

# **Masyarakat Indonesia**

Edisi XXXVI / No. 2 / 2010

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA



**MASYARAKAT INDONESIA**  
**MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA**

Edisi XXXVI

No. 2, 2010

---

**DAFTAR ISI**

	Hlm.
<i>ASEAN-CHINA FREE TRADE AGREEMENT:</i> TANTANGAN DAN PELUANG BAGI INDONESIA.....	1
<b>Latif Adam dan Siwage Dharma Negara</b> <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	
 <i>ASEAN-CHINA FREE TRADE AGREEMENT (ACFTA)</i> DAN REALITAS KESIAPAN SUMBER DAYA MANUSIA INDONESIA.....	25
<b>Nawawi</b> <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	
 PELUANG DAN TANTANGAN MASYARAKAT INDONESIA MENGEJAR KETERTINGGALAN .....	49
<b>Luky Sandra Amalia</b> <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	
 AKTOR, AKSES DAN POLITIK LINGKUNGAN DI PERTAMBANGAN TIMAH BANGKA.....	71
<b>Erwiza Erman</b> <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	
 FENOMENA URBANISASI DAN KEBIJAKAN PENYEDIAAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DI PERKOTAAN INDONESIA.....	103
<b>Mita Noveria</b> <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	

*JERAGAN NEMEN: DINAMIKA HUBUNGAN BAKUL-LANGGAN DALAM PERSPEKTIF POLITIK-EKONOMI* ..... 125

**M. Alie Humaedi**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

KONFLIK PENGELOLAAN KONSERVASI LAUT  
COREMAP DENGAN ADAT DI PERAIRAN BUTON ..... 157

**Andy A. Zaelany dan Ary Wahyono**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

**DISERTASI**

REPRODUKSI STEREOTIPE DAN RESISTENSI  
ORANG KATOBENGKE DALAM STRUKTUR  
MASYARAKAT BUTON..... 183

**Tasrifin Tahara**

*Universitas Hasanuddin, Makassar*

*Sulawesi Selatan*

*CUCUPATIAN (TEKA-TEKI) BANJAR:  
ANALISIS STRUKTUR, FUNGSI, DAN NILAI BUDAYA* ..... 209

**Rustam Effendi**

*Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin,*

*Kalimantan Selatan*

**TINJAUAN BUKU**

POLITICAL REFORM IN INDONESIA AFTER SOEHARTO ... 245

**Tri Ratnawati**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

PERTANIAN TERPADU DAN ASPEK  
KETENAGAKERJAAN DI PERDESAAN..... 267

**Angga Sisca Rahadian**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

BIODATA PENULIS ..... 287

# ***ASEAN-CHINA FREE TRADE AGREEMENT: TANTANGAN DAN PELUANG BAGI INDONESIA***

**Latif Adam dan Siwage Dharma Negara**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

The Free trade agreement between ASEAN and China will have a significant impact on the Indonesian economy. Many observers predicted that Indonesia will be flooded by cheap import products from China after the implementation of ACFTA. This in turn will worsen Indonesia's trade deficit against China. Fear about the negative impacts of ACFTA were raised by most businessmen, citing about various obstacles that detriment their competitiveness including lack of infrastructure, cumbersome bureaucracy, poor law enforcement, corruption, etc. Inevitably, the implementation of ACFTA without sufficient support from the government will put the local industry and small businesses at risk of bankruptcy. There is also prediction that Indonesia will become more dependent on export of natural resources and agricultural based product groups, such as oil and gas, coal, palm oil, and rubber. On the contrary, many manufacturing industries, including textile, garment, electronics, food, steel/iron, and horticultural products, are predicted to be negatively affected by the implementation of ACFTA. This paper discusses about the challenges and opportunities faced by Indonesia in the wake of ACFTA implementation. The main message is that Indonesia needs to put more serious efforts in order to become a leveled trade partner with China. Indonesia needs to improve its technological and managerial capabilities and try to connect itself into global production network, in which China becomes the system integrator. consciousness.

Keywords: ACFTA, neraca perdagangan, ekspor impor, daya saing

## PENDAHULUAN

Dinamika ekonomi global dalam beberapa dekade terakhir ditandai dengan perubahan peta kekuatan ekonomi dunia. China muncul sebagai salah satu kekuatan baru ekonomi dunia di mana sumbangan negara ini dalam *output* global naik dari 1,3% pada tahun 1990 menjadi 7,3% pada

tahun 2008 (World Bank 2009). Pertumbuhan ekonomi China yang begitu pesat selama dua dasawarsa terakhir memunculkan sejumlah tantangan dan kesempatan bagi negara-negara berkembang di kawasan Asia maupun di kawasan lainnya. Negara-negara ASEAN menyadari bahwa mereka tidak dapat menghindari persaingan dengan China di berbagai segmen mulai dari sektor manufaktur hingga investasi. China merupakan pesaing yang sangat berat karena kebijakan nilai tukarnya yang membuat produk-produk China menjadi luar biasa murah. Di samping itu China juga diuntungkan oleh adanya skala ekonomis (*economies of scale*) yang sangat besar karena pasar domestiknya yang besar.

ASEAN mencoba menghadapi ancaman China dengan mencetuskan inisiatif pembentukan kawasan ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*) yang menurut rencana akan mulai diterapkan pada tahun 2015. Sebenarnya, hubungan ekonomi antara China dan ASEAN tidaklah sepenuhnya bersifat hubungan persaingan. Dalam banyak hal hubungan kedua kawasan ini menunjukkan hubungan yang bersifat saling melengkapi atau komplementer (Athukorala 2008). China telah menjadi perakut utama produk-produk global. China merakit produk-produk jadi elektronik dan manufaktur lainnya dengan menggunakan komponen-komponen dan bahan baku yang berasal dari berbagai negara di kawasan ASEAN. China menjadi tujuan utama ekspor negara-negara di Asia Timur dan Tenggara. Menurut laporan ADB (2009a), pangsa produk China dalam total *output* seluruh kawasan Asia Timur dan Tenggara naik dari 31% pada tahun 1990 menjadi 59% pada tahun 2008.

Melihat pentingnya peran China dalam perekonomian global dan khususnya perekonomian Asia, ASEAN merasa perlu untuk merangkul negara ini sebagai mitra strategis dalam kerjasama ekonomi. Bagi Indonesia khususnya, paling tidak terdapat tiga peluang positif yang dikemukakan pemerintah pada saat perjanjian ASEAN-China *Free Trade Agreement* (ACFTA) pertama kali ditandatangani oleh Presiden Megawati di Bandar Sri Begawan, Brunei, November 2001. *Pertama*, penurunan dan penghapusan tarif serta hambatan nontarif oleh China akan membuka peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan volume dan nilai ekspor ke negara berpenduduk terbesar di dunia. *Kedua*, penciptaan iklim investasi yang kompetitif dan terbuka, membuka

peluang bagi Indonesia untuk menarik lebih banyak investasi dari China. *Ketiga*, peningkatan kerjasama ekonomi dalam lingkup yang lebih luas, membantu Indonesia melakukan peningkatan kapasitas (*capacity building*), baik dalam hal kehandalan teknologi (*technology capability*) maupun manajerial (*managerial capability*).

Namun demikian, ada beberapa indikasi yang cukup kuat bahwa pemerintah tidak mempersiapkan kondisi ekonomi nasional secara optimal untuk meraih peluang positif dari pemberlakuan ACFTA sejak Januari 2010. Hal ini tercermin antara lain dari ketidakmampuan pemerintah dalam mendorong peningkatan daya saing sektor industri manufaktur yang sebenarnya merupakan prasyarat utama untuk meraih manfaat dari pemberlakuan ACFTA. Buruknya kualitas infrastruktur (termasuk infrastruktur jalan, pelabuhan, transportasi, logistik, listrik dan energi), tingginya suku bunga kredit investasi dan modal kerja, panjangnya rantai birokrasi, maraknya pungutan liar serta peraturan yang tidak pro-bisnis adalah beberapa bukti kegagalan pemerintah dalam menciptakan prasyarat dasar (*necessary condition*) untuk mendorong peningkatan daya saing beragam sektor ekonomi khususnya industri manufaktur (Rajawali Foundation dan Harvard Kennedy School 2010).

Tanpa adanya peningkatan daya saing perekonomian, Indonesia akan terpuruk dalam kerjasama ACFTA. Sebagai contoh adalah industri besi dan baja. Implementasi ACFTA diperkirakan akan meningkatkan impor besi dan baja asal China menjadi hampir tiga kali lipat dari sebesar 554 ribu ton pada tahun 2009 menjadi 1,5 juta ton pada tahun 2010 (Kementerian Perindustrian, 2010). Adanya kelebihan produksi besi baja di China ditambah dengan kebijakan penurunan bea masuk produk besi-baja asal China akan menyebabkan harga besi-baja produksi China menjadi sangat murah dibandingkan dengan produk besi-baja lokal. Ditambah lagi kebijakan pemerintah China yang memberikan fasilitas subsidi pajak (*Export Value Added Tax Rebate*) antara 9-13% di sektor besi-baja, maka hal ini dapat mematikan industri besi-baja Indonesia. Tidak mengherankan bila banyak kalangan bersuara keras memaksa pemerintah meninjau kembali keterlibatan Indonesia dalam ACFTA. Pemerintah berencana akan memundurkan jadwal pelaksanaannya dari semula tahun 2010 menjadi 2018, tetapi harus dipahami bahwa kebijakan ini akan memiliki implikasi negatif bagi kredibilitas pemerintah Indonesia. Kerjasama ACFTA, tidak hanya melibatkan

dua negara, Indonesia dan China, melainkan turut melibatkan seluruh negara-negara anggota ASEAN lainnya. Penundaan pelaksanaan FTA secara sepihak akan menimbulkan efek domino di mana negara-negara lain mungkin akan melakukan langkah serupa berupa penundaan penurunan tarif bea masuk. Hal ini jelas sangat berdampak buruk bagi kredibilitas pemerintah Indonesia sebagai pemimpin ASEAN periode ini.

Kajian ini mencoba menganalisis berbagai tantangan dan kesempatan yang terkait dengan pelaksanaan ACFTA bagi Indonesia. Karena ACFTA akan menghadapkan Indonesia dengan kekuatan ekonomi China yang sangat besar, maka Indonesia perlu mengidentifikasi potensi yang bisa dimanfaatkan dalam kerjasama ekonomi dalam lingkup ACFTA. Bagian selanjutnya dari kajian ini akan mengamati pola perdagangan antara Indonesia dan China. Hal ini diperlukan untuk mengetahui kecenderungan arah perdagangan antar kedua negara serta indikator bagi Indonesia untuk mewaspadaai kegagalan dalam pola kerjasama yang tidak seimbang.

#### POLA PERDAGANGAN INDONESIA-CHINA

Sinyal bahwa ACFTA berpotensi memberikan dampak signifikan terhadap perekonomian nasional, cukup jelas terlihat apabila kita mencermati pola perdagangan antara Indonesia dan China. Berbagai indikator mengenai pola perdagangan antara kedua negara itu menunjukkan bahwa produk-produk Indonesia semakin lama semakin inferior terhadap produk-produk sejenis dari China. Secara eksplisit, hal ini tercermin dari perkembangan ekspor dan impor (Tabel 1).



**Tabel 1**  
**Neraca Perdagangan Indonesia-China, 1990-2009 (Ribu USD).**

Tahun	Total Perdagangan	Ekspor	Impor	Neraca Perdagangan
1990	1,486,729	834,386	652,343	182,042
1995	3,236,941	1,741,718	1,495,223	246,495
2000	4,789,679	2,767,708	2,021,971	745,737
2005	12,505,216	6,662,354	5,842,863	819,491
2009	20,074,672	9,055,010	11,019,662	-1,964,652
<b>Pertumbuhan (%)</b>				
1990-1995	16.8	15.9	18	6.2
1995-2000	8.2	9.7	6.2	24.8
2000-2005	21.2	19.2	23.6	21.2
2005-2009	12.6	7.9	17.1	-
1990-2009	-	13.4	16	-

Sumber: Dihitung dari Statistik Perdagangan Luar Negeri.

Tabel 1 menunjukkan bahwa pada periode 2005-2009, pertumbuhan ekspor Indonesia ke China (7,9% per tahun) jauh lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan impor Indonesia dari China (17,1% per tahun). Bahkan pada tahun 2009, Indonesia untuk pertama kalinya mengalami defisit transaksi perdagangan bilateral dengan China sebesar hampir \$2 milyar. Hal ini mengindikasikan bahwa kemampuan penetrasi produk China ke pasar Indonesia relatif lebih kuat dibandingkan kemampuan penetrasi produk Indonesia ke pasar China. Dalam konteks ini, pemberlakuan kerjasama perdagangan dalam ACFTA dikhawatirkan akan semakin memperkuat penetrasi produk China ke pasar Indonesia.

Kemungkinan bahwa pemberlakuan ACFTA akan mendorong semakin tingginya tingkat penetrasi produk China di pasar Indonesia. Argumentasinya, melalui ACFTA hambatan perdagangan di antara kedua negara akan semakin berkurang. Berarti kunci persaingan akan lebih banyak ditentukan oleh kemampuan daya saing produk yang diperdagangkan baik dalam hal kualitas, harga dan ketepatan pengiriman produk (*quality, cost, delivery*). Masalahnya, beberapa studi (lihat; Fuady 2007; Coxhead 2007; Clark dan Roy 2010) menunjukkan bahwa beberapa elemen pembentuk daya saing, seperti tingkat efisiensi, produktivitas, dan lingkungan bisnis di China relatif lebih baik dibandingkan dengan di Indonesia

Adanya *gap* dalam komponen pembentuk daya saing antara Indonesia dan China membuat banyak pengamat memperkirakan bahwa ACFTA akan memberikan lebih banyak keuntungan bagi China, dan cenderung merugikan Indonesia. Dalam kaitan ini, paling tidak ada dua kerugian yang kemungkinan besar akan dialami Indonesia.

*Pertama*, semakin derasnya produk China yang membanjiri pasar Indonesia akan meningkatkan persaingan bisnis dan berdampak negatif terhadap kinerja dan kapasitas produksi sektor-sektor ekonomi lokal yang tidak kompetitif. Banyaknya sektor ekonomi yang tak mampu bersaing dan tutup, akan mendorong munculnya pemutusan hubungan kerja (PHK). Hal ini akan berdampak buruk terhadap upaya pengurangan tingkat pengangguran. Simulasi yang pernah dilakukan P2E-LIPI (2008) menunjukkan bahwa setiap penurunan kapasitas produksi sektor industri sebesar 10% berpotensi mendorong pengangguran sebesar 500.000 orang. Dapat dibayangkan betapa besarnya pengangguran yang akan muncul seandainya ACFTA menekan kapasitas produksi sektor industri lebih dari 10%.

*Kedua*, semakin merajalelanya produk impor dari China akan membuat posisi neraca perdagangan Indonesia memburuk. Meskipun catatan statistik menunjukkan bahwa neraca perdagangan Indonesia terhadap China hanya mengalami defisit pada tahun 2009 (lihat Tabel 1), tetapi diperkirakan angka defisit itu sebenarnya sudah berlangsung sejak lama. Argumentasinya, sebelum tahun 2009, impor dari China yang masuk ke Kawasan Berikat (*Bonded Zones*) tidak dihitung sebagai komponen impor. Apabila angka ini dimasukkan dalam data impor BPS, maka akan diperoleh nilai impor yang jauh lebih besar.

Logikanya, apabila sebelum dilaksanakannya ACFTA di mana barang dari China dikenakan hambatan tarif, neraca perdagangan Indonesia sudah mengalami defisit, maka sangat wajar bila muncul kekhawatiran bahwa pemberlakuan ACFTA akan membuat defisit neraca perdagangan Indonesia membesar. Permasalahannya adalah, semakin melebarnya defisit dalam neraca perdagangan pada gilirannya akan mengganggu posisi neraca pembayaran (*balance of payments*). Artinya, Indonesia harus mengeluarkan lebih banyak cadangan devisa (*foreign reserves*) untuk membiayai impor dari China daripada memperoleh devisa dari ekspor ke China.

Korelasi negatif di antara ACFTA dengan neraca pembayaran perlu mendapat perhatian yang cukup serius dari pemerintah, karena hal ini bisa mengganggu stabilitas moneter. Artinya, semakin tidak imbangnya cadangan devisa yang diperoleh (dari ekspor) dengan yang dikeluarkan (untuk impor) akan menjadi problema moneter, seperti berkurangnya cadangan devisa yang kemudian bisa mempengaruhi nilai tukar dan inflasi. Apalagi fakta menunjukkan bahwa ketergantungan Indonesia terhadap impor dari China semakin lama semakin menguat. Pada periode 2003-2009, proporsi impor Indonesia dari China meningkat dari 8,8% menjadi 12,7%. Tidak mengherankan bila pada tahun 2009, China menduduki posisi kedua sebagai negara importir terbesar bagi Indonesia (Kementerian Perdagangan 2010).

Bagian selanjutnya dari kajian ini akan memaparkan struktur perdagangan antara Indonesia dan China. Produk-produk apa saja yang diimpor dan diekspor oleh Indonesia dari dan ke China

#### STRUKTUR PERDAGANGAN INDONESIA-CHINA

Selain pola perdagangan yang semakin tidak menguntungkan, Indonesia juga menghadapi permasalahan struktural dalam kerjasama perdagangan dengan China. Terdapat indikasi bahwa struktur perdagangan antara Indonesia dan China bersifat asimetris. Artinya, di satu sisi, struktur ekspor Indonesia ke China masih sangat didominasi oleh komoditas primer, seperti minyak dan gas bumi, hasil-hasil pertanian, perkebunan, dan pertambangan. Lebih dari itu, terdapat kecenderungan bahwa produk primer dalam komposisi ekspor ke China terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Pangsa produk-produk pertanian terhadap total ekspor ke China meningkat dari 8% pada tahun 2003 menjadi 12% pada tahun 2009. Demikian pula pangsa produk-produk pertambangan terhadap total ekspor ke China juga mengalami peningkatan dari 17% pada tahun 2003 menjadi 21% pada tahun 2009 (Tabel 2). Ketergantungan Indonesia terhadap ekspor sumber daya alam dengan nilai tambah rendah dikhawatirkan akan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat dalam jangka panjang. Alasannya adalah untuk memperoleh lebih banyak devisa, Indonesia harus meningkatkan laju eksploitasi sumber daya alam yang dimilikinya. Sedangkan hasil pengeksplotasian sumber daya alam tersebut tidak banyak yang diinvestasikan kembali untuk merawat dan mempertahankan aset

sumber daya alam yang dimiliki. Lambat atau cepat, Indonesia akan kehabisan aset sumber daya alam. Sedangkan kemampuan teknologi dan manajerial tidak banyak berubah. Hal ini merupakan fenomena yang disebut sebagai “kutukan sumber daya” (Coxhead 2007).

Thee dan Pangestu (1998) mengungkapkan bahwa Indonesia tidak berhasil dalam mengembangkan kemampuan inovasi teknologi yang dibutuhkan oleh industri manufaktur untuk “naik kelas” menjadi industri yang mapan seperti di Korea dan Taiwan. Tabel 2 memberikan semacam bukti atas kegagalan industri manufaktur dalam meningkatkan daya saing ekspor. Pangsa produk-produk industri terhadap total ekspor ke China menurun dari 49% pada tahun 2003 menjadi 42% pada tahun 2009.

**Tabel 2**  
**Struktur Perdagangan Indonesia-China, 2003-2009**

URAIAN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>EKSPOR (Juta USD)</b>	3,803	4,605	6,662	8,344	9,676	10,295	9,055
<b>Minyak dan Gas (%)</b>	25.9	25.4	40.6	34.5	31.1	34.2	24.5
<b>Industri (%)</b>	49	48.8	36.9	40	40.5	38.6	42.3
<b>Pertanian (%)</b>	7.7	8.5	8.1	9	10.3	9.9	12.2
<b>Pertambangan (%)</b>	17.4	17.3	14.5	16.5	18.1	17.2	21.1
<b>IMPOR (Juta USD)</b>	2,958	4,101	5,843	6,637	8,558	13,108	11,020
<b>Minyak dan Gas (%)</b>	21	18.1	22.1	17.1	7	1.8	2.4
<b>Industri (%)</b>	63.8	66.2	63.5	67.2	75.9	79.6	80.1
<b>Pertanian (%)</b>	11.6	15.5	13.8	15.4	16.5	18	17.2
<b>Pertambangan (%)</b>	3.6	0.2	0.6	0.2	0.6	0.6	0.2

Sumber: Dihitung dari Statistik Perdagangan Luar Negeri.

Di sisi lain, struktur impor Indonesia dari China lebih banyak didominasi oleh produk-produk industri pengolahan dengan proporsi yang cenderung terus meningkat. Pangsa produk-produk industri terhadap total impor dari China mengalami peningkatan pesat dari 64% pada tahun 2003 menjadi 80% pada tahun 2009 (Tabel 2). Paling tidak ada dua permasalahan yang muncul dari tidak simetrisnya struktur perdagangan antara Indonesia dan China. *Pertama*, produk primer memiliki harga yang relatif murah dibandingkan dengan produk industri pengolahan. Artinya perdagangan antara Indonesia dan China menciptakan *term*

*of trade* yang tidak terlalu menguntungkan Indonesia (Coxhead 2007; Adam 2010).

*Kedua*, karena mengandalkan produk primer sebagai komoditas ekspor, Indonesia akan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan dari proses nilai tambah. Ketergantungan yang terlalu besar pada ekspor produk primer juga bisa menjadi bumerang bagi perkembangan industri manufaktur. Ini terjadi tidak saja karena produsen barang primer lebih suka memasarkan produknya ke China sehingga membuat industri nasional sering kesulitan pasokan input yang dibutuhkan (seperti *crude palm oil/CPO*, gas, dan batubara) untuk menjalankan proses produksi. Selain itu, karena barang primer yang diekspor ke China digunakan untuk menghasilkan beragam produk industri yang nantinya dipasarkan kembali ke Indonesia, maka China memperoleh nilai tambah yang lebih besar dalam perdagangan dengan Indonesia.

Terlepas dari permasalahan di atas, data mengenai struktur perdagangan antara Indonesia dan China sebagaimana tersaji pada Tabel 2 memberikan sinyalemen kuat bahwa sektor industri manufaktur akan menerima dampak paling signifikan dari pemberlakuan ACFTA. Memang, Indonesia mengimpor berbagai macam barang industri dari China mulai dari tekstil sampai dengan besi-baja (Tabel 3).

Tabel 3 menunjukkan bahwa China memiliki keunggulan kompetitif terutama untuk kelompok produk-produk besi dan baja, petrokimia hulu, mesin industri, kendaraan bermotor dan tekstil. Produk-produk tersebut merupakan pesaing berat bagi industri lokal. Hal ini disebabkan karena impor produk-produk tersebut meningkat pesat terutama setelah bea masuk untuk produk tersebut dihilangkan/diturunkan dengan adanya perjanjian ACFTA.

**Tabel 3**  
**Beberapa Barang Industri Impor Utama dari China, Pada Tahun 2008**

Barang Impor	Proporsi terhadap Total Impor (%)
Tekstil	0.56
Besi dan baja	1.84
Ban	0.37
Mebel	0.12
Pengolahan kakao	0.17
Industri alat kesehatan	0.24
Kosmetik	0.09
Aluminium	0.18
Elektronika	0.49
Petrokimia hulu	1.08
Kaca lembaran	0.14
Sepatu	0.47
Mesin industri	0.83
Alat kantor	0.13
Kendaraan bermotor	0.57
<b>Total Impor (Juta USD)</b>	<b>13,108</b>

Sumber: Dihitung dari Statistik Perdagangan Luar Negeri.

Tanpa adanya upaya yang serius untuk menata ulang industri nasional, dikhawatirkan bahwa industri nasional akan semakin terpuruk dalam persaingan global yang semakin ketat. Bukan tidak mungkin indikasi awal deindustrialisasi (penurunan kontribusi sektor industri dalam menciptakan *output* dan menyediakan kesempatan kerja), akan semakin menguat seiring dengan pemberlakuan ACFTA. Artinya, industri nasional akan menjadi korban karena ketidaksiapan dalam menghadapi tekanan perdagangan dengan China.

Ada beberapa pertimbangan yang bisa memperkuat kekhawatiran bahwa produk-produk industri nasional akan sulit bersaing dengan produk industri dari China. *Pertama*, dalam kurun waktu 1996 hingga 2006, indeks kemiripan (*similarity index*) dari produk-produk ekspor industri nasional dengan produk ekspor industri China mengalami peningkatan dari 58,9% (1996) menjadi hampir 62% (2006) (Fuady 2007). Hal ini berarti bahwa struktur perdagangan antara kedua negara cenderung bersifat substitusi daripada komplementer. Akibatnya, pemberlakuan ACFTA akan membuat produk industri nasional harus bersaing ketat dengan produk serupa dari China.

*Kedua*, dengan menggunakan *rasio output* terhadap tenaga kerja sebagai indikator produktivitas, Chai (2010) menunjukkan bahwa gap produktivitas tenaga kerja Indonesia dengan produktivitas tenaga kerja China cenderung semakin melebar. Pada tahun 1996, produktivitas tenaga kerja Indonesia adalah 70,1% dari produktivitas tenaga kerja China, sedangkan pada tahun 2008 menurun menjadi hanya 65,4%.

*Ketiga*, dibandingkan dengan pemerintah Indonesia, pemerintah China memiliki rencana aksi (*action plan*) yang jelas dalam mendukung sektor industrinya. Misalnya, pemerintah China menyediakan dana yang cukup besar untuk membantu industri andalan ekspornya, seperti industri TPT, untuk melakukan restrukturisasi permesinan. Tidak mengherankan bahwa permesinan yang digunakan industri China sangat efisien dengan produktivitas yang tinggi. Permesinan yang digunakan industri TPT China mampu menghemat energi 17% lebih rendah dari permesinan yang digunakan industri TPT Indonesia (Chongbo 2005; Soesastro dan Basri 2005).

*Keempat*, pemerintah China juga memiliki komitmen yang sangat kuat untuk menciptakan lingkungan yang pro-bisnis. Pemerintah Negeri Tirai Bambu ini secara konsisten menjaga stabilitas ekonomi makro, melakukan reformasi birokrasi, menegakkan kepastian hukum (*law enforcement*), dan menata-ulang sistem hukum yang transparan serta *accountable* (Clark dan Roy 2010). Dalam kaitan dengan sistem hukum, berbeda dengan di China, sistem hukum di Indonesia sangat kompleks dan berbelit-belit (World Bank 2004). Sistem hukum yang demikian membuat pengusaha harus mengalokasikan waktu dan biaya dalam proporsi yang cukup signifikan pada saat mereka harus berhubungan dengan peraturan hukum. Misalnya, hasil penelitian World Bank (2004) mengungkapkan bahwa perusahaan mengalokasikan 10% dari waktunya setiap minggu khusus untuk mengisi *form* regulasi, di mana 60% dari waktu itu digunakan untuk menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan Perda. Penelitian itu juga mengungkapkan bahwa 29% dari 900 perusahaan yang dijadikan responden mengaku mempekerjakan konsultan khusus untuk menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan regulasi.

Sebagian birokrat nakal mengambil keuntungan dari kompleksitas dan berbelit-belitnya peraturan yang ada. Para birokrat nakal mempersulit perizinan pendirian usaha ataupun izin untuk melakukan ekspor-



impor. Misalnya, beberapa orang pengusaha di Bandung mengaku bahwa mereka membutuhkan waktu rata-rata sekitar 6 bulan untuk mendapatkan sertifikat yang memberikan izin untuk melakukan ekspor-impor (Adam 2008).

Lebih dari itu, untuk menciptakan lingkungan yang pro bisnis, pemerintah China mengalokasikan anggaran yang cukup besar untuk membangun dan menjaga kualitas infrastruktur. Dalam sepuluh tahun terakhir, rasio anggaran infrastruktur terhadap PDB China rata-rata berada pada kisaran 7,5-10% (Ke 2010).

Tidak seperti di China, anggaran infrastruktur yang dialokasikan pemerintah Indonesia relatif sangat kecil. Selain itu, dalam sepuluh tahun terakhir, rasio anggaran infrastruktur terhadap PDB Indonesia menunjukkan kecenderungan yang semakin menurun dari 3.7% (1999), 3.6% (2003), 2.9% (2008), hingga hanya 1.5% (2009) (Adam 2010). Tidak mengherankan apabila beberapa studi menyimpulkan bahwa infrastruktur menjadi salah satu kendala serius yang dihadapi sektor industri untuk memperbaiki dan meningkatkan daya saingnya. Misalnya, studi World Bank (2005) menunjukkan bahwa 900 perusahaan industri yang disurvei mengaku kehilangan 4% dan 6% dari total penjualan mereka karena kondisi infrastruktur transportasi dan energi yang buruk.

*Kelima*, beberapa BUMN yang menguasai industri hulu, seperti Pertamina dan PLN, tidak beroperasi secara efisien. BUMN yang tidak memiliki kemampuan manajerial yang baik menjadi tidak efisien. Ketidakefisienan ini selanjutnya dibebankan kepada industri nasional dengan pelayanan yang buruk dan penetapan harga jual yang tidak sesuai dengan produk/jasa yang dihasilkannya kepada industri nasional. Akibatnya, industri manufaktur terpuruk karena krisis energi dan listrik. Seringkali pengusaha harus membayar mahal kepada PLN untuk memperoleh pasokan listrik yang memadai.

*Keenam*, otoritas moneter di China mampu mendorong sektor perbankan bekerja secara efisien sehingga mampu menyediakan fasilitas kredit murah bagi industri. Suku bunga kredit yang ditawarkan perbankan China berkisar antara 5-6%, jauh lebih rendah dibandingkan bunga kredit investasi dan modal kerja yang ditawarkan perbankan Indonesia, yang mencapai 13-14% (Clark and Roy 2010). Tingginya suku bunga kredit yang harus dihadapi perusahaan di Indonesia menyebabkan



mereka mengeluarkan biaya modal 8% lebih tinggi dari biaya modal yang harus dibayarkan oleh perusahaan-perusahaan China.

*Ketujuh*, perkembangan sosial-politik, terutama setelah diberlakukannya OTDA (Otonomi Daerah) dan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) turut berkontribusi terhadap pelemahan daya saing sektor industri. Dengan kewenangan yang dimilikinya, seorang kepala daerah bisa menerbitkan beragam perda (peraturan daerah), seperti retribusi, izin usaha, dan lokasi industri. Menurut beberapa hasil studi (lihat Brodjonegoro 2004; Adam 2008) terungkap bahwa banyak perda yang ternyata tumpang tindih (*overlapping*) dengan peraturan yang sebelumnya telah diterbitkan oleh pemerintah pusat. Bahkan seringkali perda-perda tersebut memiliki logika ekonomi yang kurang masuk akal karena semata-mata diorientasikan untuk menambah PAD (pendapatan asli daerah). Karena itu, perda-perda yang demikian justru menambah biaya usaha yang tidak semestinya (*unnecessary cost of doing business*) di Indonesia.

Harus diakui, pemerintah pusat telah melakukan penilaian (*regulatory impact assessment*) dan kemudian mendiskualifikasi serta membatalkan ribuan perda yang dianggap tidak *business friendly*. Namun demikian, sosialisasi dan *monitoring* yang lemah membuat perda-perda yang telah dicabut pemerintah pusat tetap bisa diberlakukan oleh pemerintah daerah (Adam 2008).

#### PELUANG BAGI INDONESIA

Mencermati pola dan struktur perdagangan antara Indonesia dan China, nampaknya Indonesia akan sangat tergantung pada ekspor komoditas primer, seperti hasil pertanian, perkebunan dan pertambangan. Sektor pertanian tampaknya berpeluang mendapatkan manfaat dari pemberlakuan ACFTA. Ekspor produk-produk pertanian ke China diperkirakan akan mengalami peningkatan, sehingga kontribusi sektor pertanian dalam total penerimaan ekspor meningkat dengan signifikan. Selain itu, neraca perdagangan sektor pertanian Indonesia terhadap China menunjukkan posisi yang selalu surplus.

Namun demikian, penting untuk dikemukakan, bahwa dalam sektor pertanian itu sendiri, komoditas perkebunan seperti kelapa sawit, kakao, karet dan kopi mendominasi struktur ekspor sektor pertanian

Indonesia. Produk-produk ini diekspor dalam bentuk bahan mentah dan kemudian diproses menjadi produk jadi/setengah jadi di China. Dalam hal ini, Indonesia memperoleh nilai tambah yang relatif rendah dibandingkan China yang mampu memproses bahan mentah menjadi barang jadi. Indonesia juga kehilangan kesempatan untuk menciptakan lapangan pekerjaan dari proses produksi bahan mentah menjadi bahan jadi/setengah jadi. Di samping itu, produk hortikultura, bawang putih, dan buah-buahan yang dikonsumsi masyarakat Indonesia banyak yang diimpor dari China.

**Tabel 4**  
**Beberapa Barang Industri Impor Utama dari China, 2008**

SITC	Komoditas	Pertumbuhan (%)
42241000	Minyak inti sawit	45,49
42249000	Minyak inti sawit lainnya	42,32
62119990	Karet campuran lainnya	40,37
23125110	SIR 3 CV	36,43
23211910	Karet-polybutadiene-styrene (SBR)	36,23
23121100	Karet lembaran	35,09
9109910	Other edible mixture of veg origin	32,74
42231000	Minyak kopra	32,30
23125160	Karet SIR 20	25,21
42229000	Minyak sawit lainnya	20,87
23211110	Polybutadienen-styrene latex	18,43
7210000	Biji coklat, pecah dan setengah pecah, mentah, roasted	18,49
9101900	Margarine curah	18,18
5481100	Gaplek iris dan kering (manioc)	18,14
42221000	Minyak sawit	18,11

Sumber: P2E-LIPI, Hubungan Kerjasama Ekonomi Antar Negara di Kawasan Asia Pasifik.

Berdasarkan analisis pertumbuhan produk yang diperdagangkan, studi yang dilakukan oleh P2E LIPI (Purwanto 2008) menunjukkan terdapat 15 jenis komoditas pertanian yang berpotensi mendapatkan manfaat dari pemberlakuan ACFTA (Tabel 4). Ekspor 15 komoditas tersebut ke China memiliki tingkat pertumbuhan yang jauh lebih tinggi dibandingkan, baik dengan ekspor seluruh produk, maupun dengan ekspor produk pertanian. Seiring dengan pemberlakuan ACFTA, 15 komoditas pertanian itu diperkirakan akan mengalami peningkatan kemampuan penetrasi ke pasar China.

Namun demikian, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ekspor produk pertanian yang masih terkategori sebagai komoditas primer hanya memberikan manfaat yang terbatas, bahkan dapat merugikan

industri manufaktur secara keseluruhan. Sejak tahun 2000, terjadi kenaikan harga-harga komoditas di pasar internasional. Seiring dengan kenaikan harga komoditas, sektor perkebunan (terutama sawit) dan pertambangan (terutama batu bara) mengalami pertumbuhan yang sangat pesat. Sektor ini kemudian menjadi penghasil devisa ekspor yang terbesar menggantikan ekspor industri padat karya seperti tekstil, garmen dan alas kaki. Basri dan Rahardja (2010) mengatakan bahwa konsentrasi ekspor komoditas primer yang tinggi terutama saat periode *booming* komoditas menyebabkan peningkatan *terms of trade* yang selanjutnya mendorong apresiasi nilai tukar. Apresiasi nilai tukar berikutnya akan menekan daya saing produk ekspor manufaktur sehingga muncul fenomena penyakit Belanda (*Dutch Disease*)<sup>1</sup>.

Selain menekan perkembangan industri manufaktur, ekspor komoditas primer juga berpotensi mengurangi kesempatan untuk meraih keuntungan dari proses nilai tambah. Indonesia dapat memperoleh nilai tambah yang lebih tinggi jika komoditas pertaniannya diolah terlebih dahulu di dalam negeri sebelum diekspor ke China atau ke negara-negara lain. Proses penambahan nilai tambah ini juga dapat mendorong pengembangan kapasitas inovasi yang sangat dibutuhkan bagi industri manufaktur (Thee dan Pangestu 1998). Dalam konteks ini, komitmen pemerintah untuk mengubah strategi hubungan dagang dengan China melalui upaya untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya industri pengolahan komoditas pertanian akan memberikan manfaat yang lebih menguntungkan bagi Indonesia.

Tabel 5 memberikan sebuah gambaran nyata di mana kekuatan ekspor manufaktur Indonesia semakin terpuruk setelah krisis finansial Asia 1997-1998. Pertumbuhan ekspor manufaktur Indonesia menyamai pertumbuhan ekspor manufaktur China selama periode sebelum krisis finansial Asia. Tetapi setelah melewati periode krisis, pertumbuhan ekspor manufaktur Indonesia tersendat bahkan tertinggal jauh dari China. Selama periode 2003-2007, pertumbuhan ekspor manufaktur Indonesia hanya mencapai 6,4%, sedangkan dalam periode yang sama, China mencetak angka pertumbuhan yang fantastis sebesar 27,6%. Pertumbuhan ekspor manufaktur Indonesia jelas cukup tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangga lainnya kecuali Filipina.

---

<sup>1</sup> Lihat Warr (1992) tentang istilah Dutch Disease yang dipakai untuk menjelaskan situasi yang dialami Indonesia selama dekade 1970-an, dimana ekspor minyak bumi merupakan primadona.

**Tabel 5**  
**Pertumbuhan Ekspor Manufaktur Beberapa Negara**

	1991-1996	1997-2002	2003-2007
<b>Indonesia</b>	16.5%	3.4%	6.4%
<b>Brazil</b>	5.2%	2.4%	16.3%
<b>China</b>	16.9%	13.3%	27.6%
<b>India</b>	8.7%	5.8%	17.3%
<b>Korea</b>	9.0%	3.2%	14.3%
<b>Malaysia</b>	22.0%	2.7%	7.9%
<b>Philippines</b>	40.7%	10.7%	3.4%
<b>Thailand</b>	16.0%	2.7%	14.6%
<b>Vietnam</b>	--	13.6%	21.3%

Sumber: Rajawali Foundation dan Harvard Kennedy School, hal. 17.

Basri dan Rahardja (2010) mengungkapkan bahwa kenaikan ekspor komoditas primer seperti minyak sawit dan batubara, karena dorongan kenaikan harga komoditas internasional telah menekan kinerja ekspor manufaktur seperti tekstil-garmen dan produk-produk elektronik. Kenaikan ekspor komoditas primer ini juga tidak mendorong Indonesia untuk meningkatkan kapasitas teknologi industri manufaktur. Oleh sebab itu, pemerintah harus secara jeli mengelola ekspor komoditas primer agar tidak seluruh pasokan komoditas yang ada kemudian diekspor tetapi perlu memikirkan kebutuhan *input* industri lokal. Tentunya, keuntungan dari ekspor komoditas primer tersebut juga harus dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kemampuan teknologi industri manufaktur.

Ketergantungan terhadap ekspor komoditas primer hanyalah salah satu faktor yang menghambat kinerja ekspor manufaktur. Sesungguhnya masih banyak faktor-faktor lainnya yang turut menekan daya saing industri manufaktur Indonesia. Bagian selanjutnya dari tulisan ini akan memaparkan berbagai faktor penghambat daya saing tersebut beserta agenda untuk mengatasinya.

#### AGENDA PENINGKATAN DAYA SAING

Perubahan pola produksi global menuntut para pelaku bisnis dan industri di Indonesia untuk beradaptasi. Feenstra (1998) menjelaskan bahwa dunia menghadapi fenomena baru di mana perusahaan-perusahaan

multinasional (MNCs) melakukan relokasi fasilitas-fasilitas produksi mereka. Pola produksi terpusat di satu negara bukan menjadi hal yang optimal dalam perhitungan bisnis mereka. Untuk memperbesar profit, mereka melakukan pola *outsourcing*, di mana mereka mengontrak perusahaan lain untuk melakukan satu kegiatan produksi yang bukan merupakan prioritas unit usaha mereka. Selain itu, perusahaan-perusahaan besar multinasional juga menjalankan pola modularitas, di mana mereka menggunakan sistem modul dalam setiap jenjang produksi. Contohnya perusahaan "Apple" yang menghasilkan produk IPOD. Perusahaan induk di AS mendesain produk dan *software*. Modul *hard drive*-nya diproduksi di China oleh sebuah perusahaan Jepang. Demikian pula dengan modul *display*-nya diproduksi oleh perusahaan Jepang. Komponen *microchip* yang mengendalikan fungsi-fungsi IPOD diproduksi di Taiwan. Sedangkan multimedia prosesornya diproduksi di Taiwan dan Singapura. Ratusan komponen lainnya diproduksi di berbagai negara seperti Jepang, Korea dan China. Perakitan akhir dilakukan di China oleh sebuah perusahaan Taiwan (Rajawali Foundation and Harvard Kennedy School 2010).

Saat ini, Indonesia belum mampu melibatkan diri secara penuh dalam pola produksi global yang bercirikan *outsourcing* dan spesialisasi vertikal (Aswicahyono, Narjoko dan Hill 2008; Basri dan Rahardja 2010). Akibatnya, kinerja ekspor manufaktur Indonesia menjadi relatif tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangganya yang aktif terlibat dalam jaringan produksi global ini. Berbagai permasalahan klasik masih membebani perekonomian dan kinerja sektor industri manufaktur. Penelitian yang dilakukan oleh Harvard Kennedy School Indonesia Program (2010) menunjukkan bahwa Indonesia belum berhasil mengatasi masalah kekurangan infrastruktur dasar yang dibutuhkan oleh industri seperti ketersediaan pasokan listrik dan energi, sarana transportasi yang efisien dan dukungan sektor logistik dan transportasi yang optimal. Sebagai negara kepulauan, Indonesia belum mampu mengembangkan kapasitas pelabuhan yang dimiliki untuk mendukung perekonomian daerah maupun nasional. Indonesia masih mengandalkan pelabuhan Singapura dan Malaysia untuk mengirim barang baik di dalam wilayah Indonesia maupun ke luar negeri.

Hasil studi LPEM (2005) menunjukkan biaya logistik di Indonesia mencapai 14% dari total biaya produksi. Angka ini sangat tinggi

apabila dibandingkan dengan *best practice* seperti di Jepang yang hanya 4,9%. Ketidakefisienan kinerja pelabuhan–pelabuhan nasional mengakibatkan biaya transportasi menjadi relatif mahal. Hal ini menjadi penghambat bagi industri yang berorientasi ekspor. Industri-industri ini akan kesulitan dalam menghadapi tuntutan pasar internasional yang mementingkan biaya yang murah dan ketepatan dalam waktu pengiriman. Dalam hal ini, ke depan Indonesia perlu membangun infrastruktur pelabuhan dan transportasi yang lebih handal dalam rangka menekan biaya perdagangan. Selain itu, sarana transportasi laut memainkan peranan yang vital dalam negara kepulauan seperti Indonesia. Sayangnya Indonesia belum mampu menjadi pemain utama bahkan dalam hal pelayaran domestik. Untuk mengirimkan barang dari pulau Jawa ke Papua misalnya, Indonesia masih sangat tergantung pada pelayaran asing melalui Singapura.

Hambatan infrastruktur ini juga menjadi kendala mengapa tidak banyak penanaman modal asing (PMA) yang memilih Indonesia sebagai basis kegiatan usaha. Investasi membutuhkan dukungan infrastruktur yang memadai. Target investasi pemerintah dalam RPJMN 2011-2014 sebesar Rp 10.000 triliun dalam lima tahun tidaklah mudah untuk dicapai dengan situasi infrastruktur seperti saat ini. Diperlukan tambahan investasi untuk infrastruktur sebesar Rp. 2.000 triliun dalam lima tahun (2011-2014) untuk menambah kapasitas pembangkit listrik, pembangunan sarana jalan/jembatan, pembangunan sarana transportasi antar pulau, perbaikan sarana pelabuhan, pembangunan kereta api, dan sebagainya. Indonesia perlu berpikir kreatif dan strategis dalam mencari sumber-sumber pendanaan bagi proyek-proyek infrastruktur tersebut.

Selain itu, pemerintah pusat perlu lebih berani memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk membangun infrastruktur. Sambodo (2007) mengemukakan bahwa di beberapa daerah, seperti Jawa Barat dan Banten, terdapat kesan bahwa pemerintah pusat belum sepenuh hati memberikan kewenangannya kepada kedua pemerintah daerah itu untuk membangun infrastruktur berkelas internasional. Ini terindikasi cukup jelas dari tidak adanya sinyal positif dari pemerintah pusat untuk mengizinkan kedua pemerintah daerah itu mengundang keterlibatan investor asing, meskipun beberapa investor asing menunjukkan minat, keseriusan, dan telah melakukan pembicaraan yang intensif dengan pemerintah daerah untuk mengembangkan infrastruktur di kedua daerah itu.

Dalam kaitannya dengan pasokan energi, pemerintah juga perlu menata ulang kebijakannya agar lebih rasional. Keputusan pemerintah untuk mengurangi subsidi terhadap PLN perlu dibarengi dengan kesempatan bagi PLN untuk menaikkan harga listrik mendekati harga ke-ekonomiannya. PLN mengalami kesulitan untuk meningkatkan kapasitas pembangkit listrik bahkan untuk memelihara kapasitas yang ada sekalipun. Dalam hal ini PLN perlu memperbaiki manajemen perusahaan agar semakin efisien dan transparan.

Hal lain yang perlu ditinjau kembali adalah pengenaan pajak atas generator pembangkit listrik (genset) yang berbahan baku batubara. Hal ini merupakan contoh kurang rasionalnya kebijakan pemerintah untuk mengatasi terbatasnya pasokan energi. Di tengah keterbatasan pasokan energi, pemerintah seharusnya memberikan insentif pada perusahaan yang ingin membangun genset berbahan bakar batubara. Namun demikian, tentu saja pemerintah perlu mengawasi secara ketat fenomena ini sehingga langkah-langkah yang diambil perusahaan untuk membangun genset berbahan bakar batubara tidak membahayakan lingkungan sekitar (Adam 2008).

Di samping hambatan dalam ketersediaan infrastruktur, Indonesia juga masih kekurangan sumber daya manusia yang memiliki keterampilan dan keahlian tertentu. Indonesia masih sangat tergantung pada industri yang memanfaatkan tenaga kerja dengan upah murah. Akibatnya jenis industri yang bersifat padat teknologi, padat pengetahuan, inovasi dan kreativitas menjadi kurang berkembang. Anggaran yang dikeluarkan oleh industri terkait dengan penelitian dan pengembangan baik untuk produk maupun proses masih sangat rendah. Untuk dapat terlibat dalam jaringan produksi global produk-produk berteknologi tinggi, seperti IPOD, Indonesia membutuhkan tenaga-tenaga profesional yang terdidik dan terlatih dengan dukungan anggaran penelitian dan pengembangan yang memadai.

Pelibatan asosiasi bisa dijadikan salah satu solusi dalam upaya meningkatkan kualitas tenaga kerja. Selama ini, peran asosiasi tampaknya belum banyak dilibatkan di dalam membangun tenaga kerja berkualitas. Padahal, beberapa asosiasi, seperti asosiasi produsen optik, tekstil, pulp dan kertas telah berupaya membangun dan mengembangkan program-program pendidikan (D3) dan lulusan dari program pendidikan beberapa asosiasi telah banyak bekerja di luar negeri (Sambodo 2007)



Hambatan lain yang perlu mendapat respon serius dari pemerintah adalah kinerja birokrasi yang tidak efisien. Birokrasi sering kali menjadi faktor penghambat kelancaran proses perdagangan. Program reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah masih belum menunjukkan hasil yang signifikan. Masih banyak keluhan dari kalangan usaha dan investor mengenai kinerja aparat birokrasi yang lamban dan tidak sesuai dengan tugas pokok mereka. Ditambah lagi dengan ketidakjelasan regulasi dan lemahnya upaya penegakan hukum. Hal-hal klasik yang tidak juga berhasil dibenahi oleh pemerintah hingga saat ini.

Pemerintah perlu melakukan langkah-langkah yang lebih serius untuk meningkatkan profesionalisme birokrat, khususnya di instansi yang akan mempengaruhi secara langsung dengan aktivitas produksi dan perdagangan luar negeri. Upaya melakukan audit kinerja bekerjasama dengan lembaga independen perlu dilakukan tidak saja untuk meningkatkan sisi pelayanan, tetapi juga mengasah *sense of urgency* birokrat agar dapat dengan cepat beradaptasi dan merespon dinamika perdagangan internasional.

Lebih dari itu, pemerintah perlu secara intensif melakukan penilaian terhadap berbagai peraturan yang terkait dengan perdagangan dan industri (*regulatory impact assessment*). Hal ini penting untuk mengeliminasi peraturan (pusat dan daerah) yang bersifat kontra produktif dalam meningkatkan lingkungan bisnis yang kondusif. Dalam kaitan ini, pemerintah perlu melengkapi diri dengan memberikan sanksi administrasi untuk mencegah pemerintah daerah yang masih memberlakukan perda yang sebenarnya telah didiskualifikasi dan dicabut oleh pemerintah pusat.

#### KESIMPULAN

Indonesia dapat memanfaatkan peluang dari implementasi perjanjian perdagangan ACFTA, tetapi untuk itu dibutuhkan upaya-upaya serius guna membenahi daya saing perekonomian secara umum maupun dari sektor industri secara khusus. Kondisi yang memadai bagi industri untuk tumbuh dan berkembang harus dapat diciptakan, antara lain dengan menyediakan infrastruktur yang berkualitas. Selain itu berbagai keluhan para pelaku usaha juga perlu mendapat tanggapan berupa aksi nyata dari pengambil kebijakan. Masalah ketidakpastian hukum,



hambatan birokrasi dan korupsi merupakan masalah klasik yang belum juga mampu diselesaikan oleh pemerintah. Menghadapi tantangan China yang begitu berat, sangat mustahil Indonesia dapat memainkan peran yang optimal dalam kerjasama perdagangan apabila kondisi iklim usaha tidak kondusif.

Langkah pemerintah untuk meminimalkan dampak negatif ACFTA misalnya dengan penundaan penerapan kebijakan ACFTA terhadap beberapa pos tarif harus dibarengi dengan upaya nyata memperkuat industri lokal. Harus dipahami bahwa ACFTA tidak hanya melibatkan Indonesia dengan China, tetapi juga negara-negara anggota ASEAN lainnya. Upaya penundaan penerapan kebijakan ACFTA sedikit banyak akan memengaruhi kredibilitas pemerintah Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia perlu secara cermat memperhitungkan sektor-sektor apa saja yang layak untuk memperoleh penundaan dan berapa lama waktu yang diberikan untuk mempersiapkan diri.

Ke depan, Indonesia perlu berpikir secara strategis bagaimana memanfaatkan potensi ekonomi China yang sangat besar. Kebijakan proteksionisme untuk menekan impor dari China tidak akan efektif bahkan bisa menjadi bumerang bagi perekonomian nasional. Sebaliknya, Indonesia perlu secara jeli melihat pasar China dan mencari cara untuk melakukan penetrasi, misalnya dengan meningkatkan aktivitas promosi dan pameran perdagangan di China. Minat investor China yang sangat besar untuk menanamkan modal di bidang infrastruktur perlu ditanggapi secara positif. Rencana investasi China dalam sektor infrastruktur perlu diarahkan untuk meningkatkan konektivitas antarpulau di Indonesia. Konektivitas akan menjadi kunci bagi pendistribusian hasil-hasil pembangunan yang lebih merata sekaligus mengoptimalkan sumber daya yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Hal yang terpenting, hal Indonesia perlu memikirkan bagaimana memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimilikinya untuk mengoptimalkan manfaat jangka panjang. Jangan sampai Indonesia hanya menambah ketergantungan terhadap ekspor komoditas primer dan melupakan pentingnya pengembangan kapasitas industri pengolahan secara keseluruhan.

Terakhir, tim khusus untuk menanggulangi dampak ACFTA yang telah dibentuk oleh pemerintah perlu bekerja keras untuk memberikan strategi yang efektif guna memperkuat daya tahan perekonomian nasional. Tim

ini harus bisa memainkan perannya yang strategis dalam memperbaiki koordinasi antar berbagai kementerian yang terkait. Koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga yang terkait dengan perdagangan, industri, perhubungan dan sebagainya merupakan salah satu komponen penting untuk meningkatkan daya saing perekonomian nasional.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku

- Adam, Latif. 2008. "Prasyarat Dasar", dalam Sambodo, Maxensius Tri (ed.), *Model dan Strategi Peningkatan Daya Saing Industri Nasional*, Jakarta: LIPI Press, hal. 47-66.
- Clark, Colin dan Roy, Kartik. 2010. *Comparing Development Pattern in Asia*, Lynne Rienner, Colorado.
- Coxhead, Ian. 2007. "A New Resource Curse? Impacts of China's Boom on Comparative Advantage and Resource Dependence in Southeast Asia," *World Development*, 35:7, hal. 1099-1119.
- Fuady, Ahmad Helmy. (2007. "Ancaman Daya Saing: Pelajaran dari China" dalam Sambodo, M.T. (ed.) *Mengurai Benang Kusut Daya Saing*, Jakarta: LIPI Press, hal. 17-42.
- Warr, P. G. 1992 'Exchange Rate Policy, Petroleum Prices, and the Balance of Payments' dalam A. Booth (ed.) *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, hal. 132-156.
- Purwanto. 2008. "Integrasi Ekonomi China-ASEAN (CAFTA)" dalam Yaumidin, Umi Karomah (ed.) *Hubungan Kerjasama Ekonomi Antar Negara di Kawasan Asia Pasifik*, Jakarta: P2E-LIPI, hal. 77-114.
- Rajawali Foundation dan Harvard Kennedy School Indonesia Program. 2010. *From Reformasi to Institutional Transformation: A Strategic Assessment of Indonesia's Prospects for Growth, Equity and Democratic Governance*, ASH Center for Democratic Governance and Innovation.
- Sambodo, Maxensius Tri. 2007. "Meningkatkan Daya Saing Perekonomian Nasional" dalam Sambodo, Maxensius Tri (ed.) *Mengurai Benang Kusut Daya Saing Indonesia*, Jakarta: LIPI Press, hal. 173-177.
- Thee Kian Wie dan Pangestu, Mari. 1998. 'Technological capabilities and Indonesia's manufactured exports', in *Technological Capabilities and Export Success in Asia*, eds Dieter Ernst, Lynn Mytelka dan Tom Ganiatsos, Routledge, London and New York, hal. 211-65.

## **Jurnal**

- Adam, Latif. 2010. "ACFTA Dalam Perspektif Hubungan Dagang Indonesia-China", *Inspirasi*, Vol. 2 No. 2, hal 8-9.
- Athukorala, Prema-chandra. 2006. "Post-Crisis Export Performance: The Indonesian Experience in Regional Perspective," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 42:2, hal.177-211.
- Athukorala, Prema Chandra. 2008. "China's Integration into Global Production Networks and its Implications for Export-led Growth Strategy in Other Countries in the Region," Working Papers in Trade and Development, No. 2008/04, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, April.
- Chongbo, William. 2005. "Indonesia Textile and Garment Industry: Challenges and Prospects", *Indonesian Quarterly*, Vol. 33 No. 3, hal. 208-215.
- Feenstra, Robert C. 1998 "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy," *The Journal of Economic Perspectives*, 12:4, hal. 31-50.
- Ke, Shanzi. 2010. "Determinants of Economic Growth and Spread-backwash Effects in Western and Eastern China" *Asian Economic Journal*, Vol. 24 No. 2, hal. 179-202.
- Soesastro, Hadi dan Basri, Mochamad Chatib. 2005. "The Political Economy of Trade Policy in Indonesia" *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 22 No. 1, hal. 3-18.
- Thee Kian Wie dan Negara, S. D. 2010. 'Survey of Recent Developments', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 46, No. 3, hal. 279-308.

## **Laporan**

- Asian Development Bank. 2009a. *Asian Development Outlook 2009 Update: Broadening Openness for a Resilient Asia*, Manila, Agustus.
- Asian Development Bank. 2009b. *Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila, Agustus.
- LPEM-FEUI. 2005. 'Inefficiency in the Logistics of Export Industries: The Case of Indonesia', Laporan hasil kerjasama dengan Japan Bank for International Cooperation (JBIC), Jakarta.
- World Bank. 2004. *Raising Investment in Indonesia a Second Generation of Reforms*, Washington D.C.
- World Bank. 2009. *Doing Business 2010*. Washington, D.C.
- World Economic Forum. 2009. *Global Competitiveness Report, 2009-2010*, Geneva, September.

## **Makalah**

- Basri, Muhammad Chatib dan Rahardja, Sjamsu. 2010. *Managing openness: should Indonesia say good bye to strategy facilitating exports*, makalah untuk the International Trade Department, World Bank, Washington DC.
- Chai, Joseph. 2010. "Labor Productivity in East Asian Countries" *Working Paper No. 58*, School of Economics, the University of Queensland, Brisbane.
- Clark, Colin dan Roy, Kartik. 2010. *Comparing Development Pattern in Asia*, Lynne Rienner, Colorado.
- Haryo Aswicahyono, Dionisius Narjoko dan Hal Hill. 2008. "Industrialization After a Deep Economic Crisis: Indonesia," Canberra: Australian National University, Research School of Pacific and Asian Studies, Working Papers in Trade and Development, Working Paper No. 2008/18, Agustus.
- P2E-LIPI. 2008. "Pertumbuhan Ekonomi Naik, Industri Stagnan: Mencari Terobosan Kebijakan Industri", *Press Release*, P2E LIPI, Jakarta.

## **Website**

- Kementerian Perdagangan. 2010. *Satistik Neraca Perdagangan dengan Mitra Dagang*, [http://www.kemendag.go.id/statistik\\_neraca\\_perdagangan\\_dengan\\_negara\\_mitra\\_dagang/](http://www.kemendag.go.id/statistik_neraca_perdagangan_dengan_negara_mitra_dagang/), 3 Januari 2011.

# ***ASEAN-CHINA FREE TRADE AGREEMENT (ACFTA)*** **DAN REALITAS KESIAPAN SUMBER DAYA** **MANUSIA INDONESIA**

**Nawawi**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

This paper discusses the challenges of ACFTA, and the rise of China's economy which relies heavily on its human resource development threatening the position of Indonesia in the global economy. An important question is whether ACFTA can become a profitable momentum for Indonesia to enhance its national welfare, or whether it could weaken national economic sovereignty? It is largely believed that one of the most important aspects to gain optimum benefit from global competition is the readiness and the competitiveness of human resources, particularly through the development of technologies and sciences. In this context investment in human capital will lead every country to benefit from globalization. Therefore, of all the challenges faced in ACFTA, problems occurred to Indonesia's human resource development should be put as national priority.

## PENGANTAR

Sejak 1 Januari 2010, perekonomian Indonesia menapaki babak baru dengan diberlakukannya perjanjian kerjasama perdagangan bebas ASEAN-China atau *ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)*. Meskipun menuai pro dan kontra di dalam negeri, pemerintah Indonesia optimis bahwa Indonesia akan mampu bersaing dan memperoleh keuntungan dalam skema kerjasama tersebut. Optimisme ini didukung dengan kenyataan bahwa China merupakan salah satu pasar terbesar di kawasan Asia dan ekspor Indonesia ke China setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Selain itu, pangsa pasar ACFTA merupakan area perdagangan bebas yang sangat besar karena mencakup lebih dari 1,9 miliar penduduk dan memberikan tingkat pendapatan kedua terbesar setelah kerja sama sejenis di Uni Eropa.

Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak pihak yang kontra terhadap ACFTA dan meragukan kemampuan Indonesia untuk dapat bersaing dalam skema perjanjian perdagangan bebas tersebut. Di antara berbagai argumen yang ada, Indonesia masih dihadapkan pada kenyataan bahwa tingkat daya saing ekonominya masih rendah dibanding negara lain terutama dengan Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina dan Brunai Darusalam yang tergabung dalam ASEAN-6 di ACFTA. Walaupun Indonesia dinilai berhasil menjadi salah satu dari sedikit negara yang sukses menangkal dampak krisis keuangan global 2008, perekonomian Indonesia tergolong rentan terhadap setiap gejolak sosial ekonomi dan politik yang mungkin terjadi di dalam negeri. Sementara itu dalam konteks kapasitas ekonomi, Indonesia masih dihadapkan pada permasalahan struktur ekspor yang masih berbasis produk primer, sektor industri yang lemah daya saingnya di pasar global dan kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan domestik, hingga rendahnya kelengkapan infrastruktur ekonomi (Bank Indonesia 2009:2).

Terlepas dari pro dan kontra tersebut, bagaimana pun kerjasama ACFTA sudah bergulir dan menimbulkan berbagai konsekuensi. Pilihan kebijakan strategis dengan mengedepankan kehati-hatian dan bersifat taktis sangat diperlukan agar Indonesia mampu meraih keuntungan maksimal dari skema kerjasama ACFTA. Selain itu, dalam memahami peluang maupun ancaman ACFTA, tidak hanya dilihat dari sudut pandang hubungan Indonesia dan China, tetapi juga posisi negara anggota ASEAN yang menjadi kompetitor bagi Indonesia. Pergerakan kekuatan ekonomi baru di Kawasan Asia Tenggara seperti Malaysia, Thailand, dan Vietnam di sisi lain perlu diwaspadai agar peran Indonesia tidak hanya sebagai “pelengkap” dalam kerjasama ACFTA.

Selama ini dalam berbagai diskusi atau pembahasan tentang ACFTA, isu yang sering muncul selalu terkait dengan peluang sekaligus ancaman terhadap sektor-sektor ekonomi (usaha) Indonesia, termasuk ulasan tentang untung dan rugi bagi perkembangan ekonomi Indonesia terkait dengan implementasi kesepakatan ACFTA. Masih sedikit ulasan tentang realitas kesiapan sumber daya manusia (SDM) Indonesia, terutama jika dibanding negara pesaing yang memiliki kesempatan dan perlakuan sama dalam skema ACFTA. Mengapa ulasan tersebut menjadi penting? Kerjasama ACFTA tidak hanya mencakup kesepakatan peraturan perdagangan barang dan modal (investasi), tetapi juga meliputi bidang jasa yang di dalamnya termasuk liberalisasi sektor tenaga kerja.

Ketika ACFTA telah menjadi kenyataan, ini berarti bahwa batas-batas antarnegara akan semakin kabur dan sistem ekonomi akan semakin terintegrasi dan kompetitif. Hal ini menjadikan kegiatan ekonomi di berbagai negara menjadi semakin mudah serta efisien dan semakin tergantung satu dengan lainnya. Pada sisi lain, arus masuk keluar tenaga kerja akan semakin terbuka, bahkan mungkin akan semakin agresif, sehingga langsung atau tidak langsung gejala ini akan berdampak terhadap intensitas persaingan pasar kerja antarnegara. Konsekuensi logisnya, negara dengan SDM yang tidak siap akan tersisihkan dan hanya menerima berbagai konsekuensi yang tidak menguntungkan.

Daya saing SDM, baik itu individu maupun kelompok (masyarakat, pemerintah dan dunia usaha), merupakan titik sentral dalam setiap proses pembangunan, termasuk dalam persaingan global. Banyak hasil penelitian menunjukkan bahwa selain pembangunan ekonomi, kualitas SDM menjadi kunci keberhasilan pembangunan suatu negara. Sejarah telah membuktikan bahwa hanya negara dengan daya saing SDM-nya yang tinggi yang mampu menuai manfaat dari keuntungan globalisasi (Nagib 2007:1). Dalam hal ini, pertanyaan yang perlu dijawab: bagaimanakah realitas kualitas SDM Indonesia dalam konteks kesiapannya berkompetisi dalam ACFTA? Apakah dengan modal SDM yang ada pada saat ini Indonesia bisa dikatakan siap berkompetisi dan akan memperoleh keuntungan optimal dalam kerjasama ACFTA?

Tulisan ini bertujuan memberikan jawaban terhadap pertanyaan di atas serta menyampaikan pemikiran dan gagasan penulis terkait dengan peluang dan tantangan masyarakat Indonesia dalam menghadapi ACFTA, khususnya dengan melihat kesiapan SDM di negara-negara yang tergabung dalam ACFTA. Tulisan ini dibagi menjadi lima bagian. *Pertama* membahas kebangkitan ekonomi China yang dapat menjadi pelajaran berharga bagi masyarakat Indonesia dalam menghadapi persaingan ACFTA. Bagian *kedua* berisi ulasan tentang realitas kualitas SDM Indonesia terutama dilihat dari capaian indikator kesehatan dan pendidikan. Bagian *keempat* menyoroti ancaman serbuan tenaga kerja asing yang merupakan konsekuensi logis dari kesepakatan ACFTA yang harus dihadapi masyarakat Indonesia. Bagian *kelima* berisi uraian tentang pentingnya Indonesia meningkatkan keunggulan kompetitifnya dalam menghadapi persaingan ACFTA.

## KEBANGKITAN EKONOMI CHINA DAN PEMBELAJARAN BAGI INDONESIA

*“Uthlubul Ilmi Walau Bishshiin”* atau artinya tuntutlah ilmu sampai ke negeri China. Begitulah pepatah yang sering disampaikan ketika memaknai sebuah keharusan untuk mencari ilmu dan terus belajar hingga akhir hayat seseorang. Tetapi, mengapa harus ke China? Apa istimewanya negeri tirai bambu ini sehingga pepatah yang awalnya diestafetkan oleh bangsa Arab berabad-abad lalu itu kini telah dikenal seluruh bangsa di dunia? Tentunya banyak pepatah lahir dari suatu kenyataan yang kemudian dijadikan pelajaran berharga untuk disampaikan kepada setiap orang agar dapat mengambil hikmahnya.

Terlepas dari esensi pepatah di atas, seluruh dunia saat ini tentunya mengakui kekuatan kebangkitan ekonomi China. Negeri dengan jumlah penduduk terbesar di dunia ini (sekitar 1,3 miliar jiwa) telah berubah menjadi kekuatan baru ekonomi dunia. Belakangan ini sebutan China sebagai raksasa ekonomi dunia semakin diperkuat dengan keberhasilannya sebagai negara pengekspor terbesar dan berdaya saing tinggi. Bahkan, Amerika Serikat (AS) yang selama ini diakui sebagai poros kekuatan ekonomi dunia kini justru semakin bergantung pada ekonomi China. Kebangkitan ekonomi China telah menempatkan negara ini sebagai pusat industri manufaktur dunia, kekuatan militer yang disegani, pengendali perdagangan internasional, dan sekaligus penanam modal (investor) bagi sebagian besar negara-negara di dunia (terutama di kawasan Asia, Afrika, dan Amerika Latin).

Kebangkitan ekonomi China merupakan cermin dari keberhasilan negeri tirai bambu ini memanfaatkan globalisasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyatnya, sekaligus memperluas pengaruh ekonomi dan politik di berbagai kawasan. Padahal sejak berakhirnya era perang dingin yang ditandai dengan runtuhnya Uni Soviet, tidak ada satu pun skenario yang memunculkan kebangkitan China sebagai penyeimbang kekuatan kapitalisme Amerika Serikat (Hadar 2010: 48). Integrasi China dalam ACFTA semakin memantapkan negeri ini sebagai penguasa ekonomi di kawasan Asia Pasifik. Menurut Huntington (1997:87), kecenderungan regionalisasi kekuatan ekonomi yang berorientasi pada kepentingan wilayah perdagangan bebas tertentu menyebabkan hampir semua negara di dunia terseret arus persaingan yang tidak sehat.



Globalisasi telah membentuk pola kerjasama negara kawasan menjadi dua pola, yaitu kelompok negara yang dibentuk atas dasar kedekatan wilayah (seperti halnya ACFTA) dan kelompok negara yang dibentuk atas dasar skala ekonomi tertentu (Adrianto 2009:77). Pada kasus ACFTA, banyak pengamat yang melihat ACFTA sebagai langkah strategis China dalam merespon tantangan yang timbul dari kompetisi ekonomi regional khususnya untuk mengimbangi kekuatan blok ekonomi Amerika Serikat dan Jepang.

John Naisbitt telah memprediksi bahwa pada akhir abad ke-21 China akan berhasil menggeser kekuatan ekonomi Jepang di kawasan Asia Pasifik dan sekaligus menjadi pemain utama kekuatan ekonomi dunia. Prediksi Naisbitt dapat dilihat pada *Gross Domestic Product (GDP)* China tahun 2008 yang telah mencapai 4,42 triliun dollar Amerika Serikat, mendekati nilai GDP Jepang pada tahun yang sama yang mencapai 4,68 dollar AS sekaligus menggeser dominasi ekonomi Jerman sebagai kekuatan ekonomi nomor tiga dunia. Dengan capaian pertumbuhan ekonomi China antara 7-9 persen dalam beberapa tahun terakhir, China dipastikan akan menggeser Jepang sebagai negara dengan total GDP terbesar nomor dua di dunia (Naisbitt 2010:178).

Kebangkitan kekuatan ekonomi China semakin teruji dengan daya tahan ekonominya yang sangat kuat ketika hampir sebagian besar negara adidaya ekonomi mengalami krisis keuangan global sejak tahun 2008. Selama kuartal ketiga tahun 2009, perekonomian China mampu tumbuh mencapai 7,7 persen. Sementara itu, AS dan Jepang pada tahun yang sama mengalami pertumbuhan minus, masing-masing -2,6 persen dan -6,0 persen. Melalui kebijakan stimulus ekonominya yang sangat terarah, China berhasil mempertahankan stabilitas ekspornya di tengah lesunya pasar global saat itu. Maka, sangat masuk akal jika banyak pengamat yang menyatakan bahwa untuk menyelesaikan masalah krisis ekonomi global saat ini, kuncinya ada pada kekuatan ekonomi China dan Amerika Serikat.

Faktor apakah yang membuat ekonomi China saat ini begitu disegani bangsa-bangsa lain di dunia? Dalam bukunya *China's Megatrends*, John dan Doris Naisbitt (2010:1-246) mengemukakan delapan pilar yang menjadi fondasi masyarakat baru China bisa menjadi kekuatan ekonomi yang mengguncang dunia. *Pertama*, emansipasi pikiran. Pilar pertama ini merupakan penguatan ajaran seorang Deng Xioping (dikenal sebagai

“Bapak China Modern”) yang menyerukan pembebasan pikiran dari indoktrinasi ke emansipasi yang membebaskan rakyat memiliki pikiran sendiri. *Kedua*, penyeimbangan *top-down* (kebijakan pemerintah) dan *bottom up* (inisiatif rakyat) yang kemudian membentuk model baru “demokrasi vertikal” China. *Ketiga*, membingkai hutan (pemerintah mengelola kerangka kebijakan dan prioritas) dan membiarkan pepohonan tumbuh (rakyat berkontribusi secara menyeluruh). *Keempat*, menyeberangi sungai dengan merasakan bebatuan, yang mencerminkan perilaku pimpinan China pada awal perjalanan menuju China baru yang berani melakukan *trial and error*, eksperimen, tidak takut risiko dan berusaha menemukan cara terbaik dengan mencari kebenaran berdasarkan fakta. *Kelima*, persemaian artistik dan intelektual, yaitu mendukung dan mendorong sepenuhnya kemajuan ilmu dan pengetahuan sebagai motor penggerak kemajuan masyarakatnya. *Keenam*, bergabung dengan dunia, sebagai penegasan keterliban ekonomi, politik dan budaya China sebagai anggota masyarakat global yang maju atas kekuatannya sendiri. *Ketujuh*, kebebasan dan keadilan yang merefleksikan perjuangan untuk menyeimbangkan apa yang mungkin diraih secara ekonomi (kemajuan China) dan apa yang harus dipenuhi secara sosial (kesejahteraan rakyat China). *Kedelapan*, dari medali emas olimpiade menuju hadiah nobel, yang artinya sebuah strategi utama China menduplikasikan kesuksesan olimpiade ke dalam kinerja ekonomi dan daya saing untuk menjadi negara “inovasi dunia”.

I. Wibowo seorang ahli studi China, dalam bukunya *Belajar dari China* (2004), memaparkan salah satu kunci sukses kebangkitan ekonomi China, yaitu pilihan negara ini untuk mengadopsi kapitalisme secara hati-hati dan gradual. Dalam hal ini pemerintah China berperan sebagai pemegang kendali ekonomi untuk menjamin bahwa liberalisasi ekonomi dan peran swasta domestik ataupun global tidak membawa dampak negatif terhadap perkembangan industri dalam negeri China, terutama pada basis perekonomian rakyatnya. Di Indonesia disebut Usaha Menengah, Kecil, dan Mikro (UMKM). Peran swasta dalam mendorong pertumbuhan ekonomi didukung untuk terus maju, tetapi perusahaan milik negara masih tetap mendominasi dan menentukan arah perekonomian. Bahkan, pemerintah China cenderung protektif terhadap kepentingan industrinya dan baru mengizinkan perusahaan asing setelah perusahaan-perusahaan dalam negerinya dipastikan mampu bersaing. Misalnya, ketika perusahaan negara dalam sektor

migas seperti CNOOC, Sinopec, dan PetroChina telah benar-benar besar dan mendominasi sektor energi di China, barulah perusahaan asing di bidang energi diizinkan menanamkan modalnya di China (Launa 2010: 54).

Kebangkitan ekonomi China tidak terlepas dari keseriusan negeri ini dalam membangun daya saing kekuatan SDM-nya. Dengan jumlah penduduk terbesar di dunia dan dukungan jaringan China perantauan (*hoakiau*) yang tersebar hampir di seluruh negara, pemerintah China sadar bahwa hal tersebut merupakan peluang yang harus dimanfaatkan. Berbagai kebijakan dikeluarkan untuk mendukung kebangkitan ekonomi China secara serius dan konsisten, seperti penguatan jaringan China perantauan, pemberian insentif pajak dan hak keistimewaan kepada warga negaranya yang berhasil menciptakan maupun membawa masuk kerjasama bidang-bidang strategis ke dalam negeri China.

Kebangkitan ekonomi China juga diakui sebagai hasil dari keberhasilan pemerintahnya memberikan perhatian yang besar dan serius terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pusat-pusat penelitian maupun pengembangan rekayasa teknologi yang terus berkembang pesat di China telah berhasil dan menarik masuk ribuan kerjasama penelitian hingga tingkat internasional. Melalui dukungan pendanaan yang sangat besar dari pemerintahnya ditambah jumlah SDM yang melimpah dan berkualitas, para insinyur China mampu merekayasa berbagai produk dengan *cost production* yang lebih rendah sehingga mampu berkompetisi dengan produk sejenis dari negara lain.

Bahkan, pemerintah AS dibuat gusar dengan semakin membanjirnya produk China di pasaran dunia dengan harga yang relatif lebih murah. Pada pertemuan tingkat tinggi Amerika Serikat dan China pada pertengahan tahun 2009, pemerintah Amerika Serikat berupaya menekan China untuk menurunkan nilai mata uangnya terhadap dollar Amerika Serikat. Pemerintah Amerika Serikat menuding bahwa rendahnya nilai tukar mata uang China merupakan penyebab produk-produk Amerika Serikat di pasaran dunia menjadi mahal, sehingga konsumen lebih memilih produk *made in China* yang lebih murah dan bervariasi. Namun, dengan kepercayaan dirinya yang tinggi, China bahkan berani menyerang balik Amerika Serikat dengan mengusulkan alternatif penggunaan mata uang internasional selain dollar Amerika Serikat.

Mengutip data dari *Science and Engineering Indicator 2006* dalam LIPI (2006:136-137), jumlah penduduk China yang berpendidikan S1 ke atas telah mencapai 20,4 juta orang, berada nomor dua setelah Amerika Serikat (52,7 juta orang). Pada tahun 2004 China telah berhasil mencetak 127.331 orang sarjana-magister dan 23.4446 orang doktor. Bandingkan dengan Indonesia dengan jumlah sarjana ke atas sekitar 2,8 juta jiwa (2004) dan jumlah lulusan S3 pada tahun 2003 hanya sebesar 644 orang (BPS 2005). Dalam rentang waktu empat tahun sejak 2001-2004 tercatat sebanyak 410.518 orang mahasiswa China di luar negeri telah menyelesaikan S2 dan S3. Dari jumlah tersebut yang telah kembali dan membangun China mencapai 24.729 orang (Launa 2010:54).

Bagi Indonesia, apa yang perlu dipelajari dari kebangkitan China saat ini? Dengan kekayaan sumber daya alam (SDA) yang melimpah, jumlah penduduk nomor empat terbesar di dunia, dan posisi strategis Indonesia, semestinya tidak ada kata tidak mungkin bagi Indonesia untuk bangkit memperbaiki kinerja perekonomian nasional. Pada dasawarsa tahun 1990-an, ketika itu dengan tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata 7-8 persen, Indonesia pernah diprediksi akan menjadi salah satu “macam” ekonomi Asia. Namun, karena “kesalahan urus” dan akibat sentralisme kekuasaan politik dan ekonomi yang berlebihan, perekonomian Indonesia malah terpuruk ketika diterpa krisis ekonomi tahun 1997. Menurut Faisal Basri dan Munandar (2009:11), kebobrokan kumulatif yang terjadi semasa Orde Baru sedemikian sangat parahnya membuat sendi-sendi perekonomian Indonesia menjadi sangat rapuh. Keberhasilan capaian pertumbuhan ekonomi yang kerap dibanggakan ternyata juga berisi “benalu” dan “virus” yang setiap saat menggerogoti perekonomian nasional. Pada akhirnya krisis tahun 1997 telah menguak “borok” dan “isi perut” perekonomian nasional saat itu.

Belajar dari pengalaman kebangkitan ekonomi China dan krisis ekonomi tahun 1997, masyarakat Indonesia harus mampu menjadikan kedua peristiwa tersebut sebagai momentum memperbaiki diri secara menyeluruh. Salah satu langkah cerdas yang dapat dilakukan adalah merevitalisasi pembangunan SDM Indonesia. Perjalanan sejarah negara-negara di dunia telah membuktikan bahwa kesuksesan suatu negara dalam menata pembangunan ekonominya dimulai dan dibarengi dengan peningkatan kualitas SDM. Sebaliknya banyak negara yang memiliki aset SDA yang melimpah, tetapi kualitas SDM-nya rendah,

akhirnya keberlimpahan tersebut tidak menjadi berkah, tetapi malah menjadi musibah.

Michael J. Bonnel dalam *websitenya* menulis bahwa kesejahteraan suatu negara ternyata tidak pula ditentukan oleh kekayaan alamnya. Jepang yang 80 persen tanahnya tidak bisa dibudidayakan adalah negara terkaya nomor dua di dunia. Negara ini bagaikan gugusan kepulauan pabrik dan laboratorium yang mendatangkan aneka bahan baku dari seluruh dunia, lalu menjual produknya dengan harga sekian kali lipat ke seluruh dunia. Demikian pula dengan Swiss, yang sama sekali tidak punya perkebunan coklat, tetapi menjadi penghasil aneka produk makanan awetan dari coklat nomor satu di dunia. Meskipun indah, alam dan iklimnya cukup keras dan penduduknya hanya bisa bercocok tanam selama empat bulan setahun. Keterbatasan ini justru mendorong penduduknya untuk membuat produk awetan (cokelat, keju, yoghurt, susu kemasan, daging olahan) yang kini tergolong terbaik dan disukai di dunia. Tambang emas Swiss tidak ada apa-apanya dengan tambang emas Peru, dan Swiss bahkan tidak punya sama sekali tambang berlian seperti Afrika Selatan. Namun, Swiss-lah yang dikenal sebagai negara paling terpercaya di dunia untuk menyimpan uang, emas, berlian, dan berbagai kekayaan lain (dikutip dari Basri dan Munandar 2009:102).

#### REALITAS KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA INDONESIA

Menurut teori ekonomi pembangunan konvensional, kegiatan produksi dalam unit ekonomi suatu negara untuk menghasilkan barang dan jasa ditentukan oleh kualitas dan kuantitas empat faktor. Keempat faktor tersebut adalah sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), aset (*capital*) dan keterampilan memanfaatkan teknologi. Semakin tepat komposisi gabungan dari pemanfaatan keempat faktor produksi tersebut, semakin efisien dan bernilai tinggi suatu produk yang dihasilkan. Namun demikian, sungguh pun kombinasi kualitas dan kuantitas keempat komponen tersebut mampu menghasilkan produk yang bernilai tambah (*value added*), untuk menghadapi persaingan global hal tersebut masih dikatakan belum cukup. Pemanfaatan keempat faktor tersebut perlu dilengkapi dengan prasyarat kapabilitas pemerintah, masyarakat, maupun dunia usaha yang dapat menjangkau aksesibilitas masuk pasar global dan memenuhi permintaan sesuai tuntutan globalisasi. Dalam konteks ini, sangatlah penting membangun

kualitas SDM Indonesia yang memiliki kemampuan daya saing tinggi dan berwawasan global.

Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat kualitas SDM di suatu negara adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) yang dipublikasikan sejak tahun 1990 oleh *United Nation Development Program* (UNDP). Secara konseptual IPM adalah perhitungan dengan formula tertentu yang menggabungkan tiga komponen utama, yakni (1) kualitas hidup materil yang diwakili oleh indikator tingkat pertumbuhan ekonomi (GDP) per kapita per tahun; (2) kualitas kesehatan penduduk yang diwakili oleh indikator usia harapan hidup (*life expectancy*); dan (3) kualitas pendidikan yang diwakili oleh indikator indeks pendidikan yang merupakan gabungan antara indeks melek huruf dewasa (yakni rasio penduduk dewasa yang melek huruf dan memiliki pengetahuan selayaknya) dan indeks penduduk dewasa yang mengikuti pendidikan formal pada berbagai tingkatan.

Dalam perkembangannya IPM juga digunakan untuk berbagai penilaian, seperti mengklasifikasi apakah sebuah negara termasuk negara maju, berkembang atau terbelakang dan sebagai pengukur efektivitas program dan kebijakan pemerintah sebuah negara terhadap kualitas hidup penduduknya. Dalam setiap analisis umum *Human Development Report* oleh UNDP, dinyatakan bahwa kenaikan 1 persen skor IPM akan mendorong kenaikan produktivitas tenaga kerja hingga 2,5 persen dan kenaikan tambahan pertumbuhan pendapatan per kapita sebesar 1,5 persen suatu negara. Meskipun IPM yang menekankan pada indeks komposit mempunyai berbagai keterbatasan (seperti diakui oleh perintisnya, yaitu ekonom peraih nobel Amartya San), formula tersebut telah diakui lebih baik dan komprehensif dibanding indikator GDP dan pertumbuhan ekonomi yang semula dipakai sebagai patokan utama dalam menaksir tingkat kesejahteraan suatu negara (Nagib 2007: 2; Basri 2009; 88).

Berdasarkan data *Human Development Report*, UNDP 2010 (Tabel 1) dapat diketahui bahwa kualitas SDM Indonesia terbilang masih rendah, terutama jika dibanding negara anggota ASEAN-6 yang tergabung dalam ACFTA. Realitas ini sangat memprihatinkan karena pada satu sisi Indonesia telah masuk dalam persaingan ACFTA, pada sisi lain Indonesia masih dihadapkan pada rendahnya daya dukung SDM-nya. Indonesia hanya mampu mengungguli negara anggota ASEAN yang

akan bergabung pada ACFTA pada tahun 2015<sup>1</sup>. Namun, perlu menjadi catatan penting bahwa Vietnam yang nilai IPM-nya selalu berada sepuluh tingkat di bawah Indonesia, secara perlahan tetapi pasti terus bergerak lebih maju. Bahkan, Kamboja dilaporkan memiliki tingkat capaian pendidikan lebih tinggi dari Indonesia dan terpilih sebagai salah satu negara terbaik di Asia dalam kecepatan capaian pembangunan SDM-nya dalam kurun waktu 20 tahun terakhir<sup>2</sup>. Dalam laporannya, UNDP mengategorikan Indonesia bersama Thailand, Filipina, Vietnam, Laos, dan Kamboja sebagai negara dengan predikat *Medium Human Development*, sementara Singapura dan Brunai Darussalam termasuk dalam negara *Very High Human Development*, sedangkan Malaysia masuk pada kategori *High Human Development*.

**Tabel 3**  
**Posisi IPM Indonesia dan Sejumlah Negara Anggota ASEAN, 2010**

Negara	Ranking	Skor IPM
Singapura	27	0,846
Brunai Darussalam	37	0,805
Malaysia	57	0,744
Thailand	92	0,658
Filipina	97	0,630
Indonesia	108	0,600
Vietnam	113	0,572
Laos	122	0,497
Kamboja	124	0,494
Myanmar	132	0,451

Sumber: Human Development Report, UNDP, 2010.

Rendahnya IPM Indonesia tidak terlepas dari berbagai permasalahan yang terdapat dalam pembangunan bidang kesehatan dan pendidikan di Indonesia. Walaupun secara nasional Indonesia sudah mengalami banyak kemajuan di bidang pembangunan kesehatan dan pendidikan, secara internasional pencapaian Indonesia di kedua bidang tersebut

<sup>1</sup> Pada tahun 2015 kesepakatan ACFTA akan menyusul diberlakukan pada negara-negara ASEAN lainnya seperti Vietnam, Kamboja, Laos dan Myanmar.

<sup>2</sup> Berdasarkan *Human Development Report*, UNDP 2010, tingkat capaian pendidikan Indonesia adalah 5,7, berada di bawah Kamboja yang mencapai nilai 5,8. Di kawasan Asia Tenggara Malaysia berada di urutan paling tinggi dengan nilai 9,5 disusul oleh Singapura 8,8, Filipina 8,7, Brunai Darussalam 7,5 dan Thailand 6,6. Tingkat capaian pendidikan diturunkan dari rata-rata capaian pendidikan formal orang dewasa.



masih tertinggal jauh. Sebagai contoh, di bidang kesehatan ketersediaan tenaga medis (dokter dan perawat) untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada penduduk, jumlahnya masih sangat terbatas, yaitu hanya 13 orang dokter dan 62 orang perawat per 100.000 penduduk (UNDP 2006). Bandingkan dengan negara-negara lain (khususnya anggota ACFTA), yang memiliki jumlah dokter dan perawatnya lebih besar berpuluh kali lipat dari Indonesia, seperti China (106/334), Malaysia (70/135), Thailand (37/282), Filipina (58/169) dan Vietnam (53/56).

Pada bidang pendidikan, sebagaimana dikemukakan oleh Basri dan Munandar (2009:107) berdasarkan hasil Penelitian Bank Dunia (2007), kinerja pendidikan rata-rata siswa berusia 15 tahun di Indonesia masih rendah dibanding negara-negara tetangga (ASEAN-6)<sup>3</sup>. Simpulan yang sama juga ditunjukkan dari hasil survei tiga tahunan yang dilakukan PISA (*Programme for International Student Assessment*). Posisi kemampuan pelajar Indonesia untuk penguasaan membaca dan IPA berada pada peringkat 52 dari 57 negara yang disurvei pada tahun 2006 (Handayani, 2008:135). Indikator aspek pendidikan lain yaitu penggunaan akses informasi internet oleh masyarakat Indonesia juga masih tertinggal dibanding beberapa negara di kawasan ASEAN. Laporan UNDP 2010 menunjukkan bahwa tingkat penggunaan internet per 100 orang di Indonesia sebesar 7,9 jauh tertinggal dengan Singapura (69,6), Brunai Darussalam (55,3), Malaysia (55,8), Thailand (23,9), Vietnam (24,2), bahkan dengan Laos (8,5).

