

SUSUNAN PENGELOLA

Ketua Pengarah

Agus Dwiyanto

Ketua Penyunting

Tukiran

Penyunting

Sofian Effendi

Ida Bagoes Mantra

Djamaluddin Ancok

Irwan Abdullah

Kasto

Muhadjir Darwin

Penyunting Pelaksana

Pande Made Kutanegara

Sukamdi

Faturochman

Anna Marie Wattie

Wini Tamtari

Mitra Bestari

Chris Manning (Canberra)

Hans-Dieter Evers (Bielefeld)

Benjamin White (Den Haag)

Penyunting Bahasa

Sugihastuti

Diterbitkan oleh

Pusat Studi Kependudukan dan

Kebijakan, Universitas Gadjah Mada

Alamat Redaksi

Bulaksumur Blok G-7

Yogyakarta - 55281

Telp. (0274) 563079 - 901152

Fax (0274) 582230

E-mail.

publication@cpps.or.id

Homepage.

http://www.cpps.or.id

Surat Tanda Terdaftar

Deppen RI No.: 2000/SK/Ditjen -

PPG/STT/94

Tanggal 9 Maret 1994

ISSN 0853-0262

Terakreditasi dengan nomor:

02/Dikti/Kep/2002

DAFTAR ISI

Daftar Isi	1
Pengantar Redaksi	2
Membangun Sistem Pelayanan Publik yang Memihak pada Rakyat <i>Agus Dwiyanto</i>	3
Otonomi Daerah di Sektor Penangkapan Ikan <i>Pujo Semedi Hargo Yuwono</i>	19
Perluasan Kota dalam Realitas Sosial dan Kultural Masyarakat <i>T. Yoyok Wahyu Subroto</i>	37
Problematika Pemberdayaan Ekonomi Penduduk Miskin: Kasus Kredit Pundi di Daerah Istimewa Yogyakarta <i>Tukiran, Suhatmini Hardyastuti, dan Mohammad Nuh</i>	49
Ketidakterdayaan Pemilik Sawah dan Ketidakadilan terhadap Mereka: Kasus Penanaman Tembakau di Klaten <i>Faturochman dan Bimo Walgito</i>	67
Daftar Penulis	93

PENGANTAR REDAKSI

Populasi edisi ini memuat dua isu penting mengenai pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Isu tersebut menjadi relevan seiring dengan munculnya tuntutan masyarakat terhadap reformasi di seluruh aspek kehidupan. Isu tentang pemerintahan diulas dalam tiga tulisan pertama, sedangkan isu tentang pemberdayaan masyarakat diulas dalam tulisan yang lain. Tulisan pertama membahas sistem pelayanan publik yang belum memihak kepentingan rakyat. Dalam era otonomi daerah, misi dan visi birokrasi perlu diubah untuk menempatkan pengguna jasa sebagai sentral kehidupan birokrasi. Dalam kaitan inilah perlu dikembangkan *citizen's charter* yang meredefinisikan jenis, persyaratan, waktu, dan mekanisme pelayanan terhadap masyarakat.

Tulisan kedua mendiskusikan berbagai persoalan yang muncul di sektor kenelayan sebagai akibat diundangkannya Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 yang mengatur pengelolaan wilayah perairan antara provinsi dan pemerintah daerah. Pengaturan semacam itu tidak perlu karena bagi nelayan, perairan adalah wilayah *frontier* yang terbuka bagi siapa saja. Secara historis, masyarakat nelayan telah memiliki aturan main tentang bagaimana wilayah penangkapan ikan dimanfaatkan dan diatur oleh mereka. Tulisan ketiga membahas fenomena perkembangan kota yang semakin melebar akibat peningkatan kebutuhan akan ruang hunian (*living space*) penduduk kota. Mereka bermukim di wilayah-wilayah pedesaan pinggiran kota. Hal ini telah mengacaukan kepentingan konservasi lahan-lahan produktif di pedesaan. Oleh karena itu, sangat mendesak untuk dilakukan penataan kembali pemanfaatan tata ruang kota dan desa.

Tulisan keempat mengetengahkan kegagalan kredit Pundi dalam memberdayakan penduduk miskin. Kredit Pundi semula dimaksudkan untuk menolong pengusaha kecil yang berasal dari keluarga miskin. Namun dalam kenyataannya, kredit tersebut sebagian besar dinikmati pengusaha kecil dan menengah yang tidak berasal dari keluarga miskin. Ketidakberdayaan penduduk miskin dibahas kembali pada bagian akhir edisi ini, yang mengetengahkan ketidakadilan di sektor perkebunan tembakau di Kabupaten Klaten. Ketidakadilan terjadi karena prosedur, distribusi, dan relasi antara pemilik sawah dengan pemerintah, khususnya PTPN tidak berjalan dengan baik. Secara prosedural, ketidakadilan muncul karena pemilik sawah tidak diberi kesempatan yang cukup besar untuk terlibat dalam proses kerja sama dengan PTPN.

MEMBANGUN SISTEM PELAYANAN PUBLIK YANG MEMIHAK PADA RAKYAT

Agus Dwiyanto

Abstract

Public service delivery in Indonesia has failed to win the hearts of the public. Such a stance is attributed to distortions, which owe their origins to the bureaucratic structure of the organization and administration of public service provision, as well as the haphazard work practices, all of which have undermined the efficiency of public service delivery. The public, as customers of services, has been plagued by accessibility problems, persistent delays, and rampant bureaucratic corruption. The lack of responsibility and authority by those delivering public services imply that strict adherence to rigid rules and regulations takes precedence over serving the interests of the public. Public service bureaucracy in Indonesia is indeed rule rather than customer driven. Besides, customers of public services have a weak bargaining position, which precludes their raising any complaints in case the services received fall short of their expectations and a far cry from fulfilling their satisfaction. In order to revitalize the image of the civil service the government must enhance the effectiveness, efficiency, and fairness in the delivery of public services. Nonetheless, making recommendations on the quality improvement is one thing, implementing them is another, even more complex issues. A number of changes must be effected; right from the top brass down to the first-line service providers, if the much cherished more customer-driven work ethics are to be instilled.

“Saya pernah stres dan mengalami kecemasan yang luar biasa. Bermalam-malam saya tidak bisa tidur karena saya tidak tahu apa yang akan terjadi dengan sertifikasi tanah saya. Saya sangat bodoh dan menyesal karena ketika menyerahkan berkas kepada karyawan BPN, saya tidak meminta bukti penyerahan berkas itu. Saya sekarang tidak punya apa-apa lagi sebagai pegangan untuk menanyakan kepada BPN. Bapak (suami) telah empat kali selama 9 bulan ini datang ke BPN, tetapi selalu mendapat jawaban yang

tidak memuaskan, sedang Bapak sudah menunggu berjam-jam. "Pokoknya tunggu saja" kata petugas BPN. Bapak sudah tidak mau lagi datang ke BPN" (Ibu Rumah Tangga, FGD)

Hutan Rimba Pelayanan Publik

Cerita di atas menggambarkan betapa buruknya kualitas pelayanan publik yang selama ini dinikmati oleh masyarakat. Kejadian seperti ini tentu tidak hanya monopoli dari BPN, tetapi dengan mudah dijumpai dalam birokrasi publik lainnya. Sudah lama masyarakat mengeluh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dirasakan jauh dari harapan mereka. Akan tetapi, sejauh ini ternyata tidak ada perbaikan yang berarti dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan, harapan masyarakat bahwa pergantian rezim akan membawa perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik ternyata makin jauh dari kenyataan.

Penelitian yang dilakukan oleh PSKK-UGM menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik di berbagai daerah masih sangat rendah. Rente birokrasi masih dengan mudah dijumpai dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Para pejabat birokrasi sering memperdagangkan kekuasaannya dengan fasilitas dan uang dengan para pengguna jasa dan masyarakat dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Pertukaran antara perlakuan istimewa birokrasi dengan pemberian uang dengan mudah bisa dijumpai dalam hampir setiap penyelenggaraan pelayanan publik.

Etika pelayanan yang menempatkan pengguna jasa dan masyarakat sebagai warga negara yang berdaulat dan harus dipenuhi hak-haknya juga tidak berkembang dalam kehidupan pemerintah dan birokrasinya. Para pejabat birokrasi publik masih lebih berorientasi pada kekuasaan. Mereka tidak menempatkan dirinya sebagai abdi yang harus melayani masyarakat dengan baik, tetapi sebagai penguasa yang bisa memperlakukan masyarakat sebagai klien yang bisa diperlakukan seandainya (Lane, 1995). Kedudukan dan posisi tawar masyarakat dalam sistem birokrasi masih sangat rendah sehingga mereka bisa diperlakukan seandainya oleh para pejabat birokrasi.

Ini semua membuat akuntabilitas birokrasi publik menjadi rendah. Citra birokrasi di mata masyarakat cenderung semakin memburuk. Akibatnya, muncul ketidakpercayaan yang semakin meluas di kalangan

masyarakat terhadap pemerintah dan birokrasinya. Masyarakat menilai bahwa birokrasi publik kurang memperhatikan kepentingan publik, yang seharusnya menjadi misi utama birokrasi publik. Penyelenggaraan pelayanan publik tidak lagi dilihat sebagai upaya untuk melayani kebutuhan masyarakat, tetapi justru sebagai kepentingan pemerintah untuk mengontrol perilaku warga negaranya (Zeithaml, 1990).

Mengamati semua fenomena itu, tidaklah salah kalau banyak orang menganggap bahwa pelayanan publik selama ini bagaikan hutan rimba yang penuh dengan ketidakpastian. Masyarakat pengguna jasa sering dihadapkan pada begitu banyak ketidakpastian ketika mereka berhadapan dengan birokrasi. Tidak ada kepastian waktu dalam penyelenggaraan pelayanan, begitu pula dengan harga pelayanan. Harga bisa berbeda-beda tergantung pada banyak faktor yang tidak sepenuhnya bisa dikendalikan oleh para pengguna jasa. Ketidakpastian waktu dan harga pelayanan ini menyebabkan orang enggan berurusan dengan birokrasi publik.

Seorang anggota masyarakat mengeluh bahwa ia telah 7 tahun mengurus sertifikasi tanah dan sampai sekarang belum selesai, bahkan ia tidak tahu kapan urusannya itu akan bisa diselesaikan. Keluhan lain yang muncul dalam pengurusan sertifikat tanah adalah karena panjangnya jenjang birokrasi yang harus dilalui, mulai dari pedukuhan, kelurahan, kecamatan, dan BPN. Jenjang birokrasi ini mempunyai implikasi pada biaya (tidak resmi) pengurusan. Untuk seorang kepala dukuh, satu kali tanda tangan bisa saja artinya seratus ribu rupiah masuk ke kantongnya. Harga tanda tangan di kelurahan bisa mencapai jutaan rupiah. Begitu pula dengan yang terjadi di kecamatan. Pendeknya, semua jenjang birokrasi itu penuh dengan pungutan yang sangat memberatkan masyarakat.

Prosedur pelayanan publik yang cenderung kompleks dan panjang mengharuskan pengguna jasa mengorbankan waktu yang banyak, sehingga hal ini menjadi salah satu faktor penyebab mengapa beberapa pelayanan publik menjadi sulit dijangkau secara wajar oleh masyarakat. *Opportunity cost* yang harus mereka bayar untuk dapat memperoleh pelayanan publik menjadi sangat mahal. Keadaan ini yang mendorong mereka untuk memanfaatkan calo di tempat-tempat pelayanan publik.

Masyarakat lebih suka memanfaatkan jasa calo untuk mengurus kepentingannya dengan birokrasi publik, meskipun harus mengeluarkan uang tambahan untuk jasa calo. Oleh karenanya, banyak tersedia calo di dalam hampir setiap jenis pelayanan publik.

Budaya Pelayanan

Keluhan dari masyarakat pengguna jasa seringkali muncul bukan hanya karena ketidakpastian waktu dan biaya, tetapi juga karena cara pelayanan yang mereka terima yang seringkali melecehkan martabatnya sebagai warga negara (Alfiler, 1986). Pejabat birokrasi seringkali menganggap pengguna jasa sebagai klien yang memerlukan bantuan sehingga harus tunduk pada ketentuan birokrasi dan kemauan dari para pejabatnya. Para pengguna jasa jarang sekali diperlakukan sebagai warga negara yang memiliki kedaulatan atas pemerintah dan birokrasi atau sebagai pelanggan yang bisa menentukan nasib si pemberi layanan. Para pengguna jasa menjadi *powerless* dan tidak memiliki banyak ruang dan kesempatan untuk merespons secara wajar perlakuan buruk yang diterimanya ketika berhadapan dengan pejabat birokrasi. Tidaklah mengherankan kalau banyak orang kemudian menjadi frustrasi ketika berhadapan dengan birokrasi pelayanan publik.

Jarang terjadi dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia yang aparatnya dengan senyum ramah menyapa pengguna jasanya. Tradisi menyampaikan salam seperti "selamat pagi" dan "apa yang bisa dibantu" jarang dijumpai di dalam birokrasi pelayanan publik. Yang banyak ditemukan justru perlakuan kasar aparat birokrasi yang angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang ke instansinya, seperti yang dikatakan oleh seorang aparat birokrasi, dalam sebuah wawancara, bahwa "merekalah yang datang ke tempat kami karena membutuhkan kami. Oleh karena itu, mereka yang harus bertanya kepada kami. Bukan kami yang harus bertanya kepada mereka."

Hal ini terjadi karena budaya yang berkembang dalam birokrasi selama ini bukan budaya pelayanan, tetapi lebih mengarah pada budaya kekuasaan. Karena itu, banyak aparat birokrasi yang ketika berhadapan dan melayani masyarakat tidak memerankan dirinya sebagai pelayan, tetapi sebagai penguasa. Masyarakat pengguna jasa tidak dilihat sebagai

pelanggan yang harus disapa dengan ramah dan diperlakukan dengan baik karena posisinya penting dan menentukan nasib birokrasi dan dirinya.

Dorongan kepada aparat birokrasi untuk senantiasa menyampaikan salam dan bersikap ramah terhadap masyarakat yang datang ke kantornya sulit terwujud. Hal ini terjadi karena sikap dan perilaku tersebut bertentangan dengan nilai-nilai yang selama ini telah hidup dan berkembang dalam birokrasi publik. Nilai-nilai itu mengajarkan bahwa mereka adalah penguasa dan pengguna jasa itu adalah rakyat yang dikuasai. Hal ini tercermin dari sebutan yang dipakai seperti “penguasa tunggal” dan bukan “abdi tunggal”. Karena memerankan dirinya sebagai penguasa, wajar kalau mereka bersikap angkuh ketika bertemu dengan pengguna jasa. Sikap ramah dan sopan dianggapnya hanya cocok untuk seorang abdi, bukan sikap seorang penguasa.

Simbol yang memperkuat budaya kekuasaan itu bisa dilihat di banyak instansi pelayanan publik. Biasanya di ruang tunggu dipasang cermin bertuliskan “Sudah rapikah pakaian Anda?”. Yang tampaknya sederhana ini menjelaskan nilai yang melatarbelakangi ide pemasangan cermin dan imbauan kepada para warga masyarakat yang mendatangi instansi pemerintah bahwa mereka harus berpakaian rapi dan bersikap sopan karena akan menghadap penguasa. Mereka mendatangi birokrasi publik bukan untuk menemui abadinya, tetapi untuk menemui penguasa yang harus mereka hormati dan karenanya harus tampil rapi. Cermin seperti itu seharusnya tidak dipasang di ruang tunggu, tetapi di dalam kamar kerja aparat birokrasi. Hal ini akan terjadi kalau mereka menganggap bahwa dirinya adalah abdi masyarakat dan pengguna jasa itu adalah warga negara yang harus dilayani dengan baik.

Hasil pengamatan lain menunjukkan bahwa budaya paternalisme masih kuat dalam kehidupan birokrasi dan pemerintahan di Indonesia. Dalam situasi seperti ini birokrasi publik dan para pejabatnya cenderung memperhatikan kepentingan pemerintah dan para pejabat daripada kepentingan masyarakat. Memuaskan pemerintah dan pejabat atasan jauh lebih penting daripada merespons kebutuhan masyarakat karena nasib dan karir mereka ditentukan oleh para pejabat atasan, bukan oleh masyarakat. Hal ini bisa dimaklumi karena dalam birokrasi paternalistik atasan adalah sentral dari kehidupan birokrasi.

Birokrasi paternalistik tidak dapat dibiarkan karena dapat menghambat upaya membangun birokrasi publik yang berorientasi kepada kepentingan publik. Birokrasi seperti ini tidak akan mampu mengembangkan pelayanan publik yang responsif dan akuntabel kepada publik. Birokrasi paternalistik juga potensial menyuburkan praktik diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan. Mereka yang dekat dengan elite birokrasi dan politik atau mereka yang sanggup membayar dan memberikan fasilitas kepada para pejabat birokrasi cenderung memperoleh hak dan perlakuan istimewa dalam praktik penyelenggaraan pelayanan (Eisanstadt, 1973). Sementara itu, masyarakat biasa harus mengikuti prosedur pelayanan yang kompleks, panjang, dan sering melecehkan martabatnya.

Oleh karena itu, budaya paternalisme harus digusur dari kehidupan birokrasi publik. Budaya baru yang rasional, menempatkan pengguna jasa sebagai warganegara yang berdaulat, dan menghargai profesionalisme perlu dilembagakan dalam kehidupan birokrasi publik. Untuk mengubah budaya birokrasi diperlukan komitmen yang tinggi dari berbagai aspek kehidupan birokrasi publik. Perubahan budaya memerlukan perubahan sistem nilai, tradisi, simbol, dan perilaku yang kesemuanya tidak mudah dilakukan, apalagi budaya paternalisme sudah sangat kuat mengakar dalam kehidupan birokrasi dan pemerintahan.

Membentuk sikap dan perilaku birokrasi baru sulit dilakukan kalau tidak didahului oleh perubahan kebiasaan, nilai, dan simbol yang selama ini menghambat terciptanya kualitas pelayanan yang baik. Para pimpinan birokrasi publik yang benar-benar ingin mengubah birokrasinya harus berani mengubah praktik dan kebiasaan yang cenderung melecehkan para pengguna jasa. Sikap arogan dan menonjolkan kekuasaan harus dihilangkan dan diganti dengan sikap yang ramah dan penuh perhatian terhadap kebutuhan dan kepentingan para pengguna jasa. Kegagalan para pejabat birokrasi untuk mewujudkan perilaku baru ini harus diikuti dengan *disincentives* dan *penalties*. Sebaliknya, keberhasilan menunjukkan perilaku baru harus dihargai dan memperoleh insentif yang wajar.

Perubahan kebiasaan dan tradisi harus diikuti dengan perubahan nilai dan simbol yang mendukungnya. Simbol yang selama ini melambangkan peran mereka sebagai penguasa harus diganti dengan simbol-simbol baru yang relevan dengan praktik dan nilai baru yang hendak diwujudkan.

Nilai-nilai yang mengajarkan bahwa mereka adalah *abdi dalem* dan alat pemerintah yang harus patuh pada perintah atasan harus diganti dengan nilai baru yang menempatkan para pejabat birokrasi sebagai abdi rakyat dan masyarakat. Bahasa, ungkapan, dan simbol lain yang tidak sesuai dengan peran birokrasi sebagai pelayan masyarakat harus digusur dari kehidupan birokrasi publik.

Dalam perjalanan kehidupan birokrasi publik di Indonesia, terjadi proses internalisasi nilai dan norma birokrasi militer yang sering tidak sesuai dengan nilai dan norma birokrasi sebagai abdi rakyat. Konsep disiplin dan cara penegakannya, kepatuhan berlebihan pada atasan, dan cara penghormatan pada pimpinan yang ditiru dari birokrasi militer perlu dikritisi kembali relevansinya dengan sosok birokrasi baru yang ingin diwujudkan. Norma-norma itu tidak cocok dengan sosok birokrasi profesional, yang responsif terhadap kebutuhan publik, dan mampu bersaing di era globalisasi. Dalam globalisasi, daya saing ekonomi nasional tidak hanya ditentukan oleh daya saing para pelaku bisnis, tetapi juga birokrasinya. Reformasi nilai dan norma yang menghambat daya saing dan profesionalisme birokrasi menjadi keniscayaan.

Di samping nilai dan norma, simbol fisik yang selama ini melekat pada birokrasi publik yang mendukung pelebagaan nilai dan norma yang salah harus diganti dengan simbol yang baru. Misalnya, pakaian seragam yang selama ini melambangkan kegagahan dan keperkasaan, seperti pakaian hansip yang bercitra kemiliteran, harus diganti dengan yang baru, yang dapat mendekatkan mereka dengan masyarakat yang dilayaninya. Tradisi apel pagi dan siang dan cara penghormatan pada pimpinan harus dihilangkan dan diganti dengan tradisi baru yang lebih relevan dan mendukung pelebagaan sosok pejabat birokrasi profesional yang berorientasi pada kepentingan publik.

Redefinisi misi dan visi birokrasi publik diperlukan untuk mendukung proses transformasi birokrasi menuju birokrasi sebagai abdi rakyat yang profesional. Visi birokrasi harus menempatkan warga negara sebagai sentral dan sumber kedaulatan, bukan sebagai klien yang memiliki kedudukan yang sangat marjinal. Memberikan pelayanan yang berkualitas dan berorientasi pada kepentingan publik harus menjadi bagian dari misi birokrasi publik yang paling utama. Birokrasi publik yang mengemban

peran pelayanan tertentu, yang tidak mungkin diserahkan kepada swasta, harus benar-benar menempatkan pengguna jasa sebagai sentral dalam perumusan visi dan misi birokrasi publik itu. Hanya dengan cara seperti ini, budaya pelayanan baru yang menghargai hak-hak dan martabat pengguna jasa akan memiliki landasan dan rasionalitas yang kuat dalam kehidupan birokrasi publik.

Menciptakan budaya pelayanan baru tidak mudah dan memerlukan waktu yang cukup panjang. Namun, ini akan dapat dilakukan dengan baik jika didukung oleh komitmen yang kuat dari pemerintah dan para pimpinan birokrasi publik. Karenanya, pengembangan budaya birokrasi ini seharusnya menjadi bagian penting dari strategi reformasi birokrasi publik di Indonesia. Reformasi birokrasi publik di Indonesia tidak cukup hanya dengan melakukan restrukturisasi birokrasi. Tanpa diikuti dengan pengembangan budaya baru yang relevan, restrukturisasi birokrasi tidak akan memiliki dampak yang berarti bagi perbaikan kinerja pelayanan publik. Sayangnya, sejauh ini pemerintah belum memiliki visi dan strategi yang jelas dalam melakukan reformasi birokrasi publik.

Orientasi pada Hasil

Masalah lain yang amat menonjol dalam penyelenggaraan pelayanan adalah kecenderungan para pejabat birokrasi memberhalakan peraturan dan prosedur. Ketaatan terhadap peraturan dan prosedur sudah cenderung menjadi suatu keniscayaan. Ketaatan pada prosedur juga menjadi ukuran kinerja dari seorang pejabat birokrasi yang selalu ditegakkan oleh pimpinan dan para pemeriksa (Lipsky, 1980). Apa pun pertimbangannya, pelanggaran terhadap peraturan dan prosedur selalu diartikan sebagai penyimpangan. Oleh karena itu, para pejabat birokrasi cenderung menghindari pelanggaran terhadap peraturan dan prosedur, kendati peraturan dan prosedur itu tidak lagi memihak pada kepentingan publik.

Kepatuhan terhadap peraturan yang berlebihan ini sering menghambat kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Upaya untuk secara evolusioner mereaktualisasi sistem dan prosedur pelayanan sesuai dengan dinamika masyarakatnya dilakukan. Prosedur pelayanan yang sebenarnya diciptakan untuk memfasilitasi praktik pemberian pelayanan akhirnya justru diperlakukan sebagai tujuan, yang harus ditaati

sebagaimana adanya. Yang terjadi kemudian adalah prosedur menggosok posisi tujuan dan misi birokrasi sehingga terjadilah fenomena *goal displacement*. Para pejabat birokrasi mengabaikan perwujudan misi birokrasi hanya untuk mematuhi prosedur pelayanan, satu hal yang semestinya tidak boleh terjadi dalam kehidupan birokrasi publik.

Lebih dari itu, kepatuhan yang berlebihan juga membuat praktik penyelenggaraan pelayanan publik tidak memberikan tempat yang wajar kepada para pengguna jasa pelayanan publik. Para pejabat birokrasi cenderung melihat pengguna jasa bukan sebagai orang yang harus dipahami kebutuhan dan aspirasinya, melainkan sebagai kasus yang penyelesaiannya harus sesuai dengan peraturan yang ada. Hal ini yang kemudian mereduksi posisi pengguna jasa dari warga negara yang berdaulat menjadi klien yang bisa diperlakukan seenaknya oleh para pejabat birokrasi. Dalam situasi seperti ini, penyelenggaraan pelayanan publik sering kemudian mengabaikan hak-hak warga negara untuk memiliki kebutuhan yang bervariasi dan aspirasi pelayanan yang berbeda. Sulit diharapkan suatu sistem pelayanan publik yang mereduksi orang menjadi kasus bisa menghargai martabat dan aspirasi pengguna jasa. Karena itu, ideologi birokrasi yang mengajarkan pada para pejabatnya untuk menaati peraturan secara membabi buta cenderung melahirkan lebih banyak masalah daripada perbaikan kinerja pelayanan publik.

Ideologi ini bisa berkembang karena salah satu penilaian kinerja birokrasi publik selama ini selalu berorientasi pada proses, bukan pada hasil. Seorang pejabat birokrasi dinilai berhasil bukan kalau ia bisa mewujudkan hasil sebagaimana diamanatkan oleh misi dari birokrasi itu. Ia dinilai berhasil jika tindakan yang dilakukan sesuai dengan peraturan dan prosedur. Mewujudkan hasil, yang artinya memuaskan pelanggan dan pengguna jasa, tidak selalu menjadi ukuran kinerja yang baik kalau hasil itu tidak diperoleh melalui proses yang telah ditentukan oleh birokrasinya. Sebaliknya, suatu tindakan yang tidak mewujudkan hasil, tetapi dilakukan sesuai dengan prosedur maka tindakan itu dinilai sebagai tindakan yang wajar.

Dalam situasi semacam itu, akan sulit diharapkan para pejabat birokrasi untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Insentif untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi

dalam pelayanan tidak ada sama sekali, sedangkan risiko dari hasil kreativitas dan inovasi justru cukup besar. Karenanya, para pejabat birokrasi cenderung akan melayani pengguna jasa sesuai dengan prosedur yang ada kendatipun mereka sadar bahwa prosedur itu sudah tidak relevan dengan kebutuhan dan situasi yang berkembang dalam masyarakat. Bahkan, ketika penggunaan prosedur itu merugikan kepentingan masyarakat pengguna jasa, sulit diharapkan para pejabat birokrasi mau melanggar prosedur demi memuaskan kepentingan masyarakat. Kondisi seperti ini sering membuat masyarakat kecewa terhadap praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan, tidak jarang konflik yang terjadi antara masyarakat dengan birokrasi terjadi karena orientasi yang berlebihan terhadap peraturan dan prosedur (Gruber, 1988).

