

**SUSUNAN PENGELOLA**

**Ketua Pengarah**

*Sukamdi*

**Ketua Penyunting**

*Tukiran*

**Penyunting**

*Sofian Effendi*

*Ida Bagoes Mantra*

*Djamaluddin Ancok*

*Irwana Abdullah*

*Kasto*

*Mubadjir Darwin*

*Agus Dwiyanto*

**Penyunting Pelaksana**

*Pande Made Kutanegara*

*Faturochman*

*Anna Marie Wattie*

*Wini Tamtiari*

**Mitra Bestari**

*Chris Manning (Canberra)*

*Hans-Dieter Evers (Bonn)*

*Benjamin White (Den Haag)*

**Penyunting Bahasa**

*Mita Sari Apituley*

**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/STI/94*

*Tanggal 9 Maret 1994*

**ISSN 0853-0262**

**Terakreditasi dengan nomor:**

*02/Dikti/Kep/2002*

**DAFTAR ISI**

Daftar Isi	1
Pengantar Redaksi	2
Kebijakan Perencanaan Tata Ruang dan Pemberdayaan Potensi Daerah di Indonesia <i>T. Yoyok Wahyu Subroto</i>	3
Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah <i>M. Syabuddin Latief</i>	25
Privatisasi Sistem Pelayanan Kesehatan dan Implikasinya bagi Perumusan Agenda Penelitian dan Kebijakan Publik <i>Nasikun</i>	45
Privatisasi Penyaluran Tenaga Kerja Indonesia: Masihkah Bermanfaat? <i>Samodra Wibawa, Dewi Sekar Tanjung, dan Ahmad Iqbal</i>	63
Daftar Penulis	83

---

**POPULASI** merupakan majalah berkala, terbit dua kali setahun, setiap bulan Juni dan Desember. Redaksi menerima karangan yang menitik-beratkan pada bidang kependudukan. Naskah harus belum pernah dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain, berupa ketikan asli dengan renggang ganda, 20-25 halaman termasuk referensi. Redaksi berhak membuat perubahan dalam karangan tanpa mengubah isi atau maksud karangan.

**PENGANTAR REDAKSI**

Secara global, telah lahir *Millenium Development Goals (MDGs)* sebagai kesepakatan antarnegara untuk lebih mengarahkan tujuan pembangunan. Di dalamnya terdapat delapan prinsip dan 18 sasaran yang harus menjadi komitmen suatu negara. *Populasi* kembali hadir dengan empat artikel yang sekiranya relevan dengan sasaran MDGs pada tahun 2015, yakni kebijakan perencanaan tata ruang, prospek demokratisasi desa, privatisasi pelayanan kesehatan, dan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Tulisan pertama membahas tentang kebijakan perencanaan tata ruang dan pemberdayaan potensi daerah. Perencanaan tata ruang dan potensi daerah, pada hakikatnya, ditujukan pada tindakan konkret untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang, dalam hal ini adalah peruntukan lahan untuk masa datang. Hal ini dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh para perencana tata ruang, penentu kebijakan, dan masyarakat dalam memahami potensi daerah yang dimiliki.

Tulisan kedua menyajikan tentang kendala dan prospek demokratisasi desa pada era otonomi daerah. Demokratisasi desa dapat berjalan dengan baik apabila terdapat empat unsur yang saling dibutuhkan, seperti pemerintah sebagai fasilitator, adanya forum yang dapat mengakomodasi lintas kepentingan, berkembangnya inisiatif dan kreatifitas rakyat, serta adanya insentif bagi desa yang mampu mengelola kepentingan warganya secara mandiri. Tulisan ketiga membahas tentang privatisasi sistem pelayanan kesehatan dan implikasinya pada agenda penelitian dan kebijakan publik. Untuk mencapai sasaran MDGs, peran dan fungsi lembaga pelayanan kesehatan untuk mencapai sehat untuk semua pada 2015 menjadi penting. Oleh sebab itu, perlu adanya rumusan kebijakan pelayanan kesehatan yang memenuhi keseimbangan antara berbagai tuntutan yang lebih efektif dan efisien, serta berkeadilan sosial bagi yang kurang mampu.

Tulisan keempat sebagai bagian akhir dari edisi ini membahas tentang privatisasi penyaluran tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Dengan angkatan kerja yang relatif terdidik dan melimpah jumlahnya, rasanya aneh jika sebagian besar tenaga kerja yang dikirim ke luar negeri justru yang berpendidikan rendah. Keterlibatan swasta dalam pengiriman TKI ini ternyata masih mempunyai banyak konsekuensi. Tampaknya kita perlu belajar dari Filipina yang telah sukses mengelola pengiriman tenaga kerja dengan bantuan pihak swasta.

# **KEBIJAKAN PERENCANAAN TATA RUANG DAN PEMBERDAYAAN POTENSI DAERAH DI INDONESIA**

*T. Yoyok Wahyu Subroto*

## **Abstract**

*The massive spatial expansion of the city into the fringe area has caused many problems mainly related to the spatial exploitation in both city and villages surrounding. The problem is also caused by the city development which its pace can not compete with the population growth. The aim of this study is to formulate the policy planning of spatial arrangement for the region potential empowerment. The spatial planning itself is directed to control and support in formulating spatial policy that should be efficient, effective and proportional. The descriptive method with field observation approach and literature survey is used to obtain the data. The result of the study pointed that the empowerment of the region power have to be supported by the spatial planning policy formulation which means that (1) spatial arrangement must put human and space in holistical point of view and bonding the social values together; (2) the urban-rural linkages concept must put in a priority for formulating the internal spatial structure of regional planning and to empower villages as growth poles; (3) the spatial planning process has to be able to gain the best possibility of spatial arrangement where the pattern and distribution of space can ensure the existence of the city and village; (4) spatial planning have to accommodate spatial structure; (5) the application of spatial planning have to be based on self-contained power of the region which put the bottom-up concept in a priority; (6) the spatial planning product have to be directed to the solid effort for future spatial usage.*

## **Pendahuluan**

Di tengah era kemajuan pembangunan ekonomi, sistem informasi, komunikasi, dan transportasi, banyak kota di dunia terpacu perkembangannya. Salah satu kecenderungan yang makin sering terjadi pada proses perkembangan kota dewasa ini adalah ekspansi spasial secara besar-besaran di wilayah sekitar kota (daerah pinggiran kota). Kondisi tersebut, antara lain, dipicu oleh meningkatnya jumlah penduduk dunia

secara tajam. Bila pada pertengahan abad 17 penduduk dunia masih berjumlah 0,5 miliar jiwa, maka pada awal abad 20 sudah mencapai 1,6 miliar dan diprediksikan akan menjadi 8,2 miliar pada 2025. Ironisnya, sebagian besar penduduk tersebut akan tinggal di perkotaan dan dari jumlah itu, 83 persen di antaranya merupakan penduduk yang hidup di negara berkembang.

Jumlah penduduk yang demikian besar tersebut telah menimbulkan masalah, khususnya penyediaan ruang tinggal perkotaan (*urban living*) bagi masyarakat. Saat ini satu miliar manusia di bumi ini ternyata masih harus hidup di tengah lingkungan yang belum mendapatkan akses sarana permukiman yang aman dan sehat, bahkan lebih dari 2 miliar manusia masih hidup di daerah permukiman tanpa sarana sanitasi. Lebih dari itu, 5,2 juta orang (4 juta di antaranya adalah anak-anak) meninggal setiap tahun karena penyakit yang timbul dari kondisi lingkungannya yang tidak sehat. Kondisi tersebut, antara lain, disebabkan oleh dominasi pola konsumsi dan produksi lingkungan binaan (*built environment*) termasuk seting tata ruang perkotaan dan perdesaan yang kurang terencana. Hal itu diperparah oleh laju pembangunan kota yang tidak mampu mengimbangi perubahan kondisi demografis kota. Dalam kasus di Indonesia, Subroto (2002) menyebutkan bahwa bila pada tahun 1980 penduduk perdesaan masih berjumlah 78 persen, maka pada tahun 1990 telah menjadi 69 persen atau menurun sebanyak 9 persen dalam satu dekade. Diperkirakan dengan laju pertumbuhan penduduk desa yang “hanya” 1,2 persen per tahun, maka pada tahun 2010 nanti jumlah penduduk perdesaan akan menyusut menjadi 48 persen. Saat ini dengan rata-rata angka pertumbuhan perkotaan mencapai 4,4 persen per tahun, penduduk yang tinggal di perkotaan sudah mencapai 84 juta orang atau sekitar 40 persen dari jumlah penduduk di Indonesia<sup>1</sup>. Kondisi tersebut

---

<sup>1</sup> Diindikasikan bahwa urbanisasi pada periode 1980-2000 berasal dari kota-kota kecil ke kota-kota sedang dan besar. Hal ini dapat dibuktikan bahwa hampir semua kota kecil mempunyai laju pertumbuhan lebih rendah dari periode sebelumnya, bahkan di antaranya ada yang mengalami pertumbuhan negatif, misalnya Madiun, Magelang, dan Sabang masing-masing memiliki laju pertumbuhan -0,39%; -0,62% dan 0,33% (Ditjen Tata Ruang dan Perumahan, 2003).

di atas berpotensi menyimpan beragam masalah yang mampu memicu persoalan sosial-ekonomi, baik di kota maupun di desa-desa sekitarnya.

Akumulasi persoalan tersebut di atas perlu diantisipasi mengingat dampaknya akan meluas, tidak hanya pada degradasi kualitas lingkungan, namun juga pada menurunnya kualitas hidup masyarakat. Dalam proses pembangunan daerah, kontrol terhadap konsistensi implementasi pembangunannya sangatlah penting. Terkait dengan hal-hal yang telah disebutkan di atas, tulisan ini mencoba merumuskan kebijakan perencanaan tata ruang dalam kaitannya dengan pemberdayaan potensi daerah.

### **Perencanaan Tata Ruang**

Salah satu instrumen kerangka acuan dan pengontrol pembangunan wilayah adalah perencanaan tata ruang, baik dalam skala makro maupun mikro. Jayadinata (1986:3) menyebutkan pengertian perencanaan sebagai suatu bentuk kegiatan yang meliputi pengaturan dan penyesuaian hubungan manusia dengan lingkungan dalam konteks pengaturan untuk waktu yang akan datang. Di dalam pengertian perencanaan tersebut secara inheren meliputi kupasan data (*analysis*) dan kebijakan (*policy*), yaitu pemilihan rencana yang baik untuk pelaksanaan yang meliputi pengetahuan tentang maksud dan kriteria untuk menelaah alternatif rencana, rancangan (*design*) yang berupa rumusan, dan sajian rencana. Adapun pengertian tata ruang menurut Steigenga dalam Jayadinata (1986: 5) adalah pengaturan geografis, selain mengandung arti pembuatan rencana, juga yang penting adalah pelaksanaan rencana tersebut oleh masyarakat setelah disahkan oleh badan yang berwenang. Secara teoretis, perencanaan tata ruang memiliki pengertian pengaturan dan penyesuaian hubungan manusia dengan lingkungan secara geografis yang terkait dengan perumusan kebijakan masa depan melalui proses analisis untuk dilaksanakan oleh masyarakat.

Produk perencanaan tata ruang tersebut pada gilirannya digunakan untuk mengarahkan para penentu kebijakan pembangunan daerah dalam menentukan alternatif peruntukan dan pemanfaatan lahan yang ada. Lahan itu akan dilihat, apakah layak untuk dikembangkan sebagai lahan

terbangun, dipertahankan (konservasi lahan), atau dialihfungsikan (konversi lahan) sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Perencanaan tata ruang pada hakikatnya diarahkan pada upaya konkret untuk mengoptimalkan dan mengefisienkan pemanfaatan ruang masa depan. Perencanaan ini juga mempertimbangkan faktor pengembangannya, baik secara fisik-keruangan maupun nonfisik keruangan (sosial, ekonomi, dan budaya) secara berimbang. Di dalam perencanaan tata ruang tersebut, seharusnya secara inheren telah mengandung data dan informasi yang valid tentang kondisi, karakter, dan keragaman ruang. Di pihak lain perencanaan tata ruang juga terkait dengan analisis daya dukung (*carrying capacity ratio*) ruang yang harus dipertimbangkan dalam perencanaan tata ruang. Menurut Mc.Call dalam Riyadi (2003), analisis daya dukung ruang tersebut akan memberikan gambaran tentang hubungan sistemik antara penduduk, penggunaan lahan, dan lingkungan. Metode ini digunakan untuk memperoleh informasi tentang sejauh mana kelangsungan hidup desa atau daerah-daerah dalam kaitannya dengan rasio populasi dan tanahnya. Pernyataan McCall tersebut mengantarkan pada pemahaman logis bahwa ketersediaan ruang dalam konteks kualitas dan kuantitas ruang akan sangat besar pengaruhnya terhadap aktivitas manusia dalam mencukupi kebutuhan hidupnya.

Di Indonesia persoalan pemanfaatan dan penataan ruang secara makro merupakan persoalan klasik. Seperti diketahui, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 telah mengatur penataan ruang yang difokuskan pada kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, dan kawasan tertentu. Penataan ruang tersebut ditujukan untuk:

- a. Mencapai tata ruang kawasan yang optimal, serasi, selaras, dan seimbang dalam pengembangan kehidupan manusia.
- b. Meningkatkan fungsi kawasan secara serasi, selaras, dan seimbang antara perkembangan lingkungan dengan tata kehidupan masyarakat
- c. Mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dengan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, buatan, dan lingkungan sosial.

## *Kebijakan Perencanaan Tata Ruang, Pemberdayaan Potensi Daerah*

Ketiga tujuan tersebut tampaknya harus dikaitkan dengan konteks sekarang. Tantangan yang ada tidak hanya sebatas untuk mengatur bagaimana pemanfaatan ruang itu dapat selaras, serasi, dan seimbang, namun juga harus menyediakan ruang yang layak bagi kehidupan dan penghidupan manusia sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya. Hal tersebut akan terasa penting terlebih pada era otonomi saat ini ketika daerah dituntut untuk dapat lebih mandiri seiring dengan diberlakukannya program Otonomi Daerah yang tidak hanya berorientasi pada tujuan yang berskala lokal, namun harus mampu mengembangkan diri dan berkompetisi secara global.

Seperti diketahui, Otonomi Daerah diberlakukan dengan dasar dua perangkat hukum, yaitu Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 25/1999 menjadi kian menarik untuk disimak ketika pemerintah kota dan kabupaten masing-masing berambisi untuk memanfaatkan ruang semaksimal mungkin guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada kenyataannya, pemanfaatan ruang di kota dan kabupaten justru banyak menyisakan konflik ruang di antara pemerintah kabupaten/kota itu sendiri. Misalnya, duplikasi kebijakan pemanfaatan ruang di kabupaten/kota yang berdampingan dan mengarah pada inefisiensi ruang yang berdampak negatif pada aspek sosial-ekonomi masyarakat. Pertanyaan mendasar yang muncul kemudian adalah bagaimana penataan ruang di kabupaten/kota dapat dilaksanakan secara arif, efektif, efisien, proporsional, dan profesional.

### **Pemberdayaan Potensi Daerah**

Kebijakan otonomi daerah sebenarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah untuk mengelola pembangunan di daerah itu sendiri. Harapan pengelolaan pembangunan yang berorientasi kemandirian ini akan memicu peningkatan kreatifitas dan inovasi ide, perencanaan, implementasi, dan keberlanjutan pembangunan di daerah. Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah seperti disebutkan di atas

pada hakikatnya merupakan respons dari tuntutan pelaksanaan sistem desentralisasi pembangunan. Sistem ini berpotensi besar dalam memberikan kesempatan kepada daerah untuk dapat mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam mengolah dan memanfaatkan ruang, mengingat dalam satuan ruang wilayah yang lebih kecil pemerintah dapat memutuskan kebijakan secara logis, lebih terfokus, dan jelas. Hal ini juga tidak terlepas dari posisi daerah-daerah itu. Daerah merupakan pihak yang dipandang lebih mengetahui potensi dan masalah konkret yang ada di lapangan, baik pada sumber daya alam, manusia, maupun budaya, sehingga program-program yang direncanakan dapat benar-benar layak untuk dilaksanakan.

Peran serta masyarakat dalam pembangunan dalam konteks pemberdayaan potensi daerah merupakan faktor penting khususnya terkait dengan tujuan pembangunan itu yang notabene berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Gitlin (Jayadinata, 1986) bahwa dalam suatu pembangunan harus diusahakan agar seluruh anggota masyarakat dapat secara relatif menggunakan kemudahan dan pengaruh yang sama untuk mencapai pranata ekonomi. Muncul opini bahwa otonomi daerah yang semata-mata memposisikan pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan akhir perlu direorientasikan pada pemahaman bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan instrumen pembangunan.

Pada banyak kasus, pemberdayaan potensi daerah belum dapat berjalan optimal dalam konteks keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan termasuk proses perencanaannya. Di pihak lain, seperti yang diungkapkan oleh Riyadi (2003: 333), implementasi dari produk perencanaan masih lebih mengarah pada “pemanfaatan” sumber daya daerah daripada “pemberdayaan” sumber daya daerah. Implementasi otonomi daerah seharusnya lebih berorientasi pada upaya pemberdayaan daerah dalam konteks kewilayahan (teritorial). Sementara itu, dalam konteks kemasyarakatan, pemberdayaan yang diupayakan harus berorientasi pada pemberdayaan masyarakat di masing-masing daerah sehingga masyarakat dapat lebih berpartisipasi dalam pembangunan sesuai dengan potensi dan kemampuannya.



Dalam perspektif keruangan, konsep pemberdayaan potensi daerah yang perlu dibangun harus lebih diorientasikan pada pengembangan program perencanaan tata ruang yang mengarah pada upaya konkret peningkatan kualitas ruang dengan mengoptimalkan akses dan peran masyarakat --dalam konteks membuka kesempatan berperan aktif-- dalam proses perencanaan pembangunan. Program pembangunan yang didasarkan pada perencanaan tata ruang harus mengakomodasi struktur keruangan yang pembagian peruntukan ruang dan jaringan infrastruktur ruang sudah secara jelas tertuang di dalamnya.

Peran masyarakat seperti diungkapkan di atas juga menjadi kunci suksesnya pemberdayaan potensi daerah. Peran tersebut adalah peran konkret masyarakat di dalam menuangkan ide-ide kreatif dan inovatif dalam mendayagunakan ruang yang ada untuk kepentingan yang produktif secara proporsional. Kesemuanya itu ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah sekaligus menghindarkan dari eksekusi negatif yang mungkin ditimbulkan akibat keberadaan program pembangunan yang tidak diharapkan justru oleh masyarakatnya sendiri.

Pemberian peranan yang lebih besar pada daerah dan masyarakatnya melalui konsep pemberdayaan potensi daerah di atas akan memberikan peran yang lebih jelas kepada pemerintah, baik sebagai pengarah (*steering*) di satu sisi maupun pelaksana bersama masyarakat di sisi lain. Diharapkan dengan dikembangkannya konsep pemberdayaan potensi daerah ini akan mampu mendorong peningkatan eksistensi daerah.

