



LabSosio

Pusat Kajian Sosiologi
Universitas Indonesia

Masyarakat Indonesia 2006-2007 Ulasan dan Gagasan

Editor:

Iwan Gardono Sujatmiko & Hari Nugroho

Penulis:

Iwan Gardono Sujatmiko, Ganda Upaya, Rochman Achwan,
Dody Prayogo, Hari Nugroho, Ida Ruwaida Noor, Francisia SSE Seda

DAFTAR ISI

1.	Pengantar Editor Masyarakat Indonesia 2006-2007: Ulasan dan Gagasan <i>Iwan Gardono Sujatmiko</i> <i>Hari Nugroho</i>	1
2.	Partisipasi dan Akuntabilitas dalam Demokrasi Indonesia <i>Iwan Gardono Sujatmiko</i>	5
3.	Demokrasi dan Kemiskinan <i>Ganda Upaya</i>	13
4.	Praktek Tambang dan “Resistensi Lokal” <i>Dody Prayogo</i>	19
5.	2007: Tahun Konsolidasi Tekstil Indonesia <i>Rochman Achwan</i>	26
6.	Buruh dan Pasar Kerja di Indonesia <i>Hari Nugroho</i>	30
7.	Perempuan dalam Kebijakan Publik di Indonesia: Refleksi Sosiologis <i>Ida Ruwaida Noor</i>	38
8.	Persoalan Disparitas Sosial dan Proses Eksklusi Sosial <i>Francisia SSE Seda</i>	44

1

PENGANTAR**MASYARAKAT INDONESIA 2006-2007:
ULASAN DAN GAGASAN**

Suatu *Review* 2006 maupun *Outlook* 2007 masyarakat Indonesia dapat dilihat dari berbagai perspektif maupun dengan penekanan pada satu atau beberapa aspek. *Review* dan *Outlook* yang dilakukan oleh *LabSosio -- Pusat Kajian Sosiologi FISIP UI* ini berupaya melihat masyarakat dari dinamika konfigurasi kelompok-kelompok dalam masyarakat terutama – dalam dimensi vertikal atau stratifikasi – yang merupakan kelompok mayoritas yang mencakup sekitar 70% penduduk Indonesia. Dengan kata lain apakah telah terjadi perubahan sosial berupa inklusi atau eksklusi yang berpengaruh pada tingkat kualitas hidup kelompok-kelompok tersebut. Inklusi sosial akan menghasilkan keadilan sosial serta ketertiban sosial yang berdampak penting bagi dimensi lain misalnya pertumbuhan ekonomi dan pengembangan kebudayaan. Eksklusi sosial yang dialami oleh berbagai kelompok ini terjadi dalam pola hubungan sosial yang tidak seimbang bahkan yang berpola dominasi dan eksploitasi. Selain itu dalam *review* ini akan dianalisis apakah terjadi perubahan positif atau negatif terhadap kelompok-kelompok tersebut serta dijelaskan mengapa hal tersebut terjadi serta aksi atau kebijakan apa yang berperan mengubahnya.

Dalam perspektif seperti ini akan dilihat berbagai peristiwa penting yang terjadi pada tahun 2006 seperti demokrasi, dinamika industri tekstil dan tambang, kelompok perempuan, perburuhan serta disparitas sosial. Pembahasan pada setiap makalah menunjukkan bahwa proses sosial seperti inklusi dan eksklusi terjadi pada setiap ranah baik yang terjadi karena kebijakan publik atau aksi kelompok. Terlihat pula bahwa upaya inklusi sosial seringkali mendapat perlawanan dari pihak-pihak yang selama ini telah diuntungkan oleh keadaan tersebut (kelompok “vested interests”). Eksklusi dan inklusi merupakan suatu keadaan yang terjadi dalam arena masyarakat karena belum adanya aturan sosial (terutama hukum) atau tidak jelasnya aturan yang ada maupun tidak bekerjanya aturan tersebut. Selain itu eksklusi juga terjadi karena negara sebagai lembaga yang berperan masih kurang efektif bahkan masih dipenuhi oleh pola KKN. Dalam hal ini tingkat eksklusi sosial dapat disebabkan oleh konteks nasional maupun global seperti kasus kasus yang dibahas dalam *Review* ini. Untuk mengatasi masalah ini perlu dilakukan berbagai upaya dan kebijakan agar tahun 2007 merupakan momen konsolidasi dalam membentuk aturan baru atau menjalankan yang ada secara konsisten sehingga berbagai eksklusi, dominasi dan eksploitasi sosial dapat dikurangi atau dihilangkan. Tanpa kebijakan dan aksi tersebut maka akan terjadi peningkatan “Darwinisme Sosial” dimana pihak yang kuat akan menang dan yang lemah akan tereksklusi dan terdominasi serta kalah karena persaingan yang tidak adil.

Pembahasan “Akuntabilitas dan Partisipasi dalam Demokrasi Indonesia” oleh Iwan Gardono Sujatmiko menunjukkan bahwa inklusi warga negara dalam pemilu dan pilkada atau demokrasi pemilu pada tahun 2006 relatif telah berjalan dengan baik. Sejak tahun 2005, Indonesia telah menjadi “demokrasi pemilu” (“electoral democracy”) namun masih belum menjadi demokrasi yang utuh dimana terdapat partisipasi warga maupun akuntabilitas penyelenggara negara. Pada periode pasca pemilu telah terjadi eksklusi dan dominasi politik dimana proses pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan publik hanya dinikmati oleh penyelenggara negara, terutama eksekutif dan legislatif. Kebijakan inklusif yang memberi peran lebih besar pada warga negara seperti kebebasan memperoleh informasi maupun dukungan dana untuk partisipasi masih menjadi arena dari pihak-pihak yang tidak setuju yang selama ini merasa diuntungkan dengan keadaan ini.

Demikian pula analisis eksklusi politik ini terhadap kemiskinan ditulis oleh Ganda Upaya dalam “Demokrasi dan Kemiskinan” dimana terlihat lemahnya kemauan negara (eksekutif dan legislatif) dalam membuat kebijakan mengatasi kemiskinan. Gejala kemiskinan yang mencakup kelaparan dan kematian ini mempunyai dimensi budaya maupun alam; namun jika demokrasi berjalan maka keadaannya tidak akan separah ini. Berbagai data polling menunjukkan bahwa persepsi publik terhadap lembaga legislatif dan parpol sebagai penyambung aspirasi Rakyat – yang dapat dengan relatif mudah mengatasi kemiskinan – secara konsisten menunjukkan lemahnya komitmen mereka.

Rochman Achwan dalam “2007: Tahun Konsolidasi Tekstil Indonesia” menunjukkan bahwa eksklusi sosial dapat juga terjadi pada berbagai strata dalam hal ini pengusaha tekstil dimana dinamika global dalam arti persaingan telah menghasilkan kesulitan bagi mereka. Eksklusi dalam pasar ini untuk sebagian dapat dihindarkan di negara maju yang masih tetap memberlakukan strategi proteksi sehingga industri mereka menjadi dapat bertahan. Dalam kasus ini peran pemerintah dengan kebijakan yang lebih protektif diharapkan dapat mencegah eksklusi yang lebih jauh..

Pola yang agak berbeda terjadi dalam industri tambang seperti yang dibahas oleh Dody Prayogo dalam “Praktek Tambang dan Perlawanan Lokal.” Dalam artikel ini terlihat bagaimana globalisasi menghasilkan inklusi para pelaku lokal atau pengusaha pribumi sehingga terjadilah kemajuan. Namun pada tingkat komunitas hal ini menghasilkan eksklusi dan perlawanan yang bahkan lebih keras dibanding tahun 2005. Indikasi ini dapat dilihat dari adanya lima kasus konflik penting yang diliput secara nasional. Terdapat dua sebab yang mendorong resistensi lokal, yakni ketimpangan antara masyarakat dengan korporasi dan lokal dengan pusat, dan perubahan politik—reformasi, otonomi daerah dan pilkada. Dampak negatif dari resistensi lokal secara umum adalah menurunnya investasi asing dan ketidakpastian regulasi dalam praktek tambang. Namun dampak positifnya adalah meningkatnya investasi domestik dan perhatian lebih baik dari korporasi dan pemerintah pusat terhadap pembangunan masyarakat lokal, utamanya di kawasan kegiatan tambang. Guna mengatasi keadaan ini, perbaikan harus dilakukan oleh ketiga sektor, yakni pemerintah (pusat dan lokal), korporasi dan masyarakat lokal untuk mendorong proses inklusi sosial. Tanpa kebijakan ini maka berbagai perlawanan sosial akan mengalami eskalasi sehingga pola inklusi ini dapat saja berlangsung dengan kekerasan atau “inklusi versi jalanan.” Namun melihat kebijakan dan langkah yang telah

diambil—baik baik pemerintah maupun korporasi—perubahan besar kiranya belum dapat diharapkan, walaupun perbaikan kecil secara perlahan akan terjadi dalam tahun 2007.

Sementara itu dalam “Buruh dan Pasar Kerja Di Indonesia” Hari Nugroho melihat bahwa fleksibilisasi pasar kerja yang merupakan wujud liberalisasi kebijakan ketenagakerjaan cenderung menghasilkan eksklusi sosial terutama pada kelompok pekerja tidak terampil – yang merupakan kategori angkatan kerja terbesar dan memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah. Kebijakan ini menjauhkan mereka dari akses terhadap pekerjaan yang layak, kepastian kerja, kepastian kesejahteraan, sistem perlindungan formal, dan basis kekuatan kolektif yang teorganisir. Lemahnya infrastruktur ekonomi (industrialisasi dan sektor UKM), sistem jaminan sosial dan kebijakan pelayanan publik membuat posisi sosial ekonomi dari kelompok tersebut semakin menurun. Situasi ini menciptakan kesenjangan sosial yang semakin lebar terutama di daerah-daerah industri. Untuk itu, penguatan kontrol terhadap praktek fleksibilitas pasar kerja, dialog sosial antara pemerintah-pengusaha-buruh-wakil rakyat, reformasi pelayanan birokrasi, perbaikan sistem jaminan sosial, pengembangan sektor ekonomi alternatif, dan integrasi kebijakan ekonomi dengan kebijakan kesejahteraan sosial merupakan langkah kebijakan penting di tahun 2007 guna menghasilkan proses inklusi sosial yang lebih baik.

Kelompok perempuan adalah kelompok sosial berikutnya yang sering mengalami proses eksklusi sosial akibat kebijakan-kebijakan publik yang tidak peka pada permasalahan gender dan perempuan. Tulisan Ida Ruwaida Noor tentang “Perempuan dalam Kebijakan Publik di Indonesia” mengaitkan masalah ini dengan polemik masyarakat yang sangat ramai di tahun 2006 mengenai RUU APP, juga kebijakan-kebijakan lokal tentang moralitas. Rancangan ini berusaha mengatur moral, nilai dan norma baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Namun kebijakan publik ini tidak hanya menciptakan eksklusi sosial terhadap perempuan, tetapi juga memicu konflik horisontal antar kelompok perempuan, kelompok agama, dan kelompok etnis. Sementara sejumlah kebijakan lain yang pro-perempuan namun berbasis pada persoalan nyata (ekonomi, kesehatan, pendidikan) justru kurang mendapat perhatian publik. Untuk itu perlu dilakukan ‘national hearing’ dan ‘local hearing’ berkenaan dengan isu tersebut di antara berbagai kelompok dengan beragam latar belakang nilai.ideologi. pengembangan modal sosial, dialog diantara berbagai aktor, dan penggunaan indikator-indikator konkrit dari kondisi sosial ekonomi dan politik perempuan untuk kebijakan pembangunan.

Sedangkan sebuah analisis yang bersifat multidimensi berusaha dipetakan oleh Francisia SSE Seda. dalam “Persoalan Disparitas Sosial dan Proses Eksklusi Sosial”. Menurutnya, di tahun 2006 persoalan disparitas sosial yang dibarengi proses eksklusi sosial menjadi semakin memprihatinkan dan sangat membutuhkan perhatian, kepedulian, dan tindakan nyata baik oleh pemerintah, dunia usaha, maupun berbagai komunitas masyarakat untuk menghadapi dan mengatasinya. Persoalan *disparitas sosial* atau *kesenjangan sosial* mencakup berbagai masalah sosial seperti, ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dalam bidang pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, ketidaksetaraan gender, pemeliharaan lingkungan hidup, dan kemiskinan. Persoalan disparitas sosial ini kemudian menimbulkan *proses eksklusi sosial* dimana individu tidak dapat berperanserta secara

penyakit di dalam masyarakat karena secara sistemik dan struktural tidak mendapatkan kesempatan dan akses yang setara dengan anggota masyarakat lainnya.

Meskipun tampaknya di penghujung tahun 2006 dan awal tahun 2007 ini Indonesia sudah, sedang, dan akan mengalami serta menghadapi banyak permasalahan dan tantangan baru, namun tampaknya persoalan disparitas sosial dengan proses eksklusif dan dominasi sosial ini merupakan persoalan lama yang telah bersifat akumulatif. Jika tidak dihadapi secara proporsional, bijak, dan terencana secara manusiawi dan matang di dalam jangka panjang, maka tidaklah tertutup kemungkinan penurunan kualitas hidup dan kerusuhan sosial dapat menjadi salah satu konsekuensi yang harus ditanggung bersama. Semoga hal ini dapatlah dihindari demi masa depan masyarakat Indonesia yang lebih baik.

Iwan Gardono Sujatmiko
Hari Nugroho

LabSosio Pusat Kajian Sosiologi
FISIP UI
Januari 2007

2

PARTISIPASI DAN AKUNTABILITAS DALAM DEMOKRASI INDONESIA

Iwan Gardono

Departemen Sosiologi,
FISIP Universitas Indonesia

Pengantar

Demokrasi merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh setiap masyarakat dan sekaligus merupakan cara untuk mencapai cita-cita mereka seperti aman, adil dan makmur. Pembahasan demokrasi sangat erat berkaitan dengan partisipasi dan akuntabilitas. Partisipasi seringkali dilihat sebagai kegiatan dari bawah ('demos') dalam mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi mereka baik pada pemilu (memilih wakil atau parpol mereka), maupun pada pasca pemilu (memilih kebijakan publik). Sementara akuntabilitas merupakan masalah penyelenggara negara (suprastruktur) dimana mereka merespon aspirasi tersebut khususnya pada masa pasca pemilu. Dengan kata lain dalam demokrasi terjadi proses pemilu untuk memilih wakil atau demokrasi perwakilan dimana wakil diharapkan menghasilkan kebijakan sesuai aspirasi warga di daerah pemilihannya.

Pada masa setelah Reformasi 1998, Indonesia mengalami awal proses demokrasi yang baik dengan terlaksananya pemilu yang "jurdil" pada tahun 1999 dan 2004. Namun pada masa pasca pemilu masalah partisipasi warga dan akuntabilitas wakil rakyat masih rendah. Dengan kata lain warga menjadi korban "eksklusi politik" dalam pembuatan kebijakan publik. Jadi tereksklusinya mayoritas warga merupakan upaya sistematis dan strategis dan taktis seperti dalam suatu "arena" dimana keadaan ini dengan sengaja dikonstruksi dengan bangunan perundang-undangan maupun (teater) politik pencitraan. Keadaan ini dapat berpengaruh pula pada dinamika demokrasi pada tahun 2007 dan perlu dianalisis faktor yang mempengaruhinya, peluang serta hambatan dalam upaya meningkatkan partisipasi dan akuntabilitas..

Demokrasi Indonesia Tahun 2006

Posisi demokrasi Indonesia tahun 2006 telah diukur berdasarkan pada indikator "Freedom House" yang menunjukkan bahwa kebebasan dan partisipasi politik Indonesia mencapai kategori "free" dengan skor 2.5 (Skor "free" = 1 -2.5; "partly free": 2.6 – 4.5; dan "not free": 4.6 - 7).¹ Posisi ini seperti juga pada tahun 2005 merupakan perubahan besar dimana Indonesia merupakan satu satunya negara Asean dan negara berpenduduk Islam yang besar dalam kategori "free." Pada periode 1972 (sejak ada Freedom House Index), posisi Indonesia selalu berada dalam kategori "Not Free" atau "Partly Free." Namun indikator ini kurang mengukur partisipasi pasca pemilu dan akuntabilitas lembaga eksekutif dan legislatif. Selain itu indikator "the Economist" (skor tertinggi 10 dan terendah 1; dan "full democracies" dari 8 s/d 10; "flawed democracies" dari 6 s/d 7.9;

”hybrid regimes”: 4 s/d 5.9; ”authoritarian regimes” 1 s/d 3.9) menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia merupakan ”flawed democracies” dibawah ”full democracies”.² Skor Indonesia adalah 6.41 Terlihatlah bahwa skor partisipasi—khususnya pasca pemilu—masih rendah (Skor 5.00).

Pengukuran posisi demokrasi secara jelas dengan menggunakan indikator obyektif selain persepsi perlu semakin digunakan. Dalam Peraturan Presiden Nomor 39/2005 tentang Rencana kerja Pemerintah Tahun 2006³ serta Laporan Kinerja Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK⁴ masalah demokrasi belum diukur dengan indikator dan masih bersifat laporan pencapaian yang bersifat umum. (Hal ini berbeda dengan berbagai program ekonomi, pendidikan dan kesehatan yang lebih terukur secara kuantitatif).

Ulasan Tahun 2006

Tahun 2006 ditandai dengan relatif suksesnya politik dalam dimensi pemilu dimana telah berhasil dilaksanakan pilkada dengan relatif baik dan hanya terjadi beberapa kasus yang negatif. Demikian pula dimensi kebebasan politik telah berkembang dengan baik, misalnya kebebasan mendirikan parpol yang ditandai dengan adanya sekitar 38 parpol baru. Hal serupa terjadi pula dalam kebebasan media dimana berbagai tayangan bernuansa politik relatif bebas dari sensor. Sebagai contoh kasus parodi politik seperti Republik BBM dan Republik Mimpi/News.dot.com yang hanya dapat terjadi dalam pemerintah yang bebas. Pada tahun 2006 terdapat beberapa peristiwa sukses dalam bidang politik seperti UU Kewarganegaraan yang menjamin kejelasan seseorang dan anak-anaknya yang menikah dengan warga negara asing. Pada tingkat publik terdapat keadaan yang positif yakni relatif kuatnya dukungan mayoritas publik atau 74% pada sistem politik demokrasi seperti yang ditunjukkan dalam survey LSI⁵. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar publik masih mempunyai harapan pada sistem demokrasi.

Selain itu perlu pula dicatat prestasi koalisi LSM (Sumbar) yang berhasil membuat DPRD Sumbar dihadapkan pada pengadilan. Hal ini menunjukkan bahwa proses partisipasi dapat dilakukan di daerah. Selain itu terdapat pula upaya individual wakil rakyat (I Wayan Sudirta, anggota DPD Bali) yang melakukan kontrak politik dengan konstituennya di Bali. Dalam kontrak politik tersebut ia menyerahkan seluruh gajinya pada konstituennya. Tindakan individual ini berkembang menjadi gerakan sosial dengan nama ”Kordem” (Koalisi Organisasi Nonpemerintah dan Eksponen Masyarakat) untuk demokrasi Bali.⁶

Demikian pula peran lembaga, khususnya KPK, yang berhasil meningkatkan akuntabilitas para wakil rakyat layak mendapat apresiasi. Namun hal ini menimbulkan keprihatinan karena seharusnya kasus tersebut dapat diselesaikan oleh lembaga yang ada seperti polisi dan kejaksaan baik pada tingkat daerah atau pusat. Satu lagi cerita sukses demokrasi Indonesia adalah berhasilnya pemilihan langsung eksekutif di Aceh yang mencakup gubernur serta 19 bupati/walikota. Pilkada ini menunjukkan bahwa calon independen—yang tidak ada di tempat lain di Indonesia—memberikan keluasaan bagi warga dalam melaksanakan ”demokrasi pemilu.”