Apalagi kalau ada keinginan dari pejabat birokrasi untuk memanfaatkan peraturan dan prosedur itu untuk kepentingan pribadinya, situasinya bisa menjadi lebih buruk. Para pejabat sering memanfaatkan kesulitan prosedur demi membuat pengguna jasa menjadi tidak sanggup mengikuti prosedur pelayanan secara wajar. Karena itu, bantuan pejabat birokrasi diperlukan supaya masyarakat pengguna jasa bisa memperoleh pelayanan yang nonprosedural. Atas bantuan tersebut pejabat birokrasi itu memperoleh kompensasi dari para pengguna jasa. Di sini kolusi antara pejabat birokrasi dengan pengguna jasa biasa terjadi. Situasi seperti ini sering menciptakan kesan buruk terhadap pelayanan publik.

Kolusi muncul karena para pengguna jasa tidak sanggup menghadapi proses penyelenggaraan pelayanan yang penuh dengan ketidakpastian, baik dari segi waktu, kualitas, maupun biaya. Sementara para pejabat birokrasi yang memiliki kekuasaan sadar bahwa kekuasaannya bisa dipertukarkan dengan berbagai fasilitas ataupun rupiah yang diperlukan karena penghasilan dan fasilitas kerja mereka amat terbatas. Kebutuhan timbal balik seperti ini menciptakan situasi yang kondusif dan memberikan legitimasi bagi munculnya praktik kolusi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Kolusi menciptakan isu ketidakadilan karena tidak semua pengguna jasa memiliki akses yang sama terhadap pelayanan nonprosedural. Hanya mereka yang sanggup membayar sejumlah rupiah tertentu yang kemudian bisa memperoleh pelayanan yang baik. Mereka yang tidak sanggup

membayar harus tetap mengikuti pelayanan sesuai dengan prosedur yang ada. Kualitas pelayanan publik menjadi amat tergantung pada status sosial ekonomi dari pengguna jasa, satu hal yang semestinya harus dihindari oleh suatu sistem pelayanan publik. Sistem pelayanan publik harus memberikan akses yang sama kepada publik dalam hal kuantitas dan kualitas pelayanan yang sama (Osborne dan Gaebler, 1996).

Untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, orientasi terhadap prosedur harus digusur dengan orientasi baru, yaitu orientasi pada hasil. Hal ini bisa dilakukan dengan mengganti ukuran penilaian kinerja para pejabat birokrasi, yang tidak lagi berdasar atas *compliance*, tetapi atas dasar hasil yang diwujudkan. Kalau hasil yang diwujudkan memuaskan masyarakat, pejabat birokrasi itu harus dinilai memiliki kinerja yang baik, walaupun untuk itu ia harus melanggar ketentuan dan prosedur. Ukuran kinerja tidak boleh dilakukan dengan hanya melihat proses dan mengabaikan hasil. Pengabaian terhadap proses dapat dilakukan kalau proses yang ditentukan tidak lagi menjamin hasil yang paling optimal bagi kepentingan publik.

Untuk itu, ukuran akuntabilitas dan responsibilitas yang selama ini digunakan oleh inspektorat harus diubah. Selama ini inspektorat telah menjadi institusi yang paling bertanggung jawab terhadap pelembagaan prosedur. Peraturan dan prosedur selalu menjadi dasar dalam pengukuran akuntabilitas seorang pejabat birokrasi publik. Para pengawas cenderung mengabaikan penyebab terjadinya pelanggaran prosedur, dinamika kebutuhan dan aspirasi pelayanan, dan penilaian masyarakat sebagai indikator akuntabilitas. Perubahan ukuran akuntabilitas ini akan mendorong pejabat birokrasi untuk memiliki keberanian dalam mengembangkan kreativitas dalam melayani masyarakat.

Pejabat birokrasi harus diberi *discretionary power* yang memadai untuk mengkritisi peraturan dan prosedur pelayanan. "Deberhalanisasi" prosedur dan peraturan dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus dilakukan. Untuk mencegah terjadi *chaos* dalam penyelenggaraan pelayanan, (atau dengan kata lain pejabat birokrasi itu melanggar prosedur dan peraturan bukan atas nama kepentingan publik, tetapi karena ada *vested interest*) maka pelanggaran terhadap prosedur dan peraturan harus diatur dengan menggunakan kriteria tertentu. Kriteria mengenai peraturan dan prosedur

yang bisa dilanggar oleh para pejabat birokrasi perlu ditentukan dengan jelas dan tegas sehingga kewenangan untuk melanggar prosedur tidak menjadi arena kolusi baru bagi para pejabat birokrasi dan para pengguna jasa.

Pemerintah perlu memikirkan untuk menerapkan *rule sunset* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya, prosedur pelayanan publik hanya diberlakukan selama periode waktu tertentu dan ketika sudah habis masa berlakunya tidak disahkan kembali maka prosedur itu boleh dilanggar oleh para pejabat birokrasi. Kalau pemerintah berani memberlakukan *rule sunset*, kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan berjalan dengan sendirinya. Daya tanggap sistem pelayanan publik, dengan demikian, akan dapat ditingkatkan sehingga kepuasan terhadap pelayanan publik dapat diperbaiki.

Citizens' Charter

Tidak adanya transparansi sering menjadi penyebab dari ketidakpastian dalam pelayanan publik. Walaupun birokrasi publik itu menjelaskan prosedur pelayanan dengan jelas, hal itu tidak berarti bahwa para pengguna jasa memiliki kepastian pelayanan. Pengguna jasa tidak pernah memperoleh kepastian mengenai kapan pelayanan yang diperlukannya bisa diperoleh dan jaminan seandainya birokrasi gagal memenuhi janjinya.

Ketidakpastian ini mendorong para pengguna jasa untuk memotong prosedur dengan bekerja sama dengan para pejabat birokrasi. Bagi pengguna jasa, lebih baik membayar mahal daripada harus menunggu dalam ketidakpastian. Celaknya, para pejabat birokrasi sering memanfaatkan situasi ketidakpastian ini untuk kepentingan mereka dan birokrasinya. Birokrasi yang dulunya dirancang oleh Weber, salah satunya untuk menciptakan kepastian pelayanan, ternyata lebih banyak menghasilkan yang sebaliknya. Harga dari ketidakpastian yang harus dibayar oleh pengguna jasa bisa menjadi mahal tergantung pada jenis pelayanannya. Harga ini menjadi bagian yang penting dari *bureaucratic costs*.

Untuk memperkecil *bureaucratic costs*, kepastian pelayanan harus diciptakan. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara mendorong setiap birokrasi publik untuk membuat *citizens' charter*, yang berisi janji pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa, meliputi apa yang akan diberikan, besarnya biaya, persyaratan, waktu yang diperlukan, serta apa yang dapat dilakukan oleh pengguna jasa seandainya birokrasi gagal memenuhi janjinya. Hanya dengan cara ini ketidakpastian pelayanan dapat dikikis habis sehingga peluang untuk melakukan kolusi dalam penyelenggaraan pelayanan bisa dikurangi.

Lebih dari itu, adanya *citizens' charter* bisa mendorong para pejabat birokrasi untuk menempatkan para pengguna jasa sebagai panglima karena mereka memiliki posisi yang kuat dalam mengontrol proses pelayanan. Para pengguna jasa bisa menyampaikan keluhan dan protes, bahkan menuntut birokrasi dan para pejabatnya yang gagal melayani atau tidak menepati janji. Tidak akan ada lagi ucapan "tunggu saja sampai Saudara memperoleh pemberitahuan lanjut dari kantor kami" dari para pejabat birokrasi. Yang akan bisa dikatakan oleh para pejabat birokrasi adalah, "Silakan tunggu (misalnya) satu minggu, kalau tidak selesai Saudara bisa menyampaikan protes pada kantor kami". Dalam posisi seperti ini maka para pengguna jasa akan memiliki posisi tawar yang tinggi untuk berhadapan dengan para pejabat birokrasi karena mereka sangat memahami hak dan kewajibannya.

Dalam sistem pelayanan publik yang ada sekarang ini posisi tawar yang dimiliki oleh para pengguna jasa sangat rendah. Mereka tidak dapat mengontrol proses pelayanan karena tidak ada *citizens' charter* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah enggan membuat *citizens' charter* karena pelayanan publik itu dianggap sebagai *charity*, dan bukan sebagai kewajiban pemerintah, juga karena pemerintah cenderung menganggap pengguna jasa itu sebagai klien yang pasif, yang tugasnya hanya menikmati pelayanan publik sebagaimana telah ditentukan oleh pemerintah. Pengguna jasa tidak pernah diperlakukan sebagai warga negara yang berdaulat, yang berhak untuk ikut menentukan *terms* dari proses penyelenggaraan pelayanan publik.

Citizens' charter tersebut jelas akan memberdayakan para pengguna jasa. Mereka akan menjadi warga negara yang berdaulat dan memiliki posisi tawar yang jelas ketika berhadapan dengan birokrasi. Bahkan, dengan cara ini, mereka akan dapat melakukan fungsi kontrol terhadap birokrasi secara efektif. Karena itu, *citizens' charter* menjadi pilihan yang tak terhindarkan apabila kita ingin menciptakan sistem pelayanan publik yang benar-benar memihak pada rakyat.

Masih banyak aspek lain yang perlu diperhatikan untuk memperbaiki sistem pelayanan publik, seperti restrukturisasi birokrasi dan perbaikan kondisi dan fasilitas kerja birokrasi publik. Tidak *fair* kalau kita menuntut perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi mengabaikan kebutuhan perbaikan fasilitas dan kebutuhan birokrasi dan para pejabat. Para pejabat birokrasi sering mengeluh mengenai banyaknya orang yang harus dilayani, sementara teknologi dan fasilitas yang tersedia sangat terbatas. Upaya pemerintah untuk memperbaiki penghasilan para pejabat birokrasi mestinya digunakan sebagai momentum untuk meningkatkan semangat mereka dalam melayani masyarakat.

Penutup

Untuk membangun sistem pelayanan publik yang berpihak pada rakyat, harus didorong perubahan budaya birokrasi, dari budaya kekuasaan menuju budaya pelayanan. Untuk itu, praktik dan kebiasaan dalam penyelenggaraan pelayanan yang selama ini sering melecehkan martabat pengguna jasa harus digusur dengan sikap ramah dan *helpful*. Nilai dan simbol dalam kehidupan birokrasi yang mengidentikkan birokrasi dengan kekuasaan harus diganti dengan nilai dan simbol pelayanan. Redefinisi misi dan visi birokrasi perlu dilakukan untuk menempatkan pengguna jasa sebagai sentral kehidupan birokrasi.

Untuk itu, orientasi pada peraturan dan prosedur harus ditanggalkan dan orientasinya adalah pada hasil. Kepada para pejabat birokrasi yang langsung berhadapan dengan para pengguna jasa perlu diberikan *discretionary power* yang memadai untuk mengkritisi peraturan dan prosedur yang dinilainya tidak lagi menguntungkan bagi masyarakat. Prosedur yang sudah tidak relevan, boleh saja dengan pertimbangan dan kriteria tertentu, dilanggar dan diganti dengan cara-cara baru yang lebih

sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Indikator akuntabilitas yang selama ini hanya mendasarkan pada *compliance* harus diubah menjadi indikator hasil, yaitu kepuasan masyarakat. Kalau ini bisa dilakukan, *responsiveness* dari sistem pelayanan publik dapat diwujudkan.

Citizens' charter, yang mendefinisikan jenis, persyaratan, waktu, dan mekanisme untuk protes jika tidak puas terhadap pelayanan, perlu dikembangkan dalam setiap birokrasi pelayanan. Dengan cara ini, pemberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik bisa ditingkatkan. Masyarakat akan memiliki posisi tawar yang tinggi ketika berhadapan dengan birokrasi. *Citizens' charter* juga akan mempermudah masyarakat untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan publik. Akuntabilitas pelayanan publik, dengan demikian, akan bisa diwujudkan.

Referensi

- Alfiler, Ma. Concepcion P. 1986. "The Process of bureaucratic corruption in Asia: emerging patterns" in Ledivina V. Carino (eds.), *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences, and Control*. Manila: College of Public Administration, University of the Philippines.
- Eisanstadt S.N. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-Patrimonialism*. California: Sage Publication.
- Gruber, Judith E. 1988. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. London: University of California Press.
- Lane, Jan-Erik. 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications. 2nd Edition.
- Lenvine, Charless H. et al. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, Illinois: Scott Foreman/Little Brown Higher Education.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Agus Dwiyanto

Osborne, David & Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman and Loenard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.

OTONOMI DAERAH DI SEKTOR PENANGKAPAN IKAN

Pujo Semedi Hargo Yuwono

Abstract

This article attempts to discuss the impact of the enactment of Law No. 22 of 1999 on regional decentralization on maritime areas in Indonesia. The Law No. 22 of 1999 is a clear-cut regulation of the division of management of maritime areas between province and regency (district). The province is entrusted with the task of managing twelve miles off the coast, and one-third of which should be under the jurisdiction of the regency. Scrutinizing of such regulation, the writer is of the opinion that such demarcation of maritime areas will only complicate of problems facing the fisheries sector in Indonesia. Traditional/cultural fishermen consider the sea as an open frontier for everybody. Which is why, whenever there is a party that claims ownership of the sea it, will invite vehement protests from fishermen, as according to them, there is already a mechanism in place to regulate fishing activities. For that reason, the writer recommends the regional government to desist from laying claims to the sea, since they will never be able to effectively control it. The government should instead focus its attention on enforcing the rules of fishing equipment as well as creating competitive fish markets, which should attract fishermen to land their catch in such areas.

Diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah mendatangkan goncangan di kalangan masyarakat nelayan. Pasal 3 dan 10 undang-undang tersebut mengatur otonomi pengelolaan wilayah perairan, bahwa 12 mil wilayah perairan dari garis pantai adalah milik provinsi dan sepertiganya atau 4 mil milik daerah tingkat dua. Mendapat masukan seperti ini, sejumlah nelayan dan pemerintah daerah lantas mengajukan gagasan untuk membagi perairan laut Indonesia menjadi wilayah eksklusif provinsi atau bahkan kabupaten, nelayan daerah lain dilarang memasuki perairan tersebut (*Kompas*, 22 Desember, 2000). Argumen tuntutan pengaplingan laut ini adalah bahwa selama ini kekayaan alam laut di suatu wilayah --provinsi-- ternyata dipetik oleh

nelayan dari provinsi lain sementara nelayan dan pemerintah daerah provinsi setempat nyaris tidak mendapat bagian apa pun. Persoalannya sekarang adalah apakah pengaplingan laut ini merupakan suatu langkah yang realistis? Lebih dari itu, bila masalahnya adalah distribusi pemanfaatan sumber daya yang tidak adil, lantas apakah pengaplingan laut berbasis provinsi merupakan jawaban yang mengena? Dengan belajar dari pengalaman para nelayan di pantai utara Jawa, saya akan menjawab persoalan-persoalan di atas.

Memang pada tahun 2001 Undang Undang Otonomi Daerah diperbaiki oleh pemerintah Indonesia dan bagian yang menyangkut pengaplingan perairan laut dihilangkan. Namun, persoalan-persoalan di atas tetap perlu dibicarakan karena penghapusan aturan tentang pembagian perairan laut untuk provinsi dan kabupaten ternyata tidak dengan sendirinya menghilangkan gagasan tentang hal itu di kalangan para kepala daerah. Dalam seminar otonomi daerah di UGM 13 Maret 2002, Presiden Megawati menceritakan bagaimana dua bupati kepala daerah mengadu kepadanya untuk mendapat kata putus tentang sengketa batas perairan laut di antara kedua kabupaten tersebut (*Bernas*, 14 Maret, 2002).

Laut yang Hendak Dikapling-Kapling

Pengaplingan laut bukanlah gagasan baru. Meskipun tidak pernah berjalan secara efektif, pemerintah Indonesia telah melakukan pengaplingan laut pada dekade 1970-an untuk mengatasi sengketa antara nelayan skala kecil dengan nelayan pukat harimau. Pada waktu itu, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian No 607/1976 yang isinya membagi perairan laut ke dalam 3 zona. Zona pertama, sejauh 3 mil laut dari garis pantai, diberikan sebagai wilayah kerja nelayan skala kecil yang tidak boleh dimasuki oleh perahu pukat harimau. Zona kedua, perairan di luar batas 3 mil, dijatahkan untuk wilayah kerja perahu pukat harimau ukuran kecil. Perahu pukat harimau ukuran besar hanya boleh beroperasi di zona ketiga, di luar batas 7 mil dari garis pantai. Akan tetapi sistem zona ini tidak pernah berjalan. Penyebabnya jelas bahwa pemerintah ternyata tidak punya cukup kekuatan untuk mengawasi dan menjaga tegaknya sistem zona tersebut. Pelanggaran batas tetap saja terjadi dan sengketa antara nelayan kecil dengan nelayan pukat harimau semakin menjadi-jadi, sampai akhirnya pemerintah mengambil sikap akhir

yang drastis melalui Keputusan Presiden No 30/ 1980 dengan melarang pengoperasian pukat harimau di seluruh perairan Indonesia kecuali di laut Arafura (Bailey, 1986; 1988; *Suara Merdeka* 3 Mei, 1977; 20 Juni 1977; 30 Juli 1977; 10 November, 1977; 9 Desember, 1977; 29 Desember, 1977).

Pada hakikatnya langkah sejumlah nelayan dan pemerintah daerah untuk menindaklanjuti UU No. 29 Tahun 1999 dengan pengaplingan perairan laut dan menolak kedatangan nelayan daerah lain belakangan ini tidak bisa dilepaskan dari sistem administrasi politik Orde Baru yang terlalu mementingkan peningkatan hasil penangkapan ikan dengan mengembangkan armada penangkapan skala besar yang berbasis di Jawa. Sistem tersebut telah membuat masyarakat di daerah lain merasa kehilangan kesempatan untuk memetik manfaat sumber daya alam di lingkungan mereka sendiri sebab lingkungan tersebut juga terbuka bagi nelayan dari seluruh negeri.

Salah satu contoh yang terang dari keadaan ini adalah beroperasinya armada *purse seine* dari Juwana, Pekalongan, Tegal di perairan Kepulauan Natuna dan Masalembo yang hingga kini telah berlangsung selama hampir tiga dekade (*Kompas*, 15 November, 2000). Kehadiran armada *purse seine* tersebut tidaklah berlangsung tanpa konflik. Masyarakat nelayan di perairan Natuna dan Masalembo sering melakukan perlawanan karena stok ikan laut di perairan mereka dikuras habis oleh nelayan dari Jawa. Perkembangan terakhir adalah mereka menyandera perahu-perahu *purse seine* dari Pekalongan dan Tegal untuk mendapat tebusan serta mengeluarkan maklumat bahwa perairan Masalembo tidak boleh dimasuki oleh perahu *purse seine* dari Jawa (*SM*, 23 Oktober, 1999; 26 Oktober, 1999; 5 November, 1999; 15 Januari, 2000; 15 Februari, 2000; Pujosemedi, 2000). Demikian pula halnya dengan pemerintah daerah setempat. Kedatangan nelayan dari daerah lain tidak mendatangkan masukan ekonomi apa pun bagi kas mereka karena ikan hasil tangkapan dijual di Jawa dan retribusi penjualannya masuk ke kas pemerintah daerah di Jawa. Di samping itu, sudah menjadi rahasia umum bahwa pangkalan nelayan adalah ladang uang yang besar bagi pengelola pelabuhan dan tempat pelelangan ikan (lihat *KR*, 22 Juni, 1996). Bagi mereka kehadiran armada penangkap ikan dari Jawa hanya berarti hilangnya peluang rejeki yang mestinya jatuh ke kantong mereka bila ikan laut di daerah mereka

ditangkap oleh nelayan setempat dan didaratkan di pelabuhan setempat. Oleh karena itu, dapat dimengerti bila kemudian baik nelayan setempat maupun para pejabat daerah yang berurusan dengan perikanan lantas berbuat nyaris apa saja --termasuk menyandera perahu dan alat tangkap-- untuk mencegah nelayan Jawa beroperasi di daerah mereka (*Kompas*, 28 November, 2000; *KR*, 19 Juni, 1996; 30 Juni, 1996; 3 September, 1996). Hanya saja, selama masa Orde Baru konflik-konflik tersebut diredam beritanya sehingga kesan yang terlihat dari luar adalah semua berjalan baik-baik saja. Gelombang reformasi mengubah tatanan tersebut. Melemahnya pemerintah pusat dipakai oleh masyarakat sebagai peluang mendapatkan otonomi daerah seluas-luasnya sehingga laut pun hendak dikapling.

Kembali pada persoalan semula, apakah membagi perairan laut menjadi wilayah eksklusif provinsi, kabupaten, atau bahkan desa merupakan tuntutan yang realistis? Secara teknis jawabannya jelas tidak. Laut adalah wilayah yang tidak bisa dipatok dan dipagar untuk menunjukkan batas simbolik dan fisik kepemilikan. Klaim kepemilikan memerlukan kehadiran kekuatan untuk menjaga agar klaim tersebut tidak dilanggar --oleh orang lain. Lantas apakah pemda provinsi, kabupaten, atau kecamatan memiliki kekuatan untuk menjaga klaim wilayah laut mereka? Apakah mereka mampu membentuk unit penjaga pantai yang bekerja siang malam untuk menjaga agar perairan mereka tidak dimasuki oleh tetangga dari kecamatan, kabupaten, atau provinsi sebelah? Belajar dari kasus zonasi wilayah penangkapan ikan tahun 1976 kita bisa melihat bahkan pemerintah pusat yang punya angkatan laut dan polisi air saja ternyata tidak pernah mampu menjaga tegaknya peraturan zonasi yang sudah mereka putuskan. Bahkan, sampai hari ini pemerintah pusat dengan angkatan lautnya pun tidak mampu berbuat banyak untuk menjaga kedaulatan perairan Indonesia dari jarahan armada penangkap ikan asing (*Kompas*, 23 Februari, 2000; 14 November, 2000; 21 November, 2000). Dalam urusan kapling laut ini pemda paling-paling hanya bisa mengajukan pengakuan kewilayahan, tetapi tidak mampu berbuat apa pun ketika terjadi pelanggaran. Artinya, pada praktik sehari-hari pengakuan kewilayahan itu hanyalah omong kosong.

Salah satu persoalan ekonomis yang mendasar pada kerja penangkapan ikan laut adalah sifat kepemilikan ikan laut sebagai sumber daya milik

bersama (Anderson, 1977). Keadaan ini mengakibatkan berkembangnya sikap individualistik yang tinggi di kalangan para nelayan bahwa semua nelayan berkeinginan untuk memetik manfaat sebesar-besarnya dari sumber daya yang ada tanpa ada seorang pun di antara mereka yang mau melakukan sesuatu untuk menjaga agar sumber daya tersebut tetap ada pada tingkat yang menguntungkan (Hardin, 1968). Salah satu alternatif untuk menjaga agar, meminjam istilah Garret Hardin, tragedi sumber daya milik umum ini tidak terjadi, sejumlah ahli ekonomi mengusulkan agar stok ikan laut diubah statusnya dari milik umum --dengan kata lain adalah bukan milik siapa pun-- menjadi milik orang tertentu; agar stok ikan laut ini berada di bawah klaim kepemilikan tunggal (Scott, 1986). Dengan cara ini, si pemilik dapat melakukan eksploitasi pada tingkat ekonomis yang optimal. Lantas apakah pengaplingan laut sebagai wilayah provinsi dan kabupaten identik dengan perubahan status stok ikan laut dari sumber daya milik umum menjadi sumber daya di bawah kepemilikan tunggal? Ternyata tidak. Klaim nelayan Masalembu bahwa armada *purse seine* Jawa tidak boleh memasuki perairan mereka tidak menghilangkan sifat kepemilikan stok ikan yang terbuka bagi siapa saja. Di kalangan nelayan Masalembu sendiri ikan di laut tetap saja diperlakukan sebagai milik bersama.

Alternatif lain untuk mencegah tragedi sumber daya milik bersama adalah dengan melakukan kontrol terhadap *fishing effort*, tingkat upaya penangkapan (Stokes, 1987). Di sini para nelayan diatur agar tidak melakukan penangkapan melewati daya dukung stok ikan yang ada. Secara teknis pengaplingan laut tidak dengan sendirinya mendatangkan kontrol upaya penangkapan. Klaim kepemilikan wilayah dan kontrol terhadap upaya penangkapan adalah dua hal yang berbeda. Pemda dapat melakukan salah satunya tanpa perlu melakukan hal yang satunya lagi ataupun melakukan kedua-duanya secara bersamaan atau --ini yang paling mungkin terjadi saat ini-- mengeluarkan peraturan mengenai keduanya, tetapi tidak punya kemampuan apa pun untuk menegakkannya.

Lebih dari itu, apakah pengaplingan laut akan mampu menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat nelayan dan pemda? Apakah pengaplingan laut dengan sendirinya akan memberikan lebih banyak retribusi dari perdagangan ikan ke kas pemda? Apakah setelah laut dikapling dan nelayan tidak bisa bergerak ke mana-mana kecuali di

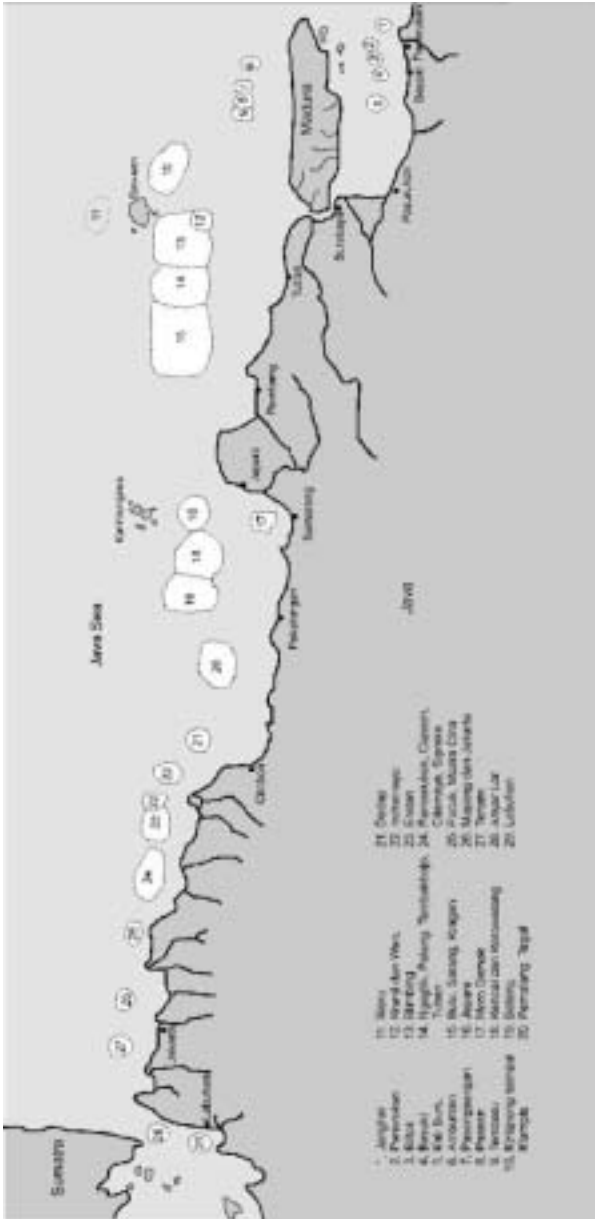
kampung mereka masing-masing, dengan sendirinya tangkapan mereka akan meningkat?