### **Tantangan Pemanfaatan Ruang**

Pembangunan industri (*industrial drive*) yang tidak terencana adalah salah satu pemicu yang dapat menyebabkan terganggunya konsistensi pelaksanaan rencana tata ruang suatu daerah yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini dapat terjadi ketika para penentu kebijakan kabupaten/kota melihat satu sisi dari pembangunan dan kemajuan industri itu sebagai simbol kemandirian ekonomi suatu daerah sehingga ekstraksi ruang-ruang potensial yang diminati oleh para pengembang industri baik perdagangan maupun permukiman menjadi prioritas utama. Bagi daerah yang memiliki potensi mengembangkan industri alam sebagai sumber penerimaan daerah

dengan dukungan penguasaan teknologi (*technology achievement*), seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua, mungkin bisa lebih optimis pada masa mendatang dibandingkan dengan daerah lain. Hal itu tidak lepas dari prediksi para perencana yang melihat bahwa di daerah yang kaya akan sumber daya alam pada masa depan akan terjadi kristalisasi dan aglomerasi ekonomi sebagai hasil ekspansi percepatan pemusatan modal perdagangan, industri, dan jasa yang kemudian menjadi pilar pembangunan daerah tersebut. Namun bagaimana halnya dengan daerah-daerah lain yang tergolong memiliki sumber daya alam yang kurang layak, baik tambang maupun lingkungan? Bagi daerah-daerah yang termasuk dalam kategori terbatas sumber daya alamnya menghadapi pilihan sulit. Di satu sisi harus mampu memberdayakan ruang yang ada di dalam teritorinya seoptimal mungkin, namun juga tanpa harus terjebak pada hedonisme pemanfaatan ruang yang membabi buta di sisi yang lain.

Titik kritis pemberdayaan ruang yang memiliki potensi memicu persoalan tata ruang di berbagai daerah di Indonesia adalah euforia pemahaman subjektif otonomi daerah terlebih di tengah era globalisasi yang cenderung memberikan peluang daerah untuk membangun berbagai sektor, khususnya industri multinasional yang tidak berbasis pada potensi daerah. Persoalannya adalah bahwa fenomena pertumbuhan industri *footloose*<sup>2</sup> ini lebih cenderung melakukan ekstraksi sumber daya manusia dengan memanfaatkan upah buruh yang murah. Industri tipe ini sedikit sekali kaitannya dengan sistem ekonomi di *host country* karena hampir semua inputnya diimpor dari *home country* dan outputnya pun sebagian besar diekspor kembali (Nurzaman, et. al., 2000).

Secara ekonomi hal ini telah menjadi persoalan tersendiri bagi daerah yang ditempati. Dorongan untuk menerima tipe pertumbuhan industri semacam ini merupakan tantangan tersendiri bagi berbagai daerah karena dengan karakternya seperti yang telah disebutkan di atas industri yang tidak ‘membumi’ (berbasis lokal) ini cenderung hanya memanfaatkan dan membebani fasilitas sarana dan prasarana infrastruktur yang ada di

---

<sup>2</sup> Industri *footloose* adalah kegiatan industri yang tidak berbasis pada potensi daerah terutama bahan dasar industri yang digunakan sebagai pasokan produksi industri.

daerah tersebut. Akibatnya, kota akan sarat dengan masalah keruangan dan nonkeruangan serta pertumbuhannya akan mengarah pada pembentukan megaurban yang akan meningkat secara cepat, baik secara spasial maupun demografis. Kota menjadi magnet yang sangat kuat dalam menarik pendatang. Selain itu, ruang kotanya yang tidak lagi mampu menampung tumbuhnya industri akan mengekspansi secara spasial hingga ke daerah produktif di pinggiran kota (*urban fringe area*), bahkan pada beberapa kasus sampai di wilayah perdesaan.

Pada tahap ini tata ruang di perkotaan dan perdesaan akan menjadi sulit dikendalikan perkembangannya. Hal ini disebabkan oleh tumbuhnya daerah baru yang didominasi oleh kegiatan industri. Pada gilirannya tumbuhnya daerah industri tersebut akan diikuti secara instan oleh pertumbuhan fungsi penunjangnya, seperti permukiman dan perkembangan sektor informal yang cenderung tumbuh dengan pola katak lompat (*leap frogging development*) yang justru akan menambah persoalan keruangan. Hal ini tentu tidak menguntungkan bagi daerah yang akan mengoptimalkan ruang yang dimilikinya, baik secara ekonomi, fisik, sosial, kultural maupun perkembangan ruang yang berorientasi pada alam dan lingkungan.

### **Strategi Pemanfaatan Ruang**

Sasaran pokok pembangunan pada hakikatnya adalah terciptanya kondisi ekonomi rakyat yang lebih sejahtera dan mampu untuk tumbuh secara mandiri dan berkelanjutan. Untuk mencapai sasaran tersebut, salah satu kebijakan pembangunan diimplikasikan melalui perencanaan tata ruang. Kebijakan ini diarahkan untuk menciptakan sinergi antarruang yang akan dimanfaatkan serta menciptakan perkembangan kegiatan sosial, ekonomi, dan kultural di setiap daerah.

Isu umum yang sering dihadapi oleh perkotaan dan perdesaan di berbagai daerah adalah inkonsistensi realisasi pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Hal ini sering disebabkan oleh banyaknya kepentingan yang terkonsentrasi di suatu daerah yang tidak diakomodasi secara benar, proporsional, dan profesional serta kurang

pekanya instrumen perencanaan dalam mendeteksi setiap perkembangan yang terjadi di lapangan.

Seperti telah disebutkan di atas, UU No. 24/ 1992 sebenarnya telah mengatur mengenai Penataan Ruang. Undang-undang ini tentu saja harus ditindaklanjuti oleh kebijakan pemerintah, khususnya untuk mempertegas mekanisme penataan ruang sehingga mampu berjalan efektif serta mampu merumuskan dan memanfaatkan landasan spasial guna kepentingan pembangunan. Namun agaknya hal itupun belum cukup karena perlu pula didukung oleh konsistensi proses pelaksanaan rencana tata ruang yang mencakup pemanfaatan dan pengendalian ruang.

Pada banyak kasus dijumpai desinkronisasi antara perencanaan dan aplikasinya. Fenomena banyak ditemuinya deviasi implikasi dari perencanaan tata ruang yang dibuat tersebut sering menjadikan apatisme di kalangan para penentu kebijakan. Turner (1998) menengarai kecenderungan deviasi implikasi yang hampir selalu terjadi itu lebih disebabkan oleh pemahaman perencanaan yang lebih diartikan sebagai kegiatan membangun dalam arti 'eksploitasi.' Analisis kritis Turner (1998) terhadap kegiatan perencanaan tata ruang yang cenderung eksploitatif direpresentasikan sebagai berikut.

*“Planning has been too masculine, it has concentrated on the way of the hunter and neglected the way of the nester”*

Secara jelas Turner menganalogikan perencanaan sebagai suatu kegiatan yang memiliki watak pria (maskulin) yang lebih berkonotasi pada kegiatan dinamis (*hunter*) yang secara terus-menerus bergerak daripada kegiatan statis (*nester*) yang lebih cenderung menciptakan sebuah *urban living space*.

Karakter dari perencanaan yang disinyalir oleh Turner di atas lebih mengarah pada sifat ekstraktif (sebagai representatif dari sifat maskulin) dalam memperlakukan ruang makro daripada sifat insertif (sebagai representatif dari sifat feminin) yang lebih didasari oleh kecenderungan empiris yang berlaku di lapangan selama ini. Untuk itu, perencanaan tata ruang harus didukung pula oleh data primer empiris yang valid dan aktual yang berbasis pada potensi yang dimiliki daerah, baik yang dibentuk

oleh masyarakat maupun alam. Pertimbangan ini lebih diorientasikan pada upaya agar tata ruang yang direncanakan dapat lebih sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakatnya dan lebih manusiawi sebagai representasi interaksi antara ruang dan manusia.

Interaksi antara ruang dan manusia ini juga harus lebih diarahkan pada penghargaan terhadap sistem nilai masyarakat yang masih berlaku dan relevan guna mendukung konsep inheren tata ruang. Konsep inheren tata ruang tersebut adalah konsep yang mendasari pemahaman bahwa penataan ruang harus memosisikan ruang dan manusia secara holistik sebagai subjek dan bukan sekadar objek penataan ruang yang ditinjau secara parsial.

Upaya pemikiran terhadap pembangunan dan penataan ruang dengan tetap mengacu dan mengedepankan sistem nilai sosial masyarakat ini merupakan hal penting. Upaya ini selain ditujukan untuk mendukung misi konservasi lingkungan di dalam pembangunan daerah, terutama juga untuk mewujudkan ruang yang ditata tersebut benar-benar sebagai bagian kehidupan masyarakatnya (*nester*) dengan mengurangi karakter eksploratif terhadap ruang seperti yang diharapkan oleh Turner (1998) berikut ini.

*Good environment requires the way of the hunter to be fused with the way of the nester.... Planning needs to be less dictatorial and more inspirational...*

Melengkapi apa yang dikatakan Turner di atas, Friedman dan Weaver (1979) menyoroti usaha optimalisasi ruang secara regional --yang akan mencakup wilayah kota/kabupaten-- sudah tidak seharusnya menggunakan doktrin lama yang berorientasi pada integrasi fungsional. Friedman menyarankan untuk menggunakan doktrin integrasi teritorial. Doktrin tersebut memperhitungkan mobilisasi terpadu dari semua sumber daya manusia dan alam dari suatu daerah tertentu yang dikarakteristikkan oleh perkembangan sejarahnya. Strategi perencanaan ini lebih bersifat *bottom up* yang diaplikasikan melalui perencanaan yang berbasis pada aspirasi masyarakat.

Dalam banyak kasus, dinamika masyarakat pada kenyataannya telah memberikan pengaruh besar pada berkembangnya kegiatan masyarakat

dalam suatu wilayah. Tidak jarang heterogenitas fungsional mewarnai tata ruang wilayah. Dengan demikian, paradigma pluralisme dalam tata ruang cukup relevan saat ini untuk diperhatikan mengingat dalam satu ruang tertentu bisa jadi memiliki beberapa potensi. Selanjutnya berbagai potensi tersebut harus dikembangkan secara bersama-sama dan terpadu meskipun memiliki karakter berbeda.

Tujuan perencanaan tata ruang sebenarnya juga diarahkan tidak hanya pada upaya pemberdayaan ruang fisik, namun juga ruang sosial. Interaksi positif antara ruang fisik dan ruang sosial ini diharapkan agar dapat mewujudkan dan meningkatkan nilai ruang secara ekonomi. Obsesi perencanaan tata ruang secara kuantitatif umumnya menyebabkan kegiatan perencanaan tata ruang masih ditekankan pada aspek fisik deterministik. Bagaimanapun, ruang adalah wadah yang diperuntukkan bagi lingkungan sosial manusia yang tidak dapat lepas dari kehidupan dan penghidupan masyarakat setempat yang sarat dengan nilai yang tidak terukur. Apalagi bila hal itu dilihat dari kurun waktu panjang yang mengiringi kemunculan ruang fisik tersebut. Tata ruang akan memiliki makna bila dalam aplikasinya mampu memicu interaksi kehidupan masyarakat penghuninya yang notabene sarat dengan nilai-nilai kualitatif. Kehatian-hatian dalam merencanakan tata ruang sangat penting guna menghindari kekeliruan rencana tata ruang yang implementasinya justru tidak diharapkan oleh masyarakatnya sendiri.

### **Hubungan Kota-Desa dalam Pembangunan Daerah**

Terjadinya perkembangan kota secara besar-besaran di banyak kota besar agaknya justru mengakibatkan berbagai persoalan. Persoalan tersebut tidak hanya pada persoalan yang diakibatkan oleh terjadinya transformasi sosio-kultural dan lingkungan, namun juga timbulnya kompetisi tidak seimbang antara pemanfaatan ruang dan pertumbuhan ekonomi di kota-kota besar dengan desa-desa di sekitarnya. Secara geografis kota dan desa memiliki hubungan sebagai *partner* yang bersifat komplementer. Sifat komplementer tersebut digambarkan oleh Douglas dalam (Ditjen Tata Ruang dan Perumahan, 2003) seperti yang dijelaskan pada Tabel 1.

Tabel 1.  
Hubungan Kota-Desa dan Ketergantungan (*Interdependencies*)

Kota ←	→ Desa
Pemasaran hasil pertanian	Produsen hasil pertanian
Dukungan pertanian	Intensifikasi pertanian
• Penerima hasil	• Pengembangan prasarana
• Jasa reparasi	• Insentif pertanian
• Informasi tentang produksi	• Pendidikan dan peningkatan kapasitas
• Inovasi	
Pasar nonpertanian	Pendapatan dan permintaan terhadap nonpertanian
<i>Agro-based industry</i>	<i>Cash Crop Production and agricultural Diversivication</i>

Hubungan aksial antara kota dan desa seperti yang dijelaskan pada Tabel 1 di atas mengukuhkan konsep ‘integritas’ kota-desa dalam konteks interelasi fungsi dengan pendekatan spasial kawasan yang direpresentasikan dalam bentuk sistem hubungan sinergis (saling memanfaatkan) antara kota dan desa (*urban-rural linkages*). Dalam konsep integritas kota-desa tersebut, strategi perencanaan tata ruang dilakukan secara komprehensif ketika disparitas kota dan desa tidak lagi dikembangkan. Dengan demikian, kawasan unggulan yang cepat berkembang (*fast growing*) dapat diarahkan pertumbuhannya sesuai dengan potensinya, misalnya sebagai kawasan agrobisnis, agrowisata, agroindustri maupun agropolitan. Implementasi konsep hubungan sinergis antara kota dan desa dalam perencanaan tata ruang semestinya dipahami oleh pemerintah kota dan kabupaten. Konsep tersebut dimaksudkan selain untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya desa-desa tertinggal di satu sisi, juga akan mengurangi *urban primacy*, yaitu dominasi kota<sup>3</sup> terhadap daerah sekitarnya serta menahan laju migrasi penduduk desa-desa ke kota dalam rangka mencari dan memperoleh tempat kerja.

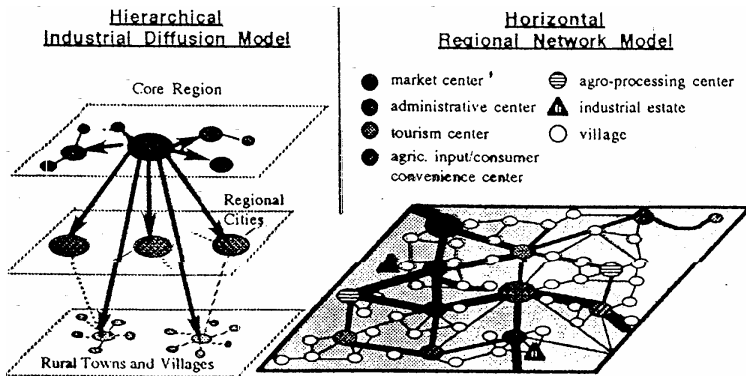
<sup>3</sup> *Urban primacy* yang umumnya muncul adalah kristalisasi ekonomi yang dipicu oleh pemusatan alokasi sumber daya, pusat pemasaran, dan pemerintahan.

Di pihak lain, konsep hubungan sinergis antara kota dan desa dalam perencanaan tata ruang ditujukan juga agar kota yang selama ini dituding sebagai sosok yang memiliki sifat parasitik (*parasitic*) dapat dikoreksi sifatnya sebagai sosok yang memiliki karakter generatif (*generative*). Sifat generatif ini dapat dilihat dari proses pembentukan, keberadaan, dan perkembangannya yang merupakan faktor pendorong pertumbuhan ekonomi desa-desa sekitarnya. Antonim dari sifat generatif adalah sifat parasitik. Meskipun tidak dapat digeneralisasikan bahwa semua kota, khususnya di negara berkembang, memiliki karakter parasitik yang ditandai oleh kecenderungan aliran uang dari desa ke kota serta penyerapan tenaga kerja potensial di kota dari desa-desa daerah buritnya (*binterland*), persepsi kota dengan karakter parasitik agaknya telah melekat kuat. Hal ini tidak lepas dari kuatnya konsep dikotomi, baik secara spasial maupun sektoral, antara desa dan kota di satu sisi (Soussan 1981; Lyon, 1983; Beesley, et. al., 1981). Di sisi lain dalam kasus berbagai daerah di Indonesia, karakter parasitik kota terkait dengan masih dikembangkannya konsep otonomi daerah secara administratif formal secara kaku yang secara politis dinyatakan dengan batas administratif dan secara ideologi dicerminkan oleh diberlakukannya kebijakan yang secara fisik pembangunannya cenderung lebih terkonsentrasi di kota. Dalam rangka mengeliminasi pemahaman tersebut perlu dikembangkan konsep integritas kota-desa (*urban-rural linkages*) yang mengedepankan pelayanan kota sebagai pasar produk pertanian.

Kekuatan dari konsep *urban-rural linkages* yang lain adalah mendorong tidak terjadinya duplikasi pembangunan di satu sisi sekaligus mengurangi munculnya inefisiensi pembangunan di sisi lain. Konsep *urban-rural linkages* ini sangat penting untuk merumuskan struktur ruang internal wilayah perencanaan dan memberdayakan desa-desa di sekitar kota yang diposisikan sebagai pusat pertumbuhan (*growth poles*). Pusat pertumbuhan ini merupakan kawasan terpilih guna memicu perkembangan desa-desa yang lain dalam satu sistem pembangunan wilayah. Sistem pembangunan wilayah ini terangkai dalam satu jaringan sinergis dan berhierarkhis, secara keruangan dapat digambarkan pada Gambar 1.



Gambar 1  
Model Hirarki Pusat Pertumbuhan dan Jaringan Regional



Sumber: Sugiyana, K (1996)

Formulasi konsep *urban-rural linkages* sebenarnya tidak lepas dari konsep perencanaan yang berkelanjutan (*sustainable planning*), dalam arti bahwa kedua konsep tersebut bersifat komplementer. Menurut Moughtin (1996), terdapat tiga kata kunci dalam terminologi *sustainable*, yaitu pembangunan (*development*), kebutuhan (*needs*), dan keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*). Blower dalam Moughtin (1996: 4) mengatakan bahwa pembangunan seyogianya lebih diorientasikan pada konsep kualitatif yang mengandung pengertian tertentu terkait dengan *improvement* dan *progress* yang menyangkut dimensi unggulan kultur dan sosialnya (*advance social-culture*). Ini berarti perencanaan tata ruang merupakan suatu proses pembentukan lingkungan binaan (*built environment*) yang multidimensional yang pada akhirnya bermuara pada tujuan perencanaan tata ruang itu, yaitu mempertinggi kualitas hidup manusia.

Istilah *needs* berorientasi pada ide dalam menjamin kelangsungan sumber daya alam dan produksinya serta kelangsungan dan keseimbangan eksistensi kebudayaan, serta distribusi sumber daya alam. Hal ini memberikan pengertian kepada kita akan pentingnya usaha-usaha dalam menjaga kelestarian sumber daya alam dan sumber daya kebudayaan.

Seperti telah disebutkan di atas, kata kunci ketiga adalah keadilan antargenerasi yang berorientasi pada perhatian terhadap generasi mendatang. Hal itu dimaksudkan untuk menjaga tetap terbukanya kesempatan bagi generasi mendatang untuk memanfaatkan alam, ruang, dan lingkungan. Terkait dengan persoalan keadilan antargenerasi dapat diambil contoh kearifan semangat suku bangsa Indian yang menegaskan hak-hak generasi mendatang terhadap sumber daya alami bumi ini yang diekspresikan sebagai berikut.

*We have not inherited the earth from our parents, we have borrowed it from our children.*

Kearifan budaya suku bangsa Indian di atas memberikan arah dan inspirasi yang jelas terhadap setiap upaya pemberdayaan daerah bahwa ruang yang ada saat ini harus mampu dimanfaatkan oleh generasi-generasi mendatang. Terkait dengan pemberdayaan potensi daerah, rencana tata ruang yang berhasil adalah rencana tata ruang yang berkelanjutan yang keberhasilannya didasarkan tidak cukup hanya pada penampilan fisik (*physical performance*). Namun perlu dinilai sejauh mana keberhasilan dialog aspek sosio-kultural dan ekonomi tersebut dengan ruang sekitarnya yang diimplementasikan secara kontekstual dalam suatu kerangka terpadu berdasarkan konsep *urban-rural linkages*, kondisi, serta potensi daerah.

