi cobaan yang amat berat ini. Selain itu kita perlu membangkitkan kepedulian dan kesetiakawanan nasional, serta solidaritas internasional menghadapi peristiwa alam dan kemanusiaan yang luar biasa ini. Mari kita jadikan tahun 2005 sebagai tahun solidaritas dan kebersamaan untuk membangun kembali negeri kita dari musibah bencana dan berbagai kesulitan akibat krisis yang lalu" (Kompas, 1/1/2005).

Jawaban atas himbauan dan ajakan Presiden itu memang positif. Gerakan solidaritas, simpati, belas rasa, dan rasa setia kawan dengan para korban terus mengalir dalam

berbagai bentuk bantuan seperti barang, tenaga suka rela, uang, jasa dan sebagainya. Solidaritas tidak saja terjadi pada tingkat regional, dan nasional, tetapi juga pada tingkat internasional, sehingga dapat disebut sebagai solidaritas global. Mungkinkah solidaritas global ini menjadi gerakan *civil/society* baru, yang membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisikan ulang makna hidup bersama? Itulah sumbangan pemikiran yang ingin dipaparkan dalam artikel ini. Paparan akan dimulai dengan mengemukakan data dan fakta solidaritas global yang sedang berlangsung dewasa ini.

## DATA DAN FAKTA SOLIDARITAS GLOBAL

Hari Minggu, tanggal 26 Desember 2004 telah terjadi gempa bumi berkekuatan 9 pada skala Richter dan gelombang tsunami setinggi kurang lebih 15 meter, berkecepatan sama dengan pesawat Boeing 747 yang mencapai 900 km/jam (Kompas, 31/12/2004), di NAD, Sumatera Utara, dan di beberapa negara Asia, seperti, Thailand, Sri Langka, India. Iri merupakan tragedi kemanusiaan yang luar biasa, terutama dilihat dari jumlah korban dan tingkat kerusakan. Di Indonesia saja, menurut data sendiri, korban meninggal setidaknya ada 173.981 orang dan 114.901 orang dirawat (Kompas,

25/1/2005). Tragedi ini langsung menggugah perhatian, pemikiran, dan perasaan manusia di tingkat global.

Ekspressi solidaritas masyarakat internasional terhadap korban bencana tsunami di Indonesia dan sejumlah negara Asia lainnya sangatlah mengejutkan. Jumlah bantuan domestik, regional maupun global, terus mengalir dan meningkat dari waktu ke waktu. Bantuan makanan, obat-obatan, pakaian, dan uang datang dari mana-mana. Tim bantuan pertolongan datang dari mancanegara, seperti Malaysia, Singapura, Australia, China, Jepang, Amerika Serikat, Kanada, Rusia, Meksiko, Uni Eropa, dan masih banyak lagi. Organisasi seperti Palang Merah Indonesia dan Bulan Sabit Merah aktif menyelamatkan korban. Beberapa tim relawan memberikan pertolongan. Dalam aspek yang lebih strategis, sejumlah pamipin dunia, termasuk sekjen PBB Kofi Annan, menghadiri konferensi tingkat tinggi mengenai tsunami, di Jakarta, hari Kamis, 6 januari 2005.

KTT ini tidak hanya membahas bagaimana mengantisipasi tsunami, tetapi sekaligus membicarakan bantuan masyarakat internasional atas korban tsunami di Indonesia, dan beberapa wilayah negara Asia (Kompas, 4/1/05). Moratorium utang luar negeri pun dibahas. Bantuan uang datang dari 32 negara Eropa, 6 negara di Asia Pasifik, 2 negara dari Amerika, 5 negara Timur Tengah, 4 negara Afrika dan badan-badan internasional seperti IMF, Bank

Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan IDB - Bank Pembangunan Islam (Kompas, 15/1/05)

## MUNGKINKAH MENJADI GERAKAN CIVIL SOCIETY BARU?

Solidaritas global itu memunculkan pertanyaan: apakah masyarakat dunia sedang menemukan momen-tunya untuk menjadikan bencana Aceh sebagai ekspresi ketidakpuasan mereka terhadap kondisi kekinian, dimana dunia dibagi dalam kotak-kotak, polarisasi kubu-kubu dan perbedaan lain yang menghalangi mereka untuk merasa menjadi satu manusia yang utuh yang tinggal dalam planet bumi? Apakah solidaritas global itu dapat dilihat sebagai sebuah gerakan *civil society* baru yang menembus batas negara, yang membawakan nilai humanisme universal dan mau mendefinisikan ulang makna hidup bersama dalam satu planet bumi? (Kompas, 13/1/05). Berhadapan dengan bencana alam yang begitu dahsyat dan memakan banyak korban itu, mungkinkah solidaritas global menjadi gerakan *civil society* baru yang bersifat global dan permanen, dan tidak hanya berlangsung dalam waktu, tempat dan peristiwa tertentu saja? Jawaban atas pertanyaan tersebut akan dikaji dalam bagian berikut.