Belajar dari Sejarah

Semua masyarakat nelayan di pantai utara Jawa mengenal apa yang biasa disebut sebagai wilayah penangkapan tradisional (*traditional fishing grounds*). Wilayah ini biasanya adalah perairan yang terdekat dari desa tinggal para nelayan dan menjadi tempat sepanjang tahun mereka biasa menangkap ikan. Tidak ada tapal batas yang menandai satu perairan dengan perairan yang lain, tetapi para nelayan mengidentifikasi wilayah tersebut sesuai dengan desa nelayan terdekat. H. van Pel pada tahun 1938 melakukan pemetaan wilayah penangkapan tradisional masyarakat nelayan di sepanjang pantai utara Jawa (Pel, 1938; Masyhuri, 1996).

Peta susunan van Pel di belakang mengesankan adanya wilayah penangkapan yang eksklusif milik masing-masing masyarakat nelayan. Seolah-olah tiap masyarakat memiliki wilayah kerja yang pasti dan terbatas dengan tegas, tertutup, bagi nelayan dari masyarakat lain. Namun, kesan ini tidak tepat. Wilayah penangkapan tradisional, lebih merupakan tempat sekelompok nelayan biasa bekerja. Bila kemudian wilayah tersebut terbatas pada area yang terdekat dengan desa tempat tinggal para nelayan tersebut, hal itu lebih berkaitan dengan pertimbangan efisiensi kerja daripada hal lain. Seperti siapa pun juga, para nelayan --sejauh keadaan memungkinkan-- akan bekerja di tempat terdekat dari desa tempat tinggal agar tidak menghabiskan banyak waktu dan tenaga untuk perjalanan. Penelitian Komisi Penyelidikan Kemiskinan pada awal abad ke-20 (MWO, 1905; 1906) menunjukkan bahwa wilayah penangkapan tradisional bukanlah wilayah yang tertutup. Pada tahun-tahun tersebut secara teratur para nelayan di sepanjang pantai utara Jawa sudah melakukan migrasi kerja ke perairan jauh dari kampung halaman mereka, ke wilayah penangkapan tradisional daerah lain. Setidak-tidaknya selama 6 bulan setiap tahunnya nelayan-nelayan Tegal dengan perahu *mayang*-nya bekerja di luar perairan desa mereka. Antara Februari sampai April mereka bekerja di perairan Pemalang atau jauh ke timur lagi sampai di Kendal dan Semarang, sedang pada Juni sampai September mereka bekerja di perairan Teluk Jakarta. Demikian pula halnya dengan nelayan dari

Peta Wilayah Penangkapan Ikan di Pantai Utara Jawa, Tahun 1938



Sumber: H. Van Pel, 1938

Pemalang, mereka bermigrasi ke barat hingga perairan Cirebon dan ke timur hingga ke perairan Jepara (Moll and s'Jacob, 1913: 60).

Migrasi nelayan ini berlangsung mengikuti musim. Nelayan Tegal pergi ke Jakarta pada musim angin timur, dan pada musim angin barat nelayan Jakarta pergi ke Tegal. Demikian pula dengan masyarakat nelayan yang lain. Pada musim angin timur, para nelayan bermigrasi ke perairan di sebelah barat desa mereka, dan pada musim angin barat mereka berlayar ke timur. Pergerakan ke barat dan timur seperti ini merupakan upaya para nelayan supaya dapat terus bekerja --dan mendapat penghasilan-- sepanjang tahun. Sejak tahun 1870-an stok ikan di sepanjang pantai utara Jawa, setidaknya-tidaknya sampai pada batas 40 kilometer dari garis pantai, sudah mengalami penurunan akibat tingkat penangkapan yang berlebihan (Yuwono, 2000). Wilayah penangkapan tradisional mereka tidak lagi memberikan tangkapan yang memadai. Untuk mengatasi persoalan ini mereka memperluas wilayah penangkapan.

Perluasan ke arah utara, melewati batas 40 kilometer dari garis pantai, sukar dilakukan. Bukan karena perahu mereka tidak bisa berlayar jauh --secara teknis mereka bisa berlayar ke mana saja-- tetapi bila mereka bekerja di luar batas 40 kilometer, akan terlalu banyak waktu yang dihabiskan untuk berlayar dari desa tinggal ke tempat penangkapan dan kembali lagi ke tempat menjual ikan. Dengan teknologi dayung dan layar, kecepatan maksimum 4---6 kilometer per jam bila angin sedang baik, 40 kilometer dari garis pantai adalah batas maksimal efisiensi kerja para nelayan saat itu. Pilihan yang tersisa kemudian adalah meluaskan wilayah penangkapan ke barat dan ke timur. Bila terdengar kabar bahwa di timur sedang musim ikan, mereka berbondong-bondong berlayar ke timur; dan ketika ikan sudah bergerak ke barat para nelayan mengikuti pergi ke barat. Dengan cara ini para nelayan bisa terus bekerja walaupun wilayah penangkapan tradisional di utara desa mereka sedang *paila*, sepi ikan. Saat *boro* para nelayan tinggal di desa terdekat dengan wilayah penangkapan yang mereka datangi dan di sana pula mereka menjual hasil tangkapan.

Laporan-laporan yang dibuat hingga berakhirnya rezim kolonial (1941) tidak menyebutkan adanya konflik antara nelayan pendatang dengan nelayan setempat --dan kemungkinan besar memang tidak ada konflik

yang terjadi. Pengamatan yang saya lakukan di Wonokerto, Pekalongan, sejak tahun 1983, dan sejumlah desa di sepanjang pantai utara Jawa pada tahun 1986 (KEPAS, 1996) juga memberikan hasil yang sama. Selama musim udang, antara Desember hingga Februari, nelayan dari Pemalang bermigrasi ke Mayangan dan Indramayu, nelayan Wonokerto bahkan sempat bermigrasi ke Labuhan Meringgai di Lampung. Pada musim yang sama, bila perairan Wonokerto banyak udang nelayan dari Demak dan Kendal berbondong-bondong ke Wonokerto dan tinggal di sana hingga musim udang selesai. Hal sebaliknya juga terjadi, nelayan dari Indramayu pada musim teri bermigrasi ke Brebes, Tegal, dan nelayan Wonokerto pergi hingga ke Moro Demak. Semua berlangsung tanpa konflik. Nelayan pendatang diterima nelayan setempat sebagai teman. Ketika Kumaerah, pedagang ikan di Wonokerto, mengkhitankan anaknya berpuluh-puluh nelayan dari Brebes dan Kendal datang bertandang.

Sedikitnya ada dua faktor yang dapat menerangkan absennya sengketa di antara nelayan pendatang dan nelayan setempat. Pertama, migrasi nelayan ini berlangsung nyaris seimbang. Semua nelayan melakukan migrasi memasuki perairan nelayan yang lain dan mereka juga menerima kedatangan nelayan daerah lain ke wilayah penangkapan mereka. Di sini ada satu nilai kontrol yang berlaku, bahwa jika suatu masyarakat nelayan menolak kedatangan nelayan daerah lain, mereka juga akan ditolak ketika berniat bekerja di perairan lain. Kedua, pada dasarnya para nelayan bekerja dengan menggunakan teknologi yang tipe dan efektivitas penangkapannya sama. Nelayan pendatang tidak menggunakan alat tangkap yang lebih canggih dan memiliki daya tangkap yang lebih hebat dibandingkan dengan alat tangkap yang dipakai oleh nelayan setempat.

Secara ekonomis wilayah penangkapan yang --dibuat dan dijaga agar tetap-- terbuka seperti di atas memang bisa dilihat sebagai proses, mengikuti istilah H.J. Boeke, pemerataan kemiskinan. Stok ikan yang terbatas dibagi-bagikan kepada banyak nelayan sehingga tiap nelayan hanya mendapat sedikit hasil. Pengamatan saya menemukan adanya penurunan kesejahteraan yang drastis di kalangan nelayan Pekalongan. Pada pertengahan abad 19 penghasilan mereka dua kali lipat di atas petani, sementara pada awal abad dua puluh penghasilan mereka merosot di bawah petani dan terus turun hingga akhirnya dewasa ini nelayan sering dikenal sebagai lapisan termiskin dari kaum miskin di Indonesia (*Kompas*,

13 Juli, 1996; Nasikun et.al., 1997; Yuwono, 2000). Namun, secara normatif wilayah penangkapan yang terbuka juga bisa dilihat sebagai pemerataan rasa keadilan bahwa sumber kemakmuran yang terbatas dibuka aksesnya bagi semua orang yang memerlukan sejauh mereka mau mematuhi kondisi-kondisi yang secara implisit telah disepakati bersama. Ketika kondisi itu dilanggar, maka rasa keadilan sekelompok nelayan akan terusik dan pecahlah sengketa seperti yang terjadi pada peristiwa pukut harimau tahun 1970/1980-an, penyanderaan perahu *purse seine* oleh nelayan Masalembu, dan pembakaran jaring *arad* yang pada paro kedua dekade 1990-an marak terjadi di sepanjang pantai utara Jawa.

Sengketa di Kalangan Nelayan

Emmerson (1982) mensinyalir bahwa sengketa di kalangan nelayan dewasa ini pada dasarnya bukan resistensi terhadap modernisasi. Sengketa di kalangan nelayan, walau biasanya terjadi bersamaan dengan kehadiran alat tangkap baru yang lebih efektif, bukanlah perlawanan terhadap perubahan teknologi, tetapi karena terganggunya kode-kode keadilan.

Sengketa pukut harimau dekade 1970-an terjadi bukan karena nelayan kecil antiteknologi pukut harimau. Awak armada pukut harimau kebanyakan adalah generasi muda dari desa-desa nelayan skala kecil. Bentrok antara nelayan kecil dan awak pukut harimau pada saat itu bukanlah bentrok antara nelayan desa yang miskin dengan nelayan dari kota yang makmur serta tidak mereka kenal. Sering terjadi bentrok tersebut adalah antara nelayan dari desa bersebelahan yang saling kenal, atau bahkan nelayan dari satu desa yang sama. Dua dekade setelah pukut harimau dilarang, dihimpit oleh hasil tangkapan yang terus menurun banyak nelayan kecil di sepanjang pantai utara Jawa yang mengadopsi *arad*, *otok*, dan *cantrang*, versi kecil --dan murah-- pukut harimau (Yuwono, 2000). Sengketa pukut harimau meletus karena terganggunya rasa keadilan di pihak nelayan kecil. Datangnya teknologi pukut harimau telah membuat sekelompok nelayan mendapat hasil melimpah, sementara sekelompok nelayan lain mengalami penurunan hasil yang drastis.

Sengketa jaring *arad*, *otok*, dan *cantrang* yang sempat meluas di sepanjang pantai utara pada akhir dekade 1990-an juga berpangkal dari persoalan yang sama (*Suara Merdeka*, 2 April, 1996; 17 Mei, 1996; 9

November, 1996). Para nelayan yang karena keterbatasan modal belum mampu membeli jaring *cantrang*, *otok*, atau *arad* melakukan protes kepada tetangga mereka yang telah membeli jenis alat penangkap tersebut dan mendapat hasil tangkapan yang lebih baik. Mereka membuat petisi ke DPRD dan melapor ke Angkatan Laut dan Satuan Keamanan Laut agar menyita ketiga jenis alat tangkap tersebut. Pada beberapa peristiwa sempat terjadi penyitaan dan pembakaran jaring oleh petugas keamanan (*Suara Merdeka*, 10 April, 1996; 11 April, 1996; 6 Juni, 1996). Argumen yang diajukan oleh pihak pemrotes di dalam berbagai pembicaraan adalah tetangga mereka telah melanggar keputusan presiden tentang pelarangan pukat harimau. Belakangan ini, berita tentang sengketa *arad*, *otok*, *cantrang* sudah tidak terdengar lagi. Hal ini terjadi bukan karena ketiga alat tangkap itu sudah menghilang dari pantai utara Jawa, tetapi karena semakin banyak nelayan yang mengadopsinya. Artinya, sekarang terjadi keseimbangan --keadilan-- baru yang didasarkan pada penggunaan teknologi penangkapan yang kurang lebih setara efektivitasnya.

Demikian pula dengan sengketa *purse seine* di Masalembo. Nelayan Masalembo tidak antinelayan pendatang dari Jawa atau dari mana pun juga. Mereka juga tidak antiteknologi *purse seine*. Bila saja mampu, mereka sendiri juga mau memilikinya. Sebagai nelayan mereka sangat sadar bahwa nelayan memiliki mobilitas geografis yang sangat tinggi. Persoalan muncul ketika nelayan pendatang ternyata menggunakan teknologi penangkapan yang jauh lebih maju dan efektif dibandingkan dengan nelayan setempat. Akibatnya, nelayan setempat "kalah bersaing" dan mengalami kesulitan untuk mendapat hasil tangkapan yang memadai. Urusannya menjadi semakin repot karena, berbeda dengan migrasi nelayan di sepanjang pantai utara Jawa, kehadiran armada *purse seine* Jawa di Masalembo tidak disertai oleh tumbuhnya hubungan sosial-ekonomi antara nelayan pendatang dan nelayan setempat. Nelayan *purse seine* Jawa datang di perairan Masalembo hanya untuk menangkap ikan. Setelah kapal penuh mereka langsung pulang dan menjual ikannya di Jawa. Dulu sebelum sengketa meletus, perahu-perahu *purse seine* memang sering merapat di Pulau Masalembo, tetapi mereka hanya merapat untuk berlindung dari cuaca buruk atau untuk memperbaiki kerusakan. Akibatnya masyarakat setempat tidak mendapat porsi keuntungan dari kehadiran nelayan pendatang yang menangkap ikan di perairan kampung halaman mereka.

Catatan Akhir: Apa yang Diperlukan?

Artikel dari diskusi panel terbatas yang diselenggarakan *Kompas* 30 April, 2001 ditutup dengan catatan berikut.

“Masyarakat Indonesia memang memiliki kearifan-kearifan lingkungan tradisional. Di Indonesia timur, misalnya, masyarakatnya menghidupkan mitos-mitos di laut yang sesungguhnya bertujuan konservasi. Sebagai contoh, ada ikan-ikan tertentu yang dipersepsikan sebagai ikan milik dewa yang tidak boleh ditangkap. Sayang produk hukum yang dikembangkan selama ini menekan kearifan yang telah diikuti turun-temurun. Akibat dari karakter-karakter hukum yang antipluralisme dan diterapkannya desain kebijakan yang sentralistis selama ini, daerah dan masyarakat lokal tidak merasa memiliki laut, tetapi menganggap laut itu urusan pemerintah pusat. Hal itulah yang menjadi salah satu penyebab wilayah pesisir kita rusak parah.”

Saya tidak sependapat dengan pandangan di atas bahwa pemusatan pengelolaan laut membuat nelayan tidak merasa memiliki laut. Laut memang tidak pernah dimiliki oleh siapa pun. Secara kultural masyarakat melihat laut sebagai wilayah *frontier* yang terbuka bagi siapa saja. Justru ketika ada yang berusaha memiliki, orang protes. Tanpa “memiliki” laut, seperti yang saya sampaikan di muka, tidak berarti masyarakat cuci tangan dalam mengelola laut. Masyarakat nelayan memiliki aturan main tentang bagaimana wilayah penangkapan ikan dimanfaatkan.

Benar bahwa sekarang ini masyarakat nelayan menanggung banyak masalah. Stok sumber daya ikan menurun, lingkungan pesisir rusak, dan muncul konflik antarnelayan. Namun, pengaplingan laut bukanlah jalan keluar yang tepat, atau mungkin, bahkan, bukan jalan keluar sama sekali. Apa yang diperlukan nelayan bukanlah pengaplingan laut, tetapi aturan permainan yang tegas dari pemerintah agar tidak terjadi kompetisi tekno-ekonomi yang timpang dan melukai rasa keadilan. Penggunaan alat-alat tangkap yang efektif seperti pukat harimau dan *purse seine* di Indonesia tidak lepas dari masuknya pemodal besar ke dalam sektor penangkapan ikan. Sementara di sisi lain, karena keterbatasan modal, para nelayan tetap bekerja dengan alat tangkap yang lebih sederhana dan kurang efektif. Ketika kedua pihak itu bertemu di satu wilayah penangkapan yang sama

maka nelayan skala kecil selalu kalah bersaing dan terganggu rasa keadilannya.

Niat --dari para pemodal besar-- untuk terus meningkatkan jumlah armada penangkap dan teknologi penangkapan ikan sebaiknya juga perlu disikapi secara kritis oleh pemerintah. Stok alami ikan laut di Indonesia memang banyak, tetapi bukan tidak terbatas. Konon tingkat petik lestari ikan laut Indonesia adalah sekitar 6 juta ton per tahun (Comitini and Hardjolukito, 1983), tetapi kenyataannya dengan tingkat penangkapan aktual sekarang yang sekitar 4 juta ton per tahun stok ikan di perairan-perairan yang subur di Indonesia sudah mengalami lebih tangkap (*Kompas*, 19 November, 1999; Sujastani, 1981). Bila armada penangkap skala besar dan modern terus ditingkatkan, kemungkinan besar peningkatan hasil yang dicapai tidak akan sebanding dengan nilai investasi. Walaupun armada skala besar itu mendapat hasil melimpah, dapat dipastikan hasil tersebut dicapai dengan mengorbankan penghasilan nelayan skala kecil.

Pemda di sini tidak perlu mengajukan klaim kepemilikan laut karena mereka toh tidak akan mampu menjaganya. Pemda lebih baik bekerja sama dengan pemerintah pusat dalam menegakkan aturan penggunaan jenis alat tangkap. Walaupun pemda menyediakan anggaran besar untuk sektor penangkapan ikan, lebih baik sebagian dana tersebut dimanfaatkan untuk mengembangkan sektor industri atau yang lain agar potensi tenaga kerja yang ada tidak terus mengalir ke sektor penangkapan ikan. Sekedar tambahan saja, nelayan di Indonesia saat ini sudah terlalu banyak, lebih dari 2 juta orang; jumlah ini berkali lipat di atas jumlah idealnya. Walaupun pemda berkeinginan mendapat retribusi dari penangkapan ikan, yang jumlahnya hanya 1 persen dari total tangkapan, bukan kapling laut yang perlu dibuat, melainkan pasar ikan yang kompetitif sehingga para nelayan tertarik untuk mendaratkan ikannya di sana.

Referensi

- Anderson, Lee. G. 1977. *The Economics of Fisheries Management*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bailey, Conner. 1986. "Government protection of traditional resources use rights: the case of Indonesian fisheries" in David C. Korten (ed.), *Community Based Management*. Connecticut: Kumarian Press.

- . 1988. "The Political economy of Marine fisheries development in Indonesia" *Indonesia* 46:25-38.
- Bernas. 2002. "KTP ikan" 14 Maret.
- Comitini, Salvatore and Sutanto Hardjolukito. 1983. *Indonesian Marine Fisheries Development and Strategy under Extended Maritime Jurisdiction*. Hawaii: East-West Environmental and Policy Institute.
- Emmerson, Donald K. 1982. "Orders of meaning: understanding political change in a fishing community in Indonesia" in Anderson, Benedict O' and Kahin, Audrey (eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*. Ithaca: Cornell Modern Indonesian Project.
- Hardin, Garret. 1968. "Tragedy of the commons" *Science* (162):1243-1248.
- Kedaulatan Rakyat . 1996. "Jaring nelayan dirampas petugas" 30 Juni.
- . 1996. "Kapal nelayan ditahan" 3 September.
- . 1996. "Kapal nelayan ditangkap petugas" 19 Juni.
- . 1996. "Nelayan pantura jadi sapi perahan" 22 Juni.
- KEPAS. 1996. *Pengelolaan dan Pola Perubahan Kawasan Pantai Utara Jawa*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pertanian.
- Kompas. 1996. "Diumumkan, tahap pertama rencana deregulasi tahun 1996. Beberapa pungutan dipangkas, keran impor kapal ikan dibuka" 27 Januari.
- . 1996. "Jaring arad dilarang, ribuan nelayan di pantura mengganggu" 2 Januari.
- . 1996. "Ketua HNSI: andil sektor perikanan lebih rendah dari industri sepatu" 10 Januari.
- . 1996. "Nelayan di pantura Jabar, tak ada pukut, cacing pun jadi" 6 Januari.
- . 1996. "Nelayan tradisional kian terkucil" 13 Juli.
- . 1999. "Tragedi kehidupan nelayan: sudah miskin harta, miskin ilmu pula" 19 November.

- . 2000. "Komandan Lantamal I: bentrok antar nelayan bisa disusupi provokator" 22 Desember.
- . 2000. "HNSI imbau UU nomor 22 tahun 1999 direvisi" 28 November.
- . 2000. "Nelayan pantura Jawa protes laut "dikapling" 14 November.
- . 2000. "Kasus Masalembo-Pekalongan kesalahan persepsi otda" 15 November.
- . 2000. "Kapal asing itu bak raja laut" 23 Februari.
- . 2000. "Wakil presiden: utang bukan bantuan, jadi harus dibayar" 21 November.
- Masyhuri. 1996. *Menyisir Pantai Utara*. Yogyakarta: Pustaka Nusatama and KITLV.
- Moll, J.F.A.C. van and H. s'Jacob. 1913. *De Desa Volkhuishouding in Cijfers*. The Hague: Algemeen Syndicaat van Suikerfabrikanten in Nederlandsch-Indie.
- MWO (Mindere Welvaart Onderzoek). 1905. *Overzicht van de uitkomsten der gewestelijke onderzoekingen naar de vischteelt en visscherij en daaruit gemaakte gevolgtrekkingen*. Batavia: Landsdrukkerij
- . 1906. *Voorstellen der welvaartcommissie in zake vischteelt en visscherij*. Batavia: Landsdrukkerij
- Nasikun et al. 1997. *Model Peningkatan Kesejahteraan Sosial Masyarakat Nelayan Miskin Pedesaan*. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada.
- Pel, H. van. 1938. "De Beoefening der Mayang Zeevisscherij Langs de Noordkust van Java" in *Mededeelingen van het Instituut voor de Zeevisscherij*. No. 2. Batavia: Instituut voor de Zeevisscherij.
- Presiden Republik Indonesia. 1980. *Keputusan Presiden No 39/ 1980 tentang Penghapusan Pukat Harimau*.

- Scott, Anthony. 1986. "Perikanan: tujuan pemilikan tunggal", dalam Ian R. Smith dan Ferial Marahuddin (eds.), *Ekonomi Perikanan: dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan*. Jakarta: Gramedia. Jilid I.
- Stokes, Robert L. 1987. "Pembatasan upaya penangkapan ikan: suatu analisis ekonomi atas beberapa pilihan" dalam Ian R. Smith dan Ferial Marahuddin (eds.), *Ekonomi Perikanan: dari Pengelolaan ke Permasalahan Praktis*. Jakarta: Yayasan Obor. Jilid II.
- Suara Merdeka. 1977. "Nelayan-nelayan Rembang gelisah merasa terganggu trawl" 3 Mei.
- . 1977. "Lagi kapal ikan melanggar batas" 20 Juni.
- . 1977. "Trawl-trawl grumut pinggir Rembang lagi?" 30 Juli.
- . 1977. "Trawler-trawler melanggar lagi di Cilacap" 10 November.
- . 1977. "31 Trawler tertangkap basah melanggar *fishing ground* di Cilacap" 9 Desember.
- . 1977. "Pelanggaran trawler yang merusak nelayan bisa dianggap rongrong wibawa pemerintah" 29 Desember.
- . 1996. "Nelayan tradisional keluhkan ulah nelayan cantrang" 2 April.
- . 1996. "Nelayan tradisional unjuk rasa" 10 April.
- . 1996. "Nelayan tradisional ke DPRD" 11 April.
- . 1996. "Jaring arad dibakar" 17 Mei.
- . 1996. "100 Nelayan ke DPRD belum puas sanksi yang dikenakan pelanggar" 6 Juni.
- . 1996. "Bupati akan berikan ganti rugi jaring arad" 9 November.
- . 1996. "Penahanan surat-surat kapal bermotif menarik retribusi" 23 Juli.

- . 1996. "Jaring nelayan Batang ditahan petugas Karimun Jawa" 8 Agustus.
- . 1996. "Penyerahan surat kapal nelayan" 8 Agustus.
- . 1999. "7 Kapal dan ratusan ABK disandera" 23 Oktober.
- . 1999. "Soal penyanderaan 7 kapal, tokoh nelayan redam ketegangan" 26 Oktober.
- . 1999. "Nelayan Pekalonganancam mogok, di Tegal Angkatan Laut turun tangan" 5 November.
- . 2000. "Ambil dokumen kapal tebus Rp 70 Juta" 15 Januari.
- . 2000. "Lagi, dua kapal asal Pekalongan disandera, pemiliknya dimintai Rp 200 Juta".
- Sujastani, Tatang. 1981. "The State of Indonesian marine fishery resource exploitation", *Indonesian Research and Development Journal* 3(1). Jakarta: Institute of Agricultural Research and Development.
- Yuwono, Pujo Semedi Hargo. 2000. *Close to the Stone, Far from the Throne: the Story of a Javanese Fishing Community, 1820s-1990s*. Dissertation Ph.D. thesis, The Amsterdam School for Social Sciences Research. Unpublished.

PERLUASAN KOTA DALAM REALITAS SOSIAL DAN KULTURAL MASYARAKAT

T. Yoyok Wahyu Subroto

Abstract

The expansion of cities is one of the most interesting issues, especially in the backdrop of increasing scarcity of space for the burgeoning population as well as environmental concerns, which among other things, advocate for the preservation of conservation areas on the city's outskirts. The expansion of cities has resulted into the spatial, social, and cultural transformation of suburban areas. The importance of adopting spatial development pattern for areas on city fringes should foster the formulation of development that should take cognizance of the social and spatial aspects of such areas. Upon implementation, spatial development pattern will facilitate the proper phasing, and direction of the transformation process. Proper urban /city development and expansion should be conducted through five phases, which entail: 1) determining the goal, 2) creating the development and conservation pattern, 3) identifying the area of focus, 4) planning, 5) and implementation. If city development is based on the five phases aforementioned, it should evolve into a controllable expansion pattern, which is known as accretion expansion.