### **Fakta Pemanfaatan Ruang di Daerah**

Secara empiris saat ini terdapat fakta pemanfaatan ruang, khususnya di pinggiran kota, dilakukan secara dinamis-eksploitatif. Namun pada kenyataannya dinamika perkembangan wilayah pinggiran kota saat ini masih belum banyak mendapatkan perhatian secara khusus. Secara konseptual daerah pinggiran kota dipahami sebagai suatu daerah yang berada dalam proses transformasi dari daerah perdesaan menjadi daerah perkotaan (Subroto, 1997). Prior dalam Yunus (1987) menyebutkan bahwa daerah pinggiran kota adalah sub-area dari *rural urban fringe* yang masih memiliki hubungan dan berbatasan langsung dengan kota, kepadatan rumah lebih tinggi dari rata-rata total kepadatan *rural urban fringe*, besarnya proporsi lingkungan hunian, komersial, hunian terhadap lahan pertanian dan tingginya angka peningkatan kepadatan penduduk,

peralihan fungsi lahan serta tingginya angka para komuter. Secara spasial seperti yang dikemukakan oleh Bintarto, (1989) daerah pinggiran kota menempati jalur tepi daerah perkotaan paling luar. Di pihak lain, Prior mengatakan bahwa daerah pinggiran kota merupakan zone transisi antara lingkungan terbangun perkotaan dengan lingkungan perdesaan.

Dari pemahaman di atas dapat dipahami bahwa daerah pinggiran kota merupakan daerah yang rentan terhadap aksi perluasan kota yang didominasi oleh kegiatan eksploitasi lahan yang bermuara pada konversi dan suksesi lahan pertanian ke lahan nonpertanian. Tingginya eksploitasi lahan tersebut telah mengarah pada perubahan tata ruang secara makro yang ditandai oleh perubahan status klasifikasi desa menjadi desa-kota yang diiringi dengan kegiatan konversi lahan secara besar-besaran. Soekartawi (1995) menyebutkan bahwa fenomena hilangnya lahan-lahan pertanian ternyata tidak diimbangi oleh realisasi pencetakan lahan pertanian baru. Sebagai contoh dari target pencetakan sawah seluas 40.000 hektar pada periode 1990-an hanya berhasil terealisasi 7.000 hektar (15 persen). Bila lahan tersebut ditanami padi, produktivitasnya tidak sampai separuh dari produktivitas lahan pertanian yang sudah jadi. Data yang diungkapkan oleh Badan Pusat Statistik berdasarkan Sensus Pertanian 2003 semakin menegaskan fenomena terdesaknya lahan-lahan pertanian untuk fungsi nonpertanian. Hal itu ditunjukkan dengan banyaknya jumlah rumah tangga petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar (baik milik sendiri maupun menyewa) meningkat 2,6 persen per tahun, dari 10,8 juta rumah tangga (1993) menjadi 13,7 juta rumah tangga (2003). Realita ini semakin menegaskan ketimpangan (*inequality*) pemanfaatan ruang di berbagai daerah di Indonesia yang lebih mengarah pada eksploitasi ruang dan lahan yang melemahkan usaha pemberdayaan potensi yang dimiliki oleh daerah yang derajat ketimpangan itu akan tergantung dari pemanfaatan ruang. Data kuantitatif di atas telah melahirkan fakta peningkatan secara signifikan pada praktik kebijakan konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian terutama di daerah pinggiran kota.

Fakta tersebut membawa daerah pinggiran kota pada posisi yang rawan terutama dikaitkan dengan kepentingan kabupaten/kota. Hal ini disebabkan daerah pinggiran kota merupakan tempat yang paling potensial

untuk dijadikan tempat luapan kegiatan perluasan dan pembangunan kota terutama pada kota-kota yang memiliki potensi ekonomi tinggi di sektor jasa dan industri. Tingginya minat pendatang (investor) untuk merealisasikan investasi di daerah pinggiran kota juga didukung oleh rapuhnya pilar-pilar budaya tradisional yang selama ini mampu mempertahankan aset pertanian yang dimiliki. Hasil studi tentang nilai tanah menunjukkan bahwa saat ini tanah sudah berkembang menjadi aset ekonomi yang pada saat tertentu merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan ekonomi pemilikinya. Komersialisasi tanah sudah menjadi pemandangan umum. Hal itu diindikasikan dari 2 hal, yaitu pengalihan tanah milik beberapa kali meskipun tanah tersebut belum berubah secara fisik, dan melambungnya harga tanah (Subroto, 1997a). Posisi spasial daerah pinggiran kota dalam konteks pembangunan pemerintah kota/kabupaten seperti ini membawa daerah pinggiran kota pada pilihan yang dilematis. Di satu sisi daerah pinggiran memiliki misi sebagai *buffer zone* terhadap tekanan pembangunan kota, namun di sisi lain memiliki potensi yang sangat besar untuk dieksploitasi.

Upaya restrukturisasi ruang di daerah pinggiran kota, khususnya ketika kondisi perekonomian nasional membaik, menjadi penting untuk dikaji lebih mendalam. Hal itu diarahkan pada efektifitas pemanfaatan fungsi ruang yang lebih terprogram, terstruktur, dan sistematis. Guna mendukung hal itu perlu dipersiapkan mekanisme implementasi perencanaan tata ruang yang optimal yang mampu memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan desa-desa di pinggiran kota untuk memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan daerah. Kontribusi tersebut akan menciptakan kondisi yang kondusif khususnya dalam menjamin keseimbangan lingkungan sekaligus mencegah terjadinya disorganisasi dan dehumanisasi ruang. Kondisi tersebut pada gilirannya akan mampu mempertahankan eksistensi wilayah perdesaan yang tetap memperhatikan faktor manusia (*human factor*), kegiatan manusia (*human activities*), dan skala manusia (*human scale*) serta tidak akan menghilangkan dikotomi atau disparitas desa dan kota. Posisi daerah pinggiran kota yang juga berperan sebagai *buffer zone* seharusnya mampu menempatkan daerah pinggiran kota pada posisi strategis dalam mengendalikan invasi kota ke

daerah sekitarnya dalam struktur ruang aglomerasi perkotaan sekaligus mendukung upaya pemberdayaan desa-desa di pinggiran kota.

## **Kesimpulan**

Pada hakikatnya perencanaan tata ruang memiliki pengertian mengatur dan menyesuaikan hubungan manusia dengan lingkungan secara geografis yang terkait dengan perumusan kebijakan masa depan melalui proses analisis untuk dilaksanakan secara aktif oleh masyarakat. Implementasi dari perencanaan tata ruang perlu didukung oleh ketajaman para perencana tata ruang dan penentu kebijakan daerah dalam memahami potensi yang dimilikinya. Ketika kepekaan dalam membuat formulasi dan mewujudkan perencanaan tata ruang berdasarkan potensi daerah menjadi tumpul dengan berbagai argumentasi yang mengikutinya, maka upaya pemberdayaan potensi daerah perlu dikembangkan secara terus-menerus sebagai konsekuensi dari misi pembangunan berkelanjutan. Untuk itu, kebijakan perencanaan tata ruang guna mendukung upaya pemberdayaan daerah harus diformulasikan secara jelas yang di dalamnya secara inheren mengandung pengertian-pengertian mendasar sebagai berikut.

1. Konsep perencanaan tata ruang adalah konsep yang mendasari pemahaman bahwa penataan ruang harus memposisikan ruang dan manusia secara holistik dengan tetap mengacu dan mengedepankan sistem nilai sosial masyarakat.
2. Konsep *urban-rural linkages* ini harus dikedepankan untuk merumuskan struktur ruang internal wilayah perencanaan dan memberdayakan desa-desa di sekitar kota yang diposisikan sebagai pusat pertumbuhan (*growth poles*).
3. Proses perencanaan tata ruang harus diarahkan pada optimalisasi tata ruang yang difokuskan pada perencanaan pola dan distribusi fungsi ruang yang mampu menjamin eksistensi kota dan desa.
4. Program pembangunan yang didasarkan pada perencanaan tata ruang harus mengakomodasi struktur keruangan yang pembagian peruntukan ruang dan jaringan infrastruktur ruang sudah secara jelas tertuang di dalamnya.

5. Aplikasi dari perencanaan harus berbasis pada kemandirian daerah kabupaten/kota dengan mengedepankan konsep *bottom up* yang diaplikasikan melalui perencanaan yang berbasis pada aspirasi masyarakat dengan tetap mengedepankan komunikasi.
6. Produk dari perencanaan tata ruang harus diarahkan pada upaya konkret untuk mengoptimalkan dan mengefisienkan pemanfaatan ruang masa depan dengan mempertimbangkan faktor pengembangannya, baik secara fisik-keruangan maupun nonfisik keruangan secara berimbang.

## Referensi

- Beesley, Ken B Beesley, Ken B and Lorne H Russwurm. 1981. *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and American Urbanization*. London: Meuthen.
- Bintarto. 1989. *Interaksi Desa-Kota*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ditjen Tata Ruang dan Perumahan, Bappenas. 2003. "Pembinaan dan perencanaan pengembangan kawasan perkotaan". Workshop Pembinaan Kawasan Perkotaan, Biro Pemerintahan Setda Propinsi DIY.
- Friedman, J, and C. Weaver. 1979. *Territory and Function: The Evaluation of Regional Planning*. London: Edward Arnold,
- Jayadinata, Johara T. 1986. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*. Bandung: Penerbit ITB.
- Lyon, Deborah M. 1983. *The Development of Urban Rural Fringe: A Literature Review*. Research and Working Paper No. 3. Institute of Urban Studies, Canada.
- Moughtin, Cliff. 1996. *Urban Design: Green Dimension*. Bath: The Bath Press
- Nurzaman, Siti et. al. 2000. Sistem Kota sesudah Krisis Ekonomi, Penelitian Domestic Collaborative Research Grant Program (DCRG). Tidak dipublikasikan.
- Riyadi, Bratakusumah, D. S. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

*Kebijakan Perencanaan Tata Ruang, Pemberdayaan Potensi Daerah*

- Soekartawi. 1995. *Kompas*, 13 Januari.
- Soussan, John. 1981. The Urban Fringe in the Third World, Workshop Paper 316, School of Geography, University of Leeds.
- Subroto, T. Yoyok Wahyu. 1997. "Pola perubahan spasial daerah pinggiran kota (urban fringe)", *Media Teknik*, 19(4): 10-16.
- . 1997a. Proses Transformasi Spasial dan Sosio-Kultural Desa-desa di Pinggiran Kota di Indonesia: Studi Kasus Yogyakarta. Laporan Penelitian Dasar Direktorat Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- . 2002. "Perluasan kota dalam realitas sosial dan kultural masyarakat", *Populasi*, 13(1): 37-48.
- Sugiyana, K. 1996. "Kaitan kawasan perdesaaan dan perkotaan dalam pengembangan kawasan perdesaan". Lokakarya Apresiasi Penataan Ruang Kawasan Perdesaan, Departemen Pekerjaan Umum, Direktorat Cipta Karya, Yogyakarta.
- Turner, Tom. 1998. *Landscape Planning and Environmental Impact Design*. California: UCL Press.
- Yunus, Hadi Sabari. 1987. Permasalahan Daerah Urban Fringe dan Alternatif Pemecahannya. Makalah tidak dipublikasikan.

# KENDALA DAN PROSPEK DEMOKRATISASI DESA PADA ERA OTONOMI DAERAH<sup>1</sup>

*M. Syabbudin Latief*

## Abstract

*Village democratization has emerged in Indonesia in line with the implementation of regional autonomy policy. In fact, village democratization facing some constraints. One of the serious problems is the blank of political education or civic education as an impact of floating mass policy in rural area, during the New Order era. Besides that, the state apparatus seem not too serious to encourage village democratization, from the beginning the policy has been declared. The socialization process in rural area is very weak. At the implementation stages, formulation of the regional regulation are very rigid. It seems that the state apparatus feel more comprehend about the custom and interest of village people, than the villagers themselves. In this case, the state apparatus seems too arrogant. Basically, the prospect of village democratization is in the village people hand. The support and encouragement from the pro-democratic society, id est intellectuals, academicians, researchers, journalists, NGOs activist, mass organizations, executive and legislative can however, accelerate the practice of village democratization.*

“Semangat reformasi sudah merambah ke masyarakat perdesaan. Pada hari Kamis, 16 Januari 2003, penduduk Desa Keboromo (Kecamatan Tayu, Kabupaten Pati, Jawa Tengah) menggelar “pengadilan rakyat” terhadap kepala desa dan sejumlah perangkat desa; ketua, wakil, dan sejumlah anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) yang didakwa terlibat penyalahgunaan uang ganti rugi tanah proyek jalan lingkar Kota Tayu. **Semua tersangka mengakui** dan tidak melakukan pembelaan sama sekali. Ketika rakyat menghendaki semua uang ganti rugi (sejumlah Rp 89,8 juta) harus dikembalikan paling lambat 20 Januari (hanya berselang 4 hari sejak

---

<sup>1</sup> Artikel ini adalah versi yang telah diperbarui dari makalah yang disampaikan dalam Seminar Bulanan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada (PSKK-UGM), Kamis, 20 Februari 2003. Demokratisasi adalah suatu proses perubahan menuju demokrasi (Gaffar, 2000). Demokratisasi desa berarti proses perubahan menuju demokrasi desa atau proses perubahan menuju desa yang demokratis.



pengadilan diadakan), para tersangka menyetujui begitu saja. Pada saat hari pengembalian tiba, para tersangka hadir lagi dan **mengembalikan seluruh uang** ganti rugi tanah proyek jalan lingkar itu. Uang sebanyak Rp 89,8 juta yang dibungkus dalam dua kantong plastik warna hitam dihitung ulang satu per satu dan disaksikan secara langsung oleh warga desa” (*Kompas*, 25 Januari 2003).

Ada beberapa hal yang menarik untuk didiskusikan dari kutipan berita di atas. *Pertama*, apakah peristiwa itu dapat atau pernah terjadi pada masa Orde Baru? Apakah kejadian itu menunjukkan gejala bangkitnya “kekuatan rakyat” atau “kedaulatan rakyat”? Dengan kata lain, demokratisasi desa tengah berlangsung, yang dipicu oleh peristiwa reformasi politik nasional Mei 1998 dan diimplementasikannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah) pada Januari 2001. Apakah indikator berjalannya demokratisasi desa? *Kedua*, mengapa Badan Perwakilan Desa (BPD) yang seharusnya memperjuangkan aspirasi warga desa dan mengawasi kinerja pemerintah desa justru terlibat dalam tindak penyalahgunaan uang ganti rugi tanah yang dilakukan oleh kepala desa dan kawan-kawan? Apakah hal itu disebabkan BPD adalah lembaga yang dipromosikan oleh negara? *Ketiga*, jika benar demokratisasi desa tengah berlangsung, bagaimana prospek ke depan, kendala-kendala apa yang menghadangnya, serta apa implikasi kebijakan yang dapat ditarik?

Untuk menjawab persoalan tersebut, tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. *Pertama*, gambaran respons masyarakat desa terhadap proses reformasi politik nasional yang menandai runtuhnya rezim kekuasaan Orde Baru dan respons masyarakat desa terhadap diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah (khususnya dengan dibentuknya BPD). *Kedua*, didiskusikan tentang indikator terbukanya ruang bagi dilangsungkannya demokratisasi desa. Pada bagian ini akan dibandingkan pokok-pokok isi UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (khususnya tentang Desa, Bab IX, pasal 93-111). *Ketiga*, analisis gerak demokratisasi desa dari perspektif relasi negara dengan rakyat untuk dapat dipetakan kendala dan prospek demokratisasi desa. Pada bagian akhir, bagian *empat*, akan dirumuskan

implikasi kebijakan yang dapat ditarik untuk mendorong gerak demokratisasi desa.

### **Respons terhadap Proses Reformasi dan Desentralisasi**

Gejolak sosial-politik pada aras desa setidaknya dapat dicermati dari peristiwa pemilihan kepala desa (Pilkades) jauh sebelum peristiwa reformasi meledak<sup>2</sup>. Studi yang dilakukan oleh Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum (1988) menunjukkan bahwa penyebab munculnya gejolak dalam masyarakat desa saat diselenggarakannya Pilkades, antara lain, adalah jumlah pemilih tidak memenuhi kuorum, calon tunggal tidak terpilih, calon favorit tidak lulus ujian tulis, calon tersangkut OT (organisasi terlarang), penghitungan suara dilakukan dua kali (secara terbuka dan secara tertutup), kelebihan suara pemilih (ada pemilih tidak sah), dan aksi boikot (sebagian pemilih sengaja tidak memberikan suaranya)<sup>3</sup>. Studi Douglas Kammen (2000) menunjukkan bahwa terjadi banyak protes dalam pelaksanaan Pilkades di Jawa. Protes Pilkades muncul dalam berbagai bentuk dan dipicu oleh banyak alasan. Dalam rentang waktu 17 bulan (Oktober 1997 sampai Maret 1999) telah terjadi sebanyak 382 kali protes dalam rangkaian penyelenggaraan Pilkades di desa-desa di Jawa. Artinya, dalam satu bulan rata-rata terjadi 22 kali protes. Jumlah protes itu tentu

---

<sup>2</sup> Eep Saefulloh Fatah (1994) mencatat bahwa periode akhir 1980-an adalah “periode awal keterbukaan politik”, yang ditandai oleh banyaknya aksi demonstrasi dan protes yang dilakukan oleh buruh, kaum muda, mahasiswa, kalangan LSM, serta komunitas masyarakat desa dan kota yang terpinggirkan oleh pembangunan. Menurut catatan Bagong Suyanto, dkk. (1994), pada umumnya aksi-aksi yang dilakukan oleh masyarakat desa bersumber dari kekecewaan rakyat atas perlakuan yang tidak adil atau ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah (negara). Setidaknya ada tiga persoalan yang menyebabkan rakyat desa melakukan aksi unjuk rasa atau protes, yaitu adanya kegiatan pembangunan yang merugikan, penerapan kebijakan yang dianggap keliru, dan kecurangan serta penyimpangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa (pilkades). Peristiwa tersebut menyumbang terjadinya perubahan besar dalam percaturan sosial budaya, politik, dan ekonomi yang mendorong masyarakat berani menolak kebijakan negara.

<sup>3</sup> Lihat juga “Pemilihan Kepala Desa: Kepentingan Birokrasi atau Pengembangan Demokrasi”. Kompas, 14 Desember 1997.

amat fenomenal. Apalagi, sebanyak 99 kasus protes (25,9 persen) disertai dengan tindak kekerasan. Protes dalam bentuk demonstrasi untuk menolak hasil Pilkades (menolak kepala desa terpilih) tampaknya telah menjadi suatu kecenderungan umum di desa. Hal itu ditunjukkan oleh besarnya jumlah kejadian, yaitu sebanyak 39 kali demonstrasi. Ini berarti dalam sebulan terjadi antara 2 hingga 3 kali protes dalam bentuk demonstrasi menentang hasil Pilkades di desa-desa di Jawa. Sebanyak 32 kejadian (82 persen), bahkan berbentuk demonstrasi disertai dengan tindak kekerasan<sup>4</sup>.