## TIDAK MUNGKIN DI ERA GLOBALISASI?

Apapun jawabannya, yang pen-

ting adalah menempatkan pertanyaan itu dalam konteks kekinian, yaitu dalam pandangan atau gagasan pokok globalisasi. Globalisasi adalah sebuah tata ekonomi baru dengan jiwa neoliberalisme (Robert Gilpin, 2001: 309-316). Dalam pandangan Neoliberalisme manusia pertama-tama dan terutama adalah *homo economicus* (manusia ekonomi). Itu lah *ontology* (hakekat) manusia. Cara-cara manusia bertransaksi dalam kegiatan ekonomi bukanlah satu dari berbagai bentuk hubungan antar manusia, melainkan satu-satunya model yang mendasari semua tindakan dan relasi antar manusia. Tindakan dan hubungan antar pribadi manusia maupun tindakan dan hubungan sosial atau politis hanyalah ungkapan dari model hubungan menurut kalkulus untung-rugi individual yang berlangsung dalam transaksi ekonomi. Ini berarti, pertama, relasi antar pribadi serta hubungan-hubungan lain mestinya dipahami dengan memakai konsep dan tolok ukur ekonomi sistem pasar. Jadi *ontology economicus* punya implikasi pada *epistemology* (cara pandang) *economicus* pula. Kedua, prinsip ekonomi sistem pasar juga digunakan sebagai tolok ukur untuk mengevaluasi berbagai kebijakan pemerintah suatu negara. *Ontology* dan *epistemology economicus* kemandirikan melahirkan etika *economicus*. (B. Herry Priyono, 2003a: 47-84) Norma atau ukuran yang akan digunakan untuk menilai kebijakan-

kebijakan pemerintah adalah sistem pasar bebas.

Neoliberalisme, yang sangat menekankan individu sebagai *homo economicus* secara perlahan mengosongkan tujuan kesejahteraan bersama dan menggantinya dengan akumulasi kekayaan individual (Bdk. Davis P. Levine, 2001). Di sini terjadi penggusuran arena hidup sosial dengan urusan individual. Kecenderungan itu bisa dilihat dalam dua contoh gejala berikut: Dalam ekonomi politik klasik, tanah (*land*), modal (*money, capital*), dan tenaga kerja (*labour*) terkait secara intrinsik dan disebut dengan istilah ‘*trias economica*’ (tanah, modal, tenaga kerja). Ekonomi neoliberal justru ingin memisahkan modal dan tenaga kerja. Oleh karena itu, dalam gagasan neoliberal, misalnya, orang-orang yang diupah itu bukanlah buruh atau pegawai yang tergantung pada perusahaan (atau badan usaha, yang memiliki modal), melainkan para wirausahawan/ti bebas yang bertanggungjawab atas keputusan dan perkembangannya sendiri, dan yang (sama seperti para kapitalis) berusaha memproduksi nilai surplus bagi dirinya sendiri. Mereka (entah buruh, manager, direktur, ataupun guru) adalah para wirausahawan bebas. Masing-masing individu adalah orang swasta (B. Herry Priyono, 2003b: 135-136). Masing-masing bertanggungjawab atas dirinya sendiri. Ini adalah kecenderungan kedua adalah melepaskan modal dari kaitannya de-

ngan tanah (*land*) dan tenaga kerja, yang kemudian diistilahkan ‘deregulasi’ dan ‘liberalisasi’. Modal (*money/capital*) juga di-privat-kan sampai ke titik dimana modal semakin kehilangan dimensi komunitasnya, yang kemudian diistilahkan privatasi (Alasdair MacIntyre, 1981: 236).

Jadi, personalisasi dan de-personalisasi modal dilakukan secara serentak. Ekonomi politik neoliberal secara mendasar melepas etika-sosial yang melekat pada modal dari tata ‘*trias economica*’ dalam gagasan ekonomi politik klasik.

Melepaskan kinerja modal finansial dari kaitannya dengan tanah (makro: patria) dan tenaga kerja (makro: citizen) berarti melepaskan kinerja modal dengan proses *survival* warga suatu komunitas politik-kultural. Jika terkait, kaitan itu berupa *an unintended consequence*. Dilepaskan modal dari tata *trias economica* itu juga berarti pemberian gratis hak istimewa dan kekuasaan yang begitu besar kepada (para pemilik) modal finansial (Lih. Fred Block, 1992: 277-303). Tentu, kekuasaan sebesar itu tidak jatuh dari langit. Kekuasaan itu berasal dari rentetan proyek untuk melepaskan uang dari kekangan waktu, ruang, regulasi, dan tujuan-tujuan lain yang menghambat akumulasi. Ringkasnya, kebebasan gerak modal finansial bagi akumulasi datan waktu-ruang’, (Anthony Giddens, 1990: 64; David Harvey, 1990: bab 16&17). Dahulu kala transaksi jual-beli suatu barang membutuh temu muka penjual dan pembeli. Peristiwa itu hanya mungkin ter-

ngan tanah (*land*) dan tenaga kerja, yang kemudian diistilahkan ‘deregulasi’ dan ‘liberalisasi’. Modal (*money/capital*) juga di-privat-kan sampai ke titik dimana modal semakin kehilangan dimensi komunitasnya, yang kemudian diistilahkan privatasi (Alasdair MacIntyre, 1981: 236).