Ciri negatif yang menonjol dalam hal akuntabilitas dan partisipasi politik adalah tertutupnya para wakil rakyat dan eksekutif dalam pembuatan kebijakan publik terutama

APBD yang sering menjadi "rahasia negara." Publik seringkali tidak tahu proses pembuatan kebijakan tersebut dan seringkali kaget dengan berbagai hasil yang dianggap tidak memprioritaskan kepentingan publik. Sebagai contoh pembuatan rumah dinas seorang bupati seharga 40 milyar rupiah serta renovasi rumah dinas seorang gubernur senilai 80 milyar rupiah merupakan bukti bahwa publik memang ditinggalkan. Di lain pihak, mayoritas publik menjadi pasif dan apatis dan tidak melihat proses pembuatan publik karena mereka disibukan mengatasi kemiskinan atau kehidupan yang lebih layak. Selain itu faktor kultur demokrasi yang dianut oleh mayoritas warga memang belum bercirikan sifat yang kritis sehingga partisipasi kritis seringkali terbatas pada kelompok "idealis" seperti mahasiswa, intelektual, pers dan LSM.

Masalah akuntabilitas wakil rakyat dan partisipasi warga terkait erat dengan parpol sebagai organisasi yang mempunyai kapasitas untuk melaksanakan kedua hal tersebut. Namun menurut Survey Litbang Kompas, citra parpol dimata warga adalah rendah dimana sekitar 63% menyatakan "Buruk" dan hanya 30% yang menyatakan "Baik." Data ini semakin memburuk dibandingkan tahun 2005 dimana hanya 49% yang menyatakan "Buruk"⁷. Selain itu Survey Litbang Kompas yang lain menunjukkan bahwa 61% warga "Kecewa" dengan anggota DPR/DPD hasil pemilu 2004; sementara yang "Kecewa" pada anggota DPRD adalah 55%. Angka ini relatif lebih tinggi dibandingkan warga yang "Kecewa" pada Gubernur hasil pilkada (34%) dan Bupati/Walikota (31%).⁸ Secara lebih rinci warga menganggap bahwa anggota DPR lebih mementingkan parpol (46%); pribadi (42%) dibandingkan kepentingan rakyat (10%).⁹ Keadaan diatas menunjukkan dua hal: *pertama*, pemilu tidak berhasil meningkatkan proses demokrasi pada pasca pemilu, terutama pengambilan keputusan; *kedua*, desentralisasi dan otonomi daerah tidak menghasilkan wakil rakyat dan kepala daerah yang akuntabel pada konstituennya.

Pada tahun 2006 terjadi beberapa masalah politik yang kurang positif berkaitan dengan sistem pemilu, akuntabilitas dan partisipasi. Beberapa isu yang mencuat berkaitan dengan pemilu lebih bersifat upaya untuk menjaga dan memperbesar kekuasaan. Sebagai contoh terdapat wacana mengenai peningkatan "treshold" dari 3% menjadi 5% atau 10% sehingga parpol kecil tidak dapat ikut pemilu. Alasan bahwa sistem presidensial membutuhkan parpol yang sedikit tidaklah relevan dengan kinerja demokrasi. Dalam hal ini yang penting apakah eksekutif dan legislatif dapat secara aktif membuat kebijakan publik yang menguntungkan warga negara. Seandainya jumlah parpol sedikit namun tanpa disertai kebijakan yang baik maka yang terjadi justru oligarki yang semakin homogen dan solid, seperti yang terlihat dalam kasus Banglades.

Demikian pula terdapat wacana yang menolak adanya calon presiden independen bahkan terdapat usul agar calon presiden didukung oleh 25% suara dari parpol pemenang pemilu. Hal ini merupakan upaya yang mencoba memancing pilihan warga dimana seolah-olah harus ada seleksi dari (koalisi atau "kartel") parpol yang menang. Keadaan ini merupakan kemunduran dari sistem pilpres yang berlaku. Perebutan kekuasaan oleh elit daerah juga muncul dalam usulan adanya pemekaran daerah baru dimana hal ini merupakan kesempatan para elit lokal untuk memperoleh jabatan. Keinginan meningkatkan kekuasaan juga terjadi pada tingkat bawah dimana para kepala desa dan perangkat desa

meminta untuk boleh masuk parpol. Selain itu ada permintaan agar sekretaris desa diangkat menjadi pegawai negeri.

Masalah yang menjadi heboh pada akhir tahun 2006 adalah terbitnya PP No.37/2006 yang memberikan kenaikan tunjangan bagi legislatif di daerah (DPRD). Akhirnya PP tersebut dibatalkan dan tidak jelas apakah akan direvisi atau dibuat PP yang baru. Sebenarnya Tunjangan Komunikasi Intensif (TKI) dapat meningkatkan kualitas akuntabilitas wakil rakyat dan partisipasi warga jika dan tersebut ditentukan secara rinci bagi keperluan konstituen. Rumusan tunjangan yang sangat tidak jelas tersebut akhirnya direvisi oleh Menteri Keuangan sehingga tunjangan disesuaikan dengan kemampuan daerah. Namun tanpa adanya aturan yang jelas maka tambahan penghasilan tersebut hanya akan menambah pendapatan anggota legislatif saja tanpa ada jaminan untuk perbaikan akuntabilitas mereka. Suatu penelitian terhadap uang rapel yang telah dicairkan menunjukkan bahwa sebagian besar dana tersebut digunakan untuk kepentingan parpol, bukan komunikasi dengan rakyat.¹⁰

Demikian pula lemahnya dukungan bagi partisipasi warga dapat menghasilkan apatisisme politik. Apatisme politik telah menghasilkan keadaan yang menguntungkan bagi legislatif dan eksekutif sehingga mereka kurang memperhatikan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik yang pro rakyat. Berbagai kasus penyimpangan APBD telah menyeret pihak eksekutif dan legislatif ke depan meja hijau dan beberapa sudah masuk penjara. Menurut data ICW, pada tahun 2006 terdapat 69 kasus korupsi di eksekutif; 49 di BUMN/D; dan 17 kasus di DPRD¹¹. Apatisme politik dapat berdampak pada sistem politik yang menjadi mandek ("Stalled Democracy") serta bidang lainnya seperti terhambatnya proses perbaikan perbaikan sosial dan pengembangan SDM karena tidak tepat sasaran dan bocornya anggaran yang dihasilkan oleh kebijakan publik yang oligarkis. Selain itu terdapat pula dampak negatif yang ditimbulkan seperti fragmentasi sosial karena para kelompok politik dan parpol melakukan proses eksklusi ekonomi dan sosial untuk mendukung eksklusi politik yang dilakukan oleh penyelenggara yang oligarki. Singkatnya oligarki politik menghasilkan oligarki ekonomi dan sosial yang saling mendukung dan eksklusif sehingga inklusi publik akan semakin sulit.

Berkaitan dengan terhambatnya demokrasi pada pasca pemilu, dapat dikemukakan beberapa penjelasan: *pertama*, pada tingkat kebijakan baik UUD maupun UU dan PP masalah kedaulatan rakyat pada pasca pemilu tidak tercantum secara tegas. Dalam hal ini perlu dijelaskan perlu adanya keharusan bagi legislatif dan eksekutif untuk transparan. Selain itu diperlukan pula aturan yang tegas yang memaksa anggota DPR/D untuk melakukan kontak dan komunikasi dengan konstituennya yang disertai dengan sasaran dan laporan kegiatan mereka. Namun ketiadaan atau lemahnya kebijakan yang mendukung infra struktur ini hendaknya dilihat dalam konteks kekuasaan dimana pihak supra struktur tidak akan suka rela memberi kekuasaan pada publik. Beberapa kasus menunjukkan bahwa penyelenggara dapat saja memperbesar kekuasaan warga dan sekaligus membatasi kekuasaan mereka. Hal ini terlihat dalam pembuatan Perda yang berkaitan dengan masalah transparansi dan partisipasi yang dihasilkan antara lain di Solok, Sumbar dan Lebak, Banten.

Penjelasan kedua terletak pada warga dan konstituen itu sendiri yang dalam sejarah politik memang tidak dilatih dan dibiasakan untuk aktif berpartisipasi. Hal ini antara lain juga karena kesibukan mereka dalam kehidupan sehari-hari serta lemahnya budaya partisipasi. Keadaan ini menghasilkan pola "free riders" dimana mereka mengharapkan kebijakan publik pasca pemilu yang memuaskan mereka namun mereka tidak ingin aktif berpartisipasi. Keadaan ini sedikit tertolong dengan adanya kelompok "idealis" (sebagian dari mahasiswa, intelektual, LSM dan pers) yang berfungsi melakukan koreksi pada penyelenggara negara. Dalam hal ini adanya dukungan dana "Operation and Maintenance" (OM) demokrasi yang mendukung partisipasi warga diharapkan dapat membantu mendinamisasikan warga. Dukungan ini dana ini harus dicantumkan dalam UU dan Perda sehingga dapat berkelanjutan.

Gagasan untuk Tahun 2007

Untuk mengatasi lemahnya akuntabilitas dan partisipasi dalam demokrasi pasca pemilu di Indonesia diperlukan perubahan pada tingkat negara dan masyarakat sebagai berikut:

Pertama, perlu perubahan pada tingkat kebijakan baik pada tingkat UUD, UU (khususnya UU No 28/1999/KKN dan UU No 22/2003/SUSDKU), PP atau Perda yang lebih memberi kekuasaan pada warga negara. Untuk penyelenggara negara perlu adanya sanksi atau disinsentif sehingga mereka terpaksa dan dipaksa untuk akuntabel pada warga di daerah pemilihannya. Selain itu masalah akuntabilitas politik memerlukan "keterbukaan" dan transparansi yang dapat diatasi dengan UU KMIP. Upaya keterbukaan dan inklusi politik dari bawah ini akan mendapat tantangan dari pihak oligarki dalam arena politik dimana mereka berupaya untuk mempertahankan bahkan meningkatkan eksklusivitas politik. Sebagai contoh pembahasan UU KMIP yang berjalan sangat lambat yang telah diajukan sejak tahun 2001. Demikian pula revisi atau pengganti PP No.37/2006 perlu diarahkan pada pemberdayaan kapasitas warga untuk melakukan komunikasi dan koreksi para wakil rakyat.

Kedua, demokrasi pasca pemilu berkaitan dengan kebijakan publik yang sesuai dengan aspirasi publik dan keadaan yang terjadi sekarang justru seringkali jauh dari harapan. Untuk mengatasi hal ini maka perlu dilakukan agenda kebijakan publik yang berorientasi pada konstituen dengan cara sebagai berikut:

1. Pembuatan "academic draft" oleh universitas, LSM melalui dialog publik yang dilaksanakan sebelum pemilu sehingga hal ini dapat menjadi materi utama setiap peserta pemilu. Hal ini akan menghasilkan kebijakan publik yang lebih didasarkan logika ilmiah dan mencerminkan prioritas suatu masyarakat ("The Power of Logic"), bukannya logika kekuasaan yang oligarkis ("The Logic of Power"). Dalam hal ini perlu digunakan indikator yang mengukur keberhasilan pejabat eksekutif dan legislatif, misalnya akuntabilitas diukur antara lain dengan keterbukaan serta frekuensi dialog publik dalam penyusunan APBD serta adanya laporan pertanggung jawaban legislatif pada konstituennya.

2. Partisipasi publik agar agenda kebijakan publik tersebut benar-benar menjadi materi kampanye dan dikuatkan dengan kontrak sosial dengan para peserta pemilu (legislatif dan eksekutif pada tingkat lokal maupun nasional). Dalam hal ini setiap parpol

juga perlu menunjukkan dukungan mereka pada agenda kebijakan publik sehingga menjadi rencana kerja parpol dan anggota mereka yang ikut pemilu.

3. Para pemenang pemilu dipantau dan dievaluasi agar mereka menterjemahkan kebijakan tersebut dalam Perda dan mencegah agenda yang tidak sesuai dengan prioritas konstituen. Pelaksanaan kebijakan tersebut (APBN/D atau Peraturan lainnya) di atas perlu melibatkan forum warga secara luas ("hak bujet konstituen") dan dicantumkan dalam website setiap daerah.¹² Adanya informasi yang cukup jelas mengenai proses pengambilan kebijakan (misalnya sosialisasi dan diskusi publik APBD) akan dapat mendorong partisipasi karena (sebagian dari) mereka menjadi tahu dan berupaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

4. Perlu pembuatan laporan para wakil rakyat pada konstituennya setiap tahun sehingga warga dapat mengetahui pelaksanaan agenda kebijakan yang berorientasi pada konstituen. Misalnya, perlu pula dilaporkan berapa banyak kasus atau persentase aspirasi konstituen yang dapat dilaksanakan oleh setiap anggota legislatif. Para wakil rakyat dan parpol yang berkinerja rendah dapat dikampanyekan dan diboikot untuk tidak dipilih dalam pemilu berikutnya. Seharusnya dana KTI dapat dipergunakan untuk meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat pada konstituennya. Jelaslah bahwa peningkatan partisipasi dapat diatasi dengan memberikan bantuan bagi warga agar lebih aktif mengontak dan mengaudit wakil-wakilnya di DPR/D. Pembuatan PP No 37 sebenarnya dapat meningkatkan partisipasi dan akuntabilitas jika dana KTI tersebut (sebagian besar) digunakan untuk proses komunikasi wakil dengan rakyat.

5. Penyimpangan terhadap pelaksanaan agenda tersebut perlu dikenakan "class action" ("hak interpelasi" atau "no confidence vote") secara hukum oleh kelompok atau warga di konstituen yang bersangkutan. Selain itu konstituen dapat meminta Badan Kehormatan DPR/D untuk memberhentikan anggota DPR/D yang dapat "diberhentikan antar waktu" jika mereka melanggar sumpah/janji, kode etik, dan tidak melaksanakan kewajiban mereka (UU No.22/2002/SUSDUK, pasal, 85, 88, 91, 94).

Dengan melaksanakan agenda kebijakan yang terjadwal dan terukur seperti di atas maka diharapkan kebijakan publik yang sebenarnya merupakan tugas wakil rakyat dalam demokrasi perwakilan ini dapat berjalan dengan baik. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pembuatan (sebagian besar) kebijakan publik dapat dilakukan oleh rakyat, bukan oleh wakil rakyat. Jadi dalam demokrasi yang terjadi bukan hanya pemilu (memilih eksekutif dan legislatif) namun juga forum partisipasi warga pasca pemilu (memilih kebijakan publik).

Ketiga, pada tingkat masyarakat perlu diperbanyak "masyarakat yang aktif" yang mencakup media, universitas, ormas (khususnya NU dan Muhammadiyah), LSM yang berusaha meningkatkan partisipasi warga dan akuntabilitas legislatif dan eksekutif. Partisipasi berupa demonstrasi damai ("lawful demonstrations"), "class action," mobilisasi ormas, kampanye media, polling serta studi penelitian kebijakan yang terfokus pada masalah akuntabilitas dan partisipasi diharapkan dapat membantu inklusi demos dalam sistem politik Indonesia. Dalam hal ini perlu suatu agenda bersama untuk meningkatkan akuntabilitas dan partisipasi yang disertai strategi dan indikator serta rencana aksi yang jelas dan terukur. Sebagai contoh, media dapat memberikan quota berkala yang memadai bagi pemuatan berita yang berkaitan dengan akuntabilitas serta partisipasi warga. Demikian pula universitas dengan jumlah dosen sekitar 200.000 orang

dan mahasiswa yang hampir tiga juta orang¹³ dapat berfungsi sebagai "watchdogs." Mereka dapat melaksanakan "penelitian kebijakan" untuk mengevaluasi penyusunan dan pelaksanaan APBD serta peraturan lainnya. Kegiatan ini perlu diintegrasikan ke kurikulum dan merupakan salah satu bentuk pengabdian masyarakat oleh universitas (bagian dari Tri Dharma Perguruan Tinggi). Partisipasi ini perlu didukung dengan dana O&M demokrasi (*Operation and Maintenance*) yang memadai untuk keberlanjutan infrastruktur dan proses politik, seperti juga dana O&M bagi infrastruktur fisik. Dalam hal ini perlu dilakukan "pilot projects" di berbagai daerah untuk melaksanakan agenda tersebut sehingga dapat dihasilkan kasus sukses yang akan mendorong partisipasi publik dan menghasilkan "ketakutan" elit untuk menyimpang.

Berbagai kasus sukses dalam demokrasi pada tahun 2006 dan pada tahun-tahun sebelumnya perlu dipertahankan dan direplikasi di daerah-daerah lain. Hambatan suksesnya demokrasi pasca pemilu terletak pada masyarakat yang bersifat pasif serta elit pemegang kekuasaan yang hakekatnya akan selalu berusaha mempertahankan dan memperbesar kekuasaan. Masyarakat, konstituen dan warga yang tidak aktif akan memperoleh penyelenggara negara yang oligarkis. Dukungan dan simpati demokratisasi dari "atas" atau "tengah" atau dukungan dari "luar" (negeri) hanyalah faktor sekunder. Dalam proses demokrasi dan desentralisasi (otonomi daerah) peran komunitas lokal sangat penting. Tekanan global untuk demokratisasi akan lebih efektif jika suatu negara belum mencapai tahap "demokrasi pemilu" ("electoral democracy"). Pemaksaan internasional untuk pelaksanaan pemilu relatif lebih mudah. Namun untuk negara yang telah mengalami "demokrasi pemilu" seperti Indonesia, masalah pasca pemilu yang berkaitan dengan akuntabilitas dan partisipasi lebih ditentukan oleh partisipasi warga sendiri.

Kesuksesan "demokrasi pemilu" dan "demokrasi pasca pemilu" bukan hanya realisasi nilai demokrasi sebagai suatu tujuan. Demokrasi yang sukses akan menjadi cara untuk menghasilkan proses "demokrasi transformatif" dimana berbagai kebijakan publik yang demokratis tersebut akan memperbaiki kualitas hidup masyarakat menjadi lebih adil dan makmur.

¹ Pembahasan demokrasi di Indonesia menurut versi Freedom House Index dapat dilihat di www.freedomhouse.org.

² Lihat Laza Kekic. "A Pause in democratic's march." *The World in 2007*. London, Economist, 2007: 87-88. Pembahasan yang lebih rinci dapat dilihat di www.theworldin.com : Laza Kekic. "The Economist Intelligence Unit's Index of democracy."

³ *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 tahun 2005 tentang Rencana kerja pemerintah tahun 2006*. Jakarta: Eko Jaya, 2005.

⁴ Lihat Kementerian Negara PPN/Bappenas. *Berjuang Membangun Kembali Indonesia: Laporan Kinerja Dua Tahun SBY-JK Oktober 2004-Oktober 2006*. Jakarta: Bappenas, 2006: III-1 – III-9.

⁵ *The Jakarta Post*, May 19, 2006

⁶ *Sinar Harapan*, 30 Desember 2006

⁷ *Kompas*, 8 Mei 2006

⁸ *Kompas*, 9 Oktober, 2006

⁹ *Kompas*, 16 Oktober, 2006

¹⁰ *Sinar Harapan*, 25 Januari, 2007

¹¹ *Kompas*, 25 Januari, 2007

¹² Website Pemda yang berisi RAPBD memungkinkan kontrol akuntabilitas dari luar daerah tersebut karena warga lokal relatif sulit untuk melakukan koreksi, lihat Iwan Gardono Sujatmiko, "Otonomi daerah dan Demokratisasi." *Kompas*, 3 April 2006.

¹³ Untuk jumlah mahasiswa dan dosen, lihat *Statistik Indonesia 2005/2006. Statistical Year Book of Indonesia 2005/2006*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2006: 126-127.