Pada era reformasi, situasi desa ditandai oleh berbagai pergolakan politik menyangkut masalah penguasaan tanah, tuntutan pencopotan jabatan (mulai dari kepala desa sampai bupati), dan munculnya semacam gerakan memecah-belah yang menggelisahkan masyarakat (misalnya isu “dukun santet” di Banyuwangi)<sup>5</sup>. Selain itu, masyarakat desa menuntut para kepala desa beserta perangkatnya yang selama masa Orde Baru aktif membantu mengumpulkan suara untuk Golkar agar mengundurkan diri. Demikian pula kepada para camat yang dinilai telah melakukan tindak korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) “dipaksa” oleh rakyat desa untuk melepaskan jabatannya (Soetrisno, 1999). Euforia reformasi di desa

---

<sup>4</sup> Lihat Douglas Kammen, *Pilkades: Democracy, Village Elections and Protest in Indonesia*, makalah Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan, dan Harapan, Percik – Ford Foundation, Yogyakarta, 3-7 Juli 2000. Kasus ketidakpuasan massa terhadap hasil pilkades juga terjadi di desa terpencil Sirau, Kecamatan Karangmocol, Kabupaten Purbalingga. Massa membakar balai desa, pondok bersalin desa, merusak penggilingan padi, rumah-rumah perangkat desa, dan rumah warga yang tidak sepeham. Di Kabupaten Cilacap, unjuk rasa serupa terjadi di 193 desa, di Banyumas 201 desa, di Purbalingga 93 desa, dan di Banjarnegara di 86 desa. Aksi serupa juga terjadi di 7 kabupaten di sekitar pantai utara Pulau Jawa, mulai dari Kudus, Jepara, Pati, Blora, Rembang, Demak, sampai Grobogan. Aksi-aksi yang dilakukan oleh rakyat desa ini sering disertai kekerasan dan perusakan. Lihat “Reformasi di Jawa: Kebangkitan Rakyat Pedesaan”, *Kompas*, 24 Desember 1998.

<sup>5</sup> Bagi masyarakat desa, era reformasi dilihat sebagai suatu euforia besar. Rakyat pedesaan yang sekian lama merasa tertekan mendadak merasa memegang kedaulatan dan bangkit menuntut apa yang menurut mereka menjadi haknya, menentang atau menuntut perubahan kebijakan yang menurut mereka tidak adil atau merugikan. Lihat “Reformasi di Jawa”. Laporan koresponden *Kompas* dari berbagai daerah. Ibid.

## *Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah*

juga ditandai dengan terjadinya aksi-aksi penjarahan<sup>6</sup>. Gejala sosial rakyat desa semakin meninggi sejak diimplementasikannya Undang-Undang Otonomi Daerah pada Januari 2001. Respons masyarakat desa terutama difokuskan pada isu perubahan posisi dan fungsi pemerintahan desa, pemilihan anggota BPD, dan pengisian perangkat desa.

Dalam hal pembentukan BPD, paling tidak ada tiga sikap yang berkembang dalam masyarakat. *Pertama*, kelompok masyarakat yang “menentang” dibentuknya BPD<sup>7</sup>. *Kedua*, kelompok masyarakat yang bersikap kritis-skeptis. Sikap kritis-skeptis warga desa terhadap pembentukan BPD memiliki argumen yang cukup kuat. Alasan utamanya ialah biaya penyelenggaraan BPD dibebankan ke dalam anggaran pemerintah desa. Dengan beban yang ada selama ini saja, keuangan desa sudah sangat berat untuk menanggungnya. Seperti diketahui, sumber-sumber pendapatan desa amat terbatas. Satu-satunya sumber pemasukan terbesar hanya dari Dana Bantuan Desa (DBD), yaitu sekitar Rp 10 juta per tahun anggaran (tahun 1999). Selain itu, masa jabatan seorang kepala desa yang paling lama hanya 10 tahun juga menjadi keberatan lain bagi perangkat desa. Jika BPD diberlakukan, para perangkat desa khawatir

---

<sup>6</sup> Di Desa Salembaranjaya, Kecamatan Kosambi, Teluknaga, Tangerang, misalnya, seorang petambak udang mengaku mengalami kerugian hingga mencapai sekitar Rp 2,25 miliar akibat tambaknya mengalami penjarahan sebanyak 20 kali selama bulan Mei hingga Juli 1998 (harga pasar udang ketika itu Rp 140 ribu per kilogram dan harga ekspornya sekitar Rp 190 ribu, sedangkan penjarah menjual dengan harga Rp 100 ribu per kg-nya). Di Jawa Timur, selama bulan Mei-Juli 1998 terjadi 18 kali penjarahan di sentra pertambakan Jawa Timur bagian timur, yaitu di Situbondo dan Banyuwangi. Kerugian yang diderita para petambak tidak kurang dari Rp 14,9 miliar. Selain udang, di Desa Gunung Terong, Kecamatan Kalibaru, Banyuwangi; kopi, karet, dan kakao pun juga menjadi objek jarahan. Dari sekitar 30 ton kopi yang dijarah (di lahan seluas 60 hektar), kerugian yang ditimbulkan mencapai sekitar Rp 500 juta. Di Sumatera Barat, coklat dan kelapa sawit adalah komoditas utama yang dijadikan sasaran penjarahan, sedangkan di Jawa Tengah adalah kayu jati. Kayu jati, yang biasa laku dijual Rp 2,4 juta per meter kubik, oleh penjarah dijual seharga Rp 1 juta. Lihat laporan jurnalistik “Tren Baru: Menjarah Komoditas Unggulan”, *Forum Keadilan*, No.9, Tahun VII, 10 Agustus 1998, 16-17.

<sup>7</sup> Seorang guru SMU di Desa Banjararum (Kulon Progo) berpendapat bahwa pendirian BPD hanya akan menimbulkan suasana “gontok-gontokan” di desa, seperti pada zaman Orde Lama. Oleh karena itu, dengan nada sinis, ia tidak sepakat dengan rencana pendirian BPD. Wawancara, 25 Agustus 1999.

akan terjadi “BPD papan nama” (formalitas belaka) atau BPD digunakan sebagai alat untuk jegal-menjegal di antara elite desa. Untuk menghindari munculnya masalah di atas diajukan beberapa usulan: a) perangkat desa dijadikan pegawai negeri sipil (PNS) dengan konsekuensi perangkat desa akan menerima imbalan berupa gaji bulanan, b) ketua RT/RW diberi “jaminan” (semacam honor), dan c) usia pensiun perangkat desa sampai 64 tahun. Para perangkat desa dan tokoh masyarakat merasa yakin jika tidak ada perubahan yang mendasar, maka kehadiran BPD hanya akan menambah beban bagi rakyat desa. Oleh karena itu, muncul gagasan untuk menolak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999<sup>8</sup>. *Ketiga*, kelompok masyarakat yang menyambut dengan antusias kebijakan pembentukan BPD<sup>9</sup>.

Dalam implementasinya, kehadiran BPD ternyata mengundang perdebatan dan kesalahpahaman, baik dari kalangan elite pemerintahan (eksekutif desa dan pejabat birokrasi kabupaten) maupun dari anggota BPD sendiri. BPD dianggap berlebihan ketika turut merancang sistem atau tata kerja pemerintahan desa. Ada pula yang menganggap BPD hanya sebagai lembaga penjaga adat istiadat masyarakat desa. Selain itu, muncul juga kesan bahwa BPD menganggap dirinya sebagai institusi seperti pemerintah desa (badan eksekutif desa) yang dapat mengambil keputusan dan menjalankannya. Hasil studi *Kepemerintahan dan Desentralisasi* (GDS) 2002 menunjukkan bahwa meskipun 48,4 persen BPD di Indonesia belum berfungsi, sekitar dua per tiga dari responden rumah tangga (68,8

---

<sup>8</sup> Sarasehan dengan perangkat desa dan tokoh masyarakat Desa Mororejo, Sleman, 28 Oktober 1999. Soegito Soewartono (Kades Giriasih, Gunungkidul), melontarkan gagasan yang senada dengan usulan butir a. Lihat tulisannya, “Pamong Desa yang Resah”, *Bernas*, 13 Mei 2000.

<sup>9</sup> Apa yang terjadi di Desa Gadingsari dan Poncosari (Bantul), Semin dan Girisuko (Gunung Kidul) dan Desa Banjaroyo (Kulon Progo) menunjukkan antusiasme sekaligus kritisisme masyarakat terhadap rencana pendirian BPD. Di Desa Gadingsari, respons masyarakat ternyata sangat progresif, yaitu diwujudkan dengan pembentukan Paguyuban Masyarakat Gadingsari (PMG) dan Lembaga Inisiatif Masyarakat (LIM) yang akan menjadi cikal bakal BPD. Respons hangat ditunjukkan oleh warga desa pada umumnya (baik perangkat desa maupun tokoh-tokoh masyarakat) dalam kesempatan pertemuan tukar pikiran secara terbuka, terutama menanggapi rencana pendirian BPD. Sarasehan diselenggarakan tahun 1999 dan 2000.

## *Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah*

persen) berpendapat bahwa BPD mampu menyampaikan aspirasi masyarakat desa. Temuan ini konsisten dengan jawaban sekitar tiga per empat dari responden rumah tangga (74,1 persen) yang menyatakan bahwa BPD lebih mengedepankan kepentingan rakyat dan 62,8 persen penduduk desa berpendapat BPD tidak berada di bawah pengaruh kepala desa (Dwiyanto, dkk., 2003a dan 2003b).

### **Terbukanya Ruang Partisipasi Masyarakat**

Dari aspek yuridis formal (berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 beserta aturan-aturan turunannya), ada beberapa indikator penting yang menandai terbukanya ruang demokratisasi desa, yaitu 1). Adanya *pemisahan antara fungsi eksekutif dan fungsi legislatif* dalam pemerintahan desa (pasal 94). Fungsi eksekutif dijalankan oleh pemerintah desa, yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa (pasal 95). Fungsi legislatif dijalankan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) (pasal 104). 2). Anggota dan pimpinan BPD *tidak diperbolehkan merangkap jabatan* sebagai kepala desa dan perangkat desa (Kepmendagri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, pasal 41 dan PP No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, pasal 37). 3). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya *kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat* melalui BPD (UU No. 22 Tahun 1999, pasal 102 dan PP No. 76 Tahun 2001, pasal 18 ayat 2 butir a). 4). Kepala desa yang bersikap dan bertindak tidak adil, diskriminatif, dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diberikan *teguran dan atau peringatan tertulis* oleh BPD (PP No. 76 Tahun 2001, pasal 17 ayat 2). 5). *Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa* dan yang mendapat suara terbanyak ditetapkan oleh BPD dan disahkan oleh bupati (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 95 ayat 2 dan 3 dan PP No. 76 Tahun 2001 pasal 13). 6). *Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa* (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 105 serta PP No. 76 Tahun 2001 pasal 31). 7). BPD dapat mengusulkan *pemberhentian kepala desa* (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 103 ayat 2 dan PP No. 76 Tahun 2001 pasal 20 ayat 2). 8). *Pemerintah desa berhak menolak* pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (Penjelasan pasal 100 UU No. 22 Tahun 1999).

Dari uraian di atas, tampak bahwa substansi dan semangat UU No. 22 Tahun 1999 nyaris bertolak belakang dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa - yang sudah tidak berlaku lagi (lihat Tabel 1). Terlihat jelas bahwa ada momentum untuk melakukan perbaikan atau pergeseran pola hubungan antara negara dengan rakyat. Jika pada masa Orde Baru pemerintah mengembangkan kerangka kerja yang berwatak sentralistik

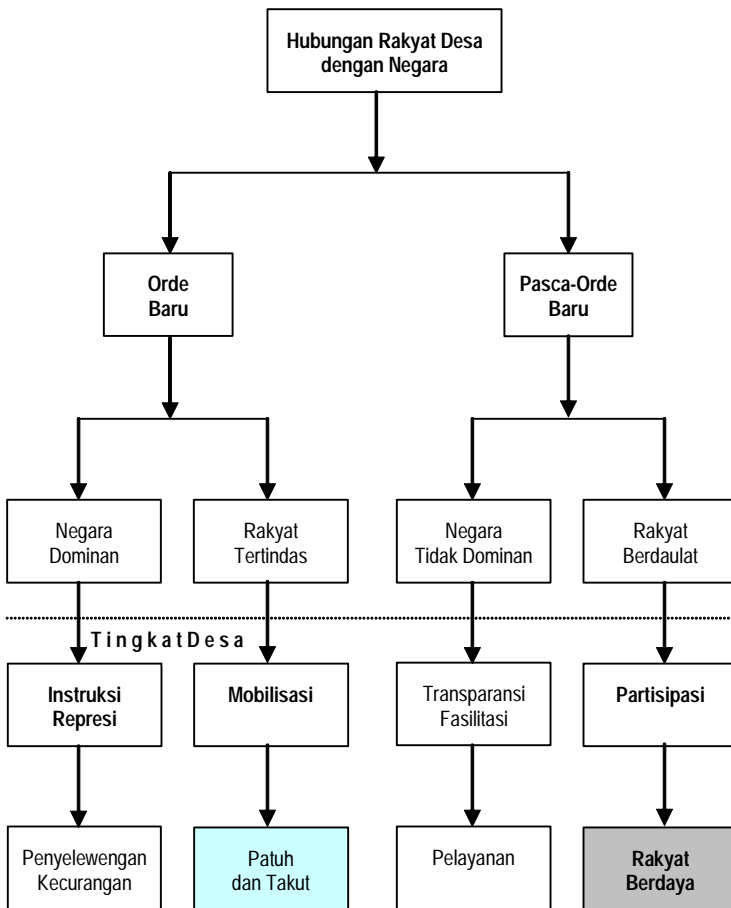
**Tabel 1**  
**Perbandingan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa**  
**dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah**

Topik	Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa	Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
Definisi desa	Sebagai kesatuan wilayah	Sebagai masyarakat hukum
Nama desa dan penyebutan kepala desa	Harus <i>desa</i> dan <i>kepala desa</i> di seluruh Indonesia	Pemerintah kabupaten dapat membuat aturan penggunaan istilah setempat untuk menyebut desa dan kepala desa
Pendirian desa baru	Diusulkan oleh kecamatan dan disetujui oleh bupati	Diusulkan oleh warga desa dan disetujui oleh pemerintah kabupaten dan DPRD
Lembaga-lembaga desa	Anggota Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) ditunjuk oleh kepala desa. Tidak ada lembaga lain	Badan Perwakilan Desa (BPD) dipilih oleh warga dengan hak dan otonomi yang luas dan dapat didirikan lembaga-lembaga lain yang dirasa perlu sesuai dengan kepentingan desa
Pemerintahan desa	Kepala desa dan LMD menjadi satu (tidak terpisah)	Kepala desa dan BPD adalah dua badan yang terpisah (fungsi eksekutif dan fungsi legislatif), namun keduanya sebagai rekan kerja
Kepala desa	Ditunjuk oleh dan bertanggung jawab kepada bupati. Masa jabatan maksimum 16 tahun	Dipilih oleh warga desa, ditetapkan oleh BPD, dan disahkan oleh bupati. Kades bertanggung jawab kepada BPD, masa jabatan maksimum 10 tahun
Perangkat desa	Ditunjuk oleh kepala desa, disetujui oleh bupati	Diusulkan oleh kepala desa, dengan persetujuan BPD
Pemecatan kepala desa	Diusulkan oleh kecamatan, disetujui oleh kabupaten	Diusulkan oleh BPD, disetujui oleh kecamatan
Aturan-aturan desa	Disusun oleh kepala desa dan LMD, disetujui oleh kecamatan	Disusun dan disepakati bersama oleh BPD dan kepala desa
Anggaran belanja desa	Disusun oleh kepala desa dan LMD, disetujui oleh kabupaten	Disusun dan disetujui bersama oleh BPD dan kepala desa
Dana desa	Bantuan dari kabupaten	Bantuan pemerintah dan dari sumber-sumber lokal
Perusahaan milik desa	Tidak diizinkan	Diizinkan
Otonomi	Tidak ada. Desa sepenuhnya berada di bawah kewenangan kecamatan	Desa memiliki hak untuk menolak program pemerintah yang tidak disertai dengan dana, personil, atau prasarana. Desa memiliki hak membuat aturan
Pelaksanaan dan pengawasan	Departemen Dalam Negeri	Pemerintah kabupaten dan DPRD kabupaten

Sumber: Antlöv, Hans, 2003. "Village Government And Rural Development In Indonesia: The New Democratic Framework", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39, No. 2, 193-214.

dan serba seragam, maka kini saatnya menerapkan suatu kerangka kerja pemerintahan yang berpijak secara kuat pada institusi lokal, responsif, dan efektif. Masyarakat Indonesia harus terus mendukung penerapan paradigma baru tata pemerintahan ini, yang menjunjung tinggi kearifan dan pengetahuan lokal, otonomi, serta prinsip pembangunan yang adil dan berkelanjutan (Antlöv, 2003). Secara hipotetis, kehidupan rakyat pada masa reformasi menjadi berdaulat dan karenanya, negara tidak lagi

**Gambar 1**  
**Hubungan Rakyat Desa dengan Negara pada Masa Orde Baru dan Pasca-Orde Baru**  
(Hipotetis)





mendominasi ruang publik. Hal ini berbeda dengan kondisi pada era Orde Baru. Saat itu, negara mendominasi dan mengintervensi hampir semua aspek kehidupan masyarakat sehingga rakyat tertindas dan tidak memiliki ruang untuk menyalurkan dan mengekspresikan aspirasi dan kreativitasnya. Dalam praktik pemerintahan sehari-hari, aparat negara diharapkan mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan menganut prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipatif, adil, efektif dan efisien, dan bertindak sebagai fasilitator bagi masyarakat. Kini, aparat negara adalah “pelayan” bagi warganya, bukan seorang “majikan” atau “sang penguasa” yang harus selalu disembah dan dipuji. Di sisi lain, kini rakyat mulai berdaya untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik desa dan melakukan kontrol terhadap pejabat pemerintahan desa agar tidak melakukan penyelewengan, korupsi, atau kecurangan-kecurangan lainnya (lihat Gambar 1).

### **Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa**

Di Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, demokrasi ditempatkan sebagai alat sekaligus tujuan hidup bernegara. “Demokrasi” merupakan alat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang demokratis (Imawan, 1997). Prinsip dasar suatu kehidupan yang demokratis ialah tiap warga negara turut aktif dalam proses politik. Dengan kata lain, anggota masyarakat berpartisipasi dalam menyusun agenda politik, yang dijadikan landasan bagi pengambilan keputusan pemerintah. Demokrasi bisa berjalan jika masyarakat sadar bahwa mereka memiliki hak untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Demokrasi baru bisa berjalan kalau pencapaian tujuan-tujuan dalam masyarakat diselenggarakan oleh wakil-wakil mereka (*representative government*), yang dibentuk berdasarkan hasil pemilihan umum. Prinsip dasar pelaksanaan demokrasi di Indonesia ialah “musyawarah untuk mufakat”. Prinsip musyawarah mengandung dimensi proses (“demokrasi substansial”), sedangkan prinsip mufakat mengandung dimensi tujuan (“demokrasi formal”). Dalam praktik, pelaksanaan demokrasi di Indonesia lebih menitikberatkan pada pencapaian tujuan (aspek formalitas demokrasi) ketimbang proses pencapaiannya (aspek substansi demokrasi). Dari sisi status demokrasi,

## *Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah*

“proyek” demokratisasi desa jelas baru memasuki tahap “demokrasi formal”. Untuk mencapai status demokrasi substansial, harus dilakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat desa agar kapasitas atau kemampuan rakyat desa cukup memadai untuk merumuskan dan “memaksakan” kehendak warga ke dalam sistem politik.