Jadi, personalisasi dan de-personalisasi modal dilakukan secara serentak. Ekonomi politik neoliberal secara mendasar melepas etika-sosial yang melekat pada modal dari tata ‘*trias economica*’ dalam gagasan ekonomi politik klasik.

Melepaskan kinerja modal finansial dari kaitannya dengan tanah (makro: patria) dan tenaga kerja (makro: citizen) berarti melepaskan kinerja modal dengan proses *survival* warga suatu komunitas politik-kultural. Jika terkait, kaitan itu berupa *an unintended consequence*. Dilepaskan modal dari tata *trias economica* itu juga berarti pemberian gratis hak istimewa dan kekuasaan yang begitu besar kepada (para pemilik) modal finansial (Lih. Fred Block, 1992: 277-303). Tentu, kekuasaan sebesar itu tidak jatuh dari langit. Kekuasaan itu berasal dari rentetan proyek untuk melepaskan uang dari kekangan waktu, ruang, regulasi, dan tujuan-tujuan lain yang menghambat akumulasi. Ringkasnya, kebebasan gerak modal finansial bagi akumulasi datan waktu-ruang’, (Anthony Giddens, 1990: 64; David Harvey, 1990: bab 16&17). Dahulu kala transaksi jual-beli suatu barang membutuh temu muka penjual dan pembeli. Peristiwa itu hanya mungkin ter-

menyatakan: “Inilah akar kekacauan dari corak globalisasi ini: pemburuan laba privat tanpa kendali diandaikan sama (kesatuan waktu-ruang). Sekarang, transaksi itu dapat dilakukan pada titik waktu yang sama melalui tilpon/faksimile/e-mail, meski dilakukan oleh dua pihak dari tempat yang berbeda. Rentanglah proses itu pada lingkup global, dan kita akan menemukan gejala globalisasi (ekonomi).”

Sedangkan pada medan empirik, globalisasi berisi proses kaitan yang semakin erat dari hampir semua intensif dalam perdagangan, transaksi finansial, media, transportasi dan teknologi (Howard White, 2001: 549-569; George Soros, 2002: 1). Benar, bahwa globalisasi tidak hanya menyangkut aspek ekonomi, tapi juga kultural, sosial dan politis, namun aspek-aspek kultural-sosial-politis itu mensyaratkan kinerja modal finansial yang, lolos dari kaitannya dengan *patria* dan tenaga kerja. Perkawinan dari berbagai praktik yang yang sedang terjadi dewasa ini. Pada tataran paling abstrak, globalisasi menyangkut pencabutan waktu (*time*) dari ruang (*space*). Anthony Giddens menamakan gejala itu sebagai “penjarakan waktu-ruang”, sedang David Harvey menyebutnya ‘pemanfaatan waktu-ruang’, (Anthony Giddens, 1990: 64; David Harvey, 1990: bab 16&17). Dahulu kala transaksi jual-beli suatu barang membutuh temu muka penjual dan pembeli. Peristiwa itu hanya mungkin ter-

jadi dengan pertemuan keduanya pada titik waktu dan tempat yang sama (kesatuan waktu-ruang). Sekarang, transaksi itu dapat dilakukan pada titik waktu yang sama melalui tilpon/faksimile/e-mail, meski dilakukan oleh dua pihak dari tempat yang berbeda. Rentanglah proses itu pada lingkup global, dan kita akan menemukan gejala globalisasi (ekonomi).

Sedangkan pada medan empirik, globalisasi berisi proses kaitan yang semakin erat dari hampir semua intensif dalam perdagangan, transaksi finansial, media, transportasi dan teknologi (Howard White, 2001: 549-569; George Soros, 2002: 1). Benar, bahwa globalisasi tidak hanya menyangkut aspek ekonomi, tapi juga kultural, sosial dan politis, namun aspek-aspek kultural-sosial-politis itu mensyaratkan kinerja modal finansial yang, lolos dari kaitannya dengan *patria* dan tenaga kerja. Perkawinan dari berbagai praktik yang yang sedang terjadi dewasa ini. Pada tataran paling abstrak, globalisasi menyangkut pencabutan waktu (*time*) dari ruang (*space*). Anthony Giddens menamakan gejala itu sebagai “penjarakan waktu-ruang”, sedang David Harvey menyebutnya ‘pemanfaatan waktu-ruang’, (Anthony Giddens, 1990: 64; David Harvey, 1990: bab 16&17). Dahulu kala transaksi jual-beli suatu barang membutuh temu muka penjual dan pembeli. Peristiwa itu hanya mungkin ter-

negara-bangsa, melainkan terentang pada lingkup global.