3

DEMOKRASI DAN KEMISKINAN**Ganda Upaya**

Departemen Sosiologi
FISIP Universitas Indonesia

Berkenaan dengan penderitaan manusia Peter Berger menyatakan bahwa sebagian besar penyebabnya dikarenakan adanya suatu *konstruksi sosial* yang timpang yang hanya menguntungkan mereka yang mendominasi arena kebijakan publik (Berger, 1970: 3). Ketika terjadi krisis multi dimensi yang melanda Indonesia dan Korea Selatan pada akhir dekade 1990'an, Amartya Sen mengemukakan bahwa konstruksi sosial yang timpang itu mudah rapuh karena tidak adanya demokrasi dalam kedua negara yang sistim politiknya otoriter. Dari kedua kasus itu Sen berpendapat bahwa warga masyarakat yang marginal sangat membutuhkan ruang politik yang lebih bebas untuk mengungkapkan aspirasi politik mereka (2000: 3). Tanpa adanya **“voice of the poor”** maka kebijakan publik dapat diperkirakan jauh dari aspirasi kelompok miskin. Sehingga akan berakibat merebaknya kemiskinan di dalam masyarakat.. Menarik untuk disimak adalah pengakuan internasional bahwa Indonesia telah menjadi negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah berhasil melakukan Pemilu 2004, tetapi pada waktu yang bersamaan jumlah orang miskin di Indonesia menurut versi BPS sebanyak 39,05 juta jiwa pada 2006. Tulisan ini akan menunjukkan data sejauh mana persepsi warga masyarakat terhadap kinerja lembaga-lembaga politik dalam melaksanakan fungsi-fungsinya dan data tentang fenomena kemiskinan di Indonesia pada tahun 2006.

Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat 2006:

Data tentang Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat berikut ini didasarkan pada hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh Litbang harian Kompas sejak Mei 2001 hingga April 2006, dari 831-1379 responden berusia 17 tahun yang berdomisili di Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Padang, Pontianak, Banjarmasin, Makasar, Manado, dan Jayapura. Namun untuk keperluan tulisan ini maka akan disajikan hanya data tahun 2006.

Tabel 1: Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat

Fungsi	Tidak Puas (%)	Puas (%)	Tidak Tahu (%)
Menyuarakan Aspirasi Rakyat	78,0	17,2	4,8
Mengontrol Kinerja Pemerintah	73,9	19,5	6,6
Membuat UU yang Aspiratif	70,4	21,9	7,7

Sumber: Diolah dari Jajak Pendapat Kompas (2 Mei 2006).

Tabel 1 di atas menunjukkan bahwa pada fungsi Menyuarakan Aspirasi Rakyat 78 persen responden menyatakan tidak puas. Angka ini mengungkapkan bahwa para anggota DPR yang dipilih lewat Pemilu 2004 mengecewakan para pemilih karena aspirasi rakyat amat lemah untuk diperjuangkan melalui parlemen. Keadaan ini ditegaskan oleh 70,4 persen responden yang menyatakan tidak puas pada kinerja DPR dalam fungsi Membuat Undang-Undang yang Aspiratif. Hal ini berarti isi dari Undang-Undang yang disahkan oleh DPR memang jauh dari aspirasi rakyat. Sehingga tidak mengherankan bila 73,9 persen responden menyatakan tidak puas terhadap kinerja DPR dalam mengontrol kinerja pemerintah karena kebijakan-kebijakan publik (kenaikan harga BBM di atas 100 persen, impor beras, kontrak karya penambangan oleh Freeport dan Exxon Mobil) yang dikeluarkan oleh pemerintah dan tidak berpihak kepada aspirasi rakyat didukung oleh DPR. Data ini mengungkapkan pula bahwa para politisi di parlemen walau pun kelihatan galak di media massa, tetapi sebenarnya lemah dalam melakukan kontrol terhadap pemerintah. Sehingga dapat diperkirakan bahwa sulit untuk mengharapkan para wakil rakyat di DPR untuk memperjuangkan kepentingan rakyat sebagaimana ditegaskan oleh data berikut ini: 45,5 persen responden menyatakan anggota DPR saat ini lebih mementingkan kepentingan partai politiknya, 42,5 persen responden menyatakan anggota DPR mementingkan kepentingan pribadi, dan hanya 9,5 persen responden yang menyatakan bahwa anggota DPR memperjuangkan kepentingan rakyat (*Kompas*, 16 Oktober 2006).

Kinerja Partai Politik Tahun 2006:

Data tentang Kinerja Partai Politik tahun 2006 berikut ini didasarkan pada hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh Litbang Harian Kompas semenjak Mei 2003 hingga April 2006 dari 836-1164 responden yang berdomisili di Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Padang, Pontianak, Banjarmasin, Makasar, Manado, dan Jayapura. Namun untuk keperluan tulisan ini maka akan disajikan hanya data tahun 2006.

Tabel 2: Kinerja Partai Politik 2006

Aspek	Puas (%)	Tidak Puas (%)	Tidak Tahu (%)
Menangkap Aspirasi Rakyat	24,4	72,4	3,2
Mengontrol Kinerja Pemerintah	27,8	67,7	4,5
Penempatan Wakil Rakyat di DPR	20,3	75,1	4,6

Sumber: Diolah dari Jajak Pendapat Kompas (8 Mei 2006).

Dari tabel 2 di atas tampak 72,4 persen responden tidak puas terhadap kinerja Parpol dalam aspek Menangkap Aspirasi Rakyat. Data ini memperkuat temuan tentang ketidakpuasan responden (78 persen) terhadap kinerja DPR dalam Menyuarakan Aspirasi Rakyat (Lihat Tabel 1). Para anggota DPR yang nota bene berasal dari partai-partai politik yang ikut Pemilu 2004 telah mengecewakan rakyat karena lemah dalam merespon

aspirasi rakyat. Hal ini terlihat dari 75,1 persen responden yang merasa tidak puas terhadap penempatan wakil-wakil rakyat oleh partai-partai politik di DPR, karena jelas lebih berpihak kepada kepentingan parpol bahkan pribadi wakil rakyat ketimbang kepentingan konstituen yang memilih mereka di dalam Pemilu 2004. Dengan perilaku para wakil rakyat yang dikontrol oleh kepentingan parpol melalui fraksi-fraksi di parlemen, akan menjadi sulit bagi mereka untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah karena keputusan berada pada tangan segelintir elit parpol yang kasat mata sering kali mendukung pemerintah. Sehingga wajar saja bila 67,7 persen responden menyatakan tidak puas terhadap kinerja parpol dalam melakukan kontrol terhadap pemerintah.

Kinerja DPRD 2006:

Data tentang Kinerja DPRD 2006 diperoleh dari Jajak Pendapat yang dilakukan oleh Litbang Harian Kompas yang dilaksanakan pada 24-25 Januari 2007, terhadap 883 responden yang berdomisili di Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Padang, Pontianak, Banjarmasin, Makassar, Manado, dan Jayapura.

Tabel 3: Kinerja DPRD 2006

Fungsi	Puas (%)	Tidak Puas (%)	Tidak Tahu (%)
Membuat Peraturan Daerah	25,1	67,7	7,2
Mengawasi Kinerja Pemerintah Daerah	25,5	67,6	6,9
Memperjuangkan Aspirasi Masyarakat Daerah	26,2	71,6	3,2
Menyusun Anggaran Daerah	22,1	64,4	13,3

Sumber: Jajak Pendapat Kompas (Kompas, 29 Januari 2007).

Tabel 3 menunjukkan bahwa 67,7 persen responden menyatakan tidak puas terhadap kinerja DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi karena sebagian besar peraturan daerah yang disahkan dirasakan kurang mencerminkan aspirasi masyarakat daerah. Temuan ini sesuai dengan pernyataan 71,6 persen responden yang menyatakan tidak puas terhadap fungsi DPRD dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah. Tersirat dari data di atas adanya kecenderungan dari para anggota DPRD yang lebih mengutamakan kepentingan partai politik mereka atau kepentingan pribadi ketimbang responsif terhadap kepentingan masyarakat daerah mereka. Sehingga data tentang ketidakpuasan dari dua pertiga dari seluruh responden terhadap fungsi Mengawasi Kinerja Pemerintah dan fungsi Menyusun Anggaran Daerah konsisten dengan data ketidakpuasan kedua fungsi yang disebutkan sebelumnya. Responden yang menyatakan tidak puas sebenarnya mengungkapkan bahwa program-program yang dimasukkan kedalam anggaran daerah tidak mencerminkan kepentingan masyarakat daerah. Disamping itu, karena anggaran daerah merupakan hasil kesepakatan eksekutif dan legislatif maka dapat diperkirakan

bahwa anggaran daerah yang berisikan program-program yang tidak aspiratif itu mencerminkan lemahnya kontrol legislatif terhadap eksekutif.

Kemiskinan di Indonesia 2006:

Angka kemiskinan versi BPS menunjukkan peningkatan jumlah orang miskin di Indonesia dari 35,10 juta orang (Februari 2005) menjadi 39,05 juta orang (Maret 2006). Penentuan garis kemiskinan versi BPS berdasarkan pada pola pemenuhan konsumsi minimum 2100 kalori. Bila menggunakan garis kemiskinan internasional berdasarkan PPP (purchasing power parity) US\$2 maka jumlah orang miskin di Indonesia melonjak drastis menjadi 108 juta orang. Berkaitan dengan kemiskinan, dapat kita lihat data berikut ini (*Kompas*, 16 Desember 2006): angka kasus busung lapar meningkat dari 1,67 juta anak (2004) menjadi 2,3 juta anak (2006). Berdasarkan data USAID 2006, sebanyak 24 balita meninggal setiap jam, 54 persen karena gizi buruk dan sisanya karena diare atau gangguan pernafasan. Angka kematian bayi 103 bayi per 1000 kelahiran dan angka kematian ibu 307 per 1000 kelahiran. Sekitar 1,7 juta anak usia 12-23 bulan tidak pernah mendapat imunisasi DPT, 20 persen penduduk terjangkit malaria tanpa pernah ditolong, 40 persen perempuan hamil menderita anemia, dan 50 juta orang kekurangan yodium. Bila kemiskinan dikaitkan dengan kelaparan, tidak ada datanya namun dapat diperkirakan bahwa betapa menyedihkan berapa menderitanya kelompok miskin karena: "*At the economic level, it is important to realize that people starve when they they do not have the means to buy food*" (Amartya Sen, 1998: 66).

Fenomena Kelaparan di NTT:

Dari laporan harian Kompas tentang busung lapar di Nusa Tenggara Timur (*Kompas*, 23 Desember 2006) dikatakan bahwa pada pemantauan Kejadian Luar Biasa (KLB) Gizi di NTT tahun 2006 per 11 Maret 2006 tercatat sebagai berikut: 86.275 balita (kurang gizi), 13.251 balita (gizi buruk) dan 523 balita (busung lapar); jumlah yang meninggal sebanyak 61 balita. Kompas juga menggali informasi lebih jauh dengan mewawancarai Sri Palupi, ketua Institute for Ecosoc Rights, yang menyatakan bahwa kasus busung lapar tidak hanya terjadi di NTT, sekitar **72 persen kabupaten di Indonesia** terus mencatat peningkatan kasus busung lapar setiap tahun.

Laporan itu menunjukkan beberapa faktor penyebab terjadinya busung lapar di Propinsi Nusa Tenggara Timur: *pertama*, adanya pandangan yang menyatakan bahwa kondisi alam yang kering dan tandus tidak mendukung kegiatan ekonomi pertanian yang produktif. *Kedua*, budaya lokal yang tidak mengutamakan ethos kerja seperti lebih memberikan perhatian terhadap pesta adat dan pesta lainnya ketimbang mengeluarkan dana untuk pembelian pangan yang cukup; posisi suami sebagai kepala keluarga untuk mendapatkan porsi makanan yang lebih baik dari isteri dan anak-anak. *Ketiga*, gizi buruk cenderung dipahami sebagai masalah kesehatan semata sehingga penanganannya terutama dilakukan oleh dinas kesehatan. *Kelima*, pemerintah daerah yang korup. Setiap tahun dana yang diglontorkan ke NTT sekitar Rp.4,5-Rp.5 triliun. Namun tingkat kesejahteraan masih tetap buruk di mana NTT berada di urutan 28 dari 30 propinsi di Indonesia. Bukan hanya

dana lamban cair oleh birokrasi, yang amat parah adalah tindak pengelembungan proyek yang bisa mencapai 90 persen. Tahun 2004 angka korupsi di NTT sekitar Rp.9,3 milyar; setahun kemudian meningkat menjadi Rp.186 milyar. Yang mengherankan adalah pelbagai tindak korupsi yang telah dilaporkan ke aparat kepolisian dan kejaksaan dapat berlarut-larut tanpa penyelesaian hukum. Kelompok LSM dan akademisi tidak mempunyai daya untuk menentang tindak korupsi karena pihak eksekutif, legislatif, dan bahkan aparat hukum menutupi atau memetieskan kasus korupsi di NTT. Meningkatnya korupsi di NTT tidak hanya mencerminkan tipisnya kepekaan elit politik lokal terhadap kemiskinan, tetapi juga secara politis menunjukkan lemahnya transparansi dan akuntabilitas dari kinerja pemerintah daerah. Sehingga fenomena busung lapar di NTT menegaskan apa yang dikemukakan oleh Amartya Sen bahwa: “*At the political level, famines are associated with the absence of democracy*”. (Amartya Sen,1998: 66)

Analisa dan Prospek 2007:

Kinerja DPR dan Partai Politik yang lebih mengutamakan kepentingan pribadi dan partai politik telah memberikan akibat yang mengesankan terhadap kesejahteraan rakyat. Lemahnya kontrol DPR terhadap pemerintah ternyata tidak hanya menghasilkan kebijakan publik yang tidak aspiratif terhadap kepentingan rakyat, bahkan telah memberikan peluang yang lebih besar bagi eksekutif untuk melakukan tindak korupsi. Indonesian Corruption Watch (ICW) melaporkan bahwa kasus korupsi di eksekutif tetap berada di posisi teratas (Kompas, 25 Januari 2007). Kebijakan publik yang tidak aspiratif terhadap aspirasi rakyat yang dilengkapi dengan eksekutif yang korup dan “dilindungi” oleh aparat hukum telah mengakibatkan kemiskinan yang berkepanjangan di Nusa Tenggara Timur. Hal ini menandakan bahwa hasil Pemilu 2004 yang dianggap demokratis tidak memberikan jaminan bahwa para wakil rakyat dan eksekutif akan memberikan perhatian dan memperjuangkan kepentingan rakyat miskin. Dengan lain perkataan “electoral democracy” belum cukup memadai untuk menghasilkan kebijakan publik yang pro-rakyat miskin sebagaimana dijanjikan oleh para wakil rakyat dan eksekutif dalam masa kampanye Pemilu legislatif dan eksekutif. Partisipasi politik masih dalam batas pemberian suara dalam Pemilu.

Di mana pada waktu Pemilu, rakyat berbondong-bondong ke kotak-kotak suara untuk memberikan suara mereka; dengan melihat besarnya jumlah suara yang diberikan oleh rakyat pada setiap Pemilu, maka disimpulkan bahwa partisipasi politik telah mencapai sasarannya. Jika konsep partisipasi politik diberi makna berdasarkan hanya dari keterlibatan rakyat di dalam “pesta demokrasi”, maka batasannya sangat sempit.

Menurut Verba, Nie, dan Kim, yang melakukan studi tentang partisipasi politik di tujuh negara mengatakan bahwa: “*By political participation we refer to those legal acts by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/ or the actions they take*” (Verba et al, 1978: 1). Tampak definisi ini menekankan tindakan-tindakan yang syah menurut hukum bagi warga untuk berpartisipasi di dalam kehidupan politik. Selanjutnya ketiga pakar ini menunjukkan beberapa bentuk partisipasi politik sebagai berikut: kampanye dan pemberian suara di

dalam pemilihan umum, memperjuangkan kepentingan publik baik secara individual, kelompok, dan organisasi, serta melakukan kontak atau lobi kepada pejabat pemerintah, agar aspirasi mereka diwujudkan ke dalam kebijakan-kebijakan publik. Mereka bertiga menolak tindakan kudeta, pemberontakan, dan revolusi sebagai bentuk-bentuk partisipasi politik. Mereka juga menolak rekayasa politik yang berupa mobilisasi massa sebagai bentuk partisipasi politik.

Sebagai suatu proses politik, upaya meningkatkan partisipasi politik rakyat di dalam kehidupan politik berarti melakukan perbaikan terhadap struktur politik yang timpang selama ini. Maka yang perlu dilakukan adalah melakukan koreksi terhadap pola relasi politik paska Pemilu dengan tujuan tidak hanya para wakil rakyat di DPR dan DPRD dan eksekutif responsif terhadap aspirasi rakyat, tetapi bahkan memberi ruang gerak yang lebih luas bagi individu, kelompok, dan pelbagai unsur masyarakat lainnya yang selama ini berada pada posisi marginal di dalam kehidupan politik.

Berkaitan dengan hal ini, di dalam era transisi demokrasi di Indonesia, maka *keterlibatan warga* di dalam proses perencanaan pembangunan menjadi suatu hal yang esensial. Dikatakan oleh Peter Berger, seorang sosiolog yang memperhatikan pembangunan di Dunia Ketiga, bahwa kegagalan pembangunan di Dunia Ketiga terutama disebabkan oleh diabaikannya aspirasi rakyat oleh para teknokrat. Para teknokrat merasa lebih tahu apa yang terbaik bagi rakyat banyak (Berger 1985: 239). Bagi rakyat miskin, kebijakan yang tidak responsive terhadap kepentingan mereka telah menimbulkan penderitaan yang berkepanjangan. Kasus kemiskinan yang berkepanjangan di Propinsi NTT secara kasat mata menunjukkan betapa lemahnya posisi rakyat dihadapan para pimpinan daerah baik itu eksekutif, legislatif, dan aparat hukum. Secara politis kasus NTT menunjukkan betapa lemahnya aspek transparansi dari kinerja pemerintah daerah dan ketidak mampuan masyarakat sipil untuk menuntut akuntabilitas dari elit politik lokal. Bila kondisi rakyat miskin tidak diperhatikan dengan segera, maka pada tahun 2007 ini aksi-aksi menentang pemerintah seperti Gerakan Pencabutan Mandat akan bergulir lebih cepat dan mendapatkan dukungan lebih luas dari rakyat.

4

PRAKTEK TAMBANG DAN “RESISTENSI LOKAL”**Dody Prayogo**Departemen Sosiologi,
FISIP Universitas Indonesia**Pengantar**

Dalam tahun 2006 sejumlah peristiwa berskala nasional dan internasional terjadi dalam praktek tambang di Indonesia. Secara umum, peristiwa konflik masih mewarnai praktek tambang, baik antara korporasi dengan pemerintah maupun dengan masyarakat lokal. Gerakan “resistensi” lokal terhadap praktek tambang ditandai oleh sejumlah peristiwa konflik, walaupun diwarnai juga oleh berbagai kepentingan baik dari pusat maupun lokal. Kasus *pertama* di awal tahun adalah kasus PT Freeport Indonesia (FI) di Papua, diawali dengan pelarangan pendulangan sisa tailing yang kemudian meluas menjadi tekanan penutupan kegiatan tambang. Konflik ini menimbulkan efek besar terhadap gerakan penolakan masyarakat lokal hingga ke tingkat regional dan nasional. Konflik *ke-dua* adalah kalanjutan penyelesaian masalah pencemaran di Teluk Buyat oleh Newmont Minahasa Raya (NMR). Tahun 2006 merupakan periode resolusi konflik dengan *scheme* penyelesaian “kompensasi”. Kasus *ke-tiga* adalah kasus Newmont Nusa Tenggara (NNT), berkenaan dengan penolakan perluasan tambang di Elang Dodo, Sumbawa, dengan pengrusakan fasilitas hingga berakibat penghentian kegiatan eksplorasi. Kasus *ke-empat* adalah semburan lumpur panas di Sidoarjo akibat kegiatan PT Lapindo Brantas (LB), menimbulkan masalah besar terhadap beberapa desa di sekitar sumur dan belum terselesaikan hingga tutup tahun 2006. Peristiwa *terakhir* yang cukup menonjol adalah pengrusakan kantor gubernur oleh masyarakat lokal di Propinsi Bangka Belitung, terkait dengan pelarangan tambang inkonvensional. Selain kasus-kasus ini, tentunya masih banyak kasus lain namun mungkin tidak cukup menarik perhatian pers nasional. Secara umum, fenomena konflik di atas menunjukkan bahwa gejala resistensi di tingkat lokal terhadap praktek tambang tengah berlangsung.