Dalam perspektif relasi negara dengan rakyat, kebijakan penataan desa dapat dilihat dari dua sudut pandang yang berjalan serentak, namun bersifat kontradiktif. *Pertama*, kebijakan penataan desa merupakan proses “memasukkan negara ke dalam desa” (*the state becomes part of the village*). Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa. Akibatnya, ketergantungan desa terhadap negara meningkat (*process of extended domination*). *Kedua*, kebijakan penataan desa merupakan proses “memasukkan desa ke dalam negara” (*the village becomes part of the state*), yaitu melibatkan rakyat desa agar berperan serta dalam aktivitas masyarakat yang lebih luas sebagai warga negara (*process of citizen participation*). Langkah ini dilakukan dengan cara pengenalan lembaga-lembaga baru dalam kehidupan desa dan penyebarluasan gagasan untuk pembaruan/ kemajuan desa (Hirsch, 1989 dan Mas’oed, 1994).

Dalam proses pertama (“negara dalam desa”), negara berperan sebagai aktor utama dalam modernisasi desa, negara melakukan penetrasi dan intervensi ke dalam kehidupan masyarakat desa. Implikasinya adalah negara memonopoli aturan main atau prosedur kerja program yang dijalankan di desa serta pengabsahan atas lembaga-lembaga yang didirikannya, yang tentu akan mempengaruhi corak kehidupan sehari-hari warga desa. Penetrasi itu dilakukan, antara lain, melalui kooptasi atau pembentukan lembaga baru yang didominasi negara (misalnya LKMD) atau melalui pejabat negara yang ditugaskan di desa. Akibatnya, lembaga asli desa yang berbeda dengan bentuk yang ditentukan oleh negara kehilangan keabsahannya. Melalui LMD, LKMD, serta organisasi seperti Karang Taruna atau PKK, desa di bawah rezim Orde Baru berwajah etatis, birokratis, dan sangat dependen. Dapat dikatakan bahwa desa telah kehilangan sifatnya yang populis dan demokratis (Suyanto, I., 1996).

Pada masa rezim Orde Baru berkuasa, penetrasi negara ke dalam kehidupan rakyat desa dapat berjalan efektif karena dua alasan. *Pertama*, adanya dukungan jaringan administrasi teritorial militer yang berjalan sejajar dengan jaringan administrasi teritorial sipil. Di tingkat desa, kehadiran negara direpresentasikan oleh lembaga pemerintah desa dan institusi keamanan negara, yang terdiri dari aparat kepolisian (Bimmas = Bimbingan Masyarakat Desa) dan militer (Babinsa = Bintara Pembina Desa). *Kedua*, adanya sistem perwakilan kepentingan, yang menghubungkan negara dengan rakyat desa melalui jaringan organisasi-organisasi fungsional nonideologis (model “korporatisme negara”). Dalam sistem perwakilan kepentingan model “korporatisme negara” (*state corporatism*), partisipasi spontan rakyat menjadi lemah atau menjadi apatis karena telah digantikan oleh organisasi-organisasi yang dibentuk oleh negara untuk memobilisasi rakyat demi melaksanakan kepentingan pemerintah (Mas’oed, 1994). Penerapan model “korporatisme negara” oleh pemerintah Orde Baru telah menghilangkan kemajemukan dalam kehidupan sosial dan politik pedesaan, selain memunculkan pengorganisasian kepentingan masyarakat dalam wadah-wadah yang serba tunggal. Misalnya, petani diwadahi dalam Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), nelayan dalam Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), kaum ibu dalam PKK, pemuda dalam Karang Taruna, dan kegiatan koperasi dalam KUD. Pemerintah berusaha agar ormas-ormas inilah yang menjadi satu-satunya jembatan antara negara dengan rakyat karena cara ini diyakini dapat meminimalkan konflik sosial dan memaksimalkan produktivitas ekonomi. Namun, dalam praktiknya organisasi-organisasi itu lebih banyak dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai alat untuk mengendalikan perilaku (politik) warga desa. Ormas-ormas itu hampir tidak pernah memperjuangkan kepentingan warga desa secara sungguh-sungguh (Suyanto, Isbodroini, 1996).

Adapun dalam proses kedua (“desa dalam negara”), desa menjadi bagian dari negara tanpa kehilangan karakter aslinya. Proses ini membuka peluang bagi rakyat desa untuk terlibat dalam aktivitas pembangunan nasional dan memperoleh akses ke berbagai sumber daya yang dimiliki negara (material maupun politik). Berbagai jenis proyek pembangunan telah berfungsi sebagai penyalur sumber daya ke pedesaan. Sebagian besar kebijakan publik telah berhasil memobilisasi penduduk desa

sehingga bisa menerapkan hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya sebagai warga negara. Dengan demikian, proses ini telah membuka jalan menuju partisipasi, modernisasi, dan demokratisasi.

## **Kendala**

Gerak demokratisasi desa masih berada dalam status “demokrasi formal/prosedural”. Ini artinya posisi gerak demokratisasi desa masih berada pada tahap awal. Ada dua hambatan yang segera muncul pada titik ini. *Pertama*, kenyataan landasan formal (UU No. 22 Tahun 1999) demokrasi desa baru diberlakukan secara efektif selama 2 tahun ini. *Kedua*, terputusnya proses pendidikan politik rakyat desa dalam rentang waktu yang cukup lama (usia satu generasi, 1966-1998) menjadikan kondisi kognitif dan emosi rakyat desa nyaris tidak berdaya dalam partisipasi politik<sup>10</sup>. Oleh karena itu, perlu upaya keras dan sungguh-sungguh untuk meningkatkan keberdayaan politik rakyat desa.

Konsep demokrasi desa yang diperkenalkan melalui UU No. 22 Tahun 1999 adalah konsep yang dipromosikan oleh negara (*state promoted*) yang hanya memuat garis-garis besarnya saja sebagai pedoman umum (*guideline*). Pada tingkat undang-undang, persoalan rumusan demokratisasi desa tampaknya tidak ada persoalan yang signifikan. Namun, pada tingkat

---

<sup>10</sup> Dengan merujuk pada sejarah perdesaan Surakarta, Kuntowijoyo berpendapat bahwa perkembangan pendidikan politik di perdesaan terputus secara tiba-tiba (akibat peristiwa G-30-S PKI tahun 1965) sebelum mencapai tujuannya, yaitu terciptanya sebuah “masyarakat yang berkeadaban” (*civic culture*). Tiba-tiba saja sejarah politik terputus. Sebagai akibatnya, keterlibatan politik secara massal di masa lalu (orientasi komunal) digantikan oleh keterlibatan para elite desa saja (orientasi subjek-elitis). Hanya pada saat-saat menjelang pemilihan umum, masyarakat mengenal dan mengenang kembali partisipasi politik mereka. Terjadi pergeseran bentuk partisipasi politik, dari yang semula berorientasi komunal (*parochial-participant political culture*) berganti orientasi pada subjek tertentu atau elite desa/negara saja (*subject-participant political culture*). Akibat lebih lanjut ialah munculnya birokrasi (mewakili kekuatan negara yang amat dominan) yang memainkan peran yang amat penting dalam kehidupan politik di tingkat desa. Birokrasi desa beserta elite birokrasi desa yang pada masa pra-1965 diremehkan oleh partai-partai politik di tingkat desa (karena dikalahkan oleh pengaruh pimpinan partai politik di tingkat desa) kembali memegang peranan yang penting setelah 1965. Lihat Kuntowijoyo, 1990, 59-60.

keputusan menteri dan perda ada kecenderungan rumusan kebijakan demokratisasi desa terlampau detail. Akibatnya, muncul kembali aroma penyeragaman (uniformisasi). Sebagai akibatnya, konsep demokrasi yang dikembangkan menjadi “mengekang” kreativitas dan inisiatif masyarakat desa. Selain itu, terkesan elite pusat maupun daerah merasa “lebih tahu segala-segalanya” tentang karakteristik kehidupan masyarakat desa ketimbang dengan penduduk desanya sendiri. Kenyataan ini secara implisit mengindikasikan masih adanya anggapan dari elite pusat dan daerah bahwa “rakyat desa adalah rakyat yang bodoh”. Tentu saja anggapan ini adalah keliru dan harus segera diperbaiki.

Kenyataan bahwa negara masih mendominasi dan mengintervensi gerak demokratisasi desa membawa implikasi pada masalah berikut ini.

### **- *Kontroversi konseptual***

Ada dua konsep demokratisasi desa yang menurut hemat penulis harus dikaji secara mendalam, yaitu konsep “demokrasi *di* desa” (3 d) dan konsep “demokrasi desa” (2 d). Konsep pertama (3 d) membawa konsekuensi pada menguatnya intervensi negara ke dalam desa (“negara dalam desa”). Di sini, peran negara dalam mempromosikan dan mendorong gerak demokratisasi sangat dominan (*state promoted*) sehingga muncul “demokrasi model juklak juknis”. Dinamika politik lokal berlangsung menurut pola atau sistem politik yang berlaku di tingkat nasional. Konsep kedua (2 d) melihat gerak demokratisasi desa sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari dinamika masyarakat desa (*substantive embedded*). Peran negara semata-mata sebagai wasit (arbitrase), fasilitator (semacam “panitia”), mediator, dan motivator dalam dinamika hubungan antara negara dengan rakyat. Secara ekstrem demokratisasi yang berjalan adalah bersifat “antinegara”, dalam pengertian intervensi negara berhenti di atas desa. Idiom-idiom politik yang berkembang di tingkat lokal sesuai dengan konsep-konsep lokal dan dinamika yang terjadi pada kebudayaan lokal (*society promoted*). Pada konsep 2 d ini, negara berperan sebatas membuat semacam pedoman umum (*guideline*) dalam kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara secara nasional.

**- Soal perumusan dan implementasi kebijakan**

Jika kita bandingkan antara rumusan UU No. 22 Tahun 1999 dengan draf revisi UU No. 22 Tahun 1999, terlihat jelas betapa simpang-siurnya pemahaman konseptual tentang desa dan otonomi desa (pun otonomi daerah) yang ingin diterapkan di Indonesia. Selama soal ini tidak dapat diselesaikan, proses perumusan kebijakan akan selalu bersifat tambal-sulam, asal-asalan, dan tidak otentik karena tidak pernah menyentuh masalah yang bersifat prinsip-hakiki. Pada draf revisi UU No. 22 Tahun 1999 tampak sekali bagaimana para perumus kebijakan telah mereduksi makna otonomi desa sehingga semata-mata bersifat teknis administratif (kewenangan atas “urusan”), bukan kewenangan atas peningkatan harkat dan martabat hidup masyarakat (kedaulatan politik). Secara singkat, dalam draf revisi itu dikatakan bahwa otonomi desa adalah wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Pertanyaannya, apakah “urusan pemerintahan” selalu sama dengan “kepentingan masyarakat”? Jika dibalik, apakah “kepentingan masyarakat” itu melulu hanya “urusan pemerintahan” saja? Tentu saja tidak. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 (yang bukan draf revisi), otonomi desa dimaknai sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat<sup>11</sup>. Menurut hemat penulis, rumusan ini lebih memadai dan aspiratif jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1979) dan draf revisi UU No. 22 Tahun 1999. Jelas, bahwa “urusan pemerintahan” adalah sebagian saja dari “kepentingan masyarakat desa”.

Pada tahap implementasi kebijakan tampak ketidaksungguhan pemerintah dalam mendorong laju demokratisasi desa. Di lapangan, pada awal UU No. 22 Tahun 1999 telah resmi disahkan ada pejabat lokal (camat, kepala desa) yang merasa takut jika undang-undang itu disebarluaskan secara dini. Pejabat di tingkat kabupaten juga lamban merespons implementasi UU No. 22 Tahun 1999 ini. Nada menunggu perintah atasan, takut salah, menunggu diterbitkannya semacam juklak juknis, dan soal

---

<sup>11</sup> Menurut Selo Soemardjan kalimat “kewenangan untuk ‘mengatur (*regeling*) dan mengurus (*uitvoering*)’ kepentingan masyarakat setempat” (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 1 butir h) adalah kalimat kunci akan ditegakkannya otonomi desa di Indonesia (*Kompas*, 9 Oktober 2000).

dana amat nyaring disuarakan oleh pejabat-pejabat pemerintah tingkat lokal. Timbul pertanyaan tentang siapa atau pihak mana yang sebenarnya paling bertanggung jawab dan kompeten terhadap keberhasilan berlangsungnya demokratisasi desa.

## **Prospek**

Masa depan demokratisasi desa pertama-tama sangat tergantung pada rakyat desa sendiri karena rakyat desa sebenarnya adalah aktor yang paling menentukan berhasil gagalnya gerak demokratisasi desa. Akan tetapi, karena secara riil rakyat desa mengalami keterbatasan-keterbatasan, maka sudah seharusnya menjadi tanggung jawab moral individu-individu, lembaga, atau pihak manapun juga yang memiliki kepedulian pada laju gerak demokratisasi desa untuk mendukung proses pelembagaan demokrasi desa. Dalam hal ini, kerja sama dan keterlibatan berbagai pihak pemangku kepentingan dalam satu forum (*multistakeholder forum*) untuk mendorong laju gerak demokratisasi desa adalah penting. Keberadaan *multistakeholder forum* yang terdiri dari akademisi, aktivis NGO, media massa, ormas, aktivis mahasiswa, kalangan birokrasi pemerintah, dan anggota legislatif memiliki arti besar, terutama dalam menjembatani kepentingan rakyat desa dan negara. Di satu sisi, posisi dan peran *multistakeholder forum* dalam mendorong laju demokratisasi desa sangat membantu tugas negara atau pemerintah tanpa diminta, terutama dalam bentuk penyebarluasan, tukar pikiran, pendidikan, dan pelatihan tentang substansi dan konsekuensi dari diberlakukannya kebijakan otonomi daerah bagi masyarakat desa. Di sisi lain, kiprah *multistakeholder forum* dapat memenuhi hasrat penduduk desa akan pengetahuan baru, terutama peraturan-peraturan yang secara langsung dapat mempengaruhi hajat hidup mereka sehari-hari. Rakyat desa merasa ada yang menyantuni, memperhatikan, menemani, dan mendampingi dalam rangka memperoleh hak-haknya sebagai warga negara (termasuk memahami dan memaknai perkembangan baru kehidupan berbangsa dan bernegara yang terjadi di sekitarnya).

## **Implikasi Kebijakan**

*Negara sebagai fasilitator.* Demokratisasi desa akan berjalan sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jika aparat pemerintah berperan sebagai fasilitator dalam mendorong gerak demokratisasi desa. Negara hanya memberikan pedoman umum (*guideline*) dan berfungsi dalam supervisi, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan pedoman umum yang telah dibuatnya. Kebijakan ini harus secara tegas dicantumkan dalam undang-undang sehingga tidak menimbulkan salah interpretasi.

*Forum lintas pemangku kepentingan (multistakeholder forum).* Keberadaan forum lintas pemangku kepentingan menjadi penting untuk menyinergikan komitmen dan potensi atau kekuatan elemen-elemen masyarakat yang memiliki kepedulian pada “proyek” demokratisasi desa. Pemerintah kabupaten, perguruan tinggi, NGO, dan media massa dapat menjadi penggerak utama dalam aktivitas forum.

*Memberi ruang dan mendorong berkembangnya inisiatif dan kreativitas rakyat desa.* Aturan-aturan yang lebih rinci dan spesifik sebagai rujukan penyelenggaraan demokrasi desa selayaknya diserahkan kepada masyarakat desa sendiri. Masyarakat desa cukup memahami dan mampu melakukan penataan dan pengelolaan desanya sendiri jika elite daerah atau pusat pada batas-batas tertentu percaya sepenuhnya akan kemampuan rakyat desa.

*Insentif bagi desa yang mampu mengelola kepentingan warganya secara relatif mandiri.* Pemerintah kabupaten seyogianya memberikan insentif kepada desa-desa yang terbukti berhasil menyelenggarakan pelayanan yang baik bagi warga desa (yang menempatkan warga sebagai pusat perhatian) dan mengelola urusan desa secara memadai dan damai. Langkah ini akan menjadi preseden positif bagi desa yang bersangkutan dan memotivasi desa-desa lainnya. Misalnya, insentif diberikan kepada desa yang berhasil menyelenggarakan pilkades secara demokratis, jujur, adil, dan tanpa menimbulkan gejolak yang berarti dalam masyarakat. Insentif dapat berupa barang atau bahan yang sangat diperlukan penduduk desa (misalnya peralatan pertanian, radio komunikasi, atau material bangunan).



## Referensi

- Antlöv, Hans. 2002. "Epilog 2002: warisan orde baru dan tumbuhnya demokrasi lokal," dalam *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*. Yogyakarta: LPU, hlm. 323-375.
- , 2003. "Village government and rural development in Indonesia: the new democratic framework," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39(2): 193-214.
- Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum (BP3U). 1988. *Analisis Isi Surat Kabar Isu Sentral Bulan Juni 1988 di D. I. Yogyakarta dan Jawa Tengah: Pemilihan Kepala Desa*. Laporan Penelitian. Yogyakarta: BP3U Deppen.
- Djadijono, M. 1994. *Arus Bawah dalam Dinamika Kebidupan Politik di Indonesia*. CSIS Occasional Papers Series, M116.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003a. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, PEG-USAID, dan Bank Dunia.
- , 2003b. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Fatah, R. Eep Saefulloh. 1994. "Unjuk rasa, gerakan massa dan demokratisasi: potret pergeseran politik orde baru" *Prisma*, 23(4): 3-21.
- Forum Keadilan*. 1998. "Tren baru: menjarah komoditas unggulan", 7 (9), 10 Agustus 1998: 16-17.
- Gaffar, Afan. 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hirsch, Philip. 1989. "The state in the village: interpreting rural development in Thailand" *Development and Change*, 20(1): 35-56.
- Hüsken, Frans. 2001. "Pemilihan di Desa di Jawa Tengah: Kendali Negara atau Demokrasi Lokal?", dalam Hans Antlöv dan Sven Cederroth

*Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah*

(penyunting), *Kepemimpinan Jawa: Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter*. Jakarta: Yayasan Obor, hlm. 163-187.

- Imawan, Riswandha. 1997. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kammen, Douglas. 2000. "Pilkades: Democracy, village elections and protest in Indonesia". Makalah Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan, dan Harapan. Percik – Ford Foundation. Yogyakarta, 3-7 Juli.
- Kartodirdjo, Sartono. 1987. *Faktor-Faktor Endogin Masyarakat Pedesaan: Kepemimpinan, Kaderisasi, Komunikasi dan Lembaga-Lembaga*. Yogyakarta: P3PK UGM.
- , 1990. "Kepemimpinan dan Pilkades dalam Proses Demokratisasi", dalam Mubyarto dkk., *Prospek Pedesaan 1990*. Yogyakarta: P3PK UGM.
- , (ed.). 1992. *Pesta Demokrasi di Pedesaan: Studi Kasus Pilkades di Jawa Tengah*. Yogyakarta: P3PK UGM dan Aditya Media, hlm. 15-23.
- Kompas*. 1998."Reformasi di Jawa: kebangkitan rakyat pedesaan", 24 Desember.
- Kompas*.1997."Pemilihan kepala desa: kepentingan birokrasi atau pengembangan demokrasi", 14 Desember.
- Kuntowijoyo. 1990. "Perubahan sosial dan budaya politik: prospek demokrasi di pedesaan", dalam Mubyarto dkk., *Prospek Pedesaan 1990*. Yogyakarta: P3PK UGM. hlm. 57-66.
- Marsono. 1999. *Himpunan Peraturan tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Djambatan.
- Mas'oeed, Mohtar. 1994. "Korporatisme dan Birokrasi Desa", dalam *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Matrik Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Draf I.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

- Soetrisno, Loekman. 1990. "Status Pembangunan Pedesaan dalam Konteks Pembangunan Nasional di Indonesia", dalam Mubyarto dkk., *Prospek Pedesaan 1990*. Yogyakarta: P3PK UGM, hlm. 123-134.
- , 1999. "Current social and political conditions of rural Indonesia", in Geoff Forrester (ed.), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, hlm. 25-37.
- Soewarno, P. J. 1999. "Prospek parlemen desa: tantangan dan peluang". Makalah dalam Diskusi Terbatas diselenggarakan oleh Yayasan Lapera Indonesia (YLI) dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atmajaya Yogyakarta (UAJY). Yogyakarta, 16 November.
- Suyanto, Bagong dkk. 1994. *Gejolak Arus Bawah*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Suyanto, Isbodroini. 1996. "Negara dan desa: dampak politik birokratisasi pemerintahan desa." Seminar Nasional Pembangunan Politik dan Pemerintahan Desa. Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (APII). Jember, 8 Juli.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

# **PRIVATISASI SISTEM PELAYANAN KESEHATAN DAN IMPLIKASINYA BAGI PERUMUSAN AGENDA PENELITIAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

*Nasikun*

## **Abstract**

*In the face of the increasing potential of negative first generation impacts of medical industrialization and the privatization of health services in an era of globalization (i.e., increased incidence of infectious diseases and malnutrition among the poorest poor of Indonesian population), the author of this article proposes the imperative of finding a middle-way policy solution to integrate the public and private systems of health services to guarantee the provision of high quality services and the availability of accessible health services for the poor. After presenting a short discussion of the weaknesses of the public health system, he discusses the issue of medical industrialization and the privatization of health service institutions, and ends up with the presentation of five possible alternative of health service systems at the PUSKESMAS level.*

“The medical establishment not only generates new health needs, it also determines how these needs are to be met. Its growth has taken place at such a fast pace that the dependence elements of the health care system have far outstripped the suffering-alleviation elements. Worse still, this monstrous growth of dependence elements has actually started to cause suffering among its own consumers by actively creating diseases—the iatrogenic diseases” (Ivan Illich, 1978: 41-46).