Realitas rendahnya kualitas SDM Indonesia bukan berarti Indonesia tidak mempunyai peluang memperoleh keuntungan dari kerjasama ACFTA. Dalam konteks rentang waktu, ACFTA bukan hanya berlaku satu atau dua tahun, tetapi jangka menengah (10 tahun) dan panjang (lebih dari 25 tahun). Bahkan, ke depan perjanjian kesepakatan lain akan segera diberlakukan seperti *Asean Economic Community* (AEC) pada tahun 2015. Hal terpenting adalah upaya pemerintah yang berkuasa saat ini dalam memanfaatkan ekspansi ekonomi yang telah dicapai diimbangi dengan perbaikan pembangunan sosial, terutama di

---

<sup>3</sup> Skor penguasaan siswa Indonesia untuk Kalimat dan Bahasa: 382, Matematika: 360, dan Pemecahan Masalah: 361. Sementara siswa Thailand dengan kriteria yang sama memperoleh skor masing-masing 418, 417 dan 361.



bidang kesehatan dan pendidikan<sup>4</sup>. Pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil beberapa tahun terakhir harus dimanfaatkan untuk memacu perekonomian nasional demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Apalagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang (RPJM) 2009-2014, pemerintah Indonesia telah menetapkan tiga sasaran yang menjadi tujuan pembangunan nasional, yakni pro pertumbuhan (*pro-growth*), pro penciptaan kesempatan kerja (*pro-job*) dan pro pada pengurangan kemiskinan (*pro-poor*).

Salah satu peluang yang harus dimanfaatkan untuk peningkatan pembangunan SDM Indonesia adalah adanya perubahan struktur penduduk Indonesia yang mengarah kepada meningkatnya jumlah penduduk usia produktif. Hal ini terjadi karena antara tahun 1960 dan 2007, tingkat kematian bayi dan kelahiran menurun tajam di Indonesia. Berdasarkan data BPS 2010, tingkat kematian bayi turun dari sekitar 216 menjadi 36 dan tingkat kelahiran turun dari 5.6 menjadi 2.2. Sementara tingkat pertumbuhan penduduk tumbuh konstan sekitar 1.9 persen per tahun sehingga terjadi perubahan distribusi umur penduduk di Indonesia (*demographic transition*).

Secara makro, meningkatnya jumlah penduduk usia produktif yang dibarengi dengan menurunnya jumlah penduduk usia tidak produktif akan memberikan peluang ekonomi berupa menurunnya rasio ketergantungan penduduk (*dependency ratio*). Selanjutnya, tingkat output ekonomi akan meningkat sebagai dampak dari meningkatnya jumlah penduduk (usia produktif) yang masuk ke pasar kerja. Di tingkat rumah tangga, akibat dari menurunnya jumlah tanggungan (anak), akan memungkinkan meningkatkan jumlah tabungan (*saving*), tingkat pendapatan dan konsumsi yang pada akhirnya berpengaruh terhadap meningkatnya output ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi dalam tahapan ini disebut sebagai “*demographic dividend*”. (Lewis 2008; Mason 2001; Adioetomo 2005).

---

<sup>4</sup> Pada penutup akhir tahun 2010, pemerintah Indonesia melalui Menteri Perekonomian Hatta Rajasa mengungkapkan bahwa ekspansi Indonesia yang telah dimulai sejak Maret 2009 berpeluang untuk membawa Indonesia masuk dalam kelompok 10 besar perekonomian dunia pada tahun 2025. Pemerintah memperkirakan pertumbuhan ekonomi tahun 2011 dapat mencapai angka lebih tinggi yakni 6,5 persen. Menurut Komite Ekonomi Nasional, data historis menunjukkan bahwa ekspansi ekonomi Indonesia dapat mencapai rata-rata tujuh tahun. Itu berarti perekonomian Indonesia masih akan berada dalam tahapan ekspansi hingga tahun 2016.

Menurut *United Nations Population Division* (2003) periode 2020-2030 diperkirakan merupakan “*golden period*” bagi Indonesia karena pada periode tersebut *dependency ratio* Indonesia akan mencapai titik paling rendah yaitu sekitar 44 per 100. Para *demografer* sering menyebut peluang tersebut sebagai “*window of opportunity*” yang hanya akan terjadi satu kali bagi penduduk di semua negara. Pada saat ini selain Indonesia, di kawasan ASEAN negara seperti Malaysia, Filipina, dan Thailand juga sedang berada pada fase awal dan pertengahan dari transisi demografi.

Namun demikian, untuk memanfaatkan peluang tersebut pemerintah Indonesia harus mempunyai komitmen yang serius untuk mengusahakan beberapa prasyarat, yaitu (i) penduduk usia kerja mendapatkan pekerjaan layak; (ii) meningkatnya tabungan rumah tangga yang dapat diinvestasikan untuk perluasan kesempatan kerja; (iii) meningkatnya perempuan di pasar kerja karena jumlah anak menurun; (iv) meningkatnya kualitas SDM Indonesia (Adioetomo 2005). Apabila prasyarat tersebut tidak terpenuhi maka peluang yang ada justru berubah menjadi ancaman atau “*the window of opportunity turns to the door to disaster*” (Handayani 2006:137-136; Nagib 2010:10).

#### TANTANGAN KEHADIRAN TENAGA KERJA ASING

Salah satu kekhawatiran dari pemberlakuan ACFTA sejak awal tahun 2010 lalu adalah permasalahan tenaga kerja Indonesia yang diperkirakan akan semakin kalah bersaing dengan kehadiran tenaga kerja asing (selanjutnya disingkat TKA). Bahkan, sebelum diberlakukan ACFTA sekalipun, pasar kerja Indonesia telah dibanjiri kehadiran TKA yang mayoritas berasal dari China dan negara-negara anggota ASEAN.

Seperti telah disinggung sebelumnya, kesepakatan kerjasama ACFTA yang telah ditandatangani pemerintah Indonesia tidak hanya menyepakati arus bebas perdagangan dan investasi barang atau modal, tetapi juga bidang jasa, termasuk penggunaan TKA. Apalagi sebelumnya Indonesia bersama dengan negara-negara anggota ASEAN telah menyepakati kesepakatan perdagangan jasa di tingkat ASEAN yang tertuang dalam *Bangkok Summit Declaration* dan *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS) dalam *ASEAN Summit ke-5* di Bangkok, Thailand pada tanggal 15 Desember 1995.

Kehadiran TKA merupakan fenomena yang biasa terjadi di era globalisasi sebagai konsekuensi terbukanya pasar kerja antarnegara. Apalagi, hal ini didukung dengan semakin pesatnya perkembangan inovasi teknologi informasi dan transportasi sehingga informasi tentang negara lain, terutama kebutuhan lapangan pekerjaan, menjadi mudah diakses. Penggunaan TKA biasanya bersamaan dengan masuknya investasi asing (penanaman modal) ke suatu negara. Artinya, selain menciptakan kesempatan kerja, kegiatan investasi asing di suatu negara juga membuka peluang *flight to quality* yaitu memberikan kemajuan bagi pengembangan kualitas SDM lokal melalui mekanisme *transfer of knowledge* dari kehadiran TKA.

Berdasarkan data Kemenakertrans RI, tercatat pada akhir tahun 2009 jumlah TKA di Indonesia sebesar 59.500 orang lebih, atau turun drastis dari tahun 2008 yang mencapai 83.453 orang. Kondisi ini terjadi sebagai dampak dari krisis keuangan global sejak tahun 2008 yang menimpa sebagian besar negara maju, seperti Amerika Serikat dan Jepang. Sebagian besar pekerja asing di Indonesia berasal dari China (11.458 orang), Jepang (7.135 orang), Korea Selatan (4.437 orang), Malaysia (3.688 orang), Thailand (3.606 orang), Australia (3.491 orang), Amerika Serikat (3.307), Inggris (2.851 orang), Filipina (2.675) dan lainnya (12.520 orang). Sebagian besar TKA di Indonesia bekerja di sektor perdagangan (11.918 orang) dan industri (15.366 orang). Sementara itu, berdasarkan kriteria keahlian atau jabatan, sebagian besar TKA di Indonesia adalah tenaga profesional (21.251 orang), teknisi dan operator (17.294 orang), level manajer (9.234 orang), dan pemilik perusahaan (4.639 orang).

Meskipun dilihat secara demografis kuantitas jumlah TKA di Indonesia tidak besar dibanding jumlah angkatan kerja Indonesia (116 juta orang pada tahun 2010), tetapi dampaknya akan cukup berpengaruh. Alasannya, Indonesia masih dihadapkan pada permasalahan jumlah penganggur terbuka yang mencapai 8,59 juta orang ditambah dengan setengah penganggur yang mencapai 32,8 juta orang (Data BPS 2010). Sekitar 5 juta orang yang tergolong menganggur adalah tenaga kerja lulusan SMA, SMK, Diploma dan Universitas. Dengan kondisi ini, maka masuknya TKA akan semakin memperketat persaingan pasar kerja di Indonesia.

Menurut Ananta (1996) dalam Beni (1996:7-8) tantangan kehadiran TKA di Indonesia dapat dibedakan dengan melihat kondisi pasar kerja Indonesia yang mempunyai dua segmen berbeda. *Pertama*, segmen pasar kerja terampil yang membutuhkan keahlian atau pendidikan tinggi. Segmen pasar ini ditandai dengan adanya kekurangan permintaan (*labor shortage*), tingkat upah yang relatif tinggi dan prasyarat penguasaan skill tertentu. *Kedua*, segmen pasar kerja tidak terampil yang ditandai dengan kelebihan penawaran kerja (*labor surplus*), tingkat upah dan syarat pendidikan yang rendah.

Tantangan kehadiran TKA pada segmen pasar kerja pertama terjadi karena adanya kekhawatiran bahwa segmen ini akan kalah bersaing dengan TKA mengingat pengalaman dan wawasan kerja mereka yang umumnya masih bersifat lokal atau regional. Sementara TKA dalam segmen pasar ini biasanya memiliki pengalaman dan wawasan kerja yang bersifat internasional. Tantangan kehadiran TKA bagi segmen pasar kedua sebenarnya tidak perlu dikhawatirkan sejauh TKA yang bekerja di Indonesia tidak melakukan bidang pekerjaan yang mampu dilakukan oleh tenaga kerja di segmen ini. Akan tetapi, kecenderungan yang terjadi akhir-akhir ini menunjukkan bahwa banyak TKA yang bekerja pada segmen pasar kerja ini. Ulasan data sebelumnya menunjukkan bahwa sekitar 35 persen TKA yang bekerja di Indonesia hingga akhir tahun 2009 adalah tenaga teknisi dan operator. Padahal, bidang pekerjaan teknisi dan operator pasti mampu dikerjakan oleh tenaga kerja Indonesia. Jumlah tersebut belum termasuk TKA yang masuk ke Indonesia bermodalkan *Visa on Arrival (VoA)*, tetapi kemudian bekerja secara ilegal di sejumlah perusahaan (rekanan) asing yang banyak tersebar di seluruh Indonesia.

Mengantisipasi lonjakan kehadiran TKA di Indonesia, sejak pertengahan tahun 2010 pemerintah Indonesia melalui Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi mulai melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemakaian TKA di dalam negeri. Hal ini salah satunya untuk mengantisipasi agar peristiwa kerusuhan sosial seperti yang terjadi di PT Drydock World Graha di Batam Kepulauan Riau tidak terulang kembali (*Kompas* 28/4/2010).

Penggunaan TKA dalam Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, diatur dalam Bab VII mulai pasal 42 sampai 49.

Dalam undang-undang tersebut di antaranya diatur bahwa setiap perusahaan pengguna TKA wajib melaporkan rencana penggunaan TKA dan menunjuk tenaga kerja lokal sebagai pendamping tenaga kerja asing untuk alih teknologi dan keahlian. Namun, dari hasil penelitian LIPI (2010), ditemukan bahwa dalam realitasnya berbagai aturan terkait penggunaan TKA sering dilanggar, bahkan aturan yang ada masih menimbulkan permasalahan karena lemah dalam substansi, pengawasan dan penindakan hukum (Nagib dkk. 2010).

#### DARI KEUNGGULAN KOMPARATIF MENUJU KEUNGGULAN KOMPETITIF

Kesepakatan untuk menerapkan ACFTA per 1 Januari 2010 telah dirancang sejak lama dengan ditandatanganinya *Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of Southeast Asian Nations and The People's Republic of China* oleh kepala negara ASEAN dan RRC pada tanggal 4 November 2002 di Phnom Penh, Kamboja. Artinya, ada rentang waktu sekitar delapan tahun bagi negara-negara ASEAN untuk mempersiapkan masing-masing daya saing yang dimilikinya sebelum pelaksanaan ACFTA.

Singapura, Thailand, dan Malaysia dinilai banyak pengamat sebagai negara-negara anggota ASEAN-6 yang lebih siap dalam skema ACFTA melalui pengembangan keunggulan kompetitifnya. Ketiga negara ini menyadari bahwa tanpa persiapan matang, mustahil mampu bersaing dengan China yang secara ekonomi mempunyai kemampuan memproduksi barang murah dan didukung SDM yang berkualitas dan melimpah (*Kompas* 4/02/2010).

Thailand, misalnya sejak tahun 2005 telah menjalankan *dual track economy policy*, yaitu pemberian insentif pengurangan pajak untuk mendorong investasi dan industrialisasi, terutama pada perusahaan multinasional. Secara simultan insentif juga diberikan pada kegiatan usaha domestik yang mengembangkan produk lokal unggulan dalam rangka menggenjot daya saing produk domestik Thailand. Di bidang pembangunan SDM-nya, Thailand telah menyiapkan kebijakan pengembangan teknologi informasi melalui cetak biru berjudul "*Towards Social Equity and Prosperity: Thailand IT Policy into the 21st Century*". Rencana tersebut mencakup penyeimbangan perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat Thailand dengan meningkatkan

pembangunan infrastruktur informasi teknologi, termasuk di daerah pedesaan Thailand. Tujuan kebijakan tersebut salah satunya untuk meningkatkan kualitas daya saing masyarakat Thailand, terutama para petani agar mampu memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk akses perkembangan informasi pasar nasional dan global. Untuk menindaklanjuti rencana tersebut, pemerintah Thailand telah membentuk *The National Information Technology Committee* (NITC) yang bertugas menerapkan rencana nasional dalam pengembangan TIK dan mempromosikan penggunaan TIK di seluruh Thailand. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah Thailand berusaha meningkatkan kualitas di bidang pendidikan untuk menghasilkan sumber daya manusia yang berstandar internasional sekaligus meningkatkan kualitas hidup masyarakat, khususnya di daerah pedesaan.

Pemerintah Singapura dalam menghadapi ACFTA mengambil langkah kebijakan pengembangan teknologi inovatif, yakni memperkuat keunggulan kompetitifnya agar tidak disaingi oleh produk China. Menghadapi persaingan ACFTA, Singapura telah siap dengan penekanan pada dua komponen industri kompetitifnya, yaitu industri manufaktur dan jasa (*services*). Fokus industri teknologi inovatif yang dikembangkan Singapura adalah industri elektronik, kimia, teknik, komunikasi, *life sciences* dan media. Singapura juga tidak mau kalah dengan China dan Malaysia melalui promosi nilai tambah yang tinggi pada kualitas pelayanan pendidikan, kesehatan (rumah sakit), logistik, dan pusat kegiatan bisnis multinasional. Dalam cetak biru (*blue print*) industri abad 21, Singapura menetapkan beberapa program yang berfokus pada memperkuat ekspor, membangun perusahaan bertaraf internasional, memperkuat usaha kecil dan menengah, membangun sumber daya manusia dan modal intelektual, standardisasi iptek dan inovasi, mengoptimalkan sumber manajemen, dan memperkuat posisi pemerintah (negara) sebagai fasilitator dalam kegiatan ekonomi.

Sementara itu, pemerintah Malaysia, telah menyiapkan kebijakan percepatan pengembangan industri manufaktur teknologi tinggi dalam rangka menyiapkan daya saing produk domestik sekaligus menggenjot industri jasa, khususnya pariwisata. Percepatan pengembangan industri manufaktur Malaysia ditujukan untuk meningkatkan status dari industri berbasis perakitan (*assembling*) menjadi industri dengan *value added* lebih tinggi. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah

Malaysia telah menyusun *blue print* dua strategi, *Pertama*, strategi pengembangan industri berdasarkan konsep klaster yang menekankan pada pengembangan sektor-sektor potensial untuk memperkuat jaringan industri dalam negeri Malaysia. *Kedua*, meningkatkan kemampuan SDM, riset dan pembangunan, penguasaan iptek, infrastruktur fisik, dan jasa untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional Malaysia.

Kemudian, bagaimana dengan pemerintah Indonesia? Apakah ketika menandatangani kesepakatan ACFTA tahun 2002 para pemimpin Indonesia telah merancang strategi khusus (*blue print*) dan menyiapkan prasyarat-prasyarat penting lainnya seperti halnya yang dilakukan oleh pemerintah Singapura, Malaysia, dan Thailand? Atau apakah pemerintah masih tetap berharap memperoleh keuntungan ACFTA melalui keunggulan komparatif, seperti upah buruh murah dan melimpahnya sumber daya alam? Sejauh ini, belum ada *blue print* yang jelas tentang strategi pemerintah Indonesia menghadapi ACFTA. Namun, yang ada adalah justru usulan upaya peninjauan kembali aturan yang telah disepakati dalam ACFTA yang sekaligus menunjukkan ketidaksiapan pemerintah Indonesia.

Diakui memang selama ini pemerintah telah berupaya meningkatkan daya saing perekonomian nasional melalui peningkatan peran UMKM lewat kebijakan pelaksanaan UU No.20 tahun 2008, yaitu peningkatan akses pembiayaan dan pembinaan manajemen UMKM. Sejak pelaksanaan ACFTA, pemerintah Indonesia terus menggalakkan kampanye “Aku Cinta Produk Indonesia” agar daya saing pelaku usaha Indonesia terangkat naik. Namun, realitas di lapangan, misalnya di Pasar Tanah Abang, sudah dibanjiri produk tekstil asal China bahkan jauh sebelum penerapan ACFTA (Abeng 2010).

Dalam konteks persaingan ACFTA, hanya negara yang memiliki keunggulan kompetitif yang akan memperoleh keuntungan optimal, sementara sumber-sumber keunggulan komparatif tidak lagi memainkan peranan yang menentukan. Dengan perkembangan teknologi transportasi dan informasi yang semakin cepat, setiap negara dapat dengan mudah dan efisien mengakses kebutuhan sumber daya yang tidak dimilikinya. Pada uraian sebelumnya telah disinggung bagaimana negara Swiss yang tidak memiliki perkebunan coklat, tetapi mampu menjadi negara penghasil produk olahan coklat terkenal di dunia. Indonesia adalah



negara produsen kelapa sawit (*oil palm*) terbesar di dunia, tetapi apakah Indonesia dikenal dari produk turunan yang bisa dihasilkan dari kelapa sawit?

Untuk mendukung pengembangan keunggulan kompetitif Indonesia, salah satu kuncinya adalah pembangunan masyarakat Indonesia (rakyat, pemerintah, dan dunia usaha) yang berbasis pada penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek). Masyarakat yang berbasis Iptek akan membawa dampak signifikan terhadap peningkatan produktivitas nasional dan pada gilirannya akan mampu meningkatkan daya saing bangsa di persaingan global.

Untuk menuju pada kondisi tersebut, Thurow (1999) dalam Zuhail (2008:17-23), menyampaikan lima elemen dasar sebagai prasyarat suatu masyarakat agar dapat bersaing di era global melalui penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. *Pertama*, penataan masyarakat melalui penyiapan kondisi masyarakat yang tertata secara sosial dan ekonomi. Dalam hal ini masyarakat harus dijamin akses terhadap kegiatan ekonomi dan mengakomodir seluruh kemampuannya untuk peningkatan kualitas sumber daya yang dimilikinya. *Kedua*, kewirausahaan yang akan menciptakan kondisi masyarakat yang selalu mencari peluang, kreatif, inovatif dan menyukai tantangan. *Ketiga*, pembentukan pengetahuan yang akan menciptakan masyarakat yang selalu bertindak berdasarkan perencanaan sesuai dengan tuntutan perubahan yang terjadi. *Keempat*, keterampilan sebagai *tool* masyarakat untuk menemukan pengetahuan baru, produk dan proses mutakhir, sehingga mampu bersaing dengan masyarakat lainnya dalam persaingan global. *Kelima*, sumber daya alam dan lingkungan hidup yang dapat bermanfaat bagi kehidupan masyarakat secara berkelanjutan.

## PENUTUP

Persaingan antarnegara yang semakin kompetitif dalam era globalisasi telah mendorong negara-negara di berbagai kawasan membentuk berbagai kesepakatan dalam berbagai kelompok kerjasama ekonomi, sosial, dan politik. ACFTA adalah salah satu contoh dari hasil bentuk kecenderungan tersebut. Negara-negara anggota ASEAN dan China berusaha menyatukan berbagai tujuan secara bersama untuk memperoleh keuntungan optimal dalam kesepakatan liberalisasi



perdagangan barang, jasa, dan modal. Di antara anggota ACFTA, China merupakan negara yang memiliki posisi dominan dari segala aspek. Kemajuan ekonomi yang sedang dialami China diharapkan dapat menjadi “pelatuk” kemajuan ekonomi ASEAN. Sebaliknya, China juga memiliki agenda tersendiri dalam ACFTA sebagai *transmission* menguasai ekonomi dunia.

Dalam menghadapi ACFTA, kemampuan SDM Indonesia telah dan akan terus diuji secara terbuka dan menyeluruh, baik dari dalam maupun dari luar. Negara-negara maju, yang telah menyiapkan diri jauh sebelumnya, akan menjadi pemain aktif dan agresif dalam era kesejagatan pada saat ini. Sedangkan negara-negara berkembang (seperti halnya Indonesia) mungkin terpaksa memainkan peran pasif dan defensif, terutama agar tidak kalah bersaing. Dalam realitasnya persaingan global cenderung ditentukan oleh negara-negara yang kuat (secara ekonomi dan politik), sehingga negara-negara yang lemah cenderung hanya menerima berbagai konsekuensi yang tidak menguntungkan. Kondisi ini merupakan konsekuensi logis akibat dari ketidaksiapan SDM suatu negara untuk berkompetisi secara obyektif dan terbuka di arena internasional.

Berkaca pada realitas kurang siapnya SDM Indonesia dibanding negara pesaing dalam ACFTA, kiranya dibutuhkan kerja sangat keras dan cerdas agar Indonesia bisa bangkit dan mengejar kemajuannya. Optimisme tersebut masih terbuka lebar, mengingat Indonesia masih memiliki berbagai peluang untuk memperbaiki diri secara menyeluruh. Prasyarat utama adalah perhatian yang besar dari pemerintah, termasuk masyarakat dan dunia usaha, terhadap pengembangan SDM Indonesia yang menguasai Iptek.

Pengalaman beberapa negara yang semula memiliki SDA terbatas dan kemudian berkembang sebagai negara yang semakin maju, menunjukkan dengan jelas bahwa kemajuan tersebut diraih dari dukungan SDM yang kapabel dan menguasai Iptek. Dengan SDM yang menguasai Iptek, memungkinkan munculnya mata rantai yang menghasilkan kemajuan, produktivitas dan keuntungan ekonomi yang lebih tinggi. Kondisi tersebut tidak mungkin terjadi di negara-negara yang tidak memiliki SDM berkualitas (terdidik). SDM yang terdidik adalah potensi dasar pembangunan, dan sebaliknya, SDM yang tidak terdidik adalah

beban pembangunan. Sebagai penutup, penulis mengutip pernyataan Robert B Reich, sekretaris mantan Presiden Amerika Serikat Bill Clinton, yang mengatakan bahwa aset terpenting dari sebuah negara di era keterbukaan informasi dan persaingan global adalah SDM yang berkualitas yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai modal untuk mampu mendefinisikan masalah, menciptakan solusi, dan meningkatkan nilai tambah.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku

- Adioetomo, Sri Moertiningsih. 2005. *Bonus Demograafi: Menjelaskan Hubungan Antara Pertumbuhan Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Amjad, Rashid. 2007. *Human Resource Planning: the Asian Experience*. New Delhi: ILO-ARTEP
- Adrianto, Jati. 2009. “Ekonomi Politik Globalisasi”, dalam Ahmad Erani Yustika, *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Badan Pusat Statistik. 2010. *Data Strategis BPS*. Jakarta: Katalog BPS
- Bank Indonesia. 2009. “Tantangan dan Peluang Penerapan ACFTA”, dalam *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Jawa Tengah Triwulan IV-2009*. Jakarta: Bank Indonesia
- Basri, Faisal dan Munadar, Haris. 2009. *Lanskap Ekonomi Indonesia: Kajian Renungan terhadap Masalah-masalah Struktural, Transformasi Baru, dan Prospek Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kencana.
- Huntington, Samuel P. 1997. *The Clash of Civilization and Remaking of World Order*. New York: Touchtone Books
- John dan Doris Naisbitt. 2010. *China's Megatrends*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). 2006. *Indikator Iptek Indonesia*. Jakarta: LIPI Press
- Lewis, D.Blane.2008. *Demographic Transition and Economic Growth in Indonesia*. Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore.
- Mason, A. 2001. *Population Change and Economic Development in East Asia: Challenges Met, Opportunitis Sized*. Stanford, Stanford University Press
- Nagib, Laila. 2007. “Pengembangan Sumber Daya Manusia: Sebuah Pengantar”, dalam Priyono Tjiptoherijanto dan Laila Nagib (ed), *Pengembangan Sumber Daya Manusia: diantara Peluang dan Tantangan*. Jakarta: LIPI Press.

- Nagib, Laila. dkk. 2010. *Hasil Kajian LIPI terhadap UU No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan*. LIPI: Laporan penelitian (tidak diterbitkan).
- Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan Badan Penelitian, Pengembangan dan Informasi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 2010. *Statistik Tenaga Kerja Asing Menurut Provinsi dan Kewarganegaraan*. Jakarta: Kemenakertrans RI
- Sungkar, Yasmin. 2005. *Strategi ASEAN dalam Perluasan ASEAN +3*. Jakarta: LIPI Press.
- Suparno, Erman. 2009. *National Manpower Strategy (Strategi Ketenagakerjaan Nasional): Sebuah Upaya Meraih Keunggulan Kompetitif Global*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Surakhmad, Winarno. 2009. *Pendidikan Nasional: Strategi dan Tragedi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Wibowo, I. 2004. *Belajar dari China*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Zuhal. 2008. *Kekuatan Daya Saing Indonesia: Mempersiapkan Masyarakat Berbasis Pengetahuan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

## **Jurnal**

- Beni, Romanus. 1996. "Peluang dan Tantangan Kehadiran Tenaga Kerja Asing". *Warta Demografi*, tahun ke -26, No.1/1996. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Hadar Ivan A. 2010. "China, ACFTA dan Kita". *Jurnal Sosial Demokrasi*, Vol.8/3/ Februari-Juni, 2010.
- Hamdi, Alhilar.2000. "Isu-isu Strategis Pembangunan Kependudukan di Masa Depan. *Warta Demografi*, tahun ke-30. No.1/2000. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Handayani, Titik. 2008. "Kebangkitan Nasional dan Pembangunan Manusia: Sebuah Catatan Kritis". *Masyarakat Indonesia*. Jilid XXXIV, No.2, 2008. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
- Launa. 2010. "ACFTA: Menengok Jalan China". *Jurnal Sosial Demokrasi*, Vol.8/3/ Februari-Juni, 2010.

## **Surat Kabar dan Website**

- Abeng, Emil. 2010. "ACFTA, Antara Harapan dan Realitas" dalam *Kompas* 4/2/ 2010
- "Pekerja Asing untuk Pekerjaan Khusus di Indonesia" dalam *Kompas* 28 April, 2010
- <http://www.undp.org/human development reports>
- <http://www.aseansec.org/68.htm.economic integration>



# PELUANG DAN TANTANGAN MASYARAKAT INDONESIA MENGEJAR KETERTINGGALAN

Luky Sandra Amalia

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

The implementation of the ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA) in Indonesia on January, 1<sup>st</sup> 2010 has been causing pros and cons in public opinions. On one hand, the ACFTA has been considered as a huge opportunity for Indonesia to extend its market. But, on the other hand, ACFTA can put domestic producers to a disadvantage because their products are not yet ready to compete in the free trade area, especially against cheap products from China. However, decisions on ACFTA were taken and are now irreversible. Therefore, the debate on whether or not to support ACFTA should be ended, and instead we should focus on hard work to utilize this opportunity. In fact, Indonesia as a tropical country has many excellent commodities which are able to compete with China, if they were supported by the government. Nevertheless, to compete against China effectively, would require cooperation among civil society, local governments, and the centre government in order that Indonesia can take full benefit of its local autonomy.

**Keywords:** Free Trade Area, Local Autonomy

## PENDAHULUAN

Indonesia secara resmi melaksanakan kawasan perdagangan bebas ASEAN-China (ASEAN-China *Free Trade Agreement*) terhitung sejak 1 Januari 2010. Sejak awal, kesepakatan tersebut memancing beragam pendapat. Sebagian masyarakat Indonesia yang mendukung pelaksanaan ACFTA merasa optimis bahwa kesempatan ini merupakan peluang besar bagi Indonesia, sebab kesepakatan tersebut menyangkut kepentingan geostrategis dan ekonomis Indonesia, pada khususnya, dan Asia Tenggara pada umumnya. Bergabungnya Indonesia pada kawasan perdagangan bebas, khususnya antara ASEAN dengan China, membuka peluang pasar ekspor Indonesia dinilai semakin meluas.

Sedangkan, sebagian kalangan berpendapat sebaliknya, mereka tidak setuju dengan perjanjian tersebut. Kalangan yang kontra terhadap kebijakan ACFTA ini menilai bahwa Indonesia belum siap bersaing dalam pasar bebas, terutama dengan China yang dikenal dengan produk murah yang mampu merajai angka ekspor dunia. Bahkan, penolakan ini diwarnai dengan aksi demonstrasi yang marak digelar di ibukota negara maupun di berbagai daerah di Indonesia.

Untuk pelaksanaan ACFTA di dalam negeri, Presiden Indonesia kelima, Megawati Soekarnoputri, mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2004 tanpa melalui diskusi dengan lembaga perwakilan rakyat. Hal ini dilakukan sebab pada saat itu pemerintahan Megawati menilai bahwa kesepakatan perdagangan bebas tersebut hanya akan memberikan dampak pada sebagian sektor ekonomi, sehingga ratifikasi DPR tidak diperlukan<sup>1</sup>. Oleh karena itu, DPR belakangan mendesak pemerintah untuk menunda pelaksanaan ACFTA dan meminta pemerintah untuk melakukan renegosiasi dengan pihak terkait.

Menurut Faisal Basri (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/11/17/1254163/Faisal.Basri:.Lebih.Baik.Ajukan..Angket.FTA.Dibandingkan.Century,17November2009>), berdasarkan catatan *International Insititute for Management Development* dalam *World Competitiveness Yearbook 2006-2008*, daya saing Indonesia semakin merosot hingga ke peringkat 52 dari 55 negara. Sumber lain versi *World Economic Forum* menunjukkan daya saing Indonesia berada di posisi 54 atau lebih rendah dibandingkan Singapura, Malaysia, dan Thailand. Sementara itu, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) pada Januari hingga April 2009, nilai impor barang dari China ke Indonesia mencapai 3,7 miliar dollar AS. Sebaliknya, surplus perdagangan Indonesia terhadap China terus menurun sejak tahun 2005 hingga menjadi defisit 3,61 miliar dollar AS pada tahun 2008. Padahal, setahun sebelumnya Indonesia masih menikmati surplus sebesar 1,1 miliar dollar AS (<http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=39042>, 1 Desember 2009).

Defisit juga dialami Indonesia pada neraca perdagangan nonmigas ke China yang meningkat drastis dari 1,3 miliar dollar AS pada tahun

---

<sup>1</sup> Alexander C Chandra. "Dilema Indonesia dalam ACFTA", dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/18/02352497/Dilema.Indonesia.dalam.ACFTA>, 18 Januari 2010.

2007 menjadi 9,2 miliar dollar AS pada tahun 2008, atau mengalami peningkatan lebih dari 600 persen. Selama bulan Januari hingga Oktober 2009, defisit mencapai 3,9 miliar dollar AS. Sebaliknya, China merupakan sumber utama impor nonmigas Indonesia, yaitu 17,2 persen dari total impor nonmigas. Sedangkan, China hanya menyerap 8,7 persen dari keseluruhan ekspor nonmigas Indonesia ([http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/12/21/06350379/FTA.ASEAN.China.dan.Deindustrialisasi 21 Desember 2009](http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/12/21/06350379/FTA.ASEAN.China.dan.Deindustrialisasi%2021%20Desember%202009)).

Demikian halnya di tingkat daerah, ACFTA adalah kebijakan nasional yang tidak bisa ditolak daerah, meskipun daerah belum siap. Hal ini, setidaknya, bisa dilihat dari neraca perdagangan Jawa Timur terhadap China juga mengalami defisit. Arus impor produk China melesat jauh melebihi ekspor Jatim ke negara tersebut. Berdasarkan data BPS, ekspor nonmigas Jatim ke China per November 2009 hanya 78,41 juta dolar AS, sementara impornya 181,45 juta dolar AS. Secara kumulatif dari Januari hingga November 2009, ekspor Jatim ke China senilai 688,55 juta dolar AS, sementara, impornya mencapai 2,21 juta dolar AS. Bahkan, neraca perdagangan Jatim defisit sejak Januari hingga November 2009, impor Jatim dari China berada di angka 10,023 miliar dolar AS, sedangkan ekspornya hanya 9,198 miliar dolar AS (<http://www.surya.co.id/2010/01/05/perdagangan-jatim-defisit.html>, 5 Januari 2010).

Fakta-fakta di atas menunjukkan bahwa produk China jauh lebih gencar menguasai pasar Indonesia dibandingkan komoditas dalam negeri yang menembus pasar China. Hal ini menyebabkan kekhawatiran berbagai pihak terhadap kematian industri dan produk dalam negeri. Setidaknya ada tujuh sektor industri, yaitu baja, tekstil, makanan minuman, alas kaki, mainan anak-anak, petrokimia, dan elektronik yang telah meminta kepada Departemen Perdagangan dan Perindustrian (Depperin) untuk meninjau ulang pelaksanaan ACFTA karena mereka merasa pesimis bersaing jika diberlakukan tarif nol persen. Sementara itu, ada sebagian produk Indonesia yang dinilai siap mengikuti kesepakatan ACFTA, diantaranya industri yang berbasis sumber daya alam, seperti industri minyak sawit mentah (*crude palm oil/CPO*) dan industri pertambangan (<http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=39042>, 1 Desember 2009).

Masyarakat Indonesia, termasuk Jawa Timur dan mungkin juga di beberapa daerah lain, tampaknya belum siap menghadapi ACFTA yang sudah tiba di depan mata. Banyak hal yang belum berhasil dibenahi di dalam negeri, mulai dari persoalan reformasi birokrasi yang belum usai, kesediaan infrastruktur yang belum memadai, hingga kualitas sumber daya manusia yang belum siap bersaing di pasar global, terutama dengan China.

Akan tetapi, apa boleh buat, ada sebuah kesepakatan internasional yang harus dipatuhi. Sebuah kesepakatan di tingkat ASEAN-China telah diratifikasi, sehingga apa kata dunia jika bangsa yang negaranya tidak konsisten dengan apa yang telah disepakati. Namun, di sisi lain, tidak bijak rasanya jika negara yang besar ini seolah hanya mementingkan pencitraan di mata internasional, tetapi justru mengorbankan bangsanya sendiri. Oleh karena itu, tulisan ini berangkat dari pertanyaan apa yang bisa dilakukan oleh masyarakat Indonesia dalam menghadapi ACFTA yang terlanjur hadir di pelupuk mata? Masih adakah peluang emas yang bisa digarap oleh masyarakat negeri ini untuk memperkecil ketertinggalan dengan China dan negara ASEAN lain? Dan, apa peran pemerintah dalam hal ini?

#### KONSEP KAWASAN PERDAGANGAN BEBAS DAN SEMANGAT OTONOMI DAERAH

Kawasan perdagangan bebas (*free trade area*-FTA) bukan fenomena baru dalam sistem perdagangan bebas. FTA merupakan ajang untuk mengintegrasikan kepentingan ekonomi regional antara negara-negara yang berada di suatu kawasan. FTA membuka peluang bagi negara-negara yang terlibat di dalamnya. Dengan adanya FTA berarti pangsa pasar ekspor semakin luas dengan beban *tarif* (bea masuk) yang rendah, atau bahkan dihapuskan (nol persen). Selain menghapuskan *tarif*, FTA juga bisa menghilangkan hambatan perdagangan antar negara yang lain, yaitu *nontarif*.

Perdagangan bebas dalam kerangka ACFTA juga dinilai sangat bermanfaat bagi negara-negara yang terlibat karena terjadi proses integrasi jalur ekonomi di negara-negara ASEAN dengan China.

---

<sup>2</sup> Kebijakan nontarif, antara lain berupa kuota, peraturan mengenai perijinan, maupun peraturan-peraturan lain diberlakukan oleh suatu negara terhadap negara lain dalam rangka melindungi produk dalam negerinya.



Pada mulanya, ASEAN didirikan, selain untuk mencegah terjadinya konflik politik antar negara ASEAN, juga untuk mencegah penyebaran ideologi komunisme di kawasan Asia Tenggara. Namun, seiring dengan berjalannya waktu karena komunisme tidak lagi dirasa sebagai ancaman, kepentingan pun bergeser ke arah kerjasama ekonomi (Simon SC 2000: 36).

Ide ACFTA dicetuskan oleh Perdana Menteri China, Zhu Rongji, pada Pertemuan Puncak ASEAN keenam yang berlangsung di Singapura pada tahun 2000. Selain mengemukakan ide pembentukan kawasan perdagangan bebas ASEAN-China, Zhu Rongji juga mengusulkan pembentukan Kelompok Ahli ASEAN-China untuk Kerjasama Ekonomi (*ASEAN-China Expert Group*) yang bertugas membahas kemungkinan pembentukan ACFTA. Selanjutnya, pada tahun 2001 di Brunei Darussalam kelompok ahli ini melaporkan bahwa ACFTA dapat direalisasikan. Oleh karena itu, para kepala negara ASEAN dan China menyetujui dan menandatangani Persetujuan Kerangka Kerjasama Ekonomi Komprehensif (*Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation*) pada tanggal 4 November 2002 di Phnom Penh, Kamboja. Sejak saat itulah, ACFTA resmi disepakati.

Selanjutnya, pada tanggal 29 November 2004 di Vietnam, Laos para kepala negara ASEAN dan China kembali menandatangani perjanjian yang menyetujui penurunan *tariff* hingga di bawah lima persen sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 bagi enam negara utama ASEAN. Sementara itu, bagi empat negara ASEAN yang lain diberikan perpanjangan waktu hingga tahun 2015 (Khotijahtus Sadiyah 2006: 6). Dengan demikian, pelaksanaan *tariff* nol persen terbagi ke dalam dua tahap. Tahap pertama, pelaksanaan *tariff* nol persen antara China dengan enam anggota ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, dan Brunei Darussalam, dimulai 1 Januari 2010. Sementara itu, empat anggota ASEAN yang lain, yaitu Vietnam, Laos, Kamboja, dan Myanmar, memulai penerapan ACFTA secara penuh pada tahun 2015.

Menjelang pelaksanaan ACFTA, China memberikan kemudahan kepada negara ASEAN untuk mengekspor sejumlah hasil pertanian mereka ke China dengan *tariff* nol persen. Program yang diberi nama *Early Harvest Program* (EHP) ini berlaku khusus untuk komoditas di bidang pertanian yang dimulai dari tahun 2004 dan berakhir pada awal

tahun 2010<sup>3</sup>. EHP merupakan upaya untuk meyakinkan negara ASEAN bahwa ACFTA tidak hanya menguntungkan bagi China saja, tetapi juga bagi negara ASEAN.

Kesepakatan ACFTA memiliki empat tujuan besar. *Pertama*, memperkuat dan meningkatkan kerjasama perdagangan kedua pihak. *Kedua*, meliberalisasi perdagangan barang dan jasa melalui pengurangan dan penghapusan bea masuk (*tarif*). *Ketiga*, mencari area baru dan mengembangkan kerjasama ekonomi yang saling menguntungkan kedua belah pihak. *Keempat*, memfasilitasi integrasi ekonomi yang lebih efektif dengan negara anggota baru ASEAN dan menjembatani kesenjangan yang ada di kedua belah pihak<sup>4</sup>.

Secara politis, dengan adanya ACFTA, China berharap bisa mengurangi kekhawatiran negara-negara ASEAN terhadap pertumbuhan ekonomi China. Selain itu, China juga berharap bisa menggeser peranan Jepang dan Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara. Tidak hanya itu, negara-negara ASEAN merupakan penyedia bahan baku utama bagi keberlangsungan industri China, terutama minyak bumi. Sementara itu, bagi negara ASEAN, selain ACFTA diharapkan bisa memperluas pasar ekspornya ke China, ACFTA juga dianggap bisa mengurangi ketergantungan mereka terhadap Amerika Serikat, dan beralih ke China dengan produknya yang lebih murah dan berkualitas (Khotijahtus Sadiyah 2000: 5-6).

Sebetulnya, China telah menjadi mitra dagang ketiga terbesar ASEAN dengan jumlah nilai perdagangan sebesar 230 miliar dollar AS pada tahun 2008. Dengan adanya kesepakatan ini, 90 persen produk China dan ASEAN akan menikmati *tariff nol* persen. Oleh karena itu, ACFTA merupakan kesepakatan mengenai kawasan perdagangan bebas terbesar yang pernah ada sebab ACFTA melibatkan populasi hingga 1,9 miliar orang (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/03/10031244/FTA.China.ASEAN.Siapa.Rajin.Garap.PR>. 3 Januari 2010).

---

<sup>3</sup> EHP terbatas pada komoditas hewan hidup, daging dan produk daging, ikan, produk susu, produk hewan lainnya, pohon hidup, sayuran, serta buah-buahan dan kacang-kacangan.

<sup>4</sup> Mudrajad Kuncoro. "Impian Dibalik FTA ASEAN-Tiongkok", dalam [www.investoriaindonesia.com](http://www.investoriaindonesia.com), 18 Januari 2010.

Sejak awal, para ekonom berpendapat bahwa tidak ada satu negarapun di dunia ini yang tidak membutuhkan perdagangan dan kerjasama dengan negara lain. Sebab, tidak ada satupun negara di dunia ini yang sanggup memproduksi segala kebutuhannya tanpa melakukan perdagangan dan bekerjasama dengan negara lain. Demikian halnya teori perdagangan baru, *the new trade theory*, yang dikembangkan oleh Paul Krugman, seorang Profesor bidang ekonomi di Princeton University pada akhir tahun 1970-an. Menurutnya, dengan adanya perdagangan internasional di bidang regional, *transaction cost* bisa dipertimbangkan. Malah, jika perjanjian internasional tidak ada, justru barang-barang yang ada menjadi lebih mahal karena adanya biaya transportasi yang sangat besar<sup>5</sup>.

Sehingga, walaupun kesepakatan perdagangan bebas ACFTA ditunda, tidak ada yang bisa menjamin bahwa semua kebutuhan domestik Indonesia bisa terpenuhi, malah bisa menyebabkan terjadinya peningkatan produk tertentu. Adanya perjanjian internasional justru menyebabkan kebutuhan setiap negara bisa terpenuhi dengan harga yang sangat murah dan dapat menguntungkan kedua belah pihak.

Di samping itu, adanya persaingan usaha diharapkan bisa meningkatkan daya saing pelaku usaha untuk menghasilkan produk yang lebih baik. Bahkan, persaingan dengan dunia luar diharapkan bisa memengaruhi perkembangan industri dalam negeri supaya mereka merasa terpacu untuk bekerja lebih giat lagi. Namun, di sisi lain, penerapan FTA bisa melahirkan persaingan yang tinggi antara negara yang terlibat, terlebih jika komoditas yang diperdagangkan sama.

Hal ini seperti kenyataan yang harus dihadapi oleh anggota ACFTA sebagai konsekuensi logis yang harus ditanggung setelah kesepakatan perjanjian tersebut ditandatangani pada tahun 2002. Negara-negara ASEAN dan China memiliki struktur perdagangan yang sama, yaitu berorientasi pada ekspor. Hal ini menimbulkan kekhawatiran dari banyak pihak, termasuk Perdana Menteri Malaysia pada waktu itu, Mahathir Mohammad, yang menganggap bahwa ACFTA merupakan ancaman terhadap perekonomian negara ASEAN yang datang dari China. Namun demikian, karena negara-negara anggota ASEAN

---

<sup>5</sup> “Mendukung Perjanjian FTA ASEAN CHINA”, dalam <http://ekonomi.kompasiana.com/group/bisnis/2010/02/12/mendukung-perjanjian-fta-asean-china/>. 13 Juli 2010.

yang lain, terutama Singapura dan Thailand, menyatakan setuju untuk melakukan kerjasama perdagangan bebas dengan China, maka Malaysia pun harus setuju (Khotijahtus Sadiyah 2006: 23).

Namun demikian, apapun latar belakangnya, ACFTA telah tiba di pelupuk mata, masyarakat Indonesia tidak bisa mengelak lagi. Oleh karena itu, masyarakat Indonesia tidak seharusnya bertopang dagu sambil meratapi nasib. Yang harus dilakukan adalah mengatur strategi dan segera bertindak menyongsong era ACFTA sebelum semakin jauh tertinggal. Sebetulnya, ACFTA bisa berdampak positif bagi Indonesia, termasuk bagi pertumbuhan ekonomi rakyat Indonesia di daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana semangat otonomi daerah yang memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, maka daerah-daerah di Indonesia bisa lebih memaksimalkan kreativitasnya dalam menghadapi ACFTA. Sebab, masyarakat di daerah-*lah* yang lebih mengetahui kemampuan sumber daya manusia yang dimilikinya, meskipun potensi alam yang bisa mengubah tantangan menjadi peluang dalam era ACFTA. Masyarakat daerah tentu saja membutuhkan dukungan sepenuhnya dari pemerintah setempat. Sebab, kepala daerah yang dipilih secara langsung merupakan pelayan rakyat yang mengemban amanat rakyat setempat.

Tidak bisa tidak, peran pemerintah mutlak diperlukan. *Pertama*, pemerintah yang menyentuh kehidupan seluruh warga negara berhak mengatur masyarakat beserta setiap aspeknya yang potensial. *Kedua*, pemerintah behubungan dengan kepentingan umum. Oleh karena itu, segala sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah harus terbuka kepada umum. *Ketiga*, kegiatan pemerintah harus sesuai dengan norma dan etos pelayanan publik (David Beetham 1990: 29-30).

Namun demikian, kepala daerah tidak bisa bekerja sendiri sebab, menurut UU Pemerintahan Daerah, ada beberapa hal yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Untuk itu, diperlukan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Jika pemerintah pusat dan daerah dapat meluangkan waktu, tenaga, pikiran, dan bantuan finansial ke daerah-daerah di seluruh Indonesia guna menggarap potensi daerahnya, maka bukan tidak mungkin produk unggulan masing-masing daerah akan memperkaya komoditas ekspor Indonesia ke China.

## PELAJARAN DARI CHINA

Pada tahun 2009, selama masa paceklik yang disebabkan melemahnya ekonomi global, pemerintah China melindungi usaha perekonomian rakyatnya dengan cara mengurangi pajak ekspor hingga tujuh kali. Potongan pajak ekspor tersebut berpengaruh terhadap 3.770 barang ekspor atau 27,9 persen dari semua produk yang berasal dari China. Selain itu, pemerintah China juga memangkas biaya premi untuk meningkatkan cakupan kredit ekspor. Tidak hanya itu, pemerintah China juga memperkenalkan penyelesaian transaksi dalam mata uang Yuan sebagai proyek percontohan untuk menolong eksportir dalam menghadapi resiko fluktuasi kurs<sup>6</sup>.

Sementara itu, dari sisi upah buruh, sebenarnya upah minimal buruh di China tidak berbeda jauh dengan upah buruh di Indonesia. Pemberlakuan upah buruh di China juga ditentukan menurut kawasan. Pertengahan tahun 2010, upah minimal di kawasan industri Shenzhen naik 20 persen menjadi 1.000 Yuan atau setara dengan Rp 1,4 juta per bulan. Shenzhen merupakan wilayah dengan UMR tertinggi di China. Sementara, upah di kawasan pinggiran Shenzhen naik 20 persen dari 750 Yuan atau Rp 1.050.000,- menjadi 900 Yuan atau Rp 1,26 juta (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/03/10031244/FTA.China.ASEAN..Siapa.Rajin.Garap.PR>. 3 Januari 2010).

Oleh karena itu, menurut Alexander C. Chandra (2010), rekanan peneliti pada Pusat Kajian China, Universitas Indonesia dan Koordinator Asia Tenggara untuk *Trade Knowledge Network* (TKN), saat ini tidak ada lagi alasan bagi Indonesia untuk menyatakan ketidaksiapannya. Sebab, setelah ACFTA diratifikasi, sebenarnya semua negara ASEAN termasuk Indonesia telah memperoleh tenggat waktu lima tahun untuk mempersiapkan diri. Selain itu, pemerintah China juga telah memberikan fasilitas ekonomi yang cukup besar terhadap negara ASEAN melalui *Early Harvest Programme* (EHP) yang berjalan selama enam tahun. Namun demikian, program EHP tampaknya tidak mendapatkan perhatian serius dari pemerintah dan pelaku usaha di Indonesia<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> “Mendukung Perjanjian FTA ASEAN CHINA”, dalam <http://ekonomi.kompasiana.com/group/bisnis/2010/02/12/mendukung-perjanjian-fta-asean-china/> 13 Juli 2010.

<sup>7</sup> Alexander C Chandra. “Dilema Indonesia dalam ACFTA”, dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/18/02352497/Dilema.Indonesia.dalam.ACFTA> 18 Januari 2010.

Padahal, terkait dengan EHP, pemerintah Indonesia melalui Menteri Keuangan telah menetapkan dua Surat Keputusan yang diberlakukan sejak 1 Januari 2004. *Pertama*, Keputusan Menkeu No.355/KMK.01/2004 tanggal 21 Juli 2004 tentang penetapan tarif bea masuk atas impor barang dalam rangka EHP ASEAN-China FTA. *Kedua*, Keputusan Menkeu No.356/KMK.01/2004 tanggal 21 Juli 2004 tentang Penetapan tarif bea masuk atas impor barang dalam rangka EHP Bilateral Indonesia-China FTA. Namun demikian, Menteri Keuangan tampaknya tidak melakukan identifikasi terlebih dahulu mengenai seberapa jauh kesiapan sektor riil, UMKM, ekspor, dan industri domestik sebelum melakukan liberalisasi pasar domestik<sup>8</sup>.

Bahkan, pemerintah dan pelaku usaha di Indonesia seharusnya bisa mengambil pelajaran dari kesepakatan kawasan perdagangan bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area-AFTA*) yang telah diberlakukan sejak tahun 2003.

#### PELUANG KOMODITAS UNGGULAN

Meskipun, banyak produk China yang membanjiri pasar Indonesia, tetapi sebenarnya Indonesia juga memiliki peluang untuk mengembangkan komoditas unggulannya ke China. Hasil bumi Indonesia yang khas negara tropis, seperti buah-buahan dan sayuran, bisa dijadikan sebagai salah satu komoditas unggulan dalam era perdagangan bebas, termasuk dengan China, terutama buah salak sebagai salah satu hasil alam yang tidak bisa dihasilkan dengan baik oleh China. Salak bisa tumbuh baik di bumi Indonesia, sementara tidak demikian di tanah lain. Hanya saja, yang perlu dipikirkan adalah bagaimana memanfaatkan teknologi untuk menjaga kualitas buah dan sayur tersebut supaya tetap segar hingga sampai di tempat tujuan.

Untuk itu, pemerintah harus memfasilitasi anak bangsa yang memiliki kemampuan di bidang teknologi perekayasaan gen pertumbuhan yang terdapat dalam buah maupun sayur. Teknologi bisa dimanfaatkan untuk menghambat gen pematangan sehingga buah maupun sayur bisa diatur sedemikian rupa supaya tiba di tempat tujuan tetap dalam keadaan segar dan tidak busuk. Oleh karena itu, pemerintah harus merangkul

---

<sup>8</sup> Mudrajad Kuncoro. "Impian Dibalik FTA ASEAN-Tiongkok", dalam [www.investoriaindonesia.com](http://www.investoriaindonesia.com), 18 Januari 2010.

para ilmuwan dan peneliti dalam negeri yang memiliki spesifikasi ilmu di bidang tersebut.

Hal ini diperkuat dengan kenyataan bahwa buah-buahan dari China yang membanjiri pasar domestik sebenarnya tidak terlalu berpengaruh besar terhadap nilai penjualan buah-buahan dengan jenis yang sama hasil produksi dalam negeri, sebab harganya tetap lebih murah buah-buahan lokal. Dengan demikian, keberadaan buah-buahan dari China di pasar lokal hanya meramaikan pasar dengan menyediakan pilihan tambahan bagi konsumen, tidak hanya buah lokal, melainkan juga tersedia buah impor di pasar domestik.

Namun demikian, pilihan tetap berada di tangan konsumen, apakah mereka lebih menyukai buah impor ataukah memilih membeli buah lokal. Oleh karena itu, slogan yang didengungkan pemerintah untuk mencintai produk Indonesia harus benar-benar diterapkan oleh seluruh masyarakat Indonesia untuk melindungi produksi dalam negeri di tengah arus perdagangan bebas, terutama dalam persaingan dengan produk China yang terkenal murah.

Contoh lain, komoditas unggulan Indonesia yang berdaya jual tinggi di China adalah sarang burung. Orang China menganggap sarang burung merupakan makanan para raja, sehingga komoditas tersebut sangat diminati. Komoditas ini menjanjikan keuntungan besar di luar Indonesia, dalam hal ini di China. Sebagai perbandingan, harga jual sarang burung di kota Surabaya hanya berkisar enam hingga tujuh juta rupiah. Sementara, di China harga sarang burung tersebut bisa mencapai enam belas juta rupiah.

Tidak hanya itu, Indonesia juga memiliki produk unggulan lain yang mampu bersaing di pasar China, yaitu pupuk cair organik. Pupuk cair organik sangat diminati di China sebab China tidak bisa memproduksi pupuk tersebut dengan baik karena terkendala cuaca. Padahal, di kota Surabaya pupuk cair organik tidak hanya diproduksi oleh pabrik melainkan juga bisa dibuat oleh industri rumah tangga.

Oleh karena itu, masyarakat di daerah perlu diberikan kepercayaan untuk terlibat dalam pelaksanaan ACFTA, sesuai dengan amanat otonomi daerah. Pemerintah pusat bisa mengandalkan putra daerah dalam hal penyediaan komoditas unggulan yang mampu bersaing dalam



era ACFTA sebab masyarakat di daerah-*lah* yang lebih memahami potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Pada akhirnya, produk unggulan tiap-tiap daerah bisa memperkaya komoditas unggulan Indonesia untuk berkompetisi di kawasan perdagangan bebas, terutama untuk menembus pasar China.

Dalam hal ini, pemerintah pusat dapat melaksanakan perannya dengan cara membangun koordinasi yang harmonis dengan pemerintah di daerah. Dengan demikian, tidak ada alasan bagi pemerintah setempat maupun masyarakatnya untuk tidak agresif dalam menghadapi tantangan ACFTA. Perjuangan harus terus dilakukan supaya neraca perdagangan antara Indonesia dengan China tidak semakin terpaut jauh.

#### PELUANG SEKTOR JASA

Selain komoditas unggulan yang telah disebutkan di atas, ada peluang lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat Indonesia untuk menarik keuntungan dalam kawasan perdagangan bebas, terutama dengan China yaitu memanfaatkan kelemahan China atas sektor jasa. Dengan cara itu Indonesia seharusnya bisa mengambil peran dalam menjual jasa ke China. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi China yang pesat, kehidupan masyarakatnya pun semakin berkembang. Pertumbuhan ekonomi China menjadikan masyarakat China mengalami peningkatan standar hidup. Peningkatan ini berdampak pada kebutuhan masyarakat China terhadap pendidikan yang berkualitas.

Pada tahun 2006 masyarakat China memiliki kebiasaan baru yaitu cenderung memilih sekolah *joint adventure*. Kemungkinan ini, setidaknya, bisa dilihat dari perbandingan ketersediaan sekolah serupa pada tahun 1995, hanya terdapat 70 sekolah *joint educational ventures* di China. Angka ini mengalami lonjakan yang sangat berarti pada tahun 2006, terdapat 657 *joint educational ventures* di China. Kebiasaan ini tentunya akan semakin meningkat dengan tingkat pertumbuhan penduduk 20 persen per tahun. Alasan para pelajar China memilih sekolah *joint education program* yang diselenggarakan di negara ASEAN, karena sistem pendidikan di sebagian negara ASEAN dipengaruhi oleh negara barat, di samping juga karena penggunaan standar bahasa Inggris yang dinilai tinggi.

---

<sup>9</sup> Dari 10.649.455 turis yang berasal dari China bepergian ke luar negeri, dan 2,3 juta di antaranya memilih negara ASEAN sebagai tujuannya (Khotijahtus Sadiyah 2000: 91).



Selain itu, peningkatan taraf hidup masyarakat China juga berujung pada peningkatan kebutuhan untuk berwisata. Sementara itu, jumlah populasi China pun terus meningkat. Oleh karena itu, kebutuhan masyarakat China terhadap sektor jasa juga mengalami peningkatan. Di bidang pariwisata, menurut hasil penelitian Khotijahtus Sadiyah, masyarakat China lebih suka berwisata ke negara-negara yang memudahkan mereka untuk berkomunikasi dengan warganya. Artinya, mereka merasa lebih nyaman berekreasi ke negara yang juga didiami etnis China (Khotijahtus Sadiyah 2000: 90).

Namun sayangnya, pemerintah Indonesia kurang jeli menangkap peluang tersebut. Sehingga, perdagangan sektor jasa Indonesia ke China kalah bersaing dengan negara ASEAN yang lain, misalnya Malaysia, Singapura, dan Thailand yang lebih dulu tanggap terhadap peluang sektor jasa pariwisata dan pendidikan di China. Kelemahan Indonesia dalam sektor ini tidak bisa dilepaskan dari persoalan dalam negeri. Antara lain, stabilitas keamanan yang tidak kondusif, keadaan infrastruktur yang tidak memadai, dan kurangnya promosi yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia, terutama disebabkan karena tidak adanya dukungan dari pemerintah.

Lebih baik terlambat daripada tidak sama sekali. Tampaknya pepatah ini sesuai untuk diterapkan pada saat ini. Masyarakat Indonesia dengan didukung sepenuhnya oleh pemerintah bisa mulai berbenah mengambil peluang di sektor jasa untuk merebut pangsa pasar China, sebagaimana yang telah dilakukan oleh negara ASEAN yang lain. Indonesia memiliki sumber daya alam sebagai tempat pariwisata beserta kekhasan budayanya, mulai dari tarian hingga musik tradisional yang tidak kalah menariknya dengan negara tetangga. Oleh karena itu, dibutuhkan kerjasama yang *apik* antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat untuk menyelesaikan hal ini.

Pemerintah daerah bersama dengan masyarakat bersama-sama menciptakan lingkungan pariwisata yang aman, nyaman, dan bersih. Sementara itu, tugas pemerintah pusat adalah memperkenalkan potensi wisata Indonesia kepada pangsa pasar China melalui pameran yang difasilitasi oleh Kementerian Luar Negeri. Demikian halnya di bidang pendidikan, yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, juga perlu dibenahi dalam rangka menarik minat para pelajar China untuk belajar

di Indonesia. Untuk itu, stabilitas keamanan perlu dijaga demi stabilitas ekonomi negeri ini. Sebab, mustahil stabilitas ekonomi akan terwujud, jika negeri ini tidak aman.

#### PERAN PEMERINTAH

Belajar dari China, banyak hal yang bisa dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi warga negaranya agar tidak semakin terpuruk dengan membanjirnya produk China di Indonesia. Pemerintah perlu mempelajari lagi komoditas ekspor Indonesia secara teliti untuk memastikan komoditas mana yang merupakan produk unggulan Indonesia terhadap China. Selanjutnya, produk unggulan tersebut didongkrak, bahkan mungkin dilipatgandakan, produksinya untuk memperlebar peluang Indonesia di pasar China, terutama pemerintah harus memanfaatkan keunggulan Indonesia sebagai negara tropis yang mampu menghasilkan komoditas unggulan yang tidak bisa diproduksi oleh China.

Selanjutnya, pemerintah daerah setempat harus agresif melakukan pameran produk dalam negeri ke China. Hal ini dilakukan dengan tujuan supaya hasil alam maupun hasil karya tangan anak bangsa bisa dikenal oleh masyarakat China, yang berujung pada meningkatnya permintaan barang dagangan tersebut ke China. Hal ini, tentu saja, membutuhkan kerjasama yang harmonis antara pemerintah daerah setempat dengan pemerintah pusat, sebagaimana amanat UU Otonomi Daerah. Dalam hal ini, pemerintah pusat bisa diwakili oleh Departemen Luar Negeri.

Untuk itu, reformasi birokrasi mutlak diperlukan. Pelayanan birokrasi yang terkenal lambat, berbelit-belit, dan mahal harus diubah menjadi makin cepat, mudah, dan murah. Aturan hukum tersebut harus dituangkan ke dalam bentuk regulasi hukum yang sah, jika tidak ingin dijadikan permainan angka oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Sebab, seringkali pengusaha bersedia membayar lebih untuk memudahkan dan mempercepat urusannya dengan aparat pemerintahan, termasuk persoalan perizinan. Oleh karena itu, pemerintah perlu meringkai aturan tersebut secara formal agar tidak dijadikan komoditas oleh pihak yang tidak bertanggungjawab.

Peran pemerintah yang lain terkait persoalan infrastruktur. Infrastruktur paling mendasar adalah distribusi atau logistik untuk kebutuhan arus

perpindahan barang (*flow of goods*) yang meliputi infrastruktur fisik jalan, pelabuhan, gudang, produksi, dan transportasi. Berikutnya, infrastruktur pembayaran (*flow of money*) yang meliputi *point of sale* dan ATM (Anjungan Tunai Mandiri) sampai ke lokasi aktivitas bisnis. Setelah itu, infrastruktur sistem dan teknologi informasi (*flow of information*) untuk mendukung aktivitas jalinan pasar, transaksi, negosiasi, dan pemesanan. Tiga infrastruktur tersebut secara bersamaan membangun kesatuan kekuatan infrastruktur bisnis<sup>10</sup>.

Infrastruktur jalur laut merupakan jalur transportasi yang banyak digunakan dalam era perdagangan bebas. Pemerintah hendaknya menyadari pentingnya peran, fungsi, dan keberadaan pelabuhan sebagai pintu gerbang bagi keluar masuknya barang ekspor-impor. Sebagai contoh, kota Surabaya yang memiliki pelabuhan besar yaitu Tanjung Perak sebagai bagian dari wilayahnya. Pelabuhan ini membuka layanan bongkar muat 24 jam nonstop sejak tanggal 1 Januari 2010. Tidak hanya itu, tenaga kerja bongkar muat juga akan ditambah dari satu *shift* menjadi dua *shift* untuk memperlancar arus bongkar muat barang. Sebab, proses bongkar muat biasanya memakan waktu tiga hingga lima hari. Selain itu, di Pelabuhan Tanjung Perak juga telah dibangun terminal multiguna Nilam. Terminal multiguna ini diharapkan mampu menampung ledakan bongkar muat, baik dari terminal petikemas internasional maupun domestik<sup>11</sup>.

Namun demikian, salah satu pelabuhan terbesar di kawasan Indonesia Timur itu belum mampu beroperasi secara maksimal dalam lalu lintas perdagangan bebas. Selama ini, barang dagangan yang akan dijual ke luar negeri, termasuk ke China, diangkut dengan menggunakan kapal kecil. Dari pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya, kapal-kapal dagang tersebut harus transit di Singapura. Hal ini disebabkan kapal besar tidak bisa memasuki wilayah pelabuhan Surabaya karena kedalaman pelabuhan Surabaya hanya tujuh meter. Sedangkan, kapal kargo besar yang bisa mengangkut peti kemas dalam jumlah banyak hanya bisa melewati pelabuhan yang memiliki kedalaman minimal dua belas hingga empat belas meter.

---

<sup>10</sup> Nurhadi, "AC-FTA Diberlakukan, Jatim Mampu Bersaing". dalam <http://www.jawapos.co.id/metropolis/index.php?act=detail&nid=113546>, 26 Januari 2010.

<sup>11</sup> "FTA, Tanjung Perak 24 Jam Nonstop". dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/05/21034050/FTA..Tanjung.Perak.24.Jam.Nonstop>, 5 Januari 2010.

Oleh karena itu, dari Surabaya barang dagangan diangkut dengan menggunakan kapal kecil kemudian sampai di Singapura baru dipindahkan ke dalam kapal besar, untuk selanjutnya diangkut menuju ke negara tujuan. Karena harus transit ke Singapura terlebih dahulu, kapal-kapal dagang dari Surabaya itu harus menanggung tiga kali *cash*, yaitu bea parkir, jasa tambat, dan bongkar muat. Hal ini menyebabkan di tujuan harga barang menjadi mahal. Akhirnya, komoditas Indonesia tidak bisa bersaing dengan harga di tempat tujuan karena mengalami pembengkakan harga. Kejadian ini tidak hanya dialami oleh para eksportir, melainkan juga dialami oleh para importir yang akan memasukkan barang dagangannya ke Indonesia melalui pelabuhan Surabaya. Padahal, pelabuhan Surabaya merupakan pintu masuk menuju Jawa Timur dan Indonesia Timur.

Rencana pengembangan pelabuhan tersebut tidak bisa dilakukan hingga saat ini karena beberapa hal. Antara lain, persoalan regulasi, perbedaan pendapat antara pemerintah kota dengan pemerintah provinsi, dan lain-lain<sup>12</sup>. Persoalan pelabuhan memang bukan persoalan mudah, sebab menurut UU Otonomi Daerah, pelabuhan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Dalam hal ini, pemerintah pusat diwakili oleh gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, pemerintah kota Surabaya tidak bisa berbuat banyak dengan pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya, sebab menyangkut kepentingan 37 kabupaten dan kota lain yang ada di Provinsi Jawa Timur.

Menurut Walikota Surabaya, Bambang DH, situasi tersebut di atas merupakan dampak dari reformasi setengah hati yang tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah sebab pemerintah pusat dianggap setengah hati dalam memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal itu terbukti dengan bunyi undang-undang yang mensyaratkan tujuh hal yang masih menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat. Dalam kerangka ACFTA, pemerintah kota Surabaya menilai gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat seharusnya mendukung kebijakan pemerintah pusat mengenai ACFTA, bukan malah sebaliknya.

Selain itu, peran pemerintah juga diperlukan dalam hal memangkas kebutuhan ekonomi berbiaya tinggi yang disebabkan beberapa hal.

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Walikota Surabaya, Bambang Dwi Hartono 4 Agustus 2010.

Pertama, biaya mengurus kontainer di pelabuhan (THC) Indonesia masih tertinggi di ASEAN, belum lagi ditambah biaya parkir dan lewat kontainer yang dinilai memberatkan. Kedua, biaya pungutan liar (pungli) minimal 7,5% dari biaya ekspor, yang biasa ditemui di jembatan timbang, jalan raya, pelabuhan, dan pelayanan perijinan, baik di pusat maupun daerah. Ketiga, realita tingginya kandungan impor bahan baku, bahan antara, dan komponen untuk seluruh industri, yang berkisar antara 28-90 persen yang harus ditanggung oleh industri domestik.<sup>13</sup> Persoalan ini mutlak membutuhkan campur tangan pemerintah untuk meringankan beban biaya produksi yang harus ditanggung oleh pelaku usaha. Tujuannya, tidak ada lain, kecuali untuk meningkatkan daya saing produk anak bangsa di kancah kawasan perdagangan bebas.

Keluar, pemerintah bersama-sama dengan pelaku usaha harus melebarkan jaringan (*networking*) untuk memperkaya informasi mengenai produk kebutuhan masyarakat China, pasar yang tersedia, dan mengenal pedagang langsung dari China sehingga harga barang dagangan bisa ditekan karena tidak melewati banyak ‘tangan’. Hal ini perlu dilakukan, belajar dari pengalaman pedagang Indonesia yang mudah dipermainkan oleh *trader* Singapura karena pedagang Indonesia tidak memiliki akses dengan pasar dan pedagang China langsung. Sehingga, harus melewati Singapura dan menjual barangnya sesuai dengan penawaran yang diberikan oleh *trader* Singapura.

Sebagai contoh, seorang eksportir *gaplek* (bahan makanan yang terbuat dari singkong) dari kota Surabaya yang akan menjual barangnya ke luar negeri harus melewati Singapura terlebih dahulu, sehingga ia pun harus melalui pedagang dari Singapura. Pedagang ini kadang mempermainkan harga *gaplek* tersebut dengan mengatakan bahwa *gaplek* yang dibawa oleh pedagang Indonesia tersebut kadar airnya terlalu tinggi, sehingga harganya menjadi turun. Jika pedagang Indonesia itu tidak mau menurunkan harganya, maka pedagang Singapura mengancam tidak akan mengambil *gaplek* dari dirinya, melainkan akan membeli *gaplek* dari pedagang negara lain, misalnya dari Vietnam atau Thailand. Kondisi seperti ini membuat pedagang Indonesia terpaksa menuruti keinginan pedagang Singapura tersebut dengan menurunkan harga *gaplek* yang

---

<sup>13</sup> Mudrajad Kuncoro. “Impian Dibalik FTA ASEAN-Tiongkok” dalam [www.investoriaindonesia.com](http://www.investoriaindonesia.com), 18 Januari 2010.

dibawanya. Hal ini, tentu saja, berimbas pada harga beli sang pedagang ke petani *gaplek* di tanah air<sup>14</sup>.

Keadaan ini harus dialami oleh para eksportir Indonesia karena *networking*-nya lemah. Pedagang Indonesia yang tidak mempunyai jaringan langsung dengan pedagang negara tujuan, maka dengan mudah dipermainkan oleh pedagang Singapura. Sebab, Singapura menyadari bahwa dia tidak memiliki sumber daya alam sehingga dia memainkan peran sebagai *trader*. Oleh karena itu, peran serta pemerintah mutlak diperlukan dalam hal proteksi terhadap pedagang lokal maupun produk lokal yang dihasilkan agar mampu bersaing dengan barang impor yang masuk ke pasar lokal.

Persoalan lain yang juga harus dibenahi oleh pemerintah dalam menghadapi ACFTA adalah persoalan kesiapan sumber daya manusia. Oleh karena itu, pemerintah harus menjadikan pendidikan sebagai salah satu prioritas pembangunan. Sebab, SDM merupakan salah satu aset penting dalam rangka mewujudkan ketangguhan perekonomian daerah. Kebutuhan akan SDM yang berkualitas tidak bisa dielakkan lagi. Kualitas SDM turut menentukan kualitas daya saing dalam era perdagangan bebas.

Tidak hanya itu, pemerintah wajib melindungi produk dalam negeri dengan cara mewajibkan produk impor China yang masuk ke Indonesia agar sesuai Standar Nasional Indonesia (SNI). Penerapan SNI yang ketat bisa mengontrol produk luar yang masuk ke Indonesia, sehingga tidak sembarangan produk bisa masuk ke pasar Indonesia. Dengan kata lain, pemerintah Indonesia dituntut untuk lebih tegas dalam menghadapi kebijakan pemerintah China sebab hubungan perdagangan Indonesia-China tampaknya masih diwarnai banyak hambatan. Oleh karena itu, pemerintah juga harus proaktif menyelesaikan kasus-kasus sengketa perdagangan antara Indonesia dengan China.

Contoh kasus, pada bulan April 2006 perusahaan eksportir buah-buahan nasional PT Friendship Prima melayangkan keluhan adanya penolakan ekspor produk pepaya, mangga dan salak oleh Kepabeanan RRC. Alasannya, Indonesia hanya diperbolehkan mengekspor manggis, pisang, dan *longan*. Contoh lain, China menawarkan konsesi bebas bea

---

<sup>14</sup>Wawancara dengan Walikota Surabaya, Bambang Dwi Hartono 4 Agustus 2010.

masuk (turun dari 15% yang berlaku saat ini) atas produk *cocoa powder* Indonesia ke China. Sebagai kompensasinya, China mengusulkan agar Indonesia dapat memberikan preferensi *tariff* (0%) untuk produk *chili powder* (turun dari 5% yang berlaku saat ini). Dari contoh tersebut, tampak bahwa pemerintah Indonesia harus memperkuat posisi tawarnya agar China tidak terkesan seenaknya dalam menetapkan peraturan perdagangan yang cenderung lebih menguntungkan mereka<sup>15</sup>.

## PENUTUP

Sebagai penutup, pro kontra mengenai keikutsertaan Indonesia dalam kawasan perdagangan bebas ACFTA harus segera diakhiri. Siap atau tidak siap, ACFTA sudah di depan mata. Masyarakat Indonesia, termasuk masyarakat di daerah harus mulai berbenah. Banyak persoalan di dalam negeri yang perlu diselesaikan, mulai dari persoalan reformasi birokrasi yang belum usai, kesediaan infrastruktur yang belum memadai, hingga kualitas sumber daya manusia yang belum siap bersaing di pasar global, terutama dengan China.

Banyaknya produk China yang tumpah ruah di pasar domestik harus dihadapi dengan strategi yang matang. Keunggulan Indonesia sebagai negara tropis merupakan berkah tersendiri yang harus dimanfaatkan dengan maksimal. Sebagai negara tropis tentunya Indonesia bisa menghasilkan komoditas khas tropis yang tidak bisa diproduksi oleh China. Selain itu, sebagai negara tropis Indonesia juga memiliki keindahan alam sebagai potensi pariwisata bagi masyarakat luar negeri, dan, sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki beragam budaya khas yang tidak dimiliki negara lain. Hanya saja, semua potensi kekayaan Indonesia tersebut memerlukan campur tangan pemerintah dan pelaku usaha untuk memperkenalkan Indonesia ke pasar China sekaligus memperbaiki persoalan internal dalam rangka meningkatkan daya saing komoditas unggulan Indonesia di era kawasan perdagangan bebas.

ACFTA membawa tantangan sekaligus peluang bagi masyarakat Indonesia. Dengan demikian, peluang besar semakin terbuka lebar sebab China merupakan pusat gravitasi perekonomian di Asia, dengan

---

<sup>15</sup> Mudrajad Kuncoro. "Impian Dibalik FTA ASEAN-Tiongkok" dalam [www.investoriaindonesia.com](http://www.investoriaindonesia.com), 18 Januari 2010.

pangsa pasar yang sangat luas. Situasi ini sangat menarik minat siapa saja untuk menembus pasar China. Sebab, keberhasilan menembus pasar China berarti keberhasilan meraup keuntungan besar. Untuk itu, diperlukan kerja keras dan kerjasama dari berbagai pihak, terutama dukungan sepenuhnya dari pemerintah untuk meraih harapan besar anak bangsa, sesuai dengan semangat otonomi daerah dan cita-cita negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku

- Basri, Faisal. “FTA ASEAN-Cina dan Deindustrialisasi”, dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/12/21/06350379/FTA.ASEAN.Cina.dan.Deindustrialisasi>. 21 Desember 2009.
- Basri, Faisal. “Negara Harus Pegang Kendali”. dalam <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/07/08/05163677/negara.harus.pegang.kendali> 8 Juli 2010.
- Beetham, David. *Birokrasi*. cetakan pertama, Jakarta: PT.Bumi Aksara, 1990.
- Sadiyah, Khotijahtus. “Kesiapan Indonesia dalam Menghadapi Pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN-China / China-ASEAN Free Trade Area (CAFTA): 2002-2004. *Tesis*. Jakarta:Program Pascasarjana UI. 2006.
- Tay, Simon SC, “Institutions and Process: Dilemmas and Possibilities”, dalam Simon Sc.Tay (ed.), *A New ASEAN in A New Millenium*, Jakarta: ISEAS, 2000.

### Website

- Chandra, Alexander C. “Dilema Indonesia dalam ACFTA”. dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/18/02352497/Dilema.Indonesia.dalam.ACFTA>. 18 Januari 2010.
- Kuncoro, Mudrajad. “Impian Dibalik FTA ASEAN-Tiongkok”, dalam [www.investoriaindonesia.com](http://www.investoriaindonesia.com). 18 Januari 2010.
- Nurhadi, Nurhadi. “AC-FTA Diberlakukan, Jatim Mampu Bersaing”. dalam <http://www.jawapos.co.id/metropolis/index.php?act=detail&nid=113546>. 26 Januari 2010.
- <http://www.surabaya.go.id/profilkota/index.php?id=22>, diakses 1 Februari 2010.
- <http://www.surabaya.go.id/infokota/index.php?id=6>, diakses 1 Juli 2010.
- <http://www.surabaya.go.id/profilkota/index.php?id=23>, diakses 1 Juli 2010.
- [www.surabaya.go.id](http://www.surabaya.go.id), diakses 1 Februari 2010.



- \_\_\_\_\_, “API: Indonesia Belum Siap Hadapi FTA”. dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/12/19/12434264/API:.Indonesia.Belum.Siap.Hadapi.FTA>. 19 Desember 2009.
- \_\_\_\_\_, “Faisal Basri: Lebih Baik Ajukan Angket FTA Dibandingkan Century”. dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/11/17/1254163/Faisal.Basri:.Lebih.Baik.Ajukan..Angket.FTA.Dibandingkan.Century>. 17 November 2009.
- \_\_\_\_\_, “FTA ASEAN-Cina Bikin Malapetaka”. dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/11/17/10143284/FTA.ASEAN.Cina.Bikin.Malapetaka> 17 November 2009.
- \_\_\_\_\_, “FTA Cina-ASEAN, Siapa Rajin Garap PR”. dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/03/10031244/FTA.Cina.ASEAN..Siapa.Rajin.Garap.PR>, 3 Januari 2010.
- \_\_\_\_\_, “FTA, Tanjung Perak 24 Jam Nonstop”. dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/05/21034050/FTA..Tanjung.Perak.24.Jam.Nonstop>. 5 Januari 2010.
- \_\_\_\_\_, “Hadapi FTA ASEAN-Cina, 4000 Industri Kecil Surabaya Dapat Bantuan Mesin”, dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2010/01/13/brk,20100113-218840,id.html>. 13 Januari 2010.
- \_\_\_\_\_, “Kadin Minta FTA Dievaluasi”, dalam <http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=39042>. 1 Desember 2009.
- \_\_\_\_\_, “Mendukung Perjanjian FTA ASEAN CHINA”, dalam <http://ekonomi.kompasiana.com/group/bisnis/2010/02/12/mendukung-perjanjian-fta-asean-china/>. 13 Juli 2010.
- \_\_\_\_\_, “Perdagangan Jatim Defisit”. dalam <http://www.surya.co.id/2010/01/05/perdagangan-jatim-defisit.html>. 5 Januari 2010.

Wawancara dengan Walikota Surabaya, Bambang Dwi Hartono, 4 Agustus 2010.



# AKTOR, AKSES DAN POLITIK LINGKUNGAN DI PERTAMBANGAN TIMAH BANGKA

**Erwiza Erman**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

Tin has been exploited since the early 18th century in the island of Bangka. Since that time, this extractive industry has been a leading export commodity and has given important contributions to the state revenue. Despite already being mined for more than three centuries, only since the Reform era (1998), there has been a series of long and controversial debates over the control of tin resources and its environmental impact. The debates have on this issue has been conducted intensively from 2000 until 2007. However, when the second governor of the province was nominated in 2007, criticisms were reduced, particularly when Babel Hijau Lestari was created by the Governor in July 2007.

This article tries to elucidate the issues on the control over tin resources and environmental damages as a window of opportunity to observe the political motivations of state actors and the local community behind the debates. Unlike the general perception, state actors and the local community are not homogeneous entities. Their views over control of mines and environmental issues are fragmented and contradictory with each other. The different point of views of actors cannot be separated from their struggles to gain political and economic accesses. By looking at a trajectory of control over tin resources, its impact on environment, and the responses of the actors to it, soon we will discover a different environmental politics in relation to the struggles of actors in the period of decentralization and local autonomy.

**Keywords:** political ecology, actors, access, tin resources and environmental damage, Bangka island.

## PENDAHULUAN

Timah sudah ditambang sejak tiga abad lalu dan berada di bawah kontrol rezim yang berbeda-beda. Walaupun demikian, debat-debat

yang kontroversial dan lama mengenai kontrol atas penambangan, pemasaran, dan dampaknya terhadap lingkungan baru, muncul di era Reformasi. Kondisi ini terjadi ketika adanya liberalisasi dalam sistem kontrol eksploitasi dan pemasaran timah, di mana, selain dua perusahaan lama, PT Timah Bangka Tbk dan PT Koba Tin, berdiri perusahaan-perusahaan tambang baru dan penambangan timah ilegal yang disebut dengan istilah Tambang Inkonvensional (TI). Kehadiran perusahaan-perusahaan tambang swasta baru dan penambangan TI telah mampu menyaingi produksi kedua perusahaan lama yang memonopoli bisnis ini sejak lama. Pada saat yang sama, sistem penambangan baru itu sangat rakus, mencari keuntungan secepat mungkin dalam waktu yang relatif singkat tanpa memperhatikan dampak lingkungan. Akibatnya, pulau Bangka berada ditambang kritis, dan debat-debat mengenai liberalisasi penambangan, pemasaran timah dan kerusakan lingkungan muncul. Terdapat saling tuduh antara perusahaan lama dan baru yang masing-masing mereka menganggap diri legal dan yang lain ilegal (Erwiza Erman 2008). Kemudian diikuti oleh debat-debat dari para politisi, aktor-aktor negara dari tingkat pusat sampai ke daerah, dan masyarakat lokal dalam sejumlah rapat, seminar dan polemik di media massa. Debat-debat itu memperlihatkan intensitas yang tinggi sejak tahun 2000 dan menurun kembali sejak Gubernur Kep. Bangka-Belitung mendirikan Babel Hijau Lestari, sebuah gerakan sosial hijau pada bulan Juli 2007.

Sejauhmana terjadi perubahan dalam kontrol terhadap sumberdaya timah dan sejauhmana pula dampak penambangan terhadap lingkungan dan bagaimana respon pemerintah dan masyarakat lokal terhadap sistem penambangan dan kerusakan lingkungan tersebut? Mengapa terjadi debat kontroversial dan lama, yang seolah-olah ada politik pembiaran pemerintah terhadap penambangan yang serakah yang merusak lingkungan? Apakah karena ketidakmampuan negara ataukah karena aktor-aktor negara memiliki kepentingan politik dan ekonomi di balik politik pembiaran itu? Inilah serangkaian pertanyaan yang hendak dicari jawabannya dalam artikel ini.

Banyak studi yang membahas hubungan tambang dan politik lingkungan dari berbagai perspektif. David Hyndman dan Stuart Kirsch (2003) mengatakan bahwa tambang telah menciptakan problem lingkungan dan respons masyarakat terhadap krisis ekologi tersebut dipandang sebagai resistensi ekologis. Saleem Hassan Ali (2006)

kemudian menemukan bahwa resistensi masyarakat lokal Caledonia terhadap proyek perusahaan tambang tersebut bisa berkurang, karena sifatnya yang transparan, akuntabel dan yang tidak kalah penting menurutnya adalah adanya pemahaman perusahaan yang baik terhadap sistem politik dan budaya setempat. Sementara itu, John Peter Newell (2005) menganalisis tambang dan kerusakan lingkungan dari perspektif politik global. Masalah kerusakan lingkungan merefleksikan pola dominasi Utara atas Selatan (global), antara negara kaya atas negara sedang berkembang, dan antara kelompok-kelompok sosial dan ras yang beruntung dan yang menanggung beban resiko kerusakan lingkungan. Adanya ketimpangan dalam sudut ras dan kelas dalam beban resiko akibat kerusakan lingkungan, atau disebut juga dengan ketidakadilan lingkungan (*environmental injustice*). Konflik mengenai akses ke sumberdaya alam dan kontrol terhadap kerusakan lingkungan yang ditimbulkannya tidaklah semata-mata dikategorikan sebagai konflik atas sumberdaya tambang dan kerusakan lingkungan, tetapi sebenarnya adalah konflik berwajah banyak. Glenn Bank (2002) telah membuktikannya dengan menganalisis debat-debat kontroversial yang berhubungan dengan penambangan berskala besar dan dampak lingkungannya di Melanesia. Adanya tumpang tindih antara sebab-sebab konflik dengan sebab-sebab lain yang membawa kontroversi yang panjang dan lama dalam menangani persoalan kontrol terhadap penambangan dan kerusakan lingkungan.

Studi-studi di atas berguna untuk mempertajam analisis mengenai tambang timah dan masalah lingkungan di Bangka. Konflik mengenai kontrol terhadap penambangan dan kerusakan lingkungan sudah terinternalisasi dalam sejarah ekonomi timah Bangka sejak abad ke-18. Ditinjau dari sejarahnya, siapa yang dirugikan dan diuntungkan dari sistem kontrol rezim yang berbeda-beda atas bisnis pertimahan, dan perubahan-perubahan dalam kebijakan politik dan ekonomi yang menyertainya kemudian, terutama sejak era reformasi, dan debat-debat para aktor, artikel ini akan menganalisis timah dari sudut aktor dan teori akses. Kata akses berbeda dengan pemilikan dan menurut Nancy Lee Peluso dan J.C. Ribot (2003:153), *access is more akin to 'a bundle of powers than to property's notion of a bundle of rights'*. Mengikuti definisi ini, artikel ini akan melihat proses yang dinamis antara aktor-aktor yang pro dan kontra dalam debat-debat penambangan timah dan masalah lingkungan. Aktor-aktor itu adalah birokrat di instansi pemerintah

dan masyarakat lokal. Aktor-aktor dari instansi pemerintah tidak homogen. Begitu juga aktor-aktor dari masyarakat lokal. Semuanya memperlihatkan hubungan kekuasaan antar mereka yang kompleks, didorong oleh kepentingan politik dan ekonomi yang lebih luas. Bagian berikut memfokuskan perhatian pada kontrol atas timah dalam rezim yang berbeda-beda. Bab ini akan memberi penjelasan atas pertanyaan mengapa politik protes dari aktor pemerintah di tingkat kabupaten terhadap pemerintah pusat dan perusahaan tambang timah lama untuk memiliki akses pemilikan saham dan bisnis penambangan timah di Era Reformasi.