Pendahuluan

Salah satu pendorong tingginya mobilitas penduduk desa ke kota dalam skala besar (*massive urbanization*) adalah adanya kenyataan bahwa kota memiliki daya tarik (*pull factor*) kuat secara ekonomi. Pada banyak kasus, kaum migran yang datang ke kota sering tidak memiliki kesiapan untuk hidup di kota, baik karena rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan maupun tidak adanya tempat tinggal permanen yang mampu mendukung eksistensi mereka di kota. Kondisi ini merupakan salah satu faktor yang telah mempercepat laju proses taudifikasi atau penurunan kualitas (*deterioration process*), baik pada kondisi fisik keruangan dan kondisi sosiologis masyarakat maupun kondisi ekologis, khususnya di area tempat penduduk banyak bermukim di perkotaan. Selama ini perhatian para pemerhati masalah mobilitas penduduk

kebanyakan tertuju pada proses migrasi penduduk dari desa ke kota, yang secara praktis cenderung memberikan kontribusi pada pemikiran alternatif solusi kasus masalah yang terjadi di perkotaan. Di pihak lain realitas di lapangan menunjukkan bahwa desa-desa yang ditinggalkan baik secara permanen maupun sementara telah meninggalkan persoalan tersendiri. Hal tersebut paling tidak jika dilihat dari semakin tidak menariknya sektor pertanian bagi para petani akibat sektor ini sampai saat ini belum banyak memberikan motivasi ke arah kemakmuran, di samping budidaya pertanian yang sulit menerapkan teknologi maju. Di pihak lain, dari sisi pandang para konservasionis lingkungan, kondisi tersebut akan memberikan dampak cukup serius terhadap terjadinya perubahan tata guna lahan dan keseimbangan ekologis karena semakin berkurangnya penduduk yang menggarap sawahnya. Hal ini didukung oleh data statistik demografi serta prediksi BPS yang dibuat untuk satu dekade mendatang. Jika pada 1990 penduduk perdesaan di Indonesia masih berjumlah 69 persen, diperkirakan dengan laju pertumbuhan penduduk desa yang hanya 1,2 persen per tahun, diperkirakan pada 2010 nanti penduduk perdesaan akan menjadi 48 persen dari total penduduk Indonesia. Sementara itu, dalam kurun waktu yang sama, lahan pertanian produktif akan menyusut sekitar 2,4 juta hektar. Fenomena ini paling tidak telah menimbulkan dua eksek dalam kehidupan masyarakat perdesaan kita dewasa ini, yaitu semakin berkembangnya pekerjaan yang mengabsorpsi tenaga kerja nonpertanian serta meningkatnya hedonisme masyarakat yang dicerminkan oleh perilaku konsumtif terhadap produk-produk industri seiring dengan semakin banyaknya manusia yang ingin hidup dengan gaya hidup kota.

Pada kondisi tersebut di atas, daerah pinggiran (*urban fringe*) berpotensi menjadi daerah yang rentan terhadap dampak perubahan, baik secara fisik keruangan maupun psikis sosial masyarakat akibat terjadinya penetrasi lahan kekotaan ke lahan kedesaan. Hal ini, antara lain, disebabkan oleh adanya kekuatan yang dimiliki oleh kota dan penduduknya dalam mengubah kondisi desa-desa di pinggiran kota. Sargent dalam Yunus (2001) mengidentifikasi lima kekuatan yang menyebabkan terjadinya pemekaran dan perubahan kota secara morfologis yaitu (1) peningkatan jumlah penduduk yang besar, baik alami maupun migrasi; (2) peningkatan kesejahteraan penduduk secara

ekonomi sehingga terjadi fenomena *urban outflow*, yaitu kecenderungan masyarakat kota untuk memilih tempat tinggal di pinggiran kota yang relatif memiliki kualitas lingkungan lebih baik; (3) peningkatan pelayanan transportasi karena kemajuan teknologi; (4) penurunan peranan pusat kota sebagai pusat kegiatan fungsi kekotaan, dan (5) peningkatan peranan para pengembang dalam menyediakan lokasi baru permukiman dalam jumlah besar. Dalam banyak kasus kelima kekuatan tersebut di atas menyebabkan melemahnya perspektif positif terhadap eksistensi wilayah perdesaan.

Kasus-kasus yang dijumpai di lapangan memperlihatkan juga bahwa perubahan desa-desa menjadi kota terjadi jauh lebih cepat daripada yang diperkirakan. Fenomena ini dapat dilihat pada kecepatan pertumbuhan kawasan-kawasan baru di pinggiran kota baik untuk fungsi permukiman, pendidikan, maupun jasa di berbagai kota besar di Indonesia. Hal ini tentu mendorong munculnya reklasifikasi wilayah perdesaan menjadi wilayah perkotaan. Sebagai contoh dialami oleh wilayah Kabupaten Bantul dan Sleman yang pada satu dekade lalu telah mengalami reklasifikasi wilayah dari status wilayah perdesaan menjadi wilayah perkotaan sejalan dengan telah dipenuhinya persyaratan wilayahnya sebagai wilayah permukiman kota yang meliputi 38 ribu hektar (BPS-DIY, 1994). Kenyataan ini menunjukkan besarnya tantangan wilayah perdesaan di Indonesia dalam mempertahankan karakteristik pertaniannya, yang tidak saja akan menyangkut masalah lingkungan dan ekonomi perdesaan, tetapi juga akan menyinggung masalah tradisi dan sosio-kultural masyarakatnya yang mau tidak mau harus menerima perubahan tersebut sebagai sebuah realitas.

Dampak Pertumbuhan Kota

Dilihat dari kepentingan pertumbuhan wilayah, fenomena perubahan dan pertumbuhan wilayah kota ke arah pinggiran kota harus dipandang tidak hanya dari sudut kepentingan wilayah kota, tetapi juga pada sudut kepentingan desa. Hal ini terkait dengan konsep bahwa eksistensi desa harus diposisikan sebagai *partner* kota yang saling membutuhkan. Ada kecenderungan bahwa pengembangan kegiatan nonpertanian di daerah pinggiran kota telah menyebabkan terjadinya kemiskinan di desa-desa pinggiran kota serta munculnya marginalisasi penduduk desa-desa

tersebut. Kaum marjinal tersebut dapat disejajarkan dengan kaum miskin di kota karena mereka tidak memiliki akses terhadap fasilitas sosial-ekonomi yang layak. Mereka itu adalah para petani yang kemudian menyandang predikat buruh tani (*farm laborer*) karena tidak memiliki sawah, dan para pemilik tanah kecil (*landness*). Mereka inilah yang kemudian cenderung bermigrasi ke kota untuk menjadi migran permanen dan bekerja di sektor informal serta terpaksa tinggal di lahan-lahan ilegal di kota.

Terkait dengan konsep marginalisasi yang relevan dan berkembang di daerah pinggiran kota, Perlman dalam Muta'ali (1997) mengemukakan dua pendekatan dalam mendefinisikan marginalisasi.

1. Pendekatan psiko-sosial

Menurut pendekatan ini yang dimaksud dengan marginalisasi adalah individu atau orang yang hidup dalam dua budaya dan tradisi yang berbeda dan tidak dapat menyatu. Jika individu tersebut ingin beradaptasi, ia akan mengalami masalah atau kesulitan dengan masa lalu, tradisi, dan ras untuk diterima di lingkungan baru. Ia adalah orang yang berada dalam batas dua budaya dan dua golongan yang tidak dapat menyatu.

2. Pendekatan tradisional-modern

Menurut pendekatan ini, kaum marginal adalah kaum yang memiliki karakteristik personal untuk tetap menjadi miskin dalam lingkungan perubahan ekonomi dan sosial. Dalam hal ini kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh kerugian ekonomi dan disorganisasi, tetapi juga karena kondisi yang memiliki struktur pemikiran dan mekanisme yang tidak dapat ditembus oleh kaum miskin itu. Sebagai contoh adalah kesulitan yang dihadapi untuk berpartisipasi dan berintegrasi dalam institusi atau kelembagaan karena adanya perasaan curiga, apatis, kurangnya kemampuan (*skill*), dan kurangnya pengetahuan.

Perkembangan wacana tentang perkotaan yang semakin meluas telah menjadikan suatu kekuatan tersendiri. Di satu sisi hal itu telah membentuk dominasi wacana dan pemahaman subjektif yang lebih berorientasi pada muatan dan pandangan kuantitatif bagi sebagian kalangan, di sisi lain pemahaman objektif yang lebih berorientasi pada muatan dan pandangan

kualitatif masih sangat kurang. Pandangan yang disebut terakhir tersebut telah memicu perhatian para pakar untuk melihat lebih jauh lagi dampak objektif perluasan kota. Akibatnya, kemunculan pandangan tentang daerah desa dan kota secara rekonstruktif tidak terhindarkan yang dibangun berdasarkan asumsi-asumsi yang dibangun sebelumnya. Sifat dikotomis desa dan kota kemudian menjadi persoalan yang sangat rumit. Desa di satu sisi masih dipandang sebagai suatu komunitas yang homogen, penuh dengan kegiatan yang bersifat tradisi dan bercorak pertanian. Sementara kota dipandang sebagai kompleksitas wilayah yang berkembang secara heterogen, menggeser tradisi dengan berbagai gaya hidup modern dan bercorak industri dan perdagangan. Validitas teoretis (Tonnie, 1958) --yang telah melanggengkan sifat dikotomis desa dan kota-- sebenarnya melihat masyarakat dalam dua kelompok komunitas besar yaitu komunitas berdasarkan kekerabatan (*kinship*) dan berdasarkan ekonomi dan politik. Pandangan Tonnie tersebut pada hakikatnya telah menggiring pemahaman umum ke dalam celah disparitas desa dan kota.

Pemahaman dikotomis antara desa dan kota telah lebih banyak memberikan kontribusi negatif terhadap eksistensi desa dan menyeret desa-desa pada posisi yang lemah dan sulit terhadap setiap usaha eksploitasi lahan pertanian untuk fungsi nonpertanian. Sementara itu, praktik eksploitasi lahan di pinggiran perkotaan yang dilakukan oleh para pengembang di bidang perumahan dalam skala besar pun (yang tidak didasari oleh suatu konsep perencanaan dan perancangan keruangan yang matang secara fisik dan sosial) agaknya sulit dibendung akibat (1) masih lemahnya kontrol pelaksanaan rencana-rencana di lapangan; (2) kelangkaan perangkat peraturan yang mengatur tata guna lahan, baik secara tekstual maupun spasial. Disadari atau tidak, praktik eksploitasi lahan yang tidak terkontrol tersebut cepat atau lambat akan menyebabkan terjadinya (1) segmentasi masyarakat dan pluralisasi komunitas di daerah pinggiran kota serta (2) kompleksitas mozaik peruntukan lahan yang mengarah pada gejala fragmentasi lahan.

Besarnya tingkat diferensiasi para pendatang dengan penduduk lokal, baik pada kelompok dan pelapisan sosial maupun ekonomi pada banyak kasus telah menimbulkan kesenjangan dalam kehidupan berinteraksi sosial yang dicerminkan oleh memudarnya kualitas hubungan personal

pendatang dan penduduk lokal. Hal ini ditunjang dengan *setting* permukiman mereka yang terbagi secara fisik keruangan, yang justru menimbulkan gejala diskordansi spasial (perpecahan keruangan antarkelompok hunian) yang memicu timbulnya superioritas pendatang. Eksklusivitas kelompok sosial pendatang yang sudah terbiasa hidup dalam ritme mekanistik dan cenderung individualistik sering dituding sebagai pemicu munculnya celah sosial dengan masyarakat lokal yang masih berorientasi pada masyarakat organik komunalistik. Wirth (1938) menegaskan bahwa tata cara hidup perkotaan ini merupakan stereotipe pandangan hidup masyarakatnya yang kian berkembang.

Dari cara pandang linier, proses perluasan kota yang berdampak pada perubahan struktur keruangan dan terpecahnya lahan yang ada menjadi lahan-lahan sempit (fragmentasi lahan) sebenarnya merupakan awal dari percepatan proses konversi lahan karena lahan yang relatif kecil akan lebih mudah berpindah tangan kepada para pendatang. Disadari benar bahwa perubahan tersebut tidak harus dipandang sebagai suatu isu yang mengarah pada dampak negatif yang dapat ditimbulkannya, tetapi yang penting dan perlu diperhatikan adalah perlunya merumuskan konsideran guna mengarahkan sasaran pengembangannya agar proses perubahan tersebut dapat berlangsung sesuai dengan arah dan tahapan yang benar.

Secara keruangan menurunnya kuantitas lahan pertanian yang menjadi ciri khas wilayah perdesaan akibat proses perluasan kota yang merambah wilayah perdesaan dapat dilihat pada kasus Desa Maguwoharjo yang terletak sekitar 10 km di sebelah timur laut kota Yogyakarta. Penggunaan lahan di desa ini ditandai oleh adanya penggunaan lahan secara campuran antara lahan kedesaan dan lahan kekotaan. Percampuran ini tampaknya semakin intens di daerah-daerah yang memiliki koneksitas tinggi terhadap pusat kota. Tabel 1 menunjukkan proporsi setiap jenis penggunaan lahan yang ada ditinjau dari luasannya dengan menggunakan skala desa dan diperoleh dari analisis Peta 1.

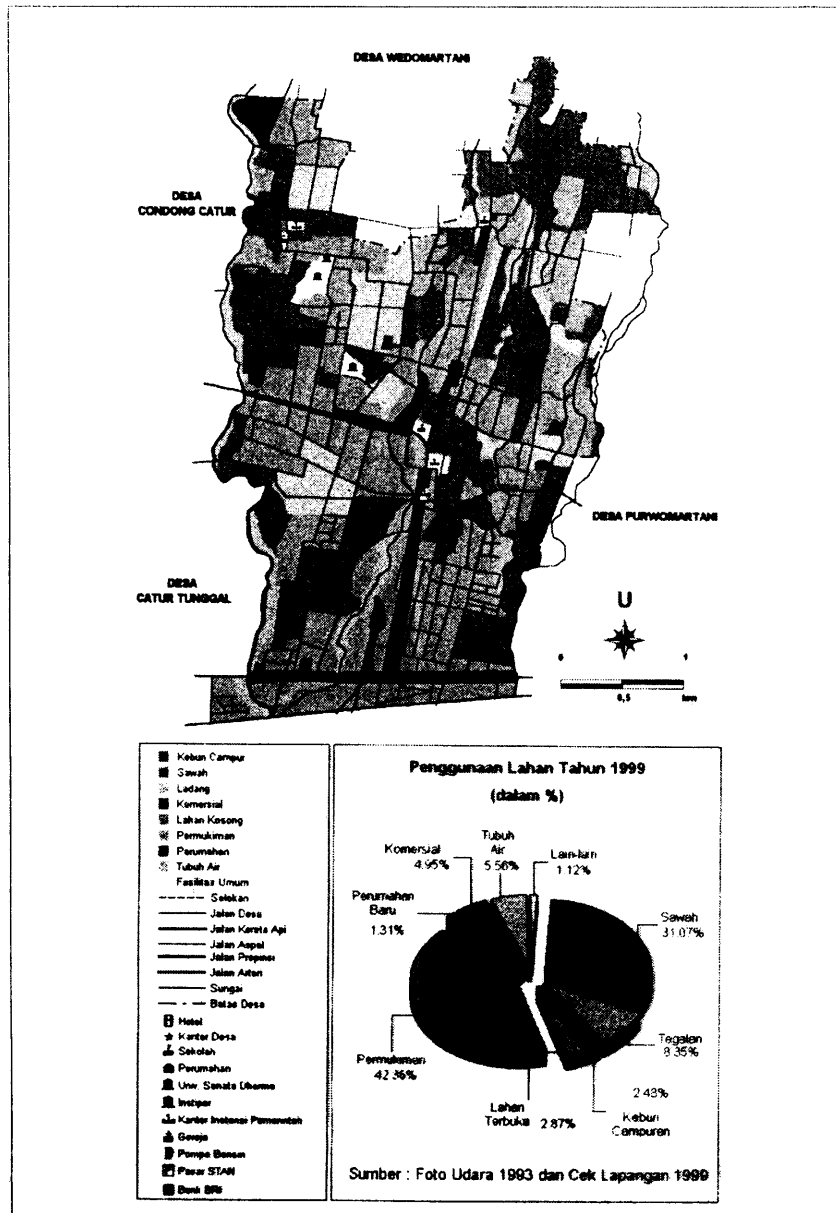
Dari data tersebut terlihat bahwa daerah terbangun di desa ini telah menyamai ruang terbuka yang ada, walaupun bagian terbesar dari daerah ini didominasi oleh permukiman penduduk lokal (42,36 persen). Proses alih fungsi lahan diperparah oleh pandangan sebagian besar masyarakat desa tentang fungsi tanah. Pada awalnya masyarakat memandang tanah

sebagai tanah pusaka yang harus dijaga kelestariannya dengan menciptakan sistem nilai yang mengatur pengalihan hak milik tanah kepada pihak lain. Namun, seiring dengan perubahan gaya hidup masyarakat, tanah telah berkembang sebagai aset ekonomi yang pada saat tertentu merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan ekonomi pemiliknya. Dengan kata lain, telah terjadi komersialisasi tanah. Indikatornya adalah (1) pengalihan tanah kepada pihak lain yang terjadi beberapa kali tanpa ada alih fungsi dan (2) melambungnya harga tanah. Kondisi ini telah menyebabkan penduduk lokal menjadikan pekerjaan di sawah sebagai pekerjaan sampingan. Menurunnya minat penduduk terhadap pekerjaan di sektor pertanian juga merupakan faktor pemacu konversi lahan akibat banyaknya alternatif kerja di luar sektor pertanian yang cepat menghasilkan uang (*cash money*). Namun, kurangnya wawasan ekonomi dan pemikiran tentang konsep nilai ekonomi tanah yang dikaitkan dengan dunia ekonomi modern pada akhirnya menjebak penduduk lokal pada kondisi yang lebih parah karena mereka justru sering tidak dapat menikmati keuntungan yang layak karena tanahnya dibeli dengan harga murah.

Tabel 1
Jenis Penggunaan Lahan Desa Maguwoharjo, Sleman, DIY, 1999

Jenis lahan	Luas (Hektar)	Persen (%)
Persawahan	379,06	31,07
Tegalan	101,81	8,34
Kebun campuran	29,60	2,43
Lahan terbuka	34,96	2,86
Kawasan permukiman (penduduk lokal)	516,75	42,36
Kawasan perumahan baru (pendatang)	15,98	1,31
Kawasan komersial	60,41	4,95
Daerah tubuh perairan	67,79	5,55
Lain-lain	13,64	1,13
Luas desa	1.220,00	100,00

Peta 1
 Jenis Penggunaan Lahan Desa Maguwaharjo, Tahun 1999



Pendekatan Pengembangan Pola Keruangan Wilayah

Perumusan pola fisik spasial suatu wilayah merupakan tahap paling awal yang harus dilakukan dalam rangka menentukan peruntukan keruangannya. Gallion dan Eisner (1980) mengemukakan bahwa pola fisik keruangan suatu wilayah dapat dikenali melalui pemahaman pola tata guna tanah yang diimplementasikan di wilayah tersebut. Distribusi fungsi lahan yang direncanakan secara proporsional akan merupakan modal penting untuk mencapai keseimbangan pengembangan fisik, ekonomi, dan sosio kultural wilayah. Lebih jauh dikatakannya bahwa perencanaan tata guna lahan yang benar akan memberikan dampak positif terhadap angka pertumbuhan karakter, fisik, kualitas, dan pola lingkungan keruangan wilayah.

Isu sentral dari penentuan arah pola keruangan di daerah pinggiran kota untuk masa depan adalah isu pengembangan wilayah. Secara umum isu pengembangan dapat diidentifikasi melalui hal-hal berikut ini.

1. Identifikasi tujuan dan prinsip-prinsip pengembangan area peruntukan, baik untuk permukiman, komersial, rekreasi, pendidikan, maupun industri.
2. Identifikasi pola pengembangan dan pelestarian alam lingkungan yang berada di wilayah pinggiran kota.
3. Identifikasi fokus wilayah yang secara dominan memiliki potensi kurang mampu berkembang.
4. Identifikasi perencanaan dan pengembangan wilayah yang komprehensif.
5. Identifikasi implementasi program tata guna lahan secara efektif untuk melayani kepentingan penduduk sesuai dengan program perencanaan dan pengembangan yang telah ditetapkan guna mengelola pengembangan wilayah pada masa mendatang.

Kelima identifikasi tersebut akan menghasilkan beberapa peta tematik yang kemudian perlu disintesis (*superimposed*) antarpeta. Hasil dari sintesis peta tersebut akan menghasilkan apa yang kemudian disebut sebagai pola keruangan guna lahan yang kemudian diformulasikan lebih lanjut guna mendapatkan gambaran topologi dan tipologi keruangan.

Tipe-tipe keruangan yang ada kemudian dianalisis secara induktif untuk dibuat generalisasi tipe keruangannya sehingga pola dasar tata ruangnya dapat distrukturkan dan model tata ruangnya dapat diformulasikan.

Dalam konteks wilayah, ruang-ruang yang berada di dalam wilayah tersebut akan membentuk struktur ruang yang disebut oleh Gallion sebagai unit ketetanggaan (*neighborhood unit*). Unit ketetanggaan ini sebenarnya tidak memiliki konotasi yang terkait dengan fenomena sosiologi. Istilah tersebut lebih bermakna lingkungan fisik yang secara spasial mengarah pada pemahaman ruang yang humanis. Busnell dalam Gallion dan Eisner (1980) menerjemahkan makna humanis tersebut sebagai suatu kondisi wilayah yang pengontrolan secara langsung terhadap ruang-ruang (bentuk dan luasan) serta kegiatan di dalam wilayah tersebut dapat dilakukan oleh penduduknya. Di daerah perdesaan di pinggiran kota hal ini masih mungkin dilakukan mengingat karakter hubungan interpersonal di perdesaan masih dapat ditemui. Pola pendekatan di atas ditujukan agar pola pemanfaatan lahan kekotaan di daerah pinggiran kota tidak terjadi secara melompat-lompat (*leap frogging development*). Pola perluasan kota yang terkendali tersebut dikenal dengan istilah akresi (*accretion expansion*). Tujuan dari pendekatan pengembangan pola keruangan wilayah ini adalah untuk mewujudkan kebijakan perluasan kota yang memperhatikan kepentingan sosio-kultural dan ekonomi desa dan dapat lebih diorientasikan pada distribusi merata yang mampu mengintegrasikan tata nilai fisik dengan realitas sosial dan kultural wilayah.

Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa kegiatan perluasan kota ke wilayah pinggiran kota yang tanpa batas dan kurang terkendali dapat mengakibatkan kesenjangan antara kondisi fisik spasial dengan kondisi sosio-kultural masyarakatnya. Pada akhirnya akan bermuara pada kesenjangan antara strategi pembangunan pertanian dan perkotaan. Untuk itu, pembangunan wilayah pinggiran kota harus dipahami bukan sebagai bentuk lain dari perluasan kota. Konsekuensinya pembangunannya hendaknya dipadukan dengan kebijakan pengembangan kota antarregional (desa-kota) sehingga pola perluasan keruangannya dapat lebih diorientasikan pada distribusi merata yang mampu mengintegrasikan tata nilai fisik dan sosial wilayah. Hal ini perlu dikembangkan guna

menunjang interaksi ekonomi, sosial, kultural, serta mengedepankan peran positif yang disandang oleh para pendatang. Hal ini juga untuk mendorong dan mengembangkan pertumbuhan daerah pinggiran sekaligus mengeliminasi ketimpangan antara pertumbuhan kota dan desa serta keseimbangan ekologis dan sosio-kultural antarregional. Perluasan kota bukanlah sekedar pengaturan tata ruang dan batas fisik semata-mata, tetapi juga menyangkut ideologi dan kondisi dinamika sosiologis masyarakatnya. Untuk itu, kebijakan dan upaya pengembangan strategi pembangunan tetap perlu diorientasikan pada eksistensi dan aspirasi masyarakat di pinggiran kota.

Ucapan terima kasih:

Terima kasih disampaikan kepada Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional melalui Lembaga Penelitian UGM yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengadakan serangkaian penelitian di desa-desa pinggiran kota Yogyakarta dalam kurun waktu 1996 hingga 2001 melalui kegiatan Penelitian Ilmu Pengetahuan Dasar (1996-1997) dan Penelitian Hibah Bersaing VIII (1999-2001) sehingga penulisan ini, sebagai salah satu dari serial penulisan tentang perkembangan daerah pinggiran kota dapat diselesaikan. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Setiadi (PSKK-UGM), MR Djarot Sadharto Widyatmoko (Fakultas Geografi UGM), dan Gutomo Bayu Aji (LIPI-Jakarta) yang telah membantu peneliti dalam mengadakan penelitian di lapangan.

Referensi

- Beesley, Ken B. and Lorne H. Russwurm (eds.). 1981. *The Rural-Urban Fringe: Canadian Perspectives*. Toronto: Department of Geography, York University. Geographical Monograph No. 10
- Bintarto. 1983. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Biro Pusat Statistik. Kantor Statistik Propinsi DIY. 1994. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Angka 1994*. Yogyakarta.
- Cernea, Michael M. 1988. *Mengutamakan Manusia dalam Pembangunan*. Jakarta : kerjasama Bank Dunia dengan Penerbit Universitas Indonesia.