## **Pendahuluan**

Kematian sekitar 130.000 penduduk Amerika Serikat tiap tahun akibat pemakaian obat justru sesudah Undang-Undang Obat dikeluarkan pada tahun 1962, jelas hanya mengungkapkan nukilan kecil dari sisi kelabu yang dimaksud Illich (Banerji, 1984: 260-61) dari banyak implikasi sosial industrialisasi medis dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan. Tragedi tersebut, seperti tersirat di dalam ungkapan Illich pada kutipan di atas, bersumber pada ketergantungan masyarakat Amerika Serikat yang sangat

kuat pada industrialisasi dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan di negeri itu. Pada tingkat struktural, seluruh struktur “hubungan sosial produksi” dan “mediasi pasar” industri kesehatan di negeri itu, meminjam terminologi Marxist, nyaris tidak memberikan peluang kepada setiap orang untuk memperoleh pelayanan kesehatan, kecuali dari sistem pelayanan kesehatan industrial yang ada. Pada tingkat kultural, “kompleks industri kesehatan” (*medical industrial complex*) di Amerika Serikat telah demikian jauh menciptakan suatu “ideologi” kesehatan yang, meminjam ungkapan Herbert Marcuse (Roszak, 1969: 14), memiliki kemampuan melakukan “desublimasi represif” (*repressive desublimation*). Kemampuan itu adalah kemampuan untuk memberikan kepuasan dengan cara menimbulkan penundukan tanpa daya kritis dan melemahkan rasionalitas yang diperlukan untuk melakukan penolakan terhadap logika sistem kesehatan yang ada.

Tentu saja tidaklah adil untuk melihat industrialisasi medis dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan hanya dari sisi kelabu yang ditimbulkannya, tanpa pada saat yang bersamaan melihat keseluruhan sumbangan yang diberikannya bagi kemanusiaan. Hampir semua sisi kelabu dari implikasi sosial industrialisasi medis dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan yang memenuhi halaman analisis kritis banyak laporan penelitian kesehatan sesungguhnya lebih banyak berkaitan dengan masalah-masalah kesehatan “generasi ketiga” (baca: dampak dehumanisasi dari dan ketergantungan terhadap sistem kesehatan dan masalah-masalah sosial yang lain).

Sisi kelabu ini kurang menaruh perhatian pada kemampuannya di dalam mengatasi masalah-masalah kesehatan “generasi pertama” (kekurangan nutrisi dan penyakit-penyakit infeksi) dan masalah-masalah kesehatan “generasi kedua” (obesitas, kolesterol, tekanan darah tinggi, kanker, dan penyakit-penyakit degeneratif yang lain). Lagi pula, masalah lebih mendesak yang dihadapi oleh masyarakat di negara-negara Dunia Ketiga saat ini dan untuk waktu yang cukup panjang di masa depan bukanlah masalah besarnya jumlah kematian karena pemakaian obat, melainkan kematian jutaan manusia karena kekurangan obat dan rendahnya mutu pelayanan kesehatan.

Tulisan ini menyajikan analisis ekonomi politik industrialisasi medis dan privatisasi lembaga pelayanan kesehatan di Indonesia. Selain itu juga menyertakan implikasi bagi perumusan kebijakan perlindungan hak-hak asasi penduduk miskin di masa mendatang yang lebih rasional untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang lebih adil. Tulisan ini didukung dengan bahan dan data sekunder dari masyarakat lain yang sudah memiliki pengalaman panjang dalam menyelenggarakan industrialisasi medis dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan. Pembahasan dimulai dari ulasan singkat tentang kegagalan sektor publik dan isu privatisasi lembaga pelayanan kesehatan. Kemudian berturut-turut akan disajikan pembahasan tentang pro dan kontra terhadap kebijakan privatisasi lembaga pelayanan kesehatan dan konteks global privatisasi lembaga pelayanan kesehatan, terutama di dalam kasus privatisasi industri farmasi. Seluruh penyajian ini akan ditutup dengan pembahasan sangat singkat tentang implikasi kebijakan privatisasi sistem pelayanan kesehatan bagi perlindungan hak-hak asasi penduduk miskin untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang adil. Penulis akan mengawalinya dengan menyajikan tentang isu kegagalan sektor publik dalam pelayanan kesehatan dan munculnya kebijakan privatisasi sistem pelayanan kesehatan.

### **Kegagalan Sektor Publik dan Isu Privatisasi**

Privatisasi berupa transfer suatu fungsi, kegiatan, atau organisasi dari sektor publik ke sektor swasta lahir di banyak negara Dunia Ketiga dalam perkawinan antara tiga hal berikut. (1) Pergeseran ideologi yang terjadi sejak kemerdekaan negara-negara tersebut dari kekuasaan kolonial, (2) tekanan-tekanan eksternal untuk melakukan reformasi ekonomi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga donor bilateral di tingkat internasional, dan (3) menurunnya kemampuan negara dalam membiayai program-program pembangunan mereka yang semakin besar melalui sektor publik (Cowan, 1990). Kendati situasi unik yang dihadapi oleh tiap negara tidak sama, umumnya faktor ketiga merupakan alasan paling kuat yang telah melatarbelakangi keputusan banyak negara sedang berkembang di Dunia Ketiga untuk melakukan kebijakan privatisasi lembaga-lembaga pelayanan publik.

Sebagaimana diketahui, selama tidak kurang dari tiga dasawarsa sejak tahun 1960-an, pertumbuhan perusahaan-perusahaan milik negara memegang peranan sangat besar di banyak negara sedang berkembang (Cowan, 1990: 2-3). Pada awal kehadirannya, peranan perusahaan-perusahaan milik negara di negara-negara tersebut umumnya memiliki keabsahan dalam kombinasi antara alasan kecurigaan yang mendalam terhadap motif-motif perusahaan-perusahaan asing yang hanya melakukan operasi mereka bagi tujuan maksimalisasi keuntungan negara lain dan keyakinan politik bahwa hanya melalui penguasaan ekonomi oleh negara, maka kemerdekaan politik dan ekonomi yang baru mereka peroleh dapat dipertahankan. Sementara itu, di beberapa negara kehadiran perusahaan-perusahaan milik negara mempunyai alasan sangat pragmatis berupa penilaian pemerintah bahwa sektor swasta domestik yang mereka hadapi tidak memiliki modal maupun kemampuan teknis dan manajerial untuk menggerakkan ekonomi negara.

Apa pun alasan kehadiran mereka, selama lebih dari 40 tahun sejak tahun 1960-an, kita menemukan pertumbuhan sangat pesat pada perusahaan-perusahaan milik negara di banyak negara sedang berkembang. Selama kurun waktu tidak kurang dari 20 tahun pertama sesudah tahun 1960-an, pertumbuhan perusahaan-perusahaan milik negara di Brasil dan Meksiko telah mencapai angka empat kali lipat. Di kawasan Sub-Sahara Afrika saja, seperti dilaporkan oleh Bank Dunia, pada awal tahun 1990-an diperkirakan terdapat lebih dari 3.000 perusahaan milik negara. Selama pemasaran produk-produk mereka tidak problematik dan pembangunan di negara-negara itu terus memperoleh dukungan dana luar negeri, perusahaan-perusahaan milik negara terus berkembang di atas subsidi pemerintah. Akan tetapi, dari situlah awal persoalan yang saat ini mereka hadapi.

Selama tiga dasawarsa terakhir sejak tahun 1960-an, pertumbuhan perusahaan-perusahaan milik negara di banyak negara sedang berkembang ternyata telah memberikan beban biaya pemerintah dan hutang luar negeri yang tidak mungkin terus dipikul oleh negara. Laporan Bank Dunia tahun 1983 (Cowan, 1990: 3), misalnya, menemukan bahwa pengeluaran bersih

untuk biaya nonfinansial perusahaan-perusahaan milik negara di beberapa negara sedang berkembang mencapai 3 persen dari seluruh penerimaan kotor pemerintah (GDP). Di Zimbabwe dan Sri Lanka, jumlah itu bahkan mencapai 10 persen dan 11 persen. Perkiraan Bank Dunia bahwa kenaikan 5 persen dari penerimaan perusahaan-perusahaan milik negara dan penurunan 5 persen biaya operasi mereka dapat mengakomodasi seluruh anggaran pembangunan kesehatan dan pendidikan di Tanzania dan dua per tiga anggaran program pendidikan, serta dua kali lipat anggaran program pembangunan kesehatan di Mali merupakan cara lain yang lebih substantif untuk menunjukkan besarnya beban subsidi pemerintah di negara-negara sedang berkembang bagi pertumbuhan perusahaan-perusahaan milik negara.

Karena ada kesulitan untuk meningkatkan efisiensi operasi pengelolaan perusahaan-perusahaan itu, banyak di antara negara-negara tersebut mengambil putusan untuk memilih privatisasi sebagai alternatif pembangunan ekonomi melalui penguasaan langsung perusahaan-perusahaan milik negara. Kesulitan yang dimaksud, antara lain, berupa kecenderungan pemerintah negara-negara sedang berkembang menggunakan perusahaan milik negara untuk tujuan lain dari yang ditetapkan, kurangnya pengalaman dan kemampuan manajerial mereka untuk mengelola perusahaan, dan ketidakmampuan pemerintah melakukan monitoring jumlah dan *performance* perusahaan.

Beberapa bentuk proses privatisasi mulai dari transfer penuh perusahaan-perusahaan milik negara menjadi perusahaan milik swasta melalui penjualan, transfer parsial melalui penjualan sebagian modal kepada perusahaan-perusahaan swasta, sampai dengan pemilikan dan pengelolaan penuh oleh perusahaan-perusahaan swasta melalui penjualan. Apa pun bentuknya, tujuan jangka panjang yang ingin dicapai oleh kebijakan privatisasi tersebut adalah meningkatkan secara lebih efektif energi sektor ekonomi swasta untuk memenuhi tuntutan meningkatnya permintaan masyarakat akan pelayanan dan barang-barang kebutuhan hidup yang memiliki kualitas yang tinggi di samping tujuannya untuk memperoleh pendapatan negara melalui penjualan aset-aset publik (Cowan, 1990: 3-7).



## **Pro dan Kontra Tentang Privatisasi Sistem Pelayanan Kesehatan**

Meskipun alasan terpenting dari kebijakan privatisasi pelayanan publik di negara-negara sedang berkembang sangat bersifat ekonomis, keputusan untuk melakukan kebijakan privatisasi pada akhirnya harus diambil pada tingkat politik, yang keberhasilannya hanya mungkin dicapai atas dukungan faktor politik. Tidak mengherankan, jikalau dalam situasi ketika sektor publik harus memikul biaya subsidi pemerintah yang sangat besar, kontroversi mengenai kebijakan privatisasi sering kali terjadi. Penolakan terhadap kebijakan privatisasi dapat berasal dari suatu faksi di dalam kekuatan atau partai politik yang berkuasa, yang ingin mempermalukan pimpinan partai yang berkuasa dan menaikkan popularitas faksinya untuk alasan yang boleh jadi sama sekali tidak ada hubungannya dengan isu privatisasi. Peluang paling besar timbulnya oposisi terhadap kebijakan privatisasi tentu saja akan lebih mungkin datang dari kekuatan politik di luar partai politik yang berkuasa, terutama di negara-negara yang memiliki tradisi oposisi yang sudah melembaga.

Di antara berbagai sumber oposisi terhadap kebijakan privatisasi adalah tuduhan terhadap terjadinya penjualan aset negara pada tingkat harga yang dianggap terlalu rendah di bawah tingkat harga yang layak. Keraguan terhadap kredibilitas penanganan penjualan, penjualan aset-aset negara secara tidak sah atau tidak layak kepada klien politik atau *private regarding* para pejabat (baca: keluarga, kelompok suku, kelompok agama, atau rekanan) yang karena jabatannya memiliki otoritas untuk melakukan penjualan, atau tuduhan bahwa privatisasi dilakukan di bawah dorongan kepentingan atau ideologi asing, terutama di negara-negara yang memiliki ideologi sosialis yang kuat merupakan alasan-alasan yang lain. Sumber oposisi juga dapat berada di dalam birokrasi, terutama apabila para rekanan terperangkap di antara kepentingan para birokrat dan kelompok-kelompok atau partai-partai politik oposisi.

Oposisi dari berbagai kelompok kepentingan di dalam birokrasi pada gilirannya dapat bersumber dari penolakan yang murni bersifat ideologis, atau lebih sering karena kebijakan privatisasi dianggap merupakan ancaman terhadap posisi dan kekuasaan mereka. Para pejabat di dalam suatu departemen yang memiliki kontrol atas anggaran dan operasi atau

duduk di dalam dewan-dewan perusahaan milik negara sangat mungkin menolak kebijakan privatisasi bukan hanya karena takut kehilangan posisi dan kekuasaan mereka tetapi juga karena ancaman akan hilangnya salah satu sumber penghasilan mereka. Di dalam hubungan ini, Cowan (1990: 14) menilai sangat wajar dan dapat memahami mengapa para administrator muda yang mewakili departemen keuangan di dalam dewan perusahaan milik negara di negara-negara sedang berkembang, tidak terkecuali di Indonesia, umumnya ternyata bukan merupakan proponent-proponent dari kebijakan privatisasi.

Oposisi tidak dengan sendirinya berhenti ketika kebijakan privatisasi telah dilaksanakan, bahkan terhadap suatu kebijakan privatisasi yang lahir melalui dukungan yang kuat dari seluruh lapisan masyarakat sekalipun. Di negara-negara yang memiliki ideologi populis, misalnya, kebijakan privatisasi umumnya dituntut segera dapat membuktikan *claim-claim* yang menjadi dasar perumusan dan pelaksanaannya dibandingkan dengan yang terjadi di negara-negara yang memiliki ideologi yang sentralistik. Tuntutan itu harus dilakukan jikalau ia tidak ingin segera kehilangan popularitasnya dan menghadapi oposisi yang luas.

Kebijakan privatisasi umumnya diselenggarakan di bawah *claim* keberhasilannya mendorong pembangunan ekonomi negara-negara sedang berkembang. Bukti-bukti kebenarannya, sebagaimana yang ditunjukkan oleh para proponennya, dapat ditemukan pada semakin banyak jumlah negara yang berhasil melakukannya. Negara-negara di kawasan Amerika Tengah dan Karibia, Meksiko, Ghana, dan Malaysia adalah contoh dari beberapa negara yang disebut Cowan berhasil melakukan kebijakan privatisasi untuk mendorong pembangunan ekonomi. Peningkatan kemampuan produktif industri adalah hasil yang pertama harus dicatat. Pada gilirannya, ini menciptakan akibat berantai pada aspek-aspek perkembangan ekonomi nasional yang lain seperti perbankan dan sistem keuangan, perkembangan pasar modal bagi investasi industri lebih jauh, dan terbentuknya suatu kelompok wiraswasta yang kuat.

Di hadapan *claim* keberhasilan kebijakan privatisasi yang demikian, sebaliknya kita juga menemukan kritik yang tidak sedikit. Salah satu di

antara butir-butir kritik paling penting yang dimaksud adalah privatisasi merupakan pencerminan dari perubahan struktur nilai sistem demokrasi barat yang belum tentu dapat ditransfer ke dalam pengalaman negara-negara sedang berkembang. Keinginan negara-negara maju untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya mereka melalui transfer sektor ekonomi yang produktif dari kekuasaan negara ke tangan swasta merupakan kebutuhan akan efek distributif dari setiap kebijakan negara bagi seluruh masyarakat.

Di bawah sistem politik yang bersifat sentralistik, yang kita temukan di banyak negara sedang berkembang, privatisasi yang berlebihan dapat mengancam kesatuan bangsa yang sampai saat ini pada umumnya masih menjadi masalah sangat penting di negara-negara itu. Untuk memahami dengan lebih jelas tentang bagaimana mekanisme industrialisasi dan privatisasi pelayanan kesehatan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, terutama kesejahteraan masyarakat miskin, konteks mondial yang melatarbelakangi munculnya kebijakan industrialisasi dan privatisasi pelayanan kesehatan di negara-negara sedang berkembang perlu dipahami.

### **Konteks Global Privatisasi: Kasus Industri Farmasi**

Pada tingkat mondial, privatisasi memiliki konteks ekonomi politik di dalam perubahan-perubahan ekonomi pada tingkat global berupa munculnya sistem pembagian kerja internasional baru. Sebagaimana yang sudah sering kali penulis sampaikan di berbagai kesempatan, perubahan-perubahan yang terutama terjadi dalam hubungan-hubungan produksi dan pertukaran internasional itu mengalami puncaknya sepanjang dasawarsa 1970-an sebagai akibat dari terus menurunnya pertumbuhan ekonomi dan stagnasi industrial dan perubahan-perubahan pola akumulasi, transfer, dan investasi kapital di negara-negara maju (Wolf, 1986: 11).

Fenomena yang juga dikenal sebagai *industrial redeployment* itu terutama terjadi melalui pengalihan proses produksi di dalam industri manufaktur dari negara-negara maju ke negara-negara sedang berkembang. Perubahan struktural di dalam organisasi produksi ini bekerja sangat efektif di dalam logika kapitalis, yakni logika maksimalisasi keuntungan. Kendati

relokasi proses produksi ke negara-negara sedang berkembang merugikan kelas pekerja di negara-negara maju itu terus-menerus memperoleh perlawanan dari organisasi-organisasi buruh di negara-negara tersebut, ia menawarkan faktor-faktor produksi yang sangat murah dan keuntungan yang sangat besar. Mereka yang menguasai kapital dengan mudah mengalihkan kapital mereka ke negara-negara sedang berkembang yang upah tenaga kerja dan beban pajaknya sangat murah. Dimulai dengan pengalihan proses produksi industri-industri mereka ke empat negara macam Asia (Singapura, Hongkong, Thailand dan Korea), logika efisiensi kapitalis terus bergulir mendorong ekspansi pengalihan proses produksi ke negara-negara pinggiran yang lebih miskin, tetapi kaya dengan jumlah tenaga kerja yang melimpah (Indonesia, Bangladesh, dan Haiti) (baca juga: Nasikun 2000).