Berdasarkan uraian di atas, harus dikatakan bahwa tidak mungkinlah, dalam pandangan neoliberalisme, solidaritas global menjadi gerakan *civil society* baru yang membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisikan ulang makna hidup bersama. Tidak mungkin solidaritas global menjadi gerakan *civil society* baru, karena (1) manusia hanya dilihat keberadaannya sebagai homo economicus. Ia berelasi dengan orang lain berdasarkan untung rugi, dan dinilai hanya berdasarkan uang (nilai ekonomisnya); (2) yang menjadi tujuan kegiatan manusia hanyalah mengumpulkan keuntungan individual sebanyak-banyaknya dan bukan kesejahteraan bersama; dan (3) manusia dengan modal yang besar ingin menguasai kekuasaan yang dapat menentukan jalannya sejarah. Secara lugas dapat dikatakan bahwa dalam arus globalisasi, solidaritas global yang berlangsung saat ini tidak mungkin menjadi gerakan *civil society* baru yang membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisikan ulang makna hidup bersama. Solidaritas global hanya akan berlangsung dalam waktu, tempat dan peristiwa tertentu saja.

Kenyataan itu dapat dilihat dalam peristiwa-peristiwa berikut:

Solidaritas, setia kawan, dan kepedulian senantiasa tampil kuat jika muncul persoalan paling hidup atau masalah eksistensi komunitas se-

peri saat tragedi bencana. Berbagai kalangan tergeger melakukan sesuatu untuk memberikan bantuan dan pertolongan. Namun, pertanyaannya, mengapa solidaritas tidak muncul dalam keseharian? Padahal, tidak sedikit manusia setiap hari terancam mati oleh kelangkaan pangan, penyakit, kemiskinan, dan ketidakadilan ekonomi. Kesenjangan ekonomi dan eksplorasi atas manusia berlanjut terus (Kompas, 4/1/05). Sesungguhnya, solidaritas kemanusiaan akan semakin bermakna jika tidak hanya diekspresikan pada saat krisis dan bencana, tetapi juga dalam mengatasi berbagai krisis sosial ke-masyarakat, negara, dan dunia.

Daniel T. Sparringa juga mengatakan bencana yang terjadi di Spanyol di tahun 1800-an, telah memunculkan pemikir hebat sekali ber Voltaire. Ia belum melihat lahinya pemikir dan pemikiran terobosan dari bencana Aceh. Ia melihat sebagian dari elite justru terperosok dalam perdebatan yang sangat sempit. Itu tampak dari perdebatan soal adopsi anak, dimana sebagian masih terjebak dalam paradigma berpikir lama. Ia juga melihat orang sekarang baru sekadar berbuat sesuatu untuk diihat orang. Tidak muncul pemikiran kritis, refleksi kritis (Kompas, 13/1/05)

Bagi warga keturunan, masih saja terdengar keluhan dan gugatan, berlakunya sisa atau warisan ketentuan masa lalu. Diantaranya pengurus-an kartu penduduk serta status kependudukannya (Kompas, 11/2/

2005). Mengapa masih saja ada diskriminasi, meski gaung kesetiaan kawanan sosial, solidaritas global sudah terdengar semakin keras? Padahal dasar untuk menghilangkan diskriminasi itu jelas yaitu prinsip dasar "kemanusiaan yang adil dan beradab" dan "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Haruskah solidaritas itu muncul setelah ada banyak korban?

Solidaritas global akan menjadi gerakan *civil society* baru, yang membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisikan ulang makna hidup bersama, jika (1) manusia dipandang keberadaannya sebagai manusia yang "kaya", yaitu sebagai *homo vivens*, *homo loquens*, *homo volens*, *homo sentiens*, *homo sociale*, *homo religiosus*, dan sebagainya. Manusia berdimensi universal dan tidak partikular, yaitu hanya sebagai *homo economicus*; (2) relasi antar manusia dalam hidup bersama didasarkan pada motivasi yang lebih dalam, seperti: relasi cinta, relasi moral, dan tidak hanya didasarkan pada untung dan rugi; (3) manusia dilihat sebagai makhluk yang bernilai pada dirinya, lepas dari apa yang dimiliki, dipakai dan dibawa dalam hidupnya, seperti uang, pangkat, harta benda; (4) tujuan kegiatan manusia adalah mengusahakan kesejahteraan bersama, dan tidak hanya akumulasi kekayaan individual; (5) yang dikelebihpankan bukan kerakusan dalam mengumpulkan kekuasaan untuk menentukan jalannya sejarah,

tetapi pelayanan atau pengabdian yang membaharui kehidupan bersama.