Kasus-Kasus Penting

Bertolak dari pengalaman konflik tahun 2006, beberapa kasus penting perlu diperhatikan. Kasus FI dimulai dengan komentar salah seorang politisi nasional tentang bagi hasil keuntungan yang dinilai tidak adil bagi pihak Indonesia (nasional, regional dan lokal). Menanggapi komentar ini DPR membentuk Panja melakukan penelitian berkenaan dengan jumlah produksi, pembayaran pajak dan audit dampak lingkungan, sehingga perhatian terhadap FI secara nasional mengemuka sejak Januari 2006. Lebih kuat lagi, pada sekitar pertengahan Februari 2006 terjadi pelarangan kegiatan pendulangan emas di lokasi pembuangan tailing, yang kemudian menimbulkan protes dan meluas menjadi bentrok dengan masyarakat lokal, sehingga pada 22 Februari kegiatan FI dihentikan sementara.

Namun gerakan penolakan terhadap FI membesar tidak hanya di tingkat lokal melainkan regional (Jayapura dan Abepura) serta nasional (Jakarta), belasan massa merusak Gedung 89 tempat kantor FI di Jakarta (*Minergynews*, 22 Februari, 2006). Peristiwa ini kemudian semakin kompleks bernuansa politis menuntut penutupan FI, terutama demonstrasi yang terjadi di Abepura yang menelan korban aparat polisi. Jika disimak, pada saat yang bersamaan bantuan dana kemitraan bagi masyarakat lokal sebesar 1% dari pendapatan kotor FI selama 10 tahun akan berakhir sekitar pada pertengahan 2006—namun kemudian diteruskan kembali setelah konflik tersebut—sehingga terlihat ada muatan kepentingan ekonomi praktis oleh sejumlah elit. Awal resistensi lokal terhadap operasi FI adalah masalah ketimpangan dan rasa ketidak-adilan, dengan kemungkinan “*hidden agenda*” lebih praktis untuk perpanjangan dana kemitraan sebesar 1%; sedang peristiwa bentrok di Timika karena pelarangan pendulang liar merupakan pemicu saja. Namun kemudian permasalahan meluas menjadi masalah politik bukan sekedar issue praktek tambang, terkait dengan issue Papua Merdeka dan issue politik dan ekonomi (kemiskinan dan ketimpangan) lain di Papua. Setelah dana kemitraan diperpanjang dan pemerintah melakukan tekanan balik dan tindakan tegas terhadap kasus pengrusakan dan bentrok kekerasan di Abepura dan Jakarta, resistensi dan terhadap FI terbukti menurun bahkan meredup di pertengahan tahun.

Dalam kasus NMR, tahun 2006 merupakan kelanjutan penyelesaian masalah pada tahun sebelumnya tentang dugaan pencemaran di Teluk Buyat. Sidang kasus ini masih berjalan hingga sekarang, namun pada 16 Februari 2006 telah ditandatangani *goodwill agreement* dengan bantuan dana sebesar 30 juta dollar untuk pembangunan berkelanjutan dan pemantauan lingkungan, 12 juta diantaranya disalurkan melalui yayasan (*Minergynews*, 16 Februari, 2006). Namun kesepakatan ini tidak menghentikan pengadilan dugaan pencemaran, terkecuali pencabutan tuntutan kasus banding perdatanya. Dua langkah yang dilakukan NMR sangat strategis secara politis dan sosial, pertama mengganti pucuk pimpinan dari Richard Ness dengan Noke Kiroyan sehingga menghilangkan citra “asing” menjadi “nasional” bahkan “lokal”. Ke-dua, dengan “*goodwill agreement*” maka secara tidak langsung NMR “mengakui” beberapa kesalahannya di masa lalu kemudian bersedia melakukan “kompensasi”. Walau proses pengadilan pencemaran terus berlanjut hingga Januari 2007, citra NMR sedikit membaik secara politis dan sosial, dan nyatanya tekanan dan resistensi lokal terhadap NMR melunak bahkan cenderung meredup.

Kasus pengrusakan *camp* eksplorasi NNT di Bukit Elang cukup mengejutkan, karena berdekatan dengan kasus FI dan NMR yang belum selesai, seolah ada efek domino dalam konflik industri tambang. Sebelum peristiwa pembakaran, telah terjadi pemblokiran jalan menuju camp karena pihak NNT tidak hadir dalam undangan *public hearing* di DPRD. Dalam insiden ini masyarakat sekitar menuntut dapat diterima sebagai tenaga kerja dan pembayaran Rp. 10 milyar sebagai “dana pembangunan masyarakat sekitar” (*Kompas*, 21 Maret, 2006). Sedangkan masyarakat beralasan NNT tidak beritikad baik berunding masalah pembebasan lahan dan penggunaan dan kerusakan hutan terkait dengan eksplorasi NNT (*Minergynews*, 20 Maret 2006). Kejadian ini menghentikan kegiatan eksplorasi di Elang Dodo namun tidak menghentikan kegiatan penambangan NNT di Batu Hijau. Penyelesaian masalah ini belum tuntas, namun NNT tidak mengambil resiko dan tetap menghentikan kegiatan eksplorasi di Elang Dodo hingga waktu yang belum

pasti. Jelas bahwa ekspansi tambang ke wilayah kecamatan baru di Kabupaten Sumbawa menimbulkan resistensi, selain karena alasan kerusakan lingkungan juga karena masyarakat tidak merasa memperoleh manfaat secara adil dari kegiatan yang tengah berjalan.

Kasus semburan lumpur panas PT Lapindo Brantas (LB) merupakan kasus paling menyita perhatian tahun ini. Kesalahan dalam pemboran eksplorasi menghasilkan akibat sangat fatal dalam sejarah industri perminyakan Indonesia, menenggelamkan sejumlah desa dan hingga saat ini masih belum dapat diprediksi penyelesaiannya. Dana ganti-rugi bagi masyarakat hingga awal tahun 2007 belum jelas (*Minergynews*, 21 Desember, 2006). Memang ada kesan kejadian ini merupakan “*natural disaster*” namun jika dilihat kembali kesalahan prosedur pemborannya, maka lebih banyak bernuansa “*man-made disaster*”, dan LB selayaknya bertanggung-jawab penuh atas kerusakan dan kerugian yang ditimbulkan. Resistensi lokal terhadap korporasi dan Pemerintah Pusat terjadi bukan hanya di Sidoarjo, melainkan meluas ke kawasan lain yang memiliki pengeboran migas dan bahkan geotermal di Jawa Barat. Kejadian serupa dkuatirkan akan terjadi di wilayah mereka sehingga masyarakat dan pemerintah lokal menjadi sangat kritis terhadap praktek tambang. Reaksi dan tanggung-jawab korporasi dan Pemerintah Pusat yang lamban dan terkesan menyepelekan penduduk lokal mendorong tekanan lebih kuat dari pers dan LSM. Pindahan penduduk dan pembayaran ganti-rugi atas kerugian aset ekonomi pada dasarnya belum sepadan dengan total kerugian yang dirasakan penduduk. Kasus LB di Sidoarjo dapat menjadi contoh klasik bahwa praktek tambang memang belum menghargai lokalitas (pemerintah, masyarakat beserta sumber-dayanya).

Kasus terakhir yang menarik diperhatikan adalah pengrusakan kantor gubernur Propinsi Bangka Belitung, berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Pusat atas penghentian tambang inkonvensional. Jika tiga kasus sebelumnya merupakan konflik antara korporasi dengan masyarakat lokal, maka kasus Bangka Belitung merupakan konflik antara Pemerintah Pusat dengan masyarakat dan Pemerintah Kabupaten. Dalam kasus terakhir ini, kebijakan Pemerintah Pusat yang tidak konsisten menimbulkan ketidak-pastian regulasi dan mendorong konflik antar instansi pemerintah (Iskandar Zulkarnain et al., 2006). Kebijakan yang menetapkan pasir timah sebagai komoditi bebas menyebabkan pesatnya pertumbuhan tambang inkonvensional (rakyat) dan ekspor pasir timah berskala menengah dan kecil tanpa reklamasi lingkungan. Namun dengan model penambangan ini masyarakat dan pemerintah lokal memperoleh pendapatan cukup besar dibanding jika hanya dikelola perusahaan besar seperti Kobatin dan PT Timah, dan bahkan perusahaan besar mendapat pasokan pasir timah dari tambang kecil dan menengah ini. Saat harga timah membaik dan ada peningkatan ekspor saat itu pula datang kebijakan pelarangan tambang timah sehingga terjadi gerakan protes. Pengrusakan kantor gubernur oleh sejumlah orang lokal hanya merupakan ungkapan dan simbol resistensi masyarakat dan pemerintah lokal terhadap Pemerintah Pusat atas ketimpangan pendapatan antara Pusat dengan Daerah dari hasil tambang timah.

Sebab dan Dampak

Hasil studi lapangan saya pada sejumlah kasus lain menunjukkan fenomena yang sama, sebab pertama dari gerakan resistensi lokal dalam praktek tambang mengemuka setelah terjadi perubahan politik. Reformasi 1998 merupakan titik tolak perubahan sikap dan perilaku politik masyarakat dan pemerintah lokal terhadap Pemerintah Pusat dan korporasi (Aspinall and Fealy, 2003). Keadaan ini diperkuat dengan dikeluarkannya UU Otda 1999—direvisi tahun 2004—yang menegaskan hak lokal atas sumber daya ekonomi lokal, serta UU Pilkada menegaskan kebebasan politik lokal, sekaligus memperkuat “*sense of localism*” sehingga menghasilkan “*local sentricism*” yang sangat kuat. Dengan format politik baru ini masyarakat lokal merasa sebagai “pemilik utama”, dan dengan format bagi hasil yang ada mereka merasa blum memperoleh bagian semestinya. Dampak langsung dari perubahan politik adalah klaim bagi hasil secara lebih adil bagi pemerintah dan masyarakat lokal.

Sebab kedua, seperti telah disinggung di atas, berkenaan dengan ketimpangan baik antara masyarakat lokal dengan korporasi dan Pemerintah Lokal dengan Pusat. Industri tambang adalah industri padat modal dan teknologi, namun ia beroperasi di wilayah terpencil yang tingkat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang relatif sangat rendah. “Jarak” sosial dan ekonomi antara industri tambang dengan masyarakat lokal demikian jauh. Tekanan terhadap bagi hasil, rekrutmen tenaga lokal dan program *community development* merupakan ungkapan dari rasa ketidak-adilan dari ketimpangan ini. Ketimpangan ini menjadi lebih kuat lagi jika ditegaskan dengan segregasi spasial antara pekerja dengan masyarakat lokal, dan semakin tajam ketimpangan cenderung akan semakin kuat resistensi lokal.

Dampak negatif dari resistensi lokal ini jelas sangat berpengaruh terhadap daya tarik investasi pertambangan di Indonesia. Praktis setelah reformasi politik 1998 tidak ada kontrak baru dengan investor asing dalam tambang mineral. Tarik-menarik kewenangan, ketidak-pastian hukum dan ketidak-mampuan Pemerintah Pusat menjamin keamanan membuat investor asing menunggu dan berhati-hati untuk menanamkan modalnya. Industri tambang berbeda dengan manufaktur dan jasa karena bukan jenis *foot-loose industry* yang jika ada permasalahan dengan mudah memindahkan produksinya ke negara lain, seperti dilakukan pada Nike, Sony serta pada sejumlah perusahaan garment. Bagi perusahaan yang sekarang telah beroperasi, perubahan ini memaksa mereka merubah kebijakan yang berimplikasi terhadap peningkatan biaya produksi, termasuk untuk “jasa pengamanan”, “kompensasi” dan sejenisnya. Dalam industri tambang memang tidak ada *cost-recovery* sehingga biaya produksi ditanggung oleh perusahaan. Namun untuk industri migas berlaku *cost recovery* sehingga peningkatan biaya produksi menjadi beban Pemerintah Indonesia. Namun ketidak-pastian dalam tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan lokal jelas membuat gerak operasi tambang sangat terganggu.

Dampak positif pertama adalah keadaan ini semakin mendorong investor domestik untuk masuk ke industri ini. Dari 25 sumur yang ditawarkan tahun ini, 18 sumur berhasil disepakati kemungkinan untuk dikontrak; dan dari 18 kontrak ini 14 diantaranya merupakan investor nasional (*Minergynews*, 14 Nopember, 2006). Di masa depan

investasi dan pelaksana dalam industri tambang dan migas seharusnya didominasi oleh perusahaan domestik. *Ownership* dalam sektor produksi tambang dan migas seharusnya dikuasai oleh investor nasional karena industri ini hanya mengambil sumber alam yang tak terbarukan dari bumi Indonesia dan bukan melakukan budi-daya. Namun *ownership* bagi investor asing merupakan hal yang sangat “sakral”, karena dengan penguasaan pemilikan kontrol terhadap produksi dan distribusi mineral dan energi secara global berada di tangan mereka. Pemilik sangat berpengaruh dan dapat berperan sebagai “penguasa” dan “penentu” secara global. Melalui kontrol sumber energi dan mineral *power* negara adidaya semakin kuat terhadap seluruh kawasan global. Entah kebetulan, di seluruh dunia wilayah dengan kandungan mineral dan sumber energi besar cenderung masuk dalam wilayah *hot spot*, yakni wilayah konflik. Dalam konteks ini maka *merger* sejumlah perusahaan migas raksasa Amerika dilakukan, seperti Unocal dengan Chevron, Conoco dengan Phillips serta lainnya, tujuannya antara lain untuk menghadapi pertumbuhan kolaborasi industri minyak Rusia dan China. Sementara di Asia Tenggara juga muncul kekuatan baru, seperti Thailand, Malaysia dan Filipina yang mulai “merambah” Indonesia. “Perang” kuasa dan kontrol akan semakin ketat saat cadangan mineral dan migas menipis, dan siapa yang memegang kendali produksi maka ia akan menjadi penentunya.

Sedang distribusi hasil tambang boleh dikuasai oleh perusahaan asing karena mereka hanya menyalurkan hasil eksploitasi sumber alam. Justru monopoli negara (seperti oleh Pertamina di masa lalu) dalam distribusi akan menghasilkan korupsi dan rusaknya harga migas—yang dipagu oleh Pertamina—sehingga merugikan konsumen domestik karena “biaya korupsi” harus ditanggung oleh konsumen. Pada tambang mineral, yang mampu dilakukan pemerintah baru mengeluarkan kewajiban membangun untuk smelter bagi investor (*Minergynews*, 4 Januari 2007); artinya, pengolahan bijih mineral harus diproses di dalam negeri. Kebijakan ini jelas akan menguntungkan ekonomi domestik, seperti halnya larangan ekspor kayu gelondongan. Dampak positif ke-dua dari resistensi ini adalah perhatian korporasi terhadap masyarakat lokal menjadi semakin serius. Urusan *corporate social responsibility* (CSR) dan *community development* (CD) pada masa Orde Baru merupakan pelengkap saja. Namun dengan gejolak resistensi lokal korporasi menjadi lebih serius memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat lokal. Jika diperhatikan *budget* untuk CSR dan CD pada seluruh korporasi tambang dan migas meningkat sangat signifikan sejak sekitar tahun 1999 hingga sekarang. Artinya, resistensi lokal mampu “memaksa” korporasi untuk berlaku lebih beretika dan peduli terhadap kesejahteraan dan pembangunan masyarakat lokal (Fritz Allhoff and Anand Vaidya, 2005).

Langkah yang Perlu Dilakukan

Terdapat 4 institusi terkait dengan permasalahan resistensi lokal ini, yakni pemerintah pusat, pemerintah lokal (kabupaten), korporasi dan masyarakat lokal. Kesemua institusi ini memiliki peran guna memperbaiki keadaan di tahun-tahun mendatang, namun tulang punggung perbaikan praktek tambang utamanya ada di tangan Pemerintah Pusat. Tugas utama Pemerintah Pusat adalah melakukan pembenahan sistem regulasi terkait dengan

praktek tambang. Kepastian tentang aturan eksploitasi, perdagangan dan pengolahan bahan mineral harus jelas. UU pertambangan yang berlaku sudah sangat perlu diperbaharui. Terutama sistem bagi hasil produksi tambang antara pemerintah pusat dengan lokal, pembagian royalti dan pajak dirasakan belum mencerminkan aspek *justice* oleh pemerintah dan masyarakat lokal. Terobosan regulasi perlu dilakukan untuk mengurangi ketimpangan antara pemerintah pusat dan korporasi dengan masyarakat lokal. Sistem pemilikan bersama (pusat dan daerah) untuk masa depan merupakan *scheme* yang tak terhindarkan dalam era otonomi daerah sekaligus menghindari resistensi lokal berkepanjangan. Tekanan terhadap hal ini akan terus berlanjut. KPC dan Exxon Mobil telah melakukan hal tersebut dengan memberikan sebagian kecil sahamnya kepada pemerintah lokal, dan bola ini akan terus berguir ke wilayah lain. Sedang bagi Pemerintah Kabupaten yang otonom penegakan hukum, perlindungan lingkungan dan *good governance* dalam pengelolaan birokrasi harus dilakukan. Pemerintah Daerah juga perlu menegaskan aturan tentang kewajiban dan hak-hak masyarakat lokal, misalnya berkaitan dengan sistem rekrutmen tenaga lokal, program CD dan pengembangan wilayah lokal. Selama pemerintah dan birokrasi lokal lemah maka berapapun hasil yang diperoleh dari operasi tambang akan sulit untuk bisa mensejahterakan masyarakat, sebagaimana terlihat dalam kasus FI di Papua.

Melihat kasus-kasus resistensi lokal di atas, korporasi jelas memiliki kewajiban lebih luas terhadap lingkungan sosialnya. Karena salah satu sebab utama resistensi adalah ketimpangan, maka korporasi bertanggung-jawab pula untuk mengurangi ketimpangan ini, dan program CSR dan CD merupakan instrumen bagaimana mengurangi ketimpangan ini. Korporasi harus lebih beretika dan bertanggung-jawab terhadap masyarakat lokal, menghilangkan atau mengurangi dampak negatif (lingkungan dan sosial), dan lebih penting lagi menempatkan masyarakat lokal sebagai salah satu *primary stakeholder*-nya. Untuk itu visi, misi, kebijakan, program, budget dan organisasi perusahaan harus kuat untuk mendukung pengembangan masyarakat lokal. Di pihak masyarakat (komunitas) lokal, pengembangan budaya demokratik harus dilakukan, dan LSM memiliki peran strategis untuk melakukan ini, bukan sekedar melakukan advokasi, provokasi dan mobilisasi. Kemampuan (*power*) dan ruang untuk melakukan resistensi telah dimiliki, namun budaya dan organisasi demokratik kiranya masih belum melekat di tingkat komunitas. Komunitas sangat sering melakukan kesalahan secara legal. Demo massa dan tekanan fisik hanya dapat efektif dalam masa transisi, untuk masa depan kekuatannya ada pada kepatuhan terhadap regulasi yang telah disepakati bersama.