Pengalihan proses produksi yang meliputi transfer kapital, teknologi, mesin-mesin, dan lingkungan kerja industrial barat ke negara-negara sedang berkembang tersebut tidak hanya terjadi di dalam industri-industri tekstil, pakaian, dan elektronik --yang memang merupakan industri-industri yang paling banyak mengalami pengalihan--, tetapi juga industri kesehatan (terutama industri farmasi) yang menjadi perhatian khusus penyajian tulisan ini. Karena komoditi industri-industri tersebut telah mencapai tingkat perkembangan sangat lanjut di dalam siklus produksi, maka hanya industri-industri perakitan sajalah yang umumnya dialihkan dari negara-negara maju ke negara-negara sedang berkembang.

Industri farmasi merupakan sebuah contoh yang sangat menarik. Meskipun kegiatan *research and development* dan produksi massal obat-obatan oleh industri farmasi sebagian besar terkonsentrasi di negara-negara maju, produksi perakitan pil dan kapsul obat-obatan tersebar di negara-negara sedang berkembang yang memiliki keunggulan komparatif tenaga kerja dan pajak yang murah. Tidaklah mengherankan, jikalau kita menemukan sepertiga dari seluruh aset industri farmasi yang memiliki *homebase* di Amerika Serikat berada di negara-negara sedang berkembang. Pada tahun 1968, perusahaan-perusahaan farmasi Amerika Serikat sudah menempatkan 110 dari 332 cabang-cabang perusahaan perakitannya di Amerika Latin, 106 di Eropa, 31 di Afrika dan Timur Jauh, dan 60 di Asia

dan kawasan negara berkembang lain. Sebagian besar perusahaan tersebut hanya melakukan operasi perakitan, mengimpor bubuk obat-obatan dari perusahaan manufaktur di Amerika Serikat, merakitnya ke dalam kapsul, dan kemudian mengekspor produk final mereka kembali ke Amerika Serikat.

Salah satu keuntungan dari penempatan cabang perusahaan di negara-negara sedang berkembang adalah upah buruh yang sangat murah. Di dalam industri farmasi di Puerto Rico pada tahun 1980, misalnya, upahnya hanya dua per tiga dari upah per jam yang harus dibayarkan di Amerika Serikat. Di negara-negara lain seperti Guatemala, El Salvador, dan Korea (barangkali terlebih di Indonesia), kita menemukan upah yang lebih rendah. Keuntungan lain dari relokasi organisasi industri tersebut ke negara-negara sedang berkembang adalah pajak yang murah. Penempatan cabang-cabang perusahaan perakitan obat-obatan di Puerto Rico, misalnya. Penempatan ini memperoleh keuntungan sangat besar dari pembebasan pembayaran pajak sampai 90 persen, masih ditambah dengan pembebasan repatriasi keuntungan perusahaan ke Amerika Serikat dari pajak federal sehingga pada tahun 1979, 16 korporasi farmasi di Amerika Serikat dapat menghemat 441 juta dolar hanya dari pembebasan pajak perusahaan mereka di Puerto Rico.

Bagaimana dengan perkembangan industri farmasi di Indonesia? Perkembangan industri medis dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan di Indonesia, seperti yang terjadi di negara-negara lain, terutama terjadi untuk merespons tuntutan masyarakat yang terus meningkat. Meningkatkan bukan hanya akan ketersediaan pelayanan kesehatan yang makin mencukupi, tetapi juga terhadap mutu atau kualitas pelayanan kesehatan yang semakin baik. Perkembangan yang cukup pesat terjadi sejak tahun 1968, beberapa tahun sebelum masuknya sejumlah besar investasi modal asing di dalam industri farmasi pada tahun 1970-an. Jikalau pada akhir era Sukarno kita baru memiliki sekitar 30 sampai 40 perusahaan farmasi, pada awal tahun 1990-an jumlah perusahaan farmasi di Indonesia telah mencapai sekitar 300 perusahaan, termasuk 40 perusahaan patungan (*joint ventures*) dengan perusahaan asing.

Di antara perusahaan-perusahaan domestik, 40 di antaranya merupakan perusahaan-perusahaan besar yang beroperasi di bawah peraturan undang-undang penanaman modal tahun 1968 dan karenanya telah memenuhi kualifikasi manajemen dan teknik produksi modern. Sisanya, termasuk beberapa perusahaan jamu, merupakan perusahaan-perusahaan lama yang berskala kecil dan umumnya beroperasi sebagai perusahaan keluarga di bawah penggunaan teknologi yang rendah. Di luar semua itu, masih ada 3 buah perusahaan farmasi milik negara yang produksinya terutama disalurkan kepada proyek-proyek publik (MacIntyre, 1991: 143).

Sejauh ini, perkembangan industri farmasi di Indonesia masih dapat dikendalikan oleh negara (baca: pemerintah) sehingga pengaruh industri manufaktur dalam bidang farmasi masih belum merambah terlalu jauh ke dalam sistem pelayanan kesehatan. Contohnya adalah kenyataan yang terjadi di negara-negara industri maju yang ditunjukkan dengan skala produksi mereka yang masih seimbang dengan produksi perusahaan-perusahaan swasta domestik. Beberapa perkembangan baru sejak tahun 1980-an mengindikasikan pengaruh kekuatan bisnis industri farmasi di Indonesia yang semakin besar di hadapan kekuasaan negara.

Tentang hal tersebut, MacIntyre mengidentifikasi paling sedikit ada tiga kecenderungan perubahan berikut. Perubahan yang pertama secara umum berupa terjadinya pergeseran struktur ekonomi Indonesia menuju peran yang semakin besar dari sektor ekonomi swasta, tidak terkecuali juga di dalam subsektor industri farmasi. Perubahan yang kedua menyangkut hubungan antara masyarakat bisnis dan negara, baik pada tingkat kebijakan korporatis maupun pada tingkat gagasan, yang dinyatakan dengan meningkatnya independensi kedudukan masyarakat bisnis di hadapan kekuasaan negara. Perubahan yang terakhir terjadi dalam bentuk semakin menguatnya perusahaan-perusahaan yang dikuasai oleh kelompok etnis pengusaha-pengusaha Cina dan pengusaha-pengusaha asing.

Perubahan-perubahan itu, kendati belum jelas benar momentum dan arah perkembangannya di masa depan, telah mengisyaratkan peluang terjadinya perilaku bisnis di hadapan masyarakat konsumen. Di dalam

konteks industri farmasi, perubahan ini akan semakin menentukan implikasi sosial yang kurang menguntungkan di dalam hubungan antara berbagai aktor dari sistem pelayanan kesehatan di Indonesia di masa mendatang. Semua itu memiliki implikasi yang sangat penting di dalam perumusan kebijakan-publik dalam bidang kesehatan di masa depan, yang secara sangat singkat akan disajikan dalam uraian penutup berikut.

## **Penutup**

Pernyataan Oliver Wendel Holmes bahwa jikalau semua *materia medica* yang saat ini ada di seluruh dunia ditenggelamkan ke dasar samudra maka umat manusia akan terselamatkan, jelas sangat berlebihan bahkan mungkin tidak masuk akal. Alih-alih akan menghasilkan keselamatan umat manusia, tindakan itu sebaliknya hanya akan menyebabkan terjadinya bencana bagi kehidupan semua makhluk dan tumbuh-tumbuhan laut, yang sebaliknya akan melakukan “serangan balik” dengan meracuni tubuh dan mengancam kesehatan manusia. Sebagai seorang intelektual, ia jelas tidak sedang bersungguh-sungguh menyampaikan sebuah pernyataan tentang kebenaran ilmiah.

Dengan cara yang sarkastik, ia justru sedang menyampaikan sebuah peringatan tentang besarnya ancaman implikasi “toksik” atau negatif dari industrialisasi medis dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan yang semakin memasuki tataran global. Peringatan Oliver Wendel Holmes ini mewakili keprihatinan banyak ahli dan praktisi pembangunan di bidang kesehatan. Mereka sangat memahami besarnya dampak “tonik” atau positif dari globalisasi industrialisasi medis dan privatisasi sistem pelayanan kesehatan bagi kesejahteraan umat manusia, termasuk mereka yang lemah dan terpinggirkan dan pada saat yang sama juga sangat bersikap kritis terhadap beragam dampak “toksik” yang ditimbulkannya.

Keprihatinan akan dampak “toksik” privatisasi sistem pelayanan kesehatan sama sekali tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa sistem pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga publik tidak memiliki kelemahan. Sebaliknya, yang ingin mereka komunikasikan adalah gagasan tentang pentingnya imperatif untuk menemukan suatu *middle-way* atau *third-way approach* menuju kebijakan pengembangan sistem

pelayanan kesehatan yang secara serasi dan seimbang memadukan sistem pelayanan kesehatan publik dan sistem pelayanan kesehatan swasta. Perpaduan antara kebijakan (*policy mix*) dan sistem pelayanan kesehatan ini di satu sisi memenuhi tuntutan pelayanan kesehatan yang efisien dan berkualitas, dan pada sisi yang lain juga memenuhi tuntutan untuk memberikan perlindungan pada hak-hak asasi penduduk miskin untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang lebih adil.

Tuntutan terhadap sintesis kedua sistem pelayanan kesehatan yang demikian mengimplikasikan perlunya pelaksanaan perumusan agenda penelitian dan kebijakan-kebijakan publik dalam bidang kesehatan sebagai berikut. *Pertama*, agenda penelitian yang dimaksud paling sedikit meliputi empat tema berikut. Tema penelitian yang pertama menyangkut kebijakan dan program-program penelitian tentang dampak distributif kedua sistem pelayanan kesehatan: pelayanan kesehatan publik dan swasta. Termasuk di dalam kategori tema penelitian ini adalah penelitian-penelitian tentang beragam bentuk kesenjangan atau *mismatch* antara “beban sakit” (*burden of illness*) dengan anggaran dan praktik pelayanan kesehatan. Misalnya, ketika beban sakit lebih banyak dipikul oleh masyarakat desa, sementara anggaran dan praktik pelayanan kesehatan lebih banyak diberikan kepada penduduk di daerah-daerah perkotaan atau ketika sebagian besar penduduk menyandang penyakit-penyakit infeksi, sementara lebih banyak anggaran dan praktik pelayanan kesehatan dilakukan bagi para penyandang penyakit degeneratif.

Tema penelitian yang kedua menyangkut tema-tema penelitian tentang dilema hubungan sosial antara individu dan lembaga-lembaga pelayanan kesehatan. Salah satu topik penelitian yang sangat penting di dalam kategori tema penelitian ini adalah penelitian yang mengidentifikasi beragam dampak kesehatan generasi pertama, kedua, dan ketiga dari kebijakan industrialisasi dan privatisasi pelayanan kesehatan. Tema penelitian yang ketiga berkaitan dengan penelitian-penelitian tentang konflik antara sistem kesehatan modern dan sistem kesehatan tradisional. Termasuk di dalamnya adalah penelitian-penelitian tentang peluang bagi sinergi dan integrasi kedua sistem kesehatan tersebut.



Sementara itu, tema penelitian yang keempat, menyangkut penelitian-penelitian tentang keseimbangan antara peran negara, masyarakat bisnis medis, dan masyarakat konsumen pelayanan kesehatan. Yang terpenting di antara topik-topik penelitian dalam kategori tema penelitian ini adalah topik-topik yang berkaitan dengan isu pembagian kerja antara negara, masyarakat bisnis medis, dan masyarakat konsumen dalam pelayanan kesehatan, serta bagaimana jaringan kerja sama antara ketiganya dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang idealnya dikembangkan bagi optimalisasi kuantitas dan kualitas pelayanan kesehatan.

Implikasi kebijakan yang *kedua* menyangkut isu pilihan kebijakan publik dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan *vis-à-vis* sistem pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh swasta dan oleh masyarakat. Dilihat dari perspektif kebijakan publik, pilihan kebijakan yang demikian menuntut pemahaman yang seksama tentang ketegangan, yang di dalam konteks dinamika perkembangan suatu masyarakat tengah dan/atau akan terjadi, antara peran dan fungsi negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat sipil (*civil society*) dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan. Di dalam konteks dinamika perkembangan masyarakat Indonesia saat ini, ketegangan itu terjadi dalam kaitannya dengan semakin maraknya proses globalisasi industrialisasi dan privatisasi kesehatan yang menuntut tingginya efisiensi di satu sisi dan proses reformasi menyusul jatuhnya pemerintahan Orde Baru yang menuntut kebijakan penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang lebih merata dan adil pada sisi yang lain.

Dengan adanya ketegangan antara ketiga tuntutan itu, tiga pilihan kebijakan dasar dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang diturunkan dari landasan konseptual dan teoretis yang berbeda tentang “kesejahteraan” (*welfare*) dan “negara kesejahteraan” (*welfare state*) dapat diidentifikasi. Pilihan kebijakan yang pertama dan kedua merupakan kebijakan-kebijakan pelayanan kesehatan yang secara tipikal sepenuhnya dilaksanakan oleh negara dan oleh lembaga swasta yang masing-masing memiliki landasan teoretisnya dalam teori Keynsian dan teori Friedrich Hayek (baca: O'Brien, et al., 1998). Sementara itu, pilihan kebijakan yang ketiga berupa kebijakan pelayanan kesehatan yang terutama diserahkan

pelaksanaannya kepada lembaga-lembaga “jalan ketiga” (*middle-way*) dari Anthony Giddens (1998) atau lembaga-lembaga “sektor ketiga” dari Peter Drucker (1998). Oleh karena keterbatasan ruang, pembahasan lebih mendalam tentang landasan teoretis ketiga pilihan kebijakan tersebut tidak dapat disajikan. Uraian berikut akan membicarakan pengungkapan aktual masing-masing dan kombinasi-kombinasi antara ketiganya di dalam konteks Indonesia saat ini.

Salah satu isu pengungkapan aktualnya di Indonesia saat ini adalah menyangkut peran dan fungsi Pusat Pelayanan Kesehatan Masyarakat (puskesmas) di dalam kebijakan pelayanan kesehatan pada aras birokrasi publik yang paling rendah di tingkat kecamatan. Dilihat dari segi perspektif, puskesmas mengemban peran dan fungsi pelayanan kesehatan yang sangat penting. Keberhasilan atau kegagalan puskesmas akan sangat menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat paling miskin yang harus menjadi perhatian setiap kebijakan publik di Indonesia, sebagaimana diukur berdasarkan salah satu parameter pemenuhan “kebutuhan dasar” (Midgley, 1997: 5).

Di tengah maraknya tuntutan globalisasi dan reformasi birokrasi publik, adalah sungguh menarik bahwa semua pemerintah kabupaten/kota di seluruh Indonesia menempatkan puskesmas sebagai Lembaga Teknis Kedinasan yang hanya berfungsi sebagai penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah. Penempatan ini berdasarkan tafsiran rumusan pasal 10 ayat 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dengan menempatkan puskesmas sebagai Lembaga Teknis Kedinasan, kebijakan pelayanan kesehatan di Indonesia sepenuhnya mengikuti konsep dan teori Keynesian tentang kesejahteraan dan negara kesejahteraan.

Di bawah limitasi sistem politik dan keterbatasan anggaran Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota saat ini, kebijakan pelayanan kesehatan yang berlaku saat ini harus menghadapi berbagai kelemahan. Kelemahan itu menunjuk pada kelemahan Birokrasi Pelayanan Kesehatan pemerintah Kabupaten/Kota dalam memanfaatkan berbagai potensi yang tersedia dalam dunia bisnis kesehatan dan masyarakat konsumen dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pelayanan kesehatan.

Kebijakan pelayanan kesehatan, sebagaimana yang berlaku saat ini, sesungguhnya sama sekali bukan merupakan satu-satunya pilihan kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan ketentuan PP Nomor 8 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Yang diperlukan adalah tidak lebih dari keberanian dan kreativitas para penyelenggara birokrasi pelayanan kesehatan di dalam mengaktualisasikan prinsip-prinsip *reinventing government* (Osborne, et al., 2000), yang pada tingkat wacana sesungguhnya sudah menjadi kesadaran para penyelenggara pemerintah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Dengan keberanian dan kreativitas itu, sejumlah pilihan kebijakan pelayanan kesehatan yang lain dapat diidentifikasi. Dewi Marhaeni Diah Herawati (2003) di dalam tesisnya, mendemonstrasikan kemungkinan untuk merumuskan langkah awal menuju pilihan-pilihan kebijakan tersebut. Melalui studi kasus atas sistem penyelenggaraan pelayanan kesehatan di beberapa puskesmas di Kabupaten Bantul, ia menawarkan enam (6) pilihan kebijakan pembiayaan puskesmas yang menurutnya dapat dijadikan basis bagi perumusan pilihan kebijakan pelayanan kesehatan yang lain di luar kebijakan pelayanan kesehatan yang berlaku saat ini.

Berikut adalah pilihan-pilihan kebijakan yang dimaksud. (1) Kebijakan Swakelola, yaitu puskesmas 100 persen mengelola dana yang diperoleh dari retribusi pasien; (2) kebijakan Swadana, yaitu puskesmas berkewenangan untuk melakukan mobilisasi sendiri dan juga mengelola dana fungsional yang diterima dari Dinas Kesehatan; (3) kebijakan *Public Enterprise*, yang sama seperti kebijakan swakelola, puskesmas berwenang untuk bertindak layaknya suatu “perusahaan negara” dengan kewenangan untuk melakukan mobilisasi dana; (4) kebijakan pengelolaan puskesmas yang sepenuhnya dilakukan oleh masyarakat; (5) kebijakan pelayanan kesehatan yang pengelolaannya dikontrakkan kepada perusahaan swasta; dan (6) kebijakan pelayanan kesehatan yang sepenuhnya dikelola oleh perusahaan swasta.

Kemudian, Dewi menggunakan Metode May's (Effendi, 2000) untuk menganalisis pilihan-pilihan kebijakan di atas berdasarkan tuntutan sejumlah parameter (tuntutan anggaran, mutu pelayanan, partisipasi masyarakat, peluang keberhasilan, dan tingkat kesulitan pelaksanaan masing-masing). Dari situ, ia menemukan urutan kelayakan keenam pilihan tersebut sebagai berikut. Tiga kebijakan (puskesmas sebagai *Public Enterprise*, puskesmas sepenuhnya dikelola oleh masyarakat, dan kebijakan puskesmas Swadana) berada pada posisi pertama sampai ketiga. Sementara itu, tiga pilihan kebijakan yang lain (pengelolaannya dikontrakkan kepada swasta, puskesmas Swakelola, dan kebijakan privatisasi) pada urutan ke empat sampai ke enam.

Karena limitasi di dalam kelengkapan data dan metode yang dipergunakan, pilihan-pilihan kebijakan di atas jelas masih perlu diteliti dan dianalisis ulang. Namun sebagai upaya awal, hasil penelitian Dewi jelas merupakan sebuah upaya perintisan yang layak dijadikan referensi bagi upaya perumusan kebijakan pelayanan kesehatan yang paling memenuhi keseimbangan antara tuntutan prinsip-prinsip efisiensi dan keadilan sosial.

## **Referensi**

- Banerji, Debabar. 1984. "The political economy of western medicine in third world countries", in John McKinlay, (ed.), *Issues in the Political Economy of Health Care*. New York: Tavistock Publications.
- Cowan, I. Grant. 1990. *Privatization in the Developing World*. New York: Praeger.
- Drucker, Peter. 1998. "Introduction: civilizing the city", in Frances Hesselbein, Marshal Goldsmith, Richard Beckhard, and Richard F. Schubert, (eds.), *The Community of the Future*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Effendi, Sofian. 2000. "Analisis kebijakan publik", Modul Kuliah Magister Administrasi Publik (MAP), Universitas Gadjah Mada.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Malden: Blackwell Publisher.