- Dowald, David. 1978. *Theories of Urban Form and Landuse: a Review*. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, University of California. Working Paper 295.
- Gallion, Arthur B. and Simon Eisner. 1980. *The American Urban Planning Pattern: City Planning and Design*. New York: Van Nostrand Reinhold Co.
- Goddiener, Mark. 1985. *The Social Production of Urban Space*. Austin: University of Texas Press.
- Jayadinata, Johara T. 1992. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*. Bandung: Penerbit Institut Teknologi Bandung.
- Muta'ali, Luthfi. 1997. *Dampak Transformasi Wilayah Perkotaan terhadap Integrasi Ruang Sosial Ekonomi dan Marginalisasi Penduduk Lokal di Koridor Segitiga Joglosemar*. Yogyakarta: Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada. Urge Project-RRDP.
- Subroto, T. Yoyok Wahyu. 1996. "Keterkaitan antara nilai dan perwujudan ruang kawasan pedesaan", *Manusia dan Lingkungan: Jurnal Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada* 4(10):50-62, Desember.
- . 1997. "Pola perubahan spasial daerah pinggiran kota (urban fringe)", *Majalah Ilmiah Teknologi: Media Teknik* 19(4):10-16, Nopember.
- . 2001. *Model Pola Ruang Konsentris untuk Restrukturisasi Daerah Pinggiran Kota (Urban Fringe) di Indonesia: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta*. Laporan Penelitian Hibah Bersaing VIII tahun 1999-2001, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional.
- Tonnies, F. 1957. *Community and Society*. Michigan: Michigan State.
- Wirth, L. 1938. "Urbanism as a way of life", *American Journal of Sociology* 44(1):1-24.
- Yunus, Hadi Sabari. 1987. *Permasalahan Daerah Urban Fringe dan Alternatif Pemecahannya*. Makalah tidak dipublikasikan.
- . 2001 *Perubahan Pemanfaatan Lahan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Disertasi Program Doktor, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

PROBLEMATIKA PEMBERDAYAAN EKONOMI PENDUDUK MISKIN: Kasus Kredit Pundi di Daerah Istimewa Yogyakarta*

Tukiran, Suhatmini Hardyastuti, dan Mohammad Nuh

Abstract

This article presents findings of the research on the evaluation of the program for economic empowerment of the poor, carried out through the mechanism of extending Pundi credit. Research findings indicate that the extension of Pundi credit is yet to achieve the intended objectives. There are some problems encountered in the execution of Pundi credit extension. First and foremost although the Pundi credit had intended to help the poor who own some kind of small business, it couldn't have reached the properly. Secondly, the red tape employed by the executing regional development bank in Pundi credit is considered time distributing consuming by potential credit beneficiaries. To receive such credit, the future beneficiaries have to have some kind of mortgages as pre-conditions, which by all intense and purposes are hard to fulfill. Thirdly, the guidance has focused more on channeling mechanism than on the much needed of business empowerment. Because of that, the deliverance of Pundi credit as an effort to revitalize the economic function of the poor one should find another appropriate outlet, so the empowerment may be realized.

Pendahuluan

Krisis moneter yang berlangsung sejak pertengahan 1997 hingga saat ini membawa dampak yang cukup besar pada dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan rumah tangga. Sektor usaha kecil mengalami tekanan yang berat semenjak guncangan ekonomi terjadi. Fluktuasi harga yang semakin tajam mempengaruhi kondisi sektor usaha kecil. Tidak sedikit para pengusaha kecil dan menengah (termasuk usaha rumah tangga) mengalami kemacetan, bahkan ada yang harus tutup usahanya.

* Merupakan bagian dari hasil penelitian **Pemberdayaan Ekonomi Penduduk Miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta** yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada 2001.

Hasil penelitian Departemen Koperasi dan PKM tahun 1998 menunjukkan bahwa dari 225.000 PKM (pengusaha kecil menengah), ada 64,1 persen UKM yang mampu bertahan selama krisis berlangsung; 0,9 persen mampu berkembang; 31 persen mengurangi kegiatan usahanya; dan 4 persen terpaksa menghentikan usahanya (Saadah, 2002).

Sejalan dengan kondisi UKM yang belum stabil, jumlah penduduk miskin bertambah pesat dari sekitar 20,1 juta pada tahun 1997 meningkat menjadi sekitar 50,6 juta pada tahun 2000. Pada sisi lain, jumlah keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera I yang diidentifikasi sebagai keluarga miskin juga bertambah. Sebagian dari rumah tangga miskin tersebut telah mempunyai usaha sebelumnya dan berhenti karena adanya krisis moneter. Pada tahun 1996 UKM mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 58.555.268 orang atau 88,3 persen dari total tenaga kerja secara nasional (Saadah, 2002). Peran sektor UKM tersebut tidak bisa dipertahankan semenjak terjadinya krisis ekonomi, dan hal ini membawa dampak terjadinya pemutusan hubungan atau menambah angka pengangguran. Pada gilirannya kondisi perekonomian rumah tangga mengalami gangguan.

Menghadapi kondisi ketidakpastian usaha dan fungsi UKM sebagai penyedia lapangan kerja, berbagai pihak memberikan masukan untuk memberdayakan sektor UKM. Pemberdayaan tersebut bisa dalam bentuk pengembangan, pemberian modal, ataupun pembinaan. Diharapkan, dengan memberdayakan UKM secara tidak langsung akan tercapai dampak pada pemulihan perekonomian penduduk miskin. Terkait dengan hal itu, Yayasan Dana Sejahtera Mandiri (Damandiri) bekerja sama dengan Bank Pembangunan Daerah (BPD) memberikan bantuan pembinaan dan kredit kepada keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera I atau keluarga miskin yang telah mempunyai usaha kecil dan usaha menengah. Tujuan pemberian bantuan tersebut adalah agar usaha yang dijalankan keluarga miskin tersebut tetap bisa berjalan.

Tulisan ini menggambarkan pelaksanaan pemberian bantuan pembinaan dan kredit UKM dari Yayasan Dana Sejahtera Mandiri yang disalurkan oleh BPD. Pada bagian *pertama* diuraikan tentang profil program pusaka mandiri; pada bagian kedua diuraikan tentang proses memperoleh kredit; pada bagian *ketiga* diuraikan tentang pembinaan dan

bimbingan; dan pada bagian *keempat* diuraikan tentang dampak pemberian pembinaan dan pemberian kredit terhadap perkembangan usaha nasabah.

Program Pusaka Mandiri: Sebuah *Overview*

Yayasan Dana Sejahtera Mandiri bekerja sama dengan Bank Pembangunan Daerah (BPD) mengembangkan sistem pembinaan usaha, termasuk pemasaran dan dukungan kredit untuk memberdayakan kembali Keluarga Prasejahtera (Pra-KS) dan Keluarga Sejahtera I (KS I) atau keluarga miskin yang sudah mempunyai usaha, tetapi berhenti untuk dapat bekerja kembali. Upaya ini ditujukan agar mereka tidak menjadi miskin lagi, tetapi tetap menjadi wirausahawan.

Upaya pemberdayaan usaha tersebut memerlukan bimbingan, dukungan dana permodalan, dan peralatan. Untuk keperluan ini, khususnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Yayasan Dana Sejahtera Mandiri bekerja sama dengan BPD Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan pihak yang meluncurkan dana untuk para nasabah. Dana tersebut berwujud penempatan dana seperti halnya dana pemerintah yang ada di BPD untuk alokasi pemberian kredit pada usaha kecil dan menengah (UKM). Usaha kecil dan menengah yang mendapatkan prioritas kredit adalah UKM yang mempekerjakan anggota keluarga miskin, yaitu Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera I.

Pembinaan usaha dan dukungan kredit ini dinamakan 'Pusaka Mandiri' atau Pembinaan Usaha Keluarga Sejahtera Mandiri dengan program yang mencakup pembinaan dalam bidang pilihan perluasan usaha, peningkatan kemampuan manajemen, pemasaran, dan pengembangan modal. Proses pengurusan mudah, cepat selesai, dan tepat sasaran dengan sistem menjemput bola. Kredit yang diberikan serupa dengan kredit yang sudah ada. Pembinaan dan pemberian kredit diusahakan dapat menjadi ajang pertemuan untuk para peserta sebab peserta dilatih untuk berhubungan dengan tenaga pembina di lapangan, bank, atau lembaga keuangan lainnya dalam bentuk yang semakin komersial. Pemerintah dan BPD telah mempunyai banyak program untuk memberdayakan UKM, tetapi program Pusaka Mandiri dapat saja dianggap sebagai nama awal, dan setiap daerah

tingkat I atau setiap BPD provinsi dapat menggunakan nama lain yang lebih populer dan sudah ada di daerahnya.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, program kredit Pundi mencakup lima wilayah kerja BPD, yakni Kabupaten Kulonprogo, Sleman, Gunung Kidul, Bantul, dan Kota Yogyakarta dengan sasaran nasabah BPD. Sasaran program kredit tersebut adalah pengusaha, baik individu maupun yang tergabung dalam kelompok usaha kecil dan menengah (UKM). Pada awalnya, sasaran pembinaan usaha dan kredit Pundi yang akan dituju adalah pengusaha yang berasal dari keluarga berstatus Prasejahtera (Praks) dan Keluarga Sejahtera I (KSI) yang mengikuti program kredit Pundi BPD yang akan diberikan kepada peserta Taskin dan Kukesra yang semula dibina oleh BKKBN. Namun, informasi yang diharapkan tidak dapat diperoleh oleh BPD sesuai dengan kriteria sasaran penelitian ini sehingga sasaran pemberdayaan menyesuaikan dengan yang ada yaitu nasabah BPD yang mengambil kredit Pundi di lingkungan wilayah kerja BPD Daerah Istimewa Yogyakarta.

Proses Memperoleh Kredit: Realitas Semu

Keluarga miskin yang menjadi sasaran kredit Pundi dari BPD terdiri atas dua jenis nasabah, yaitu nasabah individu dan kelompok. Nasabah individu adalah nasabah yang mengajukan kredit secara individu dan mempunyai rekening sendiri atas nama dirinya sendiri. Kemudian, nasabah kelompok adalah nasabah yang mengajukan kredit secara berkelompok dan ketua kelompok yang mengurus kredit dan rekening atas nama ketua kelompok, bukan untuk setiap anggota kelompok. Dalam penelitian ini, jumlah nasabah individu ditemukan sebanyak 106, sedangkan nasabah dari kelompok ada 98. Tidak diketahui secara tepat dari 98 anggota kelompok tersebut terdiri atas berapa kelompok. Jenis nasabah individu jumlahnya lebih besar dibandingkan dengan nasabah kelompok. Hal ini menunjukkan bahwa keinginan untuk mendapatkan kredit Pundi secara individual lebih besar daripada secara berkelompok.

Keinginan nasabah memilih kredit Pundi secara individual didasarkan pada pertimbangan, yakni *pertama*, terkait dengan ketentuan pengembalian kredit. Di dalam proses pengembalian kredit, nasabah individu tidak terkena ketentuan *tanggung renteng (joint liability)*

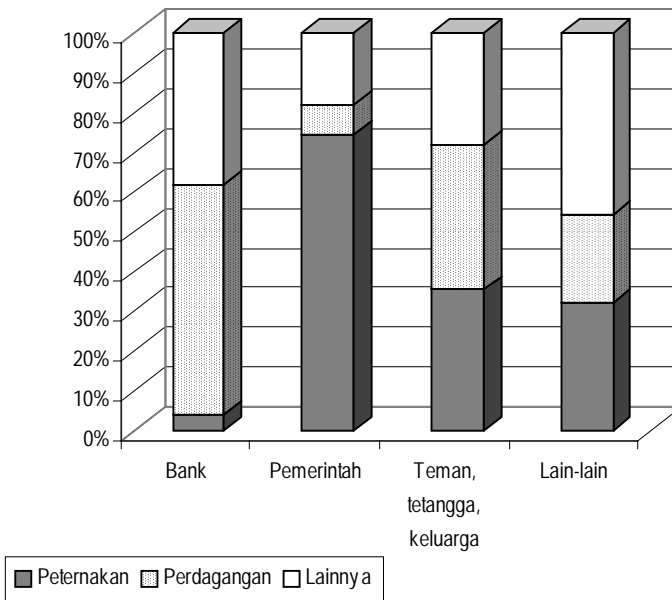
sebagaimana yang dikenakan pada nasabah kelompok. Istilah *tanggung renteng* mengandung pengertian bahwa seluruh anggota kelompok mempunyai hak dan kewajiban yang sama dan saling menanggung beban kredit yang dipinjamnya. Maksudnya ialah setiap anggota kelompok terikat untuk mengembalikan pinjaman kelompok tersebut. Apabila ada salah satu anggota kelompok yang tidak bisa mengangsur pinjaman, anggota kelompok yang lain harus menanggung beban angsuran. Nasabah yang bergabung dalam satu kelompok berkewajiban sebagai jaminan apabila salah satu anggota kelompok mangkir tidak membayar pinjaman atau angsuran bulanan tidak teratur.

Kedua, segi prosedur pengurusan kredit. Prosedur pengurusan peminjaman kredit secara individual lebih mudah dibandingkan dengan pengurusan yang dilakukan secara berkelompok. Tingkat kesulitan yang dialami oleh nasabah individu lebih ringan dibandingkan dengan nasabah kelompok. Misalnya, ada ketentuan yang mengharuskan bahwa suatu kelompok yang mendapat kredit Pundi harus mempunyai aturan yang telah disepakati oleh seluruh anggota kelompok dan menyelenggarakan pertemuan secara teratur. Hal ini tidaklah mudah dilakukan oleh nasabah yang tidak benar-benar mempunyai jiwa berorganisasi. Selain itu, dalam hal pemenuhan administrasi, misalnya pengumpulan tanda tangan setiap anggota, merupakan kendala tersendiri bagi nasabah kelompok.

Meskipun jumlah nasabah kelompok relatif lebih kecil dibandingkan dengan jumlah nasabah individu, keberadaannya tidak bisa diabaikan begitu saja. Keputusan untuk memilih kredit pundi secara berkelompok dipengaruhi oleh dua hal. *Pertama*, berkaitan dengan jenis usaha yang dikelola nasabah selama ini dalam bentuk usaha kelompok sehingga mau tidak mau dalam pengajuan kredit pun mereka melakukannya secara berkelompok. *Kedua*, keterbatasan akses untuk mendapatkan kredit secara individual sehingga harus bergabung dengan nasabah lain dan membentuk satu kelompok. Hal terakhir dapat dicermati dari proses pembentukan kelompok yang kadang-kadang salah satu anggotanya tidak tahu-menahu tentang proses pengajuan kredit. Selain itu, keputusan untuk memilih kredit Pundi, baik secara berkelompok maupun secara individu, sangat dipengaruhi oleh pengetahuan mereka tentang kredit Pundi.

Dengan demikian, peranan informasi sangat penting dalam mempengaruhi sikap seseorang ketika memilih kredit Pundi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peranan pemerintah sebagai sumber informasi tentang kredit Pundi masih mendominasi, terutama jenis nasabah kelompok dan lapangan usaha peternakan (lihat Gambar 1). Sebagaimana diketahui bahwa jenis nasabah kelompok banyak ditemukan di perdesaan, seperti di Kabupaten Gunung Kidul. Dibandingkan dengan wilayah perkotaan, masyarakat perdesaan mempunyai keterbatasan sumber informasi sehingga peran pemerintah melalui perangkatnya, baik itu petugas penyuluh lapangan maupun perangkat desa menjadi media efektif penyampai informasi kredit Pundi. Hal ini adalah wajar mengingat dalam hal keterlibatan tenaga dan efisiensi waktu, perangkat pemerintah memilih sosialisasi secara berkelompok yang biasanya digabungkan dengan kegiatan sosialisasi yang lain.

Gambar 1
Sumber Informasi Kredit Pundi menurut Lapangan Usaha



Bagi nasabah individu yang kebanyakan berada di perkotaan, peranan pemerintah di dalam memberikan informasi tidak begitu menonjol. Hal ini terjadi karena akses untuk mendapatkan informasi tentang kredit Pundi sangat mudah. Ketersediaan alat komunikasi dan media informasi, media massa misalnya, menjadikan peran pemerintah sebagai sumber informasi bagi nasabah di perkotaan relatif kecil. Nasabah yang berada di perkotaan, baik secara aktif maupun pasif, dengan mudah dapat mencari atau mendapatkan informasi perihal kredit Pundi.

Tampaknya pendekatan yang digunakan oleh bank masih mengandalkan model individu yakni perorangan karena ingin membangun komitmen yang jelas dan pasti dari calon nasabah yang ingin digarapnya. Pendekatan perorangan ini menurut petugas lebih selektif dan lebih efisien dibandingkan dengan pendekatan kelompok. Petugas bank menginginkan komitmen yang tinggi dari calon nasabah agar tingkat *drop out*/berhenti dapat dihindari (Chotim dan Thamrin, 1997).

Berdasarkan informasi yang didapat dari sumber yang ada tentang kredit Pundi, calon nasabah Pundi mempunyai alasan tersendiri untuk memilih kredit Pundi. Hasil analisis *multiple response* menunjukkan bahwa bunga rendah merupakan alasan utama nasabah memilih kredit Pundi. Hal ini menarik sebab bunga program BPD Pundi ini hampir sama dengan bunga bank yang lain. Diperkirakan bahwa alasan bunga yang rendah ini dimaksudkan sebagai pembanding bunga dari pinjaman bank tidak resmi atau bank gelap. Bank gelap yang ada di daerah penelitian lebih dikenal dengan sebutan *bank plecit* masih banyak yang beroperasi di pedesaan dan perkotaan dengan bunga harian yang sangat tinggi.

Selama ini, pengusaha kecil lebih memilih untuk meminjam modal kepada institusi finansial informal, terutama kepada pelepas uang (*moneylenders*) atau *bank plecit*. Salah satu kelemahan dari institusi finansial informal tersebut adalah tingkat bunga yang tinggi. Menurut Soegiarto, 1994, keberadaan kredit informal cenderung memunculkan kondisi "perhambaan bunga" yang didasarkan pada pola hubungan yang eksploitatif. Oleh karena itu, hadirnya kredit dengan bunga rendah menjadi salah satu alternatif sumber modal bagi pengusaha kecil, terutama bagi masyarakat miskin agar tidak terperangkap dalam sistem finansial informal yang eksploitatif. Berdasarkan ketentuan yang ada (Buku

Panduan PUNDI), kredit Pundi diberikan dengan tingkat bunga yang variatif. Pertama, sistem perhitungan bunga didasarkan pada plafon awal meskipun sisa pinjaman sudah berkurang. Besarnya tingkat bunga sistem Flat ini antara 11 persen sampai dengan 18 persen per tahun. *Kedua*, perhitungan bunga kredit didasarkan pada sisa plafon (*sliding*) yang besarnya antara 22 persen sampai dengan 36 persen per tahun. Dengan besarnya bunga kredit yang dianggap rendah tersebut, para pengusaha cenderung memilih pinjaman kredit berdasarkan kemampuan untuk mengembalikan modal dan angsuran bunga kreditnya.

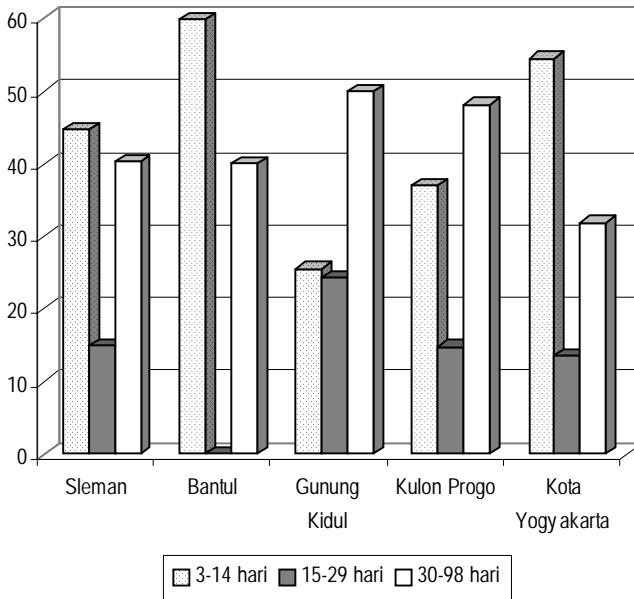
Hasil penelitian menunjukkan bahwa besarnya modal dari kredit Pundi yang diterima oleh nasabah tersebut sangat bervariasi dengan median Rp3.500.000,00 dan rata-rata Rp4.000.000,00. Dalam garis kontinum, ada perbedaan yang cukup besar pada jumlah kredit yang diterima. Di satu titik kontinum ada nasabah yang hanya menerima kredit sebesar Rp500.000,00 dan di titik kontinum lain ada nasabah yang menerima kredit Rp135.000.000,00. Perbedaan besarnya jumlah kredit yang diterima menunjukkan ada satu persoalan dalam penyaluran kredit Pundi. Betulkah semua nasabah yang diberi bantuan modal sesuai dengan kriteria yang ditentukan? Betulkah usaha yang dikembangkan oleh keluarga miskin memerlukan modal sebesar Rp135.000.000,00? Jumlah kredit yang sangat besar ini terjadi pada usaha kelompok, tetapi anggota kelompok itu tidak mengetahui jumlah kredit untuk dirinya sendiri.

Hal yang menarik adalah biaya pengurusan kredit, sekitar dua per tiga nasabah tidak mengetahui biaya untuk mengurus kredit. Hal ini disebabkan pada saat penerimaan kredit langsung dipotong dengan berbagai biaya, seperti angsuran bulan pertama, biaya notariat, biaya administrasi, dan tabungan. Nasabah tidak diberi penjelasan secara rinci tentang komponen biaya yang ada dan bunga per bulan. Apalagi kalau nasabah kelompok, penjelasan tentang biaya hanya pada ketua kelompok. Hampir sebagian besar nasabah, utamanya nasabah individu, mengatakan sangat keberatan dengan biaya notaris, utamanya kalau pinjaman yang disetujui relatif kecil.

Selain persoalan di atas, kelemahan dari program Pundi adalah menyangkut mekanisme penyaluran dana kredit yang tidak terlepas dari ketentuan dan prosedur baku yang telah disusun oleh BPD. Untuk

mendapat kredit, calon nasabah harus menaati ketentuan-ketentuan dan tata cara yang ada. Calon nasabah harus mengajukan surat permohonan kredit ke BPD dengan dilampiri syarat-syarat yang telah ditentukan. Selanjutnya, BPD menyeleksi kelengkapan surat permohonan yang masuk dan dilanjutkan dengan proses survei kelayakan usaha calon nasabah. Hasil survei kelayakan tersebut dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk pemberian kredit. Proses pengajuan, seleksi, survei kelayakan, dan realisasi kredit kadangkala membutuhkan tenggang waktu. Tidak sedikit calon nasabah harus menunggu berhari-hari, bahkan lebih dari sebulan untuk mendapatkan kucuran kredit, tetapi di sisi lain tidak sedikit pula calon nasabah tidak perlu menunggu waktu yang lama untuk segera mendapatkan kredit yang diajukan (Gambar 2). Keadaan seperti inilah yang dikeluhkan oleh nasabah, terutama untuk kredit yang jumlahnya relatif sedikit. Menurut nasabah, prosedur yang rumit dan cenderung agak mengada-ada, justru berlawanan dengan apa yang dijelaskan pada saat sosialisasi program Pundi itu sendiri.

Gambar 2
Distribusi Lama Pengajuan Kredit menurut Wilayah BPD



Selain menyangkut dimensi waktu, ketentuan lain adalah keharusan setiap nasabah memberikan jaminan (*collateral*) untuk menambah kepastian bahwa kredit yang diberikan kepada nasabah benar-benar terjamin pengembaliannya. Bentuk jaminan yang diberikan nasabah kepada bank dapat berupa surat-surat atau bukti-bukti kepemilikan barang atau benda berharga. Keharusan menyerahkan jaminan tersebut dimaksudkan agar nasabah termotivasi untuk mengembalikan kredit yang dipinjam. Dengan termotivasi harus mengembalikan kredit yang dipinjam, diharapkan nasabah akan sungguh-sungguh dalam mengelola usahanya. Jaminan yang diberikan kepada bank akan menjadi milik bank seandainya nasabah tidak bisa mengembalikan kredit. Dari 204 nasabah Pundi yang berhasil disurvei, sebagian besar memberikan jaminan kepada bank, hanya 6 nasabah yang tidak memberikan jaminan. Keenam nasabah yang tidak memberikan jaminan karena menjadi anggota dalam kelompok dan jaminan yang diberikan oleh kelompok adalah milik anggota yang lain.

Jaminan yang diberikan oleh nasabah kepada bank, baik secara individual maupun kelompok, lebih banyak berupa sertifikat tanah (75 persen) dan sisanya berupa surat-surat berharga lainnya, misalnya surat BPKB. Hasil temuan di lapangan ialah ada nasabah yang merasa berkeberatan dengan bentuk jaminan yang diminta oleh BPD. Salah satu nasabah mengeluhkan bahwa permintaan jaminan sertifikat tanah, misalnya, harus menunjukkan letak tanah atau sawah tersebut berada di tepi jalan atau tidak. Hal ini penting karena berhubungan dengan harga tanah. Sementara itu, jaminan yang berupa surat BPKB sepeda motor dan atau mobil, misalnya, ketentuan minimalnya adalah keluaran 5 tahun terakhir. Masalah jaminan kredit menjadi kendala bagi pengusaha kecil yang mengikuti program Pundi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir semua nasabah memberikan jaminan kredit. Hal ini tidak sesuai dengan konsep awal tentang kredit program Pundi, yaitu tanpa disertai jaminan apa pun. Menurut ketentuan Bank Indonesia besarnya kredit tanpa jaminan yang dimaksudkan ialah untuk membantu pengusaha kecil yang lemah yang dapat diperoleh tanpa jaminan hanya untuk kredit yang nilainya kurang dari Rp1.000.000,00. Median jumlah kredit Pundi yang diajukan oleh nasabah sekitar Rp4.000.000,00, sedangkan median jumlah kredit yang disetujui sekitar Rp3.500.000,00. Sejalan dengan hal ini maka wajar kalau

diperlukan jaminan kredit. Masalahnya adalah apakah calon nasabah membutuhkan dana sebesar tersebut, atau dapat kurang dari Rp1.000.000,00 sehingga tanpa dibutuhkan jaminan.

Pembinaan dan Bimbingan

Pembinaan dan bimbingan merupakan dua istilah yang hampir mirip artinya. Pembinaan merupakan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik, sedangkan bimbingan merupakan petunjuk cara mengerjakan sesuatu. Bagi pihak Yayasan Damandiri, pembinaan dan bimbingan dilakukan agar usaha nasabah memperoleh hasil yang optimal dengan harapan kredit Pundi dapat dikembalikan oleh nasabah tepat pada waktunya sebagai hasil kesuksesan usaha. Perlu diketahui bahwa rentang waktu antara penerimaan kredit dengan saat penelitian relatif singkat yaitu kurang dari tiga bulan. Akibatnya, kesempatan untuk melakukan pembinaan dan bimbingan relatif terbatas.

Pembinaan dan bimbingan usaha dilakukan oleh berbagai pihak, yakni 66,3 persen nasabah menerima bimbingan dari Pemerintah Daerah dan 33,7 persen dari non-Pemda. Sebanyak 9,9 persen di antaranya adalah nasabah menerima pembinaan usaha lebih dari satu sumber yaitu dari bank, Pemerintah Daerah, dan universitas; sebanyak 8,7 persen menerimanya dari universitas, dan sebanyak 14,1 persen menerimanya dari sumber lain seperti kelompok masyarakat, pamong desa, koperasi, Dinas Perindustrian, perusahaan lain, dan perajin. Pembinaan dan bimbingan dari bank diperoleh dari bank selain BPD dan itu pun hanya diberikan untuk seorang nasabah. Hasil survei ini menunjukkan bahwa nasabah tidak mendapatkan pembinaan dan bimbingan usaha dari BPD karena BPD tidak memberikan bimbingan yang bersifat teknis usaha. Bank Pembangunan Daerah lebih memfokuskan diri pada pembinaan perkreditan, oleh nasabah hal tersebut tidak dianggap sebagai pembinaan maupun bimbingan. Perbedaan persepsi tentang bimbingan antara BPD dengan nasabah merupakan hal yang biasa terjadi. Bervariasinya pelaku pembinaan dan bimbingan dalam aspek usaha merupakan indikasi bahwa jenis usaha para nasabah bervariasi pula. Sumber pembinaan yang dimiliki pemerintah biasanya adalah instansi yang mempunyai program terkait

dengan usaha yang dilakukan nasabah sehingga anggaran pembinaan disediakan untuk tujuan itu.