#### PENAMBANGAN DAN TRAYEKTORI KONTROL ATAS TIMAH

Eksplorasi penambangan timah yang terlama di Indonesia dan masih berproduksi sampai kini terdapat di pulau Bangka, masuk dalam provinsi baru, Kepulauan Bangka-Belitung. Eksplorasi timah di Bangka sudah dimulai sejak awal abad ke-18. Dalam usianya yang lebih tiga abad itu, penambangan timah Bangka berada di bawah kontrol negara yang berbeda, seringkali menjadi penyebab munculnya "Perang Sumber" (*War Resources*) meminjam istilah yang diberikan Chris Ballard dan Glenn Banks (2003:287-313). Pada awalnya penambangan TI berada di bawah kontrol Sultan Palembang, baik untuk proses produksi maupun pemasaran timah, sebab pulau Bangka berada di bawah kontrol kekuasaannya. Antara tahun 1722-1799 Sultan Palembang membuat perjanjian kontrak dengan VOC yang memonopoli perdagangan timah bersama dengan lada yang dihasilkan oleh para petani lada Sumatera Selatan. Kontrol atas timah ini kemudian beralih ke pemerintahan Inggris (1812-1816), didahului oleh perang dengan Belanda. Inggris merancang dasar-dasar sistem kontrol atas produksi dan pemasaran timah yang kemudian ditiru oleh Belanda yang mengambil-alih dan menguasai Bangka untuk periode waktu yang begitu lama (1816-1942). Setelah Indonesia mencapai kemerdekaannya, tambang timah dinasionalisasikan oleh pemerintah Indonesia dan menjadi PN.Timah (1945-1965) pada masa Orde Lama dan pada masa Orde Baru (1966-1998) berubah namanya menjadi PT.Timah Bangka Tbk.

Untuk lebih tiga abad kehadirannya di Bangka, kontrol dalam penambangan timah mengalami perubahan. Di bawah kontrol Sultan Palembang, para bangsawan Palembang dan Bangka dan termasuk

orang-orang kaya Cina dan Arab memperoleh akses menanamkan modalnya dalam berbagai bentuk bisnis. Akses tersebut diberikan oleh Sultan kepada pemilik modal untuk memproduksi timah dalam sistem kongsi dengan mempekerjakan para penambang Cina dan orang-orang Bangka. Mereka memiliki akses untuk memasarkan timah kepada Sultan yang seterusnya dijual berdasarkan kontrak monopoli dengan VOC. Walaupun demikian, para pebisnis timah juga memasarkan timah secara ilegal karena perbedaan harga monopoli dan harga di pasar bebas, begitu tinggi<sup>1</sup>. Selama Bangka berada di bawah kontrol Sultan Palembang, penduduk lokal di Bangka memiliki akses untuk menambang dan menjual timah ke pembeli yang datang dari Palembang dan kawasan lain. Di samping mereka memperoleh keuntungan dari pekerjaan menambang, penduduk setempat juga memperoleh keuntungan lain yakni menjual kebutuhan-kebutuhan dasar yang diperlukan pula oleh tambang dan para penambang yang datang dari Cina ke Bangka, seperti kayu bakar, makanan, ikan, sayur dan buah-buahan serta barang-barang kebutuhan lainnya.

Perubahan-perubahan dalam sistem kontrol atas sumberdaya timah terjadi setelah kehadiran pemerintah Inggris di Bangka. Perubahan pertama melalui kontrol atas sistem politik. Inggris memutuskan afiliasi politik Bangka dengan Kesultanan Palembang. Bangka menjadi daerah otonom, tidak lagi di bawah Kesultanan Palembang. Bangka diperintah oleh Residen Inggris yang berperan mengontrol sumberdaya timah dan mengurus pemerintahan. Kontrol oleh Residen Inggris atas sistem politik Bangka berdampak memperendah status para pemimpin Bangka dan bahkan menghilangkan otonomi mereka dalam berbisnis timah. Sebab Inggris mengontrol langsung proses produksi, merekrut para penambang Cina langsung dari negeri asalnya, serta menyuplai barang-barang kebutuhan pokok dan alat-alat penambangan. Implikasi dari kontrol Inggris ini merupakan awal marjinalnya posisi penduduk lokal dari keuntungan-keuntungan akses ekonomi dan kuasa politik mereka sebelumnya.

---

<sup>1</sup> Mengenai tarik menarik untuk mencari keuntungan dalam pemasaran timah antara Sultan Palembang, sebagai pemilik tambang dengan Belanda, lihat Erwiza Erman (2008), "Menelusuri Hubungan Bisnis Timah Negara Melayu Masa Lalu dan Refleksinya untuk Masa Kini". Makalah dipresentasikan pada seminar "Dialog Ke-Melayuan," diadakan oleh Pusat Studi Melayu. Universitas Hasanuddin, Makassar. 13 -14 Oktober 2008.

Sistem kontrol dan manajemen pengelolaan timah Inggris diteruskan oleh Belanda. Bahkan, sistem kontrol tersebut semakin diperkuat dengan mengeluarkan peraturan-peraturan yang disebut *Tin Reglement* yang dikeluarkan Belanda pada tahun 1819. Dalam peraturan disebutkan bahwa: (i) Penanganan timah di Bangka langsung di bawah kekuasaan Residen; (ii) Timah dimonopoli oleh pemerintah Belanda; (iii) Penambangan timah oleh perusahaan swasta dilarang (Suyitno 1996:106). Peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah kolonial Belanda ini dapat dilihat sebagai awal dari bagaimana negara [baca: kolonial] semakin kuat mengontrol sumberdaya timah dan penduduknya.

Sistem kontrol atas sumberdaya timah oleh Inggris dan Belanda ini kemudian diresponi dengan politik protes yang mengarah ke konflik bersenjata yang dipimpin oleh para pemimpin Bangka Depati Bahrin, Depati Amir dan Batin Tikal (Erwiza Erman 2009: 41-69) yang pada dasarnya telah mengalami kerugian atas hilangnya akses mereka terhadap sumberdaya timah dan sekaligus juga terputusnya hubungan politik dengan Sultan Palembang yang sudah berlangsung lama dan telah dilapisi pula dengan hubungan kekeluargaan. Perjuangan ketiga pemimpin dapat dipadamkan Belanda. Pada tahun 1850, bermula kontrol Belanda terhadap Bangka dan timahnya. Timah Bangka menjadi sebuah perusahaan negara dengan nama *Bangka Tin Winning* (BTW) yang diawasi oleh pasukan bersenjata yang bertugas mengawasi tenaga kerja Cina dan areal produksi timah.

Sistem kontrol dalam perusahaan negara kolonial tersebut tidak terpisah dari pengelolaan pemerintahan sampai tahun 1913, yakni sampai adanya reorganisasi pemerintahan sebagai akibat diterapkannya desentralisasi awal abad ke-20. Selama periode 1850-1913, Residen Belanda yang memerintah di Bangka memiliki fungsi ganda; sebagai administrator dan sebagai kepala tambang<sup>2</sup>. Selama periode tersebut, perkembangan yang tidak seimbang terjadi antara penduduk setempat yang jauh tertinggal di semua bidang dengan perkembangan timah Bangka yang semakin meningkat pesat. Kondisi ini disebabkan karena hampir semua kebijakan Residen lebih diarahkan untuk kepentingan

---

<sup>2</sup> Setelah tahun 1913, Residen Bangka bertugas untuk mengelola pemerintahan, bertempat di Pangkal Pinang, sementara urusan pertimahan dipegang oleh seorang Kepala Tambang yang berkedudukan di Mentok. Untuk diskusi panjang lebar mengenai pengelolaan tata pemerintahan di Bangka lihat Erwiza Erman (2009: 19-37).



perusahaan tambang daripada untuk kepentingan sosial-ekonomi penduduk Bangka (Erwiza Erman 2009:19-37). Itulah sebabnya, ketika desentralisasi kekuasaan diperkenalkan pada awal abad ke-20, ketidakseimbangan antara pembangunan penduduk Bangka dan pertambangan menjadi tema perbincangan di kalangan pejabat pemerintahan di pusat, Batavia. Dalam kaitan inilah, Residen Belanda di Bangka, W.J. Coenen, mengeluh situasi dilematis kepada atasannya di Batavia atas fungsinya yang mendua. Ia mengatakan bahwa ia telah dihadapkan pada tugas yang lebih menyita waktu untuk mengelola perusahaan negara daripada mengurus kepentingan penduduk Bangka. Inilah suatu tugas berat yang diembannya yang berbeda dari para koleganya di berbagai daerah lain di Hindia-Belanda. Dalam laporan pertimbangannya yang panjang lebar kepada atasannya di Batavia, Coenen menjelaskan bahwa penduduk Bangka kini hidup ‘setengah paria’, miskin, terkebelakang pada hampir semua bidang kehidupan dan ironis di tengah sumberdaya timahnya yang kaya.

Bagi masyarakat Bangka, kontrol pemerintah Belanda terhadap sumberdaya alamnya betul-betul mempersempit dan bahkan menutup akses mereka untuk menambang timah, meskipun di tanahnya sendiri. Jika tanah-tanah penduduk mengandung timah, pemerintah Belanda akan memberikan ganti rugi tanah termasuk semua jenis tanaman penduduk. Masyarakat hanya memiliki akses menambang timah di daerah pembuangan yang disebut *tailing* dan di daerah yang dianggap tidak lagi efisien oleh perusahaan tambang. Wilayah-wilayah yang tidak efisien menurut pertimbangan perusahaan diserahkan penambangannya kepada pihak swasta, disebut ‘*supplier* swasta’ pada masa kolonial atau Tambang Kontrak Karya (TKK) pada masa Orde Baru (1980an). Walaupun demikian, timah yang diproduksi oleh kelompok ini juga tidak memiliki akses untuk memasarkan timahnya sendiri, karena harus menjualnya ke perusahaan timah. Sampai era Reformasi, masyarakat Bangka tidak diizinkan untuk menambang, sekalipun, di tanahnya sendiri, dan itu berarti tertutup pintu untuk mengakses timah sebagai sumber mata pencaharian mereka. Karena itu, sampai tahun 1980an, penduduk setempat pada umumnya tetap bekerja sebagai petani khususnya petani lada dan karet dan sedikit jumlah mereka yang

bekerja sebagai buruh atau tenaga kerja di perusahaan timah sampai tahun 1980an<sup>3</sup>.

Implikasi dari sistem kontrol yang disentralisir dan dimonopoli dari dan oleh pemerintah pusat telah mengindikasikan pentingnya timah untuk sumber pendapatan negara di satu pihak. Di lain pihak, di Bangka, muncul perkembangan sosial-ekonomi yang dualistis. Wilayah utara adalah wilayah eksploitasi timah, berpenduduk lebih padat dari pada wilayah Selatan, dan rasio perbandingan etnik Cina sebagai penambang dengan penduduk Bangka hampir sama. Daerah-daerah mereka adalah Jebus, Sungailiat dan Pangkal Pinang yang merupakan kota dengan berbagai fasilitas dan infrastruktur yang jauh lebih baik dari daerah Selatan yang dibangun untuk kepentingan masyarakat dan perusahaan tambang. Sementara di daerah bagian Selatan Bangka, yaitu Toboali dan sekitarnya disebut daerah 'kampung' untuk pertanian lada dan karet. Daerah ini dihuni mayoritas orang Bangka dengan tingkat kepadatan yang jarang (Somers Heidhuis 1992: 231).

Sampai berakhirnya pemerintahan Suharto, hampir tidak ada perubahan yang berarti dalam hal sistem kontrol terhadap penambangan timah. PN/PT Timah Tbk dan kemudian PT Koba Tin yang didirikan pada akhir tahun 1970-an melalui perjanjian Kontrak Karya dengan PT Timah merupakan dua perusahaan yang memonopoli seluruh wilayah eksploitasi timah Bangka seluas 360.000 ha atau 35% dari total luas pulau itu. Selama periode Orde Baru, diberlakukan kebijaksanaan yang sama dengan pemerintah kolonial Belanda, yakni mengawasi wilayah operasi penambangan dengan proteksi militer.

Perubahan yang dramatis dalam kontrol atas sumberdaya timah terjadi setelah era Reformasi. Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan keputusan yang tidak lagi mencantumkan kata 'timah' dalam daftar barang-barang ekspor yang diawasi atau diatur pemerintah<sup>4</sup>. Keputusan ini berimplikasi bahwa siapapun dapat memasarkan timah.

---

<sup>3</sup> Sampai tahun 1950an, mayoritas penambang adalah orang-orang Cina. Setelah itu, banyak dari mereka kembali ke Cina atau ke tempat-tempat lain. Posisi mereka digantikan oleh orang Jawa, Batak, Minangkabau, Timor dan Ambon. Selain tingkat pendidikan penduduk Bangka yang relatif rendah, mereka menganggap tidak cocok pekerjaan dengan sistem kontrak atau sebagai orang 'gajian'. Kondisi ini bukanlah tipikal penduduk Bangka, akan tetapi juga ditemukan pada masyarakat lain yang berada di luar pulau Jawa, di mana pada umumnya mereka masih memiliki akses yang luas terhadap tanah pertanian.

<sup>4</sup> Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan no. 146/MPP/Keop/4/Tahun 1999.

Perubahan sistem kontrol dalam perdagangan timah ini terjadi pada saat Indonesia sedang menghadapi krisis ekonomi dan krisis keuangan 1998 yang berlarut-larut dan pada saat harga timah mencapai 7.000 dollar per metrik ton, suatu harga yang relatif tinggi dan menguntungkan, disertai dengan nilai tukar rupiah yang masih tinggi. Indonesia merupakan negara yang memproduksi 25% dari total kebutuhan timah internasional (200,000 ton) pertahun dan sebagian besar berasal dari timah Bangka, tentu tidak menyia-nyiakan kesempatan itu (<http://www.timah.com/pt-tambang-timah/scope.htm>). Timah yang merupakan komoditi tambang yang dipasarkan dalam bentuk dollar Amerika, jelas akan memberi keuntungan yang luar biasa bagi perusahaan yang mengelolanya.

Keputusan Menteri Perindustri dan Perdagangan tersebut diinterpretasikan oleh berbagai pihak; pebisnis, pemerintah daerah dan masyarakat Bangka sebagai awal dari era baru pertimahan dan awal dari lepasnya kontrol pemerintah pada semua tataran; mulai dari proses produksi sampai ke pemasaran. Semangat otonomi daerah telah menjiwai keinginan daerah untuk menikmati keuntungan sumber daya alamnya seperti waktu Bangka di bawah Kesultanan Palembang. Keputusan tersebut telah membuat setiap orang merasa berhak untuk mengambil, memiliki dan bahkan menjual timah, suatu kegiatan yang dilarang sejak tahun 1819 sampai 1999<sup>5</sup>. Keputusan Menteri Perindustri dan Perdagangan tersebut ditanggapi oleh Bupati Bangka, Eko Maulana Ali dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) no.6 tahun 2001 yang pada dasarnya memberi akses kepada masyarakat Bangka untuk menambang. Menurutnya, pemerintah daerah berhak memberi izin penambangan kepada masyarakat untuk menambang. Perda ini ditanggapi oleh pemerintah propinsi Bangka dan pemerintah pusat dengan menggunakan isu degradasi lingkungan yang parah sebagai akibat penambangan timah oleh masyarakat dan pebisnis, lokal dan luar Bangka. Sampai tahun 2004 saja, ada 23 perusahaan timah

---

<sup>5</sup> Patut diketahui bahwa selama pemerintahan Orde Baru, banyak orang Bangka dipenjarakan, karena menambang dan menyimpan timah, meskipun hanya satu kilogram saja dan yang membawa timah ke luar Bangka secara gelap.

atas nama pebisnis lokal yang melakukan penambangan dan pencairan timah, selain dari PT Timah Bangka Tbk dan PT.Koba Tin<sup>6</sup>.

Kontrol pemerintah yang lepas adalah awal masuknya era liberalisasi penambangan yang beriring sejalan dengan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Kondisi ini membawa dampak pada keragaman dalam eksploitasi penambangan timah. Selain dua perusahaan besar tersebut di atas, pemerintah daerah juga mulai terjun dalam bisnis pertimahan dengan mendirikan Perusahaan Daerah (Perusda), disertai 23 perusahaan timah lokal yang mendapat izin penambangan dari pemerintah daerah serta munculnya apa yang disebut Tambang Inkvensional (TI) yang dilakukan oleh masyarakat setempat atau penduduk yang datang dari luar Bangka (Dinas Perindustrian dan Perdagangan 2004)<sup>7</sup>. Liberalisasi dalam sektor penambangan timah ini pada dasarnya memberikan keuntungan kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam bentuk redistribusi, pajak dan royalti. Misalnya, jumlah pajak yang diterima Kabupaten Bangka antara bulan September 2001 sampai Februari 2002 saja, mencapai dua milyar rupiah (*Kompas* 4 April 2002).

Liberalisasi penambangan timah di era otonomi daerah telah membuka akses lebar kepada berbagai kelompok masyarakat, baik pemilik modal, *supplier* alat-alat penambangan, bahan bakar, penjual makanan, penyedia hiburan, dan para penambang dari dan luar Bangka untuk bersama-sama memperoleh keuntungan langsung atau pun tidak langsung dengan bisnis tersebut. Kelompok investor didominasi oleh etnik Cina dari dalam dan luar Bangka, dari Singapura, Malaysia dan bahkan dari Cina. Sebagian investor tersebut ‘*hidden*’, karena nama-nama mereka tidak ditemukan dalam daftar manejer perusahaan. Mereka bertindak sebagai ”manajer bayangan” (*shadow manager*). Untuk menjalankan perusahaan dipakai orang-orang lokal Bangka yang memainkan peranan penting dalam mengontrol bisnis dan menghadapi bi-

---

<sup>6</sup> Perusahaan-perusahaan timah baru di Bangka adalah sebagai berikut: Andika Tri Utama, PT. KIMora Indah Lestari, CV. Dandi Jaya, PT. Crow's Supreme Sakti, CV. Nian Sehati Jaya, PT. Lembawai Trinindo Sejati, PT. Asarindo Pritia Karya, PT. Surya Raya Sejahtera Sentosa, PD. Bone Jaya, Putra CV.Daya, CV. Efdaka, PT. Minindo Karya Lestari, CV. Jababel, PD. Bangka Global Mandiri, CV. Makmur Abadi, CV. Makmur Abadi, CV. Current Lestar Jaya, CV. Jaya Kencana, Widya CV.Artha Dama, CV. Savannah, Sakti, CV. Basuki, CV. Bina Mulia Jaya.

<sup>7</sup>*Daftar Ekspor/Impor dan Realisasi Ekspor dan Impor*. 2004. Dinas Perindustrian dan Perdagangan, propinsi Bangka Belitung tahun 2004.

rokrat. Sejak 2005, beberapa investor berhasil dalam memproduksi pasir timah, membeli pasir timah dari penambang TI dan kadang-kadang juga menyuplai peralatan alat berat kepada penambang.

Jumlah TI yang beroperasi sulit untuk diketahui secara pasti. Sebab wilayah operasi mereka berpindah-pindah. Hanya perhitungan kasar bisa diperoleh. Pada tahun 2001 terdapat 1.320 pengusaha TI dengan 4.671 pemilik TI secara individu yang bertebaran di daratan dan perairan Bangka (*Kompas*. 18 Desember 2001). Awal 2001, jumlahnya meningkat 400% dari tahun sebelumnya. Menurut data yang diperoleh dari Asosiasi Penambangan Rakyat (ASTIRA) jumlah TI yang terdaftar sampai Mei 2005 adalah 14.345 unit, sementara jika dibuat perhitungan kasar menurut Ketua Astira, adalah sekitar 18.000 unit TI. Perhitungan ini dibuat atas perkiraan penjualan mesin semprot yang diimpor dari Cina yang telah membuka cabang usahanya sampai ke ibukota kabupaten dan kecamatan (*Kompas* 18 Desember 2001). Wilayah operasi mereka sebagian besar di daerah kuasa penambangan PT.Timah yang tidak lagi dikerjakan (72%), di wilayah yang sudah direklamasi oleh PT Timah Bangka Tbk dan PT Koba Tin (16%) dan di luar area penambangan timah dan daerah-daerah lain (2%) (Zulkarnain 2006: 99).

Hilangnya kontrol dan liberalisasi dalam sistem penambangan timah Bangka ini telah berakibat negatif pada dua perusahaan lama, PT.Timah Bangka Tbk dan PT.Koba Tin. Produksi timah TI unggul dan ini terbukti dari 27.000 ton pasir timah yang dikeluarkan oleh PT.Timah Bangka, hanya 3.000 ton yang diproduksinya, sementara 24.000 ton dibeli dari penambang TI. Kondisi yang sama juga ditemukan di PT Koba Tin, di mana 80% dari produksi pasir timah berasal dari TI yang berpatner dengan PT.Koba Tin. Bentuk operasi penambangan sangat rakus, berorientasi pada keuntungan jangka pendek dan berakibat pada kritisnya lingkungan.

#### PENAMBANGAN TIMAH SEBAGAI 'DATUK' PERUSAK BUMI

Datuk adalah bahasa Melayu, gelar kepada pemimpin adat di kebudayaan Melayu Bangka, dihormati dan tempat bertanya oleh masyarakat setempat. Pada masa parahnya lingkungan Bangka, istilah Datuk ini kemudian dihubungkan dengan timah. Istilah "Datuk Perusak Bumi," adalah istilah yang diberikan oleh orang Bangka sendiri untuk

merujuk ke penambangan timah yang tidak terkontrol yang telah membawa degradasi lingkungan yang sangat kritis. Istilah ini muncul ketika kontroversi antara kelompok pro dan kontra TI sedang mencapai titik kulminasinya. Daerah pertambangan lainnya di Indonesia juga mengalami nasib yang sama karena adanya penambangan liar, namun perdebatan dan kontroversi kerusakan lingkungan akibat aktivitas penambangan TI di Bangka intens, melibatkan berbagai aktor dan berlarut-larut sampai kemudian terpilihnya Bupati Bangka Induk menjadi Gubernur Kedua di provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

Perubahan lanskap Bangka dan kerusakan lingkungan yang ditimbulkan akibat penambangan timah, bukan masalah baru. Setidaknya, masalah ini telah dilaporkan sejak pertengahan abad ke-19 oleh seorang dokter Jerman, Franz Epp (1852) yang bertugas di Bangka. Kemudian, diikuti oleh laporan J.A. Schuurman (1898), dan Karl Helbig (1940), seorang ahli geografi Jerman yang hidup dalam zaman berbeda, dengan sinis melaporkan bahwa "Bangka memiliki banyak sungai tetapi kekurangan air bersih". Selanjutnya Schuurman menjelaskan bahwa "tidak ada pulau di Nusantara yang telah mengalami perubahan topografi yang luar biasa akibat eksploitasi penambangan timah yang telah mengupas tanah secara meluas, telah menggundulkan hutan yang berlangsung beratus tahun, semuanya dikerjakan oleh buruh Cina yang diimpor dari negerinya" (Somers Heidhuis 1992:231). Kekurangan air bersih yang ditemukan Epp dan Schuurman masih ditemukan pada abad 21. Data tahun 2009 menunjukkan bahwa hanya 43% rumah tangga di Bangka dan Belitung yang memiliki akses terhadap air bersih. Dari jumlah itu, 7% dari mereka adalah pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum.

Perubahan lanskap Bangka semakin mencolok dengan sifat penambangan TI yang rakus, tidak terkendali, berorientasi pada keuntungan jangka pendek dan tidak melakukan reklamasi. Bahkan wilayah operasi mereka merambah ke kawasan wisata pantai, tempat-tempat bersejarah, daerah pemukiman, lahan pertanian dan perkebunan, hutan lindung, jalur hijau, kawasan konservasi, kuburan, dan berbagai fasilitas umum (sekolah-sekolah, jalan, jembatan) serta wilayah tangkapan nelayan. Daerah ini sebenarnya telah berubah menjadi daerah operasi TI dan telah menciptakan kolam-kolam besar yang menurut istilah di Bangka disebut *kolong*. Sayangnya belum ada penelitian yang menunjukkan

sejauh mana perubahan lanskap hadir dengan kehadiran *kolong-kolong* baru. Menurut hasil penelitian Universitas Sriwijaya tahun 1998/1999, PT.Timah Bangka tbk sendiri telah meninggalkan 887 kolong dengan luas 1,712.65 hektar, dan PT Koba Tin memiliki 104 kolong. Dari 887 kolong, 544 darinya atau seluas 1.035,51 hektar ada di Pulau Bangka, sedangkan sisanya dari 343 atas 677,14 hektar di Pulau Belitung. Hanya 162 kolong yang direklamasi;108 terdapat di Bangka, dan 54 di Belitung. Kolong-kolong itu juga dapat membawa penyakit malaria. Hal ini didukung oleh bukti sekitar 11,2 persen penderita malaria di Indonesia berasal dari provinsi Bangka-Belitung Kepulauan (Joko Susilo dan Siti Maimunah 2009: 93).

Sebenarnya, ada banyak kasus perubahan pemanfaatan lahan sebagai konsekuensi yang tidak diinginkan dari penambangan TI, namun karena ruang yang terbatas tidak dijelaskan di dalam artikel ini. Kegiatan penambangan TI merambah pemukiman penduduk di desa, kota, fasilitas umum, kebun lada, kelapa sawit, dan wilayah-wilayah yang terletak di sepanjang pantai. Sebagai contoh, kawasan pesisir untuk daerah wisata yang terletak di Klabat dan Jebus pada bulan April dan Mei 2005 telah berubah menjadi lahan potensial untuk pengoperasian 1.000 TI Apung yang berasal dari berbagai daerah Bangka. Kawasan itu tidak lagi dapat dikembangkan untuk wisata karena rusaknya pantai. Kawasan hutan lindung juga ditambang oleh penambang TI. Hasil penggalian telah meninggalkan *kolong* yang dalamnya mencapai dua sampai sepuluh meter . Selanjutnya, pulau Lepar yang termasuk sebagai kawasan konservasi di Kabupaten Bangka Selatan, hutan lindung di gunung Mangkol, Kabupaten Bangka Tengah, dan hutan lindung di Bangka Utara telah ditambang secara acak oleh penambang TI, belum lagi perkebunan kelapa sawit, lada dan sawah-sawah yang sudah menjadi ”kebun timah”.

Selain perubahan lanskap, degradasi lingkungan yang disebabkan oleh TI tidak bisa dihindari. Maraknya tingkat kerusakan lingkungan disebabkan oleh penjarahan serakah di berbagai tempat di sekitar Bangka dan di wilayah yang sudah direklamasi oleh PT Timah Bangka tbk. Kerusakan lingkungan sudah sampai pada titik kritis, di mana pada tahun 2004 terdapat sekitar 30% kerusakan parah hutan di Bangka dan 5% darinya sebagai akibat dari kegiatan TI (<http://www.terranel.or.id/>



beritanya.php.id). Pada tahun 2008, luas lahan kritis di Bangka telah mencapai 1.642.414 hektar<sup>8</sup>. Masalahnya bukan tentang ukuran luas lahan atau persentase lahan rusak, namun bahaya nyata adalah kerusakan lingkungan yang semakin tinggi intensitasnya dan sudah sampai pada tahap kritis. Hutan yang terdegradasi telah diperparah oleh air sungai yang tercemar. Ada sebelas sungai besar tercemar dan telah berubah warnanya menjadi kopi susu<sup>9</sup>. Ini belum termasuk wilayah rambahan TI yang sampai merusak Perusahaan Daerah Air Minum di Pangkal Pinang dan kota Toboali. Pendeknya, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung (Babel) yang baru dibentuk pada November 2000 dalam waktu singkat telah menjadi provinsi “Babak Belur (Babel)”. Pertanyaannya sekarang adalah bagaimana reaksi dari pemangku kepentingan, seperti pemerintah, perusahaan pertambangan besar, dan masyarakat lokal untuk kondisi lingkungan yang parah itu? Mengapa persoalan degradasi lingkungan menjadi kontroversi di berbagai pemangku kepentingan di Bangka? Bagian selanjutnya akan melihat respon yang berbeda dari aktor pemerintah dan masyarakat lokal dalam melihat kerusakan lingkungan itu. Dari situ akan terlihat persoalan tambang, dan resisten atau tidaknya para aktor terhadap kerusakan lingkungan harus dilihat dalam konteks persaingan kepentingan ekonomi politik pada tingkat yang lebih luas.

#### AKTOR, AKSES DAN POLITIK LINGKUNGAN

Debat-debat yang menghubungkan persoalan penambangan TI dengan kerusakan lingkungan di Bangka oleh para aktor (pemerintah, pengusaha dan masyarakat) tampaknya harus dipahami sebagai konflik sosial-ekonomi dan politik untuk tingkat yang lebih luas. Untuk itu, diperlukan sebuah *review* yang cermat dan jeli melihat latarbelakang aktor, motivasi, dan akses mereka terhadap sumberdaya timah baik langsung ataupun tidak. Dalam debat-debat yang menghubungkan penambangan timah dengan kerusakan lingkungan muncul sikap politik yang berbeda antara politik protes dan akomodatif terhadap bentuk-

---

<sup>8</sup> *Metro Babel*. “Pemanfaatan Kolong Eks Tambang Belum Serius.” 52/tahun Edisi II / 18, 24 September 2008.

<sup>9</sup> Sebelas sungai itu adalah: Rangkui (Pangkal Pinang), Baturusa (Bangka Induk), Kampak (Bangka Barat), Mancung (Bangka Barat), Muntok (Bangka Barat), Jering (Bangka Barat), Gusung (Bangka Selatan), Jeruk (Bangka Induk), Kurau (Bangka Induk), Pedindang (Bangka Tengah), Kepak (Bangka Selatan). Lihat Joko Susilo dan Siti Maimunah. *Tiga Abad Melayani Dunia*....2009: 93.



bentuk penambangan baik oleh TI, PT Timah Bangka Tbk, PT Koba Tin dan perusahaan-perusahaan timah yang muncul setelah era Reformasi. Politik protes atau akomodatif itu dapat dilihat dari seberapa jauh aktor-aktor tersebut mendapatkan akses atau kehilangan akses sumber-sumber ekonomi dan politik mereka. Karena itu, tidak heran jika ada keberagaman sikap politik para aktor terhadap kerusakan lingkungan akibat penambangan. Uraian di bawah ini akan menjelaskan peran aktor dan perjuangan untuk mendapatkan akses yang mereka dapatkan dari penambangan dan politik mereka terhadap kerusakan lingkungan.

### **Aktor Pemerintah**

Pemerintah bukanlah aktor yang homogen baik dari pusat, provinsi, kabupaten dan bahkan ke tingkat kecamatan dalam konteks merespon dampak lingkungan akibat penambangan. Pertanyaannya adalah, mengapa pemerintah cenderung membiarkan kerusakan lingkungan yang berkepanjangan di Pulau Bangka. Mengapa isu-isu kerusakan lingkungan dan protes penduduk yang terkena bencana tidak mendapatkan solusi yang komprehensif dari pemerintah? Seolah-olah persoalan kerusakan lingkungan bagai ‘benang kusut’ yang tidak bisa diselesaikan. Mengapa baru pada tahun 2007, setelah Bupati Bangka menjadi Gubernur, dibentuk gerakan sosial hijau yang dikenal dengan nama Babel Hijau Lestari, perdebatan mengenai kerusakan lingkungan semakin menurun intensitasnya dan pemberitaan kerusakan lingkungan Bangka di media massa semakin menghilang. Apakah persoalan lingkungan berarti sudah teratasi?

Berbagai pendapat aktor-aktor dalam institusi pemerintah mengenai masalah penambangan dan kerusakan lingkungan, di satu pihak bertolak dari ‘kegamangan’ pemerintah pusat melepaskan atau memberikan kuasanya kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan di sektor pertambangan. Dalam hal ini pemerintah diwakili oleh Departemen Sumberdaya Mineral dan Energi, khususnya Dirjen Pertambangan Umum dan Mineral yang membawahi PT.Timah Tbk. Di pihak lain, adanya tuntutan pemerintah daerah untuk memiliki akses dalam mengelola sektor pertambangan. Perjuangan untuk mendapatkan otonomi daerah dan sekaligus keuntungan dari sumberdaya timahnya yang melimpah untuk pembangunan daerah, dimulai sejak pertengahan abad ke-19 (1850), awal abad ke-20, pada akhir 1950-an, 1970-an

dan 1980-an, dan baru berhasil ketika era reformasi<sup>10</sup>. Masa antara tahun 2000 sampai 2007 adalah masa yang penuh kontroversi dalam memandang tambang dan persoalan lingkungan yang diakibatkan olehnya antar institusi dan di dalam berbagai institusi pemerintah pusat. Uraian di bawah ini akan menjelaskan perjuangan pemerintah daerah untuk mengelola daerah dan sumberdaya timahnya.

Timah dari masa VOC sampai kini merupakan sumber pendapatan terpenting di Pulau Bangka. Walaupun demikian, pemerintah Bangka tidak menikmati keuntungan tersebut. Pembangunan Bangka jauh tertinggal. Karena itu, perjuangan untuk mendapatkan keuntungan dari industri pertimahan sudah mulai kembali digalakkan ketika Indonesia memasuki era Reformasi. Pada awalnya, perjuangan itu diawali dengan permintaan saham 15% yang kemudian meningkat menjadi 25% dari PT.Timah Tbk yang dipelopori oleh Bupati Bangka, Eko Maulana Ali. (Wawancara dengan JM Juni 2001). Permintaan itu didasari alasan bahwa selama ini keuntungan dari eksploitasi penambangan timah lebih banyak mengalir ke pemerintah pusat (Jakarta) dan ke provinsi Sumatera Selatan (Palembang) daripada untuk daerah Bangka sendiri. Perjuangan untuk mendapatkan akses dalam pemilikan saham ini diikuti pula dengan tuntutan pemerintah daerah yang diikuti dengan Kongres Rakyat Bangka Belitung untuk menggantikan posisi direktur PT.Timah Tbk dengan putra daerah. Tuntutan-tuntutan ini merupakan gejala umum yang terjadi di banyak daerah kaya yang selama ini lebih berfungsi hanya sebagai 'penyuplai' keuntungan dari sumberdaya alam mereka yang melimpah untuk pemerintah pusat. Khusus untuk Bangka-Belitung, perjuangan untuk mendapatkan akses dalam bisnis pertimahan itu pada saat yang sama juga disertai perjuangan untuk membentuk provinsi sendiri, lepas dari induknya, Sumatera Selatan.

Tuntutan-tuntutan tersebut disertai dengan muncul dan maraknya penambangan TI yang merusak lingkungan yang dilakukan oleh masyarakat Bangka yang oleh banyak pemimpin Bangka dianggap sebagai protes terhadap keuntungan yang didominasi pemerintah pusat lewat kedua perusahaan timah berskala besar, PT.Timah Bangka Tbk

---

<sup>10</sup> Perjuangan akhirnya berhasil ketika Indonesia memasuki Era Reformasi. Provinsi kepulauan Bangka Belitung dibentuk pada bulan November 2000, dan kemudian diikuti dengan perluasan dari dua kabupaten menjadi enam kabupaten di awal tahun 2002. Provinsi ini terdiri dari 6 Kabupaten, yaitu Bangka Induk, Bangka Barat, Bangka Tengah dan Bangka Selatan; Kabupaten Belitung dan Belitung Timur dan satu kota, Pangkal Pinang.

dan PT Koba Tin. Serbuan ke lokasi penambangan di kedua perusahaan tersebut oleh para penambang TI tidak dapat dibendung. Munculnya operasi TI dan kemudian 23 perusahaan tambang baru telah menjadi kompetitor PT Timah dan PT Koba Tin.

Tuntutan memperoleh saham dan penggantian posisi direktur perusahaan dengan putra Bangka membawa diskusi hangat dan berlarut-larut antara pemerintah pusat, PT.Timah Bangka Tbk dengan pemerintah kabupaten Bangka. Akan tetapi upaya untuk mendapatkan pemilikan saham tidak berhasil, karena Departemen Sumberdaya Daya Energi dan Mineral yang membawahi PT.Timah Bangka Tbk meragukan kemampuan pemerintah daerah dalam bisnis pertimahan. Walaupun demikian, upaya untuk menggantikan posisi Direktur eksekutif perusahaan, Erryana Pamungkas, seorang Jawa, dengan Tobrani Alwi, putra Bangka, berhasil setelah didahului oleh demonstrasi yang dilakukan oleh Kongres Rakyat Bangka.

Sebagian tuntutan dari pemerintah daerah memang tidak berhasil, bukan berarti bahwa perjuangan untuk memperoleh keuntungan dari penambangan timah tidak dilanjutkan. Bupati Bangka kemudian menggunakan kekuasaannya dengan mengeluarkan Peraturan Daerah no.146/2001. Peraturan Daerah ini telah memberikan banyak akses kepada penduduk dan berbagai pengusaha untuk berpartisipasi dalam bisnis timah, baik dalam bentuk eksploitasi pertambangan, peleburan timah, dan ekspor pasir timah.

Kebijakan Bupati telah mengakibatkan kontroversi berkepanjangan antara Bupati dan Walikota Pangkal Pinang<sup>11</sup> dengan Gubernur Provinsi Bangka-Belitung dan pemerintah pusat. Dalam kontroversi itu, masalah penambangan TI, degradasi lingkungan dan perdagangan ilegal pasir timah digunakan oleh Gubernur dan Departemen Dalam Negeri, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) untuk memprotes kebijakan Bupati dan mencabut izin ekspor pasir timah oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Usaha itu berhasil. Lisensi ekspor dicabut pada bulan April 2002, dan pengawasan perdagangan timah diawasi kembali. Menurut pemerintah pusat, pengawasan ini

---

<sup>11</sup> Walikota Pangkal Pinang berada pada pihak yang sama dengan Bupati. Sebab ia kemudian mengeluarkan izin kepada para pengusaha pertimahan untuk mendirikan perusahaan eksploitasi dan peleburan timah di kota Pangkal Pinang. (Wawancara dengan birokrat di Pangkal Pinang Desember 2004).

diharapkan dapat menurunkan intensitas penambangan TI yang marak dan kerusakan lingkungan. Namun, Bupati kemudian mencari celah lain dengan mengeluarkan Keputusan Surat Izin Perdagangan Antar Daerah (SIPAD) pada bulan Juli 2003. Keputusan ini memberikan akses kepada perusahaan eksportir untuk membawa pasir timah dari Bangka untuk dicairkan ke berbagai perusahaan peleburan di luar Bangka<sup>12</sup>. Selain SIPAD, pemerintah kabupaten dan kota memberikan izin bagi pengusaha untuk mendirikan perusahaan peleburan, dengan alasan mengurangi penyelundupan dan mengakomodasi penambang TI. Kebijakan ini juga memperoleh tantangan yang sama dari pemerintah provinsi dan pusat yang berpegang pada undang-undang pertambangan 1967 yang masih diberlakukan.

Pada dasarnya di balik kontroversi dalam penambangan TI dan degradasi lingkungan ada persaingan politik dan ekonomi antaraktor pemerintah. Persaingan politik dan ekonomi itu dapat ditelusuri dari proses pencalonan gubernur untuk provinsi yang baru didirikan di Kepulauan Bangka Belitung. Bupati Bangka adalah orang pertama yang sering disebut ‘pemain lama’, dari PDI-Perjuangan, yang ikut berjuang membangun Provinsi Kep. Bangka-Belitung, telah memberi kesempatan kepada masyarakat Bangka untuk menambang dengan munculnya TI dan perusahaan-perusahaan tambang yang baru. Sebaliknya, pemain baru yang kemudian terpilih sebagai gubernur, adalah ‘pendatang baru’ dalam birokrasi pemerintahan, tetapi lebih berpengalaman dalam bidang politik. Ia ketua DPD Golkar Bangka-Belitung, dan meniti karir sebagai karyawan di PT Timah Tbk, kontra terhadap aktivitas penambangan TI. Kompetisi untuk mendapatkan akses politik adalah mirip dengan persaingan untuk mendapatkan akses ekonomi antara perusahaan-perusahaan yang baru dibentuk dengan PT Timah Bangka Tbk dan PT Koba Tin. Persaingan antara dua aktor juga

---

<sup>12</sup> Surat Izin Perdagangan Antar Daerah ini telah dimanipulasi oleh berbagai perusahaan timah baru untuk membawa pasir timah untuk dicairkan di luar Bangka dan baru kemudian diekspor. Sebab pemerintah melarang ekspor dalam bentuk pasir timah. Dari beberapa kasus tertangkapnya kapal-kapal pengangkut pasir timah itu keluar Bangka, diketahui bahwa pencarian timah Bangka di Jakarta dan Surabaya sebenarnya ‘tidak ada’ dan ini adalah salah satu cara untuk memperdagangkan pasir timah ilegal ke Singapura dan Malaysia. Ada penampung pasir timah di kedua negara ini, dan bahkan seorang penampung pasir timah ilegal dari Bangka adalah seorang yang memiliki hubungan keluarga yang tinggal di Bangka dan berpengalaman lama menampung komoditi selundupan dari Indonesia. Informasi ini diperoleh dari wawancara dengan wartawan Bangka Pos yang menelusuri jaringan perdagangan gelap pasir timah ke Malaysia.

persaingan antara Partai Golkar yang mendukung pelaku ‘pendatang baru’ dan PDIP yang membawa ‘pemain lama’. Di tengah kompetisi itulah, masing-masing sekutu dari pemain lama dan pemain baru dalam pentas pencalonan gubernur Bangka tarik menarik dan tuduh-menuduh mengenai eksploitasi penambangan dan kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh penambangan TI dan perusahaan tambang baru dengan penambangan dan kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh kedua perusahaan lama. Namun demikian, aktor yang bertindak sebagai ‘pendatang baru’ telah memenangkan kursi gubernur karena didukung oleh Golkar, partai yang berkuasa selama rezim Orde Baru yang telah dua kali memenangkan Pemilihan Umum di Pulau Bangka.

Debat mengenai penambangan TI dan kerusakan lingkungan antar aktor dan sekutunya yang mendukung Golkar atau PDIP, muncul dalam sidang-sidang di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I. Ada beberapa contoh yang dapat dilihat dalam berbagai debat tersebut. Misalnya, tuduhan dari lawan Bupati datang dari anggota fraksi Golkar dan PPP. Dalam pertemuan di DPRD Tkt I, ada upaya menyudutkan Bupati Bangka oleh Partai Golkar yang diwakili oleh Mustadja Santoso (Golkar), dan Taufik Rani. Kedua tokoh politik ini adalah mitra dengan PT.Timah Bangka Tbk yang mengelola Tambang Kontrak Karya. Mereka mengatakan bahwa SIPAD Bupati digunakan sebagai alasan untuk meningkatkan produksi timah TI, dan penyelundupan pasir timah oleh berbagai pengusaha lokal ke luar Bangka. Penyelundupan pasir timah ini disebabkan karena perbedaan harga yang mencolok antara harga pasir timah yang ditetapkan oleh kedua perusahaan besar dengan harga yang berlaku di pasar bebas.(Wawancara dengan HL, Juni 2005) Pada gilirannya, kondisi ini membawa akibat yang fatal terhadap lingkungan di Bangka. Sementara itu, pendukung Bupati dan SIPAD yang bekerja di kantor Perindustri dan Perdagangan Kabupaten Bangka juga menangkis tuduhan bahwa masalah penyelundupan timah sudah lama dan lumrah terjadi di Bangka, jauh sebelum SIPAD Bupati dikeluarkan, bahkan bisa ditelusuri sampai ke masa VOC yang memonopoli perdagangan timah melalui kontrak dagang dengan Sultan

Palembang. Pada dasarnya melalui SIPAD ini, pemerintah kabupaten Bangka telah memperoleh penghasilan besar dari bisnis ini<sup>13</sup>.

Pro kontra mengenai TI, kerusakan lingkungan dan perdagangan pasir timah antara Bupati dan pendukungnya dengan Gubernur dan pendukungnya, telah diatasi seiring dengan Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh provinsi. Pada awal tahun 2004, Gubernur mengambil alih posisi untuk mengontrol masalah penambangan TI yang merusak lingkungan. Bersamaan dengan selesainya masalah pemekaran kabupaten. Namun, dalam praktiknya, penegakkan hukum sulit dijalankan, karena ada aktor di berbagai instansi pemerintah yang melakukan tindakan-tindakan ilegal, berkolaborasi dengan penambang TI dan bahkan mengizinkan wilayah penambangan di daerah-daerah hutan lindung atau di wilayah-wilayah terlarang. Sikap kolaboratif ini sebetulnya beranjak dari adanya keuntungan yang diterima oleh aktor-aktor di instansi pemerintahan sampai ke tingkat desa baik langsung maupun tidak langsung dari penambangan TI itu. Oleh karena itu, tidak mengherankan, jika mekanisme kontrol pemerintah provinsi melalui aparat kepolisian bagai sebuah 'permainan'. Ketika polisi mengontrol penambangan TI yang memakai alat-alat berat atau menambang di daerah terlarang, wilayah-wilayah penambangan itu tampak bersih. Polisi gagal menemukan bukti. Peralatan tambang tidak ditemukan dan wilayah tambang sepi. Akan tetapi, ketika polisi kembali ke baraknya, maka aktivitas penambangan kembali marak. Kondisi semacam ini berkali-kali terjadi. Hambatan gagalnya kontrol bersumber dari keterbatasan dana para aparat penegak hukum dan bahkan sebagian mereka juga ikut mendapatkan keuntungan dari aktivitas penambangan tersebut (*Bangka Pos* 13-11-2004).

Persaingan antara Gubernur dan Bupati dalam pengelolaan timah sebagai sumber daya alam yang berharga terus-menerus terjadi dan bahkan telah diintervensi oleh institusi kepolisian dari Jakarta. Terjadilah peristiwa "Oktober 2006", di mana pada awal Oktober 2006,

---

<sup>13</sup> Ada empat perusahaan timah yang memiliki SIPAD, yaitu CV Bayu Pratama Mandiri, CV Basuki, PT.Kranji Jaya Utama Jaya and CV Donna Kembara Jaya. Dari empat perusahaan ini, CV Bayu Pratama Mandiri memberikan kontribusi terbesar 323, 500,000 rupiah untuk Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bangka. Sementara itu, Kabupaten Bangka ini juga telah menerima 9 milyar rupiah dari bulan Januari sampai September 2001 dari penambangan TI. Jumlah ini jauh lebih besar daripada kontribusi PT.Tambang Timah Tbk kepada Bangka yang hanya tiga milyar pertahun. Lihat *Bangka Pos*, 16-12-2003; 16-9-2003.

polisi menangkap enam manajer dari perusahaan dan peleburan timah yang dianggap telah merusak lingkungan dan merugikan negara, karena menyelundupkan pasir timah ke luar negeri, terutama ke Singapura dan Malaysia. Mereka ditahan di Pangkal Pinang dan kemudian dibawa ke Jakarta, tetapi beberapa bulan kemudian dibebaskan tanpa proses hukum yang jelas<sup>14</sup>. Penahanan enam manajer perusahaan tersebut telah membawa dampak pada terhentinya aktivitas TI, lesunya pasar, dan kerugian bagi para penambangnya. Akibat selanjutnya adalah para penambang TI menyerbu kantor Gubernur dan merusak berbagai peralatan. Bangka dinyatakan dalam keadaan darurat. Masyarakat Bangka menyebut peristiwa sejarah kelam di provinsi baru, karena itu disebut dengan “Oktober kelabu”. Peristiwa ini terjadi beberapa bulan sebelum Pilkada Gubernur Bangka-Belitung diadakan.

Di satu sisi, peristiwa Oktober kelabu telah menurunkan popularitas gubernur, karena orang menganggap gubernur tidak sejalan dengan kepentingan rakyat Bangka dan menggunakan cara-cara kekerasan untuk menghentikan penambangan TI yang merusak lingkungan, tetapi tidak memberi jalan keluar dari kesulitan ekonomi petani lada yang sedang menghadapi paceklik dalam harga. Di sisi lain, pamor Bupati Bangka Induk naik di mata para pengusaha dan penambang, karena mereka mendapatkan akses dalam bisnis pertimahan. Bupati Bangka yang mendukung para pengusaha dan penambang TI sekaligus memperoleh dua akses: *pertama*, modal politik, untuk memenangkan suara di periode kedua pemilihan gubernur langsung; dan *kedua*, modal ekonomi dari para pengusaha timah baru dalam pembiayaan semua kegiatan politik. Dengan kata lain, politik uang menjadi sangat penting dalam memenangkan suara untuk posisi gubernur. Dari wawancara dengan beberapa informan pada bulan Oktober 2009, jelas bahwa Bupati Bangka yang menang dalam Pilkada Gubernur Bangka-Belitung 2007, menerima suntikan dana, tidak hanya dari pengusaha timah lokal, tetapi juga dari pengusaha nasional. Di sini, gubernur dihadapkan untuk sebuah taruhan yang lebih besar.<sup>15</sup> Kondisi ini juga tidak berbeda

---

<sup>14</sup> Mereka adalah Ismiardi PDI-P, Johan Riduwan Hassan, Apik Rasyidi, Suwito Gunawan, Thamran, dan Ernawan Rebuin. Di dalam tahanan Mabes Polri di Jakarta, mereka juga mendapat tekanan-tekanan. Wawancara dengan Apik Rasyidi 18 Oktober, 2009.

<sup>15</sup> Bantuan keuangan dari pengusaha nasional ini bukan tanpa disertai politik balas budi oleh gubernur dalam bentuk penyediaan akses hukum untuk beberapa bisnis yang langsung atau tidak langsung berhubungan dengan timah di Bangka. Melihat gejala ini, banyak orang di Bangka berkomentar "bahwa pulau Bangka telah digadaikan." Wawancara dengan berbagai informan di Pangkal Pinang 13 Oktober 2009.



dengan para bupati. Pada dasarnya tak satupun kampanye calon Bupati di Bangka Belitung dalam Pilkada langsung yang mengangkat isu kerusakan lingkungan akibat penambangan TI sebagai isu utama. Kondisi ini memang erat kaitannya dengan 'suntikan'dana kampanye mereka dari penambangan timah (Wawancara dengan nara sumber di Pangkal Pinang Juni 2005).

Setelah pergantian posisi Gubernur Pertama ke Gubernur Kedua Kep. Bangka-Belitung, debat-debat kontroversial mengenai penambangan TI dan kerusakan lingkungan semakin menurun intensitasnya. Kondisi ini seiring dengan terbentuknya gerakan sosial hijau, yang disebut Yayasan Babel Hijau Lestari pada Juli 2007. Pada prinsipnya, ada tiga tujuan utama (*Tri Karsa Utama*) Yayasan ini. *Pertama*, untuk merehabilitasi lahan kritis; *kedua*, untuk merehabilitasi lahan eks-pertambangan; *ketiga*, memanfaatkan lahan tidur. Yayasan itu diketuai oleh Syahidil, mantan tim sukses gubernur dan anggota DPRD dari Partai Keadilan Sejahtera, yakni partai pendukung kuat gubernur dalam memenangkan suara pada saat Pilkada (Wawancara dengan anggota PKS 18 Oktober 2009). Yayasan ini telah merangkul dua perusahaan timah lama, PT.Timah Bangka Tbk dan PT.Koba Tin, dan perusahaan timah baru yang tergabung dalam PT. Bangka Belitung Timah Sejahtera (PT. BBTS)<sup>16</sup>. Yayasan ini memiliki cabang-cabangnya di enam kabupaten, dan kantor perwakilan di Jakarta dengan tujuan untuk menciptakan jaringan atau kerjasama dengan negara lain.

Seberapa jauh politik proteksi lingkungan dipraktekkan Gubernur Babel? Beberapa program penghijauan telah dilakukan, sebagian merupakan implementasi dari kebijakan Presiden dan sebagian bekerjasama dengan perusahaan tambang. Program yang telah dijalankan adalah program percontohan pengelolaan lahan di daerah pascatambang seluas lima hektar, penanaman pohon dan pembuatan kompos, semuanya dibiayai oleh pengusaha Bangka Belitung dan Jakarta. Dalam mengimplementasikan program penghijauan, Yayasan bekerja sama dengan PT Timah Bangka Tbk dan PT. BBTS (Bangka Belitung Timah Sejahtera), misalnya penanaman pohon di sepanjang

---

<sup>16</sup> Ada tujuh perusahaan yang bergabung dengan PT.BBTS dan mereka membentuk sebuah konsorsium setelah peristiwa kelabu Oktober 2006. Salah satu darinya termasuk pengusaha terkenal dari Jakarta (TW) yang memperoleh akses dalam pemasaran timah. Wawancara dengan beberapa informan di Pangkal Pinang, 13 Oktober 2009.



jalan menuju Bandara Udara Depati Amir (Wawancara dengan pengusaha di Pangkal Pinang 19 Oktober 2009). Program penanaman pohon tidak hanya dilaksanakan di ibukota provinsi, tetapi juga meluas ke tingkat kabupaten baik di pulau Bangka sendiri maupun di pulau Belitung.

Program-program penghijauan yang dilaksanakan atas inisiatif gubernur telah menjadikannya aktor yang dulu dikenal sebagai 'penyebab kerusakan lingkungan' menjadi 'pahlawan lingkungan'. Walaupun demikian, program-program perlindungan lingkungan dan cara menjalankannya sebenarnya memiliki beberapa tujuan. *Pertama*, sebagai pemenuhan 'janji politik tak tertulis' dengan Partai Keadilan Sejahtera yang telah mendukung dan mengantarkannya untuk menempati posisi orang nomor satu di provinsi (Wawancara dengan anggota PKS, 18 Oktober 2009). *Kedua*, untuk merubah tekanan internasional terhadap penambangan timah yang tidak memperhatikan lingkungan; dan *ketiga* adalah bertepatan dengan program kampanye nasional mengenai penanaman pohon. Dilihat dari cara-cara program perlindungan lingkungan dijalankan, tampaknya lebih dipolitisasi dan lebih seremonial daripada realitasnya. Karena itu, program ini tidak lepas dari banyaknya kritikan. Beberapa birokrat di bawahnya mempertanyakan program penanaman pohon yang seremonial dan begitu konsumtif, karena banyaknya biaya untuk berbagai hal, misalnya pakaian seragam, konsumsi, hiburan yang jauh lebih besar daripada hasil yang diperoleh. Apa yang dikatakan oleh Bupati Bangka Induk berikut ini memperlihatkan politisasi isu lingkungan, "Yang penting sehabis acara, lapor ke Menteri dan Presiden. Saya bisa kerahkan anggota saya dengan biaya 25.000 rupiah perhari untuk setiap orang yang bisa menanam 500 pohon"(Wawancara dengan nara sumber 18 Oktober 2009). Program penanaman pohon yang dilakukan misalnya dengan PT. BBTS hanya salah satu cara untuk 'menutupi' perluasan eksploitasi penambangannya yang semakin meluas dan merusak lingkungan.(Wawancara dengan nara sumber, 20 Oktober 2009).

Isu lingkungan yang tampak semakin dipolitisasi, bisa dilihat dari alokasi anggaran provinsi untuk lembaga yang mengelola lingkungan yakni Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedalda) dengan tugas untuk memantau isu-isu lingkungan di tingkat provinsi. Anehnya, dinas ini kekurangan dana yang cukup besar untuk melakukan berbagai

kegiatannya, seperti sosialisasi dan pengawasan dampak lingkungan. Hampir tiga tahun lebih Gubernur kedua Babel ini menduduki jabatannya, nasib lembaga ini tidak banyak berubah. Ada upaya dari para pemimpin lembaga-lembaga untuk meningkatkan anggaran bagi pelaksanaan program, tetapi tetap gagal dan anggaran itu pun tersedot untuk dinas-dinas lain. Demikian pula untuk anggota DPRD Provinsi, juga gagal memberikan perhatian serius terhadap peningkatan anggaran untuk program keselamatan kerusakan lingkungan (Wawancara dengan nara sumber 17 Oktober 2009).

Dari penjelasan di atas tampak jelas bahwa kebijakan aktor-aktor negara dalam menangani masalah kerusakan lingkungan tampaknya tidak sesederhana sebagaimana tampak di permukaan. Ada persaingan politik dan ekonomi yang tersembunyi di balik debat-debat kontroversial mengenai penambangan TI dan kerusakan lingkungan. Masalah penanganan dalam pengelolaan tambang dan isu kerusakan lingkungan tampaknya lebih dipolitisir dan berada di bawah kondisi di mana para aktor pemerintah berkompetisi satu sama lain dalam usaha-usaha mereka memperoleh akses politik dan ekonomi yang lebih luas.

### **Aktor Masyarakat Lokal**

Respon masyarakat lokal terhadap perubahan penggunaan lahan dan kerusakan lingkungan baik oleh eksploitasi dua perusahaan timah lama, perusahaan pertambangan baru dan para penambang TI, bervariasi dari satu daerah ke daerah lain. Sebagian masyarakat melakukan protes, dan sebagian lagi justru bersikap diam atau lebih akomodatif. Ada pula masyarakat yang pada awalnya melakukan protes, dan kemudian berbalik menjadi akomodatif, terutama setelah memperoleh keuntungan dari pembayaran kompensasi dari wilayah mereka yang ditambang. Jika dilihat, politik protes sebagian masyarakat Bangka tidaklah semata-mata ditujukan pada kerusakan lingkungan, tetapi juga terhadap hilangnya akses untuk sumberdaya ekonomi mereka dan konflik-konflik sosial antar berbagai kelompok masyarakat sebagai akibat perubahan sosial yang lebih luas.

Pada bagian ini ditunjukkan beberapa contoh kasus terdiferensiasinya respon masyarakat lokal di Bangka, baik di kalangan petani sendiri maupun masyarakat nelayan sendiri. *Pertama*, kelompok masyarakat petani yang tinggal di tanah pedesaan; *kedua* kelompok masyarakat

nelayan yang tinggal di sepanjang pantai. Masyarakat petani umumnya hidup dari berkebun lada, karet dan hanya sedikit dari mereka yang mencurahkan perhatian untuk bersawah. Bangka pernah menjadi penghasil lada putih ketiga di dunia pada tahun 1930an (Erwiza Erman 2005:108). Kemudian, masyarakat pesisir adalah masyarakat dari kelompok etnis beragam; Bangka Melayu, Bugis dan Makassar dan Buton yang telah menetap di Bangka sejak ratusan tahun lalu. Mereka umumnya hidup sebagai nelayan dan sejak zaman Belanda mengeksport hasil tangkapan ikan mereka ke Singapura dan Cina.

Baik masyarakat petani maupun nelayan memberikan respon yang berbeda terhadap penambangan dan masalah kerusakan lingkungan. Sebagian masyarakat petani memang resisten terhadap kerusakan lingkungan yang berdampak pada areal pertanian mereka, dan sebagian lagi justru ikut dan memperparah kondisi lingkungan. Bagi masyarakat petani padi di lumbung padi Bangka di kampung Rias, Bangka Selatan, yang mengalami kerugian akibat pencemaran air sawah mereka akibat *tailing*, mereka melakukan protes. Berbeda dengan sikap petani lada yang lain yang justru lebih akomodatif, dan bahkan mereka merubah kebun lada mereka menjadi 'kebun timah'. Akibat biaya produksi yang semakin meningkat, harga ada yang turun, dan bahkan kalah bersaing pula dengan harga lada Vietnam yang menggunakan pupuk alam, maka mereka beralih profesi menjadi penambang TI. Hal yang sama juga terjadi di kalangan masyarakat nelayan yang sebagian juga berpindah profesi dari nelayan menjadi penambang TI lepas pantai atau TI Apung. Peralihan profesi ini disebabkan karena biaya produksi melaut semakin tinggi sementara pendapatan sebagai penambang TI nampak lebih menjanjikan. Baik kelompok nelayan maupun kelompok petani yang beralih profesi sebagai penambang TI, tidak terlalu mengkhawatirkan masalah lingkungan (Wawancara dengan nara sumber Juni 2006).

Berbeda halnya bagi kelompok nelayan dan petani yang dirugikan, baik akibat penambangan maupun akibat perubahan tata guna tanah, lahan garapan ataupun sumberdaya ekonomi mereka yang hilang. Berbagai bentuk protes terbuka atau tertutup dilakukan. Misalnya, pada bulan September 2003, sekitar 1.120 warga di Air Anyut, Sungailiat telah membuat kesepakatan untuk menolak kehadiran penambang TI Apung di pantai, karena merusak pantai. Masyarakat meminta pemerintah untuk tidak memberikan izin kepada para penambang TI. Sayangnya,

permintaan ini tidak mendapatkan respon dari pemerintah. Protes-protes serupa juga terjadi di berbagai daerah lain. Protes para nelayan ini disebabkan karena mereka telah kehilangan akses terhadap sumber mata pencaharian mereka dan meningkatnya biaya-biaya produksi untuk melaut. Ikan sulit diperoleh di wilayah pesisir yang telah terkontaminasi oleh penambangan TI. Mereka harus mencari ikan di wilayah laut yang lebih jauh dari pantai, dan tentunya meningkatkan biaya produksi dan biaya-biaya lainnya, seperti bahan bakar dan barang-barang kebutuhan pokok. Pada tahun 2005, nelayan dihadapkan pada masalah semakin mengecilnya akses untuk mereka memperoleh bahan bakar yang semakin langka, mahal dan bahkan untuk mendapatkannya harus bersaing dengan penambang TI. Menyempitnya akses ke sumber pencaharian mereka telah berkombinasi pula dengan tekanan eksternal yang dihadapi nelayan Bangka, yakni persaingan dengan para nelayan asing (Thailand) yang memiliki teknologi penangkapan ikan yang canggih, yang menangkap ikan secara ilegal di sekitar perairan Bangka, terutama sejak krisis ekonomi regional 1997/1998.

Bentuk protes lingkungan yang lain bertumpang tindih dengan usaha mempertahankan akses sumberdaya laut yang diligitimasi dengan mitos, yang dapat memperkuat solidaritas masyarakat nelayan di kampung Rambat, Tritis, Kabupaten Bangka Barat. Protes dipimpin oleh seorang perempuan sekaligus 'dukun laut', ditujukan kepada Bupati Bangka Barat yang memberi izin tiga kapal isap yang akan mengambil timah sehabis-habisnya di wilayah perairan di sekitar Tritis. Protes terjadi pada Agustus 2009. Protes tersebut berhasil, ketiga kapal isap tidak jadi beroperasi. Protes para nelayan itu pada dasarnya berasal dari perjuangan mereka untuk membela laut yang merupakan sumber mata pencaharian pokok mereka. Tingkat solidaritas yang tinggi di kalangan masyarakat nelayan desa Rambat ini diperkuat oleh kepercayaan mereka terhadap mitos yang turun temurun. Mereka percaya bahwa akan terjadi bahaya jika mereka 'menjual laut mereka ke orang asing'<sup>17</sup>. Terlepas dari kepercayaan ini, yang jelas bahwa protes mereka yang diarahkan kepada ketiga kapal isap yang akan beroperasi di wilayah perairan mereka jelas membawa kerugian terhadap sumber mata

---

<sup>17</sup> Setiap bulan Juni, penduduk desa melakukan upacara ritual, memberikan "sesajen" yang terdiri dari berbagai makanan untuk dipersembahkan kepada para penghuni laut. Jika upacara ini terlambat dilakukan, dukun laut diberi peringatan oleh para penghuni laut melalui mimpi.

pencaharian mereka. Sebab sumber pencaharian penduduk desa Rambat sebagai nelayan jauh lebih baik daripada masyarakat lain di sekitar pantai Bangka. Mereka memperoleh keuntungan 1,5 juta rupiah setiap melaut dan jaraknya juga tidak terlalu jauh dari pantai. Sementara para isteri nelayan dan kaum perempuan lainnya juga memperoleh sumber pendapatan sekitar 100.000 hingga 200.000 rupiah per hari, dari hasil mengumpulkan cacing laut di sepanjang pantai desa Rambat.

Protes nelayan juga bergantung pada metode yang digunakan untuk penambangan lepas pantai. Ironisnya, tidak ada protes nelayan selama beroperasinya kapal keruk milik PT.Timah Tbk sejak Orde Lama. Hal ini dikarenakan nelayan masih memiliki akses mengumpulkan pasir timah dari sisa-sisa penambangan timah (*tailing*) kapal keruk. Bahkan kadangkala mereka bekerja sama dengan para petugas kapal keruk dan nelayan untuk menyelundupkan timah ke luar Bangka. Berbeda dengan sistem penambangan yang menggunakan kapal isap yang mampu mengisap sehabis-habisnya pasir timah dari dasar laut. Akibatnya, kehadiran kapal isap menutup akses nelayan untuk mengumpulkan sisa-sisa pertambangan, sebagaimana terjadi sebelumnya. Protes terhadap beroperasinya kapal isap juga ditemukan di daerah-daerah lain, seperti di kampung Permis, Blinyu, Kabupaten Bangka Induk.(Wawancara dengan nara sumber 19 Oktober 2009).

Di kalangan masyarakat petani lada, protes terhadap kerusakan lingkungan akibat penambangan juga bersumber dari semakin sulitnya memperoleh air bersih di sungai. Petani lada membutuhkan air sungai yang bersih dan mengalir untuk merendam butir-butir lada mereka. Cara perendaman lada seperti ini akan menghasilkan kualitas lada putih yang bermutu tinggi yang telah lama dikenal di seluruh dunia di bawah merek "Mentok White Pepper." Banyaknya sungai yang tercemar di seluruh provinsi Bangka-Belitung sebagaimana dijelaskan sebelumnya, telah membawa kesulitan bagi petani lada. Kekurangan air bersih di sungai-sungai telah memaksa mereka merendam butir-butir lada dengan membuat bak-bak perendaman yang sama sekali tidak bisa mengharap air mengalir (Wawancara dengan nara sumber 12 Agustus 2005). Akibatnya, kualitas lada menurun dan berkombinasi dengan harga lada yang turun dari 90.000 rupiah per kilogram selama krisis ekonomi regional pada tahun 1998 menjadi 21.000 rupiah pada tahun 2003, dan bahkan mencapai titik terendah untuk 12.000 rupiah per

kilogram pada tahun 2005 (Wawancara dengan nara sumber November 2005). Selain penurunan kualitas lada putih, peningkatan biaya produksi terjadi karena semakin langkanya kayu-kayu junjungan untuk pohon-pohon lada, pupuk buatan yang mahal. Kayu sulit diperoleh karena hutan rusak akibat penambangan TI dan penambangan liar, dan perkebunan kelapa sawit yang semakin luas milik para pengusaha Malaysia dan Bangka.

Terlalu banyak contoh protes dan sikap akomodatif masyarakat nelayan dan petani untuk dijelaskan dalam artikel terbatas ini, tetapi yang patut dicatat di sini adalah respon masyarakat lokal Bangka, terutama petani dan nelayan, tergantung pada banyak hal, terutama pada hilang/terancam atau tidak hilang/terancamnya mata pencaharian mereka. Sebagian mereka bersikap lebih akomodatif terhadap kerusakan lingkungan, terutama yang telah beralih profesi ke penambang, atau mereka yang masih memiliki akses dalam memperoleh keuntungan dari sisa-sisa penambangan. Sementara protes terhadap kerusakan lingkungan akibat penambangan, adalah sikap mempertahankan klaim atas tanah, laut dan air sungai untuk kesejahteraan hidup mereka dan protes terhadap berbagai ancaman yang akan mempersempit ruang gerak masyarakat terhadap akses yang mereka miliki sebelumnya. Keragaman politik masyarakat terhadap tambang dan persoalan lingkungan sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa contoh di atas, bisa dianggap sebagai sebuah 'jendela' untuk melihat perjuangan mempertahankan akses terhadap sumber mata pencaharian mereka yang sedang terancam. Dalam perjuangan tersebut, mereka berhadapan dengan orang-orang yang memiliki kuasa politik dan ekonomi, baik pemerintah maupun pengusaha pada lingkup yang lebih luas.

#### SIMPULAN

Dalam perspektif sejarah terungkap bahwa ada keragaman politik dengan aktor yang memperjuangkan akses untuk penambangan dan isu lingkungan. Kontrol pemerintah terhadap sumberdaya timah telah berlangsung sejak masa VOC, akan tetapi sejak masa pemerintah kolonial Belanda, kontrol diperkuat dan akses penduduk untuk menambang dan memasarkan timah tertutup sampai masa Orde Baru.

Usaha-usaha untuk meraih kontrol terhadap timah menimbulkan konflik

antara aktor-aktor pemerintah pribumi/kabupaten/kota dengan gubernur dan antarnegara imperialis (Belanda dan Inggris), dan antara masyarakat dengan pemerintah (era kolonial dan era Reformasi). Konflik dalam pengontrolan sumberdaya timah tersebut justru telah membawa konflik bersenjata (*armed conflict*) yang terjadi pada pertengahan abad ke-19 dan di era Reformasi (2006). Hal ini merefleksikan ketepatan analisis Phillipe Le Billon (2001) untuk negara-negara produsen sumberdaya mineral dan energi yang cenderung ke arah konflik bersenjata.

Liberalisasi dalam sistem penambangan timah yang terjadi di era Reformasi dan otonomi daerah telah memunculkan desentralisasi dan proses demokratisasi dalam bisnis penambangan timah. Kontrol ketat negara dari pusat semakin berkurang, dan proses desentralisasi dalam pengontrolan sumberdaya timah sedang terjadi. Walaupun demikian, proses ini telah menimbulkan perdebatan kontroversial di kalangan dan antara aktor-aktor negara di pusat dan daerah. Perdebatan itu mencerminkan heterogenya aktor-aktor negara. Sikap politik mereka yang pro dan kontra terhadap isu-isu tersebut atau sikap diam yang dilakukan oleh para aktor negara yang mencalonkan diri menjadi Bupati, mencerminkan perjuangan mereka yang tersembunyi terhadap usaha-usaha untuk mendapatkan akses politik dan ekonomi dalam konteks yang lebih luas. Konflik sumberdaya timah dan kerusakan lingkungan beriring sejalan dengan konflik pusat-daerah, antarpantai dan konflik individual untuk memiliki posisi nomor satu dalam jajaran pemerintahan provinsi Babel.

Diversitas politik lingkungan dan pengelolaan sumberdaya timah juga ditemukan pada masyarakat setempat. Adanya sikap pro dan kontra yang dicerminkan dengan politik protes dan akomodatif di kalangan dan di dalam masyarakat petani dan nelayan Bangka terhadap sumberdaya tambang dan isu kerusakan lingkungan beriring sejajar pula dengan hilang atau tidak hilangnya akses untuk sumber penghidupan mereka. Politik protes petani atau nelayan terhadap sistem penambangan yang sedang mengalami proses demokratisasi dengan adanya penambangan TI dan perusahaan-perusahaan baru, adalah karena hilangnya akses mereka ke sumber-sumber mata pencaharian. Selain itu, politik protes juga diarahkan pada sistem penambangan apakah dengan menggunakan kapal keruk atau kapal isap. Dengan kata lain, sikap protes itu bersamaan dengan semakin menyempitnya akses mereka untuk sumber-sumber



ekonomi. Begitu juga sebaliknya, politik akomodatif di kalangan petani atau nelayan Bangka juga bersumber dari keuntungan yang diperoleh dari penambangan. Kondisi ini bukan berarti mereka tidak sadar akan dampak lingkungan dari pertambangan yang mereka lakukan. Melihat keragaman politik lingkungan aktor-aktor pemerintah dan masyarakat ini, maka dapat disimpulkan bahwa konflik mengenai kontrol sumberdaya tambang dan isu kerusakan lingkungan adalah merupakan 'jendela' untuk melihat konflik-konflik lain yang bertumpang tindih.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku dan Jurnal

- Banks, Glenn. 2003. "Mining and the environment in Melanesia: Contemporary Debates reviewed", dalam *The Contemporary Pacific*, Volume 14. No. 1. 39-46.
- Ballard, C and Glenn Banks (2003). "Resource Wars: The Anthropology of Mining" dalam *Annual Review of Anthropology*. No.32:287-313.
- Erman, Erwiza. 2007."Deregulation of the Tin Trade and Creation of a Local Shadow State: Case Study of Bangka Tin Mine", hlm..180 dalam Henk Schulte Nordholt and Gerry van Klinken (eds.) *Regenotiating Boundaries: Local Politics in Post Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- \_\_\_\_\_.2008. "Menelusuri Hubungan Bisnis Timah Negara Melayu Masa Lalu dan Refleksinya untuk Masa Kini". Makalah dipresentasikan dalam "Dialog Ke-Melayuan," diadakan oleh Pusat Studi Melayu, Universitas Hasanuddin, Makassar, 13 -14 Oktober 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Rethinking Legal and Illegal Economy: A Case Study of Tin Mining in Bangka Island", dalam *History and Culture of South East Asia*. Vol.37. 91-111.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Menelusuri Sejarah Pemerintahan di Pulau Timah, dalam Erwiza Erman, *Dari Pembentukan Kampung ke Perkara Gelap: Sejarah Timahdi Bangka-Belitung*. Yogyakarta: Ombak.
- Dinas Perindustrian. 2004. *Daftar Eksportir/Importer dan Realisasi Ekspor dan Impor 2004*. Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Provinsi Bangka Belitung tahun.
- Epp, Franz. 1852.*Schilderung aus Hollandsch-Oostindien*. Heidelberg. J.C.B. Mohr.
- Heidhuis, Mary Somer(1992). *Bangka Tin and Mentok Pepper: Chinese Settlement on an Indonesian Island*. Singapore: ISEAS.
- Heilbig, Karl. 1940. "Die Insel Bangka. Beispiel des Landschafts-und Bedeutungs-



wandels auf Grund einer geograpischen “Zufallsform” dalam *Geographische Blatter*. 43.nos.3/4. 133-207.

Hirsch Philip and Carol Warren (ed.).1998. *The Politics of Environment in Southeast Asia: Resources and Resistance*. New York: Routledge.

Keputusan Menteri Industri dan Perdagangan no. 146/MPP/Keop/4/Tahun 1999.

Le Billon, Phillippe.2001. “The Political ecology of war: natural resources and armed conflicts”, dalam *Political Geography* 20 (2001):561-584.

*Metro Babel*, “Pemanfaatan Kolong Eks Tambang Belum Serius.” 52/tahun Edition II / 18 24 September 2008.

Newell, Peter John. 2005. “Race, Class and the Global Politics of Environmental Inequality” dalam *Global Environmental Politics* - Volume 5, Number 3, August 2005: 70-94

Peluso, Nancy Lee dan Jesse C. Ribot, 2003. “A Theory of Access “ dalam *Rural Sociology* 68 (2).

Schuurman, J.A. 1898. “Historische schets van de tinwinning op Banka, II. *Journal Mining of Nederlands-Indies* 48 (1919): 1-388.

Susilo, Joko and Siti Maimunah. 2009. *Tiga Abad Melayani Dunia: Potret Tambang Timah Bangka-Belitung*. Jakarta: JATAM.

Suyitno, Sutedjo. 1996. *Sejarah Timah Indonesia*. Jakarta:PT Gramedia.

Zulkarnain, Iskandar. 2006. *Konflik di Kawasan Pertambangan Umum Bangka Belitung: Persoalan dan Alternatif Pemecahan*. Jakarta: LIPI Press.

## **Internet**

<http://www.terranel.or.id/beritanya.php.id>

<Http://www.timah.com/pt-tambang-timah/scope.htm>

## **Surat Kabar**

*Kompas* 18 Desember 2001

*Kompas* 4 April 2002

*Bangka Pos* 16-12-2003; 16-9-2003.

*Bangka Pos* 13-11-2004

*Bangka Belitung Post* 27-4-2005



# FENOMENA URBANISASI DAN KEBIJAKAN PENYEDIAAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DI PERKOTAAN INDONESIA

**Mita Noveria**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

Indonesia has been experiencing urbanization since the last decades. The level and the pace of urbanisation differ among provinces and cities, those which are located in Java are more urbanised compared to those in the outer islands. Various factors contribute to the fast growth of urban population. Similar with other less developed countries in general, the high rate of population migration from rural to urban areas are the most dominant factors inducing rapid urban population growth. Since economic activities and development programs in general are more concentrated in urban areas, migration of rural dwellers to urban areas is inevitable. Rural inhabitants move to the cities in order to gain access to economic activities. However, urbanisation creates problems for urban governments, especially those responsible in meeting the needs of the populace. Growing needs of housing and its supporting facilities and infrastructures are a crucial problem for the rapidly growing urban population. In fact urban governments, in collaboration with other parties, have carried out various efforts to provide housing, including for the poor and the migrants who mainly gain low and uncertain income. However the last group seems to be excluded from the benefits. Due to the limited amount of money they have, the majority of the poor and the rural to urban migrants cannot afford for reciding houses provided by the government. This forces them to reside in slums and squatter settlements that lack of various housing facilities and infrastructures. Therefore, urban governments have to conduct other attempts to provide affordable shelters for the poor.

**Keywords:** urbanisasi; migrasi desa – kota; perumahan dan permukiman

## PENDAHULUAN

Fenomena urbanisasi telah menjadi perhatian para perencana dan pembuat kebijakan selama beberapa dekade terakhir. Dari sisi kependudukan, urbanisasi didefinisikan sebagai peningkatan proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan (Wilson 1985: 225). Istilah urbanisasi sering pula diartikan sebagai tingkat konsentrasi penduduk perkotaan dilihat dari persentase penduduk di wilayah tersebut terhadap jumlah penduduk suatu daerah, misalnya provinsi atau negara. Urbanisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu pertumbuhan alami (selisih antara kelahiran dan kematian) penduduk perkotaan, migrasi penduduk dari perdesaan ke perkotaan, serta perubahan klasifikasi daerah perkotaan.

Data BPS memperlihatkan bahwa penduduk perkotaan Indonesia tumbuh dengan cepat. Hasil Sensus Penduduk tahun 1980 memperlihatkan bahwa penduduk perkotaan berjumlah 32,8 juta orang (22,3 persen dari jumlah seluruh penduduk). Pada tahun 1990, jumlah tersebut meningkat menjadi sekitar 55,4 juta penduduk (30,9 persen dari total seluruh populasi) dan pada tahun 2000 menjadi 85,4 juta orang, yang mencakup 42,4 persen dari jumlah seluruh penduduk (BPS 1982; BPS 1992; BPS 2002). Berdasar data hasil Sensus Penduduk tahun 2000, BPS memproyeksikan bahwa pada tahun 2010 lebih dari separuh penduduk Indonesia (54,2 persen) tinggal di perkotaan. Selanjutnya, pada tahun 2025 jumlah tersebut diproyeksikan akan mencapai 68,3 persen (BPS, Bappenas, dan UNFPA 2005).

Tingkat urbanisasi di Indonesia tampak lebih kecil apabila dibandingkan dengan di negara-negara industri (baca: negara-negara maju). Pada umumnya tingkat urbanisasi di negara-negara industri pada saat ini berada di atas 75 persen. Di benua Eropa, umpamanya, tingkat urbanisasi telah mencapai 76 persen (Kotter 2004). Namun, proporsi penduduk perkotaan di Indonesia sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara berkembang pada umumnya, yaitu berkisar antara 35 – 40 persen.

Seluruh penduduk perkotaan Indonesia tersebar di berbagai klasifikasi kota. Pada tahun 1990, umpamanya, sebanyak 40 persen dari mereka tinggal di kota metropolitan (kota berpenduduk lebih dari 1.000.000 orang) dan kota besar (berpenduduk 500.000 – 1.000.000 orang).

Selanjutnya, sekitar 20 persen tinggal di kota menengah (berpenduduk 100.000 – 500.000 orang), sementara sisanya, 40 persen, bertempat tinggal di kota kecil (Tjiptoherijanto 1996). Pada tahun yang sama, sekitar 56 persen penduduk dunia tinggal di kota-kota yang berpenduduk kurang dari 500.000 orang (UNFPA 2007a). Berdasar data tersebut dapat diketahui bahwa penduduk perkotaan Indonesia mempunyai kecenderungan yang mirip dengan penduduk dunia secara umum.

Tingginya pertumbuhan penduduk kota, tidak terhindarkan lagi akan menyebabkan makin berkembangnya kota-kota menjadi lebih besar. Perkembangan kota ini menjadi fokus perhatian internasional, baik dari sisi kebijakan maupun ilmu pengetahuan, karena dampaknya yang serius terhadap lingkungan global seperti konsumsi lahan yang besar, polusi udara, kelangkaan air bersih, kemiskinan, segregasi sosial, dan kerentanan (Kotter 2004). Pertumbuhan penduduk kota juga memunculkan permasalahan tersendiri bagi daerah tersebut. Salah satu di antaranya adalah pengadaan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk, seperti perumahan, air bersih, fasilitas pendidikan, dan kesehatan. Fasilitas-fasilitas sosial lainnya untuk kegiatan kemasyarakatan, seperti ruang terbuka tempat berkumpul penduduk dan sarana olah raga juga harus tersedia untuk memenuhi kebutuhan sosial mereka yang tinggal di wilayah perkotaan. Sampai saat ini, salah satu fokus perhatian yang terkait dengan tingginya pertumbuhan penduduk perkotaan adalah seputar upaya penyediaan tempat tinggal dan perbaikan kondisi kehidupan penduduk (UNFPA 2007a).

Pemenuhan semua kebutuhan di atas merupakan beban yang harus dipenuhi, tidak hanya oleh pemerintah kota tetapi juga pihak swasta yang berkecimpung di bidang pengadaan sarana dan prasarana dasar kota. Penyediaan perumahan, umpamanya, hingga saat ini belum dapat mengimbangi kebutuhan yang terus meningkat. Bahkan kecepatan penyediaan perumahan cenderung tertinggal dari kecepatan pertumbuhan penduduk kota yang membutuhkannya (Yudohusodo dan Salam 1991). Masalah yang timbul akibat pertumbuhan penduduk yang pesat akan lebih dirasakan oleh kota-kota kecil yang berpenduduk kurang dari 100.000 orang. Hal ini karena pada umumnya penyediaan kebutuhan perumahan, air bersih dengan sistem perpipaan, pembuangan sampah, dan berbagai layanan pendukung lainnya di kota-kota dengan

klasifikasi tersebut masih sangat kurang (UNFPA 2007a).

Tulisan ini membahas isu perumahan dan permukiman yang terkait dengan fenomena urbanisasi, khususnya yang disebabkan oleh perpindahan penduduk dari desa ke kota. Untuk memberikan gambaran mengenai fenomena urbanisasi di berbagai wilayah di Indonesia, tulisan ini diawali dengan peta penduduk perkotaan di seluruh provinsi dan kecenderungannya, terutama dalam dua dasawarsa terakhir. Di samping, juga akan disajikan peta penduduk di beberapa negara di Asia, khususnya Asia Tenggara. Selanjutnya, tulisan ini juga membahas isu-isu yang berkaitan dengan perpindahan penduduk dari desa ke kota, yang merupakan salah satu penyebab tingginya proporsi penduduk perkotaan. Pembahasan mencakup pola, kecenderungan, dan faktor-faktor utama yang menyebabkan terjadinya aktifitas tersebut.

Data yang digunakan dalam tulisan ini adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari penelitian penulis bersama tim di kota Surabaya mengenai mobilitas penduduk dari desa ke kota berkaitan dengan terciptanya permukiman kumuh di kota tersebut. Selanjutnya, data sekunder dikumpulkan dari berbagai sumber seperti publikasi BPS (Badan Pusat Statistik), buku-buku dan artikel-artikel yang terkait dengan isu urbanisasi dalam kaitannya dengan perumahan dan permukiman.

#### TREN URBANISASI DI INDONESIA DAN BEBERAPA NEGARA DI ASIA TENGGARA DAN ASIA TIMUR

Secara umum, peningkatan proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan terjadi di seluruh provinsi di Indonesia. Namun, proporsi serta pertumbuhannya berbeda-beda antarprovinsi. Di antara seluruh provinsi di Indonesia, DKI Jakarta merupakan wilayah dengan persentase penduduk kota terbesar. Pada tahun 1990, umpamanya, sebanyak 99,6 persen penduduk DKI Jakarta tinggal di wilayah yang tergolong sebagai perkotaan, sementara di provinsi-provinsi yang lain proporsinya kurang dari 50 persen. Selanjutnya, pada tahun 2000 dan 2010, semua penduduk DKI Jakarta tinggal di perkotaan (BPS, Bappenas, dan UNFPA 2005). Kenyataan ini tidak mengherankan mengingat semua wilayah DKI Jakarta termasuk dalam klasifikasi kota.

Proporsi penduduk kota di provinsi-provinsi lain terus mengalami peningkatan. Sebagai contoh, pada tahun 1995, persentase penduduk kota di dua provinsi, yaitu DIY dan Kalimantan Timur sudah mencapai 50 persen. Peningkatan persentase penduduk kota yang pesat di kedua provinsi ini dapat dipahami dengan alasan-alasan berikut. Kota Yogyakarta yang terkenal sebagai kota pelajar (karena mempunyai banyak lembaga pendidikan dan dengan biaya hidup yang relatif murah) menjadi daya tarik bagi pelajar dan mahasiswa dari berbagai provinsi, sehingga persentase penduduk kota meningkat dengan cepat akibat banyaknya pelajar dan mahasiswa yang ingin melanjutkan pendidikan di kota tersebut. Selanjutnya, peningkatan pembangunan di wilayah provinsi Kalimantan Timur juga menjadi daya tarik bagi penduduk dari berbagai wilayah di Indonesia untuk memanfaatkan peluang ekonomi akibat proses pembangunan yang berlangsung. Pada tahun 2005, terdapat enam provinsi yang mempunyai tingkat urbanisasi lebih dari 50 persen, yaitu DKI Jakarta, DIY, Kalimantan Timur, Banten, Jawa Barat, dan Bali dengan urutan tertinggi sampai terendah secara berturut-turut. Sebaliknya, NTT merupakan provinsi dengan persentase penduduk kota terendah di antara seluruh provinsi di Indonesia, meskipun juga mengalami peningkatan persentase kelompok penduduk tersebut dalam kurun waktu 1990 – 2005.

Pertumbuhan penduduk kota di masing-masing provinsi sangat bervariasi. Secara nasional, angka pertumbuhan penduduk perkotaan selama periode 1980 – 1990 sebesar 5,37 persen per tahun, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk perdesaan (0,83 persen per tahun) dan penduduk Indonesia secara keseluruhan (1,99 persen per tahun). Dalam periode 10 tahun berikutnya (1990 – 2000) angka pertumbuhan penduduk perkotaan menurun menjadi 4,41 persen per tahun, namun masih lebih tinggi daripada pertumbuhan penduduk perdesaan dan Indonesia secara umum, yaitu (-) 0,66 persen dan 1,16 persen per tahun secara berturut-turut (dihitung dari hasil Sensus Penduduk tahun 1980, 1990, dan 2000). Selama 2000 – 2005 angka pertumbuhan penduduk kota adalah 1,51 persen per tahun, penduduk perdesaan 0,93 persen, dan penduduk Indonesia sebesar 1,17 persen per tahun (dihitung dari hasil Sensus Penduduk 2000 dan SUPAS 2005). Berdasarkan data tersebut dapat dikatakan bahwa migrasi penduduk (dari desa ke kota) merupakan faktor dominan yang menyebabkan

tingginya pertumbuhan penduduk di daerah perkotaan, khususnya kota menengah dan sedang, di Indonesia. Hal ini berdasar pada asumsi bahwa jika laju pertumbuhan penduduk suatu kota di atas 2,5 persen per tahun, maka faktor perpindahan (net migrasi positif) lebih berpengaruh daripada pertumbuhan penduduk alami (Mamas 2000).