Penutup

Tahun 2006 merupakan tahun yang cukup penting bagi praktek tambang di Indonesia. Sejumlah kasus resistensi lokal mencerminkan adanya permasalahan serius dalam industri ini. Memang sebagian permasalahan ada di pihak korporasi dan masyarakat serta pemerintah lokal, namun kemampuan dan tanggung-jawab utama untuk perbaikan di masa depan terletak di tangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat harus mampu berperan sebagai *the ultimate body* dalam menata dan menegakan sistem regulasi, namun sayangnya justru sebagian masalah berada di sektor ini. Penyelesaian masalah baik oleh

pemerintah maupun korporasi di tahun 2006 cenderung masih bersifat temporer dan kasuistik, tidak menyeluruh dan komprehensif. Korporasi sudah mulai menunjukkan perubahan, namun belum optimum sebagaimana kemampuan yang mereka miliki. Bagi korporasi, profit memang tetap nomor satu namun harus diingat bahwa masyarakat lokal merupakan bagian dari bisnis ini. Analisis singkat di atas juga mengisyaratkan adanya perubahan strategi investasi tambang dan migas global, dan untuk itu penguasaan domestik atas sektor produksi dalam industri tambang dan migas akan sangat strategis bagi Indonesia.

Prediksi tahun 2007 belum menunjukkan perubahan besar terhadap resistensi lokal dalam praktek tambang. Melihat model-model penyelesaian yang ada, seperti kasus LB di Sidoarjo kiranya belum akan tuntas dalam satu tahun, demikian pula dengan kasus Bangka Belitung, kasus FI di Papua dan NNT di Sumbawa yang mereda sementara namun masih dapat meledak kembali di tahun-tahun mendatang. Selama sebab utama, antara lain ketimpangan, sistem bagi hasil dan pemilikan yang belum adil, dan sementara ini belum ada terobosan regulasi dan kebijakan yang merubah keadaan ini, maka resistensi lokal akan terus berlanjut. Namun perubahan-perubahan kecil dapat terjadi, antara lain jika aturan pelaksanaan CD diterapkan, bagi hasil pusat-lokal dilakukan secara lebih bijak, serta ada perubahan riel yang dilakukan korporasi bagi kesejahteraan komunitas lokal, maka tekanan terhadap korporasi dan pemerintah pusat akan melemah walau belum mehilang sama sekali. Kabar baiknya adalah ISO 26000 tentang CSR sudah diformulasi, BP Migas tengah mempersiapkan dokumen acuan implementasi CD, demikian pula Ditjen ESDM kiranya dalam waktu dekat akan melakukan hal yang sama, jalan bagi perbaikan sejumlah aturan pelaksanaan sudah terbuka.

5

2007: TAHUN KONSOLIDASI TEKSTIL INDONESIA

Rochman Achwan
Departemen Sosiologi,
FISIP Universitas Indonesia

Hampir semua analisis ekonomi dan keuangan meramalkan cerahnya pertumbuhan ekonomi Indonesia 2007. Ramalannya didasarkan pada stabilitas ekonomi Indonesia 2006, ditandai dengan pertumbuhan ekonomi 5,5 % dan nilai tukar rupiah seputar Rp. 9000.-. Menurutnya, pertumbuhan ekonomi Indonesia 2007 dapat melewati angka 6 % dan sektor riil akan bangkit karena turunnya suku bunga bank. Menko Ekonomi Budiono malahan menilai stabilitas ekonomi yang telah dicapai di tahun 2006 merupakan 'jendela peluang' untuk mendorong perkembangan UKM di Indonesia.

Indikator makro ekonomi 2006 tersebut nampaknya belum mencerminkan kenyataan konkrit kondisi pertekstilan di Indonesia. Industri tekstil, sebagai salah satu industri yang secara historis memainkan peran penting dalam ekonomi Indonesia, justru mengalami pukulan berat di pasar internasional maupun domestik paruh pertama dasawarsa ini. Tulisan ini menyoroti perkembangan pertekstilan di paruh pertama dasawarsa tersebut dengan memfokuskan pada, pertama, kerentanan organisasi sosial pertekstilan khususnya perusahaan-perusahaan tekstil di daerah. Kedua, wacana kepolitikan tekstil yang muncul di publik dan, ketiga, langkah kebijakan yang perlu dilakukan.

Tantangan Baru Tekstil Indonesia

Industri tekstil Indonesia, baik besar maupun kecil, harus menghadapi tantangan baru berbeda dengan tantangan yang dihadapi di dasawarsa yang lalu. Tantangan baru ini adalah terbentuknya 'jalan raya bebas hambatan' perdagangan tekstil di pasar internasional maupun nasional. Fondasi jalan raya ini dibangun oleh sejumlah aturan. Pertama, pemberlakuan perdagangan bebas dalam program pemulihan ekonomi IMF 1998, sebuah lembaga internasional yang sebenarnya tidak memiliki wewenang mengatur perdagangan suatu negara (Hadisusastro & Basri, 2005). Kedua, kewajiban mengikuti aturan perdagangan internasional yang telah ditetapkan oleh WTO semenjak 2005. Ketiga, pencabutan subsidi dalam bentuk kenaikan harga BBM dan, keempat, ketiadaan langkah kebijakan penting pertekstilan oleh pemerintah, *policy of no policy*, sepanjang paruh pertama dasawarsa ini.

Mekanisme pasar dalam arti sebenarnya telah menjadi prinsip pengaturan ekonomi pertekstilan di Indonesia. Mekanisme ini bekerja tanpa menghiraukan kemampuan dan kapasitas insitusi negara dalam mendorong industri ini. Mekanisme ini juga tidak menghiraukan konteks lokal – organisasi produksi dan pola distribusi tekstil – yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain di Indonesia.

Sektor tekstil dan produk tekstil, sektor primadona penghasil devisa ekspor di tahun-tahun terakhir pemerintahan Soeharto, kini tergelincir menduduki posisi jauh di belakang ekspor komoditi primer seperti kelapa sawit dan karet (Gaduh, *The Jakarta-Post daily*, December 31, 2005). Nilai ekspor sektor ini terus menurun sepanjang 2000 hingga 2005 (Hadisusastro and Basri, 2005; Kompas 27 Jan 2006). Nilai ekspor mulai naik kembali di tahun 2006 besar kemungkinan karena investor asing mengalihkan investasinya dari Cina ke Viet Nam, Thailand dan Kamboja (*The International Herald Tribune*, September 19, 2006). Di pasar domestik, pengusaha tekstil terpukul (hanya menguasai 45% pangsa pasar) akibat serbuan impor tekstil ilegal (55%) dan 5% impor legal di tahun 2006 (Kompas, 27 Jan 2007).

Pasar Tanah Abang, Jakarta dan Bali – jalur sutra pasar tekstil Indonesia – nampaknya belum pulih sebagai medium transaksi khususnya bagi pengusaha tekstil di daerah. Berikut ini sejumlah kasus yang dimuat oleh media maupun hasil pengamatan mengenai kerisauan pengusaha tekstil berskala besar, menengah maupun kecil.

Tahun 2003, ketua umum Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) menyatakan bahwa pusat-pusat pemasaran pakaian jadi di kota besar di banjiri tekstil impor dengan harga lebih murah dibanding harga tekstil yang sama dari dalam negeri (Kompas, 19 January 2003). Dalam tahun yang sama pengusaha tekstil Majalaya, Jawa Barat, mengeluh karena 2 juta kain sarung tidak dapat terjual selama dua bulan terakhir. 220 perusahaan berproduksi antara 2-4 hari dalam seminggu dan malahan dalam sebulan. 165 dari 270 perusahaan tidak dapat membayar rekening listrik PLN selama 2-3 bulan. Tekstil Majalaya memperkerjakan 30.000 karyawan. (Kompas daily, 16 March, 2003)

Tahun 2005, ketua Kadin menyatakan bahwa barang-barang konsumsi, termasuk tekstil, yang dijual di pasar dalam negeri merosot hingga 30%. Semenjak Oktober 2005, Pasar Tanah Abang dibanjiri tekstil impor (*Tempo Interaktif*, 7 August 2006).

Di tahun yang sama, dipicu oleh kenaikan harga BBM, keresahan meluas. 16 perusahaan tekstil, termasuk beberapa perusahaan penyamakan kulit, di Tangerang gulung tikar (Kompas daily, 21 December 2005). PHK masal terpaksa dilakukan oleh sejumlah perusahaan tekstil di Sukoharjo, salah satu pusat industri tekstil di Jawa Tengah (Tempo Interaktif, 25 December 2005). Sejumlah pengusaha tekstil nasional terlibat ‘tag-of-war’ melawan PLN karena menaikkan harga tarif dasar listrik secara unilateral (*Tempo Interaktif*, 16 November 2005).

Awal 2006, sejumlah pengusaha tekstil Pekalongan yang tergabung dalam Persatuan Pengusaha Tekstil Pekalongan (PPTP) didukung oleh API dan Kadin lokal melakukan demonstrasi di depan kantor PLN Pekalongan. Di tahun yang sama, lebih dari 100 perusahaan menengah yang memproduksi kain sarung gulung tikar (wawancara dengan pengusaha Pekalongan, 15 Mei 2006).

Awal 2007, kalangan perbankan tetap alergi memberi pinjaman kredit kepada pengusaha tekstil karena faktor pencemaran lingkungan, perburuhan, mesin yang sudah usang dan lemahnya daya saing (Kompas 27 Jan 2007).

Eksklusi Sosial

Kasus-kasus yang dipaparkan tadi hanyalah sedikit dari rentetan panjang kesulitan pengusaha-pengusaha tekstil di Indonesia, terutama di daerah, dalam menyesuaikan diri dengan bekerjanya mekanisme pasar. Pengempesan (depletion) jaringan bisnis hingga eksklusi sosial adalah pilihan yang tersedia bagi pengusaha tekstil menengah dan kecil di Indonesia. Kedua mekanisme sosial adalah bagian inheren bekerjanya mekanisme pasar.

Pengempesan jaringan bisnis ini seperti terjadi di Majalaya dan Pekalongan – serta besar kemungkinan di Bali – mengikuti dua pola. Pertama, terhentinya distribusi karena menurunnya permintaan. Pola ini sering dialami oleh pengusaha menengah dan besar. Terhentinya distribusi ini pada gilirannya diikuti dengan pengurangan jam kerja karyawan hingga pemutusan hubungan kerja. Bisnis, apapun jenisnya, bukanlah kegiatan individu untuk mengejar keuntungan semaksimal mungkin. Namun, kegiatan yang melibatkan kelompok – pengusaha, pemasok, pedagang dan pengguna akhir – yang telah menjalin hubungan cukup lama. Jalinan hubungan ini berfungsi sebagai medium pertukaran informasi bisnis, pengurangan biaya transaksi dan pengamanan posisi dalam struktur perekonomian tekstil.

Kedua, pengusaha sekaligus pedagang yang mengakibatkan semakin padatnya jumlah pelaku dalam pasar pertekstilan. Pola ini sering dipilih oleh pengusaha kecil dan sebagian pengusaha menengah. Kelompok pengusaha ini yang sebelumnya memiliki hubungan yang stabil dengan sejumlah distributor, kini sekaligus harus menjadi pedagang memasarkan hasil produksinya. Seorang pedagang besar di Pasar Tanah Abang, Jakarta menuturkan bahwa selama satu tahun terakhir ini (2005-2006) jumlah pengusaha-pedagang semakin banyak sementara jumlah distributor semakin sedikit. Akibatnya persaingan yang sangat keras harus dialami oleh mereka (hasil wawancara, 2 Mei 2006). Terhentinya arus distribusi dan kekalahan dalam kompetisi yang keras dapat mendorong mereka terlempar dari bisnis tekstil. Eksklusi sosial – proses terlemparnya kelompok pengusaha dari bisnis tekstil – sulit terelakkan bila tidak ada intervensi selektif dari institusi negara.

Pengusaha tekstil yang tergabung dalam Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) berjumlah 2.600 dan memperkerjakan kurang lebih 3,5 juta karyawan Kompas, 27 Jan 2007). Angka ini belum termasuk pengusaha tekstil di luar keanggotaan API yang jumlahnya jauh lebih besar. Bila sebagian pengusaha tekstil mengalami proses pengempesan jaringan bisnis dan malahan eksklusi sosial, maka dapat diramalkan angka pemutusan hubungan kerja akan melambung.

Tahun Konsolidasi

Mekanisme pasar merupakan prinsip pengaturan ekonomi yang paling dominan di dunia. Mekanisme ini berhasil menjanjikan peningkatan volume perdagangan suatu negara lewat pengurangan *tariff* atau pajak. Namun mekanisme ini gagal menjanjikan kemakmuran.

Lewat studinya di 101 negara termasuk negara maju, Cohen & Centeno (2006) menyimpulkan bahwa mekanisme pasar telah gagal dalam (i) merampingkan anggaran belanja negara, (ii) meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Karena laju pertumbuhan ekonomi tertinggal dengan laju pertumbuhan penduduk. Akibatnya, standar hidup penduduk mengalami kemerosotan. (iv) memerangi pengangguran. Di sejumlah negara Amerika Latin, mekanisme pasar telah melahirkan perasaan *insecurity* di kalangan penduduk akibat melambungnya laju kriminalitas. Tingkah laku anti sosial seperti penyimpangan sosial, pemerasan, perampokan, penculikan menjadi menu harian penduduk negara tersebut (Eckstein, 2000)

Akhir-akhir ini sejumlah kalangan ahli menyatakan bahwa mekanisme pasar hanyalah mitos yang sulit ditemukan di alam kenyataan (Massey et al, 2006). Negara maju yang tergabung dalam Uni Eropa dan Amerika misalnya, tetap melakukan proteksi hasil produksi pertanian mereka. Namun, di Indonesia, mekanisme ini tetap mendominasi perdebatan dan malahan perumusan kebijakan pertekstilan. Kini sudah tiba saatnya seluruh kalangan yang terlibat dalam perekonomian tekstil memikirkan apa yang harus dilakukan dalam usaha menyelematkan industri tekstil di Indonesia.

Sulit dibayangkan apa yang akan terjadi bila masa depan tekstil Indonesia sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar tanpa dukungan pemerintah. Ditengah kestabilan kondisi makro ekonomi, tahun 2007 haruslah menjadi tahun konsolidasi pemulihan industri tekstil di Indonesia. Langkah utama yang harus dilakukan adalah menyusun desain kebijakan yang jelas dan masuk akal serta penguatan kapasitas institusi negara. *Managed creative destruction* barangkali menjadi salah satu isu perlu dipikirkan dalam penyusunan desain kebijakan tersebut. Pada umumnya, mesin atau teknologi tekstil yang dimiliki oleh perusahaan besar maupun kecil sudah tidak dapat dipertahankan lagi karena usia. *Managed creative destruction* adalah memberi insentif kepada kalangan pengusaha agar mereka dapat mengganti dengan teknologi baru. Industri tekstil di Thailand berhasil melakukan *creative destruction* semacam ini sehingga mereka dapat bertahan dari serbuan Cina.

Referensi

1. Cohen, Joseph Nathan & Miguel Angel Centeno (2006). Neoliberalism and Patterns of Economic Performance, 1980-2000. *Annal, AAPPS*, vol 606, July
2. Eckstein, Susan (2002). Globalization and Mobilization: Resistance to Liberalism in Latin America. Dalam Mauro Guillen et al, *The New Economic Sociology: Development in an Emerging Field*. Bew York: Rusell Sage Foundation
3. Massey, Douglas S et al (2006). Introduction: Of Myths and Markets. *Annal, AAPPS*, vol 606, July
4. Soesastro, Hadi and M Chatib Basri (2005). The Political Economy of Trade Policy in Indonesia. *Asean Economic Bulletin*. 22:1

6

BURUH DAN PASAR KERJA DI INDONESIA

Hari Nugroho

Departemen Sosiologi
FISIP Universitas Indonesia

Pengantar

Tarik-menarik kepentingan antara pengusaha-buruh-pemerintah mengenai revisi UU Ketenagakerjaan no.13/2003 adalah isu perburuhan yang paling menyolok di tahun 2006. Keseriusan isu ini ditandai demonstrasi peburuhan yang merebak secara nasional antara bulan April dan Mei 2006 (Kompas, 6 April, 2 Mei, 4 Mei 2006). Demonstrasi ini dapat dianggap sebagai protes perburuhan nasional yang terbesar dalam 40 tahun terakhir ini. Protes ini menimbulkan polemik luas di masyarakat. Protes ini juga telah memaksa pemerintah meninjau ulang rencana revisi peraturan ketenagakerjaan. Bahkan situasi ini mendesak presiden untuk mendamaikan konflik tajam yang terjadi antara buruh dengan pengusaha (Kompas, 8 April 2006).

Peristiwa ini sebenarnya hanyalah sebuah puncak dari persoalan-persoalan perburuhan baru yang muncul akibat perubahan di dalam pola organisasi kerja, pasar kerja maupun situasi ekonomi global yang berbaur dengan serangkaian masalah lama yang masih belum terselesaikan (seperti masalah upah, kebebasan berserikat). Inti masalahnya terletak pada kebijakan liberalisasi pasar melalui fleksibilitas pasar kerja yang dibangun di atas infrastruktur ekonomi politik dan struktur sosial yang mengandung sejumlah anomali bagi proses liberalisasi itu sendiri.

Ulasan Situasi 2006

Gagasan tentang pasar kerja yang fleksibel, dalam konteks ketenagakerjaan, muncul sebagai upaya ekonomi untuk mengatasi tingginya tingkat pengangguran dan kemiskinan. Pada tahun 2006, tingkat kesejahteraan yang rendah masih merupakan gambaran situasi ketenagakerjaan yang paling dominan di Indonesia. Pada tahun tersebut rata-rata upah minimum adalah Rp 602.150,- atau sekitar US\$ 65/bulan (BPS, 2006 & Depnakertrans, 2006). Rata-rata upah ini masih berada di bawah rata-rata kebutuhan hidup layak (KHL) di tahun yang sama yakni Rp 719.834,- Dengan menggunakan patokan tersebut, maka jumlah penduduk yang bekerja dengan pendapatan dibawah upah minimum adalah berkisar 49% (Depnakertrans, 2006). Sementara itu upah harus selalu berkejaran dengan laju inflasi dimana pada tahun 2005 inflasi mencapai 17%. (BPS, 2006).

Rendahnya tingkat kesejahteraan tersebut semakin dipersulit oleh terbatasnya kesempatan kerja terutama di sektor formal. Tingkat pengangguran cenderung meningkat setiap tahun. Pada tahun 2005, pengangguran mencapai 11,24% (BPS 2006). Pada bulan Februari 2006 saja angka tersebut telah mencapai 10,45%. Ramainya penutupan

sejumlah usaha perekonomian (industri besar dan UKM) khususnya di sektor padat karya tekstil dan garmen akibat tekanan persaingan pasar internasional memperbesar angka pengangguran ini. Tingginya tingkat pengangguran itu tidak diikuti oleh pertumbuhan investasi modal dan pembukaan lapangan kerja baru yang berarti.

Di tengah situasi tersebut, gagasan pembentukan pasar kerja yang lebih fleksibel semakin menguat karena dianggap sebagai langkah strategis untuk mengatasi pengangguran serta lambannya pertumbuhan ekonomi. UU ketenagakerjaan 13/2003 yang telah memuat semangat pasar kerja yang fleksibel dianggap oleh pemerintah, kalangan pengusaha, IMF dan Bank Dunia serta kalangan ekonom masih belum cukup memadai untuk menghadapi tekanan ekonomi. (Diskusi dengan pejabat Bappenas dan APINDO Nasional, Desember 2006; World Bank, 2006). Transformasi yang lebih besar terhadap struktur tenaga kerja di sektor formal dipandang sangat perlu dilakukan. Transformasi dilakukan dengan mengubah secara lebih masif tenaga kerja tetap menjadi tenaga kerja yang fleksibel (tidak tetap) melalui sistem kontrak dan outsourcing serta menciptakan fleksibilitas dalam sistem rekrutmen dan PHK. Transformasi ini dipandang dapat mengefisienkan biaya ekonomi dan mempermudah perusahaan dalam menghadapi persaingan ketat di dalam pasar komoditas dan modal. Dengan demikian sektor usaha diasumsikan akan lebih mudah untuk dapat bertahan dan berkembang bahkan membuka lapangan-lapangan kerja baru. Mobilitas kerja yang tinggi di kalangan pekerja dan pencari kerja pun dipandang dapat merangsang pembukaan lapangan kerja serta meningkatkan kesejahteraan.