Bank Pembangunan Daerah tidak memberikan pembinaan dan bimbingan dari aspek teknis usahanya. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan jumlah petugas BPD. Di samping itu, BPD tidak menguasai aspek teknis dari usaha nasabah yang bermacam-macam jenisnya. Hal ini benar, seperti telah disebutkan bahwa pembinaan yang dilakukan BPD tidak mengarah pada usahanya, tetapi lebih pada pembinaan pengembalian kredit. Nasabah yang sudah mempunyai usaha sebelum memperoleh kredit Pundi, pada umumnya menerima pembinaan dan bimbingan dari pihak lain yang tidak berhubungan dengan kredit yang diberikan oleh BPD.

Bidang pembinaan dan bimbingan usaha yang diberikan kepada nasabah bermacam-macam. Nasabah yang menerima pembinaan dan bimbingan dalam bidang pengelolaan usaha tercatat sebanyak 19,6 persen; aspek teknis sebesar 31,5 persen; kombinasi antara pengelolaan dan teknis adalah 16,3 persen, pemasaran yang dikombinasikan dengan administrasi dan pengelolaan sebanyak 12,1 persen, administrasi 10,9 persen, dan 9,7 persen adalah bidang lainnya.

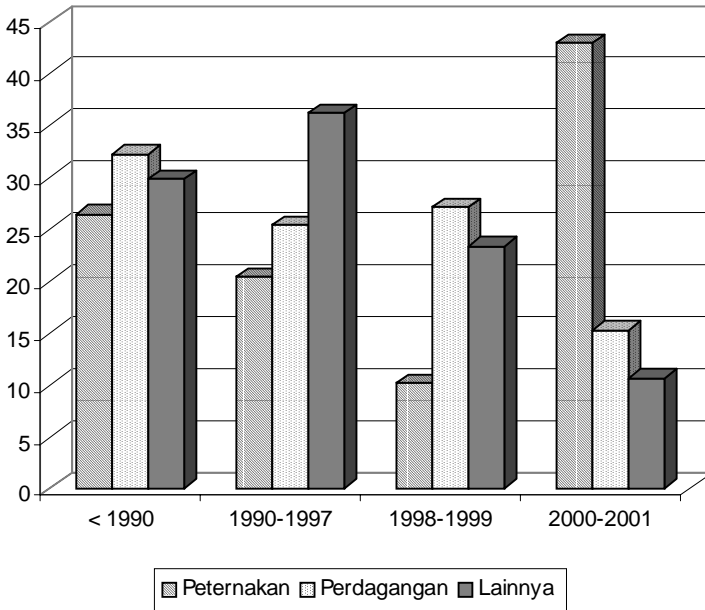
Bidang pembinaan dan bimbingan pada umumnya ditentukan oleh pembina, bukan atas kebutuhan tiap nasabah karena mayoritas pembinaan merupakan kegiatan program, terutama pembinaan yang berasal dari instansi pemerintah. Dana pembinaan biasanya sudah dianggarkan setiap tahun sehingga nasabah tinggal menerima program yang dilakukan oleh instansi tersebut. Dalam hal ini nasabah merupakan objek bimbingan. Cara seperti ini berkemungkinan bahwa pembinaan usaha yang diberikan belum tentu sesuai dengan kebutuhan nasabah. Hal ini tercermin dengan adanya keinginan nasabah untuk diadakan pembinaan di bidang lainnya meskipun beberapa nasabah sudah sering menerimanya.

Perkembangan Usaha Nasabah

Untuk mengetahui perkembangan usaha nasabah dilakukan dengan membandingkan usaha sebelum dan setelah menerima kredit Pundi. Menurut ketentuan, kredit Pundi diberikan kepada nasabah yang sudah mempunyai usaha sebelum mendapat kredit. Namun, ditemukan beberapa

kasus bahwa kredit Pundi juga diberikan kepada beberapa nasabah yang belum mempunyai usaha. Pada Gambar 3 terlihat bahwa tidak semua nasabah memulai usahanya sebelum krisis berlangsung, bahkan ada 27,6 persen nasabah yang memulai usahanya pada tahun 2000--2001 pada saat dana kredit Pundi mulai dikururkan. Kenyataan tersebut memberikan argumentasi bahwa pemberian kredit tidak sepenuhnya dimanfaatkan oleh keluarga miskin yang telah mempunyai usaha dan mengalami hambatan akibat terkena dampak krisis ekonomi. Adanya nasabah Pundi yang memulai usahanya pada saat kurungan dana Pundi diberikan berpengaruh terhadap penilaian kondisi perkembangan usaha nasabah.

Gambar 3
Tahun Mulai Usaha menurut Lapangan Usaha Nasabah



Berdasarkan distribusinya, sebelum menerima kredit Pundi, nasabah meminjam dari kredit lain yang sebagian besar jumlahnya ialah antara Rp5.000.000,00 hingga Rp10.000.000,00, sedangkan setelah menerima kredit Pundi sebagian besar nasabah mempunyai pinjaman kurang dari

Rp5.000.000,00. Perbedaan ini disebabkan jumlah pemberian kredit Pundi disesuaikan dengan omzet usaha setiap nasabah dan sebagian besar (62,3 persen) nasabah mengajukan kredit tidak lebih dari Rp5.000.000,00. Besarnya kredit Pundi yang paling banyak diambil nasabah (median) adalah Rp3.500.000,00, sedangkan untuk pinjaman sebelum kredit Pundi adalah sebanyak Rp5.000.000,00.

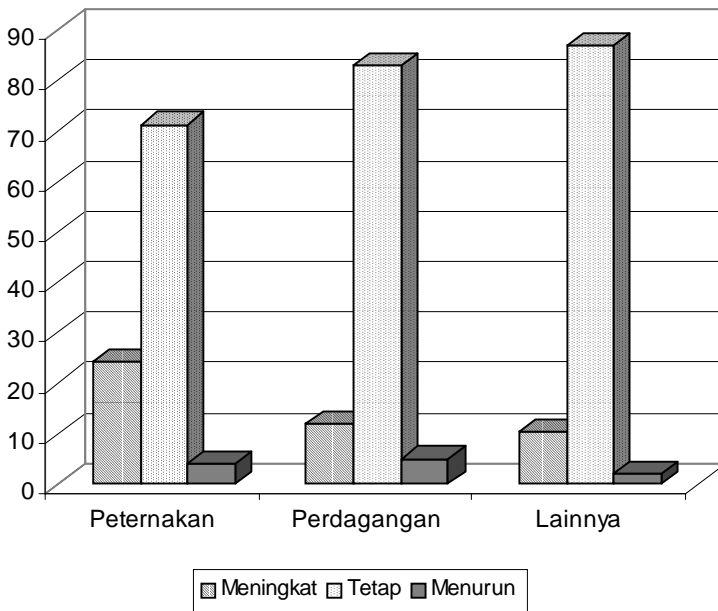
Besar pinjaman sebelum dan sesudah menerima kredit Pundi mengalami perubahan. Sebanyak 89,2 persen nasabah menyatakan bahwa pinjamannya setelah memperoleh Kredit pundi meningkat, 4,4 persen nasabah merasa kreditnya tetap, dan 6,4 persen menyatakan jumlah pinjamannya menurun setelah menerima kredit Pundi. Seperti halnya pinjaman nasabah sebelum menerima kredit Pundi, variasi pinjaman antarnasabah juga tinggi. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan kebutuhan modal antarpengusaha yang disebabkan jenis usahanya berbeda.

Dengan bertambahnya modal usaha dari kredit Pundi diharapkan bahwa jumlah usaha dan komoditas yang diusahakan nasabah berubah. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa jumlah usaha dan jenis komoditas yang diusahakan nasabah cenderung tetap. Tidak adanya perubahan dalam jumlah usaha dan komoditas yang diusahakan bukan berarti bahwa usaha tersebut tidak berkembang. Belum tampaknya perkembangan ini ialah karena sebagian usaha (7,4 persen) merupakan usaha yang berdirinya karena menerima kredit Pundi. Misalnya usaha peternakan di Kabupaten Gunung Kidul merupakan usaha kelompok dan sebanyak 19,4 persen usaha relatif baru yang mulai didirikan pada tahun 2001 sehingga pada saat penelitian ini dilakukan mereka belum mengembangkan jenis usaha dan komoditasnya.

Dari jumlah usaha dan jumlah komoditas yang diusahakan pada saat sebelum dan setelah menerima kredit Pundi, terlihat bahwa sebagian besar nasabah tidak mengalami perubahan. Dengan demikian, kredit Pundi masih digunakan untuk menambah modal kerja. Penambahan komoditas dan jenis usaha belum mengalami perubahan secara signifikan sehingga pada aspek penyerapan tenaga kerja pun masih belum menunjukkan peningkatan.

Pada Gambar 4 terlihat penyerapan tenaga kerja berdasarkan lapangan usaha bervariasi, tetapi penyerapan tenaga kerja menurut lapangan usaha ini cenderung tetap. Hal ini disebabkan kredit Pundi masih relatif baru sehingga efek kredit terhadap penyerapan tenaga kerja belum secara signifikan dapat diamati hasilnya. Bahkan, terdapat beberapa nasabah yang sudah menerima kredit belum sempat memanfaatkannya pada saat penelitian ini dilakukan. Usaha peternakan mengalami peningkatan karena nasabah yang baru memulai usahanya setelah menerima kredit Pundi pada umumnya adalah para peternak sehingga peningkatan ini disebabkan bertambahnya usaha ternak, terutama di Kabupaten Gunung Kidul. Namun, usaha peternakan ini ada yang mengalami penurunan meskipun jumlahnya lebih sedikit.

Gambar 4
Perkembangan Penyerapan Tenaga Kerja menurut Lapangan Usaha



Penutup

Sistem pembinaan dan pemberian kredit Pundi untuk memberdayakan pengusaha yang berasal dari keluarga Pra-Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I atau keluarga miskin belum sepenuhnya mencapai sasaran. Hal ini dikarenakan *pertama*, sebagian besar nasabah bukan berasal dari kelompok sasaran yang diharapkan. Menurut informasi dari BPD Daerah Istimewa Yogyakarta, pada bulan September sudah ditandatangani kesepakatan antara BPD dan BKKBN Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa kredit Pundi akan diberikan kepada peserta Taskin dan Kukesra yang semula dibina oleh BKKBN. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa calon nasabah diseleksi cukup ketat dalam hal kelayakan usaha oleh petugas bank. Oleh sebab itu, banyak calon nasabah mendaftarkan diri, tetapi tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh bank sebagai penyedia dana. Persoalan tersebut muncul karena ada perbedaan konseptual yang mendasar. Para konseptor Pundi melihat bahwa persoalan utama yang dihadapi para pengusaha kecil, terutama yang berasal dari keluarga miskin adalah kebutuhan modal usaha. Agar mereka bisa eksis kembali akibat dari guncangan krisis ekonomi perlu adanya upaya pemberian bimbingan dan dukungan modal yang bersifat *charity*. Namun, ketika proses itu diserahkan kepada BPD (sebagai institusi kredit formal), terbentur pada formalisasi ketentuan. Untuk itu, perlu ada peninjauan kembali tentang prosedur dan ketentuan yang ada.

Kedua, indikator lain dapat dilihat dari besarnya pinjaman dan jumlah modal usaha yang digunakan. Dari hasil observasi lapangan dan diskusi kelompok terungkap bahwa sebagian dari nasabah mempunyai modal dan tempat usaha sendiri, tempat tinggal yang representatif, pemilikan peralatan dan kualitas rumah tangga yang cukup baik, dan memiliki sepeda motor, bahkan mobil. Karakteristik nasabah seperti ini dimungkinkan berhubungan secara tidak langsung dengan kelancaran angsuran dan bukan pengusaha miskin. Dalam memberikan kredit, BPD tidak mau mengambil risiko terjadinya kredit macet. Untuk itu wajar BPD memilih nasabah yang mampu mengembalikan kredit tepat waktu dan terjamin pengembaliannya. Dengan demikian, sasaran pembinaan dan pemberian kredit Pundi bukan penduduk miskin, tetapi nasabah yang mampu mengembalikan kredit. Dengan demikian, harus ada pola yang berbeda dengan kredit yang diberikan BPD secara umum.

Ketiga, dalam dimensi jangkauan pembinaan dan bimbingan. Sekitar 45 persen dari jumlah nasabah mengatakan bahwa telah mendapatkan pembinaan dan bimbingan. Pembinaan dan bimbingan usaha hanya sebagian kecil dilakukan oleh BPD karena BPD tidak mempunyai kewajiban memberikan bimbingan teknis usaha kepada nasabah. Bank Pembangunan Daerah lebih menitikberatkan perkreditan, termasuk pengembalian kredit. Dengan demikian, masalah pembinaan dan bimbingan harus dilihat dari aspek yang perlu diberikan, sejalan dengan instansi yang lebih berwenang.

Program bimbingan dan pembinaan usaha menjadi masalah untuk nasabah yang cukup beragam usahanya. Ada kecenderungan bahwa pembinaan dan bimbingan lebih ditekankan pada aspek pengembalian kredit. Hal ini dilakukan apabila ada tanda-tanda kreditnya akan atau sudah macet. Pada sisi lain, sulit bagi siapa pun juga untuk melakukan pembinaan dan bimbingan, apalagi terhadap nasabah individu dengan lapangan usaha yang beraneka ragam.

Bagi nasabah yang telah mendapatkan pembinaan dan bimbingan, mereka masih menginginkan materi pembinaan lainnya. Mereka mengeluhkan bahwa materi pembinaan yang bersifat umum tidak mengenai sasaran. Mereka menginginkan yang lebih spesifik, teknik operasional yang praktis sesuai dengan lapangan usaha, terutama untuk usaha yang bersifat individual. Hal inilah yang merupakan kendala yang dihadapi oleh bank dan aparat pemerintah daerah.

Dilihat menurut lapangan usaha, perkembangan usaha yang ada pada nasabah cukup beragam. Usaha peternakan membutuhkan waktu relatif lama dibandingkan dengan usaha di luar peternakan, misalnya usaha perdagangan. Usaha yang cepat menghasilkan ada kecenderungan mengalami perkembangan usaha meskipun belum cukup berarti. Hal ini disebabkan baru dua atau tiga bulan mereka berusaha. Waktu relatif singkat antara penerimaan kredit dengan berlangsungnya penelitian, dan bahkan ada nasabah yang belum menghasilkan.

Kurun waktu yang singkat menyebabkan usaha di sektor peternakan, perikanan, dan pertanian tanaman pangan belum sempat menghasilkan. Pengaruh kredit Pundi terhadap perkembangan usaha nasabah belum tampak dilihat dari meningkatnya jumlah pinjaman dan modal.

Pengaruhnya terhadap penggunaan tenaga kerja, pengembangan jenis usaha, jenis komoditas, jam dan hari kerja, serta jangkauan pemasaran pun belum cukup berarti. Meskipun omzet usaha meningkat dengan adanya kredit Pundi, keadaan ini belum dapat digunakan sebagai indikator bahwa usaha tersebut meningkat.

Untuk memastikan apakah kredit Pundi berpengaruh terhadap perkembangan usaha nasabah yang cukup beragam tersebut, perlu dilakukan pemantauan antarwaktu sehingga evaluasi dapat didasarkan pada informasi yang lebih tepat. Dengan memperhatikan lapangan usaha nasabah yang cukup beragam, ada yang cepat dapat menghasilkan, ada pula yang membutuhkan waktu lebih lama, ada usaha kelompok, dan ada pula usaha individual, maka materi pembinaan dan bimbingan perlu disesuaikan dengan jenis usaha.

Referensi

- Chotim, Erna Ernawati dan Juni Thamrin. 1997. *Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia*. Bandung: Akatiga.
- Saadah, Nur. 2002. *Bibliografi Beranotasi: Usaha Kecil & Menengah (Small and Medium Enterprises)*. Yogyakarta: Pusat Studi Asia Pasifik, Universitas Gadjah Mada.
- Soegiarto, Heru N. dan Vidhyandika Moeljarto. 1994. "Debitur potensial di pedesaan Jawa: kasus penerimaan masyarakat terhadap aktivitas pelepas uang", *Prisma* 23(9): 55-69, September.
- Yayasan Dana Sejahtera Mandiri dan Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat. S.A. *Program Pusaka Mandiri*. Mataram: Damandiri dan BPD Nusa Tenggara Barat

KETIDAKBERDAYAAN PEMILIK SAWAH DAN KETIDAKADILAN TERHADAP MEREKA: Kasus Penanaman Tembakau di Klaten¹

Faturochman dan Bimo Walgito

Abstract

Owners of rice fields in this research express their powerlessness/helplessness when their property is used by another party. This is so because right from the very beginning the government has been treating them unfairly. Such injustice/unfairness is manifested in the procedure, distribution, and the relationship between rice field owners and the government, especially PTPN. From the perspective of procedure, injustice arises from denying rice field owners the opportunity to become actively involved in the cooperation arrangement with the user of their fields (PTPN). From the perspective of distribution, the income of when the rice fields are operated by PTPN is generally lower than that obtained when the field owners operate them. From the vantage point of relationship, the feeling of injustice arises from the existence of a large social gap between the two parties. This research has emphasized on the farmers' point of view. Nonetheless, results from other studies conducted in the same area, whether on the underlying public policy or history, came up with similar conclusions.

Pendahuluan

Sudah menjadi pengetahuan bersama bahwa masalah ketidakadilan lebih banyak menimpa kelompok yang tergolong lemah, baik secara ekonomis, sosial, maupun politis. Dilihat dari sektor pekerjaan, pertanian adalah sektor yang tergolong lemah secara ekonomis, sosial, dan politis (Fauzi, 1997; Fauzi, 1999; Wiradi, 2000). Orang yang bekerja di dalamnya, yaitu petani, secara ekonomi juga tergolong lemah (lihat *Kompas*, 14 Agustus 2000; 11 September 2000). Dilihat dari segi penghasilan, mereka

¹ Artikel ini merupakan bagian dari disertasi Faturochman yang dibimbing antara lain oleh Prof. Dr. Bimo Walgito dan sebagian telah dipresentasikan dalam Seminar Bulanan PSKK UGM tanggal 12 September 2001.

adalah kelompok yang tergolong paling rendah. Sebagai produsen pangan, mereka justru yang sering mengalami kelaparan, sementara kelompok yang bekerja di sektor lain, biasanya di perkotaan, tidak pernah tertimpa bencana kelaparan (Wiradi, 2000). Hasil kajian *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) seperti dikutip *Kompas* (19 Januari 2001) menyebutkan bahwa antara September 1999 hingga Agustus 2000 Indeks Nilai Tukar Petani Indonesia mengalami penurunan. Berdasarkan fakta itu dapat disimpulkan bahwa terjadi penurunan kesejahteraan petani selama periode tersebut. Masih banyak lagi masalah yang dapat dipaparkan yang mencerminkan penderitaan petani (lihat Fauzi, 1999; Wiradi, 2000).

Secara garis besar, ada dua pandangan terhadap masalah tersebut di atas (Fauzi, 1999; Wiradi, 2000). Menurut pandangan pertama, sektor pertanian adalah sektor yang memang sulit berkembang. Pandangan ini didasarkan pada tiga alasan utama, yaitu lahan pertanian yang sempit, sumber daya petani yang rendah, dan teknologi pertanian yang diterapkan kurang memadai. Karenanya, berbagai upaya untuk meningkatkan sektor ini akan sulit mendapatkan hasil yang tinggi. Pandangan ini disanggah oleh pandangan kedua yang menyatakan bahwa tidak ada masalah dalam sektor pertanian itu. Permasalahan muncul karena pemerintah tidak cukup serius dan mau berpihak kepada petani. Bukti-bukti menunjukkan bahwa pertanian padi di Indonesia yang hampir seluruhnya dikerjakan petani kecil merupakan usaha tani yang efisien. Hasil Penelitian Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor (dalam *Kompas*, 14 Agustus 2000) menunjukkan bahwa pertanian padi di Indonesia adalah yang paling efisien di Asia Tenggara dan Selatan. Produktivitas padi sawah Indonesia adalah 4.442 kilogram per hektar, sementara Asia Tenggara dan Selatan secara berturut-turut adalah 3.120 dan 3.053 kilogram per hektar. Di samping itu, dari segi biaya produksi padi, biaya di Indonesia relatif sama dengan biaya di Filipina dan Thailand, yaitu 8 sen dollar AS per kilogram. Dipandang dari sudut luasnya lahan garapan, hasil kalkulasi juga menunjukkan bahwa petani kecil justru menunjukkan kecenderungan lebih efisien dibandingkan dengan petani berlahan luas. Hal lain lagi yang tidak kalah pentingnya adalah penyerapan tenaga kerja. Meskipun pembangunan sektor industri dan jasa begitu gencar, sampai saat ini sektor

pertanian ternyata menyerap tenaga kerja paling banyak dibandingkan dengan sektor lain (BPS, 2000).

Lemahnya posisi petani dapat dilihat di berbagai tempat dengan berbagai permasalahannya. Salah satunya adalah di Kecamatan Wedi, Kabupaten Klaten, di sana petani melakukan hubungan dengan Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara X Unit Tembakau Klaten (Faturochman, 1998; Padmo, 1998; Margono, 1998). Para petani, tepatnya pemilik sawah, dikatakan lemah posisinya karena mereka tidak dapat mengontrol miliknya sendiri. Secara periodik, mereka diharuskan menyerahkan lahannya untuk digunakan dalam penanaman tembakau yang dikelola PTPN X. Perusahaan milik negara ini menggunakan struktur birokrasi yang ada, mulai dari bupati hingga perangkat desa, untuk menguasai lahan milik penduduk. Keberhasilan penguasaan lahan ini di masa Orde Baru didukung oleh lembaga lain, yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan kelompok tani. Begitu sistematisnya upaya penguasaan tersebut menyebabkan pemilik sawah tidak dapat berbuat banyak meskipun menyangkut nasibnya sendiri.

Penguasaan tanah adalah awal dari rangkaian terampasnya hak pemilik sawah. Di antara masalah-masalah dalam hubungan tersebut adalah imbalance atas pemindahan kekuasaan tanah. Pada umumnya, imbalance tersebut lebih kecil daripada semestinya. Hal ini terjadi karena PTPN X bekerja sama dengan struktur birokrasi serta pendukung lainnya yang sepenuhnya memegang kekuasaan untuk menentukan imbalance tersebut. Secara formal, pemilik sawah diberi kesempatan menyampaikan pendapat atau bernegosiasi dengan PTPN X, tetapi hal itu sebatas formalitas untuk dijadikan justifikasi terhadap penguasaan yang dilakukan dan bukan merupakan proses yang wajar dan demokratis.

Sejak tahun 1998, ada perubahan hubungan antara kedua pihak tersebut. Penguasaan lahan yang dilakukan melalui cara koersif tidak sepenuhnya dapat dijalankan. Sikap kritis dan keberanian masyarakat setempat mulai muncul. Negosiasi antara petani dengan PTPN X tampak mulai dinamis. Bila sebelumnya tidak ada proses yang wajar sehingga tidak ada keadilan prosedural yang tentunya akan menyebabkan ketidakadilan distributif, sejak waktu itu prosedur dan distribusinya mulai terbuka untuk dinilai.

Bentuk Kerja Sama

Penanaman tembakau di sekitar Kecamatan Wedi dan di sekitar Klaten telah berlangsung sangat lama. Pada saat penelitian ini berlangsung, ada enam desa di Kecamatan Wedi yang areal sawahnya ditanami tembakau. Desa-desa tersebut adalah Kalitengah, Gadungan, Canan, Birit, Pandes, dan Sukorejo. Penanaman tembakau di wilayah ini dilakukan di sawah-sawah milik penduduk dan sawah kas desa. Diperkirakan area yang ditanami tembakau pada setiap tahun adalah seluas 450 hektar.

Ada dua jenis tembakau yang ditanam di wilayah ini, yaitu VBN dan NO. Kedua jenis itu masih merupakan varietas *vorstenland*. Perbedaan yang nyata terlihat pada proses penanaman. Tembakau VBN (singkatan dari *Vorstenland* Bawah Naungan) ditanam mulai Maret hingga September, sedangkan NO (singkatan dari *Na Oogst*) ditanam antara Juni sampai Desember. Secara fisik kedua jenis tembakau itu berbeda ketika tanaman masih tumbuh di sawah. Seperti namanya, VBN ditanam di sawah dengan jalan dinaungi atau dilindungi jaring atau kasa. Fungsi pelindung ini adalah untuk menghindari tanaman dari gangguan hama tertentu dan untuk mengatur jatuhnya butir-butir air ketika hujan sehingga pohon tidak roboh.

Penanaman tembakau di wilayah ini telah mengalami beberapa kali perubahan sistem. Perubahan yang dimaksud menyangkut penguasaan dan pemanfaatan lahan untuk tembakau. Sejumlah sistem yang pernah ada dapat dikelompokkan menjadi dua seperti yang dijelaskan di bawah ini.

a. Sistem Kolektif

Sistem ini berlangsung antara tahun 1962 hingga 1969. Dalam sistem ini pemilik sawah menyerahkan lahan kepada Perusahaan Nasional Perkebunan (PNP). Penyerahan yang dimaksud bersifat wajib sesuai dengan Surat Keputusan Bupati. Meskipun lahannya diserahkan, pemilik/petani aktif dalam mengusahakan penanaman tembakau yang meliputi pembukaan area, pembibitan, pengolahan lahan, penanaman, perawatan, petik atau panen, pengeringan, dan penyerahan tembakau kepada PNP. Dalam sistem ini petani mendapat uang dari dua sumber, yaitu tembakau dan upah kerja. Upah diterima setelah tahapan kerja selesai dan hasil

tembakau dibayar setelah penimbangan. Ketentuan upah kerja dan harga tembakau ditentukan oleh pihak pemerintah.

b. Sistem Sewa dan Bagi Hasil

Pada setiap desa areal tanah dibagi menjadi dua bagian, yaitu bagian A dan B. Penanaman tembakau setiap tahun dilakukan secara bergantian di antara dua bagian itu. Dengan demikian, setiap tahun di wilayah ini ada sebagian sawah yang ditanami tembakau dan ada sebagian lainnya yang dimanfaatkan petani untuk ditanami tanaman pangan. Sistem ini dikenal dengan *glebagan*. Hingga tahun 1998, pemilik sawah di wilayah ini diharuskan menyerahkan lahan ke Perseroan Terbatas Perkebunan Nasional (PTPN) untuk ditanami tembakau setiap dua tahun sekali sesuai dengan giliran antara A dan B.