Beberapa kota mengalami pertumbuhan penduduk yang lebih rendah daripada pertumbuhan penduduk Indonesia secara keseluruhan, namun sebagian lainnya masih memiliki tingkat pertumbuhan yang tinggi. Selama tahun 2000 – 2005 dua kota besar (berpenduduk di atas 1.000.000 jiwa) di Provinsi Jawa Barat (Depok dan Bekasi) mempunyai pertumbuhan penduduk di atas 3,5 persen per tahun (Romdiati 2008). Tingginya pertumbuhan penduduk di kota Depok dan Bekasi kemungkinan besar akibat migrasi masuk, terutama ke berbagai permukiman yang berkembang pesat di kedua daerah tersebut. Di kota Depok, khususnya, keberadaan Universitas Indonesia kemungkinan juga berperan dalam menyebabkan tingginya pertumbuhan penduduk kota tersebut. Banyak mahasiswa yang berasal dari luar kota yang melanjutkan pendidikan di perguruan tinggi tersebut tinggal di permukiman di sekitar kampus. Tiga kota menengah/sedang, yaitu kota yang berpenduduk antara 500.000 – 1.000.000 jiwa, yang pertumbuhan penduduknya di atas 3,5 persen per tahun adalah Bogor, Pekanbaru, dan Batam. Pertumbuhan penduduk Kota Batam bahkan di atas 7 persen per tahun. Banyaknya industri di kota yang perbatasan dengan negara Singapura ini menjadi daya tarik bagi pencari kerja dari berbagai wilayah di Indonesia, baik yang berasal dari wilayah perdesaan maupun yang dari perkotaan, untuk bermigrasi ke kota Batam.

Peningkatan proporsi penduduk perkotaan bukan hanya fenomena yang terjadi di Indonesia. Di berbagai negara, termasuk negara berkembang juga terjadi peningkatan proporsi penduduk kota, walaupun masih lebih rendah daripada negara-negara maju. Tabel 1 memperlihatkan kecenderungan penduduk perkotaan di Asia Tenggara dan Asia Timur selama empat dekade sejak tahun 1960. Di antara seluruh negara di Asia Tenggara (tidak termasuk Singapura), pada tahun 1960, 1970, dan 1980, Filipina merupakan negara dengan persentase penduduk kota tertinggi, kemudian diikuti oleh Malaysia. Kecenderungan peningkatan penduduk tersebut terus berlangsung pada tahun 2000. Namun, pada tahun 2007 proporsi penduduk perkotaan tertinggi ditemui di Malaysia.



Selanjutnya, di wilayah Asia Timur, persentase penduduk kota tertinggi ditemui di Jepang, yaitu pada tahun 1960, 1970, dan 1980. Namun, pada tahun 2000 dan 2007, posisi ini diduduki oleh Korea Selatan yang mengalami peningkatan penduduk kota lebih pesat daripada Jepang.

**Tabel 1**  
**Persentase Penduduk Perkotaan di Asia Tenggara dan Asia Timur, 1960 – 2007**

	1960	1970	1980	2000*	2007**
Indonesia	14,6	17,1	22,2	36,5	50,0
Thailand	16,2	20,8	24,5	40,0	33,0
Filipina	30,3	33,0	37,4	49,0	64,0
Malaysia	25,2	28,7	37,4	tidak ada data	69,0
Myanmar	19,3	22,8	23,9	28,2	32,0
Kamboja	10,3	11,7	10,3	14,5	21,0
Vietnam	14,7	18,3	19,3	27,1	27,0
Laos	7,9	9,6	13,4	25,1	21,0
Papua Nugini	2,7	9,8	13,1	20,2	tidak ada data
<b>Asia Tenggara</b>	<b>17,6</b>	<b>20,2</b>	<b>24,0</b>	<b>35,5</b>	<b>45,0</b>
China	16,8	19,3	20,4	25,1	42,0
Jepang	62,5	71,2	76,2	77,7	66,0
Korea Selatan	27,7	40,7	56,9	80,5	81,0
Korea Utara	40,2	50,1	59,7	72,9	62,0
<b>Asia Timur</b>	<b>25,0</b>	<b>26,9</b>	<b>28,1</b>	<b>32,6</b>	<b>46,0</b>
<b>Penduduk dunia</b>	<b>33,6</b>	<b>37,2</b>	<b>39,9</b>	<b>48,2</b>	<b>50,0</b>

Sumber: Brookfield & Byron 1993.

Catatan : \* angka proyeksi

\*\* data pada tahun 2007 diambil dari UNFPA (2007a: 90 – 91), tidak termasuk dalam Brookfield & Byron 1993

Seperti halnya di Indonesia, laju pertumbuhan penduduk perkotaan di berbagai negara di Asia Tenggara juga berbeda-beda (lihat tabel 2). Dari data tersebut terlihat bahwa tingkat pertumbuhan penduduk kota di semua negara di kawasan Asia Tenggara adalah di atas 2,5 persen per tahun. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa faktor utama yang menyebabkan pertumbuhan penduduk perkotaan di berbagai negara di kawasan Asia Tenggara adalah migrasi penduduk dari desa ke kota. Di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara, Laos dan Papua Nugini merupakan dua negara yang mengalami pertumbuhan penduduk kota terbesar. Apabila tidak disertai dengan penyediaan semua sarana dan prasarana perkotaan, maka kedua negara tersebut kemungkinan besar akan menghadapi berbagai persoalan yang berkaitan dengan perkotaan yang lebih berat dibandingkan dengan negara-negara yang lain. Faktor-faktor penyebab peningkatan jumlah penduduk perkotaan dapat

**Tabel 2**  
**Rata-rata Pertumbuhan Penduduk Perkotaan di Asia Tenggara per Tahun (%)**

<i>Kota</i>	<i>1960 – 1965</i>	<i>1970 – 1975</i>	<i>1980 – 1985</i>	<i>1990 – 1995*</i>	<i>2000 – 2005*</i>	<i>2005 – 2010**</i>
Indonesia	3,72	4,92	4,60	3,96	3,24	3,3
Thailand	3,53	5,59	4,66	4,02	3,70	1,8
Filipina	3,85	4,02	3,81	3,71	3,32	2,8
Malaysia	3,77	4,87	4,51	3,87	2,77	2,9
Myanmar	3,83	3,23	2,09	3,21	3,84	2,9
Kamboja	3,48	-2,09	3,54	4,19	4,30	4,9
Vietnam	4,18	2,86	3,27	4,16	4,38	3,0
Laos	3,14	5,52	5,58	5,45	4,77	4,0
Papua Nugini	5,44	6,08	4,35	4,88	5,05	tidak ada data
<b>Asia Tenggara</b>	<b>3,77</b>	<b>4,14</b>	<b>3,96</b>	<b>3,83</b>	<b>3,44</b>	<b>2,2</b>
<b>Penduduk dunia</b>	<b>2,97</b>	<b>2,65</b>	<b>2,42</b>	<b>2,55</b>	<b>2,52</b>	<b>2,0</b>

Sumber: Brookfield & Byron 1993.

Catatan : \* angka proyeksi

\*\* data pada tahun 2005 – 2010 diambil dari UNFPA (2007a: 90 – 91), tidak termasuk dalam Brookfield & Byron 1993.

diidentifikasi melalui tingkat pertumbuhannya. Jika laju pertumbuhan penduduk kota kurang dari 2,5 persen per tahun, maka peningkatan jumlah penduduk kota disebabkan oleh pertumbuhan alami (selisih kelahiran dan kematian). Namun, jika laju pertumbuhannya di atas 2,5 persen, maka faktor migrasi masuk lebih berperan dalam peningkatan jumlah penduduk kota. Di tingkat dunia secara keseluruhan, sepanjang kurun waktu 2005 – 2010, faktor dominan yang menyebabkan meningkatnya jumlah penduduk kota adalah pertumbuhan penduduk alami. Hal ini terlihat dari laju pertumbuhan penduduk kota dunia, yaitu sebesar 2 persen per tahun. Kecenderungan yang sama juga ditemui di negara-negara maju (*more developed regions*) yang mempunyai laju pertumbuhan penduduk perkotaan sebesar 0,5 persen setiap tahun. Sebaliknya, di negara-negara berkembang (*less developed regions*) dan negara-negara paling kurang berkembang (*least developed regions*), penyebab utama peningkatan penduduk perkotaan adalah migrasi masuk ke wilayah perkotaan, termasuk perpindahan dari desa ke kota. Laju pertumbuhan penduduk perkotaan di negara-negara berkembang secara keseluruhan adalah 2,5 persen, sementara di negara-negara paling kurang berkembang sebesar 4 persen per tahun (UNFPA 2007a).

## MIGRASI DESA – KOTA: PENYUMBANG TERBESAR PERTUMBUHAN PENDUDUK DI BEBERAPA KOTA DI INDONESIA

Perpindahan penduduk dari perdesaan menuju daerah perkotaan merupakan salah satu penyebab pesatnya pertumbuhan penduduk kota, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Namun, di beberapa kota ditemukan pula migran masuk yang juga berasal dari daerah perkotaan yang lain. Di kota Jakarta, misalnya, selama periode 1990-1995, sebanyak 61,7 persen migran masuk berasal dari perkotaan di luar Jakarta, sedangkan yang berasal dari daerah perdesaan sebanyak 35,9 persen (Mamas 2000). Selanjutnya, sebanyak 70,9 persen, 62,4 persen, dan 53,5 migran di Medan, Bandung, dan Surabaya juga berasal dari wilayah perkotaan di luar kota-kota tersebut. Ada kemungkinan migran yang tinggal di Jakarta, Medan, Bandung, dan Surabaya berasal dari kota-kota yang lebih kecil yang berlokasi di sekitarnya. Selain di keempat kota tersebut, perpindahan penduduk dari desa ke kota masih menjadi penyebab dominan pertumbuhan penduduk kota-kota di Indonesia.

### **Mengapa Penduduk Desa Pindah ke Kota?**

Pada umumnya, faktor ekonomi memegang peranan penting dalam terjadinya mobilitas penduduk. Mobilitas penduduk dilakukan dengan pertimbangan rasional untuk meningkatkan kondisi ekonomi, didasari oleh faktor pendorong di daerah asal dan faktor penarik di daerah tujuan mobilitas. Perbedaan pendapatan di wilayah perdesaan dan perkotaan pada umumnya, merupakan faktor dominan yang menyebabkan penduduk desa melakukan mobilitas ke perkotaan (Gilbert & Giggler 1996; [http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/urban\\_gc/](http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/urban_gc/)). Beberapa penelitian, seperti dikutip Hendrizal (2004) menemukan bahwa pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan migran di perkotaan –walau pekerjaan kasar dan dianggap rendah sekali pun– tetap dapat memberikan penghasilan yang lebih baik dibandingkan penghasilan yang diperoleh dari pekerjaan-pekerjaan di desa. Pemulung dan penyemir sepatu, contohnya, bisa mendapatkan penghasilan dua sampai tiga kali lebih besar daripada penghasilan mereka sebagai buruh tani di desa. Hal ini terutama dirasakan oleh petani yang tidak memiliki tanah atau memiliki tanah yang berukuran sempit. Seorang responden pengumpul barang-barang bekas yang diwawancarai dalam penelitian tentang mobilitas penduduk dan permukiman kumuh di kota Surabaya memperkuat asumsi tersebut (lihat di bawah) katanya,

“... kalau saya tetap tinggal di desa dapat apa. Tanah *ndak* punya, mau kerja buruh tani bayarannya *ndak* seberapa, *ndak* bisa buat *nyekolahkan* anak. Lebih baik ya pergi ke kota, ke Surabaya, *ngumpulin* barang-barang bekas, nanti dijual dapat uang. Kan bisa buat hidup dan bayar sekolah anak-anak di kampung”.

Kesempatan kerja, terutama di sektor informal, yang terbuka luas di perkotaan menjadi penyebab arus migrasi dari desa ke kota, sejalan dengan asumsi yang menyatakan bahwa “orang akan mengikuti pekerjaan”. Pekerjaan sebagai pedagang makanan kaki lima dan pedagang keliling, misalnya, menjadi daya tarik bagi penduduk desa untuk pindah ke kota-kota yang dekat dengan daerah asal. Kerukunan yang terjalin kuat di antara sesama pedagang, apalagi mereka berasal dari daerah yang sama, memudahkan penduduk desa yang pindah ke perkotaan dengan tujuan untuk berdagang makanan. Hasil FGD dengan beberapa pedagang makanan keliling pada penelitian tentang mobilitas penduduk dan permukiman kumuh yang dilakukan oleh tim peneliti Pusat Penelitian Kependudukan – LIPI pada tahun 2004 di kota Surabaya memperlihatkan keadaan tersebut, seperti kutipan berikut ini.

“Kalau di sini sistem tetangga baik semua. *Nggak* bisa masak ya diajari, *nggak* bisa *bikin* lontong diajari, *nggak* bisa buat petis ya dikasih, dipelajari, di sini bukan keluarga, tapi lebih dari keluarga. ...” (Romdiati, dkk. 2007: 86)

“Pokoknya di sini itu lengkap, semua punya. Palu punya, *graji* (maksudnya: gergaji) punya, komplit, yang membuat di sini juga. Pokoknya di sini kerja sama-sama membuat *rombong* (gerobak dorong untuk menjual makanan), uang Rp 20.000,- jadi *rombong*, ada yang beli seng, ada yang beli paku, ada yang beli cat, dua hari tiga hari jadi. Kalau ada yang kerja, yang lain ya bantu-bantu (Romdiati, dkk. 2007: 86)

Tujuan migrasi untuk mencari pekerjaan di kota tidak hanya ditemui pada mereka yang sudah menikah, terjadi juga di kalangan penduduk usia muda, misalnya dalam kelompok umur 15 – 24 tahun. Anak-anak muda perdesaan melakukan migrasi ke daerah perkotaan dengan

harapan dapat keluar dari jerat kemiskinan yang memerangkap orang tua mereka (UNFPA 2007b). Banyaknya pilihan pekerjaan yang tersedia di wilayah perkotaan memungkinkan mereka mendapatkan pekerjaan dengan upah yang (jauh) lebih besar dibanding upah kerja di desa. Analisis data hasil Sensus Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995 memperlihatkan bahwa proporsi terbesar penduduk usia muda (15 – 24 tahun), yaitu sebesar 25,39 persen, melakukan migrasi ke perkotaan dengan tujuan untuk mencari pekerjaan (Raharto dan Noveria 2005). Meskipun terdapat sedikit penurunan pada hasil Sensus Penduduk 2000, yaitu menjadi 23,31 persen, mencari kerja dan melanjutkan pendidikan (23,75 persen) tetap mendominasi alasan perpindahan penduduk dalam kelompok usia muda dari desa ke kota.

Kebijaksanaan pembangunan yang ”*urban bias*” menjadi salah satu penyebab besarnya arus migrasi ke daerah perkotaan. Pembangunan ekonomi yang antara lain diwujudkan dengan pembangunan pusat-pusat ekonomi selama ini lebih banyak dilakukan di perkotaan. Konsentrasi penduduk yang tinggi di daerah perkotaan menyebabkan adanya pemusatan aktifitas perekonomian di daerah tersebut (Tjiptoherijanto 2000). Dalam lingkup yang lebih luas, yaitu berbagai negara di Asia Pasifik, perpindahan penduduk dari desa ke kota lebih disebabkan karena kegiatan ekonomi negara-negara tersebut terpusat pada sektor industri dan jasa di daerah perkotaan (Ginanjari 2008). Pemusatan pembangunan di daerah perkotaan tidak hanya ditemukan pada aktifitas ekonomi, melainkan juga di sektor infrastruktur serta sarana dan fasilitas sosial. Yudhohusodo (1998) mengemukakan bahwa lambatnya pembangunan di daerah-daerah di luar Jawa, seperti di pedalaman Kalimantan, terjadi karena pertimbangan bahwa tidak efisien menyediakan berbagai infrastruktur serta sarana dan fasilitas sosial bagi daerah-daerah yang jarang penduduknya.

Di samping faktor ekonomi, beberapa faktor lain juga berperan sebagai penyebab terjadinya mobilitas penduduk desa ke wilayah perkotaan. Ketersediaan sarana dan fasilitas sosial yang lebih berkualitas dibanding dengan yang terdapat di perdesaan adalah salah satu di antaranya. Contoh, penduduk desa yang kaya akan mengirimkan anak-anaknya ke kota untuk mencapai pendidikan yang lebih tinggi (Skeldon 1997). Hasil Sensus Penduduk Indonesia tahun 2000 mendukung pendapat Skeldon tersebut, yaitu proporsi tertinggi (23,75 persen) penduduk usia

pendidikan menengah dan tinggi (15 -24 tahun) di perdesaan pindah ke kota karena alasan ingin melanjutkan pendidikan. Oleh karena itu, penduduk usia muda yang pindah ke kota dengan tujuan untuk menempuh pendidikan yang lebih tinggi menjadi salah satu kelompok penyumbang pertumbuhan penduduk kota.

Banyaknya penduduk usia muda yang bermigrasi ke perkotaan dengan tujuan untuk melanjutkan pendidikan memunculkan permasalahan bagi pemerintah kota. Selama menempuh pendidikan, migran pada kelompok ini membutuhkan tempat tinggal yang sesuai dengan karakteristik mereka, misalnya di lokasi yang dekat dengan pusat-pusat pendidikan. Jenis tempat tinggal atau hunian yang dibutuhkan oleh kelompok ini berbeda dengan yang dibutuhkan oleh rumah tangga/keluarga biasa.

Terlepas dari persoalan yang timbul akibat mobilitas penduduk ke daerah perkotaan, misalnya pengadaan perumahan untuk menampung penduduk dalam jumlah besar, mobilitas penduduk dari desa ke kota memberikan manfaat ekonomi bagi para pelakunya. Para pelaku mobilitas merasakan “kemudahan” mencari nafkah di kota dibanding di desa, meskipun harus dibayar dengan berbagai pengorbanan, seperti tinggal di hunian murah dan tidak layak. Hal ini mereka lakukan agar dapat mengirim uang dalam jumlah besar bagi keluarga yang ditinggalkan di kampung. Mereka yang melakukan migrasi bersama anggota keluarga juga cenderung melakukan hal yang sama, yaitu memilih hunian yang murah untuk menghemat pengeluaran.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa migrasi dari desa ke kota merupakan salah satu strategi bagi individu dan keluarga untuk meningkatkan kualitas hidup. Kemiskinan di perdesaan akan berkurang karena adanya uang kiriman (remitansi) dari kota (UNFPA 2007a). Tidak jarang uang hasil bekerja anggota keluarga yang pindah ke kota dimanfaatkan untuk investasi di daerah asal, seperti membeli lahan pertanian. Pemilikan lahan pertanian dalam jangka panjang dapat mengeluarkan keluarga dari kondisi kemiskinan.

Manfaat ekonomi dari besarnya arus migrasi dari desa ke kota dirasakan pula dalam lingkup yang lebih luas, misalnya bagi kota secara umum. Kegiatan ekonomi di sektor informal seperti perdagangan makanan menjadi berkembang. Keberadaan pedagang makanan tersebut memberi manfaat pula bagi penduduk kota, yaitu pekerja di sektor formal dan

informal yang berpenghasilan rendah dan tidak mampu membeli makanan di restoran-restoran besar yang harganya mahal.

### **Siapa yang Melakukan Migrasi Desa – Kota?**

Pelaku migrasi dari desa ke kota pada umumnya adalah penduduk dalam kelompok umur produktif. Sebagian besar dari mereka mempunyai pendidikan dan keterampilan rendah, termasuk kelompok miskin yang tidak mempunyai lahan pertanian dan bekerja sebagai buruh tani atau petani penggarap, serta petani yang mempunyai lahan sempit. Penelitian Puslit Kependudukan-LIPI di beberapa daerah permukiman kumuh (*slums*) dan permukiman spontan (*squatters*) di Kota Surabaya menemukan bahwa lebih dari dua per tiga responden yang merupakan migran dari desa ke kota termasuk dalam kelompok umur produktif dan berpendidikan rendah (tamat SD, tidak tamat SD, atau tidak sekolah) (Romdiati dkk. 2007). Kondisi ini merupakan fenomena yang juga ditemui di berbagai kota. Suharso, dkk (1976) dalam studi mereka menemukan bahwa sekitar 48 persen migran dari desa ke kota di DKI Jakarta berpendidikan rendah (lulus SD, tidak lulus SD, dan atau tidak sekolah sama sekali).

Hasil penelitian di atas berbeda dengan teori selektivitas migrasi yang mengatakan bahwa migran mempunyai pendidikan tinggi, sanggup membiayai perjalanan mereka, dan mampu mendapatkan tempat tinggal di tempat tujuan (Skeldon 1997). Keterbatasan kesempatan kerja di perdesaan telah memaksa sebagian penduduk usia kerja untuk meninggalkan daerah asal, meskipun tanpa dukungan pendidikan dan hanya sanggup membiayai perjalanan ke kota tanpa kemampuan untuk memiliki tempat tinggal sendiri, misalnya dengan menyewa. Namun, teori selektivitas migrasi yang mengatakan bahwa kecenderungan melakukan migrasi pada penduduk laki-laki lebih besar daripada perempuan terbukti dalam penelitian tersebut. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa 53,7 persen migran yang menjadi responden adalah laki-laki, sedangkan migran perempuan sebesar 46,3 persen.

Pola mobilitas penduduk ke daerah perkotaan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu mobilitas temporer dan permanen. Mobilitas temporer antara lain mencakup perpindahan yang dilakukan oleh penduduk desa menurut musim-musim tertentu, misalnya saat menunggu masa panen setelah musim tanam. Selama waktu tersebut, penduduk perdesaan



melakukan strategi untuk memperoleh penghasilan dengan menetap sementara waktu di kota sambil melakukan berbagai jenis aktivitas/pekerjaan. Oleh karena itu, pelaku migrasi temporer pada umumnya adalah petani yang menganggur di desa selama menunggu masa panen. Mobilitas permanen dilakukan oleh mereka yang berniat merubah tempat tinggal dan menetap di kota tujuan. Batas waktu yang digunakan untuk menentukan perpindahan permanen adalah 6 bulan.

Perbedaan pola mobilitas penduduk berdampak pada perbedaan karakteristik migran. Migran temporer, khususnya penduduk musiman, pada umumnya pindah ke kota sendiri tanpa membawa keluarga. Keluarga mereka ditinggalkan di daerah asal mengingat tujuan utama ke kota adalah untuk mencari penghasilan. Kelompok ini terdiri dari mereka yang sudah menikah maupun yang belum menikah. Dari sisi pekerjaan, migran temporer pada umumnya bekerja di sektor informal karena sektor ini lebih mudah dimasuki mereka yang berpendidikan rendah. Pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan antara lain adalah berdagang makanan kecil, pemulung, pengendara ojeg, dan tukang becak. Namun, sebagian di antaranya ada juga yang bekerja di sektor formal seperti buruh pabrik yang banyak terdapat di daerah perkotaan.

### **Penyediaan Perumahan dan Permukiman Bagi Penduduk Perkotaan**

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, salah satu masalah yang ditimbulkan akibat pertumbuhan penduduk kota yang tinggi adalah meningkatnya kebutuhan atas tempat tinggal beserta sarana dan prasarana pendukungnya seperti air bersih dan sarana perkotaan lainnya. Hal ini memaksa pemerintah kota untuk menyediakan semua fasilitas dan sarana tersebut agar kebutuhan penduduk yang tinggal di dalamnya dapat terpenuhi. Dalam banyak kasus pemerintah melakukannya dengan mengundang keterlibatan pihak lain, terutama pihak swasta untuk menyediakan sarana dan fasilitas tersebut.

Penyediaan perumahan dan permukiman secara umum mengacu kepada UU No. 4 tahun 1992 tentang perumahan dan permukiman. Pada Bab 1 Pasal 1 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Perumahan didefinisikan sebagai kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat



tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi sarana dan prasarana. Selanjutnya, permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian atau tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Oleh karena itu, pembangunan perumahan dan permukiman harus disertai dengan penyediaan sarana dan prasarana yang aman dan layak agar dapat menciptakan kehidupan yang sehat dan nyaman bagi penghuninya.

Di daerah perkotaan, secara garis besar perumahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu: (i) perumahan yang direncanakan dengan baik dan dibangun dengan baik, teratur, rapi, serta dilengkapi dengan prasarana, utilitas, dan fasilitas yang baik, (ii) perumahan yang berkembang tanpa direncanakan sebelumnya, sehingga polanya tidak teratur dan tidak dilengkapi dengan prasarana serta utilitas dan fasilitas permukiman yang memenuhi syarat, dan (iii) perumahan yang tidak sepenuhnya direncanakan dengan baik. Dalam kelompok terakhir ini, selain rumah-rumah yang dibangun dengan teratur, di belakang atau di tengah perumahan terdapat pula rumah-rumah yang tidak teratur (Yudohusodo dan Salam 1991).

Menurut Wegelin (1994), berdasar survei yang dilakukan di beberapa kota besar, kota medium, dan kota sedang di Indonesia, antara lain Jakarta, Bandung, Lampung, Balikpapan, Jambi, dan Kupang mengemukakan bahwa ada dua sistem penyediaan rumah di daerah perkotaan Indonesia, yaitu *popular or household-based system* dan *formal system*. Sistem pertama adalah penyediaan rumah-rumah melalui pembangunan yang meningkat dan sangat responsif terhadap permintaan konsumen. Selanjutnya, sistem yang kedua adalah penyediaan rumah bagi penduduk dengan pendapatan sedang dan tinggi, yang memperoleh subsidi dalam jumlah besar. Beberapa pihak berperan dalam penyediaan rumah melalui sistem formal ini, yaitu PERUMNAS dan pihak swasta seperti pengembang kompleks perumahan.

Jika dicermati secara mendalam, rumah-rumah yang disediakan oleh pemilik modal (baca: pengembang perumahan – *developer*) maupun pemerintah melalui PERUMNAS hanya dapat diakses oleh mereka yang berpenghasilan tinggi dan juga berpenghasilan tetap. Rumah-rumah yang dibangun oleh perusahaan pengembang swasta dan PERUMNAS

memang bisa diperoleh melalui sistem kredit, namun hanya mereka yang berpenghasilan tetap yang dapat memperoleh fasilitas tersebut. Hal ini karena sistem kredit mensyaratkan penghasilan tetap bagi calon pembeli rumah. Akibatnya, kelompok miskin yang berpenghasilan rendah dan tidak tetap, termasuk migran dari desa ke kota tidak bisa memiliki akses terhadap perumahan yang disediakan oleh pemerintah.

Untuk memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal, kelompok penduduk miskin yang tidak memiliki penghasilan tetap, termasuk pelaku migrasi dari desa ke kota yang berusaha untuk menekan pengeluaran selama hidup di kota, mencari jalan keluar dengan membangun hunian/tempat tinggal sendiri. Pada umumnya, daerah-daerah yang peruntukannya bukan untuk permukiman, seperti bantaran sungai, sepanjang jalan/rel kereta api, dan di sekitar pasar serta stasiun kereta api dijadikan lokasi hunian/tempat tinggal bagi kelompok penduduk tersebut (Yudohusoso dan Salam 1991). Jenis hunian yang dibangun bervariasi, mulai dari tempat tinggal yang sangat sederhana, berupa gubuk dari bahan-bahan yang tidak tahan lama, sampai dengan rumah permanen. Pembangunan hunian/tempat tinggal dengan jenis tersebut menyebabkan terbentuknya permukiman kumuh.

Kenyataan ini merupakan fenomena universal yang juga terjadi di berbagai kota di negara-negara berkembang. Lebih dari 90 persen penghuni permukiman liar dan kumuh saat ini berada di negara berkembang. Kotter (2004) dalam makalahnya yang dapat dibaca di internet menyatakan bahwa sekitar 1,5 milyar penduduk perkotaan tinggal di permukiman kumuh dan liar. Jutaan orang di kota-kota di berbagai negara berkembang tinggal di permukiman yang berisiko tinggi seperti di daerah perbukitan yang curam, di pinggir sungai yang rentan terhadap ancaman banjir, di daerah-daerah yang rentan dari sisi ekosistem, daerah tangkapan air, dan di lokasi-lokasi dekat areal industri yang berbahaya (UNFPA 2007a). Daerah-daerah permukiman tersebut mempunyai ciri-ciri padat, kumuh, dan tidak mengikuti aturan-aturan resmi. Selanjutnya, daerah-daerah permukiman dengan karakteristik itu juga diliputi oleh berbagai keterbatasan sarana dan prasarana permukiman seperti tempat pembuangan sampah, pengolahan air limbah, fasilitas sanitasi, dan drainase (Kotter 2004). Mereka yang tinggal di pinggiran sungai, pada umumnya menjadikan sungai sebagai sarana pendukung kehidupan seperti tempat pembuangan sampah

dan tidak jarang pula sebagai tempat mandi. Menurut perkiraan BPS, pada tahun 2006 sekitar 14 persen dari total perumahan di Indonesia merupakan kawasan perumahan kumuh di perkotaan (<http://www.bainfokomsumut.go.id/detail.php?id-1342>). Data yang akurat mengenai jumlah migran yang tinggal di permukiman ini sulit didapatkan karena mobilitas mereka yang tinggi. Namun, pada tahun 2006 diperkirakan sekitar 18 persen dari total penduduk Indonesia tinggal di permukiman kumuh perkotaan.

Penelitian yang dilakukan oleh tim peneliti Pusat Penelitian Kependudukan – LIPI mengenai perpindahan penduduk dari desa ke kota di Surabaya menemukan bahwa sebagian migran tinggal di permukiman liar dan kumuh seperti di bantaran kali, di pinggir rel kereta, dan juga di berbagai areal bukan permukiman lain, termasuk tempat pemakaman. Khusus di kawasan bantaran kali dan di pinggir rel kereta api, satu hal yang terlihat kontradiktif adalah rumah-rumah yang dibangun juga memperoleh fasilitas seperti yang didapat oleh rumah-rumah di permukiman penduduk pada umumnya. Rumah-rumah di kawasan tersebut mendapatkan aliran listrik, pelayanan air minum melalui PDAM, dan saluran telepon (Romdiati dkk. 2007). Selain itu, penghuni rumah juga membayar kewajiban seperti pajak bumi dan bangunan (PBB), sebagaimana yang dilakukan oleh penduduk di permukiman biasa. Dalam kasus ini terlihat ketidakkonsistenan pemerintah (daerah) dalam memperlakukan permukiman kumuh. Di satu sisi keberadaannya dilarang, namun di sisi lain diberi fasilitas untuk mendukung kehidupan dan penghuninya juga dikenai kewajiban lazimnya penghuni permukiman pada umumnya.

Salah satu upaya untuk menyediakan tempat tinggal bagi penduduk miskin perkotaan, yang sebagian di antaranya adalah migran dari desa ke kota, adalah pembangunan rumah susun sederhana. Pemerintah kota Jakarta mulai melakukan upaya tersebut sejak awal tahun 1980-an (Palupi 2007). Jenis permukiman ini dibangun di areal-areal yang sebelumnya merupakan permukiman kumuh atau lahan milik negara yang tidak dimanfaatkan. Namun, pada kenyataannya rumah susun yang dibangun sering tidak dapat diakses oleh penduduk miskin yang menjadi sasarannya. Misalnya di kecamatan Tambora dan Karanganyar, lebih dari 90 persen penghuni rumah susun sederhana adalah mereka yang dari sisi penghasilan termasuk golongan menengah ke atas (Palupi

2007). Meskipun tujuan awal adalah untuk menyediakan tempat tinggal bagi penduduk miskin, karena pembangunannya melibatkan pihak-pihak yang berorientasi komersil, maka pengadaan rumah susun ini kemudian berubah menjadi kegiatan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi. Akibatnya, untuk menempati rumah susun dibutuhkan sejumlah dana yang sulit disediakan oleh penduduk miskin. Oleh karena itu, sebagian pihak memandang upaya pembangunan rumah susun bagi penduduk miskin perkotaan secara skeptis karena dalam kenyataannya kegiatan tersebut tidak menjangkau sebagian besar penduduk yang menjadi kelompok target.

Pemerintah kota Surabaya juga telah melakukan upaya pembangunan rumah susun sederhana untuk mengakomodasi penduduk yang tinggal di permukiman kumuh dan liar, yang sebagian di antaranya adalah penduduk migran dari desa ke kota. Namun, upaya ini tidak berhasil menghilangkan kantong-kantong permukiman kumuh, antara lain karena persyaratan administratif yang tidak dapat dipenuhi oleh kelompok target. Salah satu ketentuan yang ditetapkan adalah kepemilikan KTP Kota Surabaya atau KIPEM (kartu penduduk musiman) untuk mendapatkan tempat tinggal di rumah susun. Dalam kenyataannya, hampir tidak ada migran desa – kota yang mempunyai KTP Surabaya dan juga penduduk musiman yang memiliki KIPEM. Akibatnya, mereka tetap tinggal di permukiman kumuh dan liar. Alasan lain yang menyebabkan keberadaan permukiman kumuh tetap bertahan adalah kedekatan lokasinya dengan pusat-pusat aktifitas ekonomi, seperti pabrik dan pasar. Hal ini memudahkan migran dalam melaksanakan kegiatan usaha mereka.

## PENUTUP

Urbanisasi merupakan kenyataan yang tidak bisa dihindari di berbagai negara di seluruh penjuru dunia. Tidak hanya negara-negara maju yang telah menjalaninya sejak pertengahan abad ke-19, negara-negara berkembang juga tengah menghadapi proses urbanisasi. Bahkan abad ke-21 ini dikatakan sebagai era kota dan urbanisasi. Fenomena urbanisasi berdampak positif dan sekaligus negatif bagi wilayah perkotaan. Dari sisi positif, keberadaan penduduk dalam jumlah besar di wilayah perkotaan merupakan pendukung terhadap perkembangan aktifitas ekonomi perkotaan. Sebagaimana telah dikemukakan

sebelumnya, pusat-pusat ekonomi akan berkembang di lingkungan dengan jumlah penduduk yang besar. Namun sebaliknya, pertumbuhan penduduk kota yang tidak terkendali menimbulkan berbagai persoalan bagi wilayah tersebut. Dalam konteks yang lebih luas, perkembangan kota berdampak negatif terhadap lingkungan, termasuk penurunan daya dukungnya untuk menciptakan kehidupan penduduk kota yang nyaman dan memenuhi syarat kesehatan. Penyediaan sarana dan prasarana kebutuhan dasar seperti perumahan dan permukiman serta sarana dan prasarana pendukungnya, di samping dampak sosial lain, di antaranya kasus kriminal yang makin meningkat merupakan dampak negatif dari pertumbuhan penduduk kota yang tidak terkendali.

Pertumbuhan penduduk kota terjadi akibat beberapa faktor, yaitu pertumbuhan penduduk perkotaan secara alami (selisih kelahiran dan kematian), migrasi penduduk dari desa ke kota, dan perubahan klasifikasi wilayah perkotaan. Di negara-negara berkembang, migrasi penduduk dari desa ke kota memainkan peranan penting dalam meningkatkan proporsi penduduk kota yang besar. Melarang penduduk (termasuk yang dari perdesaan) untuk datang ke suatu kota merupakan upaya yang tidak mungkin dilakukan. Hal ini terbukti dari tidak efektifnya pelaksanaan kebijakan kota tertutup oleh pemerintah Kota Jakarta pada tahun 1970-an. Salah satu faktor utama yang menyebabkannya adalah anggapan bahwa melarang kedatangan seseorang ke suatu tempat merupakan pelanggaran terhadap hak azasi manusia. Namun demikian, upaya pencegahan dapat dilakukan melalui beberapa cara.

Peningkatan pertumbuhan penduduk kota, khususnya kota besar, dapat ditekan antara lain dengan mengembangkan kota-kota kecil di sekitarnya melalui pembangunan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru. Hal ini memungkinkan pengalihan arus migrasi masuk menuju kota besar ke kota-kota kecil yang berdekatan. Upaya lain yang dapat dilakukan untuk mengurangi migrasi penduduk ke kota besar adalah penyediaan sarana transportasi yang terjangkau namun nyaman, yang menghubungkan kota-kota kecil dengan kota besar yang berperan sebagai pusat ekonomi. Ketersediaan transportasi memungkinkan migran untuk tinggal di kota kecil, sementara aktifitas ekonomi dilakukan di kota besar.

Pembangunan daerah perdesaan, termasuk mengembangkan sektor-sektor ekonomi perkotaan di daerah tersebut, dapat pula berperan untuk mencegah aliran mobilitas penduduk desa ke perkotaan. Kebijakan

ekonomi yang merangsang pertumbuhan kegiatan ekonomi seperti di perkotaan perlu dibuat dan diaplikasikan di daerah-daerah perdesaan. Ini dapat dilakukan melalui kerjasama dengan pemerintah kota melalui investasi untuk menciptakan kesempatan kerja di daerah perdesaan.

Apabila pertumbuhan penduduk kota yang pesat, terutama akibat besarnya arus migrasi ke kota, tidak dapat dikendalikan, maka berbagai persoalan yang terkait dengan jumlah penduduk yang besar akan dihadapi oleh pemerintah kota. Salah satu di antaranya adalah penyediaan tempat tinggal. Untuk menyediakan tempat tinggal bagi penduduk dalam jumlah yang besar, pemerintah daerah (kota) perlu memfasilitasi pengadaan perumahan bagi semua kelompok penduduk. Tidak hanya mereka yang berpenghasilan tinggi dan mampu membeli rumah dengan harga relatif mahal, penduduk berpenghasilan rendah pun harus memperoleh tempat tinggal yang layak. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah pengadaan rumah dengan harga yang terjangkau disertai dengan persyaratan-persyaratan yang dapat dipenuhi oleh penduduk berpenghasilan rendah. Untuk itu, pendataan kelompok target perlu dilakukan ke kantong-kantong permukiman kumuh dan liar. Dalam pendataan juga perlu dikumpulkan informasi mengenai aktifitas ekonomi kelompok sasaran, sehingga pembangunannya dapat disesuaikan dengan karakteristik kegiatan ekonomi mereka. Berdasarkan kegiatan ini perkiraan jumlah unit serta karakteristik hunian yang akan dibangun bisa diperoleh.

Pertumbuhan penduduk kota yang cepat, tidak terelakkan lagi menimbulkan berbagai persoalan yang adakalanya tidak mudah untuk diatasi. Dibutuhkan kemauan dan kerja keras masing-masing stakeholders untuk menangani berbagai permasalahan yang ditimbulkannya, termasuk penyediaan perumahan dan permukiman. Khusus untuk permukiman kumuh liar, satu hal yang tidak kalah pentingnya adalah kemauan para penghuninya, yang kebanyakan adalah migran yang masih sering pulang ke daerah asal, untuk terlibat dalam kegiatan “pemindahan” mereka ke lokasi permukiman formal.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku dan Jurnal

- BPS, Bappenas, UNFPA. 2005. *Proyeksi Penduduk Indonesia (Indonesian Population Projection) 2000-2025*. Jakarta: BPS, Bappenas, UNFPA
- Brookfield, Harold & Byron, Yvonne. 1993. *South-East Asia's Environmental Future. The Search for Sustainability*. Tokyo: United Nations University Press.
- Gilbert, Alan. 1994. "Land and shelter in mega-cities: Some critical issues" dalam Roland J. Fuch, dkk. (editor). *Mega-City Growth and the Future*. Japan: The United Nations University Press.
- Gilbert, Alan & Giggler, Josef. 1996. *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Yogya: PT Tiara Wacana.
- Palupi, Sri. 2007. "Proyek Rumah Susun: Modus Mengusir Orang Miskin?" dalam Sri Palupi dan Iswantini. *Mendengarkan Kota. Studi Perbandingan Kota dan Komunitas Miskin Antara Jakarta – Bangkok*. Jakarta: Institute for Ecosoc Rights.
- Raharto, Aswatini dan Noveria, Mita. 2005 "Youth migration and change in Indonesia" dalam Fay Gale dan Stephanie Fahey (editor). *Youth in Transition. The Challenges of Generational Change in Asia*. Proceedings of the 15th Biennial General Conference Association of Asian Social Science research Councils. Bangkok: Regional Unit for Social and Human Sciences in Asia and the Pacific (RUSHSAP).
- Romdiati, Haning, Mita Noveria, Ade Latifa dan Bayu Setiawan. 2007. *Mobilitas Penduduk Temporer di Permukiman Kumuh Kota Surabaya. Pengelolaan dan Konteksnya Terhadap Penataan Lingkungan*. Jakarta: LIPI Press.
- Skeldon, Ronald. 1997. "Rural-to-Urban Migration and Its Implication for Poverty Alleviation". *Asia Pacific Population Journal*, Vol. 12, No. 1, March 1997.
- Suharso, dkk. 1976. "Rural – Urban Migration in Indonesia". *Monograph Series*. National Institute of Economic and Social Research, Indonesian Institute of Sciences.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1996. "Urbanization and Development in Indonesia". Asian Urban Information Center of Kobe. Kobe: Newsletter No. 23.
- UNFPA. 2007a. *State of World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*. New York: United Nations Population Fund.
- . 2007b. *Growing up Urban. State of World Population 2007. Youth Supplement*. New York: United Nations Population Fund
- Wegelin, Emiel A. 1994. "Urban Shelter, Municipal Services, and the Poor" dalam Ernesto M. Pernia (editor). *Urban Poverty in Asia. A Survey of Critical Issues*. Hong Kong: Oxford University Press.

- Wilson, Christopher. 1985. *The Dictionary of Demography*. Paris: Roland Pressat.
- Yudohusodo, Siswono dan Salam, Soearli (editor). 1991. *Rumah Untuk Seluruh Rakyat*. Jakarta: Yayasan Padamu Negeri.
- Yudhohusodo, Siswono. 1998. *Transmigrasi. Kebutuhan Negara Kepulauan Berpenduduk Heterogen Dengan Persebaran yang Timpang*. Jakarta: PT Jurnalindo Aksara Grafika.

## Website

- Darundono, 2006. *Mencari model pembangunan perumahan yang berkelanjutan*. [http://www.karbonjournal.org/id/archivesdetail.php?ID\\_focus=3](http://www.karbonjournal.org/id/archivesdetail.php?ID_focus=3).
- Ginanjjar, Ging. 2008. *Dari jantung Eropa. Urbanisasi Melaju, Juga Kemiskinan*. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3220834,00.html>. diakses 19 Februari 2009.
- Hendrizal. 2004. *Problem Arus Migrasi*. <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0411/25/opi02.html>. diakses 19 Februari 2009.
- <http://www.bainfokomsumut.go.id/detail.php?id=1342>). *Sekitar 18 Persen Penduduk Indonesia Tinggal di Kawasan Kumuh Perkotaan*. diakses tanggal 18 Februari 2009.
- <http://www.datastatistik-indonesia.com/proyeksi/index.php?option...> Urbanization. diakses 19 Februari 2009.
- [http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/urban\\_gc/](http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/urban_gc/). *Global Urban Population in Developed and Developing Countries*. diakses 20 Februari 2009.
- <http://www.hitachi.com/society/global/hyli/6th/workshop/pdf/urbanization/pdf>. *Managing Asia's Rapid Urbanisation for Social Progress*. diakses 20 Februari 2009.
- Kotter, Theo. 2004. *Risks and Opprtunities of Urbanisation and Megacities*. Paper dipresentasikan pada FIG Working Week, Athena, Yunani, 22 – 27 Mei 2004. [http://www.fig.week.net/pub/athens/papers/psO2/psO2\\_2\\_kotter.pdf](http://www.fig.week.net/pub/athens/papers/psO2/psO2_2_kotter.pdf). diakses 5 Januari 2011.
- Mamas, S.G. *Proyeksi Penduduk Kota-kota di Indonesia Periode 1995-2005*. <http://www.geocities.com/nuds2/18.html?200919>. diakses 18 Februari 2009.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 2000. *Urbanisasi dan Perkembangan Perkotaan di Indonesia*. <http://www.geocities.com/nuds2/18.html?200919>. diakses 19 Februari 2009.



# ***JERAGAN NEMEN: DINAMIKA HUBUNGAN BAKUL-LANGGAN DALAM PERSPEKTIF POLITIK EKONOMI<sup>1</sup>***

**M. Alie Humaedi**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

So far, the vendor-customer (*bakul-langgan*) relationship is blamed for perpetuating poverty in the fisherman community. This patron-client relationship has disadvantaged fisherman as customers (*langgan*), and has brought advantages to vendors (*bakul*) as *jeragan nemen* because of their possession of production tools. This position has hardly changed, and the cultural aspect has received a more dominant position than the structural factors in causing poverty. This development is unfortunate, because when the state and the global market could not reach them, this traditional institution (*bakul-langgan*) would sustain the lives of poor fisherman. The wave of reform in 1998 has also transformed this custom institution. It began to lose its patron – client relationship. Today, the vendor – customer relationship has become more functional, and every aspect is negotiable. In addition, there is also a matter of “desecration” of debt which is given by *bakul*. Finally, the spirit of reform has also changed the position of *jeragan nemen* to *langgan*, and many of the subordinates (*pendega*) have become small business leaders. However, the involvement of rent seeking actors such as banks and micro finance institutions on behalf of cooperatives could bring back the fishermen to poverty.

## PENGANTAR

Banyak penelitian yang menyimpulkan bahwa persoalan kemiskinan di masyarakat nelayan lebih disebabkan oleh kuatnya cengkeraman sistem

---

<sup>1</sup> Keseluruhan data dalam tulisan ini merupakan hasil Penelitian Program Kompetitif LIPI sub bidang *Critical and Strategic Social Issues (CSSI)* dengan tema “Persoalan Kemiskinan dari Perspektif Kebudayaan” pada tahun 2009-2010. Terima kasih disampaikan kepada Dr. Ninuk Kleden-Probonegoro, selaku koordinator penelitian, yang telah mengizinkan penggunaan data penelitian tersebut.

tengkulak atau kartel dalam distribusi hasil tangkapan. Penelitian Mubyarto, dkk (1984) di Ujung Batu Jepara menunjukkan bahwa nelayan tradisional dijerat oleh jualbeli yang didasarkan pada sistem utang. Pihak pemberi utang atau *bakul* mengatur sepenuhnya harga. Penelitian payung yang dilakukan Lembaga Kajian Masyarakat Nelayan dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Institut Pertanian Bogor (IPB) sejak tahun 1982-1988 di wilayah Gebang Cirebon, Eretan Indramayu, dan Blanakan Subang juga menjelaskan bahwa nelayan Pantai Utara Jawa umumnya tidak terlepas dari hubungannya dengan *bakul*. Saat itu hampir tidak ada nelayan tradisional yang bersifat mandiri, baik dalam soal penyediaan alat-alat tangkapan maupun dalam soal pemasaran hasil produksinya. Pudjo Semedi (2001), selain melihat hubungan patron klien *toke* (pemilik) dan *pendego* (anak buah) pada perahu-perahu *purse seine*, ia juga melihat bahwa kemiskinan nelayan tradisional non-*purse seine* di Wiradesa Pekalongan lebih disebabkan oleh pasar yang bersifat tertutup. Tempat Pelelangan Ikan (TPI) hanya menjangkau perahu-perahu besar, sedangkan nelayan tradisional masih dikuasai oleh *bakul* di tingkat lokal. Nelayan tersebut tidak bisa melepaskan ikatannya dengan *bakul* karena utang yang besar untuk keperluan alat-alat produksi. Penelitian juga mensinyalir bahwa meskipun tidak ada sistem rente yang jelas, namun hubungan ekonomi *bakul*-nelayan itu sesungguhnya lebih merugikan pihak nelayan dan menguntungkan pihak *bakul*.

Praktik tengkulak yang telah mengakar ini selalu dianggap sebagai bagian dari aspek kultural masyarakat<sup>2</sup>, dan menjadi penyebab pengimbang dari lemahnya daya dukung struktural yang ada. Ketidakmampuan negara dalam mengelola dan menjaga sumber daya laut, misalnya, ditutupi oleh penyalahan aspek kultural masyarakat yang telah menjadi lembaga tradisi dengan dua artinya, yaitu organisasi dan relasional. Meskipun telah banyak rumusan tentang pendampingan dan pemberdayaan di sektor perikanan laut, seperti upaya ko-manajemen pengelolaan sumber daya laut (Adhuri 2004), penguatan hak ulayat laut (Ali 2006), Gerbang Mina Bahari (Satria 2009), serta kebijakan pemerintah pusat dan daerah

---

<sup>2</sup> Pernyataan ini menunjukkan adanya pengakuan bahwa sistem tengkulak, kartel dan ijon sebenarnya telah ada dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari praktik kebudayaan masyarakat di bidang ekonomi. Kemampuan dan kemauan individu di masyarakatlah yang memungkinkan sistem ini dapat berkembang atau tidak saat mereka berhubungan ekonomi. Bagaimana pun, sebagai makhluk ekonomi, pencarian keuntungan dengan berbagai caranya akan selalu ada. Sistem sosial yang dibentuk dan berlaku itulah yang menjadi pembatas dari sistem ekonomi ini.

mengenai Kawasan Bahari Terpadu, namun hari demi hari, laut semakin tidak memberi jaminan kesejahteraan bagi nelayan tradisional.

Permasalahannya, apakah rumusan tentang pendampingan dan pemberdayaan di atas juga memperhatikan secara seksama perkembangan terakhir fenomena yang ada dalam aspek kultural masyarakat yang acapkali dipersalahkan? Semisal hubungan *bakul-langgan* yang telah berubah sejak tahun 1998. Sayangnya, baik pengusul berbagai rumusan ataupun pemerintah sekalipun sering lepas tanggung jawab bila ada dugaan bahwa penyebab kemiskinan suatu masyarakat berujung pangkal dari kesalahan mereka sendiri, khususnya yang berasal dari aspek-aspek kulturalnya. Bahkan, hal ini seringkali telah dianggap menjadi “takdir alam” yang harus diterima bulat-bulat oleh nelayan.

Padahal, di dalam proses menjalani “takdir alam” itu, para nelayan dengan alami dan bersungguh-sungguh juga telah berusaha memilah mana takdir alam yang harus diteruskan untuk menyejahterahkan keluarganya, dan mana pula “takdir alam” yang harus ditinggalkan karena berpotensi memiskinkannya. Pemilahan bisa berdasarkan pengalaman langsung ataupun melalui pengaruh luar yang masuk menerobos ke dalam kesadaran mereka. Nilai normatif dan strategi adaptasi kemudian dapat dilakukan secara memadai dan berkesesuaian dengan kondisi kehidupannya.

Salah satu “takdir alam” atau secara teoritis bisa disebut lembaga tradisi yang kerap dipersalahkan sebagai penyebab kemiskinan itu adalah hubungan *bakul* (perantara) dengan *langgan* (nelayan tradisional). Dahulu hubungan sosial-ekonomi ini, seperti kesimpulan penelitian di atas, kerap kali dilihat sebagai hubungan patron klien mutlak yang secara fungsional sepenuhnya menguntungkan para *bakul* sehingga *bakul* menduduki posisi “*jeragan nemen*” (juragan sejati). Hubungan ini pun dianggap tidak menguntungkan para *langgan* sedikit pun.

Reformasi tahun 1998 tidak hanya diartikan era baru perubahan di bidang politik kekuasaan. Bagi masyarakat nelayan, reformasi telah mendorong mereka melakukan gerakan sosial untuk memperbaiki hubungan *bakul-langgan* tidak atas dasar utang. Gerakan itu dimulai dari wilayah Jawa Barat, yaitu Eretan Indramayu, dengan bentuk penolakan *langgan* untuk membayar utang kepada *bakul*<sup>3</sup>. Penolakan ini diiringi pula dengan

sikap antipati mereka untuk menjual hasil tangkapan kepada *bakul*. Dekade tahun 2000 dapat disebut sebagai dekade perubahan nasib bagi masyarakat nelayan. Hal ini tampak dari kenyataan bahwa “dari orang yang bukan pemilik alat produksi menjadi pemilik alat produksi; dari posisi *jeragan* palsu menjadi “*jeragan nemen*”, dari *pendego* menjadi *jeragan*,” dan terjadi pula modernisasi dalam teknologi alat tangkapan.

Ada beberapa bagian etos yang meredup dengan sendirinya. *Ngiteng* sebagai tradisi memperbaiki jaring rusak dan bukti hubungan kerja antara *pendego* dan *jeragan* sedikit demi sedikit tergantikan dengan pilihan membeli jaring baru.

Hubungan *bakul-langgan* kemudian lebih bersifat terbuka. Utang tidak lagi diartikan sebagai fasilitas untuk mendominasi *langgan*, tetapi sebatas itikad baik suatu hubungan. Anehnya, persebaran utang kepada berbagai pihak, seperti bank *titil* dan lembaga keuangan mikro, semakin nyata ketika bentuk baru hubungan *bakul-langgan* ini dipraktikkan. Hal ini berbeda dengan kondisi sebelumnya, utang para *langgan* hanya terpusat pada *bakul*, tanpa sistem rente. Sayangnya, potensi relasional sosial-ekonomi bahwa di dalam hubungan *bakul-langgan* dan juga *jeragan-pendego* yang menjadi wadah “orang bisa menghidupi orang” walaupun sebatas kebutuhan minimum pada saat sepi tangkapan, seperti yang dipraktikkan dahulu, selalu dianggap berbahaya bagi masa depan nelayan. Padahal, hubungan seperti inilah yang sebenarnya mampu menjamin eksistensi orang miskin dalam batas subsistensi sekalipun.

Persoalan dilematis dari bentuk baru hubungan *bakul-langgan* dan kelemahan hubungan *bakul-langgan* di masa lalu inilah yang mendorong tulisan ini untuk menjelaskan secara detail hubungan sosial-ekonomi yang seringkali dianggap sebagai aspek kultural yang memiskinkan nelayan di Tunggulsari Kaliori Rembang Jawa Tengah. Apakah perebutan, pengolahan, dan distribusi sumber daya kelautan melalui

---

<sup>3</sup> Saat itu, nelayan di sepanjang Pantai Utara Jawa, seperti Mundu Pesisir, Gebang, Bulakamba, Tegal dan seterusnya kemudian ikutserta melakukan gerakan sosial itu. Gerakan sosial itu diwarnai dengan beberapa aksi pembakaran perahu dan pemukulan terhadap *bakul* dan petugas TPI. Gerakannya ada yang diwadahi oleh kelompok-kelompok perhimpunan nelayan, tetapi ada juga yang digerakkan oleh tokoh-tokoh kharismatik. Seorang *bakul* kecil di Gebang Cirebon yang telah memiliki 15 *langgan* dengan modal hampir 200 juta misalnya, serta merta kehilangan *langgan*. Utang yang diberikan kepada *langgan* sebagai modal pembelian perahu dan alat tangkap tidak pernah dikembalikan sedikit pun. Selain ia, puluhan bahkan ratusan *bakul* mengalami hal serupa. Demikian juga *bakul* di Tunggulsari Kaliori yang awalnya berjumlah 24 orang, kemudian menyusut karena banyak di antara mereka yang bangkrut. Sayangnya belum ada penelitian yang cukup memadai untuk gerakan sosial nelayan pasca tahun 1998.

hubungan *bakul-langgan* itu menjadi inti permasalahan kemiskinan, atau ada alasan lain yang bersifat *invisible hand* yang menyebabkan mereka terus-menerus berada pada posisi itu?

#### PERSPEKTIF ATAS KEMISKINAN NELAYAN

Analisis terhadap permasalahan di atas akan didekati melalui pendekatan politik-ekonomi. Pendekatan ini sendiri ditekankan pada usaha untuk tidak memisah-misahkan berbagai kepentingan individu dan kelompok, termasuk pemerintah, dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat sosial-ekonomi. Ada dua bahasan utama untuk menjabarkan pendekatan ini ke dalam persoalan kemiskinan nelayan, yaitu penjabaran tentang hubungan patron-klien dan penjabaran mengenai latar interaksi perebutan sumber daya alokatif dan otoritatif.

#### **Hubungan Patron-Klien sebagai Pintu Masuk**

Berbagai pertanyaan tentang penyebab kemiskinan nelayan selalu muncul seiring dengan diluncurkannya berbagai kebijakan dan program pemerintah. Apa sebenarnya yang terjadi? Padahal, mereka hidup di sekitar wilayah yang bergelimang sumber daya tak terhingga. Pertanyaan ini tidak bisa dijawab secara normatif begitu saja, bahwa mereka miskin karena malas bekerja atau karena boros berbelanja. Dalam kacamata Arif Satria (2003b), sedikitnya ada dua pendekatan yang bisa diajukan, yaitu pendekatan modernisasi dan pendekatan strukturasi<sup>4</sup>.

*Pertama*, pendekatan modernisasi yang selalu menganggap bahwa persoalan kemiskinan disebabkan oleh faktor internal masyarakat. Dalam pendekatan ini, kemiskinan nelayan ada akibat faktor budaya seperti kemalasan, keterbatasan modal dan teknologi, serta keterbatasan manajemen. Oleh karena itu, pendekatan ini selalu sarat dengan proposal modernisasi bagi kehidupan sosial-ekonomi nelayan, yaitu bahwa sudah sepatutnya nelayan mengubah budaya, meningkatkan kapasitas teknologi, dan memperbaiki sistem usahanya.

*Kedua*, pendekatan struktural yang selalu menganggap bahwa faktor

---

<sup>4</sup> Dua pendekatan umum ini sebenarnya mendapatkan perlawanan dari kelompok yang memandang bahwa ada kompleksitas dari suatu faktor penyebab. Ia tidak bisa dipisahkan dalam batas yang tegas apakah penyebab itu masuk ke kategori kultural (modernisasi) atau struktural. Oleh karena itu, ada tawaran pendekatan lain yang lebih bersifat kompleks, yaitu pendekatan liberal, radikal, dan heterodoks untuk melihat persoalan-persoalan kemiskinan seperti ini.

eksternal yang menyebabkan kemiskinan nelayan. Nelayan miskin bukan karena budaya atau terbatasnya modal, melainkan karena faktor eksternal yang menghambat proses mobilitas vertikal nelayan. Faktor eksternal tersebut berjenjang, baik pada tingkat mikro-desa maupun makro-struktural. Pada tingkat mikro-desa, masih ditemukan sejumlah pola hubungan patron-klien yang bersifat asimetris, yakni suatu pola hubungan di mana terjadi transfer surplus dari nelayan ke patron (*bakul*). Sementara itu, pada tingkat makro-struktural, belum adanya dukungan politik terhadap pembangunan kelautan dan perikanan secara memadai, sehingga sektor itu tidak mampu berkembang sebagaimana sektor lainnya.

Seperti disebutkan di atas, salah satu masalah yang sering dihubungkan dengan kemiskinan masyarakat nelayan adalah soal hubungan patron-klien, misalnya dari *pendego* ke *jeragan*, *jeragan* ke *bakul*, dan *bakul* ke *distributor utama*. Kuatnya ikatan patron-klien yang ada di masyarakat nelayan harus dipahami sebagai konsekuensi dari sifat kegiatan penangkapan ikan yang penuh risiko dan ketidakpastian. Bagi nelayan, menjalin ikatan dengan patron (juragan, *bakul*, distributor) adalah langkah penting menjaga kelangsungan kegiatan. Dengan demikian, pola patron-klien yang tercermin dalam hubungan *bakul-langgan* merupakan salah satu institusi jaminan sosial-ekonomi.

Hal ini terjadi karena hingga saat ini nelayan dianggap belum menemukan alternatif institusi yang mampu menjamin kepentingan sosial-ekonominya. Meskipun diakui bahwa nelayan memiliki solidaritas sesama yang kuat, etos kerja, dan mobilitas tinggi, tetap saja masih memiliki sejumlah kelemahan, khususnya kemampuan mengorganisasi diri, baik untuk kepentingan ekonomi maupun profesi. Terlebih ketika sebagian nelayan masih menganggap bahwa status nelayan sebagai *way of life* sehingga etika subsistensi masih menjadi pegangannya.

Ikatan komunal yang ada, seperti ikatan dengan patron, umumnya dipertahankan untuk menjaga kepentingan subsistensinya. Hal ini dianggap sebagian besar peneliti sebagai biang kemiskinan. Pada sisi yang lain, hubungan patron klien yang tidak lagi mutlak, bersifat fungsional dan negosiasi seperti ini akan mengarahkan lembaga tradisi ini untuk tidak mereproduksi kemiskinan. Bentuk baru hubungan itulah yang diharapkan menjadi terobosan lembaga tradisi ini untuk mereduksi kemiskinan masyarakat nelayan.

Dua sifat utama itu, fungsional dan negosiasif, harus selalu didorong untuk selalu melekat pada hubungan *bakul-langgan* di atas. Peran pemerintah dalam soal ini menjadi penting, sepenting upaya masyarakat sendiri untuk tetap menjaga fungsi lembaga tradisinya. Pemerintah melalui kewenangannya dapat menyediakan permodalan tanpa rente agar *langgan* bisa terputus dari jerat utang para *bakul*, sehingga posisi *langgan* tidak lagi berada pada pihak yang didominasi oleh pemilik modal. Transaksi hasil produksi yang ada kemudian dilepas berdasarkan mekanisme pasar yang bersifat terbuka. Jalinan seperti inilah yang digambarkan oleh Anthony Giddens (1984) dengan hubungan segitiga antara negara, masyarakat, dan pasar. Bila hubungan segitiga ini secara fungsional berjalan sinergis, maka aspek-aspek penyebab kemiskinan, baik dari sudut pendekatan modernisasi dan struktural dapat teratasi.

### **Latar Interaksi Perebutan Sumber Daya Alokatif dan Otoritatif**

Giddens (1984:119) menyebut ruang interaksi berbagai kepentingan sebagai *locale*. Kata ini memiliki hubungan erat dengan konsep regionalisasi geografi-waktu yang tidak hanya berarti “penentuan tempat”, tempat modalitas struktural<sup>5</sup> atau kemampuan transformatif yang mengarah pada kekuasaan para aktor akan dilakukan. Konsep kekuasaan sebagai kemampuan transformatif pandangan khas yang dipegang teguh oleh orang yang memperlakukan kekuasaan dalam istilah perilaku sekaligus dominasi, fokus utama orang yang menyoroti kekuasaan sebagai kualitas struktural seluruhnya bergantung pada pemanfaatan sumber daya (Giddens 1979; dalam terj.:162). Bisa juga, sumber dayanya berupa media yang berfungsi untuk menjalankan kemampuan transformatifnya sebagai kekuasaan di dalam perjalanan rutin interaksi sosial. Namun, pada saat yang sama media tersebut menjadi unsur-unsur struktural sebagai sistem sosial, yang ditegakkan ulang melalui pemanfaatannya dalam interaksi sosial.

Lebih dari itu, regionalisasi geografi-waktu adalah juga penetapan wilayah “dominasi” yang berhubungan erat dengan berbagai

---

<sup>5</sup> Modalitas merepresentasikan dimensi utama dualitas struktur di dalam penciptaan interaksi. Modalitas struktural dimanfaatkan oleh para aktor untuk melakukan dan menciptakan interaksi, namun pada saat yang sama juga menjadi sarana untuk mereproduksi aneka komponen struktural sistem interaksi. Ketika analisis institusional difokuskan, maka modalitas diperlakukan sebagai khazanah pengetahuan dan sumber daya yang dimanfaatkan oleh para aktor dalam melakukan interaksi sebagai prestasi yang menunjukkan kecakapan dan keahlian, di dalam kondisi terbatas rasionalisasi tindakan.



kegiatan sosial-ekonomi yang dirutinisasikan”. Karena itu, *locales* diregionalisasikan secara internal sehingga ia bukanlah dimensi kosong dari tempat pengelompokan sosial menjadi terstruktur, melainkan juga sesuatu yang harus dipertimbangkan dalam rangka keterlibatan pembentukan sistem interaksi. Satu contoh sederhana, bila pengusaha perikanan (distributor) menetapkan Tunggulsari, misalnya, sebagai sentra penyuplai produksi udang, maka pengusaha tersebut akan ikut mengontrol semua perilaku sosial-ekonomi penduduk di desa itu, termasuk penggunaan jaring para nelayan. Di samping juga terus-menerus menyusun dan mengkoordinasikan *bakul* sebagai aktor lapangan untuk menyesuaikan rutinisasi yang ada.

Dalam soal sumber daya yang ikut terlibat aktif dalam pembentukan struktur dominasi, Giddens membaginya dengan dua macam kategori. *Pertama*, sumber daya alokatif (*allocative resources*) yang memungkinkan dominasi manusia atas dunia material, misalnya bahan mentah, peralatan produksi, teknologi, dan hasil produksi. *Kedua*, sumber daya otoritatif (*authoritative resources*) yang memungkinkan dominasi manusia atas dunia sosial. Dibandingkan dengan sumber daya alokatif, sumber daya otoritatiflah yang lebih berfungsi sebagai pengarah dari pola interaksi sosial dan pembentukan kuasa di masyarakat (Suhartono 2000:30). Pengorganisasian ruang sosial serta organisasi dan relasi manusia dalam asosiasi timbal balik seperti hubungan patron-klien, misalnya, menjadi salah satu contoh nyata dari pembentukan struktur dominasi atas sumber daya alokatif dan sumber daya otoritatif itu.

Bila diperhadapkan dengan hubungan segitiga antara negara, masyarakat, dan pasar seperti pendapat Giddens di atas, maka strukturasi dominasi sumber daya itu akhirnya akan berujung pada satu proses yang “mengikat ke dalam”. Inilah yang membuahkan kesadaran praktis, juga melahirkan berbagai praktik sosial yang berlangsung secara berkelanjutan dalam ruang dan waktu. Di bidang sosial-budaya, hubungan ini bisa bersifat patron klien karena alasan dominatif sumber daya itu. Sedangkan di bidang ekonomi, bisa melahirkan praktik ekonomi yang tertutup dan tidak negosiasif. Sistem ini menguntungkan pelaku perantara dan pemain puncak ekonomi pasar, dan mematikan pihak di tingkat produksi. Kerangka berpikir seperti inilah yang digunakan untuk melihat hubungan *bakul-langgan* di masyarakat nelayan Tunggulsari Kaliori Rembang.



## WILAYAH NELAYAN SEBAGAI LATAR INTERAKSI PEREBUTAN SUMBER DAYA

Wilayah yang memiliki potensi sumber daya laut, termasuk desa nelayan Tunggulsari, Kaliori Rembang dapat menjadi suatu latar interaksi perebutan dan transaksi sumber daya antara berbagai pihak. Negara dengan kebijakan dan programnya tidak sekedar menyejahterakan warganya, tetapi juga memiliki kepentingan menghidupi seluruh jenjang birokrasinya. Tangan-tangan negara, termasuk Tempat Pelelangan Ikan (TPI), dimainkan untuk mengunduh hasil laut<sup>6</sup>. Demikian juga anggota masyarakat dan pelaku pasar berusaha mencari penghidupan di sana. Wilayah potensial seperti ini sering disebut wilayah gersang; gerah tapi merangsang. Gerah karena panasnya iklim pesisiran dan suasana perebutan sumber daya, serta merangsang karena berhubungan dengan potensi sumber daya laut bernilai jutaan bahkan miliaran bila diperhadapkan dengan pasar ekspor global.

Wilayah, sekalipun desa, adalah ruang tempat berbagai interaksi muncul dan dimainkan seperti yang dinyatakan Giddens di atas. Ruang seperti itu sendiri selalu berwujud dan mempunyai pengertian dimensi geografi (Saort 1984:13). Melihat ruang secara geografis berarti melihat ruang dari sudut pandang ekologi, sosial-ekonomi, morfologi, dan sistem kegiatan. Bila dilihat secara ekologi, letak wilayah nelayan yang berada di pinggir laut harus dilihat sebagai satu kesatuan antara ruang fisik ekonomi dengan orientasi hidup masyarakat, tempat orientasi *segoro* bersemayam. Sedangkan secara sosial-ekonomi berarti melihat wilayah ini dengan potensi perikanan laut dan garam yang cukup besar. Adapun secara morfologi umumnya dilihat dari sebuah perkembangan fisik wilayah yang disebabkan adanya campur tangan para pemimpin dan pihak lain seperti pelaku pasar; yang bisa jadi kehadiran dan partisipasinya disebabkan oleh adanya potensi sosial-ekonomi yang

---

<sup>6</sup> Selain tugas melelang ikan, TPI juga memiliki tugas menarik retribusi (tarikan). Perinciannya: hasil penjualan (raman) udang Rp 50.000-100.000 dikenakan retribusi sebesar Rp 2.000, dan Rp 100.000 ke atas dikenakan retribusi Rp 3.000. Semua hasil tarikan dari nelayan ini dikumpulkan petugas TPI. Selain tarikan, nelayan juga dimintai jimpitan untuk keperluan TPI dan sebagian lainnya untuk pembangunan infrastruktur desa. Tercatat bahwa petugas jimpitan di TPI Tunggulsari pada tahun 1990-2010 dipegang kamituwo dusun Tunggulsari. Adapun bagi nelayan yang tidak menjual hasil tangkapan di TPI, yaitu kepada bakul di rumah, jimpitan udangnya akan dilakukan seseorang yang bekerja khusus untuk itu. Dalam soal jimpitan kisik, hasil laut berupa sejenis kerang kecil, diambil tindakan bahwa setiap bakul diberi satu ember (timba), dan bakul sendiri yang menjemputnya. Seluruh hasil jimpitan langgan yang dilakukan bakul diambil petugas jimpitan yang ditetapkan oleh Kelompok Nelayan.

dimiliki beserta sistem kegiatan yang berlaku di wilayah itu. Sistem kegiatan ini terlihat nyata karena umumnya sudah bersifat rutin.

Oleh karena itu, seluruh upaya memperebutkan ruang adalah proses untuk mendapatkan sumber daya yang tersedia di wilayah itu, atau juga untuk sekadar menyimbolkan sesuatu. Dalam konteks ini, kontestasi dan negosiasi perebutan atau akses terhadap sumber daya kelautan pun akan sering dilakukan dengan berbagai cara, termasuk dengan cara mendominasi pada tingkat distribusi hasil laut seperti ikan dan udang. Salah satu contohnya, TPI Tunggulsari tidak lagi dapat melakukan pelelangan hasil laut, akibat campur tangan distributor yang lebih senang menggunakan *bakul* sebagai pelaku di lapangan. Pilihan ini dilakukan karena di samping berbiaya murah, ketersediaan pasokan hasil laut untuk pasar global pun dijamin keamanannya oleh para *bakul*.

Permintaan pasar ekspor atas udang saja, misalnya setiap tahun membutuhkan pasokan sedikitnya 400.000-500.000 ton. Bahkan, pada tahun 2011 kebutuhan pasokan udang diproyeksikan mencapai jumlah 620.000 ton bila asumsi kenaikan per tahunnya 15.83% (DKP 2010:4). Nilai jual pasokan tersebut hampir mencapai 3 miliar dolar, setara dengan ekspor bidang migas. Suatu jumlah menggiurkan yang tentu diperebutkan pelaku usaha di tingkat lokal, nasional, dan internasional. Persoalannya, bagaimana perilaku masyarakat dapat diarahkan atau disesuaikan dengan kepentingan pelaku pasar, padahal di saat yang sama kepentingan ekonomi pasar global sebenarnya terus menebar dan berusaha menancapkan dominasinya kepada komunitas nelayan tradisional ini?

Pada tahun 2009, Dinas Kelautan Kabupaten Rembang mencatat nelayan Rembang ikut menyumbang pasokan ekspor udang nasional sedikitnya 12.000 ton (BPS Rembang 2010:16-19). Di tingkat lokal, jumlah ini merupakan hasil tangkapan nelayan pada lima kecamatan pesisir Rembang. Nelayan Desa Tunggulsari Kaliori sendiri ikut menyumbang pasokan udang Kabupaten Rembang sebesar 400 ton pada tahun 2008 (Kaliori 2009). Walaupun jumlah tersebut terlihat kecil, namun angka 400 ton atau 400.000 kg itu nilai jualnya mencapai Rp 30 miliar per tahun bila asumsi harga udang di tahun 2008 itu Rp75.000/kg. Artinya, pihak eksportir atau distributor utama dengan bantuan *bakul* di lapangan akan berlomba untuk mendapatkan sebanyak-banyaknya hasil tangkapan nelayan Tunggulsari.

Dalam konteks pasokan pasar global inilah, hubungan *bakul-langgan* kemudian dapat diartikan bersifat dominatif, *bakul* mendominasi *langgan* dalam aspek distribusi sumber daya. Sayangnya, sifat dominatif ini telah menjadi budaya massa sehingga masyarakat pun tidak lagi bisa membedakan mana hubungan yang sifatnya fungsional ekonomis dengan hubungan personal. *Bakul* di tingkat lokal kemudian menjadi institusi dan kelas sosial tertentu yang memegang dominasi atas sumber daya ekonomis berupa hasil tangkapan, termasuk “tubuh” nelayannya sendiri dengan kekuasaan yang melekat pada otoritas *bakul*. Dalam perspektif ini wajar bila identitas *jeragan nemen* yang dilekatkan pada *bakul* sebelum dekade 2000, sesungguhnya adalah identitas dominatif. *Bakul* memiliki kuasa penuh terhadap sumber daya alokatif sekaligus sumber daya otoritatif yang dimiliki nelayan *langgannya*. Apakah sifat dominatif itu merugikan? Jawaban atas pertanyaan itu tidak selalu berada pada aras normatif. Seperti halnya lembaga tradisi yang memiliki potensi mereduksi kemiskinan di satu sisi dan di sisi lain mereproduksi kemiskinan (Kleden-Probonegoro & Humaedi 2010), maka sifat dominatif pada hubungan *bakul-langgan* pun demikian adanya.

### **Tunggulsari Kaliori: Wilayah “Dari Para Blegendar ke Nelayan Miskin”**

Tulisan ini tidak hendak menganalisis fenomena kenelayanan dalam spektrum wilayah yang besar, tetapi kasus nelayan pada desa Tunggulsari Kaliori akan dikemukakan sebagai bagian pernyataan bahwa keadaan nelayan beserta kebudayaannya pada prinsipnya bersifat berbeda dan memiliki karakternya masing-masing. Dibandingkan dengan tiga desa pesisir lainnya di Kaliori Rembang (Pantiharjo, Banyudono, dan Purworejo), nelayan terbanyak berada di Tunggulsari. Jumlahnya hampir mencapai 90%, dan 10% lainnya bermata-pencarian tani tambak (tambak udang dan garam). Desa ini dibatasi sungai Randu Gunting yang membelah wilayah Rembang dan Pati. Di sungai itu sedikitnya ada 400 perahu. Dari jumlah itu, 250 perahu milik nelayan Tunggulsari Rembang dan 150 lain milik nelayan Pecangaan Pati (Kaliori 2009:4). Setiap harinya, pada musim biasa (tidak *leyep* dan tidak pula *rejuh*), 60-80% jumlah perahu itu melaut.

Sebelum tahun 1950, Tunggulsari dikenal sebagai desa para *blegendar* atau *jeragan nemen* (juragan sejati). *Blegendar* adalah orang paling kaya yang memiliki ratusan *kledokan* sawah, puluhan perahu beserta *pendego*

(pengurus perahu), puluhan bangunan rumah, gudang, perhiasan, dan kendaraan. Saat itu, Tunggulsari diwarnai kemakmuran dari hasil laut. Pada masa kolonial Belanda, Tunggulsari dikenal memiliki empat juragan besar di bidang kelautan. Mereka adalah H. Abdurrahman (ayah sesepuh desa), H. Muslim (kakek istrinya ketua UPK Kaliori), H. Tarno (ayah Petinggi), dan H. Fii (Kakek istri Petinggi). Keempatnya memiliki perahu-perahu berukuran besar; perahu barang setingkat tongkang dan perahu khusus tangkapan ikan setingkat perahu *purse seine*. Mereka juga memiliki perahu-perahu berukuran kecil yang dijalankan orang sekitar untuk menangkap ikan. Seluruh hasil ikan *dibleng* (diasinkan) dan digudangkan.

Abdurrahman memiliki tiga gudang ikan berukuran besar dan dua gudang beras. Setelah semua gudang terisi penuh, komoditas itu ditambah kayu jati dan cengkeh diangkut kapal barangnya untuk dikirimkan ke Ciasem (Subang), Pamanukan, Batavia, dan Banten. Dari wilayah itu, kapal-kapal tersebut kembali membawa beras, kopi, dan teh. Sebelum kapal penuh, para *pendego* belum diperbolehkan berlayar kembali ke Tunggulsari. Sesampainya di Tunggulsari, beras dan aneka barang bawaan dijual di pasar Rembang dan wilayah pedalaman Rembang dan Pati. Hal seperti ini juga dilakukan tiga *blegendar* lain. Mereka memiliki jaringan pasar berbeda. Muslim hanya mengkhususkan perdagangan ke Pamanukan; Tarno ke Sumatera, dan Fii lebih meluaskan pasarnya ke Sumatera dan Sulawesi.

Keempat orang ini rata-rata memiliki *pendego* lima puluhan orang, ditambah *ngenger* untuk urusan rumah, dan gudang hampir sepuluh orang. Rumah, tanah, dan sawahnya tersebar di mana-mana, bahkan di wilayah distribusinya juga. Saat itu, Tunggulsari dengan keberadaan *blegendarnya* merupakan wilayah yang disegani orang. Sayangnya, sepeninggal mereka, posisi *jeragan nemen* dalam bahasa nelayan atau *blegendar* ini tidak ada yang menggantikan. Jaringan usaha mereka surut dengan semakin menguatnya pemanfaatan kendaraan bermotor di jalur Pantura Deandels pada tahun 1950-an. Perahu pengangkut barang jarang dimanfaatkan karena tingginya biaya dan lamanya waktu perjalanan. Surutnya perjalanan perahu barang itu juga ikut menyurutkan usaha di bidang penangkapan ikan, sebagai bahan industri pengasinan.

Masyarakat wilayah Subang, Pamanukan, Batavia, dan Banten kemudian lebih banyak menyerap ikan yang berasal dari Indramayu,

Cirebon, dan Tegal karena lebih murah. Para penerusnya berusaha mengalihkan jaringan pasarnya ke Rembang, Pati, dan sekitarnya. Pilihan itu kalah bersaing oleh jaringan pedagang Cina yang telah lebih dahulu menguasai pasar distribusi. Surutnya perdagangan antardaerah itu juga ikut menyurutkan perkembangan ekonomi masyarakat nelayan Tunggulsari. Mereka akhirnya kebanyakan menjadi nelayan tradisional yang miskin, walaupun kalkulasi penangkapan hasil laut mencapai miliaran rupiah.

### **Kegiatan Rutin, Sejahtera pun Tidak**

Tulisan pada sub ini hendak memaparkan adanya sistem kegiatan masyarakat nelayan yang secara rutin dilakukan tetapi tidak juga membuahkan kesejahteraan. Kenyataan tersebut penting disajikan untuk memberi gambaran bahwa persoalan kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh aspek internal masyarakat sendiri, tetapi juga ada aspek-aspek yang berasal dari luar dirinya yang menyebabkan mereka miskin. Dalam rutinitas masyarakat, laki-laki dewasa (sebagian masih usia sekolah) pergi melaut sesuai jenis jaring (*saja*) yang dibawa. Sebelum tahun 2000, ritme kepulangan nelayan dari laut mudah dipastikan. Bagi pengguna *saja* plastik khusus tangkapan udang, perahunya dipastikan akan merapat antara pukul 14.00 - 16.00. Demikian juga, dengan nelayan pengguna jaring *kejer*, pagi setelah shalat shubuh mereka berangkat dan pukul 12.00 mereka akan tiba di perkampungan. Mereka mengambil rajungan yang tertangkap, sekaligus memindahkan jaring *kejer* sepanjang 300 meter itu ke tempat lain yang dianggap banyak rajungan. Setelah tahun 2000, jadwal itu berubah drastis. Hal ini disebabkan, seperti dituturkan Pak Amir, tidak lagi banyak ikan. Pascatahun 2000 Direktorat Jendral Perikanan Laut (DKP 2002) juga mencatat terjadinya fenomena *overfishing* di laut utara Jawa, khususnya di Jawa Barat dan Jawa Tengah.

Waktu pulang juga ditentukan oleh situasi musim; *regeh* (ramai ikan) atau *leyep* dan *pailah* (sepi ikan). Pada musim *regeh*, si nelayan pulang lebih lambat karena banyaknya hasil tangkapan. Sementara itu, pada musim *leyep*, mereka pulang lebih cepat daripada berputar-putar di laut dan menghabiskan banyak solar. Mereka pergi pukul 04.00 atau sehabis subuh dan pulang minimalnya pukul 09.00 (bila sepi) dan maksimal pukul 16.00 (bila ramai). Sehabis menambatkan perahu, rutinitas lain adalah pemilik perahu wajib membuang air yang masuk

ke perahu, merapikan *saja*, meluruskan pipa kipas mesin ke *demplo*, dan mengoleskan oli ke mesin dan pipa, agar tidak terjadi korosi. Hampir semua mesin perahu sekarang bermerk Dompeng, asal Cina. Dahulu, mereka memakai Kubota dan Yanmar. Namun, karena dua merk terakhir ini berharga mahal (Rp 8-12 juta), terlebih ketika terjadi kerusakan biaya perbaikan dan komponennya sangat tinggi, masyarakat lebih memilih memakai merk Dompeng yang berharga murah (Rp 3-5 juta). Mesin ini bertenaga kuat dan bandel meskipun cepat rusak. Mesin hanya mampu bertahan selama 3 tahun, sedangkan dua merk lain bisa bertahan 8-10 tahun.

Para perempuan nelayan akan menunggu suaminya dengan beberapa kegiatan. Ada yang menonton televisi; ada yang mengobrol dengan tetangga; dan ada yang sibuk mengurus anak. Semua terlihat secara terbuka karena rumah mereka hampir semua pintunya terbuka. Ada juga yang bekerja sebagai pengupas udang dan rajungan; ada yang menjadi *bakul macal* (*bakul* sayur keliling); ada juga yang terlibat dalam usaha pembuatan kerupuk. Selain itu, mereka juga kebanyakan *menetel iwak* secara kecil-kecilan, baik untuk konsumsi sendiri ataupun untuk dijual kepada orang lain. Ikan-ikan itu diperoleh dari tangkapan suaminya atau hasil *alang-alang* (*gosek*) anaknya, atau membeli sedikit dari tetangga dan para *pengalang-alang* itu. Sayangnya, kegiatan rutin laki-laki ataupun perempuan nelayan itu juga tidak menyejahterakan. Dalam monografi Kecamatan Kaliori (Setda 2010), jumlah orang miskin di desa ini mencapai 67% dari jumlah penduduk yang mencapai 300 KK atau 1.200 jiwa itu.

#### DINAMIKA HUBUNGAN SOSIAL-EKONOMI NELAYAN

Dalam kehidupan nelayan, beberapa kategorisasi sosial dapat dimunculkan. Selain kategori nelayan berdasarkan jenis alat tangkapan (*saja*), ada kategori yang dimunculkan berdasarkan kepemilikan alat produksi. Si pemilik perahu beserta alat penangkapannya bisa disebut juragan atau *jeragan*. Alat produksi ini dijalankan anak buah perahu atau *pendego* juga disebut *bidak*. Sub ini memaparkan beberapa perubahan atau dinamika yang terjadi pada setiap tingkat pelaku utama hubungan *bakul-langgan*. Tujuannya untuk memperoleh potret kemiskinan dan fungsi lembaga tradisi dalam arti relasional pada setiap tingkatannya itu.

## Tingkat Juragan

Sejak tahun 2000, pengertian juragan ini berlaku bagi semua nelayan tradisional. Setelah gerakan sosial bersama nelayan di tahun 1998 itu, hampir seluruh nelayan di pantai utara, khususnya Rembang memiliki perahu. Kenyataan ini ada setelah hubungan utang kepemilikan alat produksi antara *bakul* yang sebelumnya menyediakan itu dan nelayan sebagai pihak pengelola terputus akibat semangat reformasi yang menuntut keadilan. Saat itu, banyak nelayan yang tidak lagi mau menggerakkan alat produksi yang dimiliki *bakulnya*. Ketika *bakul* menagih, mereka mempersilahkan untuk mengambil alat produksinya.

Kenyataannya, hampir semua *bakul* tidak pernah meminta kembali perahu, mesin, dan jaring miliknya dari nelayan yang menjadi *langgannya*. Peneliti melihat bahwa sebelum 1997, bila istilah juragan didefinisikan sebagai pemilik alat produksi, maka posisi juragan sebenarnya ada di pihak *bakul*. Mereka lah yang menjadi pemilik alat produksi yang digerakkan nelayan *langgannya*. Sementara itu, *langgan* hanya menjadi “*jeragan kecil*” yang memiliki *pendego* untuk menggerakkan dan mengelola alat produksi juragan besarnya alias *bakul*. Konsekuensi hubungan ini terlihat jelas pada kewajiban *jeragan kecil* untuk menjual hasil tangkapan kepada *bakul*; dan *bakul* dengan harga pasar membeli hasil tangkapan *jeragan kecilnya*. *Bakul* mendapat keuntungan dari selisih harga pasar *bakul* dengan harga pasar di tingkat distributor.

Saat itu *bakul* memiliki posisi kuat karena bisa menekan *jeragan kecilnya* untuk tetap melaut. *Jeragan kecil* sendiri memiliki tanggung jawab mengatur kerja *pendegonya* dan memberikan kompensasi *bagen* (bagian) atas *raman* (seluruh jumlah) yang didapat dari hasil penjualan tangkapan. Posisi antara *jeragan* dan *pendego* saat itu sangat jelas. *Jeragan* dapat menekan atau menyuruh *pendegonya* bekerja semaksimal mungkin, item pekerjaan *pendego* dimasukkan sebagai bagian perhitungan *bagen*. Karena itu, pekerjaan *ngiteng* (memperbaiki jaring), *sait* (menguras dan membersihkan perahu), *joke* (menurunkan perahu), dan *nambat* (menaikkan perahu) semuanya dilakukan *pendego*. Fenomena ini terlihat jelas sebelum dekade 2000-an. Saat itu banyak *pendego* yang harus menginap di rumah *jeragannya*. Sekarang hal itu tidak lagi dijumpai. *Pendego* tidak lagi memiliki pekerjaan seberat itu yang mengharuskan mereka menginap. Semua *pendego* di masa lalu,



sekarang hampir semuanya menjadi *jeragan*. Mereka sama tingkatnya dengan *jeragan* kecil.

### **Tingkat Pendego**

*Pendego* atau *bendego* adalah kata yang berasal dari *pandega*, berarti ‘penegak atau keanggotaan menjalankan fungsi tertentu di kerajaan’. Makna kata ini direduksi nelayan Kaliori dan sebagian besar nelayan di Pekalongan, Semarang, Demak, Jepara, Pati, Tuban, dan Rembang sebagai julukan untuk anak buah perahu atau kapal. Sebelum tahun 2000, keanggotaan itu diikat dengan utang. Seorang juragan harus siap menyediakan dana utangan bila *pendego* membutuhkan uang untuk kebutuhan keluarganya. Utang dicicil sedikit demi sedikit dari uang *bagennya*. Dahulu banyak *pendego* yang memiliki utang kepada juragan melebihi kemampuannya membayar. Bayangkan saja, hasil pendapatannya adalah 1 *bagen* dari *raman*. Bila *raman* keseluruhannya Rp 100.000,00 mereka hanya mendapatkan uang Rp 10.000,00. Padahal, utang pada juragan bisa mencapai ratusan ribu yang tidak mungkin bisa terbayarkan bila hanya mengandalkan cicilan yang berasal dari satu *bagen raman* itu.

Banyak juragan yang memanfaatkan utang *pendego* sebagai alat ikat untuk tetap bekerja. *Pendego* dari seorang juragan tidak berpindah, kecuali si *pendego* melakukan kesalahan fatal atau juragan dianggap sangat pelit dan kasar. Untuk berpindah, mereka akan minggat sehingga juragan lama mendapatkan penggantinya. Mereka bisa bekerja kepada juragan lain dengan syarat mengembalikan utangnya kepada juragan lama. Minggat itu diartikan langkah untuk mencari pinjaman atau usaha membayar utangnya.