## MUNGKIN SAJA DI ERA GLOBALISASI

Harus diakui kelima gagasan tersebut itu jauh dari alam pikiran neoliberisme. Namun hal itu tidak berarti bahwa di era globalisasi ini jawaban "mungkin" tidak dapat ditemukan. Artinya solidaritas global "mungkin" saja menjadi gerakan *civil society* baru, yang membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisikan ulang makna hidup bersama. Kelebihan ini muncul dari kenyataan bahwa sejumlah warga sebuah komunitas politik globalisasi itu, jika kinerja ekonomi dilepas dari proses *survivalbegitu baik* oleh B. Henry Priyono, menyatakan bahwa setiap kali kinerja ekonomi dilepas dari kaitannya dengan gugus gugus lain yang menyangga hidup bersama, setiap kali itu pula terjadi apa yang ia sebut *'double movement'*. Maksudnya, semakin kinerja modal finansial dilepas dari kaitannya dengan *patria* dan tenaga kerja, semakin akan berkembang gerakan untuk membawa kembali kinerja modal itu ke dalam pangkuhan *trias economica*. Dalam bidang ekonomi politik, sekuensi peristiwa deregulasi di awal dekade 1980-an, *boom* finansial perlunasan ekonomi maya,

krisis ekonomi sejak tahun 1997, kerontokan harga saham, gerakan kritik terhadap globalisasi, terbongkarnya berbagai skandal bisnis mulai tahun 2002, dan lalu reformasi regulasi, mungkin merupakan contoh *double movement* itu (B. Henry Priyono, 2003b: 139). Dalam arti ini sebagian besar gerakan kritik terhadap globalisasi bukanlah gerakan anti-modal dan anti-globalisasi, melainkan gerakan mengembalikan kinerja modal supaya terikat kembali dengan proses *survival/tenaga kerja dan patria*.

Selain itu, dari banyak gejala (misalnya, menjamurnya kelompok-kelompok kedaerahan, kesukuan, trah, dan klan yang makin meluas diantara kaum elite di kota-kota besar) juga semakin jelas bahwa manusia tanpa partikularitas kultur dan emosi adalah ilusi. Dari gejala itu dapat dikatakan bahwa semakin global gerak hidup manusia, semakin intensif pula pencarian identitas local manusia itu. Paradoks ini bukan sebentuk irrasionalitas, melainkan manifestasi dari keulamaan manusia yang dikanwilai transendensi universalitas dan sekaligus kerinduan-partikularitas.

Rupanya, itulah juga mengapa gejala kebangkitan etnis dan nasionalis menguat pada periode sejarah ketika gerak globalisasi juga sedang intensif terjadi (Bdk, misalnya, Anthony Giddens, 1998: 31-32; Anthony Giddens, 1990: 64-65). Tentu dengan itu tidak mau dibenarkan bentuk-bentuk kebangkitan gerakan etnis atau nasionalis dalam ruha rasisme (B. Henry Priyono, 2003b: 140).

Paradoks mengglobal dan me-lokal, pada akhirnya, adalah tegangan berlangsung dewasa ini. Kunci itu tidak hanya kunci untuk memahami apa yang terjadi, tetapi juga kunci untuk mendekati permasalahan. Arah pendekatan yang dibutuhkan adalah gerakan membawa kembali kinerja modal finansial ke dalam tengah terasakan sebagai suasana hidup yang membingungkan dan membosankan karena tidak punya ketajaman yang menggairahkan. Dalam kenyataannya, sejarah berisi lebih banyak kesemrawutan dan kesimpangsiuran gejala daripada kejelasan. Paradoks mengglobal-melokal itu hanyalah salah satu contoh dari ketidakjelasan yang ada dalam hidup sehari-hari.

Kondisi yang ditandai oleh beragai paradoks itu bukan sesuatu yang niscaya atau tak-terelakkan. Kondisi tersebut juga bukan gejala tanpa pelaku, melainkan produk dari interaksi, gesekan dan tegangan dari berbagai praktik, tindakan, dan kerinduan yang operasional dalam sejarah modern. Justru karena kondisi itu bukannya tak terelakkan, dan sesuatu yang terlibat dalam globalisasi dewasa ini mengisiratkan bahwa globalisasi bisa berwajah "berkat" dan sekaligus "kutuk". Meskipun globalisasi dapat dielakkan, namun globalisasi adalah kondisi sejarah. Dalam arti ini, pertanyaan apakah kita harus merayakan atau meratapi globalisasi merupakan suatu kekeliruan. Demikian pula, menolak atau menerima globalisasi bukanlah soalnya. Soalnya terletak dalam pokok ini: bagaimana menciptakan berbagai gerakan untuk membuat kekuatan kekuatan yang membuat globalisasi punya watak seperti sekarang menjadi lebih akuntabel, bilaah upaya yang per-

merupakan salah satu kunci untuk memahami berbagai tegangan yang berlangsung dewasa ini. Kunci itu tidak hanya kunci untuk memahami apa yang terjadi, tetapi juga kunci untuk mendekati permasalahan. Arah pendekatan yang dibutuhkan adalah gerakan membawa kembali kinerja modal finansial ke dalam tengah terasakan sebagai suasana hidup yang membingungkan dan membosankan karena tidak punya ketajaman yang menggairahkan. Dalam kenyataannya, sejarah berisi lebih banyak kesemrawutan dan kesimpangsiuran gejala daripada kejelasan. Paradoks mengglobal-melokal itu hanyalah salah satu contoh dari ketidakjelasan yang ada dalam hidup sehari-hari.