Kerja sama antara pihak PTPN dengan pemilik sawah merupakan kombinasi antara bagi hasil dan kontrak sewa. Kedua belah pihak mengatakan bahwa kerja sama itu merupakan bagi hasil, tetapi dalam implementasi di lapangan unsur kontraknya cukup besar. Pola kerja sama yang berlangsung hingga saat penelitian berlangsung dikenal dengan istilah Intensifikasi Tembakau *Vorsten Landen* (ITVL) yang secara resmi dimulai sejak tahun 1983. Rupa-rupanya sistem sewa masih tampak dalam kerja sama itu karena sebelumnya mereka menggunakan sistem yang jelas-jelas merupakan pola sewa lahan. Sistem yang dimaksud dikenal dengan nama Sistem Sewa yang berlangsung antara tahun 1970—1979 dan Sistem ITV pada tahun 1979-1982 (Madenar, 1999).

Permasalahan yang Muncul

Kerja sama antara pemilik sawah dengan PTPN dalam sistem ITVL setiap tahunnya diawali dengan adanya Surat Keputusan Bupati yang isinya mengharuskan pemilik menyerahkan sawahnya untuk ditanami tembakau. Karena proses ini telah berjalan bertahun-tahun, pemilik pada umumnya sudah tahu akan hal ini. Surat keputusan itu bagi pemilik sawah hanya merupakan tanda bahwa mereka diharuskan menyerahkan sawahnya atau tidak (dari pengalaman selama ini keharusan itu selalu ada). Mereka harus mempersiapkan sawahnya sebelum diserahkan kepada PTPN. Pada dasarnya persiapan yang dimaksud adalah mengosongkan

lahan dari berbagai jenis tanaman pangan yang sengaja ditanam petani. Oleh karena itu, petani harus memperhitungkan betul kapan mereka menanam dan memetik hasilnya. Bila pada batas waktu tanam tembakau dimulai di sawah masih ada tanaman milik petani, mereka berisiko tidak mendapatkan hasil karena padi milik petani dibabat PTPN. Kasus pembabatan pernah terjadi beberapa kali. Untuk menghindari peristiwa itu, PTPN dan kelompok tani biasanya mengumumkan batas waktu mulai menanam, terutama padi, sehingga waktu panen nantinya jatuh sebelum mulai penanaman tembakau.

Waktu penyerahan lahan ini merupakan salah satu masalah penting bagi petani. Meskipun mereka telah mengetahui dan berpengalaman dalam kerja sama itu, penanaman komoditas pertanian masih sangat tergantung dengan musim dan cuaca. Awal musim tanam padi, misalnya, sering harus mundur karena curah hujan belum cukup, sementara irigasi juga tidak selalu lancar. Dalam keadaan demikian, petani tidak dapat mengerjakan sawah sesuai dengan jadwal dan kemungkinan besar bertabrakan dengan waktu penyerahan lahan kepada PTPN. Mereka berhadapan dengan risiko untuk merugi. Ilustrasi berikut ini merupakan penjelasannya.

Misalnya, tanah harus diserahkan kepada PTPN pada tanggal 30 Maret. Untuk mengantisipasi ini, petani harus menanam padi paling lambat tanggal 30 Desember tahun sebelumnya karena umur padi rata-rata 70 hari dan pengolahan sebelum tanam atau sesudah padi tua adalah sekitar 20 hari. Kadang-kadang petani mengalami kesulitan untuk menanam padi pada tanggal 30 Desember. Masalah paling besar sebenarnya dialami pada musim tanam sebelumnya. Agar pada tanggal 30 Desember sawah sudah ditanami padi, penanaman sebelumnya harus dilakukan pada akhir September atau awal Oktober. Kenyataannya ialah pada bulan ini curah hujan sering belum mencukupi. Mereka mungkin baru bisa menanam sawahnya pada November. Akibatnya, panen menjadi terlambat dan pada akhir Desember penanaman berikutnya belum bisa dilakukan.

Untuk mengatasi masalah di atas, baik petani maupun PTPN sama-sama melakukan upaya agar pihak pemilik sawah tidak rugi. Petani biasanya menanam sawahnya dengan jenis tanaman lain, seperti tanaman-tanaman palawija, yang umurnya lebih pendek. Bila tidak

memungkinkan menanam atau petani enggan menanamnya, mereka dapat menyerahkan sawah ke PTPN lebih awal dan pihak PTPN memberikan kompensasi untuk itu yang dikenal dengan istilah *ajon-ajon*.

Setelah sawah diserahkan kepada PTPN, tanah diolah atau dibentuk berdasarkan keperluan. Untuk itu, empang diratakan sehingga seluruh tanah menjadi rata dan yang tampak menonjol adalah patok-patok tanda batas pemilikan. Di samping itu, juga dibuat saluran air baru yang lebarnya 40 sentimeter, dalamnya sekitar 60 sentimeter dengan jarak satu dengan lainnya sekitar 20 meter. Dengan demikian, bentuk lahan berubah setelah PTPN mengerjakannya untuk ditanami tembakau.

Selama lahan digarap oleh pihak PTPN, petani tidak berhak untuk mengelolanya sama sekali. Pada waktu itu pengelolaan tanah dilakukan oleh buruh dan diawasi oleh mandor yang bertanggung jawab kepada PTPN. Pemilik sawah, dalam hal ini diwakili oleh ketua kelompok tani, mulai terlibat lagi setelah musim petik daun tembakau tiba. Daun tembakau yang dipetik dibawa ke los-los pengeringan sebelum dibawa ke pabrik yang terdapat di Desa Gadungan untuk diolah lebih lanjut. Setelah tembakau kering lalu dibawa ke gudang pabrik untuk ditimbang terlebih dulu. Pada waktu penimbangan, ketua kelompok tani ikut mencatat. Total produksi tembakau setiap wilayah akan menjadi pertimbangan pokok pada bagi hasil antara PTPN dengan pemilik sawah. Cara menghitungnya adalah sebagai berikut. Dalam satu wilayah, hasil tembakau kering dijumlah. Setelah jumlah produksi ditemukan lalu dikalikan dengan harga tembakau yang berlaku pada waktu itu. Dengan demikian, ditemukan produksi total pada satu wilayah dalam satuan rupiah. Angka ini kemudian dibagi dengan luas wilayah itu sehingga ditemukan angka produktivitas per satuan luas (meter persegi). Pemilik sawah akan menerima bagi hasil berdasarkan luas lahan yang dimilikinya.

Untuk mempermudah pemahaman bagi hasil yang dimaksud, berikut ini dipaparkan ilustrasi perhitungannya.

Misalnya satu wilayah terdiri dari 10 hektar sawah. Total produksi wilayah tersebut 14.000 kilogram tembakau kering. Harga tembakau ditetapkan Rp4.100,00 per kilogram. Rata-rata luas setiap petak sawah adalah 1.800 meter persegi. Seorang petani (A) memiliki sepetak sawah. Uang yang diterima dari penanaman tembakau adalah sebagai berikut.

Produktivitas lahan: $14.000 \text{ kg} \times \text{Rp}4.100,00 = \text{Rp}60.200.000,00$

Hasil per meter persegi: $60.200.000 : 100.000 \text{ meter persegi} = \text{Rp}602,00$

Uang yang diterima A: $\text{Rp}602,00 \times 1.800 = \text{Rp}1.083.600,00$

Setelah panen tembakau selesai, tanah diserahkan kembali kepada pemiliknya. Bentuk tanah yang telah berubah setelah ditanami tembakau harus dikembalikan seperti sediakala, tetapi ini tidak dilakukan oleh PTPN. Mereka hanya memberikan biaya 'pengembalian tanah' yang besarnya ditentukan pada waktu penandatanganan kontrak. Pada waktu penelitian berlangsung, misalnya, besarnya biaya yang diberikan kepada petani adalah Rp15.000,00 per patok.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa ada titik-titik penting dalam penggunaan tanah petani oleh PTPN untuk ditanami tembakau, yang dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) kontrak dan pemberian uang muka,
- 2) penyerahan tanah dari pemilik ke PTPN,
- 3) pengolahan tanah oleh PTPN hingga panen tembakau usai,
- 4) penghitungan hasil panen,
- 5) pengembalian tanah kepada pemilik sawah,
- 6) pemberian uang 'pengembalian tanah' kepada pemilik,
- 7) penentuan harga tembakau, dan
- 8) pembayaran bagi hasil dari penanaman tembakau.

a. Permasalahan Relasional

Dalam berbagai literatur (lihat Fauzi, 1999; Wiradi, 2000), pemilihan tanah di Indonesia dan khususnya di Jawa merupakan masalah yang kompleks. Di wilayah penelitian ini juga ditemukan hal serupa. Meskipun penelitian ini memfokuskan pada hubungan antara pemilik sawah dengan pihak PTPN, masalah yang ditemukan di lapangan lebih luas daripada yang dibayangkan sebelumnya. Ada beberapa hal yang menyebabkannya.

Pertama, dalam hal pertanahan pemerintah² selalu ikut campur. Sebagai pemegang kekuasaan dan penegak hukum, pemerintah memiliki hak yang besar untuk terlibat, tetapi pelaksanaan di lapangan menunjukkan bahwa keterlibatan itu justru sering menimbulkan masalah. Dalam kasus ini juga tampak bahwa pemerintah banyak mencampurinya. Hampir pada semua titik penting di atas pihak pemerintah ikut mencampurinya. Idealnya ialah pemerintah yang diwakili aparatur dan lembaga-lembaga di tingkat bawah menjadi penghubung pada hubungan antara dua pihak itu. Hal yang tampak menonjol di lapangan justru terjadi koalisi antara PTPN dengan aparatur setempat dalam menghadapi (berhubungan dengan) petani (Margono, 1998).

Kedua, struktur masyarakat yang cenderung hierarkhis menyebabkan munculnya kepentingan yang berbeda-beda untuk setiap kelompok. Definisi yang umum untuk menyebut petani adalah mereka yang curahan waktu aktivitas ekonominya paling banyak digunakan untuk kegiatan pertanian. Berdasarkan definisi ini di wilayah pertanian ditemukan tiga kelompok tani, yaitu pemilik yang sekaligus mengerjakan atau menggarap lahan pertanian, penggarap, tetapi bukan pemilik (biasanya penggarap menyewa sawah kepada pemilik), dan buruh tani (pekerja dari pemilik sawah). Karena penelitian ini mengonsentrasikan pemilik sawah, petani yang diteliti secara mendalam adalah kelompok pertama. Di lapangan ditemukan kategori lain yang juga disorot dalam penelitian ini. Mereka itu adalah pemilik, tetapi bukan petani karena aktivitasnya lebih banyak di luar bidang pertanian atau bahkan mereka selalu menyewakan sawahnya kepada pihak lain (petani penggarap atau PTPN). Pemilik tanah yang bukan petani ini memiliki status, pada umumnya, lebih tinggi dibandingkan dengan pemilik sekaligus penggarap, penggarap, dan buruh. Bagi mereka menyewakan lahan kepada PTPN atau penggarap dinilai sama saja. Secara ekonomis menyewakan kepada PTPN lebih menguntungkan, tetapi mereka mendapatkan keuntungan sosial yang tinggi ketika menyewakan kepada penggarap. Secara singkat dapat dikatakan bahwa ada perbedaan kepentingan di antara pemilik lahan.

² Hasil penelitian Margono (1998) menyebutkan bahwa semua aparatur pemerintah, TNI, dan polisi dari tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa termasuk di dalamnya.

Ketika berhadapan dengan pihak PTPN perbedaan itu dapat menyebabkan kurang efektifnya penerapan strategi negosiasi.

Ketiga, hubungan petani dengan PTPN telah melewati sejarah yang panjang, yaitu lebih dari satu abad. Tingkat kesejahteraan masyarakat yang relatif tinggi, terutama di Kalitengah dan Gadungan, tidak lepas dari peran perusahaan tembakau (yang sekarang menjadi PTPN) di masa lalu (Padmo, 1998). Puncak kemakmuran masyarakat di wilayah ini sebagai sumbangan dari perusahaan yang dimaksud terjadi pada tahun 1920-an. Akumulasi modal dari hasil tembakau pada waktu itu mendorong masyarakat setempat untuk membuka usaha baru dan menjadi kaya seperti munculnya toko emas serta perusahaan konveksi yang masih tampak hingga sekarang. Ada ikatan historis dan psikologis antara masyarakat setempat dengan PTPN. Ikatan yang dimaksud masih terus berlangsung hingga kini. Hal ini juga terjadi karena pihak PTPN memegang peran sosial di sekitar perusahaan. Sumbangan finansial dan sosial terus diberikan dalam bentuk, misalnya, pembangunan sarana fisik milik desa atau masyarakat setempat dan pemanfaatan sarana fisik (gedung dan masjid milik perusahaan) untuk kegiatan masyarakat setempat.

Keempat, sebagai perusahaan yang cukup besar kinerja PTPN justru sering hanya dilihat dari bagian-bagiannya. Dalam hal penggunaan tanah milik penduduk setempat, pemilik hanya berhubungan dengan aparat desa sebagai mediator dan *sinder* atau mandor. Beberapa kasus seperti bertindak galak terhadap pekerja menunjukkan bahwa mereka sering bertindak yang tidak sesuai dengan kebijakan PTPN. Hal-hal seperti ini mengganggu pola hubungan PTPN dengan pemilik, terutama penilaian pemilik terhadap perusahaan.

b. Permasalahan menurut Pemilik Sawah

Beberapa catatan di atas perlu diperhatikan karena paparan berikut ini didasarkan pada hasil wawancara dengan pemilik sawah. Ada beberapa catatan khusus yang disertakan dalam uraian berikut ini untuk menilai objektivitasnya, tetapi pada kesempatan lain fakta yang dipaparkan sepenuhnya mengandalkan pada pendapat pemilik sawah.

Secara sepintas kerja sama antara keduanya lebih menguntungkan pihak PTPN. Bahkan, ada kecenderungan pemilik merasa 'dirugikan' oleh

PTPN (lihat Faturochman, 1998; Margono, 1998). Kesimpulan ini didasarkan pada perhitungan bahwa pemilik juga menggarap sawah miliknya. Seperti dikatakan di atas, cukup banyak pemilik yang tidak menggarap sawah miliknya. Mereka justru mendapatkan hasil yang lebih besar bila sawahnya disewa oleh PTPN dibandingkan dengan bila disewa oleh petani penggarap.

Ya ... saya tidak menggarap, duduk manis mendapat sejuta lebih bila dipakai PTPN. Bila digarap orang sedikit lebih rendah. Namun, petani harus profesional ... mereka harus menjadi profesional (Art, Gadungan).

Sebaliknya, bagi penggarap yang tidak memiliki sawah sendiri, penanaman tembakau itu menghilangkan kesempatan untuk memperoleh hasil yang cukup besar.

Bila ditanami tembakau, saya mencari sawah dari tempat lain untuk digarap. Kalau bagian A ditanami tembakau, saya sewa B, atau ke desa lain (Ny. Mis, Kalitengah).

Dengan menggunakan referensi pemilik sekaligus penggarap sawah, berapa besar bagi hasil yang mereka harapkan? Pada umumnya mereka berharap bahwa hasil dari tembakau sebanding dengan hasil dari menanam padi. Alasannya, padi adalah komoditas paling aman, relatif aman terhadap serangan hama dan perubahan cuaca. Dilihat dari hasilnya, menanam padi berarti pendapatannya moderat, lebih besar dibandingkan dengan jagung dan lebih kecil dibandingkan dengan melon. Tuntutan mereka rasional sekaligus mereka mengambil jalan tengah. Berikut ini dikemukakan beberapa perhitungan yang dilakukan petani.

Dengan harga tembakau Rp4.300,00 sekilo, produksipun namung 12 kuintal. Jadi, petani menerima Rp800.000,00 per patok. Meniko tawar-menawar... dados pun wonten etang-etangane. Kalau maksimal (produksinya) bisa mencapai pendapatan sejuta dua ratus ribu. Kalau padi 2 musim tanam, per patok satu juta per musim (Suk, Gadungan).

Lha cara etangan petani, nek digarap piyambak puniko ... sata 8 wulan, Maret dumugi Oktober rak 8 wulan, cara pantun pun kalih panen tambah sesasi. Mangka sakniki paling kathah niku sata angsal arto 800-900 ewu. Nek niku 8 sasi ditanemi pantun piyambak,

sak panen meh sayuta sapunika. Wingi, rong oyotan (dua kali panen) pun 1,5 juta. Dipendet ragat 300. Rak taksih sejuta punjul (Mar, Gadungan).

Tuntutan petani agar selama sawahnya digunakan untuk menanam tembakau menghasilkan sejumlah uang yang sama dengan ketika mereka menanam padi ternyata tidak mudah tercapai. Pada masa sebelumnya, hasil perhitungan antara dua jenis komoditi yang ditanam itu akan sesuai bila menggunakan patokan perbandingan produktivitas padi dibandingkan dengan tembakau adalah 4:1. Artinya, harga satu kilogram tembakau sebanding dengan harga empat kilogram gabah. Penentuan harga ini tampaknya berdasarkan pada asumsi bahwa harga gabah, sebagai patokan, tidak berubah-ubah secara mencolok dan pemerintah juga membeli gabah dengan sistematis. Pada kenyataannya, harga gabah di pasaran sering lebih tinggi dibandingkan dengan harga patokan yang ditentukan pemerintah. Dengan perubahan harga seperti ini, petani dirugikan. Anehnya, ketika harga gabah dinaikkan cukup tinggi, menjadi Rp1.000,00 per kilogram, dan petani menginginkan formulasi 4:1, PTPN menolak. Apalagi beberapa bulan sesudah itu terdengar lagi kenaikan harga gabah, negosiasi harga juga menjadi tersendat-sendat. Hingga saat ini tampaknya penghasilan dari sawah bila ditanami tembakau dinilai mengecewakan oleh sebagian besar pemilik. Agar mereka bisa mencapai tuntutan, dibentuk kelompok petani yang dapat memperjuangkan kepentingannya, terutama dalam hal harga.

Saya punya satu analisa berdasarkan padi, bersih itu fitnya ketemu Rp5.900,00 (per kilo tembakau VBN). Kalau sebatas itu 'kan saya nggak punya nilai tambah, lha njut saya bulatkan enam ribu yang berarti hanya empat kali harga gabah kering. Saya harus punya nilai tambah, lalu saya lima kalikan gabah kering. Saya pikir lima kali harga gabah kering PTP belum tentu menuruti. Kalau nanti tawar menawar basis saya empat kali gabah kering plus sepuluh persen nilai tambah, itu basis saya. Jadi, ini sederhana supaya dong negosiasinya. Ini kan sangat proporsional, tidak hanya mencari keuntungan untuk petani saja. PTP itu juga mencari keuntungan untuk devisa negara, sekaligus membiayai karyawan dan buruhnya (Art, Gadungan).

Analisis informan Art itu tidak hanya menggunakan produktivitas lahan sebagai bahan perhitungan, tetapi juga menggunakan analisis perbandingan produktivitas padi dengan tembakau ditambah harapan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, yang diistilahkannya sebagai nilai tambah. Informan ini adalah orang yang ditunjuk oleh kelompok tani salah satu desa penelitian untuk melakukan negosiasi dengan PTPN dalam menentukan harga tembakau. Sejak pertengahan tahun 1998 ada upaya dari berbagai pihak untuk menetapkan harga tembakau sebelum dilakukan kontrak penggunaan dan penyerahan lahan kepada PTPN. Negosiasi yang dimaksud tidak hanya untuk harga, tetapi juga masalah lain. Namun, yang dianggap paling penting adalah masalah harga ini.

Ada juga pemikiran pada sebagian kecil orang untuk yang menginginkan bagi hasil berdasarkan pada harga tembakau di pasar dikurangi biaya produksi. Namun, keinginan seperti ini disadari juga oleh mereka sebagai keinginan yang tidak mendesak sama sekali. Bagi sebagian besar pemilik, keinginan seperti ini malah dianggap absurd (tidak tahu mekanisme pasar tembakau dan penghitungan biaya produksi).

Harga tembakau yang baik di Jerman 35 dolar, yang jelek 5 dolar. Rata-rata 20 dolar. Saya pikir ongkos produksinya maksimal 60 persen, berarti keuntungannya 'kan 40 persen. Lha kalau petani ikimung njaluk 2 dolar wae, sisane kekno negara, kekno negara Indonesia. Saya ingin argumentasi ke sana. Tapi dua dolar kan Rp15.000,00. Ini kan wah gitu lho. Dulu petani dibawa ke arah ini, tapi malah menjadi beban, pola pikir kami nggak serempak (Art, Gadungan).

Keinginan untuk meningkatkan pendapatan melalui negosiasi kenaikan harga tembakau sering surut karena ada faktor lain yang menjadi pertimbangan. Beberapa faktor yang menjadi pertimbangan disampaikan oleh informan seperti dikutip di bawah ini.

Kalau ditanami padi masih kalah sedikit, tetapi kalau petani sadar bahwa pengangguran menjadi masalah kita bersama, mestinya sudah layaklah sebab dengan adanya tanaman tembakau itu saudara-saudara kita sebagai buruh ada lapangan kerja. Di samping itu, PTP sebagai BUMN juga memberikan kontribusi kepada daerah. Kalau dipikir pada satu pihak kita rugi. Sekarang kalau kita memberi

lapangan kerja 'kan terbatas sekali. Kalau PTP ini kan selama tujuh bulan memberi kesempatan kerja (Mas, Birit).

Saya itu sowan ke rumahnya (administratur PTPN Wedi-Birit) minta bantuan kredit. Kemarin juga bilang: 'Pak, ini desa kita mau beli diesel, Pak, kekurangan dana. Bisa nggak bantu-bantu diesel bekas. Iya, katanya'. Kontribusi PTPN banyak sekali, terutama untuk desa saya. Kami nanam sengon minta bantuan 500 bambu. Waktu mesjid bikin tratag, minta bambu lagi. Untuk tujuh belasan minta bantuan juga cair. Ini, mbangun irigasi 315 meter kami sedang mengajukan proposal 3 juta, Insya Allah cair lagi. Jadi, kalau untuk desa sumbangannya besar, kontribusinya besar sekali (Art, Gadungan).

Dua informan di atas menunjukkan fakta adanya redistribusi. Konsep ini berbeda dengan konsep distribusi seperti tuntutan harga tembakau. Pengaruhnya terhadap negosiasi harga cukup besar. Secara psikologis redistribusi ini menyebabkan petani mengalami disonansi kognitif yaitu antara keinginan menuntut kenaikan harga yang tidak selaras dengan jasa yang diberikan PTPN terhadap masyarakat. Di samping itu, ada juga pertimbangan hubungan baik dengan karyawan, khususnya mandor dan *sinder*.

Kalau ingin menuntut macam-macam sering tidak enak, lha mau bilang sama mandor dan sinder itu nggak enak, wong tiap hari ketemu (Suk, Gadungan).

Berkaitan dengan uang bagi hasil ini, dipermasalahkan juga saat atau waktu menentukan harga per kilo tembakau. Sebelum tahun 1998, harga ditentukan sesudah panen. Agar petani tidak merasa dipermainkan dengan harga, patokannya adalah empat kali harga gabah kering yang ditentukan pemerintah pada saat panen tembakau berlangsung. Meskipun pertimbangan ini menekankan unsur keterjaminan bagi pemilik, bagi sebagian pemilik dianggap kurang menghargai hak mereka. Mereka menginginkan masalah bagi hasil, termasuk penentuan harganya, sebelum penyerahan tanah. Bila dicermati, upaya ini merupakan bagian dari cara-cara untuk meningkatkan harga tembakau yang akan diterima para pemilik sekaligus menekankan pada sistem kontrak daripada bagi hasil. Dengan cara ini pula mereka bisa menolak permintaan perusahaan untuk menggunakan sawah miliknya ditanami tembakau. Di samping itu, cara ini juga digunakan untuk menekan perusahaan dari segi waktu. Mereka

berharap bila waktu tanam sudah semakin dekat, tetapi kesepakatan belum tercapai, perusahaan akan lebih mudah memenuhi permintaan pemilik. Mereka tahu bahwa keterlambatan menanam tembakau berarti menanggung risiko kerugian akibat ketidaktepatan dengan awal musim tanam.

Kami bisa mengerti, seperti yang ditulis di lahan itu paling akhir Maret nyerahke. Kalau ada yang awal April, itu toleransi. Kalau sudah Mei nggak ada toleransi (seorang peserta rapat Kelompok Pemakai Air Gadungan, 29 November 1998).

Setelah ada kesepakatan harga, hal berikutnya yang perlu disepakati adalah jaminan akan hasil penanaman tembakau. Sejauh ini jaminan diperoleh petani dengan adanya uang muka. Pemberian uang muka atas penggunaan lahan petani oleh PTPN tidak akan diminta lagi meskipun penanaman tembakau gagal total. Bagi pemilik sawah jaminan ini tidak hanya diartikan sebagai jaminan semata-mata, tetapi juga berarti tersedianya dana selama mereka tidak menggarap sawah. Bila tidak ada uang muka, mereka harus menunggu hasil selama 6 hingga 8 bulan. Bila selama masa itu mereka tidak memiliki penghasilan lain, ekonomi rumah tangga menjadi kacau. Besarnya jaminan ini sekarang menjadi salah satu aspek yang diperjuangkan.

Yang paling pokok memang masalah harga, sesudah itu pengolahan tanah pascapanen, orok-orok dan sebagainya, kemudian ketiga jaminan. Jaminan minimal 12 kuintal. Dulu 4, 8, 9 dan terakhir 10 kuintal. Kami mau 12 kuintal (Art, Gadungan).

Data survei menunjukkan bahwa sekitar 70 persen responden puas dengan uang jaminan yang selama ini diterima (Tabel 1). Pada masa lalu, uang jaminan itu tidak banyak berpengaruh terhadap upaya peningkatan kesejahteraan. Pada masa itu uang jaminan lebih berperan sebagai 'tanda jadi' karena harga tembakau dan jumlah uang yang akan diterima ditentukan sesudah panen. Namun, bagi pemilik yang kurang mampu atau kritis dalam menganalisis uang jaminan tersebut dinilai mengecewakan. Dengan uang jaminan yang kecil berarti selama sawah dipakai untuk menanam tembakau, perputaran uang mereka berhenti atau terhambat. Mereka inilah (sekitar 30 persen) yang berusaha agar uang jaminan ditingkatkan.

Tabel 1
Kepuasan Pemilik Sawah dengan Uang Bagi Hasil, Uang Jaminan,
dan Bonus yang Diterima dari PTPN

Masalah		Kecewa	Puas	Total
Uang bagi hasil	%	69,4	30,6	100
	N	327	144	471
Uang jaminan	%	30,1	69,9	100
	N	142	329	471
Bonus	%	78,3	21,7	100
	N	265	101	466*

* Jumlah responden berkurang karena ada yang tidak menjawab.