Seperti perubahan nasib *langgan* terhadap *bakul* pada tahun 1998-an, perubahan nasib juga terjadi pada *pendego* atas “juragan kecil”nya. Pada tahun itulah *pendego* lebih bebas memilih untuk tetap menjadi *pendego* atau memulai kehidupannya sebagai juragan perahu. Saat itu, bantuan pemerintah untuk penyediaan alat tangkap dimanfaatkan sedemikian rupa. Mereka yang tidak tersentuh bantuan akan berusaha untuk meminjam kepada saudara atau kepada juragan lamanya yang dianggap baik.

Pada awalnya mereka menjadi “langgan” dari juragan lama yang dianggap baik. Lalu, mereka pun lepas dari juragannya dengan



mencicil uang sedikit demi sedikit. Hal ini berbeda dengan sistem hubungan *langgan* dan *bakul* sebelumnya, yaitu utang kepada *bakul* tidak dilakukan pencicilan. Pengalihan *langgan* kepada *bakul* berarti pembayaran tunai utang yang dimiliki sebelumnya. Sementara itu, pada periode tahun itu, *bakul* baru yang awalnya juragan membolehkan *pendego* yang sekarang menjadi juragan kecil untuk mencicil utang modal pembelian alat produksi. Sifat utang sebagai penanda hubungan *bakul* dengan *langgan* (*pendego*) itu lebih terbuka, dengan perkenan juragan untuk menerima cicilan utang dari mantan *pendegonya*. Ruh reformasi telah memberi kesadaran mendalam kepada seluruh nelayan pada seluruh tingkatnya untuk melakukan praktik sosial bersama itu dengan mendasarkan pertimbangan pada kepastian sosial yang disepakati. Hal ini telah memungkinkan lembaga tradisi dalam arti relasional hubungan *bakul-langgan* dapat bersifat terbuka.

Fenomena terbaru di atas juga membawa perubahan bagi kehidupan juragan lamanya. Sekarang ini, kehidupan keluarganya tidak lagi “terganggu” oleh kehadiran *pendego* di rumahnya. Meskipun hubungan antara juragan dengan *pendego* tetap ada, tetapi hubungan lebih bersifat terbuka dan bebas, karena *pendego* tidak lagi menjadi “milik penuh” dari juragannya. Mereka boleh saja menjadi *pendego* kepada siapa pun yang dianggapnya cocok. Apalagi, hampir semua nelayan adalah juragan dan nelayan juragan-*pendego* yang tidak lagi terlalu membutuhkan *pendego*. Bila ada kebutuhan *pendego*, mereka akan mengambilnya dari masyarakat petani dengan sistem bebas, tidak lagi dengan sistem ikatan berupa utangan. Para *pendego* dengan sistem baru ini pun bebas memilih juragannya atau bebas juga dalam penentuan intensitas waktunya.

Di atas disebutkan bahwa sejak dekade 2000 hampir semua nelayan memiliki perahu dan alat kelengkapannya sendiri atau menjadi juragan. Pertanyaannya, lalu siapa yang menjadi *pendego* atau pelaksananya? Dari keanggotaan nelayan sendiri, hampir tidak ada yang dapat dikatakan sebagai *pendego* murni. Memang ada beberapa orang yang menjadi *pendego* berasal dari kategori *sekeng*, yang betul-betul miskin dan tidak memiliki akses sedikit pun mendapatkan modal.

Secara umum, yang masuk pengertian *pendego* ini adalah mereka yang kebanyakan berasal dari masyarakat petani. Itu pun kategori

*pendego* spontan karena tidak seluruh waktu didedikasikan untuk kegiatan perahu seorang juragan. Setelah menyelesaikan urusan sawah milik atau garapannya, sehabis musim panen ataupun tanam, mereka memanfaatkannya dengan cara menjadi *pendego* dadakan. Dengan pilihan pekerjaan ini, petani dianggap lebih cair mengembangkan diversifikasi pekerjaan.

Pada sisi lain, dekade perubahan nasib juga memengaruhi teknik penangkapan ikan dan jumlah personalia yang terlibat. Selain *cantrang*, *dogol*, dan modifikasi *trawl* yang melibatkan banyak orang dan menggunakan perahu besar, nelayan tradisional Tunggulsari dengan jenis tangkapan *kejer* dan *plastik* ini tidak memerlukan banyak tenaga. Setiap perahu diisi dua orang nelayan. Keduanya belum tentu berposisi juragan dan *pandego*, seperti dikenal sebelumnya. Keduanya bisa sama-sama juragan atau yang jelas bukan hubungan sejenis patron klien antara juragan dan *pandego*, seperti bapak dan anak yang bekerja sama pada satu perahu. Para nelayan bisa juga merangkap sebagai juragan sekaligus *pendego* dari perahu miliknya sendiri atau milik orang lain.

Selain model di atas ada juga juragan perahu yang melibatkan anaknya yang sudah berusia di atas 12 tahun (setelah lulus SD) untuk ikut serta melaut. Bagi mereka yang tidak memiliki anak atau anak mereka memilih sekolah atau bekerja di tempat lain, mereka mengambil *pendego* dari petani. Hal itu dilakukan pada musim *rejuh*. Tetapi, bila musim *leyep*, umumnya mereka akan berangkat sendirian. Bahkan, ada di antara nelayan yang mengikutsertakan istrinya untuk melaut.

Sekarang ini, dapat dikatakan hampir tidak ada nelayan juragan yang menganggur dan menunggu uang hasil kerja *pendegonya*. Para juragan sekarang terlibat langsung menggerakkan alat produksinya. Jadi, selain perahu atau kapal besar untuk keperluan *dogol* dan *cantrang*, yang di Kaliori jenis perahu ini sedikit sekali dimiliki, posisi juragan sebenarnya sama dengan sebutan nelayan umumnya. Menyebut nelayan di Tunggulsari adalah mereka yang juga menjadi pemilik dan juga pelaksana alat dan kegiatan tangkapannya. Karena itu, hampir semua juragan di Kaliori juga merangkap sebagai nelayan *jeragan-pendego*.

### **Perubahan Kualitas Juragan**

Selain alasan menghemat biaya produksi, ada dua fenomena yang harus dicermati dari perubahan kualitas juragan menjadi *juragan-pendego*.

*Pertama*, menurunnya kuantitas sumber daya perikanan. Disebutkan para nelayan, bahwa jumlah ikan pada dekade 2000 sangat sedikit. Ada tiga penyebab; i) perubahan musim yang tidak menentu. Keadaan musim tidak lagi jelas; antara musim penghujan (*rendeng*) dan panas (*ketigo*), atau antara musim Barat dan Timur tidak lagi dapat dipisahkan pada waktu-waktu tertentu; ii) banyaknya perahu besar yang mengambil ikan di bawah jarak 5 mil yang menyebabkan nelayan tradisional dengan jaring daya jangkauan pendek dan dangkal tidak mampu mengejar atau menangkap ikan secara masif, seperti juga dinyatakan Masyhuri (2006) dalam penelitiannya tentang tata kelola sumber daya laut; iii) *wis kasab* (sudah takdirnya); suatu pandangan hidup tentang keberuntungan dan tidak beruntungnya perolehan rezeki di laut. Jumlah ikan yang sedikit tentu membuat penghasilan nelayan turun. Mereka harus betul-betul menghitung biaya produksi dengan biaya kebutuhan hidup. Salah satu jalannya, menjadi nelayan juragan, sekaligus *pendego*.

*Kedua*, langkanya tenaga kerja muda yang memasuki profesi nelayan atau mengikuti kerja orangtuanya. Hal ini terlihat dari jumlah pemuda yang terlibat penangkapan ikan. Di Tunggulsari, pemuda lajang yang menjadi nelayan berjumlah enam orang. Kebanyakan mereka yang putus sekolah akibat ketiadaan biaya, orangtuanya terlalu lemah bekerja sendirian di laut, dan mereka yang mengaku diri mengalami kesulitan mengambil akses pekerjaan nonperikanan. Pemuda lajang yang mengikuti aktivitas Karang Taruna Kelompok Nelayan sebagai satu organ terpenting Kelompok Nelayan Sumber Harapan (KNSH), peraih juara I pelopor pemberdayaan tingkat nasional 2002, hanya berjumlah 12 orang. Selebihnya orang dewasa yang sudah menikah.

### ***Way of Life* Menjadi Nelayan mulai Ditinggalkan**

Penyebab pada butir pertama, kurangnya hasil tangkapan telah membuat pemuda tidak lagi betah pada sektor ini. Mereka lebih memilih bekerja di tempat lain, seperti buruh pabrik, karyawan toko, tukang becak atau kerjaan sederhana di kota Semarang, Tuban, Gresik dan Surabaya. Pemuda yang bekerja di luar sektor perikanan pun rata-rata disetujui orang tuanya. Adalah Pak Supeno, ketua KNSH dan penerima penghargaan kader terbaik dari Presiden tahun 2004, memiliki tiga orang anak. Semua anak memiliki pekerjaan yang tidak ada hubungannya dengan sektor perikanan. Satu orang menjadi guru, satu bekerja di travel agent, dan satu lagi menjadi buruh di Salatiga. Beliau

merasa gembira bahwa anak-anaknya dapat pekerjaan nonnelayan. Menurutnya, sekarang menjadi nelayan sulit, tidak cukup untuk biaya hidup harian rumah tangganya ketika nanti mereka menikah.

Sikap hidup pak Supeno ini sepertinya telah menjadi kecenderungan yang berlaku umum. Orang tua berharap anaknya dapat bekerja selain menjadi nelayan. Anak pun sepertinya mengerti harapan orang tuanya ini. Setelah menyelesaikan pendidikan SLTP, mereka mengadu nasib ke kota lain, baik melalui hubungan keluarga, ajakan teman, ataupun daftar secara terbuka ke pabrik. Setelah bekerja di tempat itu, umumnya mereka tidak kembali ke kampung halaman atau mengikuti jejak orang tuanya sebagai nelayan. Inilah dilema pergantian generasi nelayan yang tidak berjalan normal yang disebabkan ketimpangan daya dukung ekologis dan sumber daya yang dimiliki masyarakat.

Dampak terbesar dari kecenderungan ini adalah sedikitnya jumlah tenaga kerja muda sektor perikanan. Untuk mengatasi itu, seperti disebutkan, nelayan juragan pun bertindak sekalian menjadi *pendego* dari perahu miliknya atau orang lain. Pilihan mengambil *pendego* dari pihak lain yang dilakukan secara rutin terlalu banyak risiko keuangan, terlebih saat hasil tangkapan tidak cukup bagi pendapatan mereka. Bila pilihan mengambil *pendego* dilakukan, konsekuensi pengurangan *bagen* atas *raman* harus dipenuhi. Meskipun *pendego* hanya mendapatkan satu *bagen* dari *raman*, namun untuk keperluan yang berhubungan dengan *pendego* seperti makan dan lainnya bisa mencapai satu *bagen* lagi. Kalkulasi jumlah *bagen* atas *raman* hasil tangkapan inilah yang membuat nelayan juragan pun menjadi *pendego* sekaligus.

Sekarang ini dapat dinyatakan untuk mengikat *pendego* tidak lagi bisa dikenakan kewajiban *ngiteng* yang juga menjadi prasyarat dari *bagen*. Sekarang hitungan *bagen*  $\frac{2}{3}$  *raman* untuk pemilik perahu, dan  $\frac{1}{3}$  *raman* merupakan hak para *pendego*. Harga setengah *raman*, adalah harga perlengkapan perahu, solar, dan jaring; dan  $\frac{1}{3}$  nya adalah jasa dari aktivitas pemilik perahu yang ikut menangkap ikan. Jadi, nelayan juragan-*pendego* mendapatkan hasil yang sama dengan jumlah *bagen* dari *pendegonya*. Jumlah pembedanya hanya terletak pada jumlah *bagen* dari *raman* yang diperuntukkan bagi modal perahu dan alat tangkapnya. Adapun urusan logistik (makan dan minum) para *pendego* harus membawa sendiri.

## MELIHAT SECARA UTUH HUBUNGAN PATRON KLIEN *BAKUL-LANGGAN*

Perubahan dramatis juga terjadi pada posisi *bakul*. Sebelumnya, *bakul* dapat dikatakan sebagai *jeragan nemen* atau juragan sejati, karena kepemilikan alat produksi yang dititipkan kepada nelayan juragan. Sekarang mereka hanya menjadi pihak perantara perdagangan saja, dari *langgannya* kepada distributor. Meskipun begitu, untuk mempererat hubungan perantara itu, mereka juga tetap memberi plakat utang kepada *langgan*. Jumlah plakat utang itu tidak lagi sebesar sebelum 1997-an. Mereka mengutang *langgan* sebesar Rp 1-3 juta saja. Utang itu umumnya digunakan *langgan* untuk melengkapi alat tangkapan atau semata untuk kebutuhan. Alat produksi secara keseluruhan adalah milik nelayan *langgan*. Nelayan *langgan* inilah yang sekarang menjadi “*jeragan nemen*” (*masih dalam tanda kutip*).

### **Resistensi Langgan terhadap Bakul**

Dalam konteks pedesaan Kaliore dan sebagian besar wilayah di pantai utara Jawa, sebelum tahun 1998, seorang *bakul* bisa memaksa dan mengancam *langgan* untuk menjual seluruh hasil tangkapan kepadanya. *Bakul* juga berhak penuh menetapkan harga, menentukan kualitas udang berdasar hasil sortirannya, dan tidak menyetujui permohonan utang lanjutan si *langgan*. Hal ini terjadi karena seluruh alat produksi dan penangkapan ikan merupakan hasil utangan penuh dari *bakul*.

Saat itu, *bakul* yang hendak menjadikan seseorang menjadi nelayan *langgannya*, ia harus membelikan perahu, jaring, mesin, termasuk memberikan utang kebutuhan konsumsi keluarga *langgan*. Jumlah utangan seorang *langgan* kepada *bakul* bisa mencapai Rp 12 juta. Padahal, mereka sendiri tidak akan mau dan tidak akan mampu membayar utang karena umumnya utang akan dibayarkan oleh *bakul* lain yang menyetujui permohonan dirinya menjadi *langgan* baru dari seorang *bakul*.

Kebiasaan utang bulat-bulatan, hubungan ketat dan keras antara *bakul* dan *langgan* di atas terputus pada tahun-tahun reformasi. Perubahan atas “takdir alam” menemukan momen tepat. Banyak *bakul* bangkrut dan berjatuh karena *langgan* tidak mau membayar utang atau mengembalikan alat produksi yang dibelikan. Bila *bakul* menagih, tidak jarang *langgan* mempersilakan mereka untuk mengambil perahunya yang sudah rusak di tepian pantai.

Para *langgan* berani melakukannya dengan argumentasi mereka sesungguhnya tidak berutang karena hanya menjalankan usaha para *bakul*. Buktinya, *bakul* menetapkan harga hasil tangkapan sesuai keinginannya tidak berdasarkan harga pasar. Ketika alat produksi rusak, dengan sendirinya hubungan kerja terputus, dan *bakul* dipersilakan mengambil sendiri alat produksinya. Kalau pun mereka pernah berutang kebutuhan konsumsi keluarga, itu adalah bagian tanggung jawab *bakul* yang mempekerjakan diri dan keluarganya. Karena itulah, hubungan antara *langgan* dengan *bakul* sekarang ini tidak sekuat dan sekeras dekade sebelumnya (tahun 1980-1997-an).

Keberanian di atas dilandasi gerakan sosial bersama nelayan sepanjang pantai utara Jawa, yaitu diilhami semangat reformasi tahun 1997. Lihat saja misalnya, nelayan Demak, Gebang, Ambulu, Tegal, Brebes, Pekalongan, Indramayu, dan Subang melakukan demo pemutusan hubungan kerja *bakul* dan *langgan* atas dasar utang; atau orang LSM menyebutnya sebagai "utang najis"; di mana utang ini bisa memperbudak dan memiskinkan masyarakat nelayan sepanjang masa (Dahuri 2004). Tahun-tahun gerakan itu sebagai tonggak baru kehidupan nelayan tradisional yang melepaskan diri dari jeratan utang *bakul*. Konsekuensinya, nelayan sendiri yang harus menyediakan alat produksi karena hal ini tidak mungkin lagi diberikan *bakul*.

Sayangnya, dalam penyediaan alat produksi, mereka kembali berutang meskipun tidak kepada *bakul*, tetapi ke *bank titil*. Utang ini menjadi bom waktu proses kemiskinan jangka panjang. Nelayan pun terlibat kembali utang kepada *bakul* walaupun jumlahnya tidak sebesar dahulu. Utang dianalogikan "tanda itikad baik" dari *bakul* kepada *langgan*. Tetap melekatnya kata *langgan* dalam hubungan sosial-ekonomi ini sebenarnya memiliki potensi kuat pada proses pengulangan sejarah, yaitu hubungan *bakul* dan *langgan* yang keras dan didasari utang. Bila hal ini terus berlanjut, maka jerat kemiskinan dari tersusunnya kembali lembaga tradisi dalam arti relasi sosial yang mereproduksi kemiskinan akan terus-menerus ada di Tunggulsari.

### **Bakul dan Sistem Penetapan Harga**

Di TPI Pecangaan Pati, ada enam orang *bakul* yang memberi plakat utang kepada *langgan*, sedangkan di TPI Tunggulsari ada lima *bakul*. Dalam kegiatan ekonomi ini, tidak ada batasan formal geografis dan

administrasi pemerintahan. Seorang *bakul* Tunggulsari bisa memiliki *langgan* dari Pecangaan. Sebaliknya, *bakul* Pecangaan juga dapat memiliki *langgan* dari Tunggulsari. Karena itu, dalam penjualan hasil tangkapan yang menjadi dasarnya adalah ikatan *bakul*, bukan ikatan wilayah. Hal ini sepenuhnya hak pelanggan. Seorang *langgan* biasanya memiliki utang antara 1-3 juta kepada *bakul*. Utang ini menjadi alat ikat hubungan atau tanda itikad baik antara *bakul* dengan *langgan*, tetapi bukan alat ikat penuh. Bisa jadi seorang *langgan* pindah ke *bakul* lain setelah *bakul* baru membayar utang *langgan* kepada *bakul* awal tempat ia berutang.

Sekarang ini, seorang *langgan* untuk pindah *bakul* mudah caranya. Ia menyatakan keinginannya untuk pindah (cara sopan) atau dengan cara menjual hasil tangkapan kepada *bakul* lain (cara tidak sopan). Memang *bakul* lain merasa *pekewuh* kepada *bakul* awal calon *langgannya* itu, tetapi bila ia sendiri membutuhkan *langgannya* bertambah atau memang karena adanya kedekatan personal, ia bisa saja membayari pinjaman *langgan* itu terhadap *bakul* lama. Apalagi, *bakul* sekarang tidak lagi memberi pinjaman biaya pembelian mesin, perahu, dan *saja*. Hal ini berbeda dengan waktu sebelumnya, yaitu *bakul* harus menyediakan semua keperluan melautnya *langgan*. Untuk membeli peralatan melaut, nelayan sekarang banyak berutang kepada bank *titil* atau koperasi keuangan mikro (yang juga bersifat *rente*), di samping juga akan berutang kepada *bakul*. Kepada *bakul*, mereka berani berutang untuk membeli salah satu alat produksi atau kebutuhan konsumsi yang mendesak.

Artinya, sekarang ini utang nelayan minimal bercabang dua. Cabang pertama, ia berutang ke *bank titil* atau lembaga keuangan mikro yang mengatasnamakan koperasi dengan konsekuensi harus menanggung bunga tinggi dan mencekik. Untuk membayar angsurannya, mereka tidak jarang berutang lagi kepada *bank titil* lain. Satu keluarga nelayan bisa memiliki utang kepada dua *bank titil* atau koperasi. Cabang kedua, mereka juga menanggung utang ke *bakul*. Keadaan ini berbanding terbalik dengan keadaan sebelumnya, yakni hubungan patron klien *bakul-langgan* menjauhkan mereka dari sistem *rente* yang membahayakan sistem subsistensi yang dijalaninya selama ini.

Dua cabang peruntungan dari bentuk baru hubungan *bakul-langgan* di atas yang membedakannya dengan hubungan relasional *bakul* dan



*langgan* di zaman sebelumnya yang kerap kali dipersalahkan oleh pengambil kebijakan. Dahulu, nelayan *langgan* berutang besar tanpa bunga kepada *bakul* dan sesekali berutang kecil kepada *bank titil* untuk sekadar memenuhi kebutuhan konsumsi bila terdesak. Tetapi sekarang nelayan berutang besar dengan rente besar kepada *bank titil*, dan berutang kecil kepada *bakulnya*. Kalau harus memilih dari pilihan tidak mengenakan, pilihan pada kebiasaan dahulu lebih sedikit risikonya.

### **Penentuan *Size* Udang: Mencari Keuntungan dengan Tidak Mencekik *Langgan***

Utang kepada *bakul* tidak memiliki konsekuensi dalam bentuk bunga mencekik dan berlipat ganda. Utang hanya menuntut konsekuensi bahwa nelayan *langgan* harus menjual hasil tangkapan kepada mereka. Padahal, sekarang ini harga itu ditetapkan berdasar harga pasar. Apalagi, selisih harga penjualan kepada *bakul* dengan pihak distributor sebenarnya tidak tinggi, berkisar ribuan saja dalam per kilo per *sizenya*.

Angka ribuan (seribu sampai sepuluh ribu) pada masyarakat Kaliori memang masih bernilai tinggi. Perdebatan menentukan harga tampak pada saat penghitungan jumlah udang dalam satu *size* kilogram. Semakin banyak jumlah udang dalam per kilogram, akan semakin murah. Hal ini dikarenakan *sizenya* kecil, dalam satu kilogram bisa berjumlah 30-36 ekor udang. Kuantitas udang dalam *size* ini umumnya dihargai Rp 62.000. Sementara itu, semakin sedikit udang dalam per kilogram karena *sizenya* besar, harganya tinggi. Dalam kapasitas *size* ini, 1 kilogram udang biasanya terdapat 25-28 ekor dan dihargai Rp 68-70ribu/kg.

Para *bakul* di Kaliori sekarang ini mencari keuntungan dengan cara mencari selisih *sizenya*. Mereka membeli udang *langgan* dengan cara borongan tanpa disortir dan jumlah udang itu dihitung berapa ekornya sehingga dapat dicari angka tengahnya. Setelah jumlah diketahui, ia menetapkan harga kepada *langgan* sesuai harga pasar yang berlaku di TPI. Setelah terkumpul hasil semua *langgan* dan sebelum menjual kembali ke distributor, para *bakul* kembali memilah udang hasil pembelian itu.

Udang yang berukuran besar dipisahkan ke satu ember tersendiri, termasuk dengan memijat atau meluruskan udang yang bungkuk itu



agar terlihat besar, dan mungkin juga agar tubuh udang kemasukan air sehingga *sizenya* bertambah besar. Adapun udang kecil disisihkan ke ember lain. Semua jumlah udang di kedua ember berbeda itu dicatat dan diprediksi jumlah penjualannya. Semua hasil *bakul* akan disortir kembali oleh pihak distributor, seperti PT Udang Sari milik H. Yum di Rembang. Pemisahan *size* udang dalam dua ember berbeda sebelumnya akan mempercepat proses sortiran, dan diharapkan dapat menguntungkan *bakul*, karena mereka telah terlebih dahulu menentukan kategori *size* udangnya.

Selisih *size* udang itulah yang menjadi keuntungan *bakul* karena bila bertumpu pada selisih harga semata, keuntungan *bakul* sangat tipis. Selisih harga *bakul* dengan pemasok atau distributor tidak lebih dari Rp2.000 - 5.000 per kilo pada satu jenis *sizenya*. Dengan cara ini, sekiranya *omzet* pembelian udang *langgan* mencapai Rp 500.000, selisih harga dan selisih *size* membuahkan keuntungan sebesar Rp 40.000 - 70.000 ribu (8-15% dari omzet).

Selain udang dikategorikan dalam *size*, udang juga dikategorikan secara kualitasnya, yaitu *udang mutih* dan udang BS-an. *Udang mutih* di Kaliori umumnya dikategorikan sebagai *urang nemen* (Jerbung atau BB di Cirebon), *mutih biasa*, dan BS (kecil dan rusak-berharga 50 ribu). Pemisahan udang krosok berkulit keras tidak ada. Kategori udang ini dimasukkan sebagai udang BS. Harga pasar yang berlaku di Kaliori dan Rembang untuk *urang nemen* bernilai 75-95 ribu tergantung permintaan pasar. Udang jenis ini yang menjadi ukuran *rejuh* atau *leyepnya* musim tangkapan nelayan.

Seandainya seorang nelayan *saja plastik* mendapatkan ikan, hasilnya dapat dijual bebas; bisa tidak ke *bakul* udangnya. Mereka bisa menjualnya ke pasar bebas, perorangan, atau *bakul iwak*, bila si nelayan meminjam uang kepadanya. Di Tunggulsari *bakul iwak* hanya satu orang, tetapi nelayan Tunggulsari bisa terlibat dengan *bakul iwak* yang berasal dari Pecangaan Pati. Selain udang yang menjadi hak pembelian *bakul* udang, seluruh hasil tangkapan berupa ikan dan rajungan nelayan harus dijual kepada *bakul* ikan, di mana ia berutang di sana. Dalam arti ini, seorang atau keluarga nelayan akhirnya bisa terlibat utang kepada maksimalnya dua jenis *bakul*; dan satu atau lebih berutang kepada koperasi dan *bank titil*.

## NEGOSIASI DALAM HUBUNGAN *BAKUL-LANGGAN*

Ada dua fenomena penting era baru kehidupan nelayan berdasarkan sistem hubungan *bakul* dan *langgan*. *Pertama*, era ini tidak hanya semakin meluaskan persebaran utang nelayan kepada pihak lain (*bank titil* dan lembaga keuangan mikro), tetapi juga menambah besaran nominalisasi utang alat yang dibutuhkan nelayan dalam sistem *rente* berbahaya. Prosesnya seperti gurita kapitalisme yang mementingkan pasar nominal kredit, tanpa memperhatikan kemampuan sumber daya komunitas. Bila dahulu nelayan dimakan hiu kecil bernama *bakul*, sekarang mereka sedang dimakan bersama sekelompok hiu besar dari apa yang dinamakan *bank titil* dan lembaga keuangan mikro. Meskipun nelayan *murko* (kerja keras pada bidang apa saja) sekalipun, hasilnya tidak akan mencukupi kewajiban piutangnya itu.

*Kedua*, era baru ini sebenarnya telah melahirkan adanya pembaruan hubungan antara *bakul* dan *langgan* berdasarkan negosiasi, yang sebelumnya tidak dikenal. Negosiasi itu bisa berkisar dalam soal penetapan harga, penentuan *size* dan sortiran, dan hubungan yang dibangun berdasarkan kedekatan personal dan fungsional. Hal seperti ini terlihat jelas dalam satu peristiwa antara *bakul* dan *langgan* yang terjadi di TPI Tunggulsari yang tidak akan mungkin terjadi pada dekade sebelumnya.

Seorang perempuan membawa satu ember besar berisi *udang mutihan*. Di dalamnya ada udang berukuran besar, diperkirakan *size* 25-28. Sewaktu terjadi jual beli dan penghitungan harga udang, terjadi perdebatan sengit dengan *bakul*. Perempuan itu, menolak pemberian harga yang ditetapkan *bakul*. Sang *bakul* memasukkan *udang mutihannya* itu ke *size* 30. Artinya, terjadi pengurangan harga sekitar 5ribu an per kilogram. Padahal jumlah udang pada satu ember mencapai berat 5 kg 8 ons.

Istri nelayan Alimin itu menolak keras dengan kata-kata, sambil *prengat-prengut* dan melemparkan udangnya kembali ke embernanya dari ember *bakul*. Sang *bakul* berusaha menghitung kembali perkiraan untung ruginya, dan tetap menawar untuk menetapkan harga yang ditaksir, yaitu Rp 285 ribu. Si perempuan tetap menolak, dan akhirnya sang *bakul* memberikan harga senilai Rp 314 ribu, terdapat selisih hampir 30 ribu. Si

*langgan* pulang tanpa pamit, dan *bakul* sepertinya kecewa berat.

Dalam kasus di atas, si *langgan* menjadi pemenang, dan sang *bakul* harus mengalah. Peristiwa ini bagi saya menarik karena hubungan antara *bakul* dan *langgan* tidak lagi bersifat patron-klien mutlak seperti masa sebelumnya. *Langgan* telah mampu dan berhasil melakukan negosiasi. Rupanya, hampir semua istri nelayan, yang memiliki pembagian kerja, menjualkan hasil tangkapan suaminya sekarang mulai berani melakukan negosiasi. Posisi *bakul* sekarang tidak seenak dahulu. Mereka juga harus pandai berhitung dan menghadapi *langgannya* dengan baik. Hubungan *bakul* dan *langgan*, sebagai bagian dari lembaga tradisi dalam arti relasi sosial ekonomi, yang antitesis itu merujuk pada satu kepentingan bersama, yaitu sama-sama saling menguntungkan dan menyejahterakan kedua belah pihak. Sebuah putaran ”takdir alam” yang dapat membawa perubahan, baik bagi kesejahteraan masyarakat nelayan, terlebih bila sang nelayan bisa terlepas dan mandiri dari gurita kapitalisme yang ada kecenderungannya pada era sekarang ini.

#### SIMPULAN

Bagaimana pun penilaian pihak luar, hubungan *bakul-langgan* yang juga memengaruhi siapa yang disebut *jeragan nemen*, merupakan suatu hubungan strategis bidang sosial-ekonomi. Bahkan, hubungan tersebut dapat dikatakan sebagai lembaga tradisi yang terbentuk seiring kesejahteraan masyarakat nelayan itu sendiri. Sebagai lembaga tradisi ia merupakan wadah yang cocok dalam menjaga eksistensi pelakunya. Ia pun bersifat adaptif terhadap perubahan yang ada. Penelitian telah menemukan fakta bahwa sebelum tahun 1997, hubungan *bakul-langgan* bersifat patron-klien mutlak yang masih juga menjaga eksistensi pihak klien meskipun dalam batas subsistensi.

Awal hubungan ini juga meletakkan *bakul* dalam posisi *jeragan nemen* bila istilah juragan didefinisikan sebagai pemilik alat produksi yang dikelola nelayan *langgannya*. Melalui piutang tanpa sistem rente, *bakul* pantas menjadi *jeragan nemen*. Kualitas dari identitas *jeragan nemen* sendiri mengalami pereduksian dari makna awalnya sebagai *blegendar* di zaman sebelumnya. Nelayan *langgan* menjadi “*jeragan kecil*” yang memiliki *pendego* untuk menggerakkan dan mengelola alat produksi juragan besarnya alias *bakul*. Setiap elemen (distributor-

*bakul-jeragan-pendego*) semuanya saling terkait, dan masing-masing elemen diuntungkan sesuai porsinya masing-masing.

Pihak yang paling diuntungkan dari hubungan *bakul-langgan* pada periode sebelum tahun 1998 adalah distributor dan *bakul* sebagai pihak patron besar. Kedua pihak inilah yang mendominasi seluruh sumber daya yang bersifat alokatif dan otoritatif dari kehidupan sosial-ekonomi masyarakat nelayan. Sementara itu, *jeragan* (sebagai patron kecil sekaligus klien) dan *pendego* (sebagai klien) ada pada posisi dilematis. Keduanya bisa dianggap mendapatkan keuntungan dari hubungan tersebut bila didasari pada pertimbangan pemberian modal, sekaligus pemberian ruang bagi terwujudnya *way of life* menjadi nelayan. Terlebih ketika akses terhadap pekerjaan dan permodalan dari pemerintah sulit dijangkau. Kenyataannya, saat itu banyak juga para *jeragan* kecil yang menjadi *bakul* dan *pendegonya* menjadi *jeragan* kecilnya. Dengan demikian, sebagai *bakul* baru pun akan mendapatkan keuntungan dari selisih harga pasar *bakul* dengan harga pasar distributor. Secara ekonomi riil, *bakul* diuntungkan oleh adanya jaminan *supply* komoditas yang bisa dijualbelikan kepada pihak distributornya. Di sisi lain, pemerintah juga mendiamkan sistem yang disinyalir ikut serta dalam proses pemiskinan masyarakat nelayan itu. Pemerintah sepertinya hanya melihat bahwa keamanan *supply* yang berasal dari para *bakul* ini penting untuk menjaga keberlangsungan ekspor ikan-udang di pasar global dan kegiatan ekonomi perikanan di masyarakat lokal.

Pascatahun 1998, terjadi perubahan yang cukup signifikan. Lembaga tradisi *bakul-langgan* dan *juragan-pendego* beserta hubungannya mengalami transisi ekonomi riil dan dinamika sosial yang lebih bersifat terbuka dan negosiasif. *Bakul* hanya menjadi pihak perantara perdagangan saja, dari nelayan *langgan* kepada pihak distributor. Para *langgan* dan *pendego* yang sebelum tahun 1998 berada pada tingkat klien, sedikit demi sedikit beranjak naik. Hubungan sosial ekonomi itu pun akhirnya bersifat fungsional. Sekarang ini, seluruh alat produksi hampir dapat dikatakan milik nelayan *langgan*. Merekalah yang sekarang menjadi *jeragan nemen*, bila tidak lagi berutang kepada *bakul*. Dapat dikatakan bahwa dekade tahun 2000 disebut sebagai dekade perubahan nasib dengan adanya transisi ekonomi riil dan dinamika sosial dari hubungan *bakul-langgan* (dan *juragan-pendego*). Namun demikian, masyarakat sendiri melalui kekuatan lembaga tradisinya

harus disadarkan untuk tidak lagi terlibat dalam lingkaran utang, baik kepada *bakul* ataupun *bank titil*. Pemerintah melalui kewenangannya harus mampu membatasi ruang gerak para pelaku pasar (uang dan sektor perikanan) yang menawarkan permodalan atas nama koperasi, padahal di dalamnya sarat dengan sistem rente yang menjerat kembali atau semakin membenamkan nelayan pada kemiskinan.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku

- Adhuri, Dedi S. 2004. *Pengelolaan Sumber Daya Alam Terpadu (Co-Management)*. Jakarta: LIPI Press.
- Ali, Surmiati. 2006. "Hak Ulayat Pengelolaan Laut" dalam *Konflik Pengelolaan Sumberdaya Laut*. Jakarta: LIPI Press.
- Dahuri, Rokmin. 2004. *Keanekaragaman Hayati Laut: Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*, Jakarta: Gramedia.
- Departemen Kelautan dan Perikanan. 2002. *Proyeksi Ekspor Sektor Kelautan*. Jakarta: DKP.
- . 2002. *Tata Kelola Kawasan Bahari Terpadu*. Jakarta: DKP.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- . 1979. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. California: University of California Press.
- Terjemahan Dariyanto. 2009. *Problematika Utama dalam Teori Sosial: Aksi, Struktur, dan Kontradiksi dalam Analisis Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kabupaten Rembang. 2009. *Profil Kabupaten Rembang*. Rembang: Setda.
- . 2010. *Program Pengentasan Kemiskinan (Pronangkis) Kabupaten Rembang*. Rembang: Setda dan Bappeda.
- Kecamatan Kaliori. 2007. *Monografi Desa Kecamatan Kaliori 2006*. Kaliori: Sescam.
- Kleden-Probonegoro, Ninuk & M. Alie Humaedi. 2010. *Etnografi Kemiskinan*. Jakarta: LIPI Press.
- Kusaeri. 2009. *Dongeng Rakyat dari Rembang*. Rembang: Pradana
- Listyaningsih, Umi. 2004. *Dinamika Kemiskinan di Yogyakarta*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM-Partnership For Economic Growth USAID.

- Masyhuri, Imron. 2006. *Ko-Manajemen dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Kasus Kota Tegal*. Jakarta: LIPI Press.
- Mohamad, Goenawan. 2005. "Sebuah Ruang, 17 Ribu Pulau". *Majalah Tempo*, Edisi Khusus 60 Tahun Kemerdekaan, 15-21 Agustus 2005.
- Mubyarto, dkk. 1984. *Nelayan dan Kemiskinan: Beberapa Kasus Wilayah Nelayan*. Yogyakarta: UGM Press.
- Popkin, Samuel. 1979. *The Rational Peasant; The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley: University of California Press.
- Satria, Arif. 2009. *Ekologi Politik Nelayan*. Yogyakarta: LkiS.
- . 2003.a. "Gerbang Mina Bahari" dalam *Gatra*, No. 52 Tahun IX, 15 November.
- . 2003.b. "Menuju Gerakan Kelautan" dalam *Majalah Agrimedia*, Vol. 8, No. 2 April.
- Saort, J.P. 1984. *An Introduction to Urban Geography*. London: Routledge dan Kegan Paul.
- Semedi, Pudjo. 2001. *Close to the Stone, Far from the Throne. The Story of a Javanese Fishing Community, 1820s-1990s*. Amsterdam: Universitiet van Amsterdam.
- Singarimbun, Masri dan D.H. Penny. 1976. *Penduduk dan Kemiskinan: Kasus Sriharjo di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.

## Jurnal

- Suhartono, Martin. 2000. "Dinamika Ruang-Waktu dari Distansiasi ke Transfigurasi" dalam *Basis*. Yogyakarta: Kanisius: 2000.
- Wirahadikusumah, Miftah. 1991. "Sektor Informal sebagai Bumper pada Masyarakat Kapitalis. Dalam *Prisma*, 5 Mei 1991. Jakarta: LP3ES.

## Laporan

- Badan Pusat Statistik. 2007. *Laporan Ringkas Pertumbuhan Ekonomi Mikro*. Jakarta: BPS.
- Institut Pertanian Bogor. 1984. *Bunga Rampai Hasil Penelitian Masyarakat Pesisir Jawa Barat dan Jawa Tengah*. Bogor: LPPM.
- . 1989. *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Pantai Utara Jawa*. Bogor: LKMP & LPPM.
- UNDIP. 2002. *Laporan Penelitian Sejarah Kabupaten Rembang*. Semarang: UNDIP dan Kabupaten Rembang.
- UPK Kaliori. 2009. *Laporan Akhir Kegiatan Prasarana Pembangunan Drainase dan Kegiatan Ekonomi Simpan Pinjam Kelompok Perempuan Tahun 2008*. Rembang: PNP Mandiri.

Yetty Rochwulaningsih. 2002. *Sejarah Industri Garam Rakyat di Rembang*. Laporan Penelitian. Semarang: UNDIP.

### **Internet**

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dalam [www.dkp.go.id](http://www.dkp.go.id), diunduh tanggal 10 Januari 2011.





# KONFLIK PENGELOLAAN KONSERVASI LAUT COREMAP DENGAN ADAT DI PERAIRAN BUTON

Andy A. Zaelany dan Ary Wahyono  
*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

Efforts of conservation and community empowerment which include new elements such as Village Sanctuary (*Daerah Perlindungan Laut/DPL*) are not an easy practice when they face certain social structures as in the case of the Wasuemba Village. The capacity of social structures and their traditional norms (*adat*) have been shrinking for years, because they are forced to be integrated with the new institution included in the village sanctuary concept as part of the COREMAP program. Previously, the village was a self governing community with respective traditional norms (village regulations), but nowadays it has changed into a local state government in which the traditional norms and regulations are not recognized by outside parties especially the district government, COREMAP organizers, and the central government. Village sanctuary or DPL which is created by a superstructure of the village is not fully accepted by the villagers. They even cause confusion and prolonged conflict.

**Keywords:** *Community-based management, Marine Protected Area, Customary Management.*

## PENDAHULUAN

Indonesia sering disebut negara *mega biodiversity* karena memiliki kekayaan dan keanekaragaman jenis karang serta merupakan kawasan segitiga terumbu karang (*The Coral Triangle*). Luas terumbu karang Indonesia sekitar 42.000 km<sup>2</sup> atau 16,5% dari luas terumbu karang dunia (255.300 Km<sup>2</sup>). Menurut hasil penelitian Pusat Penelitian Oseanografi-LIPI yang dilakukan pada tahun 2000, sekitar 41,78% terumbu karang Indonesia dalam kondisi rusak dan hanya 23,72% dalam kondisi baik.

Menurut Knowlton (dalam Kharima, tt), kerusakan terumbu karang bermula di Jamaika tahun 1975 dan kemudian hampir 80 persen terjadi kerusakan terumbu karang di seluruh dunia dalam waktu 30 tahun. Menurut Knowlton pula, Indonesia hanya memiliki 29 persen terumbu karang yang masih hidup. Padahal, menurut Knowlton pula, Indonesia merupakan negara pemilik terumbu karang terbesar di dunia. Di Indonesia tercatat 14 ribu jenis terumbu karang di 243 lokasi yang tersebar di seluruh kepulauan Nusantara. Total luasnya diperkirakan lebih dari 85 ribu kilometer persegi.

Usaha penyelamatan terumbu karang, yang merupakan komitmen semua negara. Usaha penyelamatan terumbu karang di Indonesia telah dikembangkan Program *Coral Reef Rehabilitation and Management Program* (COREMAP), yakni COREMAP I yang diinisiasi LIPI pada tahun 2002 sampai 2004 dan kemudian ditindaklanjuti oleh Departemen Kelautan dan Perikanan yang disebut COREMAP II pada tahun 2006 sampai tahun 2010.

Usaha penyelamatan terumbu karang yang dilakukan di berbagai negara masih dianggap belum berjalan efektif. Menurut Sebastian C.A Ferse dkk (2010), yang mengutip beberapa hasil penelitian evaluasi implementasi program konservasi dan perlindungan laut di berbagai negara (Pollnac et al. 2001; Francis at al. 2002; Christie et al.2003; International Society for Reef Studies 2004; Mora et al. 2006), pelibatan masyarakat lokal merupakan kondisi yang harus dilakukan agar pengelolaan sumber daya laut dan konservasi berjalan sukses. Kalangan aktivis lingkungan, ahli biologi laut dan antropologi yang berkecimpung di bidang konservasi terumbu karang atau sumber daya laut selalu memperhitungkan keberadaan sistem pengelolaan laut tradisional menjadi basis manajemen pengelolaan kawasan perlindungan laut yang dapat diterima masyarakat dan berjalan efektif (Sebastian C.A. Ferse dkk, 2010).

Program COREMAP di Indonesia tampaknya telah menyadari pentingnya keterlibatan masyarakat lokal pada implementasi pengelolaan terumbu karang. Hal ini dalam pedoman umum pengelolaan terumbu karang yang salah satu prinsip kebijakan nasional pengelolaan terumbu karang disebutkan adanya pengakuan hak-hak ulayat dan pranata sosial persekutuan masyarakat adat tentang pengelolaan terumbu karang (COREMAP 2006).

Meskipun di dalam pedoman pengelolaan terumbu karang telah menyebutkan pelibatan masyarakat lokal dalam desain kegiatan perlindungan terumbu karang, dalam realitasnya pelibatan masyarakat lokal tidak pernah dilakukan dengan baik. Salah satu hal yang menjadi penghalang implementasi pelibatan masyarakat lokal dalam perlindungan kawasan konservasi laut adalah sentralisasi perencanaan dan pendekatan program yang cenderung *top down*; program masih melihat masyarakat homogen. Ketidaktepatan memasukkan posisi masyarakat lokal ke dalam perencanaan perlindungan kawasan laut tersebut menghasilkan kegiatan yang kontra-produktif dengan tujuan perlindungan kawasan laut itu sendiri dan tidak membawa perubahan kemanfaatan ekosistem terumbu karang bagi masyarakat lokal (Ferse et al 2010).

Pendekatan program yang *topdown* menyebabkan desain kawasan perlindungan laut yang dibuat tidak satu persepsi dengan pola pengelolaan sumber daya laut tradisional. Pendekatan zonasi pada kawasan perlindungan laut (*closed marines areas*) yang melarang kegiatan penangkapan ikan dan aktivitas di laut lainnya tidak dikenal pada masyarakat setempat di negara seperti Indonesia. Di dalam tulisan ini penulis menjelaskan implementasi pengembangan Daerah Perlindungan Laut (DPL) dengan mengambil kasus di desa Wasuemba, Wabula di Buton yang masih kental dengan tradisi bahari. Data-data yang digunakan berasal dari hasil lapangan yang dilakukan oleh Laila Nagib, Ary Wahyono, Andy Ahmad Zaelany, Devi Asiati pada bulan Oktober 2010 (Nagib dkk 2010).

#### KERANGKA PEMIKIRAN

Proses pemberdayaan yang dirancang oleh pihak COREMAP mengalami berbagai tantangan dalam implementasinya yang berpotensi menggagalkan target yang hendak dicapai oleh COREMAP. Tantangan-tantangan tersebut tidak hanya mengancam keberhasilan rehabilitasi terumbu karang sebagai target utama, tetapi juga mengancam target COREMAP jangka panjang, yakni dalam upaya memandirikan dan menyejahterakan masyarakat, sehingga tekanan terhadap sumber daya laut terbatas. Berbagai tantangan tersebut berkenaan dengan keberlanjutan manfaat program COREMAP setelah berakhirnya program ini. Tantangan itu terlihat dalam implementasi program

COREMAP terhadap “pelaksana” kegiatan-kegiatan COREMAP dan “pelaksanaan” kegiatan COREMAP seperti : dana bergulir (*seed fund*) dan *block grant*. Kasus implementasi COREMAP di desa Wasuemba bisa dijadikan *lesson learned* betapa tidak mudah tercapainya sasaran COREMAP dengan adanya berbagai tantangan, dan kasus desa itu bisa dijadikan ‘kaca benggala’ pelaksanaan COREMAP di seluruh kabupaten Buton.

Salah satu hal untuk melihat kemanfaatan kegiatan pengawasan sumber daya laut adalah peningkatan pendapatan, dan hal ini sangat ditentukan oleh seberapa banyak pilihan program kegiatan yang diterapkan menyentuh langsung aktivitas perekonomian masyarakat. Namun demikian, agak sulit mengetahui dampak pengawasan terhadap peningkatan pendapatan. Tidak ada kegiatan yang berhubungan pengawasan yang memberikan dampak kemanfaatan langsung pada masyarakat. DPL dinilai sebagai bentuk pelarangan dan pembatasan kegiatan nelayan. Oleh sebab itu, DPL dinilai tidak memberikan manfaat, bahkan orang luar desa yang memetik hasilnya dengan cara mencuri. Sementara pemerintah dan masyarakat desa tidak mampu mengatasi pencurian di areal DPL dari nelayan pendarang tersebut. Tambahan pula Peraturan Desa tentang Pengelolaan Terumbu Karang dalam implementasinya tidak bisa dijadikan sumber hukum.

Penyelenggaraan DPL juga menegaskan bentuk “*default village*” dari desa binaan yang diabaikan keragaman kelembagaan dan hak mengatur sendiri desanya. Pengurus COREMAP mengarahkan dan mendominasi pada proses perencanaan, walaupun proses perencanaan itu dilangsungkan dalam rapat desa. Pembentukan DPL tidak dilakukan melalui lembaga-lembaga yang sudah ada di tingkat desa, tetapi dilakukan melalui suatu *panitia* yang dibentuk dengan arahan dari pengurus COREMAP.

Mengutip Tjondronegoro (1985) *sodality* dari program COREMAP tidak terintegrasi dengan struktur sosial yang ada di masyarakat, khususnya terkait dengan adat *Ombo* (lihat pula Susilo 2010). Hal ini menimbulkan konflik antara pengurus COREMAP plus pemerintahan desa di satu pihak dengan nelayan-nelayan lokal di pihak lain. Keberlanjutan DPL setelah program COREMAP selesai akan sangat rentan

## DAERAH PERLINDUNGAN LAUT (DPL) SEBAGAI PROTEKSI TERUMBU KARANG

Pembentukan Daerah Perlindungan Laut (DPL) di setiap desa adalah salah satu kegiatan pengelolaan terumbu karang program *Coral Reef Rehabilitation and Management Program* (COREMAP). Pengelolaan terumbu karang adalah upaya yang dilakukan untuk mengatur terumbu karang melalui proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan atau pengawasan, evaluasi dan penegakan hukum (Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan : Kep.38/Men/2004 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Terumbu Karang). Daerah Perlindungan Laut (DPL) adalah bagian pesisir dan laut yang dilindungi dan dilestarikan karena terdapat terumbu karang. Karang adalah hewan tak bertulang belakang yang termasuk dalam *Filium Coelentereta*, sedangkan terumbu karang adalah bangunan ribuan karang berupa deposit kalsium karbonat di dasar laut yang menjadi tempat hidup berbagai ikan dan mahluk laut lain) (Baubau 2009)

Segala bentuk aktivitas dan kegiatan manusia pada prinsipnya tidak diperbolehkan dilakukan di kawasan DPL kecuali memperoleh persetujuan dan kesepakatan dari masyarakat dan pemerintah desa dengan rekomendasi instansi terkait. Di dalam peraturan desa pengelolaan terumbu karang disebutkan bentuk kegiatan yang tidak boleh dilakukan karena mengakibatkan rusaknya ekosistem terumbu karang, yaitu pemboman, pembiusan, penambangan karang, pembuangan limbah rumah tangga, industri dan kapal, pembangunan sarana wisata permanen, reklamasi pantai dan menggunakan alat tangkap besar dan ilegal yang dilarang pemerintah, seperti *trawl* (pukat harimau, dogol dan jenis pukat kantong lainnya), *purse sein (gae)*, bagang berteknologi tinggi, bahan peledak dan beracun. Selain itu, pelarangan kegiatan pemanfaatan sumber daya laut tersebut, peraturan desa ini juga menyebutkan larangan beraktivitas melintasi atau menyeberangi areal perairan DPL, baik menggunakan perahu, sarana transportasi lain, atau berjalan kaki.

Lokasi dan luas areal DPL sudah ditentukan oleh program *Coral Reef Rehabilitation and Management Program* (COREMAP), yakni 10 hektar (panjang 2000m dan lebar 500m). Areal DPL biasanya merupakan kawasan laut dangkal yang terletak antara daratan pantai-pasang surut-

dengan perairan laut dalam. Perairan antara daratan pantai dengan perairan dalam pada umumnya terdapat terumbu karang. Lokasi perairan tempat terumbu karang ini biasanya merupakan wilayah penangkapan nelayan (*fishing ground*). Oleh sebab itu, penetapan lokasi DPL pada program COREMAP ini dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan berbagai pihak.

Penataan ulang ruang perairan desa ini diperlukan untuk mengatur pola pemanfaatan sumber daya laut agar terjadi pemanfaatan berkelanjutan dan agar tidak terjadi konflik lokasi tangkapan pengguna dari dalam dan dari luar (COREMAP 2006). Salah satu penataan ulang yang paling penting adalah ditentukannya DPL (daerah perlindungan laut/*village sanctuary*). Area ini dianggap tempat terumbu karang yang harus direhabilitasi karena merupakan area tempat keberadaan ikan-ikan dan biota laut lainnya. Pada tahap awal pengelolaan DPL disusun RPTK (Rencana Pengelolaan Terumbu Karang) yang dilakukan melalui suatu kompilasi pemetaan. Pemetaan area terumbu karang dilakukan oleh pihak COREMAP dan disampaikan ke masyarakat untuk dipahami dan kemudian disepakati kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan. RPTK tersebut mencakup (COREMAP 2006) :

- jenis kegiatan yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan dalam zona yang telah ditetapkan;
- jenis alat tangkap yang boleh dan tidak boleh digunakan dalam masing-masing zona;
- jenis biota laut yang boleh dan tidak boleh ditangkap atau dimanfaatkan;
- definisi kawasan konservasi (minimum 10% daerah terumbu karang);
- alur transportasi tradisional yang boleh dilewati;
- tata cara mengelola dan menjalankan sistem zonasi.

Untuk menjaga dan mengawasi kawasan DPL dikembangkan kegiatan *Monitoring, Controlling, dan Surveillance* (MCS). MCS adalah bagian dari program COREMAP yang terkait dengan manajemen pengelolaan DPL. Kegiatan MCS lebih melakukan pelatihan yang tidak banyak melibatkan unsur masyarakat, meskipun tema kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam pengawasan sumber daya laut serta strategi penanggulangan *destructive fishing*. Peserta pelatihan ini lebih banyak berasal dari unsur pelaksana COREMAP di tingkat

kabupaten (SETO; CF) dan ditambah pegawai pemerintah daerah, jurnalis, TNI AL dan kepolisian. Unsur masyarakat terutama Kelompok Masyarakat (Pokmas). Konservasi tidak mendapat tempat yang memadai dalam kegiatan MCS. Jika melihat dari pelibatan masyarakat dalam kegiatan MCS, maka dapat diketahui bahwa pokwas konservasi hanya sebagai salah satu bagian dari *stakeholder* pengawasan terumbu karang atau sumber daya laut. Masyarakat tidak dipandang sebagai *stakeholder* utama dalam pengawasan DPL yang berbasis masyarakat

Daerah-daerah binaan COREMAP umumnya mempunyai perairan yang kaya akan sumber daya laut. Perairan tersebut sudah semenjak lama dimanfaatkan. Sayangnya, tidak ada pengelolaan yang baik, sehingga perlindungan terhadap sumber daya alam yang terkandung di dalamnya minimal. Tambahan pula dengan meningkatnya tekanan ekonomi dan berkembangnya aspirasi masyarakat untuk tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi, tekanan terhadap sumberdaya laut juga semakin meningkat. Dampak yang paling terlihat adalah rusaknya terumbu karang dan menyusutnya jumlah tangkapan ikan. Oleh sebab itu, diperlukan suatu perencanaan pengelolaan sumber daya laut, khususnya pengelolaan terumbu karang. Sebelum program COREMAP, sudah ada juga usaha-usaha untuk mengelola perairan, yang dilakukan secara adat turun temurun. Upaya itu oleh pihak COREMAP diimplementasikan dalam bentuk pengelolaan yang berupa DPL (daerah perlindungan laut/*village sanctuary*). Asumsinya ialah tidak akan ada suatu pengelolaan sumber daya laut yang dapat bertahan dalam jangka waktu yang panjang tanpa suatu format pengelolaan yang disepakati dan dipahami bersama oleh masyarakat lokal (COREMAP 2006). Maka, dilakukanlah serangkaian aktivitas dalam proses penentuan format DPL tersebut. Tujuannya adalah untuk mengatur antara kegiatan pemanfaatan dan perlindungan sumber daya laut. Berbagai bentuk kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya laut membutuhkan suatu perencanaan tata ruang yang dapat mengalokasikan pemanfaatan dan meminimalkan dampak-dampak negatifnya terhadap area-area perairan tertentu (COREMAP 2006).

**Kasus desa Wasuemba.** Uraian berikut ini berasal dari data lapangan yang diperoleh penulis pada saat melakukan evaluasi program COREMAP di Kabupaten Buton pada bulan Oktober tahun 2010 (Nagib dkk. 2010). Program COREMAP masuk desa Wasuemba tahun 2006



dan saat sekarang Wasuemba (Kecamatan Wabula, Kabupaten Buton) termasuk desa binaan COREMAP yang berhasil. Tahun 2010 desa tersebut memperoleh penghargaan sebagai juara 3 se-kabupaten Buton. DPL (Daerah Perlindungan Laut) nya dianggap yang terbaik dan dana bergulir UEP (Usaha Ekonomi Produktif) juga berhasil, sehingga desa itu sering dijadikan sebagai desa percontohan. Desa ini memperoleh *block grant* berupa pos pemantauan di DPL dan kapal motor beserta perlengkapannya (teropong, kaca mata menyelam, kompresor, gendang) yang akan digunakan untuk *Reef Watcher* (pokmaswas) dalam melakukan pemantauan. Sayangnya, kapal motor tidak bisa berfungsi dengan baik karena pembuatannya yang tidak sesuai dengan pesanan dari masyarakat dan tidak sesuai dengan karakter perairan desa ini.

Sebelum pembuatan DPL, dilakukan rapat desa yang dihadiri oleh masyarakat, Kepala Desa, SETO dan pengurus COREMAP desa Wasuemba. Kemudian ditunjuk Pokmaswas yang terdiri dari 9 orang, yakni : La Bau, La Sehe, La Deni, La Outi, La Jaha, La Kali, La Tuhadi, La Suri, dan La Saidi. Menurut La Abu, ketua Pokmaswas, tugas mereka ditetapkan sebagai pengawas yang menjaga DPL. Dia juga mengikuti sejumlah pelatihan, yakni : (i) pada tahun 2007 pelatihan membuat karang-karang buatan di kota Bau-bau, (ii) pada tahun 2007 pelatihan penyelaman, (iii) pada tahun 2007 juga salah satu anggota Pokmaswas dilatih bagaimana cara menangkap orang. Area DPL desa Wasuemba luasnya sekitar 2,5 km<sup>2</sup> dengan rincian, panjang hampir 2 km dan lebarnya 700 meter. Adapun batas DPL sebagai berikut : di sebelah utara dibatasi oleh Sero, plang COREMAP, pos pantau, tonggak; sedangkan di sebelah selatannya dibatasi oleh pos tonggak saja. Bila sedang *meti* (air laut surut), air surut jauh sekali, sehingga batas-batas DPL terlihat. Saat penelitian ini dilakukan ikan-ikan kecil terlihat banyak dan beberapa ikan besar seperti ikan Bukara lalu lalang di kawasan DPL.

DPL sebagai bagian dari program rehabilitasi terumbu karang kurang memperoleh apresiasi masyarakat. Dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap sejumlah informan pada saat penelitian yang bertujuan mengevaluasi program COREMAP di kabupaten Buton, sebagian besar informan mengemukakan keluhannya dibandingkan memuji keberhasilan DPL. Beberapa contoh keluhan mereka secara lisan :



- "Bagi saya merasa rugi ada DPL. Tempat ikan di sini kan sempit."
- "Bagaimana kita mau mancing, dulu dilarang karangnya, sekarang dilarang ikannya juga"
- "Sebelum COREMAP tidak dilarang mengambil ikan dengan pancing. Ada DPL tidak bisa lagi"
- "Macam kita pancing kan tidak merusak. Karang kita lindungi"
- "Kalau dari Polair, kita bisa ditembak, itu peraturan"
- "Pernah ada penjelasan DPL, yah di kantor itu. Yang kita sesali kenapa batu karang dilindungi, kok ikan tidak boleh ditangkap".
- DPL khan sekarang sudah 5 tahun, sama saja, batu karang tambah bagus. Tapi kami belum boleh mencari ikan disana. Macam *Ombo* dulu sering dibuka"
- "Sekarang *Ombo* nya karang, ikan keluar dulu baru ditangkap"

Tiadaanya akses mereka untuk memanfaatkan biota laut di daerah perlindungan laut (DPL) dirasakan menyulitkan mereka dalam meningkatkan kesejahteraan. Keluhan umum penduduk yang ditemui : "hasil ikan kami kurang dibandingkan sebelum ada DPL".

Bagi para pelanggar, yakni memasuki kawasan DPL untuk menangkap ikan ataupun biota laut lainnya, mereka akan ditangkap dan dibawa ke Kepala Desa. Kemudian, diadakan pengadilan yang dipimpin oleh *Parabella* (pemimpin adat) yang didampingi oleh tokoh-tokoh adat lainnya. Pada akhir persidangan *Parabella* akan menjatuhkan vonis hukuman kepada si pelanggar. Pelanggaran sangat sering terjadi, sudah berkali-kali. Dahulu pada awal-awal pengadaan DPL, penduduk sering ikut aktif mengawasi, tetapi kini sudah tidak ada lagi. Para anggota Pokmaswas pun sudah tidak banyak lagi yang aktif, hanya 1–2 orang saja yang masih sering turun ke laut mengawasi DPL. Dari hasil wawancara dengan sejumlah nelayan, MD dan ketua Pokmaswas, diperoleh beberapa komentar tentang penyebab mereka enggan lagi ikut mengawasi (Nagib dkk 2010) :

- Nelayan 1 : "Kalau saya, lihat-lihat saja nelayan pendatang. Dulu ikut mengawasi, sekarang biarkan saja".
- Nelayan 2 : "Nelayan pendatang banyak datang, pakai senjata api rakitan dan bom"

- Nelayan 3 :”Dari desa Ereka banyak pendatang ke DPL, datang jam 8 malam sampai subuh”, sudah dilaporkan ke Angkatan Laut, Camat, Polisi. Kita takut sama pendatang yang bawa senjata. Tanggapan dari Bau-bau ”dibel saja bila ada nelayan pendatang yang menangkap ikan ilegal”
- Nelayan 4 : “La Danda pakai bom beberapa tahun lalu bisa ditangkap karena ada orang tua yang kebal. Orang-orang kebal kini sudah meninggal”
- Motivator Desa : ”12 pengawas kan tidak ada honorinya. Coba PNS saja yang jaga, pasti terus di lapang”
- Motivator Desa :”Sudah saya ungkapkan di Bau-bau, kalau masyarakat tidak sanggup melawan nelayan pendatang ilegal. Sekarang masyarakat desa ini juga sudah mulai masuk juga ke DPL”.
- Motivator Desa :”Sudah ada *boatnya* dari COREMAP, yang kita ragukan nyawa saja”
- Ketua Pokmaswas : ”sudah dijadwal, 2 hari ini siapa yang bertugas, tapi anak buah tidak mau, terpaksa ketua. Anak buah tidak mau, saya sendirian”
- Ketua Pokmaswas : ”Diatur untuk tugas jaga, hanya itu anggotanya minta imbalan”.

Peraturan Desa (Perdes) yang disusun melalui program COREMAP menyebutkan sanksi yang tegas berupa denda kepada siapa-siapa yang menangkap ikan ilegal di DPL. Nelayan pendatang juga akan dikenai sanksi yang sama dengan masyarakat lokal. Oleh sebab itu, Perdes tersebut juga sudah dikirim ke beberapa Kepala Desa tetangga untuk diketahui. Tahun 2007 ada penduduk desa ini yang melanggar Perdes tersebut dan dikenai denda Rp 1 juta. Tahun 2008 dan tahun 2009 beberapa nelayan pendatang yang melakukan penangkapan ikan secara ilegal juga ditangkap, dibawa ke kepala desa dan diadili dalam suatu pengadilan adat yang dipimpin oleh *Parrabella* yang didampingi oleh sejumlah tokoh adat. Pada umumnya mereka diketahui melakukan pelanggaran tersebut, kemudian kepala desanya dikirim surat agar menyerahkan si pelanggar untuk diadili. Prosedur lainnya, nelayan pendatang yang melanggar tersebut tertangkap basah ketika melakukan penangkapan ikan secara ilegal.

## PELIBATAN MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN DPL

Penentuan DPL (*village sanctuary*) merupakan salah satu program COREMAP yang dalam pelaksanaannya tidak hanya dilakukan oleh masyarakat saja, tetapi juga melibatkan pihak-pihak terkait, seperti untuk pengawasan dan penegakan hukum, misalnya aparat penegak hukum formal (COREMAP 2006). DPL pada praktiknya menjadi indikator sukses tidaknya program COREMAP di suatu desa binaan. Oleh sebab itu, sangat ditekankan pentingnya pengawasan DPL ini agar dalam jangka waktu beberapa tahun sudah diharapkan menjadi daerah yang subur untuk ikan-ikan dan biota laut lainnya.

**Tabel 1**  
**Model Pengelolaan DPL**

Visi	Strategi	Kegiatan
Terjaminnya kelestarian terumbu karang	Pengelolaan terumbu karang berkelanjutan di area DPL	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pembagian areal terumbu karang (zonasi) ke dalam zona lindung dan zona pemanfaatan.</li><li>2. Pengintegrasian hak-hak pengelolaan tradisional ke dalam rencana pengelolaan daerah perlindungan laut</li><li>3. Implementasi konservasi dan rehabilitasi terumbu karang dan biota laut</li><li>4. Penyusunan dan penetapan aturan pemanfaatan sumber-daya laut</li><li>5. Penyusunan mekanisme pemecahan konflik</li></ol>

Sumber: Panduan Umum Pengelolaan Berbasis Masyarakat COREMAP, 2006:69.

Berkes mengemukakan bahwa keberhasilan pengelolaan DPL yang berbasis masyarakat sangat bergantung pada kelembagaan COREMAP dapat menjalankan desentralisasi pengelolaan sumber daya laut di tingkat komunitas dan suprakomunitas. (Berkes et al. 2001). Uraian di bawah ini mendeskripsikan kinerja setiap kelembagaan COREMAP di Buton, seperti LPSTK (Lembaga Pengelola Sumberdaya Terumbu Karang), Pokmas Konservasi, MD (Motivator Desa), CF (Community Fasilitator). LPSTK adalah penanggung jawab dari kegiatan pelaksanaan pengawasan DPL. Pada umumnya LPSTK seorang tokoh berpengaruh, bisa berasal dari aparat pemerintahan desa

ataupun unsur masyarakat, seperti Pokmas, LKM, guru dan lain-lain. Agar pengawasan terhadap DPL bisa berjalan dengan baik, LPSTK membentuk Siswasmas (Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat) atau Pokmas Konservasi. Di dalam program COREMAP personil Pokmaswas (Kelompok Masyarakat untuk Pengawasan) yang terpilih bertugas dengan sukarela tidak memperoleh honor sebagaimana pengurus COREMAP lainnya. Umumnya mereka terkonsentrasi mengawasi penggunaan teknologi tangkap destruktif seperti bom ikan, bius, *trawl* dan lain-lain yang bersifat merusak lingkungan laut (Brandt 1986).

LPSTK juga mendapat anggaran terkait dengan pelestarian terumbu karang. Anggaran perencanaan pembangunan sarana dan prasarana DPL diajukan LSPTK ke COREMAP Kabupaten. Salah satu contohnya adalah dibangunnya pelindung pantai yang diharapkan dapat berfungsi sebagai tempat berpihanya beberapa jenis ikan dan biota laut, seperti gurita, ikan mata tujuh, lola, ikan sunu, ikan kerapu, dan berbagai jenis ikan karang lain. Namun demikian, hampir di setiap kelembagaan baru yang dibentuk seperti LPSTK ini lebih banyak disibukan sebagai pelaksana proyek dari pemerintah daripada sebuah lembaga yang mengatur berjalannya sebuah organisasi masyarakat. Berdasarkan wawancara dengan berbagai informan, masyarakat mengakui banyak proyek pembangunan sarana DPL yang tidak optimal meskipun dilaksanakan dengan sistem padat karya.

Pokmas konservasi ini dalam kerjanya juga dilengkapi dengan kekuatan legalitas berupa peraturan desa (Perdes) yang disebarakan ke beberapa desa tetangga. Bila ada nelayan desa tetangga melanggar perdes, seperti mengambil biota laut di DPL atau menggunakan teknologi tangkap destruktif, kepala desa nelayan pendatang akan dikirim surat tentang pelanggaran tersebut beserta tuntutan sanksi yang sudah tercantum dalam Perdes. DPL dilengkapi dengan bangunan pos pemantauan DPL dan kapal motor motor beserta perlengkapannya (teropong, kaca mata menyelam, kompresor, gendang) yang akan digunakan untuk *Reef Watcher* (pokmaswas) dalam melakukan pemantauan.

*Community Facilitator* (CF) adalah tenaga yang direkrut COREMAP yang diposisikan sebagai agen perubahan masyarakat yang menentukan kemandirian masyarakat dan keberlanjutan program COREMAP

selanjutnya. CF adalah bagian dari kelembagaan COREMAP di tingkat kabupaten. Peran-peran fasilitasi sangat diperlukan dalam pengelolaan DPL yang berbasis masyarakat.. Oleh sebab itu kehadiran CF di tengah masyarakat sangat diperlukan pada saat DPL diimplementasikan. Di sini CF menjadi tumpuan dan ujung tombak keberhasilan program COREMAP. Ketidakhadiran CF di tengah masyarakat selalu dipertanyakan masyarakat, karena menyebabkan informasi dari COREMAP kabupaten terputus.

CF sebagai unsur kelembagaan COREMAP di tingkat supra komunitas dalam prakteknya tidak ditemukan di lapangan. Ketidakhadiran CF tidak bisa dipisahkan bahwa pekerjaan ini dianggap sebagai pekerjaan sampingan, diperburuk dengan pemberian honor yang sering terlambat. Pada umumnya SETO dan CF sudah berkeluarga karena itu mencari tambahan penghasilan menjadiii tujuan yang utama. Seringkali CF memberikan janji atau informasi ketika pertama kali memperkenalkan program kegiatan COREMAP di masyarakat desa. Dampaknya CF dianggap tidak kooperatif dan ingkar janji karena bantuan sarana yang akan diberikan tidak direalisasikan. Salah satu akibat dari kekecewaan ialah terjadinya ancaman aktivis pokmas konservasi di salah satu desa di Siompu untuk mengoperasikan kembali jaring *tagaho*, jaring yang dilarang COREMAP apabila bantuan sarana perahu dan mesin tidak direalisasikan.

Terpilihnya pengurus COREMAP yang memiliki hubungan kekerabatan tampaknya menjadi karakteristik yang menonjol dalam kelembagaan COREMAP di tingkat desa. Sebagai contoh kepengurusan COREMAP di salah satu desa Pulau Siompu ketua pokmas Konservasi memiliki jaringan hubungan dengan pengelola COREMAP. Misalnya, ketua pokmas Konservasi adalah mertua kepala desa dan dan mertua ketua LPSTK. Anak perempuan ketua pokmas Konservasi merupakan istri kepala desa yang ditunjuk menjadi ketua LKM. Demikian pula, MD adalah anak perempuan ketua pokmas Konservasi. Dengan demikian, figur ketua Pokwasmas sangat sentral dalam kepengurusan COREMAP. Ketua Pokwasmas adalah seorang Kepala Dusun Tongali, (Desa Tongali). Dia adalah tokoh masyarakat yang sangat disegani karena memiliki relasi dengan pejabat pemerintahan. Ia juga seorang nelayan ulung yang masa mudanya memiliki keberanian melaut ke berba-

gai daerah. Dengan demikian, dominasi seseorang sangat besar dalam penentuan personil COREMAP di desa. Oleh sebab itu, jika dikatakan bahwa pembentukan kelembagaan COREMAP dilakukan dengan cara masyarakat, tidak selamanya tepat. Dominasi seorang tokoh masyarakat sangat besar dalam menentukan berbagai program COREMAP, seperti penentuan lokasi DPL.

Menurut informasi sejumlah informan, CF tidak pernah melakukan pemberdayaan masyarakat, melainkan lebih terfokus pada kegiatan administrasi proyek. Hal ini terlihat ketika anggaran mau turun disibukkan dengan langkah persiapan termasuk penunjukkan personil yang belum ada atau perlu diganti setelah itu ditinggalkan. Berdasarkan wawancara dengan istri kepala desa yang menjadi pengurus COREMAP, dia mengaku ditunjuk oleh SETO sebagai ketua LKM karena dana UEP (Usaha Ekonomi Produktif) akan turun. Penunjukan pengurus LKM memperlihatkan peranan SETO sangat besar dalam penentuan personil LKM. Oleh sebab itu, LPSTK sebagai organisasi yang mengelola terumbu karang di tingkat desa dapat dikatakan tidak dilibatkan dalam penentuan personil LKM. Tidak dilibatkannya LPSTK tersebut mengindikasikan bahwa tidak ada hubungan antara LPSTK dan LKM. Padahal, LKM bagian dari LPSTK. Ketua LKM sendiri tidak mengerti apa peran ketua LPSTK dalam konteks hubungannya dengan LKM, sementara LPSTK jarang melakukan pertemuan terkait dengan pelaksanaan COREMAP di desa.

Kegiatan LKM tampaknya berjalan dengan baik meskipun sebagian besar yang meminjam adalah kalangan warga masyarakat potensial saja, yakni kalangan warga masyarakat yang dipilih dianggap mampu mengembalikan, pinjaman tetapi tidak secara signifikan berhubungan dengan kegiatan mata pencaharian alternatif (MPA). Warga nelayan yang hidupnya bergantung dari penangkapan ikan karang dan memerlukan modal tidak pernah merasakan program simpan-pinjam dari COREMAP. Kecenderungan seperti ini disesali warga nelayan karena pengelola LKM dinilai melakukan diskriminasi warga masyarakat yang bisa dipinjami dana LKM COREMAP. Pengelola LKM tampaknya sendiri lebih mementingkan dana LKM berkembang lancar daripada diberikan kalangan nelayan yang dikhawatirkan tidak lancar. Selain itu, pengelola LKM cenderung tidak mempergunakan pedoman UEP sebagai dalam panduan penyaluran dana simpan-pin-

jam COREMAP, misalnya seperti ketentuan peminjam harus berkelompok. Begitu pula dengan dana maksimal yang harus diberikan setiap peminjam. Ada kriteria yang dibangun oleh pengelola LKM di desa ini, yakni kelancaran, urutan, dan prioritas.

Sementara itu, warga desa yang dipilih dan ditunjuk sebagai motivator desa (MD) tidak bisa menjadi sumber informasi kegiatan COREMAP di desanya. Masyarakat desa lebih percaya dan bergantung pada CF dan SETO daripada MD. MD yang dipilih dari tenaga lokal seringkali tidak mampu menjelaskan COREMAP kepada masyarakat meskipun ada pertimbangan bahwa MD diambilkan dari warga masyarakat desa agar tidak ada hambatan komunikasi antara COREMAP dengan masyarakat. MD diharapkan mampu membangkitkan partisipasi masyarakat melakukan kegiatan COREMAP. Dengan demikian MD dapat dikatakan wakil COREMAP di masyarakat. Oleh karenanya MD diberi honor seperti halnya CF dan SETO. MD satu-satunya warga desa yang mendapat honor dari COREMAP, meskipun dalam praktiknya pekerjaannya tidak jauh berbeda dengan aktivis COREMAP yang lain. Namun, pada realitasnya MD tidak memiliki kemampuan menggerakkan kegiatan COREMAP di masyarakat, karena latar belakang pendidikan dan keterbatasan penguasaan substansi ke-COREMAP-an.

#### PENGELOLAAN LAUT TRADISIONAL DI BUTON

Ada dua hal yang diatur dalam model pengelolaan laut yang dilakukan masyarakat adat, yakni *pertama* adanya mekanisme yang mengatur setiap warga masyarakat dapat melakukan pengambilan atau eksploitasi sumberdaya (*access to the resources*) dan mengelola eksklusivitas yang terkait dengan sumberdaya; *kedua* adanya pengaturan eksplotasi sumberdaya agar tidak terjadi persaingan atau konflik pemanfaatan di dalam masyarakat (David Feeny 1994). Kedua hal ini dijumpai dalam pengelolaan laut tradisional di Buton. Di Buton ada regulasi yang mengatur warga adat kapan bisa melaut dan kapan bisa berhenti melaut. Model pengelolaan laut tradisional ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan Maluku. Seperti diketahui, di Maluku dikenal sistem buka dan tutup laut dalam pengambilan hasil laut yang disebut *sasi* (Craig C. Thorburn 2000), demikian pula di Buton dikenal sistem buka tutup area laut tertentu yang disebut *ombo*. *Ombo* adalah larangan mengambil hasil laut dalam kurun waktu tertentu. Selama enam



bulan dalam setahun adat tidak memperbolehkan warga masyarakat mengambil hasil laut terutama jenis biota lola.

Kegiatan pengambilan hasil laut dimulai setelah masa enam bulan laut berakhir ditandai dengan acara tahunan (*Metau'a*), yaitu upacara makan bersama di baruga (*humaano baruga*) dan dilanjutkan dengan dikirimnya nelayan yang didampingi perwakilan adat menuju ke wilayah laut untuk memulai pengambilan ikan di wilayah perairan yang ditutup. Wilayah perairan laut yang dibuka atau ditutup di Buton sering disebut wilayah laut *sara* atau *teino liwu*. Wilayah laut ini di Maluku dikenal dengan pertuanan laut. Wilayah laut yang dikuasai oleh *sara* dikenal dengan *teino liwu* ini mencakup beberapa desa sebagai kesatuan adat. Wilayah adat *sara* ini meliputi darat dan lautan. Tradisi *ombo* juga mengenal denda (*karumbiti*), *karangkai* (isolasi) sebagai bentuk sanksi kepada warga masyarakat yang melanggar aturan adat. Pengadilan adat dipimpin oleh *Parabella* (pemimpin adat) yang didampingi oleh tokoh-tokoh adat lainnya dan dalam persidangan tersebut *Parabella* menjatuhkan vonis hukuman kepada si pelanggar di laut.

Ada tiga pemimpin masyarakat terkait dengan pengelolaan laut tradisional, yakni : (i) *parabella* sebagai pimpinan adat; (ii) kepala desa sebagai pimpinan pembangunan masyarakat; dan (iii) imam sebagai pimpinan Agama Islam. Dalam pengelolaan laut tradisional peran kepala desa sebagai penggerak masyarakat untuk pengelolaan laut yang menyeimbangkan bentuk pemanfaatan dan konservasinya. Apabila ada pelanggaran terhadap ketentuan adat pengelolaan laut, kepala desa dan aparatnya beserta masyarakat secara bersama-sama akan melakukan tindakan pencegahan maupun penangkapan. Si pelanggar yang tertangkap oleh masyarakat akan dibawa menghadap ke kepala desa untuk ditanyai. Apabila diperoleh kepastian bahwa orang tersebut benar-benar melanggar aturan adat, kepala desa akan meminta *parabella* dan tokoh adat lainnya untuk mengadakan pengadilan adat.

Pada pengadilan adat yang juga dihadiri oleh masyarakat dan aparat pemerintahan desa, dilakukan dakwaan terhadap pelanggar dan kesempatan pelanggar untuk membela diri. Contoh pembelaan lisan dari si pelanggar :

- “tidak tahu sudah termasuk daerah DPL”
- “jaringnya hanyut masuk ke DPL”



- “malam-malam cari ikannya, tidak tahu di daerah DPL”
- “kita perlu banyak uang pak, anak sakit banyak biaya, ikan yang banyak di DPL”

Para tokoh adat kemudian membicarakannya dan mempertimbangkan alasan-alasan dari si pelanggar. Akhirnya *parabella* lah yang memberikan putusan akhir dan menjatuhkan vonisnya kepada si pelanggar berdasarkan aturan adat yang ada.

Peran imam dalam pengelolaan kelautan tradisional sebagai pihak yang melalui kegiatan-kegiatan mesjid dan pengajian menganjurkan kepada masyarakat untuk memelihara sumber daya laut dan tidak melanggar aturan-aturan yang sudah ada. Kalau ada kebijakan desa dan pengumuman-pengumuman yang terkait dengan pengelolaan laut, seringkali disampaikan juga oleh imam melalui ceramahnya di mesjid. Kepala desa juga menyosialisasikan kebijakan pemerintah desa melalui mesjid kepada masyarakat.

#### PENGELOLAAN BERBASIS MASYARAKAT VERSI DPL DAN *OMBO*

Peraturan Desa tentang terumbu karang telah mengakomodasi pengelolaan berbasis masyarakat. Hal ini terlihat adanya Peraturan Desa tentang Pengelolaan Terumbu Karang yang mengatur agar perlindungan terumbu karang berjalan efektif. Pembuatan Peraturan Desa ini merupakan kewajiban di setiap desa-lokasi COREMAP di Kabupaten Buton. Dengan demikian, legalitas peraturan desa itu cukup kuat karena di dukung Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat 1 bahwa ”Setiap Desa dapat membuat Daerah Perlindungan Laut yang diatur dalam peraturan Desa dengan tujuan menjaga dan melindungi sumberdaya laut di wilayah desa”.

Peraturan Desa tentang pengelolaan Terumbu Karang ini memuat 13 bab yang antara lain mengatur soal cakupan areal DPL atau kawasan lindung masyarakat, cakupan wilayah pemanfaatan tradisional dan budidaya, aturan pengelolaan biota laut, tata cara penerimaan dan pengelolaan dana, hal-hal yang dilarang atau tidak dapat dilakukan dan hal-hal yang diperbolehkan, dan sanksi bagi yang melanggar serta penyelesaian konflik atau masalah. Sepintas peraturan desa merupakan

kodifikasi dari aturan adat yang tidak tertulis, namun hal yang membedakan adalah basis struktur pemerintahnya. Wilayah adat pada masyarakat Buton meliputi beberapa desa, hal ini berbeda dengan desa COREMAP yang tidak pernah mengakomodasi batas wilayah adat. Meskipun demikian, peraturan desa ini telah memasukan unsur-unsur dalam pengelolaan tradisional masyarakat. Ini artinya pemerintah daerah telah memperhatikan keberadaan sistem pengelolaan tradisional dalam pengelolan DPL sebagai sistem pengelolaan sumber daya laut yang sah.

Keberadaan peraturan desa ini telah diakui oleh pemerintah daerah sebagai peraturan pengelolaan terumbu karang, tetapi dalam faktanya peraturan desa ini tidak bisa dipandang sebagai sumber peraturan yang sah, yang dapat digunakan dalam perlindungan terumbu karang. Peraturan Desa tentang terumbu karang tidak bisa dijalankan oleh desa, terutama jika terjadi pelanggaran pengambilan ikan di kawasan DPL. Ketidampampuan pemerintah desa mengatasi pelanggaran hukum di DPL tidak lepas dari keterbatasan kewenangan pemerintah desa melakukan penindakan hukum. Pemerintah desa tidak memiliki otoritas yang otonom terkait dengan wilayah perairan, terutama terkait dengan penindakan perilaku yang dianggap sebagai pelanggaran aturan yang ditetapkan dalam peraturan desa. Kasus pelanggaran DPL yang diproses pemerintah desa ke pengadilan ternyata tidak berjalan efektif karena lembaga peradilan Indonesia tidak menganggap bahwa peraturan desa tentang terumbu karang merupakan sumber hukum yang sah dan bisa dipakai sebagai bagian sistem hukum di Indonesia.

Daerah Perlindungan Laut DPL tidak bisa disamakan dengan perairan *umbo sara* atau pertuanan laut. Pendekatan pelibatan masyarakat dalam DPL lebih difokuskan pada pengawasan dan penjagaan DPL. Dalam konteks ini, pelibatan masyarakat tertuju kepada kelompok masyarakat yang ditugasi menjaga dan mengawasi DPL yang disebut dengan pokmas konservasi. Dalam konsep COREMAP tidak semua masyarakat terlibat dalam pengawasan DPL tetapi mereka yang bergabung pokmas konservasi yang jumlahnya sekitar 5-10 orang yang dibentuk Lembaga Pengelolaan Sumberdaya Terumbu Karang (LPSTK). Dengan demikian, LPSTK adalah institusi masyarakat yang mengatur warga mengambil sumber daya laut di perairan. LPSTK bisa dikatakan mengganti posisi adat dalam pengelolaan perikanan dan kelautan. Dalam konteks

yang lain, LPSTK merupakan bentuk *community-based fisheries management* karena lembaga ini menerima mandat desentralisasi pengelolaan perikanan di tingkat masyarakat desa (Arif Satria, 2004).

Namun, dalam realitasnya LPSTK tidak bisa berjalan secara efektif, karena LPSTK bukan organisasi yang diakui masyarakat. LPSTK tidak mampu mendorong pokmas konservasi untuk melakukan pengawasan dan penjagaan DPL. Di beberapa desa COREMAP, LPSTK pernah menjalin komunikasi dengan Pokmas Konservasi. Dalam kasus pengadaan sarana dan prasarana yang rusak dan tidak memadai, misalnya, ternyata LPSTK tidak mampu mencari jalan keluar mengatasi pengadaan kapal patroli tersebut. LPSTK juga tidak memiliki otoritas sebagai lembaga perdesaan yang mengatur pengelolaan terumbu karang. Hal ini terlihat ketika atribut tanda DPL rusak, LPSTK tidak mampu mencarikan dana. Padahal, LPSTK memiliki unit simpan pinjam yang dikelola LKM. .

Pengelolaan DPL berbasis masyarakat tidak memberikan arti karena tidak memberikan manfaat langsung bagi masyarakat sementara di lain pihak, masyarakat diminta menjaga DPL dari tindak pelanggaran memasuki kawasan DPL baik untuk menangkap ikan atau melintasi di atasnya. Keberadaan DPL seharusnya memberikan jaminan sumber penghidupan di laut tetap eksis, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Berkes et al (1989: 11-13) bahwa *community-based management* mestinya memberikan garansi bahwa hak akses laut masyarakat masih dijamin, semua warga masyarakat mendapat kesempatan memanfaatkan hasil laut. Sementara itu konsep DPL adalah laut tertutup, sedangkan pada pengelolaan tradisional tidak mengenal laut tertutup.

Lebih jauh Berkes et al. (1989:11-13) mencatat bahwa pendekatan pelibatan masyarakat dalam DPL kurang memperhatikan hal-hal sebagai berikut : (i) *Livelihood security*; with guaranteed access rights to a resource, everyone in the community is assured of the opportunity of meeting their basic needs. (ii) *Access equity and conflict resolution*; there is mechanism for the equitable use of resources with minimum internal conflict, and rules mutually agreed upon by all members of the group provide an efficient means of conflict resolution and reduce transaction cost in the enforcement of these rules. (iii) *Mode of production*; CBFM often forms the basis for the system of production. (iv) *Resources conservation*; CBFM is basically conservative in the way

resources a reutilized. (v) *Ecological sustainability*; CBFM reinforces social controls in maintaining a productive resource from generation to generation.

Berdasar pendapat Berkes tersebut, tampak konsep COREMAP tidak akan berjalan efektif karena DPL dipandang belum bisa memberikan manfaat. Asumsi yang digunakan COREMAP bahwa wilayah laut yang ditetapkan sebagai DPL dalam kurun waktu tertentu akan menumbuhkan kesuburan dan banyak ikan karang. Jika DPL tetap terjaga, maka terumbu karang akan subur dan menjadi tempat berpijah berbagai jenis ikan. Pertumbuhan ikan karang akan melebar di perairan sekitar DPL yang dapat diakses oleh warga masyarakat. Konsep pengelolaan tradisional tidak mengenal wilayah laut yang tertutup dari segala aktivitas penangkapan tanpa ada batas waktu yang pasti tetapi sistem buka- tutup.

Ketidakmampuan mengatasi pencurian ikan di DPL semakin menambah ketidakpercayaan terhadap manfaat DPL. Warga desa disuruh menjaga, tetapi orang luar dengan leluasa memanfaatkan tanpa ada perlawanan dari masyarakat, karena orang luar itu menggunakan senjata. Kasus lain menunjukkan ada seorang aktivis COREMAP ditahan karena dianggap main hakim sendiri ketika menangkap pencuri di DPL, meskipun pencuri ikan juga ditahan. Perlakuan seperti ini mengendurkan kepedulian terhadap COREMAP. Begitu pula di desa Wasuemba, masyarakat kecewa karena pencuri yang ditangkap masyarakat tidak bisa diproses sampai ke pengadilan, karena peraturan desa tidak diakui sebagai sumber hukum oleh pengadilan. Peraturan Desa itu dianggap berlaku untuk lingkungan internal masyarakat desa dan bukan termasuk bagian dari sumber hukum yang sah diakui di Indonesia. Sementara itu, akses masyarakat desa ke petugas keamanan laut (POLRI, KKP dan TNI AL) sangat minim. Tidak ada sarana dan komunikasi yang memadai. Institusi penegak hukum berada di kota yang letaknya jauh dari desa. Setiap laporan peristiwa pelanggaran DPL, perkara tidak segera ditindaklanjuti. Selain itu, COREMAP Buton kurang memfasilitasi kegiatan pengawasan DPL, terutama ketika ditemukan pelanggaran DPL .