Perlu disadari bahwa ambivalensi yang terlibat dalam globalisasi dewasa ini mengisiratkan bahwa globalisasi bisa berwajah "berkat" dan sekaligus "kutuk". Meskipun globalisasi dapat dielakkan, namun globalisasi adalah kondisi sejarah. Dalam arti ini, pertanyaan apakah kita harus merayakan atau meratapi globalisasi merupakan suatu kekeliruan. Demikian pula, menolak atau menerima globalisasi bukanlah soalnya. Soalnya terletak dalam pokok ini: bagaimana menciptakan berbagai gerakan untuk membuat kekuatan kekuatan yang membuat globalisasi punya watak seperti sekarang menjadi lebih akuntabel, bilaah upaya yang per-

tama. Gerakan kritik pada globalisasi perlu menjadi semakin sensitif membedakan "berkat" dan "kutuk" globalisasi.

Upaya kedua adalah membangkitkan kebijakan publik (*public policy*) seperti dimaksud dalam istilah itu sendiri. Selama hidup bersama ini diinginkan (yang terungkap dalam istilah seperti "umum", "publik"), selama itu pula dibutuhkan keberadaan "badan publik" (*public agency*). Kelemahan fatal yang terjadi dewasa ini ialah, berbagai kebijakan yang dilakukan oleh badan publik semakin kehilangan ciri publiknya, karena semakin sering menjadi sekedar pelaksanaan dari kemauan/tuntutan para pelaku dominan (Joseph Stiglitz, 2002: 60,61), yaitu para pemilik atau pengontrol aset finansial. Itulah gejala yang oleh Joel Hellman dan kawan-kawan disebut *state capture*, di mana kapasitas legitim suatu 'badan publik' menjadi tawanan para pemilik/pengontrol modal finansial (Joel Hellman et al., 2000: 4,6). Singkatnya, kebijakan publik sekedar menjadi ungkapkan dan apa yang dikehendaki kelompok-kelompok finansial itu. Gejala ini punya implikasi jauh. Kebijakan publik semakin menjadi ungkapkan dan apa yang dikehendaki kelompok-kelompok finansial itu. Gejala ini punya implikasi jauh. Kebijakan publik semakin tidak lagi digerakkan oleh agenda intensional (*intended motives*) untuk melaksanakan kepentingan publik. Kepentingan publik/umum/bersama semakin menjadi sekedar akibat dampungan (*unintended consequences*) dari kebijakan kebijakan yang terutama mengungkapkan kebutuhan-an kebutuhan kelompok finansial

tersebut. Jika melalui berbagai kebijakan neo-liberal, kesejahteraan bersama (*common welfare*) terlaksana, syukurlah. Bila tidak terjadi, juga tidak apa-apanya karena *common welfare* itu tidak pernah menjadi tujuan awalnya. Itu sebabnya mengapa perkara demokrasi dan hak-hak asasi lalu sering dianggap tidak relevan. Dengan kata lain, kesejahteraan bersama (ekonomis, kultural, politis) semakin menjadi sekedar remah-remah yang iatuh dari meja pesta para tuan besar (Joseph Stiglitz, 2002:79-80). Dengan itu, *public policy* juga semakin kehilangan alasan adanya, karena ia bukan lagi 'kebijakan', dan bukan juga dilakukan bagi 'publik'. Dalam kondisi itu, membangkitkan *public policy* berarti memasukkan kembali tujuan (*telos*) kepentingan bersama ke dalam berbagai kebijakan, baik itu kebijakan di bidang pendidikan, hukum, ekonomi, politik, kebudayaan, dsb. (B. Harry Priyono, 2003b: 141-142)

Kebijakan publik juga harus dibangkitkan dalam hinggar bingarnya gerakan solidaritas global. Artinya gerakan solidaritas global yang mungkin menimbulkan gerakan civil society baru harus bertujuan memasukkan nilai humanisme universal dan mampu memberikan definisi ulang makna hidup bersama.

Berdasarkan uraian di atas dapat mungkin saja menjadi gerakan *civil society* baru karena (1) globalisasi tidak hanya membawa kutuk tetapi juga berkat. Pada kutuk berkat inilah, jawaban "mungkin" atas pertanyaan pokok artikel ini lahir; (2) semakin

kerjanya modal finansial dilepas dari kaitannya dengan *patria* dan tenaga kerja, semakin akan berkembang gerakan untuk membawa kembali kinerja modal itu ke dalam pangkuan *trias economica*; (3) semakin global gerak hidup manusia, semakin intensif pula pencarian identitas lokal manusia itu; (4) paradoks mengglobal dan melokal adalah tegangan hidup sehari-hari dalam kondisi modernitas;