Gagasan transformasi seperti ini menuai polemik yang luas. Buruh, serikat buruh, sejumlah LSM, dan kalangan akademisi melihat bahwa praktek fleksibilisasi di lapangan yang sudah ada pun telah melampaui batas-batas hukum dan menghasilkan keadaan yang berbanding terbalik dari asumsi-asumsi dan tujuannya (Akatiga, LabSosio UI, TURC, 2006; Caraway, 2007; Wawancara beberapa serikat buruh, 2007). Fleksibilisasi pasar kerja ternyata cenderung diikuti oleh degradasi kondisi kerja, peningkatan ketidakpastian kerja dan ketidakpastian kesejahteraan serta penurunan posisi tawar pekerja di dalam hubungan kerja. Persoalan yang dihadapi oleh pekerja bukan sekedar persoalan kesejahteraan tetapi juga perjuangan eksistensial. Persoalannya kerap terbentur pada dilema “*tetap bekerja* (dengan resiko ketidakpastian kerja) *atau bekerja tetap* (dengan resiko sulit mencari kerja)” (Akatiga, LabSosio-UI, TURC, 2006). Oleh karenanya gagasan peningkatan fleksibilisasi pasar kerja dkuatirkan justru akan lebih memperburuk kondisi sosial ekonomi pekerja bahkan kelompok strata sosial bawah pada umumnya.

Di tahun 2006, penggunaan tenaga kerja fleksibel dapat mencapai kurang lebih 30% dari total angkatan kerja di sebuah tempat kerja (Akatiga-Labsosio UI-TURC, 2006). Menuju tahun 2007 ini, rata-rata proporsi ini diperkirakan akan meningkat terus hingga lebih dari 50% (wawancara dengan pengurus beberapa serikat buruh di Tangerang, Januari 2007). Kekhawatiran semakin menguat karena efek negatif fleksibilisasi ini justru terjadi di sektor ekonomi padat karya yang sesungguhnya diharapkan dapat membantu penyediaan lapangan pekerjaan yang layak bagi perbaikan kondisi kesejahteraan pekerja atau para pencari kerja (penganggur). Oleh sebab itu gejolak terbesar terjadi sektor ini – khususnya bidang manufaktur. Resistensi pekerja di sektor ini terhadap gagasan pemerintah untuk merevisi undang-undang 13/2003 sangat kuat.

Dampak-dampak sosial

Fleksibilitas pasar kerja menghasilkan sejumlah dampak sosial yang serius dalam tiga konteks sosial yaitu pasar kerja, hubungan kerja, dan gerakan perburuhan.

Dalam konteks pasar kerja, fleksibilitas pasar kerja di Indonesia belum menjamin berkurangnya tingkat pengangguran karena tingkat perputaran tenaga kerja yang tinggi (*labour turn over*) tidak diikuti dengan perangkat kebijakan dan infrastruktur ekonomi usaha yang kondusif. Pekerja yang dengan mudah tersisih dari pekerjaan formal – karena statusnya banyak beralih menjadi *tidak-tetap* – tidak dapat dengan mudah terserap kembali ke dalam lapangan pekerjaan sektor formal yang diasumsikan lebih produktif daripada sektor informal. Kendala-kendala sosial ekonomi politik yang ada sangat membatasi perkembangan dunia usaha dan penciptaan lapangan kerja baru. Ketidakjelasan dalam kebijakan industrialisasi nasional menjadi salah satu hambatannya. Komitmen pada pengembangan sektor industri padat karya yang dapat menyerap tenaga kerja sangatlah lemah. Perkembangan ekonomi UKM juga belum mampu mendorong terbentuknya infrakstruktur ekonomi yang dapat menampung efek dari perputaran tenaga kerja yang semakin tinggi. Sementara praktek desentralisasi dan otonomi daerah juga turut menyuburkan praktek birokrasi daerah yang masih cenderung bersifat patrimonial, tidak efisien, dan lemah dalam profesionalismenya. Hal ini menimbulkan efek ekonomi biaya tinggi bagi pengembangan dunia usaha dan penciptaan lapangan kerja.

Jika diasumsikan bahwa pasar kerja fleksibel ditujukan untuk memindahkan mayoritas angkatan kerja di sektor informal yang kurang produktif dan kelompok penganggur ke sektor formal yang lebih produktif, maka di dalam kenyataan pasar kerja ini justru mengaburkan perbedaan kategori antara pekerja formal, pekerja informal dan penganggur. Pergantian tenaga kerja yang terlalu cepat membuat pekerja dengan mudah terlempar kembali keluar dari pekerjaan formalnya dan tidak cepat terserap kembali ke sektor formal. Mereka dengan mudah beralih menjadi penganggur atau pekerja informal. Sementara penganggur baru atau pekerja sektor informal murni pada dasarnya tidak akan pernah menjadi pekerja tetap dalam jangka waktu yang lama melalui perputaran dalam sistem pasar kerja tersebut. Praktek ini mengaburkan pihak mana yang dianggap harus membagi kesempatan kerjanya kepada pihak mana karena keduanya sesungguhnya merupakan kelompok yang kurang lebih sama.

Dalam konteks hubungan kerja, peralihan masal pekerja tetap menjadi pekerja tidak tetap melalui kontrak dan outsourcing selain menimbulkan ketidakkepastian kerja dan kesejahteraan juga menimbulkan sejumlah dampak lain. Peralihan tersebut menghasilkan degradasi kondisi kerja dalam bentuk penurunan tingkat pendapatan, hilangnya akses keanggotaan dalam serikat buruh, hilangnya akses untuk peningkatan keterampilan teknis, menurunnya kohesi dan solidaritas sosial di kalangan pekerja, hilangnya kapasitas daya runding karena fragmentasi kolektivisme, dan berkurangnya kekuatan kolektif akibat hilangnya keanggotaan serikat dalam jumlah yang besar (Akatiga-LabSosioUI-TURC, 2006).

Interaksi antara praktek pasar kerja yang fleksibel dengan otonomi daerah juga membuka peluang munculnya aktor-aktor baru di dalam sistem hubungan kerja dan suplai tenaga kerja. Meluasnya penerapan sistem outsourcing yang diperbolehkan dalam UU 13/2003 tidak hanya memarakan pendirian perusahaan outsourcing tetapi juga mendorong masuknya aktor-aktor di luar struktur hubungan industrial tradisional untuk terlibat di dalam sistem suplai tenaga kerja ini. Kehadiran aktor-aktor ini dimungkinkan oleh peluang sosial politik yang tersedia melalui praktek otonomi daerah. Di dalam struktur pasar kerja yang demikian terbentuk sebuah aliansi sosial baru di antara tokoh masyarakat formal dan non-formal, elit politik daerah, aparat birokrasi individu-individu dalam perusahaan (manajer atau pengurus serikat), preman, dan aparat keamanan. Komposisi aliansi beragam tergantung dari peta hubungan kekuasaan yang ada di daerah atau komunitas sekitar perusahaan berdiri. Keseluruhan aliansi ini terbentuk dengan memanfaatkan keuntungan ekonomi yang dihasilkan dari sistem suplai tenaga kerja ini (komodifikasi tenaga kerja).

Dalam konteks gerakan perburuhan, fleksibilisasi semakin memperkecil peluang serikat buruh sebagai sebuah kekuatan demokratis. Sebagian besar kekuatan melemah karena berkurangnya kekuatan kolektif secara kuantitatif. Pelemahan juga terjadi karena fragmentasi struktur angkatan kerja di tempat kerja serta degradasi kohesi dan solidaritas sosial. Respon gerakan buruh sendiri amat beragam dalam menghadapi situasi ini. Sebagian menggeser orientasi gerakan menjadi lebih korporatis untuk mengamankan kepentingan serikat dan kelompok pekerja tetap atau setidaknya oligarki di dalam organisasi serikat buruh. Sementara sebagian lain melakukan resistensi dan pencarian alternatif bentuk gerakan guna menghadapi efek negatif dari sistem pasar kerja tersebut.

Meskipun demikian pada umumnya gerakan buruh lemah dalam merespon perkembangan yang sangat cepat dari proses fleksibilisasi ini. Lemahnya gerakan buruh disumbang oleh fragmentasi organisasional maupun spasial. Secara organisasional, gerakan buruh nasional memang sudah terpecah ke dalam lebih dari 80 organisasi. Fragmentasi ini adalah eksekusi negatif dari kebebasan berserikat (UU no.21/2000) yang rawan menghasilkan konflik internal maupun antar serikat. Sedangkan secara spasial, serikat buruh terfragmentasi dalam wilayah sebagai akibat logika politik desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi memindahkan arena dinamika gerakan dari tingkat nasional ke tingkat lokal. Gerakan buruh di tingkat nasional cenderung menjadi lemah dan terkonsentrasi pada isu-isu lokal. Padahal kebijakan pasar kerja fleksibel adalah produk kebijakan di tingkat nasional. Akibatnya proses politik formal dari kebijakan ini kurang mendapat kontribusi signifikan dari gerakan buruh. Pasca kerusuhan April-Mei 2006, hingar-bingar proses politik perundang-undangan tersebut pun tiba-tiba lenyap.

Di tingkat daerah, desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya membuka peluang bagi serikat buruh untuk membangun kontak politik yang lebih strategis dengan pemerintah dan politisi lokal untuk isu lokal yang lebih konkrit serta peluang bagi terbangunnya aliansi gerakan perburuhan yang lebih kuat berbasis lokalitas (kabupaten/kota). Ini setidaknya berguna untuk menetralkan efek negatif dari sistem pasar fleksibel di tingkat lokal. Namun dalam praktek kedua peluang tersebut belum terbangun efektif. Aliansi-

Aliansi gerakan perburuhan lokal yang cukup banyak terbentuk di daerah-daerah industri di Jawa Barat dan Jawa Timur kendati aktif melakukan penolakan praktek fleksibilisasi namun tidak diikuti oleh pembentukan basis yang kuat bagi kerangka gerakan yang strategis dan berjangka panjang (Caraway, 2007). Fleksibilitas pasar kerja cenderung direspon secara parsial dan terbatas sementara modal sebagai pelaku yang berkepentingan dengan sistem pasar tersebut memiliki struktur kekuatan ekonomi (dan hubungan politik) yang melampaui batas-batas wilayah.

Salah satu keterbatasan juga terlihat dari kecilnya pemanfaatan peluang politik yang dapat diperoleh dari praktek desentralisasi. Sangat sedikit serikat buruh di tingkat lokal yang berusaha membangun aliansi politik dengan partai politik dan melakukan komunikasi politik formal yang efektif dan terlembaga. Sebagian besar serikat di berbagai tingkatan justru menghindari aliansi-aliansi politik ini dan membatasi dirinya pada persoalan-persoalan bipartit di tingkat perusahaan. Sebagian besar membiarkan dirinya melakukan proses tawar-menawar tanpa dukungan aliansi sosial politik yang berarti, padahal perusahaan memiliki jaringan ekonomi politik yang amat kompleks. Minimnya Perda (Peraturan Daerah) yang berorientasi pada perlindungan dan perbaikan kondisi sosial ekonomi buruh atau masyarakat kelas bawah juga mencerminkan ketidakhadiran buruh di dalam peta politik kebijakan lokal.

Refleksi : Eksklusi Sosial dan Kesenjangan Sosial

Pasar kerja fleksibel diasumsikan memiliki dua efek positif yakni *efek keleluasaan kinerja modal* dalam menghadapi tekanan persaingan serta *efek ketenagakerjaan* berupa penurunan tingkat pengangguran sekaligus peningkatan kesejahteraan. Namun sejumlah temuan memperlihatkan bahwa baik di Indonesia maupun negara maju sekalipun, pasar kerja ini lebih berat pada efek positif modal ketimbang efek positif ketenagakerjaan (Gallie & Vogler, 1995; Caraway, 2007; Newsweek, August 23, 2004). Semakin luasnya penggunaan tenaga kerja fleksibel yang memberi nilai ekonomis yang besar bagi modal kurang lebih sejalan dengan semakin luasnya dampak yang tak menguntungkan bagi pekerja dan pencari kerja. Terlebih di dalam struktur ekonomi politik dan struktur sosial yang ada di Indonesia ini, gagasan liberalisasi seperti ini menambah beban sosial ekonomi bagi kelompok pekerja dan masyarakat strata sosial bawah pada umumnya. Selama ini sejumlah kebijakan liberal yang sudah ada seperti pencabutan subsidi BBM dan listrik telah menjadi beban ekonomi tersendiri bagi kelompok tersebut.

Demikian pula, proses demokratisasi yang dijalankan melalui praktek desentralisasi politik dan otonomi daerah juga belum mampu memberikan peluang sosial politik yang efektif bagi strata sosial bawah untuk memperoleh distribusi surplus ekonomi yang layak dari program-program liberalisasi. Sebaliknya surplus ekonomi tetap mengalir secara timpang kepada pemodal industri besar serta kepada kelompok elit sosial politik lokal. Bahkan berbagai jaringan sosial baru di kelompok elit sosial politik di wilayah-wilayah industri justru terbentuk melalui proses komodifikasi tenaga kerja yang mayoritas berasal dari strata sosial bawah.

Kedua hal tersebut menunjukkan bahwa kelompok pekerja dan pada umumnya strata sosial bawah mengalami proses eksklusi terhadap berbagai sumber sosial ekonomi di dalam sistem pasar kerja dan hubungan industrial serta dari berbagai sumber sosial politik yang tersedia dalam sistem otonomi daerah. Kondisi ini potensial menghasilkan kesenjangan sosial yang semakin lebar antara mayoritas kelompok masyarakat ini dengan kelompok-kelompok lain di strata sosial yang lebih tinggi. Sementara itu kapasitas politik dari strata sosial bawah terlalu lemah untuk mampu mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik yang dapat memperkecil kesenjangan tersebut. Prasyarat struktural dari kapasitas politik tersebut nyaris tidak terpenuhi dengan baik. Salah satunya, kelas pekerja terorganisir yang semula diperkirakan hadir di dalam masyarakat sejalan dengan perkembangan industrialisasi, dalam kenyataan tidak pernah terbentuk (Hadiz, 1997). Fragmentasi sosial secara horisontal dan vertikal di dalam kelompok pekerja dan strata sosial bawah terlalu besar. Tidak ada sebuah aliansi sosial politik yang sangat kokoh untuk pembentukan kelas ini. Sementara di kebanyakan negara maju, hanya kelas pekerja yang terorganisir secara solid dan dapat melakukan aliansi dengan partai politiklah yang mampu memiliki posisi berunding kuat dalam menghadapi tekanan kebijakan hubungan industrial dan sistem pasar kerja yang liberal (Bamber & Lansbury, 1993)

Di dalam situasi dimana kelompok pekerja dan strata sosial bawah tidak memiliki sumber-sumber sosial politik untuk menolong dirinya, maka sangatlah penting untuk memikirkan sebuah kebijakan nasional maupun lokal yang dapat mengatasi persoalan ini. Peran negara di dalam konteks ini menjadi penting untuk dirumuskan kembali di tengah kuatnya arus gagasan dan kebijakan yang justru banyak menarik kehadiran peran negara dari arena sosial ekonomi. Meski demikian, perubahan peran negara ini juga memerlukan serangkaian langkah reformasi manajerial dan politik yang sangat berat. Lemahnya koordinasi di dalam perencanaan dan implementasi pembangunan ekonomi maupun kesejahteraan sosial adalah sebuah kendala serius dalam birokrasi.

Gagasan untuk 2007

Berdasarkan beberapa catatan penting dari kecenderungan utama situasi perburuhan dan ketenagakerjaan pada tahun 2006, maka sejumlah gagasan penting yang dapat diajukan untuk perbaikan situasi di 2007 adalah sebagai berikut:

1. Persoalan perubahan sistem pasar kerja memerlukan telaah serta dialog intensif yang luas. Keberhasilan dan kegagalan pasar kerja berkaitan erat dengan integrasi berbagai faktor seperti kebijakan industrialisasi, sektor ekonomi kecil dan menengah, sistem jaminan sosial, fungsi birokrasi, sistem ketenagakerjaan dan hubungan industrial, serta kondisi struktur sosial dan budaya yang ada. Pada prinsipnya pasar kerja selalu memerlukan dukungan struktur sosial ekonomi dan politik. Untuk itu penerapana sistem pasar kerja fleksibel sangat memerlukan tinjauan kritis dan kontekstual – terkait dengan berbagai kondisi tersebut di Indonesia.
2. Karena cakupan permasalahan yang kompleks, maka perumusan kebijakan tentang pasar kerja juga harus melibatkan banyak pihak baik di tingkat pemerintahan,

organisasi serikat buruh maupun organisasi-organisasi lain di dalam masyarakat (civil society), serta asosiasi pengusaha. Dialog kebijakan harus terinstitusionalisasi.

3. Masalah keterwakilan sosial di dalam membahas kebijakan ketenagakerjaan menjadi sangat penting. Serikat buruh tetap merupakan perwakilan penting dari kelompok pekerja. Namun fragmentasi yang terjadi di dalam tubuh gerakan perburuhan memang menjadi kendala tersendiri. Bahkan lembaga tripartit pun kerap dianggap kurang mewakili heterogenitas organisasi serikat. Untuk itu kesulitan ini tidak harus selalu dipecahkan melalui representasi politik mayoritas, melainkan perlu pula memperhatikan serikat-serikat buruh yang mengembangkan gagasan-gagasan progresif mengenai isu substansial perburuhan, ketenagakerjaan dan ekonomi makro pada umumnya. Kelompok seperti ini sangat potensial untuk mewakili buruh dalam artian substantif dibanding sekedar kuantitas.
4. Integrasi kebijakan antar sektor memerlukan sebuah kekuatan politik yang besar untuk dapat mewujudkannya. Untuk itu kontrol yang efektif terhadap kinerja koordinasi kelembagaan di antara beberapa instansi seperti Depnakertrans, Deperindag, Depsos termasuk Kementerian koordinatif untuk bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial serta Bappenas menjadi sangat penting. DPR dalam hal ini mempunyai fungsi monitoring yang lebih kuat terhadap fungsi koordinasi dari lembaga-lembaga tersebut demi efektivitas kebijakan-kebijakan sosial ekonominya. Namun di sisi lain, penguasaan DPR terhadap peta permasalahan perburuhan dan ketenagakerjaan serta kebijakan-kebijakan sosial ekonomi yang terkait dengannya juga perlu diperbaiki. Untuk itu DPR perlu membuka dialog sosial yang jauh lebih aktif dan intensif dengan berbagai stakeholders di dalam permasalahan ini. Fokus DPR pada perlindungan kepentingan strata sosial ekonomi bawah yang tidak memiliki kekuatan sosial politik yang berarti menjadi sangat penting. Di tingkat daerah, DPRD juga perlu melakukan hal sama. Penguasaan DPRD terhadap permasalahan ketenagakerjaan lokal umumnya sangat lemah.
5. Dalam banyak kasus di berbagai perekonomian – perekonomian industri maju liberal sekalipun, peran negara masih tetap hadir di dalam menentukan sistem pasar kerja yang aman baik industrialisasi maupun kesejahteraan masyarakat luas – khususnya kelompok pekerja. Oleh karenanya penguatan peran negara di dalam menentukan sistem pasar kerja yang aman tersebut menjadi sangat penting di Indonesia. Kendatipun pemerintah tak ingin menghindari fleksibilisasi pasar kerja, maka pemerintah tetap perlu memiliki komitmen politik untuk menciptakan insitusi dan regulasi yang dapat mengatasi berbagai eksekusi sosial ekonomi dan politik yang tidak menguntungkan kelompok pekerja maupun strata sosial bawah pada umumnya.
6. Reformasi birokrasi di daerah menjadi sangat penting. Fungsi pengawasan hukum dan pelayanan dari Disnaker sangat perlu diperbaiki. Kapasitas penegakan hukum menjadi agenda yang sangat esensial untuk lembaga ini. Pemberdayaan fungsi lembaga ini juga diperlukan. Untuk itu ruang kontrol sosial dan politik oleh para stakeholders lembaga ini perlu dibuka lebih lebar.
7. Di dalam melakukan pembahasan isu-isu publik, keterlibatan serikat buruh perlu menjadi agenda penting baik bagi elit pengambil keputusan politik baik di tingkat lokal maupun nasional serta perlunya ada saluran khusus yang diberikan kepada mereka oleh lembaga-lembaga legislatif.