Kepedulian warga masyarakat untuk menjaga DPL pada awalnya sangat besar karena area DPL dipahami tidak jauh beda dengan konsep "ombo" atau *sasi*. Namun, dalam perjalanannya, keberadaan DPL

dipertanyakan masyarakat, terutama oleh kelompok nelayan. Beberapa kekecewaan terhadap DPL antara lain ketidakmampuan COREMAP mengatasi pencurian ikan di lokasi DPL.

Pokmaswas dan seorang tokoh adat menginginkan DPL diperlakukan seperti "*ombo*". Kekecewaan tokoh adat ini dipicu oleh pelaksanaan lomba desa COREMAP se kabupaten Buton tidak transparan dan konsisten dalam melakukan penilaian perlombaan antar desa. Kekecewaan ini berawal dari pemberitaan surat kabar lokal yang menunjukkan desa Wasuemba yang berhasil menjadi salah satu juara dalam lomba desa COREMAP, namun COREMAP Kabupaten Buton memberikan keputusan desa lain yang menjadi juara lomba desa COREMAP. Salah satu reaksi atas keputusan COREMAP Kabupaten Buton adalah seorang tokoh masyarakat menganjurkan warga masyarakat tidak lagi menyepakati aturan pengelolaan DPL, tetapi mengembalikan kepada sistem *ombo* yang mengenal zona inti dalam pengelolaan terumbu karang.

Penjagaan DPL juga tidak bisa diserahkan begitu saja kepada kelompok nelayan apalagi jika populasi nelayan sangat kecil. COREMAP terlalu percaya jika masyarakat perdesaan masih memiliki rasa kepedulian yang tinggi terhadap program ini padahal asumsi ini tidak selama benar. Jika kelompok nelayan merasa diperlakukan tidak adil, maka tentu kepedulian ini tidak akan muncul. Kelompok nelayan diminta menjaga DPL, tetapi ada warga lain yang ditunjuk sebagai MD yang tugasnya tidak jauh berbeda mendapatkan honor dari COREMAP. Oleh sebab itu, kelompok nelayan menginginkan dikembalikan atau diterapkan kembali sistem "*ombo*" atau *sasi* dalam kawasan perairan DPL. Kelompok nelayan adalah warga masyarakat yang paling sering mengkritisi keberadaan DPL. Kelompok nelayan selalu dijadikan kelompok sasaran penjagaan DPL, tetapi ia tidak mendapatkan apa pun dari program COREMAP.

COREMAP masuk ke desa menjadi ajang proyek para elit masyarakat. Hal ini dapat dilihat dalam pengadaan kapal patroli yang tidak bisa digunakan untuk patroli karena di bawah standar. Pada awalnya LPSTK mengajukan rencana pengadaan sarana patroli untuk pengawasan DPL, tetapi dalam pelaksanaan pengadaan kapal dilaksanakan oleh SETO tanpa memberikan kewenangan pengadaan kepada LPSTK sebagai lembaga pengelola terumbu karang di desa. Di dilihat dari

perspektif pemberdayaan, tidak ada upaya mengembangkan LPSTK sebagai lembaga terumbu karang yang mandiri, tetapi sebagai proyek pengadaan kapal patroli. Pengadaan kapal patroli yang gagal ini tampaknya tidak ada yang komplain dari siapa pun terutama dari LPSTK atau warga masyarakat. Dengan demikian, timbul pertanyaan : adakah kesadaran masyarakat terhadap pelestarian terumbu karang ? Apakah masyarakat mengakui adanya kelembagaan LSPTK ? Apakah masyarakat sadar perlunya DPL ?

Masuknya program COREMAP ke desa dimaksudkan untuk merehabilitasi kawasan ekosistem terumbu karang. Dari kasus di atas jelas bahwa LPSTK tidak terintegrasi dengan struktur sosial masyarakat desa. Kapasitas ruang struktur sosial yang ada menyempit dengan kehadiran DPL (*village sanctuary*). Elemen-elemen dari DPL tidak sesuai dengan adat dan kebiasaan yang sudah lama dijalankan oleh masyarakat. Atau dengan kata lain dengan meminjam istilah Edi Susilo (2010) bahwa adaptor sosial dari program DPL tidak mampu melebur ke dalam struktur sosial masyarakat. DPL berbenturan dengan perairan adat mereka, yakni *Ombo* (semacam *Sasi*) yang mengatur pemanfaatan biota-biota laut. DPL sebagai ruang publik-tempat lalu lalang dan mencari ikan berubah menjadi kawasan DPL (lihat juga Zaelany 1997).

#### KESIMPULAN

DPL bukan *communal property rights* karena tidak ada regulasi yang mengatur akses ke laut. DPL itu bukan pula wilayah tangkap karena tidak bisa dimasuki (*to access*) dan juga tidak bisa dijadikan sebagai *fishing ground* yang temporal, seperti halnya dikenal dalam *sasi*. DPL dalam praktiknya bukan pula sebuah desentralisasi hak pengelolaan perikanan masyarakat (*decentralization of property rights in marine fisheries*). Oleh sebab itu, praktik konservasi laut masih sentralistik yang membatasi akses nelayan untuk memanfaatkan dan mengelola sumberdaya ikan (lihat UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi SDH dan Ekosistemnya).

Peraturan desa tentang pengelolaan terumbu karang yang resmi diakui pemerintah daerah, namun peraturan desa bukan sebuah pengakuan

pemerintah terhadap hak pengelolaan masyarakat terhadap sumber daya di perairan Buton. Peraturan desa ini tidak mengakomodasi sistem *ombo* dalam DPL. Meskipun COREMAP mengakui pengelolaan tradisional, COREMAP masih melihat perairan di desa-desa lokasi COREMAP sebagai perairan *open access*. Karena itu, desain kelembagaan COREMAP pun tidak mengarah *common property institution*. Menurut Berkes (1994), *open access rigime* adalah *western culture* tempat sumber daya laut tidak bisa dikenai kepemilikan seperti halnya tanah-daratan. Aspek *common property rights* ini yang tidak pernah diperhitungkan dalam pengembangan kelembagaan COREMAP di masyarakat.

Pengembangan kelembagaan COREMAP di tingkat masyarakat (Pokmas Konservasi dan LPSTK, MD, LKM) tidak semakin memperkuat keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pengelolaan sumber daya laut, tetapi menjadi kontraproduktif dilihat dari sudut penyelamatan terumbu karang. Sementara itu, CF dan SETO sebagai instrumen COREMAP di tingkat masyarakat (suprakomunitas) lebih terfokus pada kegiatan administrasi proyek dan bukan pendampingan masyarakat. CF dan SETO tidak mampu memposisikan diri sebagai bagian kepemimpinan masyarakat mengembangkan kelembagaan pengelolaan terumbu karang yang bisa menumbuhkan lembaga LSPTK yang mandiri. Dengan demikian, praktis kegiatan COREMAP di masyarakat bergantung pada program COREMAP di kabupaten. Jika program COREMAP berakhir, maka diperkirakan tidak ada keberlanjutan dari kegiatan COREMAP yang sudah dilakukan selama ini.

LPSTK sebagai lembaga pengelolaan terumbu karang di tingkat masyarakat yang secara formal lembaga ini diakui oleh pemerintah, meskipun demikian pemerintah tidak pernah melakukan amandemen UU di tingkat nasional yang secara eksplisit mengakui hukum adat dan institusi masyarakat adat *sebagai local corporate entities, accompanied by procedures for establishing the recognition of the rights* Ruddle (1999). Dengan demikian, LSPTK tidak jauh berbeda dengan lembaga lain yang dikembangkan di perdesaan secara *top down* untuk kepentingan sebuah program semata.



## PUSTAKA ACUAN

### Buku

- Arif Satria. *Kompas*. Sabtu, 25 September 2010. *Ekologi Politik Pesisir*. hlm 7.
- Baubau, Al Azhar 2009. *Terumbu Karang dan Global Warming*. Diposkan 8 Agustus 8, 2009 oleh m3sultra
- Berkes, F. 1994. "Property Rights and Coastal Fisheries". P.51-62. In R.S. Pomeroy (ed.) *Community Management and Common Property of Coastal Fisheries in Asia and the Pasific: Concepts, Methods and Experiences*. JCLARM Conf. Proc. 45.189.p.
- Brandt, Andres Von, 1986. *Fishing Catching Methods of the World*. Fishing News Books Ltd, England.
- COREMAP, 2006. *Pedoman Umum Pengelolaan Berbasis Masyarakat COREMAP*. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Buton
- Crawford, Brian et al.2000. Community Based Marine Sanctuaries in the Philippines : A Report on Focus Group Discussion. *PCAMRD Book Series No.30*. University of Rhodes Island : Coastal Resources Centre
- Feeny, David. 1994. Frameworks for Understanding Resources Management on The Commons. P.20-33. In RS. Pomeroy (ed.) *Community Management and Property of Coastal Fisheries in Asia and The Pasific: Concepts, Methods and Experiences*. ICLARM Conf.Proc.45.189p.
- Ferse, Sebastian C.A., Costa M.M., Manez KS., Adhuri D.S & Glaser M. 2010. Alles, not aliens: Increasing the role of local communities in marine protected area implementation. *Environmental Conservation* 37 (1): 23-34
- Kharima, Nadya tt. Kerusakan terumbu karang Indonesia terparah di sedunia. <http://www.primaironline.com/berita/sosial/kerusakan-terumbu-karang-indonesia-terparah-sedunia>. Download Minggu 6 Feruari pk 06:50
- Nagib, Laila dkk. 2010. Laporan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Lokasi COREMAP II : Kasus Kabupaten Buton. Jakarta : COREMAP
- Susilo, Edi 2010 *Dinamika Struktur Sosial dalam Ekosistem Pesisir*. Malang: Universitas Brawijaya Press
- Thorburn, C.C. (2000). Changing Customary Marine Resources Management Practice and Institutions; The Case of Sasi Lola in The Kei Islands, Indonesia. *World Development Vol. 28, N0.8. pp.1461-1479*.
- Tjondronegoro, S.M.P 1985. "Gejala Organisasi dan Pembangunan Berencana dalam Masyarakat Pedesaan di Jawa", dalam Koentjaraningrat (ed.), *Masalah-Masalah Pembangunan : Bunga Rampai Antropologi Terapan*. LP3ES.Jakarta. Hlm 214-244



## **Makalah**

Zaelany, Andy A. 1997. *Social and environment impacts of tourism development in Nusa Dua (Bali)*. Makalah yang disampaikan pada seminar internasional di Georg August Universitaet Jerman



**REPRODUKSI STEREOTIPE DAN RESISTENSI  
ORANG KATOBENGKE DALAM STRUKTUR  
MASYARAKAT BUTON**

**Tasrifin Tahara**, disertasi Jurusan Antropologi, dipertahankan di depan sidang terbuka Senat Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, pada tanggal 15 Oktober 2010.

ABSTRACT

This paper aims to study the stereotypes by the *kaomu-walaka* group towards the *Katobengke* people as the less advantaged *papara* group. In the age of the *Wolio Sultanate*, the *kaomu* and the *walaka* as the dominant classes considered the *Katobengke* as the low social strata, or the dominated group, also called stereotyped people. However, the *Katobengke* has been trying to fight this definition. The forms of resistance against the *kaomu-walaka* group that have been done by the *Katobengke* include: resistance against the knowledge system of the *Wolio* people, resistance against their field of education, resistance by using state/military symbols, and conducting political negotiations to improve the statuses/positions of the *Katobengke* people in Buton's social structure.

Key words: Social Stratification, Stereotype, Resistance

PENDAHULUAN

Masyarakat Buton adalah masyarakat multikultur, yang selama ratusan tahun mengembangkan hubungan antaretnik yang harmonis. Keselarasan hubungan antaretnik dapat terjadi dan dimapankan dalam ideologi kekuasaan melalui sejarah. Pencitraan bahwa orang Katobengke adalah budak belian pada masa silam, telah memengaruhi interaksi mereka dengan sukubangsa lain pada masyarakat Buton. Mereka mengalami marjinalisasi, penstereotipean, serta perlakuan yang tidak adil yang kemudian tercatat rapi dalam sanubari mereka, yang pada momen tertentu bisa dilampiaskan.

Selama puluhan tahun, bahkan ratusan tahun, orang Katobengke identik dengan pekerja keras dan pekerja kasar. Status sebagai pekerja keras dan kasar yang saya sebut sebagai status tradisional (masa kesultanan). Mereka hanya dianggap sebagai pembuat periuk tanah liat (*bosu*) serta peladang di atas batu. Pada masa kesultanan, mereka identik dengan para pekerja kasar. Namun perubahan tatanan dari kesultanan menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dimaknai sebagai terbukanya ruang sosial baru yang memungkinkan adanya kesamaan akses dengan siapapun untuk berkompetisi, dan ini merupakan peluang untuk melakukan perlawanan atas reproduksi stereotipe bagi orang Katobengke. Banyak di antara orang Katobengke itu yang sukses ibarat oase di tengah ketidakpercayaan diri bahwa mereka bisa berdiri sejajar dengan berbagai etnis lainnya di Buton. Mereka memiliki energi kepercayaan diri yang besar untuk menafsir ulang semua stereotipe tentang mereka.

Penelitian ini adalah upaya merangkum bagaimana strategi dan siasat mereka untuk bertahan di tengah peta sosial yang baru. Melalui etnografi ini, saya ingin memberikan kesempatan kepada mereka untuk menjadi subyek yang meninjau ulang semua pencitraan serta label yang disematkan pada mereka. Inilah kisah-kisah perlawanan, kisah-kisah tentang mereka yang dikalahkan dan berupaya untuk bangkit demi menegaskan eksistensinya. Mereka tetap membangun negosiasi dan resistensi demi meneguhkan posisinya yang sejajar dengan etnis lain pada masyarakat Buton.

Ahli antropologi (Schoorl 1985; Rudyansjah 1997; dan Yamaguchi 2001) membagi sistem pelapisan sosial di bulan yang terdiri atas *kaomu*, *walaka*, dan *papara*. Mereka sudah melakukan penelitian bagaimana individu pada masing-masing kategori tersebut saling memaknai dan berdinamika dalam kehidupan sehari-hari. Dalam kehidupan sehari-hari, semua kategori tersebut adalah persepsi individu dan kerap digunakan untuk menegaskan posisi sosial-politik masing-masing. Memang, penelitian terbaru dari Rudyansjah (2009) sempat menyinggung bagaimana kontestasi antara kelompok *kaomu* dan kelompok *walaka* dalam panggung kekuasaan Buton hari ini, namun ia tidak membahas bagaimana pandangan dari kelompok *papara* -- sebagai strata sosial paling bawah -- terhadap stereotipe budak yang dilekatkan kelompok

sosial lainnya. Schoorl (1985) dalam studinya mengungkapkan beberapa perlakuan kelompok *kaomu* terhadap kelompok *papara* di mana ada sekelompok gerombolan bandit *laode* dari keraton (Wolio), yang melakukan sejumlah kekerasan dan semua ini yang menyebabkan kelompok *papara* yang tinggal di pedalaman hidup dalam kondisi yang miskin. Selain itu, kelompok masyarakat *papara* tidak sadar telah dieksploitasi oleh kelompok *kaomu* dan *walaka* dari kesultanan. Seperti menyetor hasil panen kepada kesultanan, sebagian pemuda dipanggil untuk ronda di Keraton, kalau ada tamu dari Keraton maka mereka harus ditandu atau dipikul, dan lain sebagainya. Studi terbaru yang dilakukan oleh Winn (2008) juga menunjukkan hubungan antara migrasi orang Buton ke Banda Kepulauan Maluku merupakan pelarian atas beban berat yang dirasakan kelompok *papara* atas pemaknaan ketika berinteraksi dengan kelompok bangsawan struktur masyarakat Buton.

Penelitian antropologi ini melihat bagaimana stereotipe direproduksi kelompok *kaomu* dan *walaka* berdasarkan pengalaman hidup -- yang sebagaimana dikatakan Bruner-- selalu *concern* pada *bagaimana masyarakat mengalami dirinya, kehidupannya, dan kebudayaannya. Secara tradisional ahli antropologi berupaya memahami dunia sebagaimana dunia itu dilihat oleh subyek yang mengalaminya. Jadi ahli antropologi berupaya menggapai perspektif bathin masyarakat yang ditelitinya*<sup>1</sup>. Dalam penelitian ini, tindakan orang Katobengke berusaha bangkit untuk menunjukkan eksistensinya itu saya pahami sebagai resistensi terhadap reproduksi stereotipe. Posisi sosial orang Katobengke banyak yang mendiskreditkan, namun mereka justru tidak taklukkan begitu saja oleh dunia sosial di luar diri mereka. Kemudian mereka membangun negosiasi makna, serta strategi-strategi agar posisi mereka sejajar dengan pihak yang mendiskreditkan mereka. Mereka menolak untuk tunduk pada stigmatisasi budak serta bernegosiasi dan melihat ulang sejarah serta penamaan kelompok mereka.

Bentuk penolakan untuk tunduk tersebut bisa pula dilihat dari penolakan

---

<sup>1</sup> Bruner mengatakan, “The anthropological enterprise has always been concerned with how people experience themselves, their lives, and their culture. Traditionally, anthropologists have tried to understand the world as seen by the “experiencing subject,” striving for an inner perspective”. Lihat Bruner, Edward (1986) *Experience and Its Expressions* dalam Bruner, Edward & Turner, Victor (ed) *The Anthropology of Experience*. Chicago: University of Illinois.

mereka atas sebutan Katobengke dan lebih memilih dipanggil Lipu sebagai simbol anti reproduksi stereotipe atas kelompoknya. Ketika mereka menolak panggilan kampungnya dengan Katobengke dan lebih memilih panggilan kampungnya dengan “Lipu”, maka itu harus dimaknai sebagai penegasan tentang diri yang berbeda dari sebelumnya. Panggilan Katobengke, yang diwariskan dari masa silam, dimaknai sebagai panggilan yang berkonotasi merendahkan mereka. Sementara sebutan “Lipu” adalah pilihan secara sadar yang menunjukkan bahwa mereka bukanlah agen yang pasif dan “Lipu” ditafsirkan secara terus-menerus. Mereka adalah agen yang aktif dan berhak menafsirkan dunia dengan caranya sendiri dan punya otoritas untuk mendefinisikan dirinya sebagaimana ia pilih. Pergeseran sebutan Katobengke menjadi Lipu adalah pergeseran posisi mereka yang sebelumnya pasif dan didefinisikan orang lain, menjadi sesuatu yang aktif dan mendefinisikan. Pada titik ini, saya melihat bahwa mereka memiliki otonomi dan menyadari hak-haknya sehingga mendefinisikan sesuatu sesuai dengan cara pandang mereka sendiri.

Tak hanya itu, orang-orang Katobengke juga menggugat klaim-klaim atas mereka melalui narasi dan tuturan masa silam yang berbeda dengan versi orang Buton lainnya. Melalui penceritaan ulang versi lain sejarah masyarakat Buton, orang Katobengke mengkonstruksi ulang sejarahnya demi menunjukkan bahwa mereka bukanlah budak sebagaimana yang disangkakan selama ini. Klaim sejarah tentang asal-muasal mereka lalu digugat dan dikonstruksi ulang, demi menunjukkan bahwa pada masa silam orang Katobengke –sebagaimana orang Buton lainnya—adalah para imigran yang datang dari Johor dan wilayah lainnya. Ini adalah sebuah bentuk historisitas yakni cara-cara orang Katobengke memaknai sejarahnya sendiri.

Dalam analisisnya tentang suku Tswana dan Tshidi di Afrika, Comaroff (1992) menyebut historisitas adalah bagaimana warga lokal memaknai sejarahnya serta dinamika yang ada dalam stuktur internalnya. Saya berpendapat dengan Comaroff, juga melihat historisitas sebagai cara-cara bagaimana orang Katobengke memaknai sejarahnya sendiri serta bagaimana mereka mempolakan pengetahuan itu secara kultural. Pemaknaan itu dilakukan berdasarkan ingatan-ingatan atas dinamika masa silam, baik ingatan yang bersifat pasif (diwariskan), maupun ingatan yang bersifat aktif atau ditafsirkan sesuai dengan kebutuhan

masyarakat di masa kini. Historisitas adalah sesuatu yang hidup dalam benak seseorang dan pengetahuan itu menjadi landasan bagi pembentukan identitas, serta strategi pada berbagai situasi sosial.

#### METODE PENELITIAN

Penelitian yang saya lakukan ini merupakan bagian dari desain etnografi yang menekankan kasus-kasus mikro keseharian orang Katobengke dalam struktur masyarakat Buton. Penelitian ini melingkupi penelitian pustaka dan penelitian lapangan. Saya memulai dengan pengumpulan data-data sekunder dengan melakukan penelitian pustaka yang saya lakukan di Arsip Nasional Republik Indonesia di Makassar, perpustakaan, pusat-pusat penelitian atau tempat-tempat yang menyimpan koleksi naskah kuno (rumah almarhum Mulku Zahari), buku-buku, artikel-artikel, hasil-hasil penelitian ilmiah dan lain-lain yang relevan dengan tema penelitian yang saya lakukan ini. Dalam proses ini saya merasa tertolong sebab banyak penelitian tentang masyarakat Buton sudah banyak terpublikasi dan dengan mudah saya temukan di berbagai toko buku dan perpustakaan.

Saya juga menyadari sepenuhnya bahwa dalam proses penelitian ini, selain sebagai peneliti, saya juga merupakan bagian dalam struktur masyarakat Buton yang memiliki pengalaman berkenaan dengan fokus/topik penelitian yang saya lakukan ini. Dengan demikian, saya juga merupakan salah seorang pelaku di antara pelaku-pelaku lain yang terlibat dalam relasi sosial yang berkenaan dengan kasus yang hendak diteliti. Selama melakukan penelitian, saya tidak berada dalam posisi yang berjarak dan netral dengan beberapa masyarakat Katobengke. Dalam bahasa fenomenologis, saya sebagai peneliti memiliki kedekatan yang intim dengan dunia sosial yang mau diteliti. Oleh karena itu, saya memiliki semacam *privilese* untuk mengamati dan memahami bagaimana *agency* atau pelaku yang sedang bertindak dengan tujuan-tujuan tertentu mensituasikan tindakannya di dalam ruang dan waktu sebagai satu rangkaian tindakan yang berkesinambungan. *Acting subject always situaties action in time and space a continuos flow of conduct*, begitu kurang lebih gambaran tentang *agency* seperti yang dimaksudkan Giddens (1978). Oleh karena adanya *privilese* seperti itu, maka saya berada dalam posisi bisa melihat dan mengikuti bagaimana orang Katobengke sebagai *agency*, yang menjadi fokus kajian penelitian

ini, mengembangkan berbagai strategi di dalam bentangan ruang dan waktu yang cukup panjang agar dapat tetap memaknai kelompoknya dalam struktur masyarakat Buton. Informasi yang saya peroleh bukan dalam bentuk pengumpulan data dalam mode konvensional melalui wawancara, melainkan berasal dari diskursus-diskursus yang terjadi antara peneliti sebagai seorang pelaku dan orang Katobengke sebagai pelaku lain.

Jadi, tindakan-tindakan yang terwujud dalam relasi sosial antara saya dan para pelaku lain (orang Katobengke/subjek yang diberi stereotipe dan kelompok-kelompok yang memberikan stereotipe, khususnya orang Wolio) sebagai subjek penelitian, ditata dalam perangkat hubungan antara kesadaran yang oleh Giddens (1978) disebut "*practical consciousness*" dan "*discursive consciousness*." "*Practical consciousness*" adalah kesadaran yang terwujud di dalam satu tindakan yang sedang berlangsung, sedangkan "*discursive consciousness*" adalah kesadaran yang digunakan sebagai argumentasi untuk membicarakan tindakan itu sendiri.

Durkheim (1956) menyebut kesadaran yang pertama ("*practical consciousness*") dengan istilah "*pure practice without theory*". Dua dikotomi kesadaran seperti itu lebih diperinci lagi oleh Bruner (1988) dengan istilah "*life as lived*", "*life as experienced*" dan "*life as told*". "*Life as lived*" adalah apa-apa yang sungguh-sungguh terjadi secara faktual dalam kehidupan, dan "*life as experienced*" terdiri dari pencitraan-pencitraan, perasaan-perasaan, sentimen-sentimen, hasrat-hasrat, pemikiran-pemikiran, dan pemaknaan-pemaknaan sebagaimana hal itu dialami dan dikenali oleh pelaku mengenai kehidupannya. Sedangkan "*life as told*" sudah merupakan satu narasi yang dipengaruhi baik oleh konvensi penyampaianya yang bersifat budaya, maupun yang sudah dipengaruhi oleh pendengar serta konteks sosialnya. Hal yang diuraikan di atas sangat bermanfaat selama melakukan penelitian ini, terutama dalam rangka meningkatkan kepekaan dan ketajaman peneliti dalam soal bagaimana dan ke dalam konteks apa harus menempatkan data yang diperoleh di lapangan. Pengetahuan teoritis yang saya peroleh dari keterlibatan saya dengan dunia sosial ini, adalah pengetahuan teoritis yang bersifat "*practice*" (Bourdieu 1985), yakni pengetahuan teoritis mengenai kebudayaan bukan dalam arti sebagai aturan-aturan yang normatif (*rules*), melainkan sebagai strategi-strategi yang dilakukan oleh pelakunya dalam kehidupan konkrit sehari-hari.



Di samping keuntungan yang diperoleh karena posisi seperti itu, sudah tentu juga ada beberapa kerugian yang saya hadapi karena posisi itu selama di lapangan. Saya merasa sulit untuk bisa mengecek ulang berbagai informasi yang diperoleh di lapangan kepada orang Katobengke yang kebetulan berada dalam relasi yang tidak terlalu baik dengan peneliti, misalnya stereotipe kelompok peneliti berada dalam struktur masyarakat Buton terhadap orang Katobengke. Untuk itu, saya sebagai peneliti, dalam kasus seperti ini, melakukan pengecekan berulang-ulang.

Selain proses wawancara, saya juga melakukan pengamatan terlibat selama penelitian. Hasil yang saya peroleh selama penelitian lapangan berupa pelukisan mendalam tentang proses stereotipe yang terjadi antara orang Katobengke dan kelompok lain dalam masyarakat Buton. Proses ini mencakup mulai dari proses terbentuknya dan proses bertahannya stereotipe itu dalam masyarakat Buton sebagai proses reproduksi. Kemudian pelukisan mendalam tentang respon orang Katobengke terhadap stereotipe yang ditujukan terhadap mereka. Informasi sekunder saya peroleh pada sumber-sumber kepustakaan, naskah-naskah sejarah atau penggunaan bahan-bahan tertulis yang dipandang relevan dengan masalah penelitian. Dari bahan tertulis saya memperoleh orientasi yang lebih luas mengenai topik yang sedang dikaji, menghindarkan dari duplikasi penelitian, serta dapat mengungkapkan pikiran secara sistematis dan kritis. Sedangkan untuk data-data histori berkenaan dengan foto-foto masa kesultanan, saya menggunakan foto Dr. Elbert dalam *Soenda Expeditie* yang didokumentasi oleh pihak KITLV dan saya peroleh dari keluarga Almarhum Mulku Zahari.

#### KERANGKA TEORITIS

Dalam komunitas manusia yang beraneka ragam, pada prinsipnya manusia bekerjasama dalam setiap transaksi sosial meskipun tidak sesuai dengan rencana, tetapi mereka selalu terorganisir. Kemampuan manusia dalam melaksanakan secara tepat karena manusia memiliki pemahaman sama terhadap sesuatu yang semestinya harus dilaksanakan dengan situasi sosial tertentu. Pemahaman semacam ini dibakukan dalam adat dan hukum yang disebut hukum atau norma konvensional, dan totalitas norma-norma ini menimbulkan *struktur sosial* – pola tindakan yang mapan (Salim 2006).

Secara umum tiga kriteria dasar dalam menganalisis stratifikasi masyarakat dalam tiga dimensi, yakni: *privilese*, kekuasaan, dan prestise (Lihat: Lenski 1966; Weber 1968; Lawang 2004). Dimensi pertama adalah *privilese*, dalam dimensi ini orang dibedakan dari orang lain, melalui banyaknya mereka mengumpulkan sumber-sumber ekonomi, atau *privilese*. Dimensi kedua stratifikasi sosial adalah kekuasaan yakni kemampuan untuk mencapai tujuan dan sasaran, yang bahkan dapat bertentangan atau melawan suatu keadaan. Kekuasaan sangat erat hubungannya dengan kekayaan dan kesuksesan ekonomi, yang dapat menimbulkan kesempatan dalam memperoleh kekuasaan, terutama yang terjadi pada masyarakat barat. Namun demikian, kekayaan dan kekuasaan tidak selalu saling melengkapi. Pada negara-negara tertentu, kekuasaan didasarkan pada faktor-faktor lain, seperti kepemilikan pengetahuan khusus atau kefasihan berpidato. Dalam keadaan tersebut, kekuasaan karena kekayaan atau karena kepemilikan materi dengan kekuasaan yang tidak memiliki, mungkin tidak berbeda secara signifikan. Kemudian dimensi ketiga, stratifikasi sosial adalah prestise berupa penghargaan sosial, perhatian, atau kebanggaan yang masyarakat berikan kepada orang. Karena penilaian sosial yang diakui didasarkan pada norma-norma dan nilai-nilai dari kelompok tertentu. Weber (1968) menjabarkan hubungan antara *privilese*, kekuasaan dan prestise, memperlihatkan hubungan antar timbal balik. Dalam hubungan ini, *privilese* dalam bidang ekonomi merupakan pengaruh yang paling besar. Tetapi, ketiga dimensi ini perlu dilihat secara terpisah. Sosiolog Mills (1956) setuju dengan pendapat Weber, menunjukkan hubungan antara ketiga dimensi pada lapisan atas menghasilkan suatu elit kekuasaan yang saling terpadu dan mengembangkan gaya hidup dengan menekankan prestise tinggi, dan menduduki posisi penting dalam bidang ekonomi. Mobilitas horizontal yang terjadi dalam lapisan yang sama di antara bidang kehidupan sosial, politik, dan ekonomi, juga terjadi pada kalangan elit sehingga kalangan elit merupakan kekuatan yang benar-benar menonjol dan terpisah dari kalangan bawah.

G.E. Lenski (1966) mempunyai pandangan yang berbeda dengan Max Weber (1968) dan C.W. Mills (1956), mengenai hubungan antardimensional, Lenski mengemukakan bahwa "...sebagian besar persebaran *privilese* dalam suatu masyarakat, kita harus menentukan persebaran kekuasaan...". Dengan demikian, jika sudah menentukan pola persebaran kekuasaan dalam suatu masyarakat, maka sudah dapat

ditentukan pola persebaran *privilese*, dan kalau sudah menemukan sebab-sebab terjadinya suatu persebaran tertentu dalam dimensi kekuasaan, maka sudah menemukan pula sebab-sebab terjadinya persebaran *privilese* yang berkaitan dengannya. Dalam hubungan ini, tidak memperlihatkan kemungkinan pengaruh langsung dari *privilese* terhadap dimensi kekuasaan, kecuali secara tidak langsung melewati dimensi prestise. Sedangkan antara altruisme dengan dimensi *privilese* terdapat hubungan satu arah. Hubungan itu memperlihatkan pengaruh yang bersifat sekunder, karena sangatlah kecil kemungkinan terjadinya hubungan itu dalam kehidupan sosial sehari-hari.

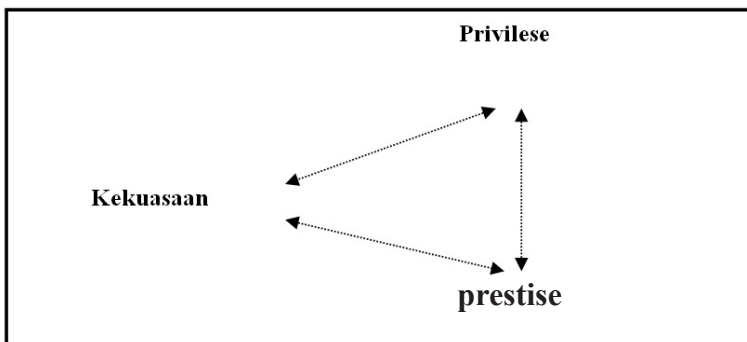
Dalam kehidupan masyarakat, perubahan sosial akan terjadi dalam waktu yang cepat atau lambat, dan hal ini akan berpengaruh pada sistem distribusi ketiga dimensi stratifikasi sosial. Dengan kondisi seperti itu, maka saya akan mengacu pada teori interaksionalisme simbolik mengenai kenyataan sosial yang berkenaan dengan perubahan sosial-budaya. Hal ini selaras dengan pandangan Schultz (1962) bahwa dalam memahami realitas sosial dalam berinteraksi, pikiran dan stok pengetahuan seseorang sebagai dasar untuk mendefinisikan realitas sosial, dan sifat pengetahuan masing-masing kelompok berbeda. Karena para anggota memiliki pengetahuan bersama tentang realitas, mereka juga meyakini realitas sebagaimana adanya tersebut. Mereka juga berasumsi bahwa dunia itu sudah ada, suatu tempat yang obyektif. Setelah itu, semua tahu realitas itu apa, dan apa yang terjadi di dalamnya. Kemudian konsep Berger dan Luckmann (1966) bahwa struktur pengetahuan (*nomos*) yang bermakna, yang diobyektivasi dalam kenyataan (realitas) untuk menjelaskan tindakan individu. Dalam hal ini, individu menginternalisasi struktur itu ke dalam dirinya. Tetapi realitas sosial itu bersifat konstruktif yang dikonstruksikan oleh manusia melalui tindakan/interaksi sosial yang disebutnya dengan istilah eksternalisasi. Kemudian Blumer (1969) dengan konsep pikiran, *meaning*, pengartian/interpretasi, tindakan, peran, pengambilan peran, komunikasi, rehearsal (gladi) dalam hati, pemetaan tindakan, bertindak melalui kata, isyarat (*gesture*) merupakan wujud tindakan sosial antar kelompok. Beberapa pemikiran Blumer (1969) dikemukakannya sebagai berikut: *pertama*, perhatiannya terhadap cara manusia merespons kebudayaan, yaitu dengan membaca situasi dan berinteraksi. Merespons kebudayaan dilakukan demi membangun pengertian tentang situasi dan perilaku yang tepat sebagai tanggapan atas situasi tersebut.

*Kedua*, perhatiannya terhadap relasi antara tindakan, makna (situasi), dan pelaku. Dalam beberapa bentuk, hubungan antara aksi, arti, dan “diri” tersebut membangun pengertian tentang “identitas” dalam kegiatan merespons kebudayaan.

Hubungan antar ketiga dimensi stratifikasi sosial seperti studi Lawang (2004) dalam perkembangan sejarah Manggarai memperlihatkan sifatnya yang terbuka. Dimensi mana yang dominan dalam hubungan antara ketiganya, terkait makna yang diberikan anggota masyarakat terhadap sistem stratifikasi sosial, seperti yang tertera dalam diagram berikut.

R. Lawang menyatakan bahwa seperti yang tertera dalam diagram tersebut sifat terbuka yang terdapat dalam hubungan antara ketiga dimensi itu perlu dimengerti dalam konteks perkembangan sosial. Di satu pihak, ada struktur obyektif yang tetap bertahan selama

**Diagram 1.**



Sumber: Lawang, 2004

**Hubungan antar Dimensi Stratifikasi**

perkembangan sosial itu terjadi, tetapi di lain pihak muncul krisis yang mempertanyakan kembali nilai-nilai yang berhubungan dengan struktur obyektif itu. Kalaupun dalam proses itu ada perubahan sosial, sesuai dengan prinsip inersia, setiap struktur dan sistem sosial mempunyai kecenderungan untuk mempertahankan dirinya.

Kelompok pada lapis atas mereproduksi stereotipe terhadap kelompok lapis bawah dalam stratifikasi sosial. Kelompok atas ingin mempertahankan kekuasaan, privilese, dan prestise (lihat Weber 1968;

Lenski 1966; Lawang 2004). Kelompok lapis atas mempertahankan kedudukan dengan cara-cara menutup peluang kelompok bawah dengan stereotipe yang direproduksi dalam berbagai kesempatan (Bourdieu 1988). Upaya membedakan diri dari kelas-kelas sosial lain merupakan bagian dari strategi kekuasaan. Dengan demikian, kecenderungan kelas yang didominasi adalah mengikuti budaya kelas dominan dan pola-pola pikiran mereka atau meminjam istilah Bourdieu adalah *taste* atau selera. Selera merupakan suatu disposisi yang diperoleh untuk bisa membedakan dan mengapresiasi. Selera menjamin pengakuan obyek tanpa harus menuntut pengetahuan khas yang mendefinisikan secara khusus. Sebagai *habitus*, selera mengarahkan praktik-praktik kehidupan seakan-akan dapat membebaskan diri dari nilai-nilai. Padahal selera tidak lepas dari prinsip-prinsip dasar konstruksi dan evaluasi dunia sosial (Bourdieu 1984a).

Pemahaman tentang isu disertasi ini yaitu reproduksi stereotipe, menggunakan pendekatan Bruner (1986) yang dinamakan *Anthropology of Experience*. Melalui pendekatan ini, saya menganalogikannya dengan kelompok yang pernah berkuasa dan menduduki stratifikasi sosial tertinggi. Stereotipe dan prasangka menjadi isu dan hadir dalam kehidupan sehari-hari. Perbedaan strata sosial merupakan unsur penyokong dalam kemajemukan budaya. “Perbedaan cara pandang atas satu hal yang sama” yang sangat berpeluang membuat interaksi sosial antar anggota kelompok yang berbeda, semakin sulit terlaksana (Lippmann 1977:2). Perbedaan cara pandang ini akan disertai dengan berkembangnya stereotipe satu kelompok atas kelompok lain yang dengan sendirinya kian menurunkan kualitas interaksi sosial yang berlangsung. Stereotipe adalah pendapat atau prasangka mengenai orang-orang dari kelompok tertentu. Stereotipe dapat berupa prasangka positif dan negatif, dan kadang-kadang dijadikan alasan untuk melakukan tindakan diskriminatif.

Kelompok yang diberikan stereotipe (baca: kelompok lapis bawah) berusaha melakukan resistensi atas definisi yang disematkan terhadap kelompoknya. Perlawanan sebagai respon atas stereotipe terhadap suatu kelompok merupakan upaya membangun perubahan struktur dalam suatu masyarakat. Resistensi bukan hanya satu bentuk perlawanan semata, melainkan berhubungan juga dengan berbagai pandangan budaya, atau bahkan stereotipe, yang menyertainya. Pertemuan antara

kelompok-kelompok sosial bisa berlangsung dalam konteks sebagai ranah berkonsentrasi bagi kelompok tersebut. Dalam hal ini konteks-konteks tersebut bisa terwujud dalam arena resistensi (perlawanan) pelaku terhadap kelompok lain. Resistensi itu, dengan demikian, berkaitan juga dengan ikhtiar "orang kecil" yang berusaha melakukan satu tindakan untuk melawan rasa ketidakadilan. Perlawanan biasanya dibungkus dalam idiom-idiom budaya agar tindakan yang dilakukan mendapatkan justifikasi kultural.

#### SISTEM PELAPISAN SOSIAL MASYARAKAT BUTON

Pelapisan sosial *kaomu*, *walaka*, dan *papara*, mulai dikenal sejak masa pemerintahan Sultan Buton ke-4, yakni Sultan Dayanu Ikhsanuddin (1578-1615). Sistem ini dibangun sebagai ideologi kekuasaan dalam sistem politik masyarakat Buton pada masa pemerintahan. Schoorl (1986) menyebut sistem sosial tersebut dengan *rank*. Menurut Rudyan-syah (1997), kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu* dan *walaka* pada satu sisi adalah kelompok masyarakat yang menggunakan bahasa Wolio dan asal usulnya jelas, dan *papara* adalah kelompok masyarakat yang tidak menggunakan Bahasa Wolio dan asal usulnya tidak jelas.

Schoorl mengatakan, lapisan tertinggi ialah *kaomu*, yakni "ningrat atau bangsawan", yang mencakup keturunan dari garis bapak pasangan raja pertama. Para penguasa (sultan) dipilih dari *kaomu* itu. Kemudian, berkembang kebiasaan melekatkan sebuah gelar di depan nama para anggota kelompok masyarakat itu. Kaum pria diberi gelar *laode*, sedangkan perempuan bergelar *waode*. Di Kesultanan Wolio, gelar-gelar tertentu disediakan untuk anggota lapisan masyarakat ini. Saya menemukan versi sejarah bahwa gelar *laode* berasal dari Bahasa Cina, yaitu *laodse* yang berarti 'orang yang disiapkan untuk berkorban demi kepentingan umum'. Pada masa Sultan Sangia Manuru, seorang ulama bernama Saidi Raba atau Syarif Ahmad yang pertama kali menyebut anak sultan dengan panggilan *laode* dan *waode* sehingga menjadi gelar yang diberikan kepada orang-orang yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu*.

Kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu* atau *lalaki* merupakan keturunan dari Raja Pertama Wa Kaa Kaa dengan Sibatara putra

Raja Majapahit (Zaenu, 1985). Kelompok ini kemudian diberi gelar *laode* untuk laki-laki dan *waode* untuk perempuan. Para raja/sultan dipilih dari kelompok ini. Selanjutnya, kelompok *kaomu* atau bangsawan ini terbagi tiga kelompok atau yang dikenal dengan sebutan *kamboru-mboru talu palena* (tiga tiang pancang) atau *kabumbu talu anguna* (tiga bukit), yaitu:

- *Kaomu* Tanailandu adalah bangsawan yang berasal dari keturunan La Elangi;
- *Kaomu* Tapi-Tapi adalah bangsawan yang berasal dari keturunan La Singga;
- *Kaomu* Kubewaha adalah bangsawan yang berasal dari keturunan La Bula.

Sultan dipilih dari ketiga kelompok bangsawan ini oleh suatu badan yang disebut *siolimbona* atau dewan adat yang anggotanya berasal dari kelompok kedua, yakni *walaka*.

Lapisan kedua adalah kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *walaka*. Dalam sejumlah dokumen yang lebih tua, seperti Sarana Wolio (konstitusi), tertanggal paruh pertama abad ke-19, juga digunakan istilah *maradika* (orang merdeka). Mereka diturunkan dari garis bapak para pendiri Kesultanan Buton melalui suatu sistem perkawinan—seorang laki-laki kelompok *kaomu* dapat mengawini seorang perempuan kelompok *walaka*—mereka berhubungan erat dengan golongan bangsawan itu. Beberapa kedudukan tertentu juga tersedia untuk lapisan sosial ini. Para wakil *walaka* dapat memilih atau memecat seorang penguasa (Schoorl 1986).

Kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *walaka* merupakan keturunan dari *mia patamiana* (empat orang pendatang) yang menurut tradisi lisan masyarakat Buton adalah para pendatang dari Melayu yang kemudian mendirikan Kerajaan Buton. Kelompok *walaka* yang memilih, mengangkat dan memberhentikan seorang raja atau sultan. Berdasarkan afiliasi dukungan politik, kelompok *walaka* terbagi atas tiga kelompok yakni kelompok *Walaka* Bariiya mendukung *Kaomu* Tanailandu, Kelompok *Walaka* Kabumbu mendukung *Kaomu* Kubewaha, dan kelompok *Walaka* Melai mendukung *Kaomu* Tapitapi.

Kelompok *kaomu* (bangsawan) dan *walaka* ini jumlahnya relatif sangat



sedikit jika dibandingkan dengan kelompok *papara*. Mereka hanya mendiami wilayah Wolio (Keraton) dan sekitarnya serta menggunakan Bahasa Wolio dalam aktifitas kesehariannya. Kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu* dan *walaka* berhak atas jabatan-jabatan tertentu di pemerintahan pusat. Bagi orang-orang dari kelompok *kaomu-walaka* yang tidak terakomodasi pada struktur jabatan di kesultanan, diberi ruang kerja sebagai pelayar/pedagang antar pulau yang menyuplai kebutuhan masyarakat di Kesultanan Buton.

Lapisan ketiga dalam masyarakat di Kesultanan Wolio ialah penduduk desa yang dinamakan *papara*. Secara teoretis, mereka hidup dalam komunitas desa yang agak bebas dan dinamakan *kadie*. Masyarakat *kadie* hanya berpeluang menduduki jabatan dalam wilayah yang ditempatinya (*sara kadie*) dan tidak bisa menduduki jabatan penting di kesultanan. Kelompok keempat dalam masyarakat Buton terdiri dari para budak: *batua*. Barangkali tidak terlalu tepat menggambarkan mereka sebagai satu lapisan dalam masyarakat. Namun, mereka membentuk satu lapisan, baik di pusat kesultanan maupun di desa-desa. Mereka diperlakukan sebagai budak belian dan senantiasa bergantung pada pemilik mereka. Lapisan *batua* sejak tahun 1906 menjadi orang merdeka atau menjadi kelompok *papara*. Perubahan status dari budak menjadi orang biasa (*papara*) terjadi saat Kesultanan Wolio secara langsung menjadi bagian dari sistem Pemerintahan Kolonial Belanda.

Pada masa Kesultanan Buton orang Katobengke tidak boleh bersekolah, tidak boleh membangun rumah yang bagus serta kalau mendirikan rumah bagus mereka didenda (tidak boleh menyerupai rumah orang Wolio), bahkan tidak diperbolehkan untuk menunaikan ibadah haji, karena ada anggapan bahwa mereka yang melanggar larangan itu akan meninggal di Tanah Suci Mekah. Informan memahami hal ini oleh karena kondisi ekonomi masih berada di bawah kemampuan ekonomi orang Wolio. Menurut orang Wolio, walaupun pada saat ini, orang Katobengke naik haji tetapi status tradisional (*kamia*) mereka tetap sebagai orang Katobengke (kelompok *papara*).

Hingga tahun 1990-an, tidak dapat dipungkiri masih ada anggapan bahwa orang Katobengke merupakan komunitas orang-orang tertinggal dalam struktur masyarakat Buton. Anggapan ini diperoleh terutama pada masyarakat atau orang-orang di luar kelompok *kaomu dan walaka*. Pandangan ini didasarkan pada fakta bahwa masyarakat Katobengke



berasal dari kelompok *papara* yang kadang ditunjuk sebagai status rendah seperti “hina” di masyarakat Indian, bahkan sebenarnya hanya merupakan orang awam dan masyarakatnya tidak menggunakan Bahasa Wolio. Selama masa berlakunya kesultanan Wolio, orang Katobengke menempati posisi sebagai kelompok *papara* penyangga kesultanan, pengasuh para anak kelompok bangsawan (*ama laode-ina laode*), bante kesultanan, dan laskar pertahanan keamanan.

#### *DISTINCTION*: STRATEGI KUASA ANTAR LAPIS SOSIAL

Sebagai suatu kelompok dominan dalam struktur masyarakat Buton, kelompok *kaomu-walaka* membedakan diri mereka dengan kelompok *papara*. Saya menguraikan beberapa simbol-simbol yang membedakan antara ketiga lapis sosial (*kaomu*, *walaka* dan *papara*) berkenaan dengan pemilik kekuasaan, *privilese*, dan prestise yang dimiliki oleh kelompok *kaomu* dan *walaka* pada masa kesultanan dalam berinteraksi. Ketiga dimensi yang dimiliki oleh kelompok yang menyebabkan mereka menduduki lapis sosial yang tertinggi dibanding dengan kelompok lapis sosial *papara* atau orang Katobengke.

Dalam dimensi kekuasaan ada pembagian kekuasaan antara kelompok *kaomu* dan *walaka* yang terakumulasi dalam sistem ideologi kekuasaan masyarakat Buton. Kondisi ini menyebabkan kelompok *papara* sebagai kelompok yang didominasi. Orang Katobengke mengakui bahwa dahulu nenek moyangnya sangat terhina dan didominasi oleh ulah para kaum bangsawan. Dia menuturkan bahwa mereka tidak boleh masuk wilayah Wolio, dan kalau ketemu harus memberi hormat. Sebagai akumulasi dari kekuasaan yang dimiliki oleh kelompok *kaomu-walaka*, sebenarnya jumlah *kadie* dalam Kesultanan Buton hanya tujuh puluh *kadie* dan tidak berjumlah tujuh puluh dua *kadie*. Makna dua *kadie* hanya metafor bahwa seluruh *kadie* itu ada dua golongan yang berhak atas wilayah tersebut dan sewaktu-waktu bisa menggunakan wilayah tersebut. Selain itu, wilayah *kadie* berkewajiban menyeter segala hasil bumi kepada kelompok *kaomu* dan *walaka* yang merupakan pemilik lahan dalam wilayah *kadie* yang mereka tempati. Dahulu wilayah *kadie* yang ditempati oleh orang Katobengke adalah wilayah yang tandus dan terdapat banyak binatang buas. Situasi ini memang dikondisikan oleh perangkat kesultanan mengingat tugas orang Katobengke dalam kesultanan adalah sebagai prajurit perang kesultanan, dan memang

situasi ini bagian dari proses pembentukan karakter dan mental bagi orang Katobengke.

Berdasarkan aturan keprotokoleran kesultanan, pola hubungan antara *kaomu*, *walaka* dan *papara* menunjukkan perbedaan. Ketika seorang *kaomu* atau sultan bertemu siolimbona (*walaka*) maka sang sultan melakukan penghormatan kepada kelompok *walaka* dan memanggil '*ingkomiu manga ama mami*' (kalian adalah bapak kami). Secara harfiah panggilan sultan kepada siolimbona tersebut merupakan panggilan sang anak kepada bapaknya. Hal ini merupakan bagian konstruksi para *walaka* karena berdasarkan asal-usul (*kamia*), mereka adalah sebagai kelompok pendatang. Bentuk penghormatan itu juga diketahui oleh para kelompok *kaomu*, karena diakui oleh Darwin bahwa itulah gaya kepribadian *walaka* yang *low profile* dan harus bijaksana dan menjadi pengayoman bagi semua kalangan di Kesultanan Buton. Sementara itu, sikap bangsawan sangat angkuh (istilah orang Buton: *malanga incana*). Pola-pola interaksi seperti ini merupakan pengharapan kepada sultan agar kepribadiannya bisa *fight* atau siap bertarung dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai kepala pemerintahan.

Dalam hal prestise pada masa kesultanan hanya kelompok yang bermukim di Wolio yang bisa memiliki rumah bagus dan bertingkat. Bagi orang yang sedang menjabat khususnya kelompok *kaomu*, rumah yang dimilikinya selain tempat tinggal keluarga, rumah tersebut berfungsi sebagai istana atau biasa disebut dengan *kamali* atau *malige*. Rumah tipe *malige* merupakan simbol istana negara yang hanya diperuntukkan bagi sultan atau dalam konsepsi masyarakat Buton sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (*mokenina kapooli*).

Prestise lain juga untuk melihat perbedaan antara posisi kelompok *kaomu* – *walaka* - *papara* pada saat pelaksanaan upacara adat atau *haroa*. Posisi ini lebih eksklusif diperuntukkan bagi kelompok *kaomu* dan *walaka* yang sedang atau pernah menduduki jabatan minimal kepala distrik, maka mereka berada di posisi depan dan mendapatkan hidangan dengan menggunakan talang untuk sendiri. Sementara kelompok *walaka* yang tidak memiliki jabatan berada pada posisi tengah dan hidangan dengan menggunakan talang ditunjukkan untuk dua orang. Lain halnya kelompok *papara-batua* mereka bertugas menyiapkan, mengangkat, dan membersihkan tempat selama prosesi *haroa* berlangsung dan selesainya acara tersebut.

Masih menyangkut prestise antar lapis sosial, dalam hal prosesi upacara lingkaran hidup (*life cycle*) seperti upacara kematian pada kelompok *kaomu* dan *walaka* dalam struktur masyarakat Buton. Sebagai contoh semasa kecil, saya pernah menyaksikan prosesi upacara pemakaman *Yarona* Imam. Pada saat jenazah diusung menuju kuburan, saya melihat ada empat orang anak berada di atas *kapatea* (keranda jenazah yang terbuat dari bambu) yang mengipas-ngipas (*kambe-kambero*) jenazah. Dalam iring-iringan jenazah tersebut, terdapat *paturu* yang dipikul juga sampai di kuburan. Setelah semua proses pemakaman selesai *paturu* itu disematkan di atas kuburan selama tujuh hari tujuh malam dan dijaga oleh *batua*. *Paturu* dalam prosesi upacara kematian ini menandakan almarhum yang meninggal memiliki status tradisional (*kamia*) berasal dari kelompok *kaomu-walaka* yang pernah memangku jabatan penting dalam pemerintahan. Pelaksanaan ritual kematian dengan menggunakan *paturu* hanya berlaku bagi kelompok *kaomu-walaka* yang memiliki *pangka* dalam *sara ogena* (sistem pemerintahan) dan *sara kidina* (Mesjid Agung Keraton). Hal ini dianggap sebagai sedekah orang yang meninggal dan dibagi-bagi kepada masyarakat. Sedekah tersebut berupa kain putih berbentuk tenda yang disimpan di atas kuburan, kain itu dapat diambil oleh siapa saja. Simbol status sosial (*kamia*) pada *paturu* dapat dilihat pada jumlah bendera (*tombi*), kalau yang meninggal status sosial (*kamia*) adalah *kaomu*, maka jumlah *tombi* sebanyak dua belas buah. Sementara itu, jika yang meninggal berstatus sosial (*kamia*) *walaka*, maka jumlah *tombi* sebanyak delapan buah.

Pada saat ini di di Kota Bau-Bau masih ada yang melaksanakan ritual dengan menggunakan *paturu*. Saya mendapat informasi bahwa pada tanggal 14 agustus 2009, saat wafatnya Drs. H. Laode Halaka Manarfa, keluarganya masih melaksanakan ritual ala bangsawan yang menduduki jabatan penting dengan menggunakan *paturu*. Prosesi pemakaman dengan menggunakan *paturu* ini dilakukan karena Drs. H. Laode Halaka Manarfa memiliki jabatan di Pemerintah Kota Bau-Bau sebagai Wakil Walikota Bau-Bau dan selain itu status tradisional (*kamia*) almarhum sangat tinggi, yakni putra Drs. H. Laode Manarfa dan cucu Sultan Buton Laode Muhammad Falihi, Sultan Buton yang ke-38. *Paturu* merupakan simbol prestise yang dimiliki oleh Almarhum Drs. H. Laode Halaka Manarfa karena status sosial (*kamia*) almarhum berbeda dengan orang lain dalam struktur masyarakat Buton.

Dalam menjalankan sistem pemerintahan, sultan bagi seluruh kelompok masyarakat merupakan seorang yang memiliki prestise. Sebagai contoh, pada masa kesultanan, ketika menghadap sang sultan, kelompok lain (*walaka*) apalagi kelompok *papara* sangat tidak boleh menatap langsung mata sultan. Hal ini merupakan bagian dari birokrasi spritual karena berkenaan dengan simbol manifestasi Ilahi. Jabatan sultan dalam Kesultanan Buton adalah simbolik yang menjabarkan nilai-nilai kemuliaan Tuhan. Ini merupakan tanggung jawab sultan untuk diikuti oleh kelompok-kelompok lain dalam kesehariannya.

Dalam hal perkawinan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu* sangat mengidealkan bahkan menganjurkan untuk kawin dengan kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu*, kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *walaka* dengan sesama *walaka*, demikian juga bagi kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *papara* juga dengan kelompok *papara*. Berdasarkan adat masyarakat Buton, nilai mahar kelompok status sosial (*kamia*) *kaomu* sebesar 95, 105 dan 115 *boka* sedang kelompok yang memiliki status sosial (*kamia*) *walaka* sebesar 32 *boka*, dan kelompok *papara* 12 dan 18 *boka*.

Perkawinan silang antara dua lapis sosial sangat sulit untuk dihindari terjadi seiring dengan perubahan kehidupan sehari-hari masyarakat Buton. Oleh karena itu, perkawinan antarlapis sosial yang sering terjadi adalah antara kelompok *kaomu* dan *walaka*. Seorang laki-laki yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu* kawin dengan perempuan berstatus sosial (*kamia*) *walaka*, dapat menggunakan mahar yang besarnya sesuai dengan besarnya mahar yang berlaku pada kelompok *walaka* yaitu 32 *boka*. Apabila laki-lakinya adalah yang memiliki status sosial (*kamia*) *walaka*, kawin dengan wanita yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu* maka laki-laki tersebut akan melaksanakan kewajiban membayar mahar pada kelompok *kaomu* ditambah denda 100%. Kemudian dalam prosesi perkawinan, pakaian adat yang digunakan oleh pengantin pria adalah pakaian *balahadada*. Pakaian ini merupakan gambaran pakaian sultan, namun ada perbedaan secara simbolis pada tata cara mengenakan pakaian tersebut. Bagi laki-laki yang memiliki status sosial (*kamia*) *kaomu*, boleh memperlihatkan dada. Sementara itu, bagi laki-laki yang memiliki status sosial (*kamia*) *walaka* wajib mengenakan pakaian kaos dan tidak boleh memperlihatkan dadanya.

Dalam hal *privilese* antarlapis sosial, pada masa Kesultanan Buton, ada larangan bagi kelompok *papara* untuk menunaikan ibadah haji. Hal ini karena apabila seseorang memiliki status haji, maka dalam setiap kegiatan atau upacara adat ia menempati posisi kelompok *walaka* atau status sosial dianggap sama dengan moji pada jabatan *sara kidina* atau jabatan bonto pada jabatan *sara ogena*.

Dengan kekuasaan, *privilese*, dan prestise yang dimiliki oleh kelompok *kaomu* dan *walaka* dalam struktur masyarakat Buton sebagaimana kasus-kasus di atas, tindakan ini merupakan *distinction* kelompok *kaomu-walaka* terhadap kelompok *papara* atau orang Katobengke. *Distinction* ini merupakan proses produksi stereotipe kelompok *kaomu-walaka* terhadap *papara* atau orang Katobengke yang menjadi subyek dalam penelitian ini. Seperti halnya studi Bourdieu (1979) bahwa pola perilaku kelas dominan biasanya membedakan diri atas kelas bourgeois kecil dan kelas populer. Salah satu cara untuk membedakan diri dari dua kelas lain ialah melalui tiga struktur: makanan, budaya, dan penampilan.

#### STEREOTIPE DAN RESISTENSI ANTARLAPIS SOSIAL

Setelah berakhirnya Kesultanan Buton pada tahun 1960, pandangan masyarakat Buton yang tetap memosisikan orang Katobengke sama seperti masa Kesultanan Buton, sudah tidak ada. Setiap kelompok sudah memiliki peluang dan hak yang sama untuk mendapatkan status dan peran yang sama pada posisi tertentu di pemerintahan. Namun, pikiran yang lama disegarkan kembali oleh keturunan kelompok *kaomu-walaka* dan kelompok lain di Buton. Kondisi ini merupakan reproduksi stereotipe bagi orang Katobengke sebagai pikiran atas pengalaman-pengalaman yang mereka peroleh pada masa lalu. Proses ini berlangsung dalam interaksi keseharian orang Katobengke dengan kelompok lain dalam struktur masyarakat Buton pada situasi tertentu. Kondisi ini dipertegas dengan kondisi orang Katobengke yang memiliki ciri-ciri tertentu seperti bahasa, cara berpakaian, pekerjaan, ciri fisik yang membedakan mereka dengan kelompok lain dalam struktur masyarakat Buton. Merujuk pada Fredrik Barth (1969) dalam bukunya *Ethnic Groups and Boundaries*, semakin mempertegas pemahaman saya tentang posisi orang Katobengke sebagai *ethnic distinctions*, ketika berinteraksi dengan kelompok lain dalam struktur masyarakat Buton.

Stereotipe terhadap orang Katobengke tetap direproduksi dalam konteks kekinian seolah-olah masa Kesultanan disegarkan kembali dalam ingatan mereka. Dalam hal ini, stereotipe sebagai proses pembentukan struktur baru melalui interaksi sosial para aktor/agen (Bourdieu 1977).

Melihat kekuasaan sebagai bagian dari struktur dan kebudayaan masyarakat Buton, maka menarik untuk mencermati kerangka Bourdieu mengenai *practice*. Dalam skema teorinya mengenai *practice* ia menekankan pentingnya *practice* sebagai proses dialektika dari penginkorporasian struktur dan pengobyektivikasian *habitus*, antar lapis sosial. Kelompok *kaomu-walaka* memiliki kerangka penafsiran untuk memahami dan menilai realitas dan sekaligus penghasil praktik-praktik kehidupan yang sesuai dengan struktur-struktur yang obyektif. Konsep ini adalah *habitus* dalam arena perjuangan menjadi sangat menentukan dalam struktur masyarakat Buton, karena berkenaan kelompok yang menguasai dan dikuasai. Dominasi ini sangat tergantung pada situasi, sumberdaya dan strategi pelaku antar lapis sosial. Kelompok lapis atas (*kaomu-walaka*) berusaha menempatkan kekuasaan, *privilege* dan prestise dalam gaya hidup yang sudah terinternalisasi dalam individu atau dalam istilah Bourdieu (1988) disebut *habitus* yang menjadi struktur dasar berperilaku. Stereotipe direproduksi merupakan sebuah kecenderungan subyektif kelompok *kaomu-walaka* merendahkan orang Katobengke, seperti orang Katobengke kotor dan bau, bodoh, kuat makan, kakinya lebar, perlakuan kasar terhadap perempuan, dan stereotipe bersifat internal yakni Katobengke *batua*. Sebagai kelompok yang disematkan stereotipe, orang Katobengke mengembangkan *habitus* tertentu yakni struktur tindakan pribadi yang menekankan posisi rendah mereka atau menerima definisi sosial dalam struktur masyarakat Buton.

Meskipun sejak masa Kesultanan, kelompok *walaka* dan *kaomu* berhasil memantapkan satu ideologi yang bersifat *encompassing* terhadap kelompok orang Katobengke sebagai kelompok *papara* dan reproduksi stereotipe, namun selalu ada ruang pertarungan terhadap kungkungan satu ideologi yang bersifat *encompassing* tersebut dalam situasi tertentu pada struktur masyarakat Buton. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kasus-kasus yang disematkan kepada orang Katobengke menunjukkan kepada saya bahwa di balik olok-olok, stereotipe, dan prasangka yang disematkan pada mereka, terselip

sebuah horizon warna-warni cara pandang tentang dunia. Mereka secara aktif dan terus-menerus menafsirkan kenyataan sosial di sekelilingnya, kemudian membangun negosiasi dan interaksi dengan kenyataan tersebut. Di tengah arus kebudayaan Buton dan kebudayaan lain yang hegemonik, orang Katobengke menegaskan posisinya yang lebur dalam satu sistem sosial, namun tetap berpijak di atas landasan kultural mereka. Penelitian ini adalah jalan terang yang memandu saya untuk mengenali dan memahami dunia mereka dan melihat persoalan dengan cara mereka.

Penelitian ini juga adalah medium bagi saya untuk membangun jaringan yang kuat dengan mereka agar bisa memahami bagaimana warna-warni dunia yang setiap hari mereka hadapi. Ini adalah etnografi tentang suatu kelompok sosial yang dipandang rendah oleh sesamanya. Etnografi tentang suatu kelompok sosial yang sepanjang hidupnya mendapatkan stereotipe dan berupaya untuk lepas dari berbagai definisi sosial yang merendahkan posisinya dalam struktur masyarakat Buton. Jika di masa kini, sejumlah putra Katobengke mengincar posisi penting di jalur politik, maka perjuangan itu bisa pula dimaknai sebagai upaya untuk membebaskan diri dan kaumnya dari posisi yang marginal atau melawan reproduksi stereotipe. Stereotipe merupakan sebuah pertarungan (*contesting*) antar lapis sosial menuju suatu perubahan (struktur baru). Perlawanan orang Katobengke dalam struktur masyarakat Buton.

Sebelum menelusuri perubahan dalam struktur masyarakat Buton dengan melihat perlawanan yang dilakukan oleh orang Katobengke terhadap stereotipe yang disematkan terhadap kelompoknya, maka sebagai langkah awal dalam penelitian ini saya juga menggali apa dan bagaimana orang Katobengke memahami sejarahnya. Saya akan mengacu pada metodologi *oral history* demi mengungkap *the history from below* atau sejarah dari bawah yang disusun berdasarkan kesaksian masyarakat biasa yang banyak diabaikan oleh para sejarawan Buton lainnya. Meskipun menggunakan teknik *oral history*, saya tidak spesifik mengarahkan riset ini pada sejarah (historis), namun lebih pada historisitas orang Katobengke. Comaroff (1992) menyebut historisitas adalah bagaimana warga lokal memaknai sejarahnya serta dinamika yang ada dalam stuktur internalnya. Saya setuju dengan Comaroff, saya melihat historisitas sebagai cara orang Katobengke memaknai sejarahnya sendiri serta bagaimana mereka mempolakan pengetahuan itu secara kultural.



Posisi sejarah di sini diperlukan untuk menemukan makna yang bertebaran di sepanjang lintasan waktu. Posisi orang Katobengke hari ini adalah akumulasi dari dinamika dan interaksi yang berjalan sejak masa silam. Posisi mereka yang marginal adalah buah dari proses-proses sejarah yang mereka jalani sehingga memberikan kemampuan mereka untuk menegosiasikan posisinya, kemudian memberikan horison pandang kesejarahan tertentu yang melihat sejarah dari pinggiran dan selama ini terabaikan dalam berbagai studi tentang sejarah.

Kemampuan bernegosiasi tersebut, terjawantahkan dalam upaya mereka untuk melawan berbagai stereotipe yang disematkan kepada mereka. Perlawanan itu demi menegaskan posisinya yang tidak didominasi oleh kelompok manapun. Mereka menegosiasikan ulang semua kisah sejarah dan defenisi yang menyangkut mereka. Bentuk-bentuk perlawanan terhadap kelompok *kaomu-walaka* berupa perlawanan terhadap sistem pengetahuan orang Wolio, resistensi melalui jalur pendidikan, resistensi dengan menggunakan simbol negara/militer, dan resistensi lewat jalur politik sebagai ruang negosiasi status orang Katobengke dalam struktur masyarakat Buton. Resistensi ini adalah cara orang Katobengke mendefinisikan dirinya dan bagaimana mereka memandang pelabelan dan stereotipe yang disematkan pada diri mereka.

Melalui penelitian ini, saya juga melihat bagaimana persepsi orang Katobengke terhadap sistem hierarki dan tata pemerintahan di Kesultanan Buton memiliki pengaruh tertentu dalam berbagai tingkatan dan kesempatan. Secara khusus, seperti dikemukakan di atas, masyarakat di Kelurahan Katabongke sedikit banyaknya diremehkan oleh masyarakat sekitar Wolio hanya karena mereka dari kelompok *papara* atau lapis terendah dari stratifikasi sosial. Hal ini menjadi menarik dan menimbulkan pertanyaan, mengapa masyarakat Katobengke diremehkan, padahal masih ada kelompok *papara* lain dalam wilayah bekas Kesultanan Buton. Selain itu, dapat dikatakan bahwa kebanyakan penduduk dapat dikelompokkan sebagai *papara*, karena pada masa kesultanan Buton kelompok *papara* diartikan sebagai orang-orang yang menempati wilayah pedalaman dan yang tidak menggunakan bahasa Wolio dalam interaksi kesehariannya. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa sangat penting untuk menguji bagaimana seseorang atau masyarakat di Katobengke dapat mengetahui keadaan di sekitar mereka, bagaimana mereka menunjukkan identitas mereka pada saat itu,



apakah mereka kembali atau merujuk pada hal-hal sebelumnya ataukah tidak, bagaimana mereka menggambarkan kejadian-kejadian silam, asal-usul dan seterusnya dengan tujuan untuk mengamati perpindahan pada pembentukan dan pengungkapan identitas dalam masyarakat sekeliling sebagai bentuk pertarungan (*contesting*) menuju perubahan dalam struktur masyarakat Buton.

#### SIMPULAN

Perubahan status tradisional (masa kesultanan) menjadi status masa sekarang, masih menjadi ketegangan dalam struktur masyarakat Buton. Kelompok *kaomu-walaka* masih melihat status tradisional (*kamia*) sebagai dunia sosial sehingga keberhasilan orang Katobengke atas status baru berdasarkan pendidikan, agama, dan politik tidak akan merubah *kamia* orang Katobengke sebagai kelompok *papara* karena *kamia* merupakan *habitus* dalam tindakan antar kelompok sosial. Sementara orang Katobengke saat ini, melalui tindakan-tindakan yang dilakukannya menegaskan penolakan atas citra negatif dan berusaha membangun citra dengan menegaskan posisi yang sama dengan kelompok lain dalam struktur masyarakat Buton. Di kalangan masyarakat Buton saat ini, masih dicari pola baru perubahan struktur antar lapis sosial.

Stereotipe dan prasangka dalam kajian antropologi secara tradisional “sewajarnya sudah ada” dan “melekat pada” pada batas-batas sosial antar lapis sosial dalam struktur sosial masyarakat. Kelompok lapis atas berusaha mempertahankan kekuasaan, *privilese*, dan prestise dalam gaya hidup yang sudah terinternalisasi dalam individu sehingga ada kecenderungan subyektif merendahkan kelompok lapis bawah (reproduksi stereotipe). Sebagai Kelompok yang disematkan stereotipe, kelompok lapis bawah mengembangkan *habitus* atau struktur tindakan terhadap definisi sosial posisi mereka dan berusaha melakukan resistensi menuju perubahan struktur baru.

#### PUSTAKA ACUAN DALAM RINGKASAN DISERTASI

Berger dan T Luckmann, 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in Sociology of Knowledge*. New York: Doubleday.

- Blumer, Herbert. 1969. *Symbolic Interaction*. New York: Prentice Hall.
- Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a Theory of Practice*. University of Cambridge.
- . 1984a. *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- . 1984b. *The Field of Cultural Production*. Terjemahan R. Nice. Cambridge MA, Harvard University Press.
- . 1988. *Homo Academicus*, Stanford California, Stanford University Press.
- Bruner, Edward. 1986. "Experience and Its Expressions," dalam Bruner, Edward & Turner, Victor (ed.) *The Anthropology of Experience*. Chicago: University of Illinois.
- Comaroff, John & Jean. 1992. *Ethnography and The Historical Imagination*. Colorado: Westview Press.
- Durkheim, Emile. 1956. *Education and Sociology*. New York: Free Press.
- Lawang, Robert M.Z. 2004. *Stratifikasi Sosial di Cancer Manggarai Flores Barat Tahun 1950-an dan 1980-an*, FISIP UI Press.
- Lenski, Gerhard E. 1966. *Power and Prevedge: A Theory of Social Stratification*. New York: Mc Graw Hill.
- Mills, C. Wright, 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Rudyansjah, Tony, 1997, *Kaomu, Walaka, dan Papara: Satu Kajian Mengenai Struktur Sosial dan Ideologi Kekuasaan di Kesultanan Wolio*, Jurnal Antropologi Indonesia No. 52.
- , 2009. *Kekuasaan, Sejarah, dan Tindakan; Sebuah Kajian Tentang Lanskap Budaya*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Salim, Agus. 2006. *Stratifikasi Etnik: Kajian Mikro Sosiologi Interaksi Etnis Jawa dan Cina*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Schoorl, J. W. 1985. "Belief in Reincarnation on the Island of Buton, Southeast Sulawesi", *Bijdragen tot de Taal-, Land-, en Volkenkunde*, Deel 141.
- . 1986. "Power, Ideology and Change in The Early State of Buton", *fifth Dutch-Indonesian Historical Congress, Netherland, 23-27 June*.
- . 2003. *Masyarakat, Sejarah, dan Budaya Buton*. Jakarta: Penerbit Djambatan-KITLV.
- Schutz, Alfredd. 1962 *Collected Paper*, vol. 1, *The Problem of Social Reality*, Dordrecht, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Weber, M. 1968. *Economy and Society: An outline of Interpretive Sociology*. G.Roth & C. Wittich, eds. New York: Bedminster Press.
- Winn, Phillip. 2008. "Butonese in the Banda Islands: Departure, Mobility, and Identification", in Penelope Graham (ed.). *Horizon of Home: Nation, Gender,*

*and Migrancy in island Southeast Asia*. Monash: Monash Asia Institute, Clayton.

Yamaguchi, Hiroko. 2001. Interim Report, "*A Study on Cultural Representations of The Historical Past in Buton Society, Southeast Sulawesi*", Department Of Anthropology Hitotsubashi University Tokyo Japan.

Zaenu, La Ode. 1984. *Buton Dalam Sejarah Kebudayaan*. Surabaya: Suradipa.

Zahari, Mulku. 1977. "Sejarah dan Adat Fiy Darul Butuuni." Koleksi Pribadi Belum dipublikasikan.



## **CUCUPATIAN (TEKA-TEKI) BANJAR: ANALISIS STRUKTUR, FUNGSI, DAN NILAI BUDAYA**

Rustam Effendi, Disertasi Kolej Sastera dan Sains, Universiti Utara Malaysia, dipertahankan di depan *Chairman for Viva, External Examiner*, dan *Internal Examiner* pada 28 September 2010.

### ABSTRACT

Results of an early observation show that cucupatian (riddles), one of the pillars of the Banjar culture has been ignored by the Banjar communities and is now in the brink of extinction. To confirm the findings, the research uses the qualitative approach where the researcher functions as a human instrument. The research uses the theory of transformation generative-grammar, a theory of folklore (a theory that pertains to the structure of folklore, and functions as well as cultural values), and a theory of pragmatics. The main location of the study is Kota Banjarmasin, Kabupaten Hulu Sungai Utara, and Kabupaten Hulu Sungai Tengah. The data collection was carried out by using a participant-observation method and in-depth interviews. The research commenced with four Banjarian culturalists. From two informants, information about other informants who knew cucupatian was gathered. To avoid qualms on the data that have been accumulated, the researcher tested the validity of the data by using triangulation. The analysis of the data was carried out with the methodology proposed by Miles and Huberman (1992) which begins with data reduction and continued with data presentation and the conclusion. Based on the analysis of data, this research has produced the followings: (1) Banjar's cucupatian is divided into *tatangguhan* dan *mahalabiu*. (2) *Tatangguhan* is rooted in the traditional community while *mahalabiu* is rooted in the current modern society. (3) *Tatangguhan* is rarely found, and it can be said that it is in the brink of extinction. Today's era is the era of *mahalabiu*, a variation of *tatangguhan* which stresses on the joke aspects by using words, phrases, or sentences which are ambiguous. (4) There are five

functions of *tatangguhan*, which are: the knowledge system, the mediation system, the participation system, the communication system, and the practice system. From these functions, knowledge and mediation systems are more dominant in *tatangguhan*. (6) Cultural values of *tatangguhan* revolve around social values, ethics, philosophies, religions, and aesthetics, and the values of *mahalabiu* in addition to being social values (especially social critics) are also having religious values. (7) The structure of *tatangguhan* inclines not to follow the inner structure method of the Banjar language and it has a surface structure (transformation of sentences) that has 11 forms of transformation of sentences; FN+FPrep; FN+FAdj; FN+FNum; FNum+FAdj; FV+FAdj; FAdj+FV; FV+FPrep; FAdj+FAdj; FV+FN; FPrep+FPrep; FAdj+FAdj. (8) The structure of *mahalabiu* tends to follow the sentence's inner structure of the Banjar language. Occasionally, to explain sentence information, *mahalabiu* is turned into a discourse. *Cucupatian* contains many cultural teachings. Hence, it is suggested that every societal member, in particular the local government and scholars need to strive in order to save *cucupatian* from extinction.

Key words: *cucupatian*, *tatangguhan*, *mahalabiu*

## PENDAHULUAN

Satu dari khazanah budaya Banjar adalah *cucupatian*. *Cucupatian* berasal dari kata *cepat* 'cepat'. Kata *cepat* mengalami proses perulangan pada suku kata pertama 'ca' sehingga menjadi *cacapatan* 'cepat-cepatan', yang bermakna 'saling mendahului.' Dengan demikian, *cacapatan* adalah adu bahasa (frasa, kalimat, wacana, puisi) yang berisi soal yang harus dijawab. Kata *cacapatan* oleh masyarakat subdialek Banjar Hulu diucapkan menjadi *cucupatian* (Hapip 1997; Seman 2005). Dari pelbagai genre sastra Banjar, *cucupatian* adalah genre yang berada di ambang kepunahan. Pada tahun 1960-an, *bacucupatian* dilakukan di tengah-tengah persawahan sambil mengetam padi, di kedai makanan-minuman, atau pada saat acara malam pertama hari perkawinan sebagai media hiburan. Pada saat sekarang, hal-hal demikian tidak pernah diketemukan lagi. Apabila pada masa dahulu terdapat *cucupatian* yang berbentuk pantun dan syair, pada saat sekarang bentuk-bentuk itu sudah sangat jarang diketemukan (Effendi 2002:56). Sedyawati (2006: 178-179) mengemukakan bahwa kehidupan suatu bahasa dan sastra daerah sangat ditentukan oleh intensitas penggunaannya di dalam masyarakat, khususnya di kalangan kelompok etnik yang memilikinya sebagai identitas ke(suku)bangsaan.

*Cucupatian* Banjar dikelompokkan menjadi dua macam, yakni *tatangguhan* dan *mahalabiu*. *Tatangguhan* berasal dari kata *tangguh* ‘terka’ mendapat konfiks *ta-an*, sehingga menjadi *tatangguhan*. *Mahalabiu* berasal dari kata *halabiu* (nama sebuah kota) yang mendapat prefiks *-ma* sehingga menjadi *mahalabiu*. Dalam bahasa Banjar, salah satu fungsi prefiks *-ma* adalah membentuk kata kerja yang bermakna ‘mempunyai sifat seperti yang ada pada kata dasar’. Jadi, *mahalabiu* berarti orang yang mempunyai sifat seperti orang Halabiu. Orang Halabiu dikenal sebagai orang yang gemar menuturkan kalimat-kalimat atau cerita-cerita yang lucu (Effendi 2010:204).

*Cucupatian* Banjar adalah satu tonggak budaya Banjar. Di dalam *cucupatian* tersimpan dan tergambar keinginan, angan-angan, adat, serta pokok-pokok pikiran yang ideal yang ingin dikembangkan. Semua itu menjadi identitas masyarakat Banjar dan sekaligus juga sebagai filter budaya untuk mencegah budaya asing yang tidak bersesuaian dengan budaya masyarakat yang dianggap baik (bandingkan dengan Fang 1991; Djamaris 1990). Suatu kenyataan sekarang, *cucupatian* Banjar sudah hampir punah. Kepunahan *cucupatian* mengakibatkan masyarakat Banjar tidak dapat lagi melihat salah satu cerminan dirinya. Kematian *cucupatian* juga mengakibatkan siapa yang mau melihat tentang apa, siapa, dan bagaimana orang Banjar menjadi tidak lengkap. *Cucupatian* adalah bagian dari mata rantai budaya Banjar. Kematian *cucupatian* menjadi petaka budaya karena orang tidak dapat lagi melihat budaya Banjar secara utuh karena adanya mata rantai yang hilang.

Bagaimanapun, *cucupatian* sebagai warisan masyarakat lama dan masyarakat berikutnya sangat penting sebagai bagian dari budaya daerah dan budaya bangsa. Berdasar hasil kajian *cucupatian* akan dapat diketahui jejak-jejak sejarah kebudayaan daerah atau suatu bangsa beserta nilai-nilai yang ada di dalamnya. Suatu bangsa modern sekarang hadir sebagai sambungan bangsa/masyarakat masa lalu (Armijn Pane 2000:31-41; Sanoesi Pane 2000: 43-49). Sadar atau tidak sadar, bangsa-bangsa yang ada sekarang menganut tata nilai yang sebahagian besar merupakan warisan tata nilai masa lalu (bandingkan dengan Fang 1991: 4).

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Sumber data yang paling penting dalam penelitian kualitatif adalah tuturan dan tindakan yang menyertai tuturan. Tuturan tidak berdiri sendiri. Tuturan sebagai representasi dan tanggapan terhadap alam sekitar selalu beriringan dengan tindakan sebagai konsekuensi dari tuturan yang diucapkan (Lofland 1969: 47). Walau demikian, penelitian kualitatif juga dapat memanfaatkan sumber data lain sebagai data tambahan, seperti dokumen pribadi, foto dokumentasi, dan lain-lain yang dianggap relevan dengan tujuan penelitian.

Koentjaraningrat (1980) menyatakan bahwa kajian kualitatif melakukan pencarian data dari konteks kejadian langsung. Hal ini dilakukan agar peneliti dapat melukiskan suatu peristiwa persis seperti kenyataannya. Pelbagai peristiwa dilukiskan dengan melibatkan partisipasi peneliti sehingga memiliki daya rekat yang kuat. Peneliti menggunakan penginduksian dalam menjelaskan gambaran fenomena atau data yang diamati. Sehubungan dengan pelaksanaan penelitian kualitatif, Bogdan dan Taylor (1993) mengemukakan bahwa pendekatan kualitatif memerlukan metode yang bersifat deskriptif dan menyeluruh (*holistic*). Salah satu ciri utama pendekatan ini adalah cara memperoleh data dengan menggunakan pengamatan berperan serta (*participant observation*).

Dalam penelitian ini, untuk memperoleh data yang berupa tuturan dan tindakan, peneliti menggunakan dua teknik pengumpulan data, yaitu pengamatan berperan serta (*participant observation*) dan wawancara takberstruktur (*unstructured interviewing*). Pengamatan berperan serta adalah kegiatan penelitian yang bercirikan adanya interaksi sosial dalam jangka waktu yang cukup lama antara peneliti dengan subjek penelitian di dalam area geografis atau lingkungan hidup mereka. Selama periode ini, data dikumpulkan secara sistematis, hati-hati, dan tidak mencolok.

## KERANGKA TEORETIS

Penelitian ini menggunakan teori tata bahasa transformasi generatif (TG), teori fungsi, teori pragmatik, dan teori nilai. Peran empat teori itu dan hubungannya dengan metode penelitian digambarkan dalam bagan berikut ini.



## Bagan 1: Hubungan Teori dan Tujuan Penelitian

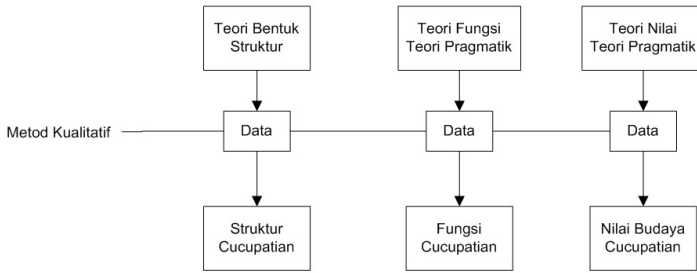


Diagram di atas menggambarkan bahwa data yang diperoleh dengan metode kualitatif dianalisis dengan teori tertentu. Teori struktur digunakan untuk menganalisis data struktur *cucupatian*, teori fungsi dan pragmatik digunakan untuk menganalisis data fungsi *cucupatian*, dan teori nilai dan teori pragmatik digunakan untuk menganalisis data nilai budaya *cucupatian*.

### Bentuk dan Struktur

Istilah bentuk (*form*) sering disamakan dengan istilah genre, jenis (*type*), dan macam (*kind*). Brogan (1994: 99) mengemukakan, “istilah genre, bentuk, jenis, dan macam (*kaind*) dalam kesusastraan sering digunakan dengan makna yang sama. Bentuk sastra tradisional dan atau sastra Melayu Klasik dapat dibagi ke dalam dua bentuk besar, yakni prosa dan puisi (Djamaris 1990; Mat Piah *et al.* 2006; Fang 1993). Sudjiman (1990: 12) mengemukakan bahwa bentuk (*form*) merupakan cara dan gaya dalam penyusunan dan pengaturan bagian-bagian karangan; pola struktural karya sastra. Mat Piah *et al.* (2006: 87) mengemukakan bahwa sastra Melayu dapat dibagi ke dalam dua bentuk, yaitu

- a. cerita (kisah naratif), seperti: cerita pelipur lara, cerita teladan, cerita binatang, cerita jenaka, mitos, dan legenda;
- b. bukan cerita (bukan kisah atau bukan naratif), seperti ungkapan rakyat, nyanyian rakyat, ungkapan adat, teka-teki, pantun, dan gurindam.

Struktur adalah tata hubungan antara bagian suatu karya sastra (Sudjiman 1990: 75). Dalam kajian sastra, struktur merupakan unsur

yang otonom, yakni mengupas karya sastra dengan cara membebaskan diri dari konsep, metode, dan teknik yang berada di luar jangkauan ahli sastra, seperti psikologi, sejarah, filsafat, dan sebagainya. Beberapa pakar sastra berpendapat bahwa analisis terhadap struktur sastra adalah hal yang harus didahulukan karena sastra adalah "dunia dalam kata" (Teeuw 1983: 61).

Untuk mengetahui struktur *cucupatian* digunakan analisis kalimat menurut teori tata bahasa transformasi generatif (selanjutnya disingkat TG). Menurut TG, sebuah kalimat dapat disegmentasikan atas frasa-frasa dan kata-kata. Setiap frasa diberi nama sesuai dengan jenis kata yang menjadi inti frasa, sedangkan kata diberi nama sesuai dengan nama atau klasifikasi penjenisan kata (Samsuri 1998).

Bahasa dapat dilihat dari dua sisi, yakni sistem bahasa atau kompetensi (*competence*) bahasa dan realisasi sistem bahasa (*performance*). Sistem bahasa atau kompetensi bahasa adalah kaidah-kaidah kebahasaan yang biasanya sangat terbatas jumlahnya. Seperti dalam bahasa Banjar, kaidah kebahasaan yang menguasai kalimat-kalimat (*performance*) yang ratusan atau ribuan jumlahnya dapat dikembalikan kepada tiga macam pola, yakni FN + FN, FN + FV, dan FN + FAdj.

Dalam tata bahasa transformasi, kaidah-kaidah kebahasaan yang terbatas jumlahnya yang termasuk bagian ranah kompetensi atau sistem kebahasaan disebut struktur dalam atau *deep structure*, sedangkan realisasi bahasa seseorang, baik yang sesuai ataupun tidak sesuai dengan struktur dalam, disebut struktur permukaan atau *surface structure* (Samsuri 1985; Arbak Othman 1988).

### **Teori Pragmatik**

Dalam linguistik ada dua aliran yang berseberangan, yakni aliran *formalisme* dan aliran *fungsionalisme* (Gunarwan 2007; Kridalaksana 1993; Akmajian 1990). Aliran formalisme memandang unsur bahasa sebagai bentuk (*forms*) yang dimulai dari satuan terkecil (morfem sampai satuan terbesar, yaitu teks). Kajian terhadap bahasa tidak mungkin dikeluarkan dari unsur dalam bahasa itu. Aliran fungsionalisme menganggap bahwa bahasa mempunyai fungsi. Karena itu, mengkaji bahasa berarti mengkaji fungsi bahasa, dari yang terkecil, yakni fungsi bunyi dan fonem, ujaran, sampai yang terbesar, yakni wacana.

Chomsky disebut tokoh *formalis ekstrem* dan Halliday disebut tokoh *fungsionalis ekstrem*. Aliran *pragmatik* adalah aliran yang memadukan dua pandangan ekstrem tersebut, yakni mempelajari fungsi ujaran tanpa melupakan bentuk bahasa yang dipakai untuk mengungkapkan makna atau maksud ujaran (Gunarwan 2007).