(5) kondisi yang ditandai dengan berbagai paradoks itu dapat dipahami sebagai bukan tak terelakkan, dan sebagai sesuatu yang 'bukannya tanpa pelaku, sehingga terbukalah ruang untuk melakukan transformasi, untuk mengubah jawaban yang "tidak mungkin" menjadi "mungkin". Ini berarti, supaya solidaritas global menjadi gerakan civil society baru, perlu diciptakan berbagai gerakan untuk membuat kekuatan kekuatan yang membuat globalisasi punya watak seperti gagal menemukan nilai humanisme universal, karena manusia selalu ditarik pada dirinya yang parsial (hanya sebagai *homo economicus*) dan senantiasa mengejar keuntungan dan kekuasaan bagi diri dan kelompoknya sendiri. Relasi antar manusia pun menjadi amat dangkal dan lemah karena hanya didasarkan pada perhitungan untung-rugi. Manusia juga gagal dalam mendefinisi ulang makna hidup bersama karena globalisasi dengan neoliberalismenya sama sekali mengabaikan kesejahteraan bersama. Dengan demikian di era globalisasi ini, solidaritas global tidak mungkin menjadi gerakan *civil society* baru. Solidaritas global kemudian hanya akan menjadi

dari jumlah korban dan tingkat kerusakan. Berhadapan dengan tragedi kemanusian yang luar biasa seperti ini diperlukan gerakan solidaritas yang berskala global, terus menerus dan dalam waktu yang lama. Dengan kata lain, solidaritas global harus menjadi gerakan *civil society* baru yang mampu membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisikan ulang makna hidup bersama.

Syukurlah bahwa globalisasi tidak hanya membawa kutuk, tetapi juga berkat. Dapat dipahami sebagai berkat karena kondisi di era globalisasi yang ditandai dengan berbagai paradoks itu dipahami sebagai bukan tak terelakkan, dan sebagai sesuatu yang bukannya tanpa pelaku, sehingga terbukalah ruang untuk melakukan transformasi. Artinya mengubah jawaban yang 'tidak mungkin' menjadi 'mungkin'. Ini berarti, solidaritas global akan mungkin menjadi gerakan *civil society* baru, jika dapat diciptakan berbagai gerakan untuk membuat kekuatan kekuatan yang membuat globalisasi punya watak seperti sekarang ini menjadi lebih akuntabel. Gerakan solidaritas global pun harus akuntabel. Selain itu perlu dibangkitkan *public policy*, artinya memastikan kembali tujuan (*telos*) kepentingan bersama (*public*) ke dalam berbagai kebijakan di berbagai bidang. Perlu pula dibangkitkan *public policy* dalam solidaritas global. Artinya solidaritas global yang menjadi gerakan *civil society* baru itu harus membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisi ulang makna hidup bersama. Jika demikian adanya, bukan tidak mungkin bahwa solidaritas global akan menjadi gerakan *civil society* baru yang berciri global dan permanen.

## PENUTUP

Gempa bumi dan gelombang tsunami di NAD dan negara-negara tetangga merupakan tragedi kemanusiaan yang luar biasa, terutama dilihat

tak terelakkan, dan sebagai sesuatu yang bukannya tanpa pelaku, sehingga terbukalah ruang untuk melakukan transformasi. Artinya mengubah jawaban yang 'tidak mungkin' menjadi 'mungkin'. Ini berarti, solidaritas global akan mungkin menjadi gerakan *civil society* baru, jika dapat diciptakan berbagai gerakan untuk membuat kekuatan kekuatan yang membuat globalisasi punya watak seperti sekarang ini menjadi lebih akuntabel. Gerakan solidaritas global pun harus akuntabel. Selain itu perlu dibangkitkan *public policy*, artinya memastikan kembali tujuan (*telos*) kepentingan bersama (*public*) ke dalam berbagai kebijakan di berbagai bidang. Perlu pula dibangkitkan *public policy* dalam solidaritas global. Artinya solidaritas global yang menjadi gerakan *civil society* baru itu harus membawa nilai humanisme universal dan mampu mendefinisi ulang makna hidup bersama. Jika demikian adanya, bukan tidak mungkin bahwa solidaritas global akan menjadi gerakan *civil society* baru yang berciri global dan permanen.

## DAFTAR PUSTAKA

- Block, Fred. 1992. "Capitalism without Class Power", *Politics and Society* 20/3.

Giddens, Anthony. 1990. *The Connsequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

\_\_\_\_\_. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Harvey, David. 1990. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.

Hellman, Joel et al. 2000. *Measuring Governance Corruption and State Capture*. World Bank Working Paper # 1312, April.

Henry-Priyono, B. 2002. *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: WW. Norton.

*Relasi Kota-Desa dalam Globalisasi Dewasa Ini*. Makalah Disampaikan pada Seminar "Membedah Permasalahan Diskorsis Kota-Desa", BAPPENAS, Jakarta, 14 Februari.