Referensi

1. BPS (2006) *Sakernas*. Jakarta: BPS
2. Bamber, G.J. & Lansbury, R.D. (1993). *International and Comparative Industrial Relations*. St.Leonards: Allen & Unwin Pty Ltd.
3. Caraway, Teri (2007) Collective Labor Rights and Labor Market Flexibility in East Asia. *A paper* (unpublished). Department of Political Sciences, University of Minnesota, Twin City.
4. Depnakertrans (2006), Statistik Ketenagakerjaan.
5. Gallie, Duncan & Vogler, Carolyn (1995) "Labour Market Deprivation, Welfare, and Collectivism" in Duncan Gallie, Chaterine Marsh & Carolyn Vogler *Social Change and the Experience of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
6. Hadiz, Vedi R (1997) *Workers and the State in New Order Indonesia*. London: Routledge.
7. Kompas, 6 April, 2 Mei, 4 Mei 2006
8. Kompas, 8 April 2006
9. Newsweek, August 23, 2004
10. World Bank (2006) *Doing Business in 2006: Creating Jobs*. Washington: the IBRD & the World Bank

7

PEREMPUAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK DI INDONESIA : REFLEKSI SOSIOLOGIS

Ida Ruwaida Noor
Departemen Sosiologi
FISIP Universitas Indonesia

Kebijakan Publik dan Moralitas

Tahun 2006 diawali dengan pro kontra di masyarakat terhadap rancangan undang-undang Anti Pornografi dan Pornoaksi, atau yang kemudian dikenal dengan RUU APP. RUU yang diinisiasi DPR tersebut telah mengundang eskalasi ketegangan sosial yang potensial mengarah pada terciptanya konflik horisontal di masyarakat. Salah satu sumber perdebatan adalah menyangkut signifikansi RUU tersebut dalam mengatur moralitas masyarakat. Merujuk pada draft DPR, dasar pemikiran RUU APP adalah : (1) Kondisi empirik saat ini di masyarakat yang sangat memprihatinkan dengan meningkatnya : pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaan pornografi, maupun perbuatan dan penyelenggaraan pornoaksi. Kondisi ini dianggap dapat mengancam kelestarian tatanan kehidupan masyarakat yang dilandasi nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Dalam upaya untuk mewujudkan tatanan masyarakat Indonesia yang serasi dan harmonis dalam keanekaragaman suku, agama, ras, dan golongan/kelompok, diperlukan adanya sikap dan perilaku masyarakat yang dilandasi moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) Mengingat peraturan perundang-undangan yang ada sampai saat ini belum memadai sebagai pedoman dalam upaya penegakan hukum untuk tujuan melestarikan tatanan kehidupan masyarakat, karenanya diperlukan ketegasan dalam mengatur definisi dan pemberian sanksi serta hal-hal lain yang berkaitan dengan pornografi dan pornoaksi.

Bagi sebagian kelompok masyarakat yang pro RUU APP, pengaturan atas pornografi dan pornoaksi dianggap mutlak perlu mengingat kondisi empiris yang ada dianggap telah mengancam tatanan moral masyarakat. Perilaku seks bebas, cara berpakaian yang semakin mengumbar aurat, kekerasan seksual, dll merupakan dampak dari maraknya pornografi-pornoaksi. Permisivitas masyarakat ini dianggap telah mengancam tatanan kehidupan masyarakat Indonesia yang seharusnya berlandaskan moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dalam satu kesempatan, Presiden SBY pernah mengungkapkan sikap risihnya melihat perempuan Indonesia yang berbusana menampakkan pusarnya. Namun, bagi kelompok yang kontra, RUU APP -- khususnya menyangkut pornoaksi (a.l: cara berpakaian/berbusana, berperilaku mesra/seksual di depan umum) -- berimplikasi serius bagi kelangsungan hidup berbangsa di Indonesia, bahkan bisa menjadi kontraproduktif yakni mengancam keserasian dan keharmonisan dari keanekaragaman suku, agama, ras, golongan/kelompok dalam masyarakat Indonesia yang multikultur. (Kompas, 4 Maret

2006). Dalam satu kesempatan, Ibu Shinta Nuriyah Wahid mengungkapkan tanda-tanya atas gagasan RUU APP. Menurutnya, negara seharusnya tidak mengintervensi perubahan sosial atau pergeseran nilai-norma yang sedang terjadi di masyarakat. Sikap, perilaku dan nilai maupun moral masyarakat selayaknya tidak diatur oleh undang-undang. (Diskusi Publik Naskah Akademis RUU APP, 20 Mei 2006).

Dukungan kental atas RUU APP utamanya datang dari kelompok-kelompok agama, khususnya Islam. Hal ini pulalah yang mengesankan sebagian kalangan bahwa RUU APP seolah merupakan upaya Islamisasi masyarakat Indonesia, bahkan dikaitkan dengan penerapan syariah Islam. Kondisi ini menstimuli mengentalnya sikap sebagian kelompok yang kontra APP. dan bahkan terjadi polarisasi sikap dalam masyarakat Islam sendiri. Kelompok yang menolak RUU APP bagi kelompok lain dipertanyakan keIslamannya. Kasus pengusiran Inul dari Jakarta, juga kasus Gus Dus di Purwakarta beberapa minggu lalu oleh satu kelompok Islam, merefleksikan adanya polarisasi tersebut. Sikap dan Perilaku agresif kelompok-kelompok seperti ini mengundang protes dari kelompok lain. Inilah cermin potensi konflik horisontal yang terbawa dari RUU APP. Di luar agama, potensi konflik juga dimunculkan antar kelompok etnis. Ada pernyataan penolakan RUU APP dari Bali, NTT, Papua dan Sulut, bahkan mereka mengancam akan keluar dari NKRI, karena RUU APP dianggap tidak mengakui bahkan melecehkan eksistensi budaya etnik mereka. Bagi mereka RUU APP mengancam kebhinnekaan Indonesia.

RUU APP merupakan salah satu kebijakan publik di tingkat nasional yang mencoba menysasar pada persoalan moralitas. Di tingkat lokal, seiring kebijakan desentralisasi (Otodana), berbagai kabupaten dan kota mengembangkan kebijakan 'sejenis', baik dalam bentuk : peraturan daerah (perda), qanun, surat edaran dan keputusan kepala daerah. Adapun persoalan publik yang 'diatur' adalah : miras (minuman keras), cara berbusana, pelacuran, juga zakat, dan bahkan baca tulis Al-Qur'an. Berkembangnya 'perda-perda' tersebut, latar belakang dan tujuannya ternyata tidak berbeda dengan RUU APP, yakni mengatur dan melindungi tatanan masyarakat dari ancaman nilai-nilai a-moral/maksiat. Sebagai eksemplar adalah Ranperda Sumbar tentang Pemberantasan Maksiat (Pekat), yang mana pansus DPRD Sumbar menjelaskan latar belakang Ranperda ini karena berbagai bentuk maksiat seperti prostitusi, zina, homoseks, perjudian, tindakan porno, minuman keras, dan berbagai perbuatan maksiat lain yang dianggap sudah sangat meresahkan, mengganggu keamanan dan ketertiban, serta telah merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat. Perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan, agama, dan norma-norma ada (Minangkabau). (Kompas, 14 Juli 2001)

Dengan demikian, jelas bahwa sebagian besar kebijakan publik yang diluncurkan di berbagai kabupaten/kota berupaya mengatasi masalah 'maksiat' (a-moral) yang berkembang di masyarakat. Oleh sebab itu, tidaklah heran jika kebijakan-kebijakan publik tersebut dikenal dengan kebijakan 'anti maksiat', atau kebijakan pemberantasan maksiat (pekat). Lebih jauh, karena berbagai kebijakan di tingkat lokal tersebut banyak mengacu pada ajaran Islam sehingga banyak kalangan yang menganggapnya sebagai "perda syariah Islam". Setidaknya hingga Mei 2006, tercatat ada 22 kabupaten/kota yang mengembangkan kebijakan 'syariah Islam'. (Majalah Tempo, 14 Mei 2006, hal. 29).

Anggapan ini tetap mengental meski kebijakan sejenis (larangan pelacuran) juga diterapkan di kabupaten Badung, Bali.

Kebijakan Publik : Moralitas dan Perlindungan terhadap Perempuan

Musdah Mulia mempersoalkan berkembangnya ‘perda-perda’ tersebut, yang cenderung menysar pada perempuan, bahkan meminggirkan perempuan. Musdah mencatat, hingga Juli 2006, paling tidak ada 56 kebijakan yang isinya antara lain : “... *meneguhkan posisi subordinasi perempuan ; membatasi kebebasan perempuan dalam berbusana ; membatasi ruang gerak dan mobilitas perempuan ; serta membatasi waktu ber-aktivitas perempuan pada malam hari*”.¹ Sebagai misal, dalam Ranperda Pekat Sumbar pasal 10 ayat 3, pasal yang mendapatkan banyak sorotan dari masyarakat, tertera aturan “*setiap wanita dilarang berada di luar rumahnya dari jam 22.00 sampai jam 04.00, kecuali dengan muhrimnya dan atau melakukan hal-hal yang dilindungi undang-undang*”. Kecenderungan peminggiran perempuan juga tercermin dari implementasi atau penegakan Perda Pemerintah Kota Tangerang no.8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran, yang mana lebih disasarkan kepada perempuan, meski pasal 4 tidak secara eksplisit menyebut perempuan, “*Setiap orang yang sikap dan perilakunya mencurigakan menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di rumah penginapan, losmen.... dst*”. Penangkapan pada perempuan tentu dilandasi anggapan yang berkembang di kalangan aparat, juga sebagian masyarakat, bahwa pelacur adalah perempuan.

Dengan demikian, terefleksi oleh sebagian kalangan, khususnya penggiat perempuan (yang disebut feminis), bahwa kebijakan-kebijakan tersebut dirancang bukan sekedar berpijak pada asumsi perempuan sebagai ‘sumber’ masalah sosial, tetapi merupakan sumber a-moralitas, sumber maksiat. Bagi perancang dan pendukung kebijakan-kebijakan pekat/‘moralitas’ ini, perempuan terlindungi harkat dan martabatnya keperempuanannya. Bahkan dikatakan bahwa kebijakan publik tersebut diformulasikan atas dasar usulan kelompok perempuan juga dalam rangka melindungi perempuan. Namun, bagi sebagian kelompok perempuan lainnya, sebagaimana yang sudah diungkap Musdah Mulia, kebijakan-kebijakan anti maksiat tersebut justru tidak melindungi perempuan, namun cenderung memarjinalkan perempuan, bahkan mengkriminalisasi perempuan. Kebijakan tersebut lebih menempatkan perempuan sebagai objek dan korban, bahkan mendiskriminasinya. Perbedaan cara pandang dan titik tolaknya tentang ‘perlindungan perempuan’ ini, juga mengemuka diantara kelompok perempuan menjelang penghujung tahun, khususnya dalam menyikapi gagasan pemerintah (tepatnya digagas Ibu Negara, merespon usulan berbagai kalangan, khususnya perempuan dan kelompok perempuan) tentang perlunya dibuat kebijakan ‘pengetatan’ poligami. Perbedaan respon atas gagasan ini juga berkembang di masyarakat. Sebagian masyarakat, termasuk penggiat perempuan mendukung penuh dengan alasan poligami adalah bentuk kekerasan bahkan eksploitasi perempuan. Sementara sebagian kelompok perempuan lain, justru memandang poligami sebagai bagian dari upaya melindungi martabat perempuan, bagian dari upaya

¹ Dikutip dari Sarah Santi, “Perda yang Diskriminatif Terhadap Perempuan : Suara Perempuan atas Implementasi Perda Pemerintah Kota Tangerang no.8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran”, Proposal Tesis Kajian Wanita, 2007, hal 2.

meminimalisasi perselingkuhan, perzinahan yang merupakan perbuatan maksiat/a-moral. Perbedaan cara pandang tidak hanya terjadi di kalangan perempuan >< aktivis/penggiat perempuan, tetapi juga antar kelompok perempuan Islam. Pro kontra ini tidak hanya terjadi di kalangan perempuan, tetapi juga laki-laki, meski sebagian besar laki-laki cenderung mempertanyakan relevansi dan signifikansi negara melakukan pengaturan poligami bahkan pengetatan poligami.

Di tengah maraknya perkembangan kebijakan-kebijakan yang dianggap ‘moralis’, upaya pengembangan kebijakan tentang trafiking (perdagangan perempuan dan anak) yang RUUnya digagas Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan kurang mendapat perhatian dan dukungan dari masyarakat luas. Di tingkat lokal, hanya sebagian kecil pemda yang mengakomodirnya dalam kebijakan lokal, misalnya, pemda Sumut. Kebutuhan melindungi perempuan (dan anak) dari eksploitasi ekonomi, seksual, juga fisik, sebagai bentuk dan akses perdagangan manusia, tidak dilihat sebagai persoalan moralitas, karena tampaknya moralitas lebih dipahami dengan perspektif agama (baca. Islam), sehingga mengerucut menjadi isu : maksiat >< anti maksiat (miras, pelacuran, cara berbusana, dll). Kebijakan publik untuk pengentasan kemiskinan perempuan juga tidak terduga untuk diformulasikan baik di tingkat pusat maupun lokal, meski realitas empiriknya -- menurut UNDP -- kemiskinan berwajah perempuan, karena hampir 75% dialami perempuan. Kelompok perempuan rawan ekonomi ini, menurut Departemen Sosial, akan menempatkan perempuan juga rawan secara sosial, yakni : terancam menjadi korban perdagangan manusia, bahkan terseret ke industri pelacuran. Lagi-lagi kebijakan ini dianggap bukan isu moralitas, sehingga belum dianggap prioritas. Kebijakan penurunan AKI (Angka Kematian Ibu) juga masih tersendat-sendat, padahal kebijakan ini cerminan upaya perlindungan pada perempuan dan anak. Sebuah UU yang terluncur di 2006 yang dianggap ‘berhasil’ melindungi perempuan dan anak adalah UU Kewarganegaraan. UU ini dianggap telah memberikan legalisasi perlindungan pada perempuan yang menikah antar bangsa, juga pada anak-anak dari perkawinan antar bangsa/negara.

Refleksi Sosiologis

Pada dasarnya Kebijakan publik, baik Undang-Undang, Perda, dll merupakan sebuah solusi atas masalah-masalah publik (sosial) yang dianggap telah meresahkan dan membawa konsekuensi negatif bagi masyarakat luas. Artinya, masalah sosial merupakan fenomena sosial yg dianggap mengancam nilai dan kepentingan yang dominan dalam masyarakat. Ketika masalah sosial dipandang sebagai kondisi patologis, maka perancangan kebijakan publik akan lebih dilihat sebagai sebuah solusi, bukan sebagai proses pengambilan keputusan, apalagi kerja dalam rangka memperbaiki situasi dan kondisi yang ada. Hal ini sangat terkait dengan bagaimana masalah tersebut direpresentasikan serta konsekuensi pendekatannya (*problem representation: “a what’s the problem? approach*). Jika kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses pengambilan keputusan, maka penekanannya pada proses. Jika pada kerja, maka upaya pelibatan berbagai unsur untuk bekerja bersama mengatasi masalah akan lebih dikedepankan. Ketika kebijakan lebih dilihat sebagai solusi/pemecahan masalah, maka yang lebih ditekankan adalah identifikasi masalah, termasuk sumber masalah, dan

definisi masalah. Pemecahan masalah akan dilakukan berdasar identifikasi masalah dan definisi masalah. Tentunya, hal ini akan dipengaruhi dengan cara pandang (asumsi) kita atas masalah sosial : apakah lebih bersifat “*comprehensive rationalist/ technical rationalist*”, atau “*political rationalist/strategic rationalist*”? Untuk pendekatan yang pertama lebih menekankan pada kondisi objektif, sedangkan yang kedua sangat terkait dengan posisi ideologis (kondisi subyektif). Berbagai kebijakan publik yang cenderung dianggap moralis, tampaknya lebih bertumpu pada cara pandang yang kedua (*political rasionalist*) bahwa masalah sosial bersumber dari persoalan moralitas, dan ini akan mengancam ‘social order’ (tananan sosial) yang ada.² Adapun sumber masalahnya lebih dilihat pada individu (patologis dan atau penyimpangan), bukan pada struktur/sistem atau merujuk pada kelemahan dan keterbatasan institusional (perspektif insitusi). Implikasinya, tawaran solusinya lebih fokus pada upaya edukasi/re-edukasi dan atau sosialisasi/re-sosialisasi pada masyarakat, agar anggota masyarakat mampu bertindak dan berperilaku sesuai dengan aturan normatif/moral yang ditetapkan (baca. agama).

Dalam kaitannya dengan posisi ideologis kebijakan tentang ‘moralitas’ ini, maka sebagian kalangan mempertanyakan “moralitas siapa?”, termasuk didalamnya adalah pertanyaan “apa itu moralitas?”. Secara sosiologis, pertanyaan ini mencerminkan bahwa masalah sosial bukan merupakan realitas empiris dari masalah itu sendiri (*technical rasionalist*), tetapi lebih merupakan sebuah konstruksi sosial (proses sosial). Artinya, yang dipertanyakan adalah proses peng-identifikasian masalah sosial, termasuk sumber masalah, dan aktor yang mengidentifikasinya (atau yang terlibat). Dalam konteks ini, pendefinisian masalah sosial lebih merupakan fragmentasi struktur dan ideologi dalam masyarakat. Lebih dari itu, terjadi ‘pertarungan’ nilai/ideologi dalam pendefinisian masalah sosial sekaligus representasi masalah. Pertarungan ini ditentukan oleh ‘power’ dari nilai/ideologi yang ada. Oleh sebab itu, eksistensi masalah sosial dan solusinya lebih merupakan hasil kesenjangan antara nilai/pola yang dominan.³ Lebih terpinggirkannya agenda kebijakan perdagangan perempuan dan anak, kemiskinan perempuan, kesehatan reproduksi perempuan, kebijakan anggaran yang pro perempuan dan anak merupakan refleksi sosiologis adanya pertarungan atas definisi masalah sosial di satu sisi, juga masalah perempuan di sisi lain.

Usulan ke Depan

Isu Strategis:

- Usulan : sebagai langkah awal mencari ‘konsensus’ representasi masalah perempuan, maka perlu dilakukan ‘national hearing’ dan ‘local hearing’ antar berbagai kelompok perempuan dengan beragam latar belakang nilai.ideologinya. Sehingga bisa dicari “bridging institution” yang diterima berbagai kalangan, mengingat Komnas Perempuan, juga Kementerian Pemberdayaan Perempuan bagi sebagian kalangan dipertanyakan posisi ideologis-nya, kepentingan serta keberpihakannya. Konsensus ini penting guna

² Carol Lee Bacchi, “Women, Policy and Politics : The Construction of Policy Problems”, (Sage Publication, 1999), hal, 21 – 22.