Beberapa pakar bahasa mengemukakan definisi pragmatik. Pragmatik mengkaji makna kontekstual: bagaimana "ada" lebih banyak yang dikomunikasikan daripada apa yang diujarkan (Yule 1996: 3). Pragmatik sebagai kajian makna di dalam interaksi (Thomas 1995: 22). Pragmatik adalah kajian tentang penggunaan bahasa di dalam komunikasi, terutama hubungan di antara kalimat dan konteks serta situasi penggunaan kalimat (Richards, *et al.* 1985: 225).

Makna yang dikaji pragmatik tidak terbatas pada apa yang dikatakan penutur, tetapi lebih dari itu, yaitu apa yang dimaksudkan oleh penutur. Pragmatik mengkaji apa yang dikomunikasikan walaupun tidak diperkatakan. Makna yang tersirat, tetapi tidak diperkatakan disebut *implikatur*. Pragmatik adalah subdisiplin linguistik yang mengaitkan bahasa sebagai sistem lambang dengan pengguna (*user*) bahasa itu (bandingkan dengan Grundy 2000; Eelen 2001; Cummings 1999).

### **Fungsi dan Nilai Budaya**

Setiap bentuk sastra tradisional memiliki beberapa fungsi. Namun, di antara fungsi-fungsi itu terdapat fungsi tertentu yang menjadi penekanan dan sekaligus menjadi ciri atau tanda sebuah bentuk karya sastra. Sebagai contoh, cerita pelipur lara mempunyai fungsi utama sebagai hiburan. Dikatakan oleh Mat Piah *et al.* (2006: 92), "Cerita pelipur lara dan *kaba* mempunyai fungsi tertentu dalam masyarakat. Sesuai dengan namanya, pelipur lara pastilah salah satu fungsinya sebagai sumber hiburan. Walaupun *genre* cerita rakyat yang lain juga ada unsur-unsur hiburan, cerita pelipur lara lebih mengutamakan fungsi ini."

Hubungan fungsional berkaitan dengan keyakinan bahwa setiap produk mempunyai fungsi bagi masyarakatnya. Setiap *genre* sastra tradisional dan atau tradisi lisan selalu mengandung berbagai fungsi. Namun, semua fungsi itu dapat dikembalikan kepada kerangka fungsi kebudayaan yang telah dikemukakan oleh Duranti (2000: 23-47). Mengemukakan lima fungsi kebudayaan, yakni sebagai sistem pengetahuan (*culture as*

*knowledge*), sebagai sistem komunikasi (*culture as communication*), sebagai sistem mediasi (*culture a system of mediation*), sebagai sistem praktik (*culture as a system of practices*), dan sebagai sistem penyertaan (*culture as a system of participation*).

Salah satu komponen kebudayaan adalah nilai budaya. Setiap karya budaya akan terus hidup atau terus dipelihara oleh masyarakatnya karena dianggap bernilai. Tata nilai masa lalu menjadi identitas kebudayaan suatu bangsa, yang sekaligus menjadi penyaring (*filter*) masuknya budaya asing. Budaya asing yang masuk yang tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur yang berlaku secara turun-temurun akan tertolak dengan sendirinya atau kalau ada pihak-pihak yang memaksakan budaya tersebut masuk akan menyebabkan terjadinya konflik sosial budaya yang berkemungkinan besar berakhir dengan konflik fisik. Dalam hubungan ini, Soebadio (1986: 21) mengatakan seperti berikut, "Gejala dunia internasional dewasa ini menunjukkan kecenderungan untuk berpecah-belah akibat identitas kebudayaan masing-masing bangsa atau kelompok suku-suku bangsa di daerah permukiman tertentu. Sudah dapat disaksikan sejauh mana perbedaan bahasa pada taraf dialek pun, perbedaan agama atau warna kulit, dapat dijadikan alasan untuk berpecah-belah, berpisah, berperang, dan membentuk negara berdaulat yang makin kecil dan makin lemah." Dalam hubungan ini, Soebadio (1986: 25) mengatakan bahwa "Dewasa ini kita menghadapi masalah. Pengaruh kebudayaan asing akibat komunikasi dengan teknologi mutakhir seakan-akan sukar untuk dibendung. Dengan demikian, kita sangat memerlukan sikap mantap untuk mempertahankan dan memupuk kepribadian bangsa sendiri agar bangsa kita tidak akan berkembang menjadi bangsa tiruan yang tidak ada kaitannya lagi dengan akar-akar kebudayaan sendiri. Cita-cita kita adalah untuk dapat berkembang ke arah masyarakat modern yang mampu hidup dalam suasana modern, dengan watak modern dan sanggup pula menggunakan teknologi modern, namun tanpa kehilangan kepribadian budaya sebagai bangsa yang berdaulat, baik dari segi fisik maupun secara mental dan spiritual."

Menurut Kluckhohn (1951:388) semua sistem nilai budaya dalam semua kebudayaan di dunia mengacu kepada lima masalah pokok dalam kehidupan manusia, yaitu (i) hakikat hidup manusia, (ii) hakikat karya manusia, (iii) hakikat kedudukan manusia dalam ruang dan waktu, (iv) hakikat hubungan manusia dengan alam, dan (v) hakikat hubungan manusia dengan sesamanya.

Nilai budaya tidak harus ditafsirkan sebagai ukuran yang membeku dalam suatu zaman. Sebaliknya, perikehidupan manusia dalam masyarakat selalu menjadikan nilai budaya itu bersifat dinamis. Kelestarian nilai budaya itu amat bergantung pada ketahanannya untuk menyertai berbagai perubahan yang berpengaruh terhadap sikap dan perilaku manusia dan masyarakat yang menjadikannya sebagai sumber acuan. Pengembangan nilai budaya seharusnya beranjak dari nilai budaya lama sebagai penjelmaan kesejarahan (*historicity*) yang memungkinkan terpeliharanya kesinambungan antara generasi dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai *culture bearers* (Hasan 2001).

### STRUKTUR *CUCUPATIAN* BANJAR

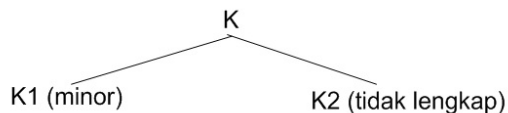
Pada bahagian ini akan dibicarakan struktur kebahasaan *cucupatian* Banjar yang meliputi struktur *tatangguhan* dan struktur *mahalabiu*.

#### **Struktur *Tatangguhan***

*Tatangguhan* sedikitnya terdiri atas tiga kalimat, yakni kalimat pembuka, kalimat deskripsi, dan kalimat jawaban. Kalimat pertama (K1) adalah kalimat pembuka *tatangguhan* yang dapat berupa kata tanya (KtT), (kata) verba (V), dan (kata) benda (N). Kalimat pertama, walaupun hanya berwujud satu kata, kata tersebut sudah bisa dianggap sebagai sebuah kalimat karena diucapkan dengan intonasi final. Kata itu dengan sengaja diletakkan di awal kalimat sebagai pemula atau pembentuk *setting* sosial *tatangguhan*.

Kalimat kedua (K2) berisi deskripsi kalimat *tatangguhan*. Deskripsi ini menyetengahkan sebuah topik *tatangguhan* yang pada umumnya diisi oleh kalimat yang tidak lengkap. Dengan demikian, pola *tatangguhan* ini bisa dirumuskan dengan bagan sebagai berikut.

**Bagan 2: Pola *Tatangguhan***



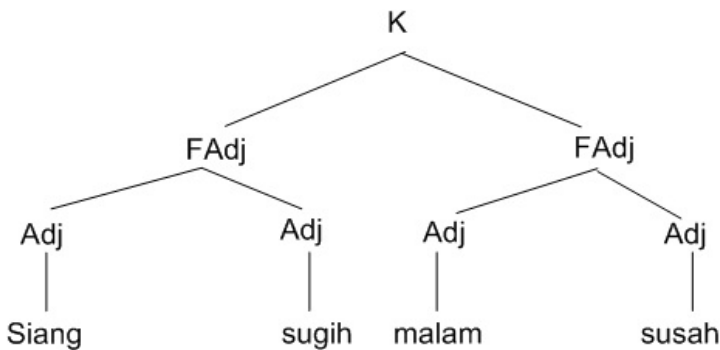
Setelah kalimat pembuka (K1) *tatangguhan* dilanjutkan dengan kalimat dua (K2) yang berisi deskripsi dan pertanyaan *tatangguhan*. Kalimat dua dipilah berdasar jenis frasa sebagai unsur pembentuknya. Ada pelbagai jenis frasa yang sering digunakan dalam membentuk deskripsi kalimat-kalimat *tatangguhan*. Penelitian ini menemukan ada 11 pola frasa yang digunakan oleh masyarakat Banjar dalam membentuk kalimat-kalimat *tatangguhan*. Pola-pola itu adalah (i) frasa nominal (selanjutnya disingkat FN) + frasa preposisional (selanjutnya disingkat FPrep), (ii) frasa nominal (FN) + frasa adjektival (selanjutnya disingkat FAdj), (iii) farasa nominal (FN) + frasa numeralial (selanjutnya disingkat Fnum), (iv) frasa numeralial (FNum) + frasa adjektival (Fadj), (v) frasa verbal (selanjutnya disingkat FV) + farasa adjektival (FAdj), (vi) frasa adjektival (FAdj) + frasa verbal (FV), (vii) frasa verbal (FV) + frasa preposisional (FPrep), (viii) frasa adjektival (FAdj) + frasa adjektival (FAdj), (ix) frasa verbal (FV) + frasa nominal (FN), (x) frasa preposisional (FPrep) + frasa preposisional (FPrep), 11) frasa adjektival (FAdj) + frasa adjektival (FAdj).

Sebagai contoh, di bawah ini adalah analisis TG terhadap frasa *tatangguhan* yang berpola FAdj+FAdj.

*Siang sugih malam susah*. Jawab: *Lalaran*

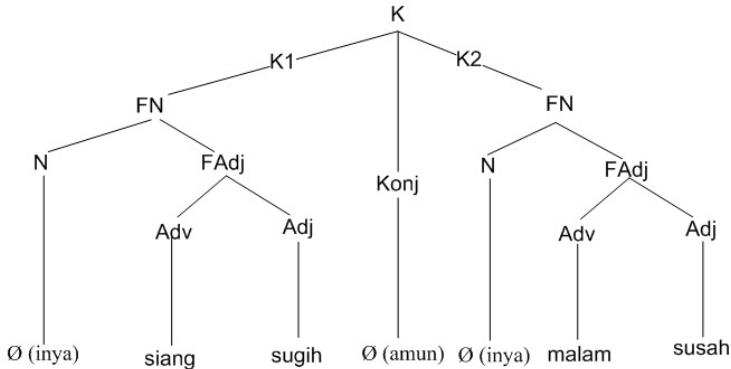
(Siang kaya malam miskin. Jawab: Tali jemuran.)

**Bagan 3: Struktur Permukaan Tatangguhan**



*Tatangguhan* ini dibuat dengan cara melepasakan FN dan konjungtor *lawan* (dan). Dengan demikian, kalimat *tatangguhan* ini diperkirakan berbunyi, “*Inya siang sugih lawan inya malam susah* ‘Dia malam kaya dan dia malam miskin.’ Struktur kalimat *tatangguhan* di atas dapat dibagikan sebagai berikut.

**Bagan 4: Struktur Dalam Tatangguhan**



Kalimat *tatangguhan* pada bagan 4 berasal dari dua kalimat dasar yang masing-masing berpola FN + FAdj. Kalimat itu adalah

K1 : *Inya siang sugih*. ‘Dia siang kaya.’

K2 : *Inya malam susah*. ‘Dia malam miskin.’

Apabila kedua kalimat digabungkan, maka akan menjadi kalimat majemuk dengan satu induk kalimat dan satu anak kalimat. Induk kalimat dan anak kalimat dihubungkan oleh konjungtor *amun* ‘kalau.’ Dengan kata lain, kalimat yang benar menurut kaidah bahasa Banjar adalah, *Inya siang sugih amun malam inya susah*.

### **Struktur Mahalabiu**

Apabila dalam *tatangguhan* sebuah kata tanya, kata verba, dan atau kata benda menjadi kalimat pemula sekaligus berfungsi untuk mengondisikan sebuah suasana (*setting*) *tatangguhan*, maka dalam *mahalabiu* cara semacam itu tidak digunakan lagi. *Mahalabiu* dibentuk dengan beberapa cara.

Ada tiga tipe *mahalabiu*, yakni (i) *mahalabiu* yang terbentuk dari beberapa kalimat (*mahalabiu* tipe satu), (ii) *mahalabiu* yang terbentuk dari sebuah kalimat interogatif (*mahalabiu* tipe dua), dan (iii) *mahalabiu* yang terbentuk dari sebuah kalimat deklaratif (*mahalabiu* tipe tiga).

### ***Mahalabiu* Tipe Satu**

*Mahalabiu* ini terbentuk dari beberapa kalimat yang berkoherensi (wacana). Tipe ini dianalisis dengan memodifikasi formula pembukaan, isi, dan penutup (Sweeney 1973: 25; Mat Piah *et al.* 2006: 102--103), dan atau formula struktur teka-teki yang dikembangkan oleh Archer Taylor. Menurut Taylor (Danandjaya 1991: 36), teka-teki paling banyak mengandung enam unsur, yakni pengantar (*introduction*), pelukisan (*description*), nama (*name*), pembatas (*block*), penutup (*close*), dan jawaban (*answer*). Dalam *cucupatian* (*tatangguhan* dan atau *mahalabiu*), kadang-kadang setelah jawaban atau di dalam jawaban itu sendiri terdapat penjelasan atau argumentasi tentang kenapa jawaban itu dipilih oleh si *tukang surung* (pengaju *cucupatian*). Contohnya dapat dikemukakan sebagai berikut.

*“Parahatan kita duduk tahayat ahir. Khusus babacaan. Lalu sampai kita mambaca salawat. Asyhadualla Ilaha Ilallah waasyhaduanna Muhammad Rasululllah. Rahat mambaca salawat nitu tunjuk kita mancuking ka hadapan. Na! Ikam tahulah. Napa nang ditunjuk.*  
Jawab: *Kuku*

(Pada saat kita duduk tahayat akhir. Khusus membaca takhiyat akhir. Lalu, sampai kita membaca salawat. Asyhaduallailaha ilallah waasyhaduanna Muhammad Rasululllah. Saat membaca salawat itu, telunjuk kita luruskan ke depan. Nah! Kamu tahukah? Apa yang ditunjuk? Jawab: kuku.)

*Mahalabiu* di atas disegmentasikan menjadi delapan bagian, yakni (i) *parahatan kita duduk tahayat ahir*, (ii) *khusus babacaan*, (iii) *lalu, sampai kita mambaca salawat*, (iv) *Asyhadualla Ilaha Ilallah, waasyhadu anna Muhammadur Rasululllah*, (v) *rahat mambaca salawat nitu tunjuk kita mancuking ka hadapan*, (vi) *na! ikam tahulah*, (vii) *napa nang ditunjuk*, dan (viii) *kuku*.



Empat bagian pertama (i—iv) merupakan pengantar untuk mengondisikan suasana *mahalabiu*, tiga bagian berikutnya (v—vii) merupakan deskripsi *mahalabiu*, dan bagian terakhir (vii) berisi jawaban *mahalabiu*. Dengan kata lain, bagian-bagian itu dapat dipilah menjadi tiga bagian struktur, yakni bagian yang mengemban tugas untuk memprakondisikan suasana *mahalabiu* atau sebagai *bagian pengantar*, bagian-bagian yang mengemban tugas untuk mendeskripsikan *mahalabiu* atau *bagian deskripsi*, dan bagian yang mengemban tugas sebagai jawaban terhadap deskripsi *mahalabiu* atau *bagian jawaban*. Jadi, struktur *mahalabiu* ini sebagai berikut.

- Pengantar : (i) Parahatan kita duduk tahayat ahir.  
(ii) Khusus babacaan.  
(iii) Lalu, sampai kita mambaca salawat.  
(iv) Asyhadualla Ilaha Ilallah Waasyhadu anna Muhammadur Rasulullah.
- Deskripsi: (v) Rahat mambaca salawat nitu, tunjuk kita mancuking ka Hadapan.  
(vi) Na! Ikam tahulah.  
(vii) Napa nang ditunjuk.
- Jawabab: (viii) Kuku

### ***Mahalabiu Tipe Dua***

Contoh *mahalabiu* tipe dua dapat dikemukakan sebagai berikut.

*Kain Sasirangan ini ditanggung kada luntur.*

Kalimat *mahalabiu* ini diucapkan oleh siswa SMP yang sedang praktik membuat kain *sasirangan* (tenun Banjar) dengan peralatan sederhana dan zat pewarna yang murah. Bagi orang yang belum tahu maksud tuturan *mahalabiu* anak ini, ia akan sinis atau bisa juga sangat kagum. Sinis karena melihat hal yang tidak mungkin, pewarna yang murah bisa tidak luntur apabila dicuci, atau kagum karena anak-anak bisa menjadikan pewarna yang murah itu menjadi warna yang kuat atau permanen. Bagi orang yang sudah mengetahui *mahalabiu*, dia akan tersenyum karena dia mengetahui bahwa maksud anak dengan frasa “*ditanggung tidak luntur*,” bukan tidak luntur apabila dicuci, tetapi batik

sasirangan itu tidak luntur apabila *ditanggung* (diseret) seperti seekor kucing *mananggung iwak* (kucing menyeret ikan dengan mulutnya). Dengan kata lain, *mahalabiu* di atas mengandalkan ketaksaan kosakata. Dalam bahasa Banjar, kata *ditanggung* bermakna ganda, yakni bermakna ‘tanggung jawab’ dan bermakna ‘seret’.

### ***Mahalabiu Tipe Tiga***

Bentuk lain *mahalabiu* adalah dengan menggunakan kalimat interogatif dan atau akhiran tanya (kah, lah). Kata tanya digunakan, tetapi kata tanya itu bukan sebagai sebuah kalimat yang berdiri sendiri, tetapi menjadi bagian dari kalimat *mahalabiu* itu. Di bawah ini adalah contoh *mahalabiu* dengan akhiran tanya.

Contoh:

*Kupiah buruk bulihlah jadi imam.*

(Kupiah buruk bolehkah menjadi imam sembahyang).

Pada kalimat ini, partikel *lah* diletakkan pada akhir kata *bulih* (boleh). Struktur *mahalabiu* ini adalah FN + FV. *Mahalabiu* ini mengandalkan sebuah kalimat yang taksa ***kupiah buruk bulihlah jadi imam***. Dalam bahasa Banjar yang umum, makna kalimat ini dapat diterima, yakni bahwa seseorang yang berkupiah yang telah usang dibolehkan saja menjadi imam dalam shalat. Namun, bagi orang yang sengaja menjadikan kalimat ini sebagai sebuah permainan, makna yang umum itu tidak digunakannya, tetapi dia menggunakan makna harfiah, yakni, ‘sebuah benda yang bernama kopiah buruk mengimami pelaksanaan shalat berjamaah’. Dengan logika ini, jawabannya tentu saja ”tidak boleh.”

### KETAKSAAN *CUCUPATIAN*

Hal yang dibicarakan dalam subbagian ini adalah ketaksaan *cucupatian* karena *cucupatian* Banjar adalah permainan bahasa yang mengandalkan ketaksaan kata, frasa, atau kalimat. Analisis ketaksaan *cucupatian* dibagi menjadi dua, yaitu ketaksaan *tatangguhan* dan ketaksaan *mahalabiu*.

## Ketaksaan dalam *Tatangguhan*

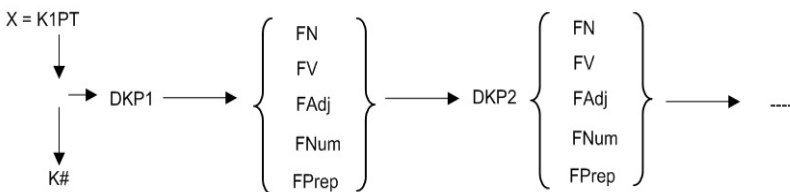
Struktur ketaksaan *tatangguhan* ini akan digambarkan dengan menggunakan bagan struktur Taylor (Danandjaya 1991:36) dengan beberapa modifikasi. Ketaksaan dalam *tatangguhan* dibentuk dengan cara memanfaatkan majas atau gaya bahasa. Beberapa gaya bahasa yang sering digunakan dalam *tatangguhan* adalah repetisi, paralelisme, perumpamaan, metafora, hiperbola, dan asosiasi. Dengan penggunaan gaya bahasa ini, pendengar akan tergelitik atau terpancing atau bahkan sangat antusias memberikan respons. Di bawah ini diberikan satu contoh *tatangguhan* yang menggunakan majas paralelisme dan perumpamaan.

### *Tatangguhan dengan Majas Paralelisme*

Paralelisme ialah penjajaran dua buah kata (atau lebih) yang sama maknanya namun bentuknya berbeda. Paralelisme bisa juga bersifat paradoksal, yakni penjajaran dua buah kata yang berbeda maknanya (beroposisi). Pada umumnya *tatangguhan* menggunakan gaya bahasa penjajaran paradoksal ini.

Struktur *tatangguhan* yang menggunakan penjajaran dapat dibagikan sebagai berikut.

**Bagan 5: Struktur *Tatangguhan* dengan Majas Penjajaran**



Contoh *tatangguhan* dengan penjajaran:

*Napa nah. Di tatak basah, dirandam kering. Jawab: Lukah.*

*(Apa ya. Dipotong basah, direndam kering. Jawab: Luka)*

*Tatangguhan* ini (X) terdiri atas tiga kalimat, yakni kalimat satu pengantar *tatangguhan*, (K1PT) dilanjutkan dengan deskripsi kalimat paralelisme satu dan dua (DKP 1 dan DKP 2). Apabila DKP 1 berupa FN, maka DKP 2 juga FN. *Tatangguhan* ini diakhiri dengan sebuah jawaban yang diberi lambang pagar (#).

Struktur *tatangguhan* di atas dapat dijelaskan sebagai berikut.

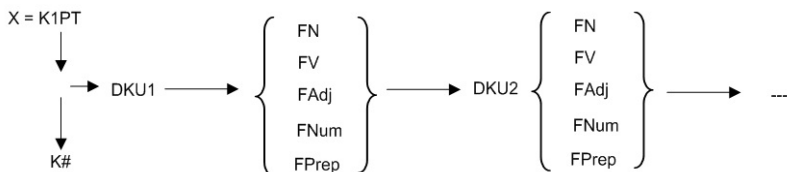
- K1PT : *Napa nah.*
- DKP 1 : *Ditatak basah* (FV)
- DKP 2 : *Dirandam karing* (FV)
- K# : *Lukah*

*Lukah* adalah alat penangkap ikan tradisional, yang terbuat dari batang bambu dibelah-belah menjadi bilah-bilah kecil. Batang bambu itu pada saat ditebang masih basah (*Ditatak basah*). Setelah menjadi *lukah* dan digunakan untuk menangkap ikan, *lukah* yang tidak basah lagi (*kering*) itu dimasukkan ke dalam air (*dirandam karing*).

### ***Tatangguhan dengan Majas Perumpamaan***

Perumpamaan ialah gaya bahasa yang menggunakan kombinasi kata-kata yang berupa benda, perbuatan, keadaan, dan sebagainya yang senafas, selingkungan, atau sejenis, serta mempunyai sifat yang sama sebagai perbandingan. Perumpamaan dalam *tatangguhan* sering menggunakan kata *kaya* (seperti, sebagai). Struktur *tatangguhan* yang menggunakan perumpamaan adalah sebagai berikut.

**Bagan 6: Struktur *Tatangguhan* dengan Majas Perumpamaan**



Berikut ini adalah contoh *tatangguhan* dengan menggunakan majas perumpamaan.

*Napa nah! Hirang kaya hantu, putih hatinya mun inya handak mati, babaju habang.* Jawaban: *Manggis*

(Apa ya! Hitam seperti hantu, putih hatinya kalau dia mau mati, berbaju merah. Jawaban: Buah manggis)

*Tatangguhan* ini (X) terdiri dari empat kalimat, yakni kalimat satu sebagai pengantar *tatangguhan*, dilanjutkan dengan deskripsi kalimat perumpamaan satu, dua, dan tiga (DKU 1, DKU 2, dan DKU 3). Kalimat pada DKU 1 dan DKU 2 berupa FAdj, sedangkan kalimat pada DKU 3 adalah FV. *Tatangguhan* ini diakhiri dengan sebuah jawaban.

Struktur *tatangguhan* ini adalah:

K1PT	: <i>Napa nah.</i>
DKU 1	: <i>Hirang kaya hantu</i> (FAdj)
DKU 2	: <i>Putih hatinya mun inya handak mati</i> (FAdj)
DKU 3	: <i>Babaju habang</i> (FV)
K#	: <i>Buah manggis</i>

Buah manggis diumpamakan makhluk hidup. Apabila buah itu masak, maka warnanya hitam kemerah-merahan. Isi buah manggis itu berwarna putih bersih apabila buah itu telah benar-benar masak (mendekati kematian).

### **Ketaksaan dalam *Mahalabiu***

Ciri utama *mahalabiu* adalah adanya sebuah kata atau frasa yang bermakna taksa. Ketaksaan itu terbentuk dengan menggunakan empat cara, yakni (i) memanfaatkan kata yang mempunyai makna ganda atau homonim; (ii) memanfaatkan dua bentuk kata yang sama namun mempunyai makna yang berbeda (homofon); (iii) memanfaatkan komen yang tidak serasi dengan topik; (iv) menghilangkan satu kata dan atau frasa. Dalam tulisan ini hanya dikemukakan ketaksaan yang terbentuk dengan homonim, homofon, dan pengurangan frasa.

### ***Mahalabiu dengan Memanfaatkan Homonim***

Sebuah kata yang mempunyai dua makna atau lebih dimanfaatkan oleh si pembuat *mahalabiu* untuk membuat kalimat *mahalabiu*. Dengan cara itu, orang yang mendengar akan terkejut dan juga akan bingung atau kesulitan untuk menebak atau mencari jawaban kalimat *mahalabiu* itu. Lebih-lebih, si pembuat *mahalabiu* sangat pintar membuat frasa-frasa

yang berisi deskripsi yang dianggap menguatkan salah satu makna sehingga si penebak asosiasinya tergiring untuk mengikuti deskripsi itu. Padahal, deskripsi yang berisi penguatan kepada salah satu makna itu kadang-kadang hanyalah “tipuan.”

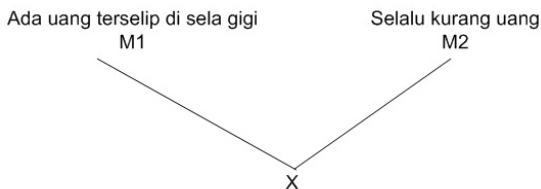
Contoh *mahalabiu* yang memanfaatkan homonim dapat dikemukakan sebagai berikut.

*Bujur kaya ini aku saumuran kada suah kasulitan duit*  
(Walau begini saya seumur hidup tidak pernah kesulitan uang.)

Kalimat *mahalabiu* ini memanfaatkan kata *kasulitan* yang taksa, yakni bermakna ‘masalah’ dan ‘sisa makanan yang menempel di sela gigi.’ Kalimat ini biasanya diungkapkan oleh seseorang yang tingkat kesejahteraannya pas-pasan atau bahkan berada di bawah garis kemiskinan. Dengan demikian, kalimat *mahalabiu* itu menjadi sangat menarik. Orang akan bertanya: bagaimana orang yang seperti itu tidak pernah kesulitan keuangan? Mungkinkah hal itu karena orang itu adalah orang yang sabar dan tawakal kepada Allah swt? Apalagi, walau dia seorang yang miskin, dia termasuk orang yang sangat taat beribadat. Di zaman sekarang, tidak sedikit orang yang “kesulitan uang.” Uang tidak saja untuk keperluan hidup sehari-hari, tetapi juga untuk menyekolahkan anak, untuk berobat, dan lain-lain. Persepsi orang tersebut di atas ternyata salah. Yang dimaksud *tukang surung mahalabiu* dengan kesulitan uang bukan berarti dia tidak pernah menghadapi masalah keuangan, tetapi “dia tidak pernah mengalami ada uang terselip di antara gigi-giginya.”

Ketaksaan makna *mahalabiu* di atas dapat terlihat pada bagan berikut.

**Bagan 7: Ketaksaan Makna ‘kasulitan duit’**



X = *Bujur kaya ini aku saumuran kada suah **kasulitan** duit.*

M1 = Ada uang terselip di sela gigi

M2 = Masalah keuangan

## ***Mahalabiu dengan memanfaatkan Homofon***

Contoh *mahalabiu* jenis ini adalah

### ***Sambahiyang bulihlah dilanggar***

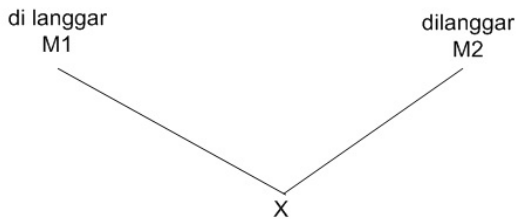
(Sambahiyang boleh ya **dilanggar**).

*Mahalabiu* ini memanfaatkan rentetan fonem /d i l a ŋ g a r/ yang bila dicermati bentuk *dilanggar* bermakna ganda, yakni ‘dilanggar’, atau *di langgar* yang bermakna ‘di surau.’ Menghadapi *mahalabiu* seperti ini, seorang penjawab akan bingung untuk menentukan pilihan jawabannya. Sambahiyang memang lebih utama dilaksanakan di langgar, namun di pihak lain, sambahiyang juga tidak boleh dilanggar ‘tidak dilaksanakan’ karena hukumnya adalah wajib.

Dalam *mahalabiu* yang seperti ini, *tukang jawab* selalu dalam posisi yang kalah karena jawabannya selalu disalahkan si *tukang surung*. Apabila *tukang jawab* menjawab “sambahiyang tidak boleh dilanggar,” maka kata *tukang surang*, jawaban itu salah karena sambahiyang yang baik itu harus dilaksanakan di langgar. Apabila *tukang jawab* menjawab “boleh,” maka kata *tukang surung* jawaban itu salah karena sambahiyang hukumnya wajib dan tidak boleh dilanggar.

Ketaksaan makna *mahalabiu* ini dapat dibayangkan sebagai berikut.

#### **Bagan 8: Ketaksaan Makna Homofon ‘dilanggar’**



X = *Sambahiyang bulihlah dilanggar*

M1 = di langgar

M2 = dilanggar

### ***Pengurangan Kata/Frasa***

Kalimat *mahalabiu* ini dibentuk dengan cara mengurangi atau menghilangkan sebuah unsur penting dalam kelompok kata yang

berfungsi sebagai subjek, predikat, objek, komplemen, atau keterangan. Contoh *mahalabiu* kelompok ini adalah sebagai berikut.

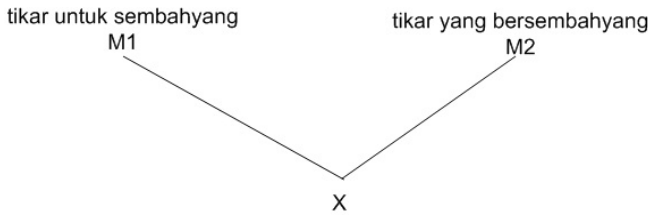
*Takuliling masigit kada taliat tikar sambahiyang*

(Sudah keliling mesjid berjalan tidak ada melihat tikar sembahyang.)

Kalimat *mahalabiu* ini menjadi taksa karena si *tukang surung mahalabiu* menggunakan bahasa Banjar umum atau bahasa Banjar sehari-hari, bukan bahasa Banjar yang standar. Dalam bahasa Banjar sehari-hari sudah biasa terjadi pengurangan satu atau beberapa unsur frasa seperti penghilangan kata *sagan* (untuk) pada frasa *tikar sambahiyang*. Frasa itu seharusnya menjadi *tikar sagan sambahiyang*. Pengurangan itu tidak mengganggu komunikasi karena penutur dan petutur sudah saling memakluminya. Namun, kalimat ini menjadi taksa karena si *tukang surung* memaknainya sesuai dengan bahasa Banjar standar. Dengan demikian, dalam kalimat standar, makna kalimat itu adalah tikar yang bersembahyang padahal secara umum kalimat itu oleh masyarakat dimaknai sebagai ‘tikar untuk sembahyang’.

Ketaksaan makna *mahalabiu* ini dapat dibayangkan sebagai berikut.

**Bagan 8: Ketaksaan Makna ‘tikar sambahiyang’**



X = Takuliling masigit kada taliat *tikar sambahiyang*.

M1 = tikar untuk sembahyang

M2 = tikar yang bersembahyang

**FUNGSI TATANGGUHAN**

Penelitian ini menemukan adanya sepuluh macam fungsi *tatangguhan*, yakni sebagai alat untuk memperkenalkan diri atau memulai percakapan, untuk mendidik anak, untuk permainan anak, untuk menyatakan kelebihan (*superiority*), untuk menyindir, untuk pelipur lara (jenaka),



alat pengesahan kebudayaan dan pemaksa berlakunya norma sosial, untuk melarikan diri dari himpitan hidup, untuk menguji kecerdikan, dan sebagai sistem proyeksi. Di antara fungsi-fungsi itu, fungsi memulai percakapan dan fungsi sebagai alat pengesahan kebudayaan merupakan fungsi yang utama dalam *tatangguhan*. Sehubungan dengan itu, tulisan ini hanya membahas dua fungsi tersebut.

### ***Tatangguhan* sebagai alat memperkenalkan diri atau memulai percakapan**

Dalam kehidupan seseorang tidak selalu berhubungan dengan orang-orang sekampung atau orang-orang yang pernah dikenalnya dengan baik. Pada suatu waktu seseorang akan berhubungan dengan orang-orang yang baru dikenalnya. Dalam suatu kelompok orang yang baru dikenal, seperti di dalam bus, taksi, *klotok* (bus sungai), dan lain-lain, seseorang menjadi serba salah untuk memperkenalkan diri atau memulai percakapan. Namun, bagi seseorang yang tidak suka dengan suasana kaku seperti di tempat-tempat tersebut, orang itu menggunakan berbagai cara untuk memecah kekakuan. Salah satu alat yang digunakan oleh orang Banjar adalah memulai pembicaraan dengan mengajukan sebuah *tatangguhan*.

Salah satu contoh *tatangguhan* yang berfungsi sebagai alat untuk memperkenalkan diri adalah seperti pada sebuah peristiwa yang yang diceritakan oleh seorang informan, yang dapat diringkas sebagai berikut.

*Klotok* yang beliau tumpangi melaju dari kampung Kuin menuju beberapa tempat sesuai dengan tujuan masing-masing penumpang. Ada penumpang yang menuju sebuah sekolah tempat dia mengajar; ada penumpang yang menuju suatu pabrik pengolahan kayu tempat ia bekerja; ada pula penumpang yang menuju pasar. Sementara itu, beliau sendiri ikut dalam *klotok* itu untuk mendatangi seorang sahabat yang mengadakan kenduri perkawinan anaknya. *Klotok* yang beliau tumpangi sampai pada suatu tempat yang sungainya luas dan di sisi sungai itu dipenuhi oleh hutan bakung/bakau yang lebat. Pada saat itulah ada seseorang secara tiba-tiba berkata:

*“Dahulu di sini banyak buhayanya taga wayahini kada ada lagi, bukahan ka darat. Jadi buhaya darat. Tahulah nang baratan di kalutuk nini bida buhaya darat lawan buhaya sungai.”*

(Dahulu di sini banyak buayanya. Namun, sekarang tidak ada lagi, lari ke darat. Menjadi buaya darat. Tahukah yang semua di klotok ini perbedaan buaya darat dan buaya sungai?)

Semua mata tertuju kepada orang itu. Ada di antara penumpang yang mencoba memberi jawaban, ada yang tertawa-tawa, dan ada yang telah mengetahui jawaban yang dimaksud oleh orang yang mengajukan *tatangguhan* itu. Katanya, perbedaan buaya darat dan buaya sungai terletak pada cara makannya. Si *tukang surung cucupatian* itu lalu merapatkan dua telapak tangannya. Dia membuka lebar-lebar ujung jari-jari kedua telapak tangannya dan mengatup-ngatupkannya sebagai cara makan buaya sungai. Kebalikannya, ujung jari-jari kedua telapak tangannya dirapatkannya dan membuka lebar-lebar kedua pangkal telapak tangannya sambil mengatup-ngatupkannya sebagai contoh cara makan buaya darat.” Menurut konvensi budaya Banjar, buaya sungai adalah binatang reptil ganas yang hidup di sungai, sedangkan *buaya darat* adalah julukan kepada seorang lelaki yang suka merayu dan memperdaya perempuan. Dengan cara ini, klotok yang tadinya sunyi, tegang, dan melelahkan menjadi tempat yang ramai, dan dengan cara ini pula seorang penumpang dapat memperkenalkan dirinya kepada penumpang lain.

### ***Tatangguhan* sebagai pemaksa berlakunya norma sosial/ pengendali sosial**

*Cucupatian* dapat juga menjadi alat untuk memaksakan berlakunya norma sosial dan pengendali sosial. Norma sosial yang sangat baik, seperti saling tolong-menolong sesama warga, belum tentu dapat dilakukan oleh semua orang. Karena itu, harus ada cara untuk mensosialisasikan dan bahkan “memaksakan” agar masyarakat mematuhi norma sosial itu. Salah satu cara yang dipilih oleh masyarakat Banjar adalah melalui *tatangguhan*. Berikut ini diberikan contoh *tatangguhan* yang berfungsi sebagai pemaksa dan atau pengendali sosial.

(i) *Pisang talas pisang mahuli* (Pisang talas pisang mahuli).

Jawab: *Bini bungas tapi wani* (Istri cantik, tetapi berani terhadap suami).

*Tatangguhan* di atas mengemukakan bahwa seorang istri yang baik dan ideal adalah seorang wanita yang cantik dan taat kepada suami. Dengan

demikian, ukuran yang pertama bagi seorang istri yang baik adalah ketaatannya kepada suami. Setelah itu, baru diukur dari kecantikannya. *Tatangguhan* ini berhubungan dengan suatu kecenderungan (*trend*) para remaja yang sering terpesona dengan kecantikan seorang wanita tanpa mempertimbangkan perilaku wanita itu.

(ii) *Wala walu, napa yu?* (Bodoh delapan, apa ya?)

Jawab: *Wan kula kada tatahu* (Dengan sanak keluarga tidak tahu-menahu).

*Tatangguhan* (2) berisi kritik terhadap seseorang yang melupakan sanak saudaranya. Orang itu dengan sengaja melupakan dan menjauhi sanak keluarganya karena takut terganggu oleh kehadiran keluarganya itu. Biasanya orang yang menjauhi sanak saudaranya karena telah menjadi orang kaya atau telah menjadi pegawai penting di pemerintahan, atau juga karena pengaruh istri. Dia takut kalau-kalau sanak keluarganya datang untuk meminta tolong, baik meminjam atau meminta uang atau meminta tolong untuk maksud-maksud yang lain. Ketakutan itu sesungguhnya dianggap sangat berlebihan.

*Tatangguhan* ini terdiri dari dua baris (larik). Baris pertama *wala walu* hanya berguna untuk membuat irama persajakan menjadi selaras dengan irama persajakan baris kedua, yakni baris yang berisi jawaban *tatangguhan*. *Tatangguhan* ini apabila dialih-bahasakan ke dalam bahasa Indonesia menjadi tidak lazim dan tidak dapat dipahami. Dalam bahasa Indonesia, baris pertama bermakna ‘gila delapan’ (*wala* ‘gila’, bodoh; *walu* ‘delapan’).

#### FUNGSI MAHALABIU

Dalam *mahalabiu*, fungsi-fungsi yang ada pada *tatangguhan* ditambah dengan empat fungsi lagi, yakni fungsi kritik sosial, sebagai bahan membuat cerita, sebagai alat untuk memperjelas informasi, dan sebagai alat untuk memberi tahu suatu keadaan atau pekerjaan. Dengan demikian, *cucupatian* Banjar (*tatangguhan* dan *mahalabiu*) mengandung empat belas macam fungsi. Dari semua fungsi itu, fungsi sebagai bahan membuat cerita dan fungsi kritik sosial sangat menonjol dalam *mahalabiu*. Dalam tulisan ini, hanya dua fungsi *mahalabiu* yang terpenting itu yang dianalisis.

## **Fungsi *Mahalabiu* Sebagai Bahan Membuat Cerita atau Gaya Bercerita**

*Mahalabiu* sering juga digunakan sebagai bahan membuat cerita atau gaya bercerita, baik cerita lisan maupun tulisan. Dengan cara itu, pengarang seolah-olah mendapat tenaga atau inspirasi untuk membuat cerita yang menarik.

Satu contoh cerita yang mengandung *mahalabiu* adalah sebagai berikut.

*Bubuhan ikam tahulah apa sababnya bibinian wayahini barabut balaki guru?” Ujar Palui manakuni Garbus wan Tulamak. “Nang jelas masa dapan tajamin lawan pahala jadi guru ganal jua.” Ujar Tulamak manjawab. “Bujur haja Makai, tapi jawabannya lain itu,” ujar Palui. “Napa sababnya Lui?” “Ingat wayah sakulah dulu kalu? Bubuhan guru katuju banar mambari ulangan. Ada nang saban hari ulangan tarus. Nah... kalu urusan di ranjang, bibinian tu katuju baulang-ulang tadi.” Ujar Palui lihum. “Amun dokter 3 kali sahari haja tapi guru bisa baulang-ulang.” Ujar Palui. (Banjarmasin, Post 4 Juni 2009.)*

(Tahukah kamu, apa sebabnya perempuan sekarang berebut ingin bersuami guru?” Ujar Palui bertanya kepada Garbus dan Tulamak. “Yang jelas masa depan terjamin dan pahala menjadi guru itu besar juga.” Ujar Tulamak menjawab. “Benar saja Mak ya, tetapi jawabannya bukan itu,” ujar Palui. “Apa sebabnya Lui?” “Ingat waktu kita sekolah dulu kan? Para guru senang sekali memberi ulangan. Ada yang setiap hari ulangan. Nah... kalau urusan di ranjang, perempuan itu senang berulang-ulang.” Ujar Palui.)

Cerita ini menjadi hidup karena gaya penceritaan yang menggunakan *mahalabiu*, yakni *mengapa kebanyakan perempuan sekarang sangat ingin bersuami guru*. Jawaban *mahalabiu* ini dideskripsikan secara panjang lebar sehingga menjadi sebuah cerita.

*Mahalabiu* ini berhubungan dengan kebijakan pemerintah Indonesia yang terus berupaya meningkatkan kesejahteraan guru sehingga banyak perempuan yang ingin bersuami guru. *Mahalabiu* dan jawaban yang disampaikan berisi penghargaan terhadap kebijakan pemerintah yang

berkeinginan menyejahterakan guru. Jawaban pertanyaan yang bersifat *mahalabiu* ini menimbulkan efek lucu dan menggelikan sehingga memikat orang-orang yang mendengarnya. Perempuan senang bersuami guru bukan sekadar karena gajinya yang besar atau pahala yang berlipat ganda di akhirat nanti, tetapi yang terpenting adalah guru senang memberikan “*ulangan.*”

### **Fungsi *Mahalabiu* Sebagai Alat Kritik Sosial**

*Mahalabiu* dapat juga menjadi alat pengkritik keadaan yang tidak memuaskan. Kritik itu dapat ditujukan kepada pemerintah, tuan guru (ustaz), diri sendiri, orang lain, sesama etnik Banjar, etnik lain, cara berfikir masyarakat, dan kebiasaan yang tidak baik. Beberapa contoh *mahalabiu* yang digunakan sebagai alat kritik sosial dapat dikemukakan sebagai berikut.

#### ***Kritik terhadap Pemerintah***

*Wayahini samunyaan haraga barang naikan, nang kada naik pada susu ja.*

*Tahulah ikam susu napa nang kada naik tu. Jawab: Susu nini.*

(Sekarang semua harga barang naik. Yang tidak naik hanya susu saja. Tahukah kamu susu apa yang tidak naik itu. Jawab: Susu nenek atau susu orang tua yang lanjut usia karena tidak kencang lagi seperti susu anak gadis remaja, tetapi sudah kendur dan turun).

*Mahalabiu* itu tampak lucu dan menggelikan. Namun, di balik kelucuan dan kegelian itu terkilat pesan yakni kritik terhadap pemerintah yang tidak dapat mengendalikan kestabilan harga-harga barang sesuai dengan daya beli masyarakat. Kelucuan dan kegelian di dalam *mahalabiu* itu hanyalah sarana agar kritik tidak terlalu langsung mengarah ke sasaran. Dikatakan oleh masyarakat bahwa semua barang telah naik, walau demikian ada satu barang yang tidak naik, yaitu susu. Dalam bahasa Banjar, kata susu bermakna ganda, yaitu air susu ternak dan susu perempuan. Yang dimaksud susu di sini adalah susu perempuan, terutama susu perempuan yang sudah lanjut usia.

### ***Kritik terhadap Tuan Guru (Ustaz)***

Ada talu macam nang kada kawa ditolak tuan guru, tahulah napa nang talu

*macam tu. Jawaban: Pertama disuruh naik haji, kadua disuruh jadi pangulu, nang katiga disuruh kawin lagi.*

(Ada tiga macam permintaan yang tidak mungkin ditolak oleh tuan guru. Tahukah kamu, apa yang tiga macam itu? Jawaban: Pertama disuruh naik haji, kedua disuruh menjadi penghulu, dan ketiga disuruh kawin lagi.)

*Mahalabiu* ini berisi kritik terhadap guru-guru agama (tuan guru) yang mengajarkan agama di mesjid atau surau. Tuan guru adalah ustaz yang sebagian besar bukan pegawai pemerintah, tetapi mereka hidup dari hasil sumbangan peserta pengajian. Kadang-kadang seorang tuan guru mendatangi puluhan mesjid/surau setiap minggu. Jarak antara rumah dan mesjid/surau yang dia datangi cukup jauh sehingga tidak jarang dia terpaksa bermalam di salah satu rumah warga peserta pengajian. Dengan alasan jarak yang jauh dan juga mungkin karena sering bermalam di suatu kampung, ada tuan guru yang kawin lagi di kampung tempat pengajiannya. Walau hanya sedikit tuan guru yang suka kawin dan kawin lagi sehingga istrinya sampai empat orang, fakta itu sudah cukup bagi masyarakat Banjar untuk mengkritiknya. Dengan *mahalabiu* ini dapat diketahui bahwa masyarakat Banjar, terlebih para wanita, belum dapat menerima konsep poligami.

### ***Kritik terhadap Diri Sendiri***

*Bini saikung balajar, bini dua wajar, bini tiga kurang ajar, bini ampat hanyar urang Banjar.*

(Beristri satu orang belajar, beristri dua orang wajar, beristri tiga orang kurang ajar, beristri empat orang barulah benar-benar orang Banjar).

*Mahalabiu* ini berisi kritik terhadap diri sendiri (otokritik) terhadap orang Banjar. Memang tidak seberapa banyak orang Banjar yang beristri lebih dari satu orang. Namun, kenyataan itu telah cukup menjadi bahan olok-olokan sekaligus sebagai media kritik terhadap orang Banjar yang beristri lebih dari satu orang. Apalagi, biasanya orang yang beristri lebih dari satu itu adalah orang yang secara ekonomi tidak mampu. Dia tidak

dapat berlaku adil dan sering menelantarkan istri-istrinya. Ada lagi orang Banjar yang beristri lebih dari satu itu adalah orang-orang Banjar yang kaya mendadak karena memiliki lahan yang berisi tambang batu bara atau karena mendapat intan yang besar di *pandulangan*.

#### NILAI BUDAYA *CUCUPATIAN*

*Cucupatian* (*tatangguhan* dan *mahalabiu*) Banjar mengandung enam macam nilai budaya, yakni *cucupatian* yang bernilai nilai agama, filsafat, sosial, etika, estetika, dan pornografi. Perbedaan nilai yang ada pada *tatangguhan* dan *mahalabiu* terletak pada nilai yang menjadi penekanan. *Tatangguhan* menekankan nilai sosial, filsafat, dan etika, sedangkan *mahalabiu* menekankan nilai agama, sosial (utamanya kritik sosial), dan nilai pornografi. Dalam tulisan ini akan diberikan contoh *tatangguhan* yang berisi nilai etika dan *mahalabiu* yang berisi nilai budaya agama.

#### ***Tatangguhan* Bernuansa Nilai Etika**

*Tatangguhan* ada juga yang bernuansa etika, yakni mengandung pesan-pesan tentang sesuatu hal atau sikap yang dianggap pantas oleh masyarakat Banjar (bandingkan dengan Frondizi 2001; Hadiwardoyo 1997). Etika berhubungan dengan kepantasan tentang bagaimana seseorang mengatur kehidupan pribadi dan kehidupan sosial. Ketidapantasan penampilan atau perilaku seseorang akan berdampak kepada diri sendiri dan kepada orang lain. Misalnya, seseorang yang suka mengganggu atau merayu perempuan disebut *liur baungan*. Orang yang *liur baungan* menjadi buah bibir anggota masyarakat yang dampaknya akan memalukan dirinya sendiri dan memalukan anggota keluarga yang lain, bahkan memalukan masyarakat tempat orang itu berada. Contoh *tatangguhan* yang bernilai etika adalah sebagai berikut.

*Samuaan urang handak jadi kapala. Taga ada kapala nang kada baik lalu-lalu. Kapala napa. Tangguh ikam. Jawaban: Kapala hayaman.*

(Semua orang ingin menjadi kepala. Tetapi, ada kepala yang tidak baik. Kepala apa? Coba kamu terka. Jawab: *Kepala ayaman*.)

*Tatangguhan* ini bernilai etika karena topiknya adalah tentang *kepala* atau pemimpin yang sangat tidak baik. *Kepala* yang sangat tidak

baik itu adalah *kapala hayaman*. *Kapala hayaman* mengacu kepada kebiasaan seseorang yang sangat berambisi untuk menjadi pemimpin atau berambisi melakukan sesuatu pekerjaan yang besar tanpa melihat kemampuan dirinya. Orang itu sebenarnya menyadari bahwa pekerjaan itu bukan pekerjaan yang mudah. Namun, karena ambisinya, dia mengambil pekerjaan itu. Akhirnya, pekerjaan itu terbengkalai atau terkatung-katung dalam waktu yang lama tanpa penyelesaian. Seorang yang bijaksana harusnya tidak mengambil pekerjaan yang besar itu tetapi memberitahukan atau berunding dengan orang lain atau anggota masyarakat lainnya. Dengan demikian, tidak ada satu pekerjaan yang besar pun yang tidak bisa dikerjakan karena masing-masing saling membantu sesuai dengan keahliannya.

Dalam kehidupan desa, orang yang *kapala hayaman* ini adalah seorang yang mengambil upah untuk mengerjakan bagian-bagian sawah atau ladang dari beberapa orang pengupah. Akhirnya, pekerjaan itu tidak dapat diselesaikannya sesuai dengan waktu yang telah disepakati. Di beberapa tempat, tampak hasil pekerjaannya yang tidak selesai. Orang-orang kampung yang melihat pekerjaan orang itu sudah memaklumi bahwa yang mengerjakan sawah-ladang itu adalah si *pulan* yang *kepala hayaman*.

### ***Mahalabiu Bernuansa Nilai Agama***

Di antara *mahalabiu* ada yang bernilai agama, yakni nilai yang berisi norma tentang hubungan manusia dengan Yang Maha Kuasa. Dalam agama Islam, hubungan itu adalah hubungan manusia dengan Allah Subhanahu Wataala melalui tata cara atau *ritual* keagamaan seperti shalat, puasa, zakat, haji, kabar-kabar keagamaan melalui rasulullah, para nabi, para sahabat nabi, para ambiya, dan lain-lain.

Ada dua hal yang menjadi ukuran bahwa kalimat *mahalabiu* dapat dikatakan bernilai agama, yakni adanya kata, frasa, atau kalimat yang mengandung makna bernuansa agama, seperti *sumbahiyang* ‘sembahyang’, *puasa*, *syahadat*, dan sebagainya, dan *mahalabiu* yang walaupun tidak mengandung kata, frasa, kalimat yang bernuansa agama, namun digunakan dalam konteks suasana agama, seperti dalam pengajian-pengajian yang bertopik keagamaan.

*Contoh Mahalabiu* dengan kata, frasa, kalimat bernuansa agama dapat dikemukakan sebagai berikut.



*Parahatan ikam tahayat ahir, lalu mengucapkan shahadat Asyhaduallailaha ilallah wa asyhaduanna Muhammadurrasulullah. Tunjuk ikam lurus ka hadapan. Tahulah ikam, napa nang ditunjuk. Jawab: Kuku*

(Pada saat kamu takhiyat akhir, lalu kamu mengucapkan syahadat, *Asyhadualla ilaha ilallah wa asyhaduanna Muahammadurrasulullah*. Telunjuk lurus ke depan. Tahukah kamu, apa yang ditunjuk? Jawab: Kuku)

*Mahalabiu* itu diucapkan oleh seorang informan yang berprofesi sebagai dosen di hadapan sekitar sepuluh orang dosen yang lain. *Mahalabiu* itu diucapkan sekitar jam sepuluh pagi saat menunggu pembayaran gaji. Semua yang mendengar sudah tahu bahwa apa yang diucapkan itu adalah *mahalabiu*. Maka, semua menjadi antusias ingin memecahkan masalah yang tersirat dalam *mahalabiu* itu. Masing-masing orang mengemukakan jawabannya. Setelah jawaban yang diajukan tidak ada yang tepat, dosen itu memecahkan sendiri soal itu. Kejadian atau proses *bacucupatian* di atas dapat direkonstruksi dengan sebuah simpulan informasi indeksal seperti di bawah ini.

Simpulan informasi indeksal

Penutur : Dosen (bukan dosen agama)

Latar tempat : Kampus

Latar situasi : Tidak resmi

Khalayak : Kawan satu profesi

Topik : Nuansa agama

Waktu : Pukul 10.00

Bila dilihat latar *cucupatian* di atas, hanya satu di antaranya, yakni topik yang berhubungan dengan hal-ihwal agama, yakni adanya kata dan atau frasa yang bernuansa agama. Walaupun demikian, *mahalabiu* telah dapat dianggap bernilai agama. Nilai agama dalam topik *mahalabiu* ini adalah ungkapan-ungkapan keagamaan seperti *syahadat*, *tahiat akhir*, *sembahyang*, dan perilaku meluruskan telunjuk pada saat membaca *tahiat akhir*. Secara tidak langsung, ungkapan-ungkapan keagamaan ini akan mengingatkan penganutnya kepada ritual shalat. Dalam masyarakat Islam, pada saat duduk tahiat akhir, dua telunjuk, diluruskan ke hadapan namun ada lagi yang tidak meluruskan tetapi menggerak-gerakkannya

ke kiri-kanan dan ke atas-ke bawah. *Mahalabiu* ini berlanjut dengan “diskusi kocak” tentang perilaku orang dalam bertahiat akhir.

#### SIMPULAN

Deskripsi kalimat *tatangguhan* dibentuk dengan kalimat-kalimat yang tidak memenuhi syarat kalimat bahasa Banjar yang baku. Dengan kata lain, struktur permukaan kalimat *tatangguhan* banyak yang tidak sesuai dengan struktur dalam kalimat-kalimat inti bahasa Banjar. *Tatangguhan* mengutamakan ketaksaan makna melalui penggunaan majas atau gaya bahasa, seperti pengulangan, penjajaran, perumpamaan, metafora, hiperbola, asosiasi, dan narasi. *Mahalabiu* pada umumnya terbentuk dari sebuah kalimat lengkap (S+P), atau berstruktur FN + FN, FN + FV, dan FN + FAdj. Dengan kata lain, sebagian besar struktur permukaan *mahalabiu* telah mengacu kepada struktur dalam kalimat inti bahasa Banjar. Ada dua cara untuk membentuk *mahalabiu*, yakni dengan mengutamakan kata, frasa, atau kalimat yang taksa, dan dengan cara ‘*sesuka hati*’ yang disebut James Danandjaya (1991:46) sebagai *teka-teki yang tidak sesungguhnya atau teka-teki yang tergolong bentuk lainnya*.

Fungsi-fungsi *cucupatian* apabila dimasukkan ke dalam kerangka fungsi kebudayaan yang dikemukakan Duranti (2000: 23-47) dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 1**  
**Perbandingan Fungsi Cucupatian dan Fungsi Kebudayaan**  
**(Duranti 2003:)**

FUNGSI KEBUDAYAAN	FUNGSI <i>CUCUPATIAN</i>
1. Komunikasi	1. Memperkenalkan diri 2. Permainan anak
2. Pengetahuan	1. Alat memdidik anak 2. Menguji kecerdikan 3. Keterangan jenis pekerjaan/keadaan 4. Sistem berangan-angan
3. Praktik	1. Gaya bercerita
4. Mediasi	1. Memperjelas informasi 2. Superioriti 3. Alat untuk menyidir 4. Pengesahan kebudayaan 5. Pemaksa berlaku norma sosial 6. Kritikan sosial 7. Pelarian daripada kegelisahan
5. Partisipasi	1. Media jenaka 2. Olok-olok

Nilai budaya *cucupatian* Banjar adalah nilai agama, falsafah, sosial, etika, dan estetika. Apabila nilai budaya dalam *cucupatian* Banjar dimasukkan ke dalam kerangka nilai Klockhon (1951), hasilnya dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 2**  
**Perbandingan Nilai Klockhon dan Nilai Cucupatian Banjar**

NILAI KLOCKHOHN	NILAI CUCUPATIAN
1. Hakikat hidup	1. Falsafah
2. Hakikat karya	2. Agama
3. Hakikat manusia dan ruang waktu	1. Sosial
4. Hubungan manusia dan alam	2. Etika
5. Hubungan manusia dan manusia	3. Agama
	1. Sosial
	2. Estetika
	3. Agama
	1. Sosial
	2. Etika
	3. Agama

Nilai - nilai di atas menunjukkan bahwa nilai agama tidak hanya untuk memahami masalah-masalah keagamaan, tetapi juga menjiwai hakikat hidup, hakikat karya, hakikat ruang dan waktu, hakikat hubungan manusia dengan alam, dan hakikat hubungan manusia dengan manusia.

#### PUSTAKA ACUAN

- Akmajian, A. 1990. *Linguistics: An introduction to language and communication*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Armijn Pane. 2000. "Sejarah sastra Indonesia abad XX," dalam E. U. Kratz (Ed.), *Kesoesasteraan baroe* (pp. 21-42). Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia).
- Bogdan, R., & S. K. Biklen. 1982. *Qualitative research for education: Introduction to theory and methods*. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Bogdan, R. & S. Taylor. 1993. *Intruduction to qualitative research methods a phenomenological approach to the social scenses*. New York: LkiS.
- Brogan, T. 1994. *Handbook of poetic terms*. New Jersey: Priceton University Press.
- Cumings, L. 1999. *Pragmatics: A multidiciplinary perspective*. New York: Oxford University Press Inc.
- Duranti, A. 2000. *Linguistic Anthropology*. Cambridge: Cambridge University.
- Sedyawati, Edi. 2006. *Budaya Indonesia: Kajian arkeologi, seni, dan sejarah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Djamaris, Edwar. 1981. *Naskah undang-undang dalam sastra Indonesia lama*. Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa.
- Djamaris, Edwar, Nikmah A.Sunardjo, Hani'ah, Aisjah Ibrahim, & Saksono Prijanto. 1981. *Naskah undang-undang dalam sastra Indonesia lama*. Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Djamaris, Edwar, Sri Timur Suratman, Muhammad Fanani, Saksono Prijanto, Kosim H.R. 1985. *Antologi sastra Indonesia Lama pengaruh Islam*. Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Djamaris, Edwar, Muhamad Fanani, Sri Timur Suratman, Nikmah A. Sunardjo, Saksono Prijatno. 1989. *Antologi Sastra Indonesia lama I, Sastra pengaruh peralihan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Djamaris, Edwar. 1990. *Menggali khazanah Sastra Melayu Klasik*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Eelen, G. 2001. *A Critique of Politeness Theories*. (Jumadi, & SlametRianto, Trans.) Brooklands Manchester, United Kingdom: St Jerome Publishing.
- Fang, Liau Yock. 1975. *Sejarah Kesusasteraan Melayu Klasik*. Singapura: Pustaka Nasional.
- Fang, Liau Yock. 1993. *Sejarah Kesusasteraan Melayu II*. Jakarta: Erlangga.
- Fang, Liau Yock. 1991. *Sejarah Kesusasteraan Melayu Klasik I*. Jakarta: Erlangga.
- Fronidzi, R. 2001. *Pengantar filsafat nilai*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Gunarwan, Asim. 2007. *Pragmatik, Teori & Kajian Nusantara*. Jakarta: Universitas Atma Jaya.
- Hapip, Abdul Djebar. 1997. *Kamus bahasa Banjar-Indonesia*. Banjarmasin: Grafika Wangi Kalimantan.
- Hapip, Abdul Djebar, Djantera Kawi, Basran Noor. 1981. *Struktur Bahasa Banjar Kuala*. Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa.
- Hasan, Fuad. 2001. *Stadium generale*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Hasan, Fuad & Koentjaraningrat. 1980. "Metode-metode Penelitian Masyarakat," dalam Koentjaraningrat (Eds.). *Beberapa azas metodologi ilmiah* (pp 8-23). Jakarta: Gramedia.
- Kluckhohn, C. 1951. *Values and Value-Orientations in the theory of action: An exploration in definition and classification. Toward a general theory of action*. Cambridge Mass: Harvard University Press
- Koentjaraningrat. 1993. *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*. Jakarta: PT Gramedia.

- Koentjaraningrat. 1980a. Metode-metode Penelitian Masyarakat. In Koentjaraningrat (Eds.), *Metode Wawancara* (pp 162-196). Jakarta: Gramedia.
- Koentjaraningrat. 1980b. "Metode-metode Penelitian Masyarakat," dalam Koentjaraningrat (Eds.). *Metode penggunaan data pengalaman individu* (pp 197-214). Jakarta: Gramedia.
- Koentjaraningrat. 1980c. "Metode-metode Penelitian Masyarakat," dalam Koentjaraningrat (Eds.). *Penulisan laporan penelitian* (pp 389-422). Jakarta: Gramedia.
- Kratz, E. 2004. *Segi-segi Karangan Melayu Tradisional*. (Fatimah Zainal, Trans.) Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Kratz, U. E. 2000. *Sumber Terpilih Sejarah Sastra Indonesia Abad XX*. (P. Benedanto, Ed.)
- Kridalaksana, Harimurti. 1993. *Kamus Linguistik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Lofland, J. 1969. *Deviance and Identity*. Eaglewood Cliffs N.J: Prentice-Hall.
- Lofland, J., & Lofland, L. 1995. *Analysing Social Setting: A Guide to Qualitative Observation and Analysis (3 ed)*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Mat Piah, Harun. 1989. *Puisi Melayu tradisional-Satu Pembicaraan Genre dan Fungsi*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Mat Piah, Harun, Ismail Hamid, Siti Hawa Salleh, Abu Hassan Sham, Abdul Rahman Kaeh, Jamilah Haji Ahmad. 2006. *Kesusasteraan Melayu Tradisional*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Miles, M.B. & Michael A. Huberman. 1992. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks,CA: SAGE Publication, Inc.
- Othman, Arbak. 1988. "Linguistik Transformasi Generatif: Suatu Penerapan pada Bahasa Melayu," dalam Nik Safiah Karim (Ed.), *Teori tatabahasa transformasi-generatif: Satu pandangan tentang sejauh manakah sumbangannya untuk pengajaran bahasa* (pp. 195-220). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pendidikan Malaysia.
- Othman, Puteh. 1996. "Konsep Nilai dalam Kesusasteraan Melayu," dalam Siti Aisah Murad (Ed.), *Cerpen-cerpen keris mas: Satu tinjauan dari Sisi Nilai Nasionalisme* (pp. 25-36). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Richard, W. 1927. *Malay Grammar*. Oxford: Clarendon Press.
- Richard, Jack C., John Platt & Heidi Weber. 1985. *Longman Dictionary of applied linguistics*. Harlow: Longman.
- Sanoesi Pane. 2000. "Sejarah Sastra Indonesia abad XX," dalam E. U. Kratz (Ed.), *Persatuan Indonesia* (pp. 43-29). Jakarta: KPG (Kepustakaan Popular Gramedia).

- Seman, Syamsiar. 1997. *Andi-andi urang Banjar bahari*. Banjarmasin: Dharma wanita - Tim penggerak PKK Provinsi Kalimantan selatan.
- Seman, Syamsiar. 2005. *Cucupatian urang Banjar*. Banjarmasin: Lembaga Pendidikan Banua.
- Seman, Syamsiar. 2005. *Kisah kisah sarawin, cerita-cerita humor tokoh legendaris dalam bahasa Banjar*. Banjarmasin: lembaga Pendidikan Banua Banjarmasin.
- Seman, Syamsiar. 2002. *Pangeran Samudera (Sultan Suriansyah): Cerita-cerita rakyat Kalimantan Selatan dalam bahasa Banjar*. Banjarmasin: Yayasan Pendidikan Nusantara Banjarmasin.
- Soebadiyo, Haryati. 1986. "Kepribadian budaya bangsa (*Local genius*)," dalam Ayatrohaedi (Ed.). *Kepribadian budaya bangsa* (pp. 18-27). Jakarta: Pustaka Jaya.
- Sudjiman, Panuti. 1988. *Memahami cerita rekaan*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Sudjiman, Panuti. 1990. *Kamus istilah sastra*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Sudjiman, Panuti. 1993. *Bunga rampai stilistika*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti
- Sudjiman, Panuti. 1995. *Filologi Melayu*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Sweeney, Amin. 2005. *Karya lengkap Abdullah Bin Abdul Kadir Munsyi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, Ecole francaise d'Extreme-Orient
- Taylor, A. 1943. "The Riddle," dalam *California Folklore Quarterly* , Vol.2 No.2 pp.129-147.
- Taylor, A. 1951. *English riddles from oral tradition*. Berkeley: California University Press.
- Taylor, S., & R. Bogdan. 1984. *Introduction to qualitative Research Methods*. New York: John Wiley & Sons.
- Teeuw, A. 1994. *Indonesia antara kelisanan dan keberaksaraan*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Teeuw, A. 1993. *Khazanah sastra Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Teeuw, A. 1983a. *Membaca dan menilai sastra*. Jakarta: Gramedia.
- Teeuw, A. 1983b. *Tergantung pada kata*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Thomas, Jenny. 1995. *Meaning in interaction: An introduction to pragmatics*. London, New York: Longman.
- Yule, G. 1996. *Pragmatics*. Oxford: Oxford University Press.

## Surat Kabar

*Banjarmasin Pos* 4 Juni 2009





**POLITICAL REFORM IN INDONESIA AFTER  
SOEHARTO**

Harold Crouch. *Political Reform In Indonesia After Soeharto*. Institute of Southeast Asian Studies Singapore, 2010. 9 bab, 390 halaman (termasuk bibliografi dan index)

**Tri Ratnawati**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

PENDAHULUAN

Buku karya Harold Crouch ini mengenai reformasi politik di Indonesia selama 10 tahun pasca-jatuhnya Soeharto yang ditulisnya dalam sembilan bab. Reformasi didorong oleh kebutuhan untuk mengatasi krisis nasional yang menjatuhkan rezim Orde Baru dan juga dibentuk oleh situasi-situasi spesifik serta konstelasi-konstelasi kekuatan-kekuatan politik yang ada. Kajian Crouch ini pada intinya menguraikan dan menganalisis reformasi konstitusi dan pemilihan umum, desentralisasi rezim yang sentralistik, reformasi militer secara bertahap, reformasi peradilan yang sangat lamban, dimulainya kampanye anti-korupsi, dan tercapainya perdamaian di Maluku akibat kekerasan komunal serta penyelesaian masalah GAM di Aceh melalui perjanjian perdamaian Helsinki.

Meskipun reformasi beberapa bidang tersebut dalam konteks nasional berjalan secara simultan, namun kecepatan dan esensi dari masing-masing reformasi sangat bervariasi. Reformasi politik sangat dipengaruhi oleh perjuangan terus-menerus dan rivalitas antara kelompok-kelompok yang melihat keuntungan-keuntungan dari reformasi, dan kelompok-kelompok yang merasa dirugikan.

Menurut Harold Crouch, reformasi secara bertahap di Indonesia,

selama dekade terakhir ini telah membuat kemajuan-kemajuan yang cukup signifikan namun tidak komplit. Bahkan reformasi di bidang-bidang tertentu rentan untuk berbalik kembali ke sistem Orde Baru. Studi politik kontemporer menurut Crouch tidak menyerupai sebuah “*work in progress*”. Hal itu karena perkembangan-perkembangan baru sering memunculkan pertanyaan-pertanyaan baru (*preface*, hlm.x).

## ISI BUKU SECARA RINGKAS

### **Bab I Pengantar**

Pada bab ini Crouch berpendapat bahwa jatuhnya pemerintahan otoritarian Soeharto yang didukung militer bukanlah akibat langsung dari perubahan sosial-politik domestik yang didorong oleh pertumbuhan ekonomi, tetapi lebih disebabkan oleh interupsi mendadak yang disebabkan oleh faktor-faktor eksternal. Krisis keuangan Asia yang dimulai dari Thailand pada Juli 1997, menurut Crouch, telah menyebabkan terhentinya pertumbuhan ekonomi Indonesia. Padahal pada pertengahan 1990-an, Indonesia sering digambarkan sebagai salah satu “cerita sukses” di antara negara-negara sedang berkembang dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata tujuh persen per tahun dengan pendapatan perkapita US\$1.000. Hal ini telah mentransformasikan Indonesia sebagai negara yang termasuk dalam kategori “mendekati-NIC/*New Industrializing Country*”(hlm.1).

Tidak seperti negara-negara di kawasan Asia lainnya yang terimbas krisis keuangan Asia, rezim Soeharto yang terikat oleh jaringan-jaringan patronase yang kuat, terbukti kurang mampu mengatasi krisis, atau paling tidak, mencegah berbagai konsekuensinya. Akibatnya, Indonesia dilanda keterpurukan ekonomi yang diikuti perginya investor dan meningkatnya pengangguran dan diperburuk oleh kekeringan di bidang pertanian yang diakibatkan oleh El Nino. Pengemis memenuhi jalan-jalan di Jakarta dan kota-kota, tingkat kriminalitas meningkat, penjarahan di mana-mana, dan kerusuhan anti-Cina menjalar dari Jakarta ke pulau-pulau lain. Akhirnya, demonstrasi mahasiswa secara besar-besaran yang dipicu oleh kerusuhan anti-Cina selama dua hari di Jakarta pada bulan Mei 1998, telah memaksa pengunduran diri Presiden Soeharto dan menandai akhir dari Orde Baru .

Transisi politik Indonesia setelah jatuhnya Soeharto dibayangi kesuraman oleh ketidakmenentuan, yang menurut O'Donnell dan Schmitter, sebagai sisa Orde Baru yang masih berada pada kekuasaan yang menghadapi banyak tantangan (hlm. 3). Rezim Orde Baru belum dikuasai oleh elit-elit demokrasi yang memobilisasi massa untuk melawan pemerintah. Mahasiswa sebagai bagian dari kelas menengah yang melakukan demonstrasi besar-besaran menuntut demokrasi dan reformasi, misalnya, tidak mempunyai organisasi yang kohesif untuk mengambil alih kekuasaan. Sementara itu, B.J.Habibie (wakil presiden) adalah kepanjangan tangan Soeharto selama puluhan tahun meskipun Habibie akhirnya harus berubah haluan mendukung “demokratisasi” sebagai alternatif yang lebih menjanjikan. Crouch menulis:

“In circumstances where the new government, headed by Soeharto’s civilian vice president and protégé, B.J.Habibie, was composed mainly of carry-overs from the authoritarian regime, lacked legitimacy and was internally divided and uncertain of its authority over the military, the new president turned to “democratization” as a more promising alternative” (hlm.3).

Transisi dari otoritarianisme menuju demokratisasi di Indonesia, menurut Crouch, tidak sesuai dengan pola-pola yang dipikirkan oleh ilmuwan-ilmuwan politik. Menurut Crouch dengan mengutip pendapat Huntington dalam bukunya *The Third Wave*, Huntington menjelaskan tiga pola transisi menuju demokrasi, yaitu *transformation*, *replacement*, dan *transplacement*. Dalam *transformation*, pemerintahan otoriter sendiri yang berinisiatif melakukan reformasi-reformasi yang menuju demokratisasi. *Replacement* merujuk pada terlemparnya rezim otoriter dengan kekerasan. Dalam *transplacement*, terdapat keseimbangan antara yang mendukung dan menolak demokratisasi yang akibatnya transisi hanya dimungkinkan melalui negosiasi dan kompromi. Transisi di Indonesia mempunyai elemen ketiga-tiganya (hlm.3).

## **Bab II Jatuhnya Orde Baru dan Reformasi Pemerintahan**

### *Pemerintahan Abdurrahman Wahid yang Berubah-Ubah.*

Bila Habibie tidak seperti seorang pembaharu, menurut Crouch, maka Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang mempunyai kepribadian yang

*erratic* (berubah-ubah, tidak stabil emosinya), tidak seperti halnya seorang presiden. Kemenangan PDI-P dalam pemilu Juni 1999 membawa Abdurrahman Wahid menuju kemenangan dalam pemilihan presiden tidak langsung melalui MPR pada Oktober 1999. 700 kursi MPR berisi 500 kursi anggota DPR (termasuk 38 wakil dari tentara dan polisi), 135 perwakilan provinsi, dan 65 wakil dari golongan fungsional. Posisi kuat Golkar dalam perwakilan provinsi dan 65 perwakilan golongan fungsional berimbang pada PDI-P. PDI-P yang memenangkan 34 persen suara pemilu hanya memperoleh 27 kursi MPR, sedikit berbeda dengan Golkar yang memenangkan 34 persen suara pemilu, namun memperoleh 26 kursi MPR. Semula, PKB Gus Dur dan PAN Amien Rais cenderung mendukung Megawati. Namun, mereka kecewa karena Megawati enggan memasuki negosiasi-negosiasi koalisi. Seakan yakin akan menang dalam pilpres, Megawati menunjukkan kecilnya minat untuk melakukan kesepakatan-kesepakatan dengan pimpinan parpol-parpol lain untuk memastikan dukungan mereka.

Dalam ketiadaan inisiatif dari Megawati, Amien Rais membawa parpol-parpol kecil muslim, di luar PKB, dalam sebuah aliansi yang disebut Poros Tengah yang menguasai 20 persen kursi MPR. Parpol-parpol ini yang umumnya berorientasi modernis, menginginkan identifikasi negara yang lebih kuat terhadap Islam, dan menolak Megawati dan partainya yang mereka anggap terlalu sekuler. Di dalam kelompok ada juga yang berpendapat bahwa Islam tidak mengizinkan perempuan menjadi pemimpin negara.

Meskipun Amien Rais yang modernis cukup lama berseteru dengan Abdurrahman Wahid yang tradisional, Amien yakin bahwa satu-satunya cara membawa PKB ke dalam aliansi untuk menghambat Megawati adalah dengan mendukung Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden. Sebuah tawaran yang diterima dengan senang hati oleh Abdurrahman Wahid.

Dengan Habibie di luar pertandingan, para pendukung Habibie di Golkar dan sejumlah militer mengalihkan dukungan mereka kepada Abdurrahman Wahid. Akhirnya, Megawati kalah, hanya mendapatkan 313 suara. Sementara itu, Abdurrahman Wahid yang mempunyai masalah fisik dan kesehatan dan mempunyai partai yang hanya mendapat 13 persen suara dalam pemilu dan hanya memiliki 8% kursi MPR, menang dengan meraih 373 suara MPR dalam pemilihan presiden secara

perwakilan tersebut. Abdurrahman Wahid akhirnya menjadi presiden pertama yang terpilih secara demokratis di Indonesia (hlm.29).

Berbeda dengan Habibie, Abdurrahman Wahid sebagai presiden dikenal sebagai seorang demokrat. Abdurrahman dikenal sebagai pemimpin Islam tradisional NU yang pada era Orde Baru melawan Soeharto. Abdurrahman Wahid juga memahami ide-ide dan kultur Barat. Kabinet Abdurrahman Wahid adalah kabinet yang kekurangan koherensi karena menteri-menterinya diambil dari para pendukungnya dalam Poros Tengah. Sebagai Menkopolkam ditunjuk Jenderal Wiranto. Prioritas utama Presiden Abdurrahman Wahid adalah membawa kembali kemenangan Megawati dan PDI-P dengan mengajak Megawati sebagai wakil presiden.

Kabinet yang kurang koheren itu diperburuk oleh kelakuan Abdurrahman Wahid yang berubah-ubah. Dalam beberapa minggu Abdurrahman Wahid memecat pimpinan PPP, Hamzah Haz, dan sekretaris kabinet. Demikian pula Jenderal Wiranto digeser posisinya oleh Presiden Gus Dur. Abdurrahman Wahid juga membuka hubungan kerja sama perdagangan dengan Israel, sebuah tindakan yang mengecewakan Poros Tengah. Militer juga marah atas intervensi Gus Dur dalam penunjukan panglima ABRI dan sikapnya yang simpati terhadap referendum Aceh dan kelompok-kelompok yang menginginkan Papua merdeka. Ketidakpuasan memuncak pada tahun 2000 ketika Gus Dur melakukan *reshuffle* kabinet dengan mengeluarkan menteri dari PDI-P dan Golkar, sedangkan PDI-P dan Golkar merupakan mayoritas di MPR. Akhirnya, *Bulog-gate* dan *Brunai-gate* membawa keputusan DPR dan MPR untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Dimulai pada Februari 2001, berakhir pada Juli 2001, Presiden Abdurrahman Wahid dipecat dan diganti oleh wakil presiden, Megawati.

### ***Megawati Memegang Operasi***

Naiknya Megawati ke kursi kepresidenan disambut dengan perasaan lega dengan harapan ketidakstabilan pemerintahan pada masa Abdurrahman Wahid yang disebabkan tingkah-lakunya sendiri, akan berakhir (hlm. 32). Megawati berupaya mengikat semua kelompok besar ke dalam pemerintahannya untuk meminimalkan tantangan dari DPR. Pendekatannya tampak dalam pemilihan wakil presiden. Untuk

menghindari nasib yang sama dengan Abdurrahman Wahid, Megawati tidak memilih orang yang paling kapabel sebagai calon wakil presiden, melainkan calon yang kemungkinan paling sedikit akan menjadi ancaman bagi dirinya. Oleh karena itu, Megawati memerintahkan partainya untuk memilih calon wakil presiden dari partai kecil, yaitu Hamzah Haz, Ketua PPP. Padahal, Haz pernah menolak pencalonan wanita menjadi presiden tahun 1999. Calon wakil presiden yang potensial lainnya saat itu adalah Akbar Tanjung (ketua partai Golkar) dan Soesilo Bambang Yudhoyono.

Dalam memilih 33 anggota kabinetnya, Megawati menunjuk 11 politisi-politisi partai dan selebihnya dengan orang-orang yang mempunyai hubungan dekat dengan partai. PDI-P dan Golkar masing-masing menempati tiga kursi, partai-partai poros tengah empat kursi. Jenderal pensiunan tentara mendapat empat kursi kabinet. Kursi selebihnya diberikan kepada sejumlah teknokrat nonpartai atau spesialis-spesialis profesional (hlm.32).

Kualitas kabinet "pelangi" menjamin stabilitas pemerintahan selama tiga tahun yang tersisa, namun tidak mengatasi masalah kurangnya koherensi pada pemerintahan sebelumnya. Keinklusifan harus dibayar dengan lemahnya kohesi. Bahkan, mendekati pemilu 2004, partai-partai rival dalam kabinetnya justru sibuk menggalang dana partai untuk membiayai kampanye-kampanye pemilu mereka, ketimbang bersama-sama memecahkan masalah-masalah Indonesia. Rivalitas politik dalam kabinet Megawati sebenarnya disebabkan oleh kurangnya kepemimpinan presiden wanita I di Indonesia tersebut (hlm.32). Terkait Megawati, penulis buku menulis: *"Megawati seemed content to reign rather than rule. She espoused no clear vision or policy framework and provided little guidance in settling disputes between ministers. She seemed to lack full understanding of complex issues and some former ministers even claimed that she often showed little interest in policy matters"* (hlm. 33).

Stabilitas pemerintahan Megawati --bertolak belakang dengan sembilan bulan pemerintahan Abdurrahman Wahid yang labil --memberikan ruang bagi MPR dan DPR untuk membuat undang-undang penting. MPR melakukan reformasi mendasar terhadap konstitusi. Amandemen ini bukan atas inisiatif Megawati, melainkan timbul dari diskusi-diskusi dan kompromi-kompromi dalam MPR yang terfragmentasi. Bukan

hanya tidak berinisiatif lakukan reformasi konstitusi, Megawati juga berusaha menolak pemilihan presiden secara langsung pada tahun 1999 mengingat pemerintahannya telah kehilangan popularitas. Oleh karena itu, ia dan suami (Taufik Kiemas), lebih suka dan berupaya tetap mempertahankan sistem pemilihan presiden melalui MPR (hlm.34). Meskipun sejumlah anggota MPR dari PDI-P (bersama-sama dengan elemen-elemen militer) berusaha menolak amandemen UUD 1945, kelompok lain dalam PDI-P mendukung dan bergabung dengan anggota dari partai-partai lain untuk pro-amandemen. Amandemen UUD 1945 pun akhirnya dilakukan.

Pemerintahan Megawati juga mempersiapkan draf legislasi yang berakibat pada reformasi inkremental pada bidang-bidang lain. UU pemilu yang baru dibuat, UU pemerintahan daerah direvisi, UU pertahanan nasional, tentara, dan polisi disahkan, serta sebuah komisi KPK dan pengadilan antikorupsi (KPK dan TIPIKOR), dibentuk.

Berbeda dengan pemerintahan Habibie yang sifatnya cenderung “*crisis-ridden reform*”, reformasi legislasi di bawah pemerintahan Megawati muncul dari “*politics-as-usual*”. Crouch menulis: “*The politically fragmented nature of the DPR was matched by the politically fragmented the cabinet leaving broad scope for compromise in a legislature that continued the old practice of taking decisions by consensus rather than majority vote*” (hlm. 34).

Pembuatan UU penting dilakukan dalam bulan-bulan akhir menjelang berakhirnya pemerintahan Megawati dan menjelang pemilihan presiden. Megawati menyerahkan sebagian besar urusan-urusan konflik Aceh, Papua, Maluku, Poso dan tantangan baru terorisme Islam kepada Menkopolkam Jenderal Susilo Bambang Yudhoyono. Di Maluku dan Poso, Menteri Koordinator Kesejahteraan Sosial Jusuf Kalla berhasil memperkuat perjanjian perdamaian di dua daerah tersebut yang mengakhiri konflik Maluku dan mengurangi tensi konflik Poso.

Pemerintahan Megawati, seperti halnya pemerintahan Abdurrahman Wahid, dibentuk atas dasar sistem patronase, katimbang sebuah kesamaan *platform*. Tiga tahun pemerintahan Megawati tidak menghasilkan prestasi-prestasi yang mampu membuat dia menang dalam pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004. Meskipun dia berhasil membawa stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi hanya



mencapai sekitar empat persen (hlm.35). Dalam pemilihan legislatif 2004, terlihat ada penurunan drastis dukungan pemilih kepada PDI-P, dari 33,8 persen pada 1999, menjadi 18,5 persen, sedangkan Golkar sebagai pemenang meraih 21,6 persen pada tahun 2004, turun dari 22,5 persen pada 1999.

#### KONSOLIDASI POLITIK DI BAWAH YUDHOYONO

Walaupun Partai Demokrat hanya mendapat 7,5% suara dalam pemilu legislatif 2004, berkat daya tarik personal figur SBY di mata para pemilih, ia memenangkan pemilihan presiden secara langsung 2004 tahun bersama pasangannya, Jusuf Kalla. Kemenangan mutlak SBY pada pilpres langsung 2004 ternyata tidak cukup untuk menjalankan pemerintahan sendiri dengan dukungan partainya SBY (Partai Demokrat) yang hanya meraih suara 7,5%. Oleh karena itu, ia dan Partai Demokrat memilih beraliansi dengan Partai Golkar di parlemen/DPR.

Pemerintahan SBY, menurut Crouch, memberikan landasan fundamental bagi terjadi institusionalisasi reformasi politik di Indonesia. Berkat pengaruhnya di kalangan militer “reformis”, SBY mampu menunjuk kawan-kawan atau kerabatnya dalam posisi-posisi strategis di militer. Konsolidasi SBY dengan kalangan militer ini merupakan fondasi penting bagi stabilitas pemerintahannya. Selain itu, berkat dukungan militer dan didukung oleh upaya-upaya pribadi JK, pemberontakan GAM di Aceh bisa diselesaikan dan perjanjian damai Aceh bisa diwujudkan. Di bawah pemerintahan SBY-JK, demokratisasi lanjutan terlaksana. Pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkadasung) dapat dilakukan di 33 provinsi dan lebih dari 400 kabupaten/kota meskipun semula diperkirakan pilkada langsung akan menimbulkan banyak kerusuhan

Di bawah pemerintahan SBY-JK, kampanye antikorupsi digalakkan dengan banyak dipenjarakannya sejumlah kepala daerah, politisi dan pejabat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk era Megawati. Meskipun demikian beberapa kalangan menilai bahwa penangkapan para koruptor oleh KPK masih selektif (“tebang pilih”), tidak signifikan untuk mengatasi sistem patronase yang telah berlangsung lebih dari 30 tahun. Hasil tangkapan KPK hanya mencakup para elit



“kelas dua”, demi menjaga soliditas pemerintahan SBY bersama-sama partai Golkar dan militer (hlm. 38).

### **Bab III Mereformasi Konstitusi dan Sistem Pemilu**

Jatuhnya kekuasaan Soeharto membuka peluang bagi kaum pembaharu demokrasi untuk membangun institusi-institusi demokratis. Demokratisasi biasanya menuntut amandemen drastis dari konstitusi lama atau membuat yang sama sekali baru, termasuk UU pemilu-nya. Tetapi, rezim post-otoritarian tidak selalu didominasi oleh para pembaharu demokratik. Implementasi reformasi politik tidak selalu mulus dan sering disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan sisa-sisa rezim lama yang masih hidup dan kekuatan-kekuatan politik baru yang lahir pada saat rezim lama jatuh. Misalnya, pemerintahan Habibie, utamanya terdiri dari para pengusung rezim Soeharto, sedangkan, legislatif dihasilkan oleh pemilu 1997 ala Orba yang masih didominasi partai Golkar dan militer. Jalur menuju reformasi demokratik menjadi tidak jelas; pemerintahan dan legislatif tersebut yang menginisiasi proses transformasi demokratis untuk membawa Indonesia kepada pemilu pertama yang bebas setelah 30 tahun lebih di bawah rezim otoriter. Pemilu 1999 akhirnya tidak menghasilkan pemerintahan yang kuat dan kohesif, melainkan institusi-institusi yang terfragmentasi pada partai-partai dan faksi-faksi yang saling bersaing (hlm.43). Akan tetapi, dalam kondisi yang tidak kondusif demikian, MPR yang dikenal tempat parpol ”berkelahi” dan melakukan ”politik dagang sapi”, mampu menghasilkan mayoritas yang diperlukan untuk mencarikan jalan keluar bagi perdebatan-perdebatan yang memecah Indonesia sejak tahun 1945” (hlm.43). MPR juga mampu membuat keputusan-keputusan substantif, di antaranya yang paling penting, ialah menuju prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan dan sistem presidensial konvensional (hlm. 44).