**STPMD  
"APMD"**

STPMD "APMD" merupakan sebuah perguruan tinggi yang sejak awal konsisten menaruh perhatian pada pembangunan masyarakat desa. Perhatian ini dikedepankan sebagai *standing position* serta respons akademik dan sosial terhadap ketidakberdayaan (*powerless*) masyarakat dalam menghadapi negara, pasar dan rezim global. Kini keberadaan STPMD "APMD" sangat relevan dengan konteks pengembangan otonomi daerah, *good governance*, dan pemberdayaan masyarakat lokal.

Levine, David P. 2001. 'Political Economy and the Idea of Development'. *Review of Political Economy* 13/4.

Machietyre, Alasdair. 1981. *After Virtue: A Study in Moral Theory*. London: Duckworth.

Soros, George. 2002. *On Globalization*. New York: Public Affairs.

**Visi dan Misi**

Visi STPMD "APMD" adalah menjadi lembaga pendidikan tinggi yang konsisten dengan visi ideal jangka panjang itu akan dicapai dengan sejumlaln misi:

1. Mengembangkan sumber daya manusia yang mampu merespons tantangan masa depan bermanfaat bagi hidupnya sendiri, organisasi dan lingkungan masyarakat bagi agenda pembangunan masyarakat desa secara berkelanjutan.
2. Mengembangkan ilmu-ilmu sosial alternatif yang memberikan kontribusi bagi agenda pembangunan masyarakat desa secara berkelanjutan.
3. Mendorong pemberdayaan masyarakat desa dengan berpijak pada prinsip partisipasi dan belajar bersama masyarakat.

#### Program Pendidikan yang Diselenggarakan

Jenjang Program	Program Studi	Status
Diploma III (D III)	Pembangunan Masyarakat Desa	TERAKREDITASI-B SK BAN-PT Depdiknas RI Nomor: 003/BAN-PT/Ak-V/S1/VI/2002
Strata 1 (S1)	Ilmu Sosial (Pembangunan Sosial)	TERAKREDITASI-B SK BAN-PT Depdiknas RI Nomor: 002/BAN-PT/Ak-V/S1/III/2000
	Ilmu Komunikasi	TERAKREDITASI-B SK BAN-PT Depdiknas RI Nomor: 002/BAN-PT/Ak-VII/S1/IV/2004
	Ilmu Pemerintahan	TERAKREDITASI-B SK BAN-PT Depdiknas RI Nomor: 02/BAN-PT/Ak-VII/S1/IV/2004

1. Naskah yang dikirim (1 eksemplar) belum pernah diterbitkan di tempat lain.
2. Naskah dapat berupa hasil penelitian atau artikel berisi pemikiran.
3. Naskah ditulis berupa rekomendasi dalam disket (MS Word), 1 1/2 spasi antara 10 - 15 halaman quarto.
4. Naskah yang dipresentasikan di media atau forum lain, mohon diberi keterangan pada catatan kaki di halaman pertama.
5. Jika naskah merupakan ringkasan penelitian atau tesis, disertai informasi tentang tahun penulisan dan lembaga yang mensponsornya.
6. Naskah disertai abstrak. Naskah yang berbahasa Indonesia disertai abstrak berbahasa Inggris. Sebaliknya naskah berbahasa Inggris disertai abstrak berbahasa Indonesia. Abstrak maksimum 200 kata (11 spasi).
7. Sistematika Penulisan adalah sebagai berikut :
  - I. Abstrak
  - II. Pendahuluan
  - III. Hasil dan Pembahasan
  - IV. Kesimpulan/Penutup
8. Daftar pustaka disusun menurut abjad, ditulis menggunakan sistem nama, tahun, judul, tempat (kota) penerbitan dan nama penerbit.  
Beberapa contoh:  
Buku:  
Handoko, M. 1992. *Motivasi Daya Penggerak Tingkah Laku*. Yogyakarta: Kanisius  
Artikel dalam buku:  
Hariadi, S.S. & Chamala S. 1995. Women in Farming: The Indonesian Experience. Dalam Samanta, R.K. (Ed). *Women in Agriculture*. New Delhi : MD Publications. Pvt. Ltd. Hal : 145 - 174  
Artikel dalam majalah atau jurnal:  
Murad J. 1996. Perubahan Sikap Ibu dalam Pengasuhan Anak Setelah Mengikuti Program PET dan STEP / TEEN, *Jurnal Psikologi Indonesia* 1, 14-18  
9. Jika naskah pernah dipresentasikan maka perlu informasi mengenai forum, tanggal, tempat presentasi tersebut.
10. Naskah disertai dengan biodata penulis (dan tim) yang berisi tempat/tgl. lahir, lembaga, gelar dan asal Perguruan Tinggi serta publikasi yang pernah ditulis.
11. Naskah berisi alamat lengkap (alamat kantor, telephone, fax dan e-mail penulis (dan tim).
12. Redaksi mempunyai hak untuk mengubah dan memperbaiki ejaan, tata tulis dan bahasa yang dimuat tanpa mengubah esensi.