Dalam suatu pertemuan, sebagian besar anggota kelompok tani menuntut pemberian uang muka sebesar harga yang disepakati dikalikan dengan produksi tembakau sebanyak 13 kuintal untuk setiap hektar. Mengingat produksi tembakau selama ini berkisar antara 12 hingga 15 kuintal per hektar, tuntutan sebesar itu sama artinya dengan pembayaran di muka. Bila pada panen tahun 1998 produksi tembakau per hektar hanya 12 kuintal, permintaan itu tidak hanya sebagai pembayaran di muka, tetapi sebagai jaminan akan tingginya produksi dan akhirnya juga meningkatnya pendapatan petani. Hal ini terungkap dari pernyataan seorang informan.

Jaminan napa? Petani tetep men rugi. Lha nek sakniki model hama ... nek diitung, paling mboten 400 [dari hasil padi]. Nek ditanemi sata apik kok ming 800-900 [untuk selama 2 kali musim padi](Mar, Gadungan)

Ada satu lagi bentuk materi yang diterima petani ketika tanah mereka ditanami tembakau, yaitu bonus. Pemberian bonus ini terhitung sangat jarang diterima oleh petani. Menurut mereka bonus sering diterima oleh staf dan karyawan PTPN. Sesudah panen tahun 1998, petani mendapatkan

bonus. Bentuknya sebagian besar adalah cangkul. Ternyata bonus ini tidak memuaskan petani. Pada Tabel 1 terlihat bahwa sekitar 78 persen pemilik sawah merasa tidak puas dengan bonus yang diterima. Di antara responden juga ada yang merasa tidak mendapatkan bonus (5 orang).

Saya mendengar PTP X, dari direksi, staf, karyawan, mantri, dan mandor dapat bonus. Direksi 16 juta, staf itu 7 juta, mandor 2 juta, karyawan 150 ribu. Mana bonusnya petani? (Art, Gadungan).

Bonus apa? Nggak ... nggak berarti (Suh, Canan).

Ada bonus, dulu pernah ada. Kemarin juga ada, tapi saya rasa kecil (Suk, Gadungan).

Model bagi hasil berarti ada pembagian keuntungan dan risiko sekaligus. Keuntungan akan meningkat bila produktivitas juga meningkat. Karenanya, pemilik lahan peduli dengan produktivitas penanaman tembakau. Salah satu ukuran untuk menilai produktivitas yang diinginkan pemilik lahan adalah dua puluh kuintal tembakau kering per hektar. Selama ini rata-rata hasilnya baru mencapai sekitar empat belas kuintal per hektar. Bagi pemilik lahan target ini akan tercapai bila pengolahan lahan diupayakan secara maksimal. Caranya adalah dengan menerapkan baku teknis pengolahan yang meliputi pengolahan lahan (pembuatan saluran atau got, *gebrus*, dan *dangir*), pemupukan, dan pengelolaan saat panen (usai petik dan pengeringan).

Seperti dikatakan sebelumnya, waktu penyerahan lahan kepada PTPN bagi pemilik kadang menimbulkan masalah, demikian juga lamanya waktu yang digunakan untuk menanam tembakau. Bila petani harus menyerahkan tanahnya lebih awal, mereka menerima kompensasi akan hal itu (*ajon-ajon*) yang besarnya sekitar Rp15.000,00 per bulan untuk setiap patok (sekitar 1.800 meter persegi). Jumlah ini terhitung sangat kecil. Sementara itu, lamanya waktu yang digunakan dipermasalahkan karena petani menjadi 'penganggur' selama tanahnya ditanami tembakau. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa selama ini petani yang tidak mempunyai pekerjaan lain sebagian tergolong setengah menganggur. Selama penanaman tembakau terbuka peluang untuk menjadi buruh perkebunan, tetapi pada umumnya mereka enggan karena harus terikat dengan waktu dan secara psikologis merasa kurang enak menjadi buruh di tanah milik sendiri. Khusus bagi pemilik sawah yang ditanami tembakau

jenis VBN, menyerahkan sawah pada bulan Maret berarti mereka kehilangan kesempatan untuk mendapatkan hasil dari panen *gadu* yang biasanya lebih tinggi dibandingkan dengan panen musim *rendeng*. Waktu penyerahan itu bagi sebagian pemilik sawah (41 persen), terutama yang sawahnya ditanami tembakau VBN, menimbulkan kekecewaan (lihat Tabel 2).

Permasalahannya, pada saat panen kalau VBN itu waktunya nangung, bulan sepuluh, bulan itu biasanya sulit air, kita ndak bisa menanam, menanam baru dilakukan pada bulan dua belas. Itu yang pertama, yang kedua bermasalah juga karena penyerahan jadi lebih awal (Mas, Canan).

Tabel 2
Kepuasan Pemilik Sawah dengan Penyerahan Lahan, Waktu Penyerahan, dan Lama Diserahkan kepada PTPN untuk Ditanami Tembakau

Masalah		Kecewa	Puas	Total
Keharusan menyerahkan	%	51,4	48,6	100
	N	242	229	471
Saat penyerahan	%	41,4	58,6	100
	N	195	276	471
Lama diserahkan	%	34,3	65,7	100
	N	161	309	470*

* Jumlah responden berkurang karena ada yang tidak menjawab.

Jangka waktu penanaman tembakau, NO adalah 6 bulan dan VBN 8 bulan, bagi sepertiga pemilik sawah (lihat Tabel 2) menyebabkan munculnya kekecewaan. Hal ini disebabkan oleh hilangnya kesempatan untuk mendapatkan tambahan pendapatan dari pengolahan sawah selama masa ditanami tembakau. Di samping itu, bagi pemilik yang biasa menggarap lahan sendiri, selama enam hingga delapan bulan mereka menjadi berkurang aktivitasnya.

Selama ditanami tembakau jangan hanya dihitung kehilangan kesempatan menanam padi atau apa di sawah. Saya biasanya menanam kacang panjang di pematang sawah. Lha pas ditanami tembakau ya kami juga nggak bisa dapat tambahan hasil. Kemarin saya dapat 150 ribu hanya dari kacang panjang yang ditanam di pematang (suara peserta pertemuan Kelompok Pengguna Air Gadungan, 29 November 1998).

Tanam padi itu sambilan. Kerjanya hanya waktu nyangkul, tanam, matun dan mupuk. Kalau 6 bulan tidak nggarap sawah ya jadi kehilangan kesempatan nyambi (Bah, Kalitengah).

Sudah disebutkan pada bagian terdahulu bahwa sebelum tahun 1998 penyerahan lahan kepada PTPN secara bergiliran adalah wajib. Setiap tahun Bupati Klaten mengeluarkan Surat Keputusan yang isi pokoknya adalah kewajiban menyerahkan lahan dan kerja sama yang diinginkan oleh pemerintah antara petani dengan PTPN. Karena ketentuan-ketentuan yang diterapkan disusun oleh pihak pemerintah, kerja sama itu lebih tepat disebut sebagai paksaan atau perintah untuk patuh. Lebih dari separo responden kecewa karena dipaksa menyerahkan lahannya (Tabel 2). Kekecewaan tersebut terungkap dari berbagai pernyataan pemilik sawah, di antaranya dikutip seperti terlihat di bawah ini.

Biasanya tinggal perintah, terus ke lurah. Pihak PTPN berhubungan dengan lurah, masa ini kena mbako, petani disuruh ... lewat RT-RT. Idealnya kalau ada sesuatu dirembug. Ini tinggal dawuh saja (Suh, Canan).

Menawi mriki kados dene peksan, kok. Tiyang mriki mung nggih ajrih ... ngaten ... pun, lha menawi mungel teng pemerintah mangke trus tersangkut ... mangke 'PKI kowe!'. Ontene ming ajrih thok. Dadi kados dene ... tertekan. Bentuke nggih sok-sok ngajak koramil napa polisi teng kelurahan ... nek sajake angel nggawa polisi siji ... koramil. Nek saged ngaten nggih kepengin ... sedoyo nggih kepengin mboten sah ditanemi sata. Ampuna dipekso niku jane petani niku mboten angsal. Siti kulo ditanemi VBN, menawi ken milih ... milih NO, ning umpami bebas ... pilih mboten ditanemi sata (Mar, Gadungan).

Pada masa Orde Baru itu SK Bupati itu 'kan seolah-olah semua jajaran atau bawahan harus mengamalkan SK Bupati, dari camat sampai lurah. Petani sudah tidak bisa merubah lagi karena terpuruk

dalam SK itu. Bagaimanapun juga nek bukan jiwa pejuang, bukan ahli politik mesti ndak berani ... kekuatan pada saat itu seolah-olah adalah mutlak. Sekarang ada pemberdayaan hak demokratis ... kan ada. Itu ada jaminan hukumnya. Kalau bisa diselesaikan, ya diselesaikan. Kalau belum bisa menerima semua pihak bisa ke kantor Bimas, asisten Diperta, sama Bupati. Kalau semua belum bisa menerima, mungkin diajukan sampai di pengadilan. Sekarang PTP tidak bisa mengharuskan tanam tembakau, tidak bisa. Kalau cocok silahkan. Nanam boleh, kalau tidak mau tidak apa. Makanya besok hari apa akan ada pertemuan dalam bentuk perjanjian yang komprehensif, menyeluruh. Kalau kemarin rembug dengan PTP hanya kesepakatan masalah harga. Untuk tahun yang akan datang ini semua akan dilibatkan dalam perjanjian itu, ya keikutsertaan PKL, ya dalam teknisnya, sampai masalah harga (Mas, Birit).

Setelah sawah ditanami tembakau, PTPN biasanya menanami orok-orok sebagai upaya untuk menjaga kesuburan tanah. Bagi sebagian petani (lihat Tabel 3) ada masalah dalam proses pemeliharaan kesuburan ini. Tanaman orok-orok yang ada dinilai kurang banyak dan kurang terpelihara.

Sak bibar ditanemi sata ... cengkar. Kathah erosine. Umpami sakniki sata, didangir, kering, dibedol, dilep, lamine katut ... kantung lemah napa jenenge ... ampas ... sarine padha keli (Mar, Gadungan).

Mestinya orok-orok diserahkan saja ke petani. Biar kita yang menanam, kasih benihnya saja. Jumlahnya ditambah. Tiga kali lipat (Mantan Lurah).

Orok-oroke dipangan mendo, pun ... mboten kalap (Mar, Gadungan).

Sesudah itu sawah diserahkan kembali kepada pemilik. Pada saat itu bentuk tanah tidak siap untuk ditanami oleh petani, empang belum ada, dan saluran air masih ada di tengah-tengah lahan. Bagi sebagian besar petani (75 persen) bentuk tanah yang tidak siap tanam ini mengecewakan (Tabel 3). Untuk mengembalikan lahan hingga siap ditanami diperlukan waktu dan tenaga yang tidak sedikit. Menurut petani untuk mengembalikan tanah seperti sedia kala, diperlukan waktu sekitar dua minggu. Sementara itu, PTPN hanya memberikan uang untuk mengembalikan tanah sebesar Rp40.000,00 per patok. Apabila pekerjaan ini diserahkan pada buruh, diperlukan sekitar Rp70.000,00. Dengan

demikian, penggarap sawah harus menambah Rp30.000,00. Bagi mereka hal ini jelas menjadi masalah yang tidak diinginkan.

[Biaya pengembalian] ... kurang, untuk pemulihan tanah harus ditingkatkan ... setiap kita mengadakan pertemuan dengan PTP mesti itu diminta karena tidak sesuai. Paling ndak kalau untuk pemulihan itu 6 hari. Buruh itu satu hari 'kan 5 ribu masih ngingoni, ngei wedang, total 7 ribuan. Kalau 15 ribu [dari PTP] itu hanya untuk 2 hari, dua hari nggak selesai. Paling ndak ... minim sekali 30 ribu (catatan luas lahan 1.800 meter atau 1 patok)(Suk, Gadungan).

Ya memang yang masih menjadi kendala adalah pemulihan tanah. Kemarin-kemarin ini istilahnya PTP hanya memberi sumbangan. Sumbangan itu besarnya 35 ribu (catatan luas lahan 5.000 meter). Permintaan petani 3 kali lipat, itu pun kalau diterapkan secara hari kerja belum mengena. Kalau yang memenuhi target adalah 60 ribu per patok (Mas, Birit).

Tabel 3
Kepuasan Pemilik Sawah Sesudah Tanah Digunakan
untuk Penanaman Tembakau PTPN

Permasalahan		Kecewa	Puas	Total
Kesuburan	%	35,5	64,5	100
	N	167	304	471
Bentuk tanah	%	74,9	25,1	100
	N	353	118	471
Biaya pembenahan	%	88,7	11,3	100
	N	418	53	471

Apakah perubahan besar ini bisa dirasakan dan dimanfaatkan oleh petani? Dalam suatu pertemuan dengan beberapa perwakilan kelompok tani, peneliti bertanya: "Seandainya Bapak-Bapak (semua laki-laki) keberatan tanahnya ditanami tembakau, apakah berani menolak kontrak

kerja sama dengan PTPN?" Ternyata tidak ada jawaban atas pertanyaan ini. Setelah diskusi panjang, pertanyaan tersebut juga tidak dijawab. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa ketika permintaan harga tembakau tidak dipenuhi, PTPN memasang harga di bawah tuntutan, dan negosiasi antara kelompok tani dengan PTPN mengalami jalan buntu, kesepakatan yang diambil adalah menyerahkan keputusan pada setiap pemilik sawah. Artinya, mereka yang mau dengan harga dari PTPN dapat menjalin kerja sama atau menyerahkan lahan, sedangkan yang menolak tidak perlu menyerahkan lahan. Anehnya, hampir semua pemilik menyerahkan lahan itu. Mengapa?

Kita sedang berjuang. Saya ibaratkan perjuangan ini dengan makan bubur panas di atas piring. Cara terbaik memakannya adalah menyendok bubur dari pinggir terus ke tengah. Lama-lama bubur ini akan habis. Saya yakin perjuangan ini akan berhasil. Ini baru awal, kok (Dan, Pandes).

c. Pertimbangan-Pertimbangan PTPN

Agar informasi yang dipaparkan lebih seimbang, berikut ini diuraikan beberapa pandangan pihak PTPN dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan sewa kontrak sawah untuk ditanami tembakau. Namun, sebelum diuraikan lebih lanjut perlu juga disampaikan bahwa ada informasi yang sulit diungkap, terutama yang menyangkut penentuan harga tembakau per satuannya.

Anggapan bahwa hubungan kedua pihak itu merupakan hubungan yang seimbang cukup kuat di lingkungan PTPN dan pemerintah setempat. Mereka juga menganggap bahwa pola yang diterapkan adalah pola bagi hasil. Tujuannya adalah agar pemilik sawah ikut aktif dalam pengelolaan tanaman tembakau. Dengan bagi hasil, pemilik akan ikut terlibat dalam proses penanaman, khusus dalam mengawasinya. Keterlibatan atau pengawasan itu dirasakan perlu sebab dengan demikian kualitas pengelolaannya terjamin, yang pada akhirnya akan menghasilkan produktivitas tembakau yang tinggi pula. Seperti diketahui bahwa produktivitas dalam arti nilai jual tembakau sangat tergantung dengan kualitasnya. Untuk mencapainya, harus dilakukan sejak sebelum benih ditanam, yang meliputi pengelolaan tanah, pemupukan, pembuatan saluran air, penyemprotan hama, pemetikan, pengeringan, cara membawa,

dan lainnya. Ketidakpedulian terhadap ini semua menyebabkan kualitas tembakau menjadi buruk dan harga jual rendah sehingga pemilik sawah juga akan memperoleh bagian yang kecil.

Pada waktu harga tembakau ditetapkan sebesar empat kali lipat harga gabah kering, pertimbangan yang digunakan adalah produktivitas lahan. Satu hektar sawah setiap panen menghasilkan sekitar 3 ton gabah kering. Bila satu musim tanam tembakau sebanding dengan dua kali panen padi, produktivitas lahan dihargai 6 ton gabah. Hasil penanaman tembakau per hektar untuk panen yang baik sekitar satu setengah ton tembakau kering. Hal ini berarti bahwa berat timbangan hasil padi dalam jangka waktu tanam yang sama sebanding dengan empat kali berat timbangan tembakau. Maka dari itu, nilai uang per kilo tembakau sebanding dengan empat kilo gabah. Angka-angka yang digunakan untuk penghitungan hasil padi ini adalah angka bersih, sudah dikurangi ongkos produksi. Berkaitan dengan upaya melibatkan pemilik dalam mengontrol proses penanaman tembakau seperti dijelaskan sebelumnya, mereka dapat menambah pendapatan dari lahan itu bila mau menjadi pekerja waktu tembakau ditanam.

Pihak PTPN merasa perlu untuk menjamin semua risiko dan kerusakan yang terjadi selama sawah ditanami tembakau. Bentuknya adalah uang muka bagi hasil, uang *ajon-ajon*, dan biaya pengembalian lahan. Pada saat penelitian ini berlangsung PTPN bahkan akan meningkatkan uang muka hingga setara dengan lima puluh persen perkiraan hasil total. Namun, dalam hal *ajon-ajon* dan biaya pengembalian tanah PTPN belum mau memberikan kompensasi yang lebih tinggi karena keduanya tidak langsung berkaitan dengan produktivitas lahan.

Dari sejarahnya upaya penggunaan sawah ini selalu tidak memuaskan dalam hal penentuan transaksi antara kedua belah pihak. Penentuan bagi hasil dengan menggunakan kesepakatan harga tembakau sebagai patokan antara petani dengan PTPN merupakan masalah yang pelik. Tembakau yang ditanam di sana sebagai komoditas ekspor harganya mengalami perubahan yang sering sulit diramal. Berbeda dengan pada waktu permintaan tembakau dunia belum bisa tercukupi oleh produsen, yang harganya ditentukan oleh produsen, pada saat ini produksi tembakau dunia telah mencukupi permintaan. Dengan adanya peraturan dan

kampanye antirokok yang makin gencar, permintaan akan tembakau diramalkan akan terus menurun (*Kompas*, 11 September 2000).

Penurunan permintaan akan tembakau sekaligus juga penurunan harga tembakau terjadi antara tahun 1990—1995. Sesudahnya hingga sekarang ada kecenderungan naiknya permintaan tembakau Indonesia. Hal ini disebabkan produksi tembakau dari Amerika Selatan mengalami penurunan cukup banyak akibat dari perubahan iklim yang merugikan petani tembakau di sana (*Kompas*, 11 September 2000). Kenaikan permintaan ini pun terbatas pada tembakau dengan kualitas baik atau sangat baik. Apabila produksi tembakau dari Amerika Selatan pulih, permintaan akan tembakau Indonesia bisa jadi kembali turun dan harga pun bisa jatuh. Pangsa pasar yang sempat dikuasai ini hanya bisa dipertahankan bila kualitas tembakau yang dihasilkan tetap tinggi. Hal ini pun konon tidak cukup. Pabrik-pabrik cerutu yang membeli tembakau dari Indonesia tidak mudah menerima harga penawaran dari produsen seperti PTPN. Mereka berusaha menekan harga tembakau serendah mungkin karena mereka juga mempelajari seluk-beluk penanaman tembakau, termasuk ongkos produksinya.

Dengan demikian, dalam hal harga tembakau PTPN menghadapi dua kendala atau risiko sekaligus, yaitu fluktuasi harga internasional dan kualitas produksi tembakaunya. Risiko pertama dan kedua saling terkait karena permintaan dan harga tembakau lebih mudah dinegosiasi bila kualitasnya terjamin. Hal itu pun tidak cukup sebab persaingan dengan produsen lain dan keinginan pembeli tidak dapat dikendalikan oleh PTPN sebagai salah satu produsen tembakau. Kualitas tembakau diupayakan setinggi mungkin oleh PTPN dan pada waktu bersamaan PTPN juga harus siap menghadapi risiko perubahan harga yang tidak bisa dikendalikannya. Dalam rangka minimalisasi risiko inilah PTPN tidak berani menawarkan harga yang tinggi dalam transaksi bagi hasil dengan pemilik sawah yang lahannya ditanami tembakau.

Kesimpulan

Dari studi kasus ini tampak bahwa masalah ketidakadilan bukan hanya sekedar isu, seperti yang sering dilansir oleh para pejabat, tetapi merupakan permasalahan yang secara objektif ada dan dirasakan oleh

anggota masyarakat. Permasalahan keadilan sosial muncul pada relasi sosial yang bersifat baik vertikal maupun horizontal. Ketidakadilan dalam relasi sosial vertikal ini menyangkut distribusi hasil penanaman tembakau kepada pemilik sawah, prosedur kerja sama dan negosiasi antara dua pihak, dan keadilan interaksional yang menyangkut hubungan sosial antara keduanya. Ketidakadilan itu penyebabnya cukup kompleks, tetapi dalam penelitian ini ditemukan dua penyebab pokok yaitu upaya untuk melakukan dominasi serta marginalisasi atas pihak lain dan upaya untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang lebih besar. Kedua dorongan tersebut sering menjadi satu dan sulit dipisahkan.

Ketidakadilan yang dirasakan pemilik sawah menyebabkan ketidakpuasan, tetapi belum menimbulkan konflik terbuka. Penilaian ketidakadilan muncul bersama-sama dengan rendahnya kesejahteraan, harapan, dan rendahnya keterlibatan anggota masyarakat dalam menentukan nasib mereka. Dari tiga faktor ini, harapan biasanya akan menyebabkan munculnya penilaian tidak adil bila tarafnya tinggi. Di lapangan harapan cenderung rendah karena mereka telah lama diperlakukan tidak adil dan menilai rendahnya peluang keberhasilan untuk memperjuangkan keadilan sehingga ada gejala ketidaksadaran kolektif (*collective unconsciousness*) di antara mereka. Meskipun demikian, masih ada sekelompok orang yang terus memperjuangkannya. Hal ini tampak pada perubahan orientasi pengurus kelompok tani yang mulai kritis dan berani menyampaikan pendapat serta terus melakukan negosiasi dengan pihak PTPN. Sayangnya, nasib petani tidak hanya berada di tangan PTPN. Secara lebih makro, kebijakan pertanian masih belum memihak kepada mereka. Perjuangan untuk hidup sejahtera bagi petani adalah langkah panjang yang perlu dibantu oleh banyak pihak.

Referensi

- Badan Pusat Statistik. 2000. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*. Jakarta.
- Faturochman. 1998. "Bertahan hidup di masa krisis", *Seminar Social Security and Social Policy*, Yogyakarta, 28-29 Desember. Diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.

- Fauzi, N. (ed.) 1997. *Tanah dan Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- . 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press.
- Kompas. 2000. "Jika mutu terjamin pasar tembakau BNO masih terbuka" 11 September, hlm. 44.
- . 2000. "Mengkaji *corporate farming* dengan kepala dingin" 14 Agustus, hlm. 39.
- . 2000. "Nasib petani tembakau BNO tidak seharum asap cerutu" 11 September, hlm. 34.
- . 2000. "Wacana yang perlu dikaji secara komprehensif dan jujur" 14 Agustus, hlm 40.
- . 2001. "Jangan biarkan petani "mogok" 19 Januari, hlm. 15.
- Madenar. 1999. "Melongok ke belakang menatap masa depan: pengalaman petani tembakau Vorstenland dalam kerjasama dengan perusahaan perkebunan tembakau", *Stakeholders Workshop: Pemberdayaan Kelompok Petani dan Buruh Tani di Klaten dalam Mengantisipasi Peluang Perdagangan Tembakau Internasional*, Yogyakarta, 1 Mei. Diselenggarakan oleh Pusat Studi Asia Pasifik, Universitas Gadjah Mada.
- Margono, S.A. 1998. "Mekanisme survival strategy: studi tentang respons petani tembakau dalam birokrasi perkebunan di Kalitengah", *Seminar Social Security and Social Policy*, Yogyakarta, 28-29 Desember. Diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Padmo, S. 1998. "Wedi revisited", *Seminar Social Security and Social Policy*, Yogyakarta, 28-29 Desember. Diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Wiradi, G. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press.

DAFTAR PENULIS

Agus Dwiyanto, Ph.D. mendapatkan gelar Ph.D. dalam bidang analisis dan manajemen kebijakan dari University of Southern California, Los Angeles pada tahun 1990. Selain sebagai staf pengajar Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, juga Pengelola Program Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada. Sejak Mei 2002 menjabat sebagai Wakil Rektor Universitas Gadjah Mada Bidang Kerja Sama dan Pengembangan Usaha.

Bimo Walgito, Prof. Dr. adalah guru besar emeritus dan staf pengajar di Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada pada program S1, S2, dan S3. Selain itu, ia juga menjadi guru besar luar biasa pada beberapa universitas negeri maupun swasta. Pernah menduduki beberapa jabatan di Universitas Gadjah Mada dan jabatan terakhir yang pernah diduduki adalah Pembantu Rektor I pada Universitas Wangsa Manggala Yogyakarta.

Faturochman, Dr. adalah staf pengajar Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada. Ia telah menulis beberapa artikel di media masa dan jurnal serta menyunting beberapa buku tentang kependudukan maupun psikologi. Ia menyelesaikan program S3 bidang psikologi di Universitas Gadjah Mada pada April 2002 dengan predikat cum laude. Tulisan ini adalah bagian dari disertasinya.

Mohammad Nuh, S.I.P. adalah staf pengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Kartika Bangsa Yogyakarta. Ia menulis beberapa artikel dan terlibat dalam penelitian yang berkaitan dengan kebijakan publik, "social security", dan kependudukan.

Pujo Semedi Hargo Yuwono, Ph.D. adalah staf pengajar Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Menyelesaikan Ph.D. dalam bidang antropologi maritim dari University of Amsterdam dengan spesialisasi kemaritiman, nelayan, dan jaminan sosial.

Daftar Penulis

Suhatmini Hardyastuti, Ph.D. adalah staf pengajar Jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia menyelesaikan pendidikan Sarjana dan Master di bidang Ekonomi Pertanian di Universitas Gadjah Mada, dan Ph.D. di bidang "Gender and Development" Departemen "Extension Education" di Universiti Putra Malaysia, tahun 2000.

T. Yoyok Wahyu Subroto, Ph.D., M.Eng. adalah staf pengajar di Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada dan direktur Program Pasca Sarjana Program Studi Teknik Arsitektur, konsentrasi Desain Kawasan Binaan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Mendapatkan gelar Master of Engineering dan Ph.D. dalam bidang Desain Arsitektur dan Lingkungan dari Department of Environment Engineering, Faculty of Engineering, Osaka University, tahun 1996.

Tukiran, Drs., M.A. adalah staf pengajar senior Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada. Ia menyelesaikan program master dari The Australian National University dengan spesialisasi demografi teknis. Disamping aktif menulis hasil analisis data BPS seperti Sensus Penduduk, Susenas, Sakernas, dan Supas, ia juga melakukan penelitian bidang migrasi, ketenagakerjaan, dan kemiskinan.