³ Adam Jamrozik and Luisa Nocella, “The Sociology of Social Problems : Theoretical Perspectives and Methods of Intervention”, (Cambridge University Press, 1998), Chapter 1.

mengembangkan landasan rujukan berbagai kebijakan publik yang tanggap pada kepentingan perempuan, baik di level nasional maupun lokal.

- Pengembangan modal sosial di kalangan warga perempuan (antar feminis, antar non feminis, dan antar feminis >< non feminis), sehingga mampu melakukan pembelajaran bersama untuk ber-sinergi dalam merancang kebijakan publik tentang dan untuk perempuan, juga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat luas.
- Pengembangan dialog yang berkesinambungan perlu dilakukan dengan berbagai aktor yang terlibat dalam konstruksi masalah sosial, antara lain: berbagai aktor (1) CSO's (kelompok masyarakat sipil), misalnya : LSM, Orsos dan Ormas, Organisasi Keagamaan, akademisi dan media. (2) Tokoh-tokoh berpengaruh : Political Activist and Lobbyists ; Moral Entrepreneurs ; Columnist and Media Commentators ; The helping professions, (3) Pemerintah.

Isu Praktis:

- Pentingnya pengembangan kebijakan-kebijakan publik merujuk pada indikator-indikator gender (GDI, GEM, MDG's, dll). Kepada para *policy makers* (legislatif dan eksekutif di tingkat nasional dan lokal) perlu didorong untuk mampu melahirkan kebijakan publik untuk perempuan yang bertumpu pada kondisi objektif (*technical rationalist*), misalnya : isu pendidikan, akses perempuan ke pasar kerja, partisipasi politik perempuan, dll. Diakui kondisi objektif perempuan ini tidak bisa dilepaskan dengan kondisi sosial-kultural dan politik (subyektif). Namun, setidaknya kebijakan publik ini memiliki landasan jelas, yakni konvensi internasional yang mana Indonesia menjadi salah satu negara yang ikut meratifikasinya. Artinya komitmen Indonesia tercermin melalui kebijakan-kebijakan yang dihasilkan.
- Kerja sinergis dalam merancang kebijakan publik perlu dilakukan pembelajaran bersama oleh berbagai pihak (pemerintah >< warga/masyarakat), dengan mengawalinya merancang kebijakan publik yang secara objektif nyata dibutuhkan/prioritas banyak kalangan perempuan dan juga masyarakat, atau lebih *technical rationalist*.
- Prolegnas dan ProlegDa bisa menjadi wadah pembelajaran kerja sinergi, sehingga mampu mengidentifikasi dan mendorong serta mengawal kebijakan-kebijakan yang sensitif dan tanggap terhadap kebutuhan perempuan.

8

**PERSOALAN DISPARITAS SOSIAL
DAN PROSES EKSKLUSI SOSIAL**

Francisia SSE Seda
Departemen Sosiologi
FISIP Universitas Indonesia

Pengamatan Situasi 2006

Tahun 2006 telah berlalu dan bagi masyarakat Indonesia persoalan disparitas sosial yang dibarengi proses eksklusi sosial menjadi semakin memprihatinkan dan sangat membutuhkan perhatian, kepedulian, dan tindakan nyata baik oleh pemerintah, dunia usaha, maupun berbagai komunitas masyarakat untuk menghadapi dan mengatasinya. Persoalan *disparitas sosial* atau *kesenjangan sosial* mencakup berbagai masalah sosial seperti, ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dalam bidang pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, ketidaksetaraan gender, pemeliharaan lingkungan hidup, dan kemiskinan. Persoalan disparitas sosial ini kemudian menimbulkan *proses eksklusi sosial* dimana individu tidak dapat berperanserta secara penuh di dalam masyarakat karena secara sistemik dan struktural tidak mendapatkan kesempatan dan akses yang setara dengan anggota masyarakat lainnya.

Pokok-pokok masalah yang paling menonjol di tahun 2006

1. Ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dan kemiskinan seperti misalnya, masih banyaknya jumlah golongan miskin yang tidak dapat mendapatkan kesempatan dan akses yang setara dengan anggota masyarakat lain
2. Ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dan pengrusakan lingkungan hidup terutama hutan dan pembuangan limbah sampah seperti misalnya, praktek pembabatan hutan untuk penjualan kayu secara tidak sah (illegal logging) belum dapat dihentikan sehingga terjadi bencana longsor di berbagai kawasan, dan penumpukan sampah di perkotaan seperti Bandung dan banjir di berbagai daerah perkotaan termasuk Jakarta
3. Ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan ketenagakerjaan seperti misalnya, fasilitas sarana dan prasarana pendidikan tidak memadai, kualitas pendidikan tidak mengalami peningkatan, wabah penyakit seperti diare, malaria, TBC, polio, demam berdarah, flu burung, dan HIV/AIDS terus meningkat, peningkatan gizi buruk dan busung lapar, masih rentannya buruh akan PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) secara sepihak dan jumlah TKW (Tenaga Kerja Wanita) yang mengalami kekerasan di luar negeri juga tidak mengalami penurunan.

4. Ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dan ketidaksetaraan gender yang mengakibatkan peningkatan perdagangan perempuan dan anak, tetap bertahannya persoalan KDRT (Kekerasan Dalam Rumah-Tangga) di dalam berbagai strata/lapisan masyarakat.

Indikator-Indikator Masalah

1. Kemiskinan (pendapatan di bawah 1-2 US\$/hari)
 - 100 juta jiwa (Bank Dunia) (dikutip Kompas, 10 Januari 2007)
 - 39,05 juta jiwa pada bulan Maret 2006 (BPS) (dikutip Kompas, 10 Januari 2007)
 - Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Februari 2005 yang berjumlah 35,10 juta (15,97% dari total penduduk), berarti jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 3,95 juta (BPS)
 - Sebagian besar penduduk miskin (63,41%) berada di daerah pedesaan (BPS)
HPI/Human Poverty Index (harapan hidup <40 tahun, buta huruf dewasa, tidak ada akses untuk air bersih, tidak ada akses kesehatan, malnutrisi anak)
 - 65.8 (IHDR, 2004)
 - Di antara 144 negara, Indonesia menduduki ranking ke-92
2. Ketidaksetaraan Gender
GDI/Gender Development Index (harapan hidup, melek huruf dewasa, rata-rata lama bersekolah, kontribusi pada pendapatan rumah-tangga)
 - 59,2 (IHDR, 2004)
 - Di antara 144 negara, Indonesia menduduki ranking ke-91
Jika kesetaraan gender sudah dicapai, maka seharusnya tidak ada perbedaan antara HPI dengan GDI
3. Ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dalam bidang pendidikan (IHDR, 2004)
 - 54% anak-anak di pedesaan memasuki sekolah
 - 72% anak-anak di perkotaan memasuki sekolah
 - 50% anak-anak dari lapisan SSE paling rendah memasuki sekolah
 - 72% anak-anak dari lapisan SSE paling tinggi memasuki sekolah
4. Ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dalam bidang kesehatan
 - hampir setengah dari seluruh jumlah penduduk berdomisili di daerah endemik malaria
 - setiap tahun terdapat sekitar 30 juta kasus penyakit malaria dengan jumlah terbanyak lapis SSE rendah yang berdomisili di berbagai daerah terpencil
 - setiap tahun terdapat lebih dari 500.000 kasus baru TBC
 - tingkat kematian ibu melahirkan (maternal mortality rate) yang masih tinggi, 307 per 100.000 kelahiran hidup (IHDR, 2004)
 - jumlah pengidap infeksi HIV dan kasus AIDS yang dilaporkan 1 Januari s/d 31 Desember 2006 adalah 986 HIV dan 2873 AIDS (Ditjen PPM & PL Depkes RI)
 - jumlah kumulatif dari kasus manusia yang dikonfirmasi menderita penyakit flu burung (H5N1) di Indonesia dan dilaporkan pada WHO per 15 Januari 2007

- termasuk jumlah kematian adalah 79 kasus dimana di antaranya 61 kasus kematian (mulai dari tahun 2005) (WHO/World Health Organization)
- estimasi kasus gizi buruk hingga 2006 mencapai sekitar 8,8% dari jumlah anak di Indonesia yang berarti ada sekitar 1,5 juta anak yang diperkirakan mengalami gizi buruk (BPS) (dikutip Tempo Interaktif, 3 Januari 2007)
5. Ketidakadilan distribusi sosial ekonomi dan pengrusakan lingkungan hidup terutama hutan
- laju deforestasi hutan di Indonesia terus mengalami peningkatan, hingga 2,8 juta hektar per tahun, yang tercepat di dunia (dikutip Kompas, 13 Januari 2007)
 - degradasi lahan dimana terjadi peningkatan lahan kritis hingga mencapai 74 juta hektar (dikutip Kompas, 13 Januari 2007) sehingga mengakibatkan banjir, tanah longsor, dan asap tebal
 - kasus penebangan liar di hutan konservasi pada tahun 2005 di Indonesia sebanyak 276 kasus (dikutip Kompas, 13 Januari 2007)

Dampak Sosial yang dihasilkan secara langsung

1. Lapisan SSE paling rendah (golongan paling miskin) semakin tidak mendapatkan kesempatan dan akses untuk fasilitas kebutuhan hidup yang paling mendasar dan nyata seperti pendidikan dan kesehatan
2. Terjadi semakin banyak bencana alam akibat pengrusakan lingkungan hidup, seperti, tanah longsor dan banjir
3. Terjadi penurunan kualitas hidup penduduk perkotaan akibat penumpukan sampah seperti yang terjadi di Bandung
4. Terjadi fasilitas prasarana dan sarana pendidikan yang semakin tidak memadai seperti runtuhnya fasilitas gedung sekolah terutama di berbagai daerah terpencil
5. Terjadi kesenjangan dalam kesempatan dan akses untuk memasuki sekolah antara lapis SSE paling tinggi dengan lapis SSE paling rendah
6. Terjadi peningkatan wabah penyakit terutama di daerah-daerah terpencil dan daerah kumuh perkotaan yang lebih banyak diderita oleh lapis SSE paling rendah
7. Terjadi peningkatan gizi buruk dan busung lapar terutama di berbagai propinsi termiskin di Indonesia seperti NTB dan NTT
8. Terjadi peningkatan dalam PHK secara sepihak yang dilakukan oleh para investor dalam dan luar negeri
9. Terjadi kasus-kasus TKW Indonesia yang mengalami kekerasan ketika bekerja di luar negeri
10. Terjadi peningkatan perdagangan perempuan dan anak Indonesia di dalam maupun ke luar negeri
11. Terjadi peningkatan KDRT yang terdapat pada berbagai lapis SSE di dalam masyarakat

Kondisi-Kondisi Penyebab

Disparitas sosial atau kesenjangan sosial yang mengakibatkan proses eksklusi sosial pada umumnya disebabkan oleh berbagai faktor sistemik dan struktural yang bersifat akumulatif dan telah berlangsung lama. Meskipun hal ini bukanlah berarti bahwa faktor kultural tidak turut berperan di dalam persoalan ini.

Kondisi-kondisi sistemik dan struktural:

1. Orientasi dan paradigma pembangunan yang dijalankan pemerintah pasca krisis 1998 masih bersifat jangka pendek dan ad hoc (semangat proyekisme)
2. Kebijakan pemerintah pasca krisis 1998 masih mementingkan mengejar target dan bukan memperhatikan proses sehingga metode top-down masih dominan meskipun sudah banyak diusahakan untuk melakukan proses dan metode partisipatif
3. Orientasi mendapatkan devisa negara sebanyak-banyaknya di dalam tempo sesingkat-singkatnya dan belum memperhatikan dengan sungguh konservasi alam lingkungan hidup
4. Orientasi dan paradigma pembangunan yang membuat terjadinya dehumanisasi terutama lapis SSE paling rendah sehingga misalnya, tenaga kerja termasuk kaum perempuan dan korban bencana serta wabah penyakit menjadi angka statistik dan kasus yang perlu dianalisa dan diatasi tetapi kurang melihat faktor kemanusiaan mereka
5. Struktur masyarakat yang cenderung belum memberikan akses dan kesempatan setara bagi lapis SSE paling rendah sehingga terjadilah apa yang dinamakan *kemiskinan struktural dan feminisasi kemiskinan*
6. Kebijakan pemerintah yang belum berpihak pada kelompok-kelompok dari lapis SSE paling rendah sehingga proses eksklusi sosial dan proses marginalisasi semakin meningkat
7. Dunia usaha yang tidak mempunyai program-program untuk mengatasi disparitas sosial secara sistemik dan struktural tetapi masih bersifat filantropis dan karitatif
8. Kelompok-kelompok sosial di dalam masyarakat yang mayoritas masih memiliki program-program yang bersifat ad hoc, temporal, dan karitatif tetapi belum struktural dan sistemik
9. Tata kelola pemerintahan/governance yang masih belum memadai dan masih cenderung koruptif

Konsekuensi bagi permasalahan disparitas sosial

Kondisi-kondisi penyebab yang bersifat sistemik dan struktural tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa sekurang-kurangnya untuk jangka pendek, belum akan terdapat penurunan di dalam disparitas sosial pada masyarakat Indonesia. Hal ini pada gilirannya akan menimbulkan proses eksklusi sosial dan proses marginalisasi terutama bagi lapis

SSE paling rendah akan terus berlangsung baik di daerah pedesaan maupun daerah kumuh perkotaan. Kebijakan pemerintah perlu mengalami perubahan di dalam orientasi maupun paradigma pembangunan sehingga dapat menghasilkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan lebih berpihak pada kaum marginal. Demikian pula dengan dunia usaha dan kelompok-kelompok di dalam masyarakat.

Jika persoalan disparitas sosial dengan proses eksklusi sosial bertambah meningkat di tahun-tahun mendatang, maka proses dehumanisasi yang tidak manusiawi akan terus berakumulasi sehingga tidaklah tertutup kemungkinan akan terjadinya kerusuhan sosial yang dapat meluas.

Gagasan Alternatif 2007

Untuk tahun 2007 terdapat beberapa gagasan alternatif yang mulai dapat dijelajahi dan meskipun diperlukan kerja keras, tetapi bukanlah sesuatu yang mustahil untuk dilakukan.

1. Orientasi dan paradigma pembangunan pemerintah perlu lebih mementingkan proses dan manusiawi dengan metode partisipatif yang lebih luas
2. Kebijakan-kebijakan pemerintah perlu bersifat jangka panjang dan bukan hanya jangka pendek
3. Perlu ada keberpihakan yang jelas terhadap lapis sosial SSE paling rendah di dalam perancangan, penyusunan, pelaksanaan, evaluasi-monitoring, dan kebersinambungan program-program kebijakan pemerintah
4. Dunia usaha, pemerintah, dan masyarakat perlu bersinergi di dalam usaha menghadapi dan mengatasi disparitas sosial dengan proses eksklusi sosialnya
5. Sinergi tersebut terutama perlu memprioritaskan bidang-bidang kehidupan yang mendasar dan nyata, seperti, pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, dan gender
6. Diperlukan tata-kelola pemerintahan/governance yang lebih transparan, akuntabel, dan manusiawi
7. Diperlukan tata-kelola pemerintahan/governance yang tidak koruptif secara institusional
8. Kelompok-kelompok di dalam masyarakat yang lebih peduli dengan menjalankan usaha-usaha yang bersifat struktural dan sistemik
9. Dunia usaha yang lebih peduli dengan melakukan berbagai program yang bersifat struktural dan sistemik

Kondisi-kondisi potensial yang membatasi peluang gagasan

Setiap perubahan yang bersifat sistemik dan struktural cenderung mendapatkan resistensi yang cukup kuat dengan berbagai kendala yang besar. Terdapat beberapa kondisi potensial yang dapat membatasi peluang gagasan :

1. Orientasi dan paradigma pembangunan yang cenderung jangka pendek dan mengejar target karena masa pemerintahan yang hanya berjangka waktu pendek
2. Evaluasi terhadap kinerja dan hasil kerja pemerintah yang cenderung bersifat mekanistik dengan mengejar output, bukan proses yang lebih manusiawi
3. Kemampuan daya tawar (bargaining position) lapis sosial SSE paling rendah yang jauh lebih kurang terhadap pemerintah dibandingkan dengan lapis sosial SSE di atas mereka
4. Telah kuat berakarnya kepentingan pribadi maupun kelompok untuk tetap mempertahankan status-quo yang ada
5. Sistem mekanisme insentif dan disinsentif yang belum bekerja dengan baik sehingga mempengaruhi kinerja dan hasil kerja birokrasi pemerintah
6. Etos kerja dan motivasi yang rendah sehingga mempengaruhi kinerja dan hasil kerja birokrasi pemerintah
7. Tidak adanya peraturan perundangan yang mengharuskan pemerintah untuk lebih peduli dan berusaha secara nyata mengatasi disparitas sosial (kecuali Pancasila sila ke-5 dan UUD 1945 pasal 34)
8. Tidak adanya peraturan perundangan yang mewajibkan dunia usaha untuk turut melakukan program-program kepedulian yang bersifat sistemik dan struktural
9. Tidak adanya peraturan perundangan yang memfasilitasikan kelompok-kelompok di dalam masyarakat untuk berusaha melakukan program-program kepedulian yang bersifat sistemik dan struktural

Meskipun tampaknya di penghujung tahun 2006 dan awal tahun 2007 ini Indonesia sudah, sedang, dan akan mengalami serta menghadapi banyak permasalahan dan tantangan baru, namun tampaknya persoalan disparitas sosial dengan proses eksklusivitas sosial ini merupakan persoalan lama yang telah bersifat akumulatif. Jika tidak dihadapi secara proporsional, bijak, dan terencana secara manusiawi dan matang di dalam jangka panjang, maka tidaklah tertutup kemungkinan kerusakan sosial dapat menjadi salah satu konsekuensi yang harus ditanggung bersama. Semoga hal ini dapatlah dihindari demi masa depan masyarakat Indonesia.

LabSosio adalah sebuah pusat kajian sosiologi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia yang memfokuskan pada analisa dan pengembangan kebijakan yang berhubungan dengan masalah-masalah dan isu-isu sosial yang muncul sebagai dampak dari perubahan-perubahan (ekonomi, politik, sosial budaya dan sejarah) yang saling berkait dalam masyarakat kontemporer Indonesia. Secara khusus LabSosio memfokuskan pada kajian-kajian terhadap isu konflik, perdamaian dan pembangunan, demokrasi, hubungan antara dunia usaha dan masyarakat, serta kesenjangan sosial.

LabSosio didirikan pada tahun 1987 sebagai wadah kegiatan pengkajian dan pengembangan bagi para sosiolog selain kegiatan pengajaran. Melalui kegiatan ini para sosiolog berusaha untuk menerapkan berbagai pengetahuan teoritis dan empirik untuk menganalisa masalah-masalah maupun isu-isu perubahan sosial di Indonesia yang sedang mengalami transisi ini. Kegiatan ini dilakukan melalui berbagai sarana penelitian, penerbitan karya ilmiah, konsultasi, pelatihan maupun kegiatan praktis pengabdian kepada masyarakat.

LabSosio membangun kemitraan dan kerjasama timbal balik dengan stakeholders yang mencakup badan-badan perencanaan di tingkat lokal, regional, dan nasional serta lembaga-lembaga sektor maupun berbagai organisasi kemasyarakatan (civil society organizations). Upaya yang serupa juga dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan swasta serta badan-badan pembangunan multilateral dan internasional. Kepentingan dan tujuan bersama kami diarahkan kepada pembangunan Indonesia yang lebih adil, tinggi dalam tingkat kesejahteraan, demokratis dalam hubungan politik, sosial dan budaya.