### **Warisan-warisan Konstitusi**

UUD 1945 tidak secara eksplisit otoritarian, namun dalam praktiknya membuktikan tidak adanya hambatan bagi pemerintahan otoriter, pertama bagi Presiden Soekarno dan kemudian Presiden Soeharto, untuk memerintah (hlm.44). Beberapa warisan praktik-praktik implementasi UUD 1945 oleh rezim berkuasa sebelum reformasi, di antaranya, MPR sebagai ”pemegang kedaulatan rakyat”, pembuat GBHN, dan

memilih presiden serta wakil presiden; DPR hasil pemilu yang banyak direkayasa proses dan hasilnya oleh rezim Orde Baru; Golkar dan militer sebagai pemain utama di DPR; serta penyederhanaan jumlah parpol oleh Soeharto.

Pilihan konstitusional mendasar, antara presidensialisme dan parlementarianisme, bukanlah sebuah isu kontroversial di Indonesia. Meskipun Indonesia selalu mempunyai seorang presiden sejak proklamasi tahun 1945, pada tahun 1950-an negara ini mempraktikkan sistem parlementer gaya Belanda, yaitu presiden mempunyai peran terbatas, pemerintahan dipimpin perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen (hlm.45). Karena kegagalan sistem parlementer dalam menciptakan pemerintahan yang kuat, Presiden Soekarno pada tahun 1959 mengeluarkan dekrit berlakunya kembali UUD 1945 yang pernah ditinggalkan beberapa bulan pasca-proklamasi kemerdekaan.

Baik Soekarno maupun Soeharto, keduanya melihat "demokrasi liberal" Barat sebagai sumber dari banyak permasalahan bangsa (hlm.43), sedangkan UUD 1945 diangkat sebagai ideologi sentral (hlm.45). Sejak 1998 sampai pasca-Soeharto jatuh, parlementarianisme dan presidensialisme kembali diperdebatkan banyak orang di Indonesia. Sistem "presidensial" Indonesia versi UUD 1945 asli tidak sesuai dengan model standar (hlm.45). Tidak seperti umumnya sistem presidensial, yakni presiden dipilih secara langsung dan tidak dapat dijatuhkan oleh suara tidak percaya parlemen, presiden Indonesia versi UUD 1945 dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada MPR.

Pemilu 1999 menghasilkan MPR yang tegas mewakili sejumlah parpol yang berhasil menjatuhkan dua presiden (B.J. Habibie dan Gus Dur), serta memulai program reformasi konstitusi. Pelengseran efektif dua presiden dan amandemen awal konstitusi ternyata mendorong ke arah "parlementarianisme", meskipun banyak penolakan terhadap parlementarianisme. Presidensialisme kembali diperkuat setelah kira-kira dua tahun anggota parlemen dapat diyakinkan bahwa mereka sedang menuju ke arah yang tidak dapat dielakkan. Akhirnya, MPR memilih sistem pemilihan presiden secara langsung, menggantikan sistem pemilihan presiden secara tidak langsung melalui MPR itu sendiri. (hlm. 45)

Isu konsitusional kedua yang penting walaupun tidak diatur secara

langsung dalam UUD 1945 adalah pilihan sistem pemilu. Reformasi terpenting yang memengaruhi pemilu adalah dihapuskannya ketentuan Orde Baru yang membatasi hanya tiga parpol yang boleh mengikuti pemilu, dan dihapusnya pembatasan-pembatasan terhadap pers dan media lain. Mengikuti model Belanda, sistem proporsional dipakai dalam pemilu di masa singkat sistem parlementer pada tahun 1950-an, kemudian pada pemilu-pemilu yang dimanipulasi era Orde Baru. Setelah Soeharto jatuh, sistem distrik (*a majoritarian single-member system*) banyak diusulkan, namun akhirnya yang diadopsi mayoritas anggota parlemen berdasar kalkulasi elektoral parpol-parpol terkait adalah sistem proporsional yang dimodifikasi (hlm.46). Reformasi konstitusi dan UU pemilu tersebut dilakukan oleh MPR dan DPR yang keanggotaannya saat itu masih didominasi oleh Golkar dan militer Orde Baru (hasil pemilu 1997). Jatuhnya kekuasaan Soeharto tidak segera diikuti oleh pembubaran kedua lembaga tersebut (MPR dan DPR warisan Orde Baru). Meskipun demikian, kedua lembaga tersebut telah melakukan reformasi mendasar dengan mentransformasi konstitusi dan sistem pemilu.

Dalam bab ini penulis buku juga memaparkan pemilu 1999, amandemen konstitusi, perubahan UU pemilu dan pemilu 2004, stabilitas politik dan korupsi, serta menuju pemilu 2009.

#### **Bab IV Perjuangan atas Pemerintahan Daerah**

Sejak tahun 1980-an, banyak negara sedang berkembang memulai desentralisasi dalam bermacam-macam situasi dengan berbagai alasan. Di beberapa negara, desentralisasi merupakan bagian dari program yang sedang berlangsung untuk meningkatkan efisiensi administrasi negara. Namun, di beberapa negara lain lagi, desentralisasi dikaitkan dengan adanya perubahan mendasar dalam struktur pemerintahan. Jatuhnya rezim sentralisasi, sebagai contoh, sering berakibat tidak hanya pada reformasi konstitusi dan pemilihan umum, tetapi juga restrukturisasi hubungan pusat-daerah. Desentralisasi meluas secara alamiah dari pusat ke daerah dan tingkat-tingkat lokal meskipun tingkat dan bentuk desentralisasi bermacam-macam. Sementara itu, di beberapa negara desentralisasi berlangsung secara inkremental, Indonesia di awal reformasi melakukan lompatan besar (*big bang*) yang mentransformasi struktur kesatuan yang tersentralisasi Orde Baru, ke dalam struktur

yang sangat terdesentralisasi. Beberapa pengamat menyatakan bahwa hal itu merupakan kebijakan desentralisasi yang paling berani di negara sedang berkembang berdasar hukum-hukum desentralisasi yang paling radikal di Asia dan Pasifik (hlm. 87).

Tulisan pada bagian ini menggambarkan sentralisasi pemerintahan Soeharto dilanjutkan dengan desentralisasi "*big bang*" yang drastis. Meskipun mereka mendukung Soeharto ketika berkuasa, Golkar dan militer yang merupakan mayoritas dalam DPR hasil pemilu 1997 yang belum tereformasi, secara cepat membalikkan posisi mereka dengan mendukung draf undang-undang hubungan pusat-daerah usulan pemerintahan B.J.Habibie. UU No.1999 (nomor 22 dan nomor 25) dibuat dalam bayang-bayang krisis nasional dan prospek disintegrasi nasional, situasi-situasi yang oleh Grindle dan Thomas disebut "*crisis-ridden*" (hlm.87). Namun, menjelang tahun 2004, ketika Megawati menjabat sebagai presiden dan keprihatinan akan terjadinya disintegrasi nasional mulai turun, lahirlah UU No. 32 tahun 2004 dalam situasi, yang oleh Grindle dan Thomas disebut "*politics as usual*" (hlm.88).

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang dibidani lahirnya oleh Ryaas Rasyid dan tim, daerah mendapat pelimpahan kewenangan yang luas dari pusat, DPRD mempunyai kekuasaan besar karena dapat memberhentikan kepala daerah. Sedangkan, dalam UU No. 32 Tahun 2004, sebagian wewenang yang tadinya telah diserahkan ke daerah, oleh pusat ditarik kembali (resentralisasi). Pada era reformasi, daerah menerima dana perimbangan yang mencakup dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Daerah-daerah penghasil sumber daya alam seperti migas, banyak diuntungkan oleh sistem perimbangan keuangan berkat terjadinya reformasi dalam hubungan pusat-daerah. UU No. 32 juga memperkenalkan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang dalam praktik banyak diwarnai "politik uang" (hlm. 110).

## **Bab V Reformasi Militer: Mundur dari Politik Praktis Menuju Kontrol Sipil**

Reformasi militer yang demokratis, menurut Crouch, mencakup dua hal. *Pertama*, militer harus mundur dari peranan politiknya sebagai kekuatan dominan di pemerintahan dan konsentrasi pada fungsi-fungsi

militer profesional. *Kedua*, pemerintahan sipil harus membangun kontrol atas kebijakan-kebijakan pemerintah yang harus dilaksanakan militer. Jika kontrol sipil demokratik sudah tercapai, militer harus menerima kewajibannya bertanggung jawab melalui pemerintah kepada legislatif dan opini publik (hlm.127). Jatuhnya Soeharto dan dimulainya reformasi memberikan tantangan yang berat bagi hubungan sipil-militer. Bagaimana rezim pasca-Soeharto berhadapan dengan militer dan militer menyesuaikan diri dengan keadaan yang sama sekali baru, merupakan salah satu hal yang ditulis dalam bab ini.

### **Kepresidenan Habibie: Pendorong Menuju Reformasi Militer.**

Naiknya Habibie sebagai presiden secara tak terduga, mendadak, serta masa berkuasanya yang pendek, menyebabkan dia tidak banyak melakukan reformasi militer. Dia memegang kekuasaan tanpa dukungan berarti dari elit maupun massa. Habibie mendapat cukup dukungan dari kalangan Golkar, namun dukungan dari militer dukungan sangat terbatas. Dukungan kepada Habibie pada umumnya berasal dari kalangan militer yang beragama Islam dari luar Jawa.

Dalam situasi yang tidak menentu, pihak internal militer sendiri melakukan reformasi yang bertujuan melepaskan keterlibatannya dalam arena politik. Akan tetapi, reformasi dalam tubuh militer ini tidak sepenuhnya diterima di semua kalangan petinggi militer. Sebagian masih berangan-angan untuk kembali kepada "kejayaan" militer pada masa lalu. Bila militer pada masa lalu dikagumi rakyat, pada saat jatuhnya Soeharto, militer mengalami kegamangan akibat ketidakmampuan mereka menyelamatkan patron mereka, yaitu Soeharto, dan ketidakmampuan mereka mengendalikan dan menghadapi kerusuhan massa yang bersifat masif. Selain itu, gerakan reformasi menginginkan agar doktrin Dwi Fungsi ABRI yang membuka jalan bagi militer untuk berpolitik praktis, ditinggalkan. Dengan cara itu militer diharapkan dapat fokus pada tugas sebagai tentara profesional.

Kalangan militer terbelah ke dalam kelompok tentara yang berorientasi nasionalis ("militer merah putih") yang tidak dekat dengan Habibie, dan "militer hijau", yaitu militer yang berorientasi Islam yang dekat dengan Habibie.

Beberapa bulan sebelum peristiwa Mei 1998, militer terbelah menjadi dua, yaitu kelompok yang mendukung Wiranto dan yang mendukung Prabowo (saat itu menantu Presiden Soeharto). Wiranto, dalam tulisan Crouch, termasuk 'tentara merah putih', sedangkan Prabowo yang keluarganya tidak sangat Islami, memimpin petinggi-petinggi tentara "hijau". Pertarungan antara dua faksi tersebut, menurut Crouch, bukan menyangkut ideologi, tetapi memperebutkan kontrol terhadap tentara dan jaringan patronase (hlm.131). Wiranto dan Prabowo orangnya Soeharto sejak Orde Baru berkuasa. Habibie pada awalnya lebih dekat kepada Prabowo dan kelompok "militer hijau", tetapi Habibie kurang mempunyai keterampilan memanipulasi dan kurang pengalaman dalam menghadapi militer seperti yang dimiliki Soeharto (hlm.131). Setelah melihat tingkah laku Prabowo yang mengancam Habibie, Habibie segera beralih kedekatannya kepada Wiranto.

Setelah kerusuhan Mei 1998, militer yang disalahkan publik atas keterlibatannya dalam politik praktis (termasuk sebagai instrumen Soeharto), dan terlibat dalam represi terhadap rakyat, menarik dukungan kepada presiden (hlm.129). Pemerintahan sipil pimpinan B.J. Habibie terkendala kekuasaannya yang sangat terbatas untuk melakukan reformasi militer. Namun akhirnya, kalangan internal TNI sendiri berupaya untuk melakukan reformasi yang dikenal dengan "Paradigma Baru", hasil sebuah seminar militer di Bandung pada September 1998 (hlm. 132). "Paradigma Baru" merumuskan prinsip-prinsip untuk membimbing tentara kepada era baru. Tentara tidak akan "mengusai" kembali posisi-posisi di pemerintahan, namun akan "memengaruhi" keputusan-keputusan pemerintah, baik secara langsung maupun tidak. Militer juga akan berbagi kekuasaan dengan sipil (hlm. 133).

"Paradigma Baru" tidak berarti merupakan *blue print* komprehensif mundurnya tentara dari politik, melainkan sekadar indikasi dari arah perubahan (hlm. 133). Pascaseminar di Bandung, militer melaksanakan langkah-langkah untuk mengurangi keterlibatan mereka dalam praktik *day-to-day politics*. Langkah pertama adalah melikuidasi cabang-cabang sospol ABRI di seluruh Indonesia yang dulunya dipimpin Kasospol ABRI. Lembaga ini dulunya mengontrol partai, ormas, pers, dan aktivitas sipil lainnya.

Selain itu, sebagai bagian dari reformasi militer, sejak 1 April 1999 diberlakukan ketentuan baru yang mengharuskan semua militer aktif

untuk pensiun terlebih dahulu apabila ingin menduduki jabatan-jabatan politik dan pemerintahan (seperti menjadi gubernur/bupati/walikota). Yudhoyono yang ikut menginisiasi reformasi militer terpaksa harus pensiun dini sebagai tentara ketika dalam usia 50 tahun karena ia ditunjuk Presiden Abdurrahman Wahid sebagai menteri pada November 1999 (hlm. 133).

Militer reformis juga ingin mengurangi dan akhirnya meniadakan perwakilan militer di DPR/DPRD, posisi yang mereka nikmati sejak tahun 1960-an. Militer sebagai institusi juga melepaskan ikatannya dengan Golkar, berposisi netral terhadap semua parpol (hlm. 134). Langkah-langkah yang diinisiasi dan dilakukan oleh sekelompok kecil militer reformis tersebut (didukung satu kelompok kecil masyarakat sipil yang bernama "Pro-Patria" sebagai *think-tank*), semula mendapat tantangan dari sejumlah petinggi militer, namun akhirnya dapat dirangkul mengingat perkembangan situasi baru yang tidak terhindarkan lagi. Sebaliknya, di kalangan pejabat sipil pemerintahan dan tiga parpol yang ada saat itu (Golkar, PDI dan PPP), hanya sedikit sekali yang peduli terhadap reformasi internal militer. Sejumlah kalangan anggota DPR pun hanya peduli pada pengurangan jumlah keterwakilan militer di lembaga legislatif (hlm.135).

Terjadinya penghinaan kepada militer pascapenasnya Timor Timur dari Indonesia, serta tuduhan internasional terjadinya pelanggaran HAM secara besar-besaran oleh tentara di Timor Timur, telah menyebabkan militer garis keras berbalik kembali melawan kelompok militer reformis. Meskipun demikian, militer telah terbukti melakukan langkah yang berarti walaupun terbatas, untuk mengurangi keterlibatannya dalam politik praktis.

Pada era Abdurrahman Wahid sebagai presiden, ia menunjuk enam jenderal sebagai menteri. Di antara keenam militer tersebut, Wiranto ditunjuk sebagai menteri koordinator politik dan keamanan; Yudhoyono sebagai menteri pertambangan dan energi. Namun, karena desakan internasional atas tuduhan Wiranto bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM oleh TNI di Timor Timur, Gus Dur melengserkan Wiranto dari jabatannya sebagai menteri dan digantikan oleh Yudhoyono. Sebelumnya, Wiranto ditunjuk sebagai panglima ABRI, kemudian oleh Gus Dur diganti dengan Laksamana Widodo. Penunjukkan petinggi Angkatan Laut sebagai Panglima



ABRI merupakan bentuk reformasi militer yang dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid. Pada era Orde Baru, jabatan panglima ABRI selalu dipegang oleh Angkatan Darat. Namun, dengan adanya ancaman yang datang dari DPR atas diberhentikannya Menteri Laksamana Soekardi (PDI-P) dan Menteri Jusuf Kalla (Golkar) oleh presiden, Gus Dur mencoba menarik kembali militer ke dalam politik. Pada 28 Januari 2001. Presiden Gus Dur mengajukan usulan kepada beberapa petinggi militer untuk memberlakukan dekrit keadaan darurat untuk membubarkan DPR. Namun, usulan tersebut ditolak oleh Panglima ABRI saat itu (Jenderal Endiartono Soetarto). Selanjutnya, Yudhoyono diberhentikan sebagai menteri oleh Presiden Gus Dur. Gus Dur sendiri akhirnya mengeluarkan dekrit dan memberlakukan keadaan darurat menjelang MPR meng-*impeach*-dia.

Dekrit dan pengumuman keadaan darurat tersebut dibatalkan oleh MPR. MPR akhirnya memberhentikan Gus Dur sebagai presiden, digantikan oleh Wapres Megawati Soekarno Putri sejak 23 Juli 2001. Para petinggi TNI menolak mendukung langkah Gus Dur mengeluarkan dekrit keadaan darurat mungkin karena menyadari Gus Dur telah kehilangan kepercayaan dari sebagian besar anggota MPR dan tentara ingin mempertahankan langkah-langkah reformisnya mengurangi keterlibatan militer dalam politik praktis (hlm. 140).

Mentalitas Dwi-Fungsi ABRI kembali muncul pada masa kepemimpinan Presiden Megawati. Presiden lebih condong pada tentara konservatif garis keras yang pro-Dwi Fungsi ABRI dan kelompok tentara yang beraliran “NKRI” sebagai ideologi. Di antara petinggi tentara beraliran konservatif yang disukai Megawati adalah Djadjat Suparman dan Bibit Waluyo.

Di bawah pemerintahan SBY, reformasi internal tentara dan upaya kontrol pemerintahan sipil terhadap tentara dilanjutkan meskipun banyak mengalami hambatan (hlm. 150). Pemerintahan SBY sukses menyelesaikan konflik Aceh melalui perjanjian perdamaian di Finlandia 15 Agustus 2005. Kesuksesan ini karena kontrol SBY terhadap militer reformis cukup efektif walaupun perjanjian damai RI dengan GAM tersebut sebelumnya banyak ditentang oleh para petinggi militer konservatif. Masalah yang belum terpecahkan dalam mereformasi TNI adalah masalah wilayah koter/komando teritorial (hlm.156-161) dan keuangan militer (161-174).



Koter masih dipertahankan oleh kalangan petinggi militer dengan alasan untuk mempertahankan NKRI. Sementara itu, anggaran militer dari APBN sangat terbatas jumlahnya dan faktor ini menjadi semacam alasan pembenar atas bisnis TNI dan praktek-praktek ilegal oknum-oknum militer. Selanjutnya, masalah impunitas terhadap petinggi militer yang dinilai melanggar HAM dan penolakan sejumlah petinggi militer atas pemikiran pengadilan sipil untuk militer, merupakan masalah berikut yang termasuk dalam "grey areas" yang menghambat reformasi di tubuh militer.

Namun, secara umum, keberhasilan reformasi militer yang sangat penting adalah fungsi pertahanan (dipegang TNI) dan fungsi keamanan (dipegang POLRI) dipisah. Selain itu, dihapusnya *privilege* militer untuk menjadi anggota legislatif tanpa ikut pemilu dan dilarangnya semua militer aktif untuk berpolitik praktis atau menduduki jabatan pemerintahan kecuali setelah pensiun, menunjukkan adanya reformasi penting namun masih sangat terbatas di tubuh militer.

## **Bab VI Politik, Korupsi, dan Pengadilan**

Dalam bab ini, penulis buku memaparkan lambannya reformasi sistem peradilan di Indonesia. Awalnya, reformasi lembaga peradilan ditujukan agar pengadilan lebih independen dari intervensi pemerintah. Bentuknya adalah membebaskan lembaga peradilan dari kontrol administratif Departemen Kehakiman. Selain itu, peranan dominan presiden dalam pemilihan hakim-hakim agung dan penunjukan Ketua Mahkamah Agung, dikurangi secara drastis. Dibentuknya Mahkamah Konstitusi juga merupakan bentuk reformasi bidang peradilan yang bertujuan mengurangi pengaruh atau campur tangan politik dalam masalah-masalah peradilan. Namun, reformasi awal peradilan ini, menurut Harold Crouch, masih sangat minim untuk mengatasi warisan Orde Baru yang merusak pengadilan, yaitu korupsi endemis (hlm.228).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk pada era pemerintahan Megawati, efektivitas kinerjanya mulai terlihat ketika Presiden SBY secara gencar melancarkan kampanye antikorupsi. Pada era SBY, sejumlah kepala daerah, anggota legislatif (pusat dan daerah), dan sejumlah orang penting yang ditangkap KPK dan diadili pengadilan TIPIKOR, berhasil dimasukkan penjara karena kasus-kasus korupsi. Akan tetapi, sejumlah kalangan mengkritisi KPK yang

”tebang pilih” dalam menangkap pelaku-pelaku korupsi. Mereka yang ditangkapi KPK kebanyakan hanya ”kelompok elit kelas dua”. Meskipun demikian, Crouch berpendapat bahwa KPK merupakan faktor penangkal korupsi yang sangat penting dan mencapai kemajuan yang signifikan pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK (hlm. 229).

### **Bab VII Menyelesaikan Kekerasan Komunal di Maluku (hlm.242-330).**

Bagian ini secara panjang lebar menggambarkan latar belakang munculnya kekerasan komunal di Maluku pascajatuhnya Soeharto, sebab-sebab, aktor-aktor pelaku, dan akibat-akibat dari konflik komunal yang dilakukan oleh kelompok-kelompok Islam dan Kristen. Proses-proses negosiasi dan mediasi serta resolusi konflik yang ditandai dengan penandatanganan ”Perjanjian Malino” oleh kelompok Islam dan Kristen pada Februari 2002, juga dipaparkan secara menarik oleh penulis buku (hlm.258).

### **Bab VIII Menyelesaikan Tantangan Separatis di Aceh (hlm.279-330)**

Bab VIII mengulas secara singkat sejarah kelahiran GAM (Gerakan Aceh Merdeka), perlawanan GAM pada masa pemerintahan Soeharto dan operasi-operasi militer ABRI ke Aceh, pencabutan status DOM (Daerah Operasi Militer) pascalengsernya Soeharto, dan pendekatan-pendekatan yang lebih lunak oleh pemerintah-pemerintah pascaSoeharto terhadap GAM. Upaya pemerintahan SBY-JK yang berhasil mengakhiri konflik GAM-RI yang ditandai dengan penandatanganan MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005 juga dibahas dalam bab ini (hlm.300).

### **Bab IX Reformasi dalam Situasi-Situasi yang Tidak Menjanjikan**

Bab ini (hlm. 331-350), menjadi semacam ringkasan dari bab-bab sebelumnya. Crouch menegaskan bahwa jatuhnya rezim otoriter membuka lebar prospek reformasi politik. Crouch dengan mengutip pendapat Grindle dan Thomas menyatakan bahwa ketika reformasi timbul, elit melihat ada krisis, dan kemudian mereka merasa harus ”berbuat sesuatu” terhadap situasi. Jika tidak berbuat sesuatu, mereka akan menghadapi konsekuensi-konsekuensi yang serius. Tetapi,

”berbuat sesuatu” menurut Crouch, tidak menjamin reformasi politik akan dijalankan. Sebuah krisis akan memaksa elit untuk berbuat sesuatu, tetapi tidak menentukan hakikat dasar dari tindakan tersebut. Bahkan, ketika jatuhnya rezim otoriter mengakibatkan sebuah ”transisi demokratis”, institusi-institusi demokrasi baru tidak selalu dapat melaksanakan reformasi politik yang efektif (hlm.331).

Studi Crouch ini menunjukkan bahwa reformasi telah diusahakan dengan berbagai sukses dan kegagalan. Titik awal krisis Indonesia adalah krisis keuangan Asia yang bermula di Thailand pada pertengahan 1997 dan secara cepat menyebar ke beberapa negara Asia. Meskipun lima negara menderita berat, tidak satu pun yang seberat Indonesia. Beberapa kepala pemerintahan negara Asia kehilangan jabatan ketika krisis terjadi, namun hanya di Indonesia yang sistem politiknya berubah secara mendasar. Banyak organisasi *civil society* dan sejumlah anggota rezim Soeharto melakukan tekanan untuk perubahan bertahap sebelum Mei 1998. Namun, hanya setelah lepasnya kontrol kekuasaan Soeharto dan jatuhnya rezim, reformasi politik yang cukup berarti terlihat di Indonesia.

Akan tetapi, situasi tidak selalu tepat dan mengalami kemujuran. Turunnya ekonomi secara besar-besaran yang mempercepat ambruknya kekuasaan Soeharto, telah menyebabkan hancurnya tata tertib di seluruh Indonesia. Berbagai protes antipemerintah secara besar-besaran berlangsung di Jakarta dan pusat-pusat pemerintahan daerah. Kerusuhan dan kekerasan etnis menjadi umum, para investor dan kelompok bisnis menarik modalnya ke luar Indonesia. Tetapi, tidak ada elit alternatif kohesif yang siap mengambil alih kekuasaan. Justru, kroni-kroni Soeharto, baik sipil maupun militer, masih kuat.

Pemilu bebas tahun 1999 membawa parpol-parpol baru ke dalam pemerintahan dan legislatif, tetapi menteri-menteri yang terkait dengan Orde Baru masih duduk dalam kabinet Abdurrahman Wahid dan Megawati, berbarengan dengan perwakilan kekuatan-kekuatan politik baru. Para reformis di legislatif maupun kabinet, tidak pernah ada yang dominan, baik dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid maupun Megawati. Pertanyaan sentral sebenarnya adalah bagaimana reformasi politik dapat berlangsung pada situasi-situasi yang serba sulit itu.

## KESIMPULAN PENULIS BUKU: REFORMASI YANG GANJIL (TIDAK MERATA)

Pada halaman 349, Crouch menyebut reformasi di Indonesia sebagai reformasi yang ganjil atau tidak merata (*uneven reform*). Prospek untuk reformasi politik terlihat gelap pada tahun-tahun pertama pascajatuhnya Orde Baru tahun 1998 ketika Habibie berjuang untuk membangun kekuasaan. Pesimisme melanda sejumlah kalangan, bahkan, ada yang memperkirakan negara ini akan pecah. Dari Orde Baru yang didominasi oleh presiden yang didukung militer dan Golkar, kekuasaan kemudian pindah ke pemerintahan koalisi yang lemah yang terdiri atas partai-partai yang saling bersaing dan kurang kohesif. Kabinet yang terfragmentas, yang berhadap-hadapan dengan parlemen yang terfragmentasi, semestinya tidak mendukung reformasi pada masa depan. Akan tetapi, penulis buku ini menunjukkan bahwa dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya, institusi-institusi yang kurang menjanjikan tersebut ternyata berhasil menginisiasi dan melaksanakan reformasi yang cukup signifikan dalam 10 tahun berikutnya (hlm. 349).

Akan tetapi, reformasi tidak berjalan merata pada semua bidang. Reformasi yang paling terlihat ada pada lembaga-lembaga pemerintahan: arsitektur *governance*. Konstitusi hampir seluruhnya diamandemen dan telah mendekati standar internasional. Sementara itu, pada tingkat nasional dan lokal, pemilihan kepala daerah secara langsung telah memberikan hasil yang cukup mencerminkan preferensi pemilih walaupun kinerja dan tingkah laku politisi masih jauh dari harapan publik.

Hubungan pusat-daerah juga mengalami banyak kemajuan. Meskipun ada sedikit pengembalian kekuasaan pusat (resentralisasi) pada tahun 2004, pemerintah daerah era reformasi mempunyai lebih banyak kendali atas urusan-urusan rumah tangga mereka dibandingkan pada era Orde Baru. Namun, pemerintahan daerah tersebut umumnya belum memenuhi standar *good governance*.

Militer telah mundur dari partisipasi politik langsung meskipun terus melanjutkan pengaruh politik informal mereka. Kontrol sipil penuh terhadap militer belum tercapai.

Kemajuan yang paling minim terjadi di sektor pengadilan mengingat pengadilan yang korup tidak dapat menjadi *deterrent* (penangkal) bagi

korupsi yang merata di pemerintahan dan bisnis. Namun, lembaga antikorupsi (KPK) mulai memberikan hukuman berat pada sejumlah kecil pejabat yang berpengaruh pada meningkatnya secara tajam risiko korupsi. Sementara itu, intervensi pemerintah pusat telah mengembalikan tata tertib dan mengakhiri kekerasan di dua provinsi (Maluku dan Aceh).

#### PENUTUP

Buku ini membahas reformasi yang dilakukan oleh institusi-institusi yang tidak menjanjikan (*unpromising institutions*). Karya ini merupakan “potret besar” reformasi politik di Indonesia pasca-Soeharto dengan menjelaskan permulaan reformasi politik pada institusi-institusi kunci dan bagaimana perkembangannya, serta sejauhmana batas-batas reformasi yang telah dicapai. Crouch menunjukkan, pada semua institusi, reformasi dimulai pada sebuah atmosfer dimana “politik uang” dianggap sebagai hal normal dan umum terjadi pada segala aspek kegiatan pemerintahan. Stabilitas Orde Baru tercapai, salah satu faktor penyebabnya, karena kemampuan rezim menekan penentang/pembelot dan karena jaringan patronase Orde Baru yang mengikat para penikmat keuntungan yang hierarkinya berujung pada Soeharto.

Jatuhnya rezim Soeharto mengakibatkan terfragmentasinya struktur patronase Orde Baru dan munculnya jaringan-jaringan baru di sekitar sisa-sisa Orde Baru dan kekuatan-kekuatan politik lama yang tadinya ditekan. Politik uang masih nyata pada semua tingkatan pemerintahan, dan meskipun menunjukkan kemajuan signifikan, penghalang-penghalang besar terus menghambat reformasi lanjutan. Selain itu, terdapat ketergantungan sejumlah politisi dan pejabat pada sirkulasi sejumlah dana tidak reguler. Pascapemilu 2004, terlihat adanya masalah-masalah kerangka kelembagaan, kinerja dan penampilan (*performance*) politisi-politisi yang terpilih secara demokratis dalam pemilu.

Menurut saya, karya Harold Crouch ini sangat informatif dan penting dibaca. Buku ini menunjukkan penguasaan dan pemahaman Harold Crouch -- seorang “*Indonesianist*” senior asal Australia--terhadap masalah-masalah politik Indonesia. Ia selama puluhan tahun mengamati dan mengikuti perkembangan politik Indonesia, bahkan sejak republik ini masih sangat muda usia. Membaca buku ini berarti

membuka kembali lembaran sejarah perjalanan 10 tahun reformasi politik di Indonesia yang penuh dengan tantangan dan hambatan.

Di samping beberapa kekuatannya, karya ini juga memiliki beberapa kelemahan. Buku ini cenderung "bias" dengan tendensi pemihakan Crouch pada sosok dan kepemimpinan Presiden SBY. Krisis keuangan Asia yang bermula di Thailand pada 1997 sebagai salah satu faktor penting penyebab jatuhnya rezim Soeharto, hanya sedikit sekali disinggung. Reformasi ekonomi terbatas di Indonesia dan pemekaran daerah secara besar-besaran pascaSoeharto, juga kurang dieksplorasi Crouch. Meskipun demikian, karya Crouch ini sangat menarik dan penting untuk dibaca, terutama karena sudut pandang Crouch yang menghargai proses reformasi yang cukup sulit di Indonesia. Buku ini secara implisit juga memberikan "pesan" penting supaya reformasi di Indonesia dilanjutkan menuju demokrasi dan tata-kelola pemerintahan yang baik.

**PERTANIAN TERPADU DAN ASPEK  
KETENAGAKERJAAN DI PERDESAAN**

**Ngadi (Penyunting).** *Menuju Pertanian Berkelanjutan Pendayagunaan Tenaga Kerja pada Pertanian Terpadu di Bantul dan Temanggung.* 2010. Yogyakarta: Impulse. viii+140 hlm.

**Ditinjau oleh: Angga Sisca Rahadian**  
*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

PENGANTAR

Keberadaan sektor pertanian dalam negara berkembang seperti Indonesia cukup signifikan karena pertanian merupakan salah satu sektor utama perekonomian yang dapat menunjang kehidupan masyarakat. Akan tetapi sektor pertanian Indonesia saat ini menghadapi berbagai permasalahan yang melilit sehingga terkesan bermasa depan suram. *Pertama*, permasalahan dari segi lingkungan yang terlihat dari kesuburan tanah yang semakin menurun. Hal ini disebabkan oleh penggunaan bahan-bahan kimia yang terlampau berlebih dan dalam jangka waktu lama alih-alih untuk meningkatkan produktivitas. *Kedua*, produktivitas pertanian menurun akibat tanah yang tidak subur sehingga memberi efek pada kesejahteraan petani. *Ketiga*, sektor pertanian lebih banyak diisi oleh tenaga kerja angkatan tua, sementara angkatan kerja muda tidak memiliki ketertarikan untuk terjun di sektor pertanian. Hal ini berpengaruh terhadap produktivitas pertanian, karena kondisi fisik angkatan tua tidak sekuat angkatan muda. Kemudian pemasaran produksi pertanian masih menjadi permasalahan karena petani masih bergantung dengan tengkulak di mana justru keberadaan tengkulak merugikan petani itu sendiri.

Salah satu alasan pentingnya pembahasan mengenai sektor pertanian ialah sektor pertanian masih merupakan sektor utama penyerap tenaga kerja di Indonesia, terutama bagi penduduk yang tinggal di wilayah perdesaan. Sampai saat ini sektor pertanian tetap menyerap tenaga kerja terbesar dan menjadi penopang perekonomian di perdesaan, bahkan pada saat terjadi krisis ekonomi penyerapan tenaga kerja sektor pertanian mengalami sedikit peningkatan (Supriyati dkk 2004: 1).

Berdasar data Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2009, jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor pertanian menurut tempat tinggal desa-kota mengalami peningkatan dari tahun 2004. Jumlah total tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian sebesar 41.611.840 jiwa pada tahun 2009, meningkat sebanyak 1.003.821 jiwa dibandingkan jumlah angkatan kerja di sektor pertanian pada tahun 2004 yang berjumlah 40.608.019 jiwa. Dari total tenaga kerja di sektor pertanian di tahun 2009, proporsi terbanyak tenaga kerja bertempat tinggal di wilayah perdesaan dengan jumlah 37.053.898 jiwa, sementara untuk penduduk yang bertempat tinggal di wilayah perkotaan sebesar 4.557.942 jiwa. Dibandingkan dengan data tahun 2004, wilayah perdesaan mengalami peningkatan yang signifikan atas jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian, tumbuh dari sebesar 36.088.220 jiwa pada tahun 2004 atau naik sebesar 2.68%. Sementara itu, untuk wilayah perkotaan, jumlah tenaga kerja yang bekerja pada sektor pertanian dapat dikatakan relatif stabil, yaitu 4.519.799 jiwa pada tahun 2004. Data Sakernas juga menunjukkan bahwa mayoritas penduduk di perdesaan bermata pencaharian sebagai petani. Hal ini dapat dilihat dari persentase terbesar penduduk yang bekerja di seluruh sektor, yaitu (i) sektor pertanian (60,08%), (ii) sektor perdagangan besar, eceran, rumah makan, dan hotel (13,59%), (iii) sektor industri pengolahan (8,82%), (iv) sektor jasa kemasyarakatan, sosial, dan perseorangan (7,43%), (v) sektor bangunan (4,58%), (vi) sektor angkutan, pergudangan, dan komunikasi (3,67%), (vii) sektor pertambangan dan penggalian (1,32%), (viii) sektor keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, dll, (0,41%), dan (ix) sektor listrik, gas, dan air (0,10%) (BPS 2004 & 2009).

Berdasar kelompok umur, jumlah penduduk terbanyak yang bekerja di sektor pertanian pada tahun 2004 dan 2009 berada pada usia di atas 60 tahun dan yang terendah berada pada usia 15-19 tahun. Klasifikasi



tenaga kerja sektor pertanian berdasarkan umur antara BPS dengan Kementerian Pertanian mengalami perbedaan. Kementerian Pertanian membagi tenaga kerja di sektor pertanian, yakni taruna tani (15-24 tahun), petani muda (24-44 tahun), dan petani dewasa (45 tahun ke atas) (hlm. 2). Sementara BPS membagi berdasarkan golongan umur, yakni 15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-55, 55-59, dan 60+. Berdasar data Sakernas tahun 2004 menurut persentase kelompok umur yang bekerja disetiap sektor, jumlah tenaga kerja paling besar secara berurutan berada pada sektor, (i) sektor pertanian (43,33%), (ii) sektor perdagangan besar, eceran, rumah makan, dan hotel (20,40%), (iii) sektor Industri pengolahan (11,81%), (iv) jasa kemasyarakatan, sosial, dan perseorangan (11,22%), (v) sektor angkutan, perdagangan, dan komunikasi (5,85%), (vi) sektor bangunan (4,84%), (vii) sektor keuangan, asuransi, usaha persewaan, dll, (viii) sektor pertambangan dan penggalian, dan (ix) sektor listrik, gas, dan air (0,25%) (BPS 2004).

Pada tahun 2004, persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian pada rentang umur 15-24 tahun adalah sebesar 14,65%, mengalami penurunan sebesar 0,34% pada tahun 2009. Begitu pula pada kelompok umur 25-44 tahun, pada tahun 2009 mengalami penurunan sebesar 1,91%. Kondisi yang berbeda terjadi pada kelompok umur yang berusia tua. Pada kelompok ini kecenderungan jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian mengalami peningkatan dari tahun 2004 ke tahun 2009 sebesar 2,25 % (BPS 2004 & 2009).

Data tersebut di atas memperlihatkan adanya permasalahan *aging* dalam tenaga kerja di bidang pertanian, yakni situasi di mana menurunnya jumlah angkatan muda di perdesaan yang berminat di sektor pertanian. Dalam hal ini, terdapat beberapa alasan mengapa angkatan muda lebih tertarik untuk bekerja pada sektor nonpertanian (hal.2) karena: (i) terbatasnya kesempatan kerja pertanian untuk pendidikan tinggi, (ii) sektor pertanian sulit mendapatkan hasil dalam waktu singkat, (iii) usaha pertanian banyak mengandung risiko, (iv) pendapatan di sektor pertanian lebih rendah dari yang diharapkan, dan (v) kurangnya status sosial dan kenyamanannya (Susilowati dkk 2010:11). Dampak utama dari permasalahan *aging* pada angkatan kerja sektor pertanian adalah produktivitas pertanian mengalami penurunan karena jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian lebih banyak golongan tua di mana kondisi fisik tidak sekuat golongan muda.

Data di atas memperlihatkan masih tingginya angka penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian sehingga dapat dikatakan bahwa sektor pertanian merupakan katup pengaman untuk tenaga kerja yang tidak dapat masuk dalam pasar tenaga kerja. Seperti yang dibahas pada bagian pengantar buku ini, bahwa pada waktu terjadi krisis ekonomi tahun 1998, ada peningkatan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian di Jawa sehingga menunjukkan sektor pertanian juga berperan sebagai katup pengaman (hlm. 1). Meskipun secara kuantitas sektor ini menjadi sektor terbanyak yang menyerap tenaga kerja, namun tingkat produktivitas yang dihasilkan oleh tenaga kerja tersebut tidak sebanding dengan jumlah tenaga kerja yang terserap. Salah satu penyebab rendahnya produktivitas pertanian karena tingkat kesuburan tanah yang semakin menurun akibat penggunaan pupuk kimia.

Salah satu solusi yang dilakukan untuk keluar dari masalah pertanian yang sudah dibahas dalam bagian awal yakni melakukan perubahan sistem pertanian dari cara bertanam monokultur -menanam satu macam tanaman- ke cara bertanam yang terintegrasi atau lebih dikenal dengan istilah pertanian terpadu. Penggunaan kata terpadu di sini merujuk pada adanya keterpaduan antara tanaman pangan dan tanaman perdagangan dalam satu lahan, serta peternakan yang dapat menghasilkan pupuk organik untuk menyuburkan lahan pertanian. Penerapan sistem pertanian ini akan memberikan keuntungan finansial bagi para petani karena petani tidak perlu mengeluarkan biaya untuk membeli pupuk kimia. Pupuk dapat diproduksi sendiri dari hasil kotoran ternak. Dengan demikian, petani akan memperoleh keuntungan yang tidak sedikit dari sistem ini, baik secara kemandirian maupun finansial.

Buku yang berjudul *Menuju Pertanian Berkelanjutan: Pendayagunaan Tenaga Kerja pada Sistem Pertanian Terpadu di Bantul dan Temanggung* ini membahas aspek sosial pertanian terpadu terutama dilihat dari bidang ketenagakerjaan. Buku ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan LIPI pada tahun 2009 dan terdiri atas lima tulisan yang terangkai dalam bunga rampai. Selain itu, terdapat bagian pengantar dan catatan penutup yang mengakhiri buku ini.

Potensi sumber daya alam dan lingkungan yang dimiliki oleh Bantul dan Temanggung mendukung untuk dilakukan kegiatan pertanian. Secara topografi, daerah Bantul terdapat pada dataran alluvial Gunung Merapi

dan jenis tanah yang terdapat di daerah tersebut salah satunya andosol yang memang cocok digunakan usaha pertanian (hlm. 13). Selain itu, air irigasi dapat diperoleh dari lima sungai yang melintasi daerah tersebut yaitu *Kali Opak, Kali Oya, Kali Winong, kali Progo, Kali Code, dan Kali Begog*. Begitu halnya dengan dengan Temanggung, sungai yang melintas di daerah tersebut selalu berair sepanjang tahun sehingga lahan persawahan di daerah tersebut selalu mendapatkan air (hlm. 25). Sungai-sungai tersebut antara lain *Kali Progo, Sungai Kuas, Sungai Galeh, Sungai Tingal, Sungai Lutut, Sungai Waringin, dan Sungai Elo*. Selain itu Kabupaten Temanggung terletak di lereng Gunung Sumbing dan Sundoro sehingga lahan pertanian berada di daerah perbukitan. Pertanian terpadu yang dilakukan di Kabupaten Bantul dan Temanggung terkait dengan masalah tenaga kerja (dalam buku ini) ditinjau dari empat hal, yakni (i) aspek kebijakan yang terkait dengan pengembangan pertanian terpadu, (ii) aspek budaya yang terkait dengan kelompok tani yang merupakan wadah organisasi bagi petani terpadu, (iii) aspek ekonomi yang berkaitan dengan rantai pemasaran dan sistem permodalan, (iv) penyerapan tenaga kerja dalam sistem pertanian terpadu.

#### ASPEK KEBIJAKAN DALAM PENGEMBANGAN SISTEM PERTANIAN TERPADU

Sistem pertanian terpadu dapat menjadi salah satu solusi untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Kasus yang terjadi di Kabupaten Bantul dan Temanggung merupakan salah satu contoh kabupaten yang telah menerapkan sistem pertanian terpadu. Dalam menjalankan sistem pertanian terpadu ini petani membutuhkan dukungan berupa pupuk dan alat-alat pertanian. Di sisi lain, perlu juga menciptakan kemandirian petani. Permasalahannya adalah berkaitan dengan kemandirian petani dan kondisi lingkungan yang telah rusak. Kebijakan revolusi hijau pada tahun 1970-an selain memberi kontribusi bagi negara untuk keluar dari bencana kelaparan, memberikan dampak negatif yang luar biasa terhadap kehidupan petani. Lahan menjadi tidak subur akibat penggunaan bahan kimia yang terlalu berlebih dalam jangka waktu lama. Apabila hal ini terus dibiarkan tanpa adanya peranan pemerintah, maka petani akan selalu merugi dan tidak menutup kemungkinan akan meninggalkan sektor pertanian.

## **Sistem Pertanian Terpadu di Bantul**

Pertanian terpadu di Bantul dimulai pada tahun 2002. Awal mula dilakukan sistem ini dengan cara proyek percontohan di dua desa yakni, Desa Canden dan Desa Sriharjo dengan mengelola lahan seluas 100 hektar per desa. Kebijakan dalam mengembangkan pertanian terpadu ada yang bersifat nasional dan lokal. Kebijakan nasional berkaitan dengan pertanian terpadu, diantaranya adalah Peningkatan Produksi Beras Nasional (PLBU) dan Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU). Kedua program tersebut baru dimulai pada tahun 2007. Sementara itu, kebijakan lain yang berkaitan dengan peningkatan produksi beras adalah Cadangan Benih Nasional (hlm. 41).

Salah satu kebijakan pemerintah daerah Bantul, yakni program bantuan Pengelolaan Pertanian Peternakan Terpadu (P3T) sebagaimana usaha untuk mengembangkan proyek percontohan pertanian terpadu. Bantuan yang diterima petani antara lain sapi, kandang untuk kelompok, bantuan pupuk dan benih. Program ini memberikan keuntungan bagi petani di Desa Canden, berupa pelestarian lahan yang diperoleh dari penggunaan pupuk organik hasil dari kotoran ternak dan peningkatan produktivitas pertanian. Sebelum program pertanian terpadu diimplementasikan, produktivitas pertanian rata-rata per hektar hanya 6,5 ton. Namun, setelah program ini dilaksanakan produktivitasnya menjadi 7,6 ton per hektar (hlm. 43). Gambaran itu memperlihatkan bahwa program tersebut memberikan keuntungan bagi petani, khususnya petani yang menerapkan pertanian terpadu. Proses pengolahan lahan pertanian terpadu di Bantul menggunakan tenaga hewan dikombinasikan dengan mesin, yaitu traktor. Akan tetapi penulis tidak menjelaskan lebih lanjut penggunaan mayoritas antara tenaga hewan dan mesin. Untuk penggunaan traktor petani mengeluarkan biaya Rp900.000 (hlm. 38). Penulis tidak menjelaskan lebih lanjut biaya tersebut: apakah untuk menyewa traktor? membayar tenaga kerja per pemakaian? atau seluruh proses kegiatan?

Program yang dibuat oleh pemerintah sifatnya tidak selalu berkelanjutan. Hal ini terkait dengan anggaran yang ada. Begitu juga dengan program P3T ini. Setelah selesai program ini, ada desa yang melanjutkan dan ada juga yang berhenti di tengah jalan. Dari dua desa kasus pada tulisan ini, hanya satu yang tetap berjalan, yakni Desa Canden. Salah satu keberhasilan yang ditunjukkan oleh daerah yang tetap melanjutkan

kegiatan ialah kemandirian petani itu sendiri. Meskipun sudah tidak mendapatkan bantuan program, kegiatan mereka tetap berlangsung. Petani tidak sepenuhnya menggantungkan bantuan yang diterima. Bahkan, petani mengusahakan secara mandiri dalam memenuhi kebutuhan, seperti membuat pupuk organik.

Tenaga kerja di pertanian sangat menentukan keberhasilan dari kegiatan yang dilakukan pada sektor tersebut. Tanpa etos kerja yang tinggi, kegiatan tersebut tidak akan berhasil. sementara itu, dibutuhkan kerja sama dan saling percaya antarsesama petani, contoh Desa Sriharjo yang sudah tidak melanjutkan kegiatan karena fasilitas yang diberikan hanya digunakan untuk kepentingan sendiri bukan untuk kepentingan bersama seluruh petani yang tergabung dalam kelompok tani tersebut. Petani di desa tersebut menjual sapi-sapi di kandang kelompok untuk keperluan pribadi sehingga sulit untuk melanjutkan kegiatan lagi karena tidak ada fasilitas yang dapat digunakan untuk mendukung kegiatan bersama. Petani hanya memikirkan alasan jangka pendek dan tidak berpikir untuk keberlanjutan kegiatan yang akan menguntungkan mereka. Oleh karena itu, etos kerja petani yang tinggi dan kerja sama antarsesama petani mutlak diperlukan.

Peranan pemerintah daerah dalam meningkatkan sekaligus mendukung usaha pertanian dapat dilihat dari program-program yang berkaitan dengan pertanian terpadu. Diantaranya, adanya instruksi Bupati yang menyatakan pelarangan untuk membawa pupuk kandang ke luar daerah dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Selain itu, pemerintah daerah juga melindungi petani dengan membeli komoditas pertanian apabila fluktuasi harga terlalu tajam yang dapat membuat petani merugi.

Dalam bagian ke 3 buku ini, terdapat kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah berkaitan dengan pertanian terpadu di Bantul. Akan tetapi, penjelasan dari setiap program kurang dieksplor lebih jauh oleh penulis buku sehingga pada saat membaca bagian ini pembaca akan merasa bingung. Contoh, "sebagaimana kasus kelompok tani Maju di Desa Suren Wetan Imogiri walaupun belum sepenuhnya bisa memenuhi kriteria pertanian organik karena airnya belum merupakan air murni dari mata air, akan tetapi sudah diterima sebagai padi higienis (hlm. 42). Padahal sebelumnya belum ada bahasan kasus kelompok tani Maju, sehingga pembaca seolah-olah menerka dan menginterpretasi sendiri

atas kasus yang terjadi dalam kelompok tani Maju. Alangkah baiknya penulis menjelaskan terlebih dahulu kasus-kasus yang ada diberbagai desa lain yang dijadikan lokasi penelitian.

### **Sistem Pertanian Terpadu di Temanggung**

Untuk kasus Temanggung, kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan pertanian terpadu lebih bersifat nasional. Dalam tulisan tersebut, penulis tidak menjelaskan lebih rinci mengenai kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pertanian organik. Penulis buku juga tidak memaparkan gambaran mengenai kasus keberhasilan di Temanggung terkait dengan pertanian terpadu. Pada kasus Bantul penjelasan mengenai kelembagaan yang terkait dengan pertanian terpadu, yakni kelompok-kelompok tani. Dalam pembahasan pada kasus Temanggung hanya terdapat subjudul tulisan mengenai kelompok tani, yakni *Dinamika Kelompok Tani* (hlm. 48). Dengan membaca subjudul yang tertera pembaca berharap mendapatkan pengetahuan mengenai dinamika kelompok tani yang terdapat di Temanggung. Namun, isi yang disajikan dalam tulisan tersebut tidak sesuai, bahkan melenceng dari subjudul yang ada karena penulis buku cenderung menjelaskan tanaman yang ditanam pada lahan yang terdapat di Temanggung. Pembahasan yang ada sama sekali tidak menyinggung kelompok tani.

#### KELOMPOK TANI DAN KEBERHASILAN DALAM PENGEMBANGAN PERTANIAN TERPADU

Pada tahun 1990, buletin pusat penelitian dan pengembangan tenaga kerja telah membahas angkatan muda yang cenderung meninggalkan sektor pertanian (Manuputty 1990). Fenomena angkatan muda yang enggan bekerja di sektor pertanian ternyata sudah muncul lama dan terjadi sampai saat ini. Hal ini diperparah dengan kondisi lahan yang tidak subur lagi akibat penggunaan pupuk kimia yang berlebihan. Untuk itu perlu adanya solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Salah satu cara yaitu dengan memperkuat kelompok tani untuk beralih dan menerapkan sistem pertanian yang dapat membawa keuntungan bagi petani.

Keberadaan kelompok tani dalam usaha pertanian memberikan manfaat terhadap pengembangan usaha pertanian. Manfaat yang diperoleh

anggota dari keberadaan kelompok tani (i) saling bekerja sama untuk meningkatkan produktivitas pertanian, (ii) saling bertukar pengetahuan dalam mengolah lahan, (iii) dapat membuka jaringan untuk pemasaran. Akan tetapi, pada saat ini manfaat yang diterima lebih sedikit dibanding kegagalan kelompok tani dalam meningkatkan produktivitas pertanian karena setiap anggota belum memahami fungsi dan keberadaan kelompok tani yang paling mendasar. Keberadaann kelompok tani hanya dipahami sebagai sarana untuk mendapatkan uang dari program yang diusung oleh pemerintah (hlm. 55).

Salah satu ciri yang terlihat dari kehidupan di perdesaan ialah masih kentalnya budaya gotong royong dalam kehidupan masyarakat. Begitu pula dengan kegiatan ekonomi yang paling banyak dilakukan oleh mayoritas masyarakat perdesaan, yaitu bertani. Penggunaan istilah petani pada tulisan dalam buku ini dirasa tepat yakni *peasant* bukan *farmer* (hlm. 57). Meskipun dalam bahasa Indonesia keduanya memiliki kesamaan arti, yakni petani, kedua istilah dalam bahasa Inggris itu memiliki makna yang berbeda. *Peasant* lebih mengacu pada petani yang berorientasi subsisten. Artinya, dalam menjalankan kegiatan pertanian, mereka lebih bertujuan memenuhi kebutuhan hidup keluarga dan kurang mementingkan keuntungan secara ekonomi. Sementara itu, *farmer* lebih kepada orientasi komersial sehingga sangat membutuhkan pasar dan keuntungan secara ekonomi. Dari kedua istilah tersebut, masing-masing memiliki nilai-nilai yang dianutnya. Nilai-nilai budaya pada *peasant* lebih terlihat jelas dari sifat gotong-royong antarpetani. Perubahan akan selalu terjadi dalam masyarakat yang dinamis, ditambah lagi dengan masuknya teknologi, pendidikan, dan program-program dari luar yang lebih ke arah peningkatan ekonomi. Nilai-nilai yang dianut dan sangat kental semakin lama semakin pudar. Budaya gotong royong jarang terlihat dalam keseharian kegiatan, hanya terlihat pada saat-saat tertentu saja.

Penggunaan sistem pertanian terpadu pada dua lokasi penelitian di Bantul dan Temanggung, selain dapat meningkatkan kesejahteraan petani, juga dapat membangkitkan kembali nilai-nilai budaya perdesaan yang hampir punah, seperti nilai gotong royong. Hal ini dapat dilihat dari usaha-usaha yang dilakukan dalam sistem pertanian terpadu yang menekankan pada kekuatan kelompok tani. Seperti yang sudah dijelaskan pada bagian awal bahwa pelaksanaan pertanian terpadu



adalah mengintegrasikan tanaman dengan ternak. Ada berbagai macam pola integrasi yang biasa dilakukan dalam sistem pertanian terpadu. Pola yang umum dilakukan oleh petani di Bantul dan Temanggung adalah perpaduan antara tanaman padi, tanaman semusim, dan ternak sapi. Pola tersebut tidak hanya berimplikasi terhadap produktivitas lahan, namun juga terhadap pembagian kerja pada masing-masing kelompok tani. Pembagian kerja yang dimaksud bukan hanya mengerjakan pengolahan lahan, namun lebih bervariasi dari kegiatan mengolah lahan hingga kegiatan pascapanen. Pada pola pertanian terpadu terdapat kegiatan peternakan sapi yang di dalamnya terdapat beberapa subunit khusus untuk menangani ternak sapi. Misalnya ada kelompok tani yang memelihara sapi, kelompok tani yang membuat pupuk organik dari kotoran ternak, dan kelompok tani yang memproduksi makanan ternak. Kelompok tani tersebut saling berhubungan dan bekerja sama untuk meningkatkan produktivitas pertanian terpadu.

Perubahan orientasi dari petani yang subsisten dan sangat mementingkan nilai-nilai kegotongroyongan ke petani yang berorientasi ekonomi tidak terlepas dari program-program yang diusung oleh pemerintah. Penyampaian program terhadap petani dilakukan oleh petugas penyuluh lapangan (PPL) yang bertugas di setiap desa. PPL ini berfungsi menjembatani program dari pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, kepada petani Bantul dan petani Temanggung. Program yang ada mensyaratkan pembentukan kelompok tani sehingga mempermudah pembagian anggaran terhadap masing-masing kelompok tani. Oleh karena itu, pada sistem pertanian terpadu terdapat berbagai kelompok tani yang memiliki tugas berbeda dengan kelompok tani lainnya. Untuk mempermudah tugas PPL di lapangan, dibentuk wadah yang menaungi kelompok tani yang bernama Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) yang dapat mengakomodasi kebutuhan yang diperlukan oleh anggota kelompok tani.

Keberadaan kelompok tani di Bantul dan Temanggung memperlihatkan pentingnya kelembagaan dalam menjalankan kegiatan di sekitar pertanian yang berdampak terhadap kemandirian anggota kelompok tani dalam memenuhi kebutuhannya. Dana bantuan yang diterima oleh kelompok tani harus dapat digunakan sesuai dengan kebutuhan dan dikembalikan dalam waktu yang telah ditentukan. Hasil kajian



kelompok tani di Temanggung menunjukkan antara sesama anggota tani saling terbuka yang terbukti dengan transparansi laporan keuangan kelompok tani dan dapat dilihat oleh setiap anggota (hlm. 72). Kondisi tersebut membuat setiap anggota tani bekerja lebih giat sehingga adanya keterbukaan terhadap sesama anggota dalam menggunakan dana yang telah diberikan.

Penerapan pertanian terpadu di Bantul dan Temanggung menunjukkan adanya keberhasilan dan juga kegagalan. Keberhasilan dapat dilihat dari tetap berjalannya kegiatan pertanian terpadu meskipun program yang diajukan pemerintah telah selesai karena petani yang tergabung dalam kelompok tani berupaya untuk menjalankan sendiri kegiatannya tersebut tanpa bantuan dana program. Keberhasilan pengembangan pertanian terpadu tidak terlepas dari usaha kelompok tani dalam melakukan kegiatan pertanian. Adanya Keterbukaan sesama anggota akan menghasilkan kepercayaan di antara anggota yang dapat dijadikan modal menuju kesuksesan program pertanian terpadu. Selain itu, nilai gotong-royong yang terpatri dalam diri anggota kelompok tani juga merupakan syarat dalam pencapaian keberhasilan tersebut. Pada akhirnya, petani yang menerapkan pertanian terpadu dapat menikmati keuntungan, baik secara sosial maupun ekonomi.

Sebaliknya kegagalan terjadi karena kegiatan pertanian terpadu berhenti bersamaan dengan program pemerintah selesai. Keberhasilan maupun kegagalan dalam penerapan pertanian terpadu dipengaruhi oleh karakter petani hingga kapasitas petani atau sumber daya manusia (SDM). Karakter yang dimaksud adalah sifat individualistis dalam diri petani yang hanya ingin memperkaya diri sendiri, seperti menjual sapi milik kelompok untuk kepentingan sendiri. Rasa tidak percaya antara satu anggota dengan anggota kelompok lain berdampak terhadap tidak terlibatnya mereka dalam kegiatan kelompok karena mereka belum mengetahui manfaat yang diperoleh. Mereka cenderung ingin melihat hasilnya dan bukan pada keinginan bersama untuk maju. Apabila menguntungkan, mereka baru bergabung. Sementara itu, kapasitas sumber daya petani masih kurang. Misalnya, petani tidak dapat mengelola administrasi laporan keuangan kelompok. Solusi dari permasalahan tersebut, salah satunya adalah peran dari kelompok tani yang secara konsisten berusaha mengubah kondisi tersebut.

## ASPEK EKONOMI DALAM PERTANIAN TERPADU

Aspek ekonomi dalam pertanian terpadu berkaitan dengan usaha-usaha yang dilakukan oleh petani dalam meningkatkan produktivitas pertaniannya. Aspek ekonomi yang dibahas dalam buku ini diantaranya adalah lembaga permodalan dan lembaga pemasaran. Definisi lembaga yang digunakan dalam buku ini dapat mengacu kepada konsep yang diutarakan oleh Ostrom berkaitan dengan institusi.

*“an institution is simply the set of rules actually used (the working rules or the rules-in-use) by a set of individual to organize repetitive activities that produce outcomes affecting those individuals and potentially affecting others”*(Ostrom 1992:19).

Ostrom menjelaskan bahwa institusi mempunyai dua aturan, yakni *the working rules* dan *rules-in-use*. Semua aturan yang terdapat dalam institusi tersebut berisi petunjuk yang dapat menentukan tindakan dan hasil yang diperoleh. *Working rules* merupakan pengetahuan bersama yang harus dipahami, dijalankan, dan disepakati oleh para anggotanya sebagai aturan yang bersifat formal. Sementara itu, *rules-in-use* merupakan aturan yang lebih bersifat informal. Aturan ini berbeda dengan *working rules* yang mempunyai aturan yang pasti dan disepakati oleh para anggotanya. Aturan ini, terkadang sulit untuk mencapai tujuan yang diharapkan sehingga dibutuhkan yang lebih bersifat fleksibel untuk para anggotanya yang disebut *rules-in-use*.

Konsep lembaga ini dapat digunakan dalam menjelaskan kasus yang terjadi pada pertanian terpadu di Bantul dan Temanggung. *Working rules* digunakan dalam lembaga-lembaga pemberi modal yang bersifat formal dan memiliki aturan yang baku, seperti bank yang memberikan kredit dan pemerintah daerah. Sementara itu, *rules-in-use* berlaku dalam kelompok tani karena aturan-aturan yang dibuat berdasar kesepakatan dari anggota kelompok tani tersebut. Dalam pengembangan pertanian terpadu, yang menggunakan modal swadaya dari anggota tani, dibutuhkan aturan-aturan yang dibuat oleh anggota kelompok agar kegiatan berlanjut. Hal ini berbeda apabila modal didapat dari bantuan tanpa adanya evaluasi dari pemberi dana. Petani cenderung tidak mau berusaha untuk mengelola lebih bijak. Bahkan, ada kasus yang setelah

menerima bantuan, mereka tidak mau mengembalikan dana pinjaman. Aturan yang dibuat oleh pemberi dana justru tidak memberikan keberhasilan bagi petani karena petani tidak diberi sanksi yang tegas atas kesalahan yang dilakukan.

Selain melalui bank, petani juga meminjam modal kepada tengkulak dan pengijon untuk memulai kegiatan usahanya. Dalam waktu 1,5 sampai 3 bulan petani wajib mengembalikan pinjaman dengan bunga sebesar 50 %. Sistem peminjaman ini dinamakan *nglimolasi* (hlm. 88). Tentu saja sistem ini memberikan kerugian pada petani dan keuntungan yang berlipat bagi tengkulak maupun pengijon. Permodalan menjadi hal yang penting bagi petani untuk memulai kegiatannya. Sistem permodalan perlu diperhatikan supaya petani dapat bertanggung jawab dalam menggunakan modal dan mengembalikannya. Pemerintah tetap memberikan permodalan kepada petani agar petani terhindar dari tengkulak dan pengijon, akan tetapi petani dengan kelompok taninya diberikan kepercayaan dalam mengelola modal yang diberikan. Dalam hal ini, pemerintah tetap bertugas dalam memberikan pengawasan dan kontrol. Seperti penggunaan konsep *rules-in-use* di mana petani beserta kelompok tani dapat membuat aturannya sendiri untuk menggunakan modal yang diberikan dan pada akhirnya harus tetap bertanggung jawab atas pengembalian modal tersebut.

Hal lain yang terkait dengan aspek ekonomi adalah pemasaran hasil pertanian. Kegiatan pemasaran hasil pertanian masih dianggap lemah karena posisi petani hanya sebagai produsen hasil pertanian dan bukan sebagai penentu harga. Petani masih mengandalkan peran perantara atau tengkulak yang memasarkan hasil pertanian mereka. Tentu saja tengkulak mengambil untung yang berlebih dari petani dan cenderung membuat petani merugi. Dalam hal ini pemerintah daerah Bantul melalui Dinas Pertanian berperan untuk memutus mata rantai pemasaran yang cenderung merugikan petani dengan cara membeli semua komoditas pertanian dengan harga rata-rata di atas harga yang ditawarkan tengkulak. Dengan demikian, petani tetap mendapatkan untung dari hasil pertanian sekaligus dilindungi oleh pemerintah daerah supaya harga hasil pertaniannya tidak menurun drastis. Tulisan dalam buku ini tidak menjelaskan peran pemerintah daerah Temanggung dalam mengatasi rantai masalah rantai pemasaran. Pemasaran yang dilakukan dalam sistem pertanian terpadu di Temanggung masih mengandalkan peran pe-

dagang perantara dan pedagang pengumpul untuk menjual hasil panen petani, seperti padi, sayuran, dan tanaman hortikultura.

#### PENYERAPAN TENAGA KERJA DALAM SISTEM PERTANIAN TERPADU BANTUL DAN TEMANGGUNG

Tulisan dalam buku ini ini lebih ditekankan pada pembahasan pendayagunaan tenaga kerja pada sistem pertanian terpadu. Pendayagunaan tenaga kerja mengacu pada konsep Hauser dengan *labor utilization* (hlm. 104). Pembagian kerja dalam kegiatan ini lebih ditekankan pada lamanya waktu pekerja dalam bekerja dan pendapatan atau upah yang diterima oleh pekerja tersebut dalam menjalankan kegiatannya. Berdasar penelitian yang dilakukan oleh Ananto dkk mengenai Studi Tenaga Kerja di Jawa Tengah (1994), meskipun tingkat partisipasi tenaga kerja di sektor pertanian tinggi, tidak diikuti oleh jumlah hari kerja efektif per tahun yang tinggi. Jumlah hari kerja efektif di sektor pertanian cenderung jauh lebih sedikit dibanding sektor lain karena terbatasnya periode kerja yang bergantung dari pola tanam dan mobilitas tenaga kerja yang rendah (Ananto dkk 1994: 3). Akibatnya pendapatan yang diterima oleh tenaga kerja sektor pertanian menjadi lebih sedikit. Oleh karena itu, banyak angkatan muda yang mencari pekerjaan di luar sektor pertanian. Dalam hal ini, sistem pertanian terpadu bisa menjadi salah satu solusi atas permasalahan dalam bidang pertanian.

Sistem pertanian terpadu di Bantul dan Temanggung sedikit berbeda. Di Temanggung, pelaksanaan pertanian terpadu lebih maju dibanding dengan Bantul karena usaha pertanian di Temanggung sudah mengarah pada usaha agribisnis (hlm. 105). Sistem penanaman di Temanggung lebih bervariasi yakni tanaman pangan, tanaman keras/perkebunan, dan ternak. Sementara itu, di Bantul pertaniannya bersifat homogen sehingga hanya memiliki pola tanaman pangan yang dipadu dengan ternak. Pola pertanian terpadu di Temanggung terdiri dari empat, (i) tembakau-kopi arabika-sayuran-ternak, (ii) tembakau-bawang merah-kopi, (iii) kopi-tanaman sayuran-sengon, (iv) kopi robusta-ternak ayam-jamur, sedangkan di Bantul terdiri dari 2 pola, (i) padi-jagung-ternak, (ii) padi higienis-kedelai-sayuran-ternak.

Berikut tabel perbandingan pelaksanaan sistem pertanian terpadu di Bantul dan Temanggung.

**Tabel 1**  
**Pelaksanaan Sistem Pertanian Terpadu di Temanggung**

Temanggung	Jumlah Tenaga Kerja	Biaya	Produktivitas
Pola I (tembakau, kopi arabika, sayuran-ternak)	Jumlah tenaga kerja yang terserap tidak berbeda dengan sistem monokultur, akan tetapi dalam buku tersebut tidak dijelaskan jumlah tenaga kerja yang digunakan.	Biaya yang diperlukan dalam pengolahan pola ini lebih besar dibandingkan dengan sistem monokultur akan tetapi pendapatan yang diperoleh juga lebih besar.	Dalam setahun hasil produksi yang diperoleh dari pola ini sebesar 15-20 juta.
Pola II (tembakau, bawang merah, kopi)	Dalam penanaman tembakau jumlah tenaga kerja yang terserap dari proses awal sampai panen sebanyak 95 orang per ha. Sementara penanaman bawang merah sebanyak 5 orang.	Total biaya yang dikeluarkan baik untuk upah tenaga kerja maupun pembelian pupuk penanaman tembakau sebesar Rp33.350.000. Sementara untuk penanaman bawang sebesar Rp1.920.000	Hasil produksi dari penanaman tembakau sebesar 60juta. Sementara untuk hasil produksi bawang tidak menentu karena tergantung harga pasar.
Pola III (kopi, tanaman sayuran, sengon)	Pada proses penanaman kopi dibutuhkan tenaga kerja sejumlah 10 orang untuk 1,5 ha. Sementara untuk penanaman sayuran dibutuhkan tenaga kerja sebanyak 11 orang.	Total biaya yang dikeluarkan dalam pola ini sebesar Rp42.725.000	Hasil produksi keseluruhan dalam pola ini sebesar Rp71.160.000
Pola IV(kopi robusta, ternak ayam, jamur)	Tenaga kerja yang dibutuhkan dalam penanaman kopi sebesar 19 orang untuk 2,5ha. Sementara ternak ayam membutuhkan 2 orang tenaga kerja dan penanaman jamur dibutuhkan 1 orang tenaga kerja	Biaya yang dibutuhkan tidak dijelaskan lebih rinci dalam buku ini.	Hasil produksi yang dijelaskan lebih rinci yakni pada penanaman jamur yang menghasilkan Rp12.000.000 untuk 6 kali masa panen.

**Tabel 2**  
**Pelaksanaan Sistem Pertanian Terpadu di Temanggung**

<b>Bantul</b>	<b>Jumlah Tenaga Kerja</b>	<b>Biaya</b>	<b>Produktivitas</b>
Pola I (padi, jagung, ternak)	Pada penanaman padi jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan sebanyak 14 orang untuk 1,25 ha. Sementara untuk penanaman jagung hanya dibutuhkan 1 orang tenaga kerja untuk proses panen.	Biaya yang dibutuhkan untuk penanaman padi sebesar Rp496.125. Sementara untuk jagung sebesar Rp275.000	Hasil produksi jagung sebesar Rp900.000-1.300.000. Sementara untuk padi tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai hasil produksinya.
Pola II (padi higienis, kedelai, sayuran, ternak)	Tenaga kerja dibutuhkan dalam padi higienis berasal dari dalam rumah tangga sendiri sehingga tidak dibutuhkan biaya untuk membayar tenaga kerja yang digunakan. Untuk penanaman kedelai dan sayuran tidak dijelaskan lebih rinci mengenai tenaga kerja yang dibutuhkan	Biaya juga tidak dijelaskan lebih rinci	Hasil produksi padi higienis sebesar Rp11.200.000 per 0,5ha

Pada sistem pertanian terpadu pola I sejumlah petani merasakan perbedaan yang signifikan dalam menanam, yakni lebih memberikan keuntungan secara finansial. Pada pertanian terpadu pola II pada penanaman tembakau adanya pembagian kerja untuk tenaga kerja laki-laki dan perempuan. Tenaga kerja laki-laki bertugas dalam proses penjemuran sementara tenaga kerja perempuan membolak-balikan tembakau. Untuk pola III pada penanaman kopi, adanya siklus kualitas hasil produksi setiap tahunnya. Apabila tahun ini kualitas hasil produksi meningkat, maka tahun berikutnya menurun. Pada pola IV adanya fenomena menarik di mana tenaga kerja yang digunakan dalam memanen tanaman kopi dibutuhkan sebanyak 15 orang, 11 diantaranya laki-laki. Upah yang diterima laki-laki lebih besar dibandingkan dengan perempuan, yaitu masing-masing sebesar Rp16.000 dan Rp14.000 per hari. Dari kasus tersebut terlihat adanya bias gender karena meskipun pekerjaannya sama namun perempuan mendapatkan upah yang lebih sedikit daripada laki-laki.

Sementara itu, pola pertanian terpadu yang terjadi di Bantul sedang bergerak menuju pertanian organik, yaitu melakukan kegiatan pertanian dengan menggunakan bahan-bahan alami, seperti pupuk organik, lahan, dan air untuk pengairan terbebas dari kontaminasi bahan-bahan kimia. Permasalahan yang dihadapi menuju pertanian organik secara murni adalah dalam hal pengairan. Petani sulit mendapatkan pengairan yang langsung dari mata air. Air untuk pengairan masih terkontaminasi dengan limbah yang mengandung bahan kimia. Oleh karena itu, padi yang dihasilkan tidak disebut padi organik, namun padi higienis. Tenaga kerja yang digunakan masih berasal dari dalam keluarga karena keterbatasan lahan yang dimiliki sehingga tidak membutuhkan tenaga luar untuk mengolah lahannya.

Hasil kajian yang dapat terlihat dari pola-pola penanaman sistem pertanian terpadu di Bantul dan Temanggung memperlihatkan adanya keuntungan finansial yang didapatkan oleh petani dari variasi usaha tanaman dan ternak. Dibanding dengan sistem monokultur, sistem pertanian terpadu ini lebih mensejahterakan petani. Selain itu juga adanya manfaat positif dari segi lingkungan karena penggunaan pupuk organik yang ramah lingkungan memberi dampak bagi kesuburan lahan itu sendiri. Akan tetapi dari segi penyerapan tenaga kerja, khususnya pada kasus Bantul belum terlihat adanya perbedaan yang signifikan dari sistem monokultur karena lahan yang dimiliki petani tidak terlalu luas sehingga petani cukup mengelola lahannya sendiri tanpa bantuan dari tenaga kerja luar.

## PENUTUP

Berbicara mengenai pengembangan pertanian terpadu terdapat empat faktor yang berpengaruh, yaitu sosial-budaya, ekonomi, politik atau kebijakan, dan terakhir lingkungan (Widodo dkk 2008). Keempat faktor tersebut sudah dibahas dalam isi buku tersebut begitu pula dengan keterkaitan pertanian terpadu dan aspek ketenagakerjaan di perdesaan juga sudah dibahas dalam buku tersebut. Akan tetapi, ada perbedaan mendasar dalam membahas ketenagakerjaan pada sistem pertanian terpadu antara satu tulisan dengan tulisan lain. Tulisan pertama, menyatakan bahwa daya serap tenaga kerja pada pertanian terpadu cukup besar karena adanya multikegiatan (hlm. 50). Sementara itu, bagian tulisan lain menyatakan bahwa secara kuantitas tidak

ada perbedaan jumlah tenaga kerja yang bekerja dibutuhkan untuk pertanian terpadu dengan pertanian konvensional (hlm. 129). Hal ini menimbulkan kontradiksi pernyataan dalam satu buku.

Dilihat dari segi penulisan, singkatan tidak dijelaskan lebih lanjut arti dari singkatan kata tersebut (hlm, 42 dan 44). Akan lebih baik, apabila semua singkatan yang ada, diberi tempat tersendiri dalam buku tersebut sehingga pembaca yang tidak memiliki latar belakang pertanian akan mudah memahaminya. Sementara itu, kesalahan penulisan berupa kurang huruf atau bahkan kelebihan sering ditemukan dalam buku ini. Meskipun tidak berdampak terhadap substansi, hal itu membuat ketidaknyamanan pembaca (hlm. 93).

Terlepas dari kekurangan yang ada, buku ini layak sebagai acuan dalam mengkaji pertanian berkaitan dengan aspek ketenagakerjaan di perdesaan. Paparan mengenai kelompok tani dalam buku ini dapat menggambarkan bahwa kelompok tani merupakan salah satu modal untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan sistem pertanian terpadu. Begitu halnya dengan penjelasan pola-pola tanam pada sistem pertanian terpadu memperlihatkan bahwa sistem pertanian terpadu memberikan keuntungan berupa hasil pertanian dan juga pendapatan petani yang lebih besar daripada pertanian konvensional. Permasalahan yang masih menghimpit pelaksanaan pertanian terpadu, seperti rantai pemasaran membutuhkan peran pemerintah untuk membuat kebijakan yang lebih memihak petani. Oleh karena itu, sebagai rangkaian tulisan mengenai pertanian terpadu buku ini hadir sebagai media pembelajaran bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam menyikapi isu tenaga kerja.

#### PUSTAKA ACUAN

- Ananto, Eko dkk. 1994. "Studi tenaga kerja pertanian di Jawa Tengah," dalam *Buletin Enjiniring Pertanian*: 1 (1): hlm. 1-8.
- BPS. 2009. *Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas)*. Agustus 2009.
- BPS. 2004. *Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas)*. Agustus 2004.
- Manuputty, Noetje . 1990. "Mengapa "pemuda" cenderung meninggalkan usaha di sektor pertanian dewasa ini", dalam *Bulletin Pusat Litbang Tenaga Kerja* : 3 (14) hlm. 15-30.
- Ostrom, Elinor. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Fransisco: ICS Press.



- Susilowati, dkk. 2010. "Indikator Pembangunan Pertanian dan Perdesaan Karakteristik Sosial Ekonomi Petani Padi". Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian.
- Supriyati dkk. 2004. dalam. [http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/pros-06\\_2004.pdf](http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/pros-06_2004.pdf) diakses tanggal 14 Januari 2010 jam 10.25 Dinamika Ketenagakerjaan, Penyerapan Tenaga Kerja dan Sistem Hubungan Kerja.
- Widodo, dkk. 2009. "Pengembangan Ketenagakerjaan dalam Pembangunan Perdesaan: Studi Kasus Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Solok". Jakarta: PPK- LIPI

### ***Website***

- <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/12/22/19523262/LIPI.Indonesia.Menuju.Deindustrialisasi-8> diakses tanggal 22 Desember 2010 jam 10.45.



## BIODATA PENULIS

### **Ali Humaedi**

Penulis adalah Kandidat peneliti bidang Humaniora pada Pusat Kemasyarakatan dan Kebudayaan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). Jenjang Pendidikan S1 ditempuh pada jurusan Tafsir Hadits, Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (1998); S2 *pertama* (beasiswa Departemen Agama RI dan *Catholic Relief Services*) ditempuh dengan konsentrasi pada Hubungan Antar Agama, program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga (2001); S2 *kedua* beasiswa dari *Ford Foundation* dalam kekhususan minat Kajian Budaya Populer pada Program Magister Ilmu Budaya dan Religi, Universitas Sanata Dharma (2004) dengan dukungan pendanaan dari Departemen Agama dan *Netherland Institute voor Orlog Documentatie* (NIOD). Gelar doktor Ilmu Agama Islam dengan spesialis pada Kajian Antropologi Agama, diperoleh dari Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2008). Pernah bekerja sebagai *Livelihood Investigator* pada Christian Aid dan Yayasan Tanggul Bencana di Indonesia 2007 dan aktif di beberapa program penelitian antara lain Indonesia Across Order NIOD dan PMB-LIPI (2005 – 2006). Email: aliehumaedi@yahoo.com

### **Andy Ahmad**

Peneliti Bidang Ketenagakerjaan, Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). Minatnya pada bidang antropologi kelautan diekspresikan dalam tesis masternya di Institut Ethnologi, Universitas Georg August, Jerman, yang berjudul “*Tinjauan Antropologis tentang Maraknya Kenelayanan Destruktif di Indonesia pada periode Krisis Ekonomi*” . Kemudian dilanjutkan dengan disertasi pada Institut Pertanian Bogor, yang terfokus pada masalah perilaku kerja nelayan destruktif serta pihak-pihak lain yang terlibat dalam penangkapan ikan di Pulau Barrang Lompo, dan upaya mencari solusinya. Tahun 1986 -1987 bergabung dengan Kelompok Penelitian Pantai Utara Jawa sebagai peneliti KEPAS (Kelompok Penelitian Agroekosistem) dan turut aktif dalam kegiatan COREMAP semenjak tahun 1996. Email : andy\_az62@yahoo.com

### **Ari Wahyono**

Adalah staf peneliti Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI yang bergabung pada Kelompok Studi Maritim (KSM). Beberapa penelitian yang dilakukan antara lain Hak Ulayat Laut di Sulawesi Utara, Illegal Fishing di perairan perbatasan Inbonesia-Malaysia di Nunukan, Kalimantan Timur, Nelayan Pelintas Batas Indonesia di perairan Australia dan Konflik-konflik Kenelayanan di berbagai daerah di Indonesia. Juga melakukan penelitan-evaluasi program COREMAP di Buton, Sulawesi Tenggara dan Mentawai, Sumatera Barat. Email :ary318@gmail.com.

### **Erwiza**

Peneliti di Pusat Sumberdaya Regional, LIPI, menamatkan PhD dari Universitas Amsterdam pada tahun 1999 dalam bidang sejarah sosial khusus di sektor pertambangan dengan disertasi: *Miners, Managers and the State; A Socio-Political History of the Ombilin Coalmines, 1892-1996*. Bukunya yang terakhir adalah; *Menguak Sejarah Timah Bangka-Belitung: Dari Pembentukan Kampung ke Perkara Gelap*. Yogyakarta: Ombak 2009. Email: erwiza\_e@yahoo.com

### **Latif Adam**

Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI dari sejak 1993 sampai sekarang. Menyelesaikan pendidikan S1 di bidang ilmu ekonomi dan pembangunan dari Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu dan S2 (*Master of Economic Studies*) dan S3 (*PhD in Economics*) pada *School of Economics, the University of Queensland*, Australia. Latif Adam aktif melakukan penelitian di bidang ekonomi industri, ekonomi moneter, dan ekonomi publik, serta aktif mengikuti seminar pada tingkat nasional dan internasional. Latif Adam juga banyak menulis di beberapa jurnal terkemuka, seperti *Economic and Finance in Indonesia*, dan media masa seperti *the Jakarta Post*, *the Jakarta Globe*, *Seputar Indonesia*, KONTAN, dan Republika.

### **Luky Sandra Amalia**

Kandidat peneliti pada Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, angkatan 2008. Pendidikan Sarjana Ilmu Politik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

Surabaya, tahun kelulusan 2005. Bidang kajian yang diminati ialah penelitian dalam ruang lingkup politik, pemilu, dan jender. Saat ini terlibat dalam dua penelitian, yaitu Partisipasi dan Perilaku Pemilih pada Pemilu 2009 dan Nasionalisme, Demokratisasi, dan Sentimen Primordial di Indonesia: Problematika Identitas Keagamaan *versus* Keindonesiaan (Kasus Ormas Pendukung *Khilafah Islamiyah*). Email: luky.sandra@gmail.com atau sandra\_thok@yahoo.com

### **Mita Noveria**

Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan – LIPI. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada pada tahun 1988 dan S2 di bidang Population and Human Resources Development di Flinders University of South Australia pada tahun 1993. Pernah melakukan beberapa penelitian tentang mobilitas penduduk, termasuk mobilitas penduduk dari desa ke kota yang merupakan salah satu faktor penyebab tingginya proporsi penduduk di wilayah perkotaan. Saat ini bersama dengan peneliti-peneliti Puslit Kependudukan – LIPI sedang melakukan penelitian mengenai mobilitas penduduk yang terkait dengan peningkatan jumlah penduduk usia produktif di tengah keterbatasan lapangan pekerjaan yang tersedia. Email: mita\_noveria@yahoo.com

### **Nawawi**

Penulis adalah peneliti Bidang Ketenagakerjaan Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2K LIPI). Menamatkan S1 pada tahun 2000, dari Fakultas Ekonomi Jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan Universitas Diponegoro. Gelar MA diperoleh dari *Graduate School of Humanities and Social Sciences, Mie University Japan* (2010). Sebelumnya pada tahun 2006-2007, mendapatkan beasiswa dari *Asian Youth Fellowship Program* dari *Japan Foundation* dan *Asia Seed Institute* untuk memperdalam bahasa Jepang di *Japan Foundation Kansai Institute*, Osaka. Tema penelitian yang diminati Ketenagakerjaan Sektor Informal, Hubungan Industrial, dan Pekerja Indonesia di Jepang. Email: nawawilipi@gmail.com

### **Rustam Effendi**

Penulis adalah dosen pada Universitas Lambung Mangkurat, Ban-

jarmasin, Kalimantan Selatan. Menyelesaikan PH.D. (Doktor Falsafah) College of Arts and Sciences, Universiti Utara Malaysia, Kedah, Darul Aman, pada 28 September 2010. Aktif dalam seminar-seminar internasional sebagai pemakalah, di antaranya di Seminar Internasional “*The Contribution of School Based Management and Leadership for Education Quality Improvement*” Jakarta, 2005, pemakalah *The International Conference on Minority and Majority: Language, Culture, and Identity*, 23—24 November 2010, Kuching, Sarawak, Malaysia

### **Siwage Dharma Negara**

Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI dari sejak 1997 sampai sekarang. Menyelesaikan pendidikan S1 di bidang ilmu ekonomi dan pembangunan dari Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada. Memperoleh *Master of Economic Development* dari *The Australian National University* dan *PhD in Economics* dari *Department of Economics, the University of Melbourne*, Australia. Siwage aktif melakukan penelitian di bidang ekonomi industri, ekonomi moneter, dan ekonomi pembangunan serta aktif menjadi pembicara pada seminar nasional dan internasional. Beberapa publikasi dimuat dalam *Economic and Finance in Indonesia* dan *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.

### **Tasrifin Tahara**

Pengajar pada Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar sejak Desember 2002. Memperoleh gelar sarjana (1998) dan magister di bidang antropologi di Universitas Hasanuddin. Meraih gelar doktor dalam bidang antropologi di Universitas Indonesia pada 2010. Selama menekuni dunia akademik bidang antropologi, dia aktif dalam berbagai kegiatan Seminar internasional/nasional, baik sebagai peserta maupun pembicara dan menjadi konsultan ahli bidang sosial-budaya dalam penentuan kebijakan, terutama untuk wilayah Sulawesi Selatan. Selain melakukan penelitian, juga aktif dalam pembuatan film etnografi, seperti *Pelangi Islam* di Tanah Butuuni, Samuan Studio ASTRO TV, 2007 dan *Profil Pendidikan Masyarakat Pegunungan Desa Laiya*, Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan, Produksi TVRI – Departemen Pendidikan Nasional, 2001. Hasil pemikiran dan penelitiannya dipublikasikan dalam berbagai jurnal ilmiah dan juga di media massa. Email: [tf\\_tahara@yahoo.com](mailto:tf_tahara@yahoo.com)

## Tri Ratnawati

Adalah peneliti pada Bidang Perkembangan Politik Lokal, Pusat Penelitian Politik-LIPI. Karya-karya Tri Ratnawati antara lain: (1) Buku *Rural Leadership in Maluku in the New Order Indonesia* (sub-judul: *State-Society Relations in Eastern Indonesia*). Penerbit Lambert Academic Publishing, Jerman, 2010; (2) Artikel “Gender and Reform in Indonesian Politics: the Case of a Javanese Woman Bupati”, dalam Maribeth Erb dan Priyambudi Sulistiyanto (editor), *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Diterbitkan oleh Penerbit National University of Singapore, Singapore, 2009; (3) Buku/kumpulan tulisan, *Pemekaran Daerah* (sub judul: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi). Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009; (4) Buku/kumpulan tulisan, *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan: Otonomi Daerah 2000-2005*. Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006; (5) Buku/kumpulan tulisan, *Maluku Dalam Catatan Seorang Peneliti*. Penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2006; (6) Bersama Syamsuddin Haris, Tri Ratnawati menulis paper “Political Parties in Indonesia from the 1950s to 2004: An Overview”. Diterbitkan oleh CRISE-Oxford University, Inggris, Desember 2008 (Crisis Working Paper No.61 Desember 2008); Download: <http://www.crise.ox.ac.uk/>; (8) Makalah “Disintegration from Within?: Indonesia’s Case with *Pemekaran Daerah* (Creation of New Regions) and Several Essential Problems Under President Yudhoyono’s Administration”, dipresentasikan pada workshop di CSEAS (Center for Southeast Asian Studies) Kyoto University pada 17 Desember 2010; (9) Tri Ratnawati bersama Ninuk Kleden sebagai editor buku, *Wacana Politik dan Budaya di Masa Transisi*. Jakarta: LIPI Press, 2006. Email: [tartawatit@yahoo.com](mailto:tartawatit@yahoo.com)