- Herawati, Dewi Marhaeni Diah. 2003. *Analisis Alternatif Kebijakan Pembiayaan Kesehatan: Studi Kasus di Puskesmas Kabupaten Bantul*. Tesis S2, Program Pasca Sarjana Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada. Tidak diterbitkan.
- Illich, Ivan. 1978. *Medical Nemesis: the Expropriation of Health*. New York: Pantheon Books.
- MacIntyre, Andrew. 1991. *Business and Politics in Indonesia*. ASAA Southeast Asia Series, North Sidney: Allen and Unwin
- Midgley, James. 1997. *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Nasikun. 2000. "Reformasi politik, demokrasi, dan integrasi nasional", *Journal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, 3(3): 231-252.
- O'Brien, Martin and Sue Penna. 1998. *Theorising Welfare: Enlightenment and Modern Society*. London: Sage Publications.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 2000. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Pinguin Books USA.
- Roszak, Theodore. 1969. *The Making of A Counter Culture: Reflections on the Technocratic Society and Its Youthful Opposition*. New York: Anchor Books.
- Wolf, Diane Lauren. 1986. *Factory Daughters, Their Families and Rural Industrialization in Central Java*. Michigan: University Microfilms International.

# **PRIVATISASI PENYALURAN TENAGA KERJA INDONESIA: MASIHKAH BERMANFAAT?**

*Samodra Wibawa, Dewi Sekar Tanjung, dan Ahmad Iqbal*

## **Abstract**

*The management of migrant workers was privatized in 1983, ostensibly because the private sector was thought to be more resilient to do the job. Consequently, there was a drastic increase in the number of migrant labor sent abroad, which was not short of mishaps, among which were: abandonment of migrant workers, cheating, holdups, sexual harassment and death. In the backdrop of such effects various suggestions on how to foster improvements, which should include among others: contracts between the workers and firms, and the provision of insurance to the migrant workers. In addition, job seekers must be given detailed information on their rights and responsibilities and the merits and demerits of working in a certain country, and the government must make agreements with countries that are the destinations of the workers. The Ministry for labor and transmigration perhaps should increase the size of its bureaucracy to take up the roles that will be relinquished by the private sector. It is no longer debatable that government officials have shown over the last few years that they can live to the spirit and latter of the entrepreneur, far beyond the achievements of the private sector.*

## **Pendahuluan**

Administrasi publik menjelang akhir abad ke-20 ditandai, antara lain, dengan gagasan privatisasi pelayanan publik. Eropa dan Amerika menonjol dengan fenomena *Thatcherism* dan *Reaganomics*, yang kemudian diabstraksikan sebagai konsep *New Public Management*. Indonesia juga tidak terlepas dari gaya atau mode seperti ini. Diawali pada pertengahan/akhir 1980-an, yaitu dengan perubahan status hukum beberapa perusahaan negara dari perusahaan jawatan menjadi perusahaan umum atau persero. Kini banyak pelayanan publik yang pelaksanaannya diserahkan kepada swasta, misalnya sektor angkutan dan bidang kebersihan kota. Pada sektor angkutan, pemerintah hanya menangani jalur-jalur perintis, sedangkan

untuk kebersihan kota, pemerintah mengontrak perusahaan swasta untuk membersihkan jalan dan tempat umum.

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh swasta memang mengurangi beban pemerintah. *Output*-nya pun dalam beberapa hal memang lebih berkualitas karena swasta tentunya memiliki moto kepuasan pelanggan. Namun, tidak jarang kita temukan bahwa pelayanan publik oleh swasta justru berakibat negatif bagi kepuasan pelanggan, seperti pada sistem penyaluran tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri. Penyerahan pelaksanaannya kepada pihak swasta justru melahirkan sistem penyaluran yang berjalan secara tidak adil. Jika demikian, bermanfaatkah privatisasi?

Pengelolaan TKI merupakan isu kebijakan yang sangat krusial, apalagi jika diingat bahwa tingkat pengangguran cenderung semakin tinggi. Pada tahun 2003, jumlah penganggur terbuka mencapai 10,13 juta orang (9,85 persen dari angkatan kerja), sedangkan penganggur terselubung mencapai sekitar 40 juta orang. Pada tahun 2002, jumlah ini masing-masing sebesar 9,1 juta dan 33,7 juta (*Tempo*, 9 November 2003: 30-31). Ketika negara serta masyarakat di dalam negeri tidak mampu menyediakan lapangan kerja yang memadai, menjadi TKI (di luar negeri) merupakan pilihan yang menggiurkan meskipun risikonya tidaklah kecil.

Banyak kisah yang dapat diceritakan oleh para TKI selama di perantauan. Mulai dari gaji yang tidak terbayar penuh, penyiksaan oleh majikan, pelecehan seksual hingga pemerkosaan, bunuh diri karena tidak tahan menanggung siksaan, intimidasi, maupun teror psikologis. Sepanjang bulan Januari-September 2003 tercatat sedikitnya 76 TKI meninggal, 14 di antaranya adalah karena jatuh dari bangunan bertingkat. Selama kurun waktu delapan bulan tersebut, sejumlah 27.308 orang (12,14 persen dari total TKI) mengalami masalah (*Forum Keadilan*, 2 November 2003: 12).

Paralel dengan itu, Konsorsium Pembelaan Buruh Migran Indonesia (Kopbumi) mengemukakan data bahwa pada tahun 2002, terdapat masalah-masalah TKI sebagai berikut: penelantaran (2.478), penipuan (1.685), penyekapan (470), pemerkosaan (270), kematian (177), dan pelecehan seksual (31). Menurut Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans), selama tahun 2002, di antara 319.029 TKI yang pulang melalui Terminal III Bandara Sukarno-Hatta, 37.508 orang

(11,75 persen) terkena kasus penyiksaan, pelecehan seksual, pemerkosaan, pemecatan sepihak, dan gaji yang tidak dibayar (*Tempo*, 9 November 2003: 30-31). Belum lagi TKI yang terkena deportasi karena masuk ke negara lain secara ilegal. Semua ini mencerminkan bahwa ada kesalahan dalam proses pengiriman TKI ke luar negeri. Pengiriman TKI ke luar negeri mungkin lebih pantas bila dikatakan sebagai ekspor atau penjualan warga negara kepada negara lain. Jika demikian, haruskah negara/pemerintah campur tangan lebih dalam (lagi) dalam persoalan ini?

### **Konsep Privatisasi**

Ide membagi tanggung jawab pelayanan publik dengan pihak swasta, antara lain, dilamari dengan argumen bahwa tugas pelayanan publik adalah persoalan *rowing* (mendayung, mengayuh) dan ini tidak cocok jika dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah sebaiknya menjalankan posisi sebagai *steering* (mengemudi, mengarahkan), sedangkan *rowing* sebaiknya diserahkan kepada pihak nonpemerintah (Osborne dan Gaebler, 1992: 29). Ada pula yang berpendapat bahwa salah satu langkah menuju pemerintahan yang lebih baik adalah dengan mengurangi peran pemerintah di dalam sektor pelayanan publik dan membuka peluang yang lebih besar bagi keterlibatan swasta --privatisasi (Savas, 1987: 3). Pada awalnya, privatisasi berbentuk perubahan dari publik ke swasta (*to make private*), namun lama-kelamaan dimaknai sebagai pengurangan beban pemerintah --atau peningkatan peran swasta.

Peran pemerintah dirasa perlu untuk dikurangi. Hal itu berkaitan dengan kenaikan beban pemerintah seiring dengan naiknya permintaan pelayanan publik sebagai akibat perkembangan situasi demografis (Savas, 1987: 17). Pertambahan penduduk mengakibatkan naiknya permintaan layanan, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, pengadaan barang, dan lapangan kerja. Pada awalnya, permintaan layanan tersebut direspons dengan memperbesar birokrasi. Namun, pertumbuhan birokrasi bukanlah solusi terbaik karena justru menambah beban finansial pemerintah — *over staffing*, *over paying*, dan *over building*. Pajak yang dibayar oleh masyarakat terlalu banyak dialokasikan untuk kebutuhan intern birokrasi yang ternyata tidak efisien.



Untuk itu, pelayanan publik dirasa perlu untuk diselenggarakan oleh pihak-pihak di luar pemerintah. Dalam hal ini, kekuatan-kekuatan yang mendorong pembagian beban tanggung jawab dengan swasta adalah sebagai berikut. *Pertama*, pragmatis, privatisasi adalah pendekatan strategis untuk meningkatkan produktivitas dan efektivitas pembiayaan pelayanan publik. *Kedua*, ideologis, pemerintah sudah semakin besar dan kuat sehingga perlu membagikan sedikit kewenangannya pada sektor lain di luar dirinya. *Ketiga*, komersial, swasta lebih mampu mengelola bisnis dan lebih cepat merespons aspirasi klien. *Keempat*, populis, untuk menciptakan masyarakat yang semakin baik, dalam arti masyarakat harus memiliki banyak pilihan pelayanan publik. Mereka harus diberikan kekuasaan untuk mendefinisikan dan mengembangkan kebutuhannya sendiri dan hal ini akan lebih baik jika diputuskan oleh organisasi-organisasi swasta daripada diputuskan oleh birokrasi (Savas, 1987: 5-9).

Sebutan lain dari privatisasi adalah strategi *multiorganization* dan *sharing of responsibility and operation* dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Dwiyanto, 1996: 16). Dalam hal ini, dilakukan koproduksi antara lembaga pemerintah dan swasta, yaitu pemerintah memusatkan perannya sebagai regulator, fasilitator, dan promotor, sementara lembaga swasta -- karena kemampuannya merespons kebutuhan masyarakat secara cepat dan efisien-- lebih dilibatkan dalam kegiatan operasional.

Namun demikian privatisasi tidak berbentuk tunggal. Ia terletak di antara sepuluh bentuk pelayanan publik yang merentang dari pelayanan pemerintah di satu kutub dan penyediaan layanan oleh kelompok atau individu di kutub lain (Savas, 1987: 62-81). Pelayanan publik dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. *Government service*, yakni bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan imbal-balik berupa pembayaran pajak.
- b. *Government vending*, yakni suatu hubungan antara pemerintah yang memiliki sumber daya dan swasta yang mengelolanya. Pengelolaan oleh swasta tersebut diimbangi dengan pemberian kompensasi oleh pengguna jasa atau konsumen. Berbeda dengan *government service*

dengan pemerintah sebagai penentu jenis layanan, pada *government vending* pelangganlah yang menentukan jenis layanan tersebut.

- c. *Intergovernmental agreement*, yakni bentuk kerja sama dengan lembaga pemerintah lain. Salah satunya berperan sebagai produsen barang dan jasa publik, sedangkan satunya lagi berperan sebagai perencana.
- d. *Contract*, yakni pemerintah bekerja sama dengan swasta atau organisasi nirlaba untuk menyediakan barang dan jasa, sementara penyelenggaraan layanan dibiayai oleh pemerintah.
- e. *Franchises*, yakni pemerintah memberikan wewenang kepada swasta untuk menyediakan pelayanan dan konsumen harus memberikan imbal-balik kepada swasta.
- f. *Grants*, yakni pemberian subsidi kepada organisasi swasta untuk menyelenggarakan atau mengadakan barang dan jasa tertentu. Subsidi tersebut bisa berupa uang, keringanan pajak, atau pinjaman berbunga rendah. Hal ini biasanya ditujukan untuk menurunkan harga.
- g. *Voucher*, yakni suatu mekanisme yang didesain untuk mendorong konsumsi barang dan jasa tertentu. Berbeda dengan *grants*, konsumen penerima *voucher* diberikan kebebasan untuk menentukan produsen yang akan dimanfaatkan.
- h. *Market*, yakni konsep saat konsumen merencanakan jenis layanan serta menentukan sendiri produsen mana yang akan dimanfaatkan. Peran pemerintah sangat kecil dan terbatas pada penentuan standar pelayanan.
- i. *Voluntary*, yakni masyarakat dengan sukarela memenuhi kebutuhan kelompok mereka sendiri, misalnya dengan memelihara keamanan dan kebersihan lingkungan.
- j. *Self-service*, yakni kelompok atau individu memenuhi kebutuhan mereka secara langsung.

Setiap model privatisasi memiliki asumsi dan menimbulkan konsekuensi yang berbeda-beda. Setiap kali pemerintah telah memutuskan untuk melibatkan swasta, harus diciptakan prakondisi yang memungkinkan

swasta untuk dapat terus eksis dan berkembang. Iklim usaha harus kondusif dan harus dipupuk suasana saling mempercayai antara pemerintah dan swasta.

### **Privatisasi Penyaluran TKI ke Luar Negeri**

Pemerintah Indonesia mulai merintis penanganan penempatan TKI ke luar negeri pada awal 1970-an. Pada waktu itu, TKI bekerja di sektor-sektor yang disebut sektor formal, seperti perusahaan, perkebunan, konstruksi, dan kesehatan, di beberapa negara di Asia. Pada tahap awal ini, biaya pengiriman ke luar negeri ditanggung oleh calon tenaga kerja Indonesia (CTKI). Namun beberapa waktu kemudian seiring dengan mengalirnya permintaan tenaga kerja dari Indonesia, beban fiskal ditanggung oleh pengguna (*user*). Pemerintah menangani sepenuhnya proses pencarian lowongan, rekrutmen calon tenaga kerja, seleksi, pelatihan, hingga penempatan. Pemerintah pusat mencarikan lowongan kerja, melatih, dan menempatkan pekerja; sedangkan tahap rekrutmen dilakukan dengan memanfaatkan institusi daerah dari departemen terkait. Segi positif dari mekanisme ini adalah CTKI sama sekali tidak dipungut biaya karena biaya proses ditanggung oleh *user*. Segi positif lain terletak dalam hal perlindungan, pemerintah benar-benar memberikan perlindungan kepada para TKI di dalam maupun di luar negeri.

Bekerja di luar negeri rupanya semakin menarik. Oleh karena itu, semakin banyak penawaran tenaga kerja sehingga seleksi diperketat. Lama-kelamaan jumlah penawaran tenaga kerja tidak sebanding dengan permintaan tenaga kerja sehingga pemerintah tidak mampu lagi menanganinya. Pada tahun 1983 dilibatkanlah swasta dalam pelaksanaan penempatan TKI ke luar negeri, yaitu lewat Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia (PPTKI). Logika ini, menurut hemat penulis, tidak kuat. Jika penawaran tenaga kerja meningkat, pemerintah sebenarnya tidak perlu melibatkan swasta dalam rekrutmen. Swasta perlu dilibatkan jika penawaran tenaga kerja sedikit sehingga pemerintah kesulitan untuk memasok permintaan tenaga kerja. Oleh karena itu, pelibatan swasta tampaknya lebih didorong oleh alasan politis (diplomatis?), yaitu pemerintah menganggap tidak layak untuk melakukan *lobby* jual-beli

tenaga kerja karena dikhawatirkan akan berakibat negatif pada hubungan diplomatik dengan negara *user*.

Jadi, PPTKI dapat dilihat sebagai perpanjangan tangan pemerintah, yang bertugas merekrut, memproses, dan menempatkan TKI (bandingkan dengan kekuasaan VOC yang mewakili pemerintah Kerajaan Belanda di Nusantara pada abad ke-18). Sejak itu, pengiriman TKI dapat dikatakan telah menjadi semacam “industri imigrasi” (Aswantini, 1999: 111). Privatisasi semacam ini dapat dikategorikan sebagai *franchises* (lihat model-model Savas di atas) dengan pemerintah bertindak sebagai pemilik program (perencana layanan), swasta sebagai pelaksana program (produsen/penyedia layanan), dan masyarakat sebagai konsumen (penerima layanan). *Franchises* ini bersifat *multiple* karena lembaga swasta yang terlibat lebih dari satu. Atas layanan yang diberikan, lembaga swasta berhak memperoleh imbalan atau *fee*. Seorang pengusaha yang berminat terjun ke dalam usaha jasa penempatan TKI harus mengajukan permohonan kepada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Jika permohonan tersebut disetujui, maka akan diterbitkan Surat Izin Usaha Penempatan PPTKI (SIUP-PPTKI).

Keterlibatan swasta mengarah pada perluasan kesempatan kerja di luar negeri tidak saja di sektor formal, sebagaimana disebut di depan, melainkan juga “informal”, yaitu penatalaksana (pembantu) rumah tangga. Sektor ini diawali dengan permintaan dari Saudi Arabia dan kemudian negara-negara Timur Tengah lainnya (Irak, Kuwait, Yaman, dan Abu Dhabi) serta negara-negara Asia (Hongkong, Taiwan, Jepang, Korea, Singapura, dan Malaysia). Sektor informal ini, bahkan berkembang mengalahkan sektor formal karena perbedaan sistem pembiayaan.

Pada tahun-tahun pertama pelibatan atau penyerahan fungsi kepada swasta, sistem masih berjalan secara baik. Namun semakin banyaknya minat pengusaha untuk ikut mengelola penempatan TKI membawa konsekuensi pada berjalannya mekanisme pasar. PPTKI yang jumlahnya semakin banyak itu bersaing memperebutkan *job order* dari negara pengguna. Karena terjadi *over supply* TKI, negara pengguna mempunyai daya tawar (*bargaining position*) yang semakin kuat. PPTKI berlomba untuk menekan harga atau biaya proses penempatan yang seharusnya ditanggung oleh pengguna serendah mungkin dan akhirnya nol. Kini

biaya proses penempatan harus ditanggung oleh CTKI sendiri, bahkan ditambah dengan *company fee* untuk PPTKI.

### **CTKI dan PJTKI**

Pada awalnya, PPTKI hanya memiliki kantor di Jakarta dan tidak menangani rekrutmen CTKI. Rekrutmen masih ditangani oleh pemerintah melalui institusi daerah. Namun *job order* yang semakin banyak tidak lagi dapat dipenuhi oleh institusi pemerintah di daerah sehingga PPTKI menyebarkan orangnya ke daerah-daerah. Orang-orang ini diberikan status sebagai petugas lapangan (PL). Pergerakan PL mengalahkan gerak institusi pemerintah di daerah dan mulai muncul kasus-kasus yang tidak diinginkan, seperti penipuan CTKI. Tidak adanya ikatan yang jelas antara PL dengan PPTKI juga membuat kebebasan yang dimiliki PL tidak terkontrol. PL bisa dengan bebas menyeter hasil rekrutmen kepada PPTKI yang dianggap paling menguntungkan bagi PL. Menanggapi fenomena ini, pada 1994 Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Menakertrans) mengeluarkan Keputusan No. KEP-44/MEN/1994 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Kebijakan ini mengganti istilah PPTKI menjadi PJTKI (Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia) dan mengesahkan gerak PL.

PL, yang pada hakikatnya adalah calo tenaga kerja, diberikan legalitas untuk merekrut tenaga kerja dan berganti nama menjadi Petugas Penyedia Calon Tenaga Kerja Indonesia (PPCTKI). Gerak dari PPCTKI ini sangat fleksibel, bisa berpindah dari satu daerah ke daerah lain. Akibatnya, pencari kerja yang datang ke Dinas Tenaga Kerja semakin sedikit karena sudah didatangi terlebih dahulu oleh PPCTKI. Mungkin tanpa disadari sebelumnya, kebijakan Menakertrans tersebut memang mengurangi fungsi Dinas Tenaga Kerja. Muncul pertanyaan, mengapa PPCTKI bisa lebih tangkas dibandingkan dengan aparat Dinas Tenaga Kerja? Jawabannya adalah PPCTKI bekerja didorong oleh motif mencari *fee* yang dibayarkan tiap CTKI yang dapat direkrutnya, sementara aparat Dinas Tenaga Kerja tidak boleh mencari *fee*.

Penawaran tenaga kerja yang melimpah menjadikan CTKI berada pada posisi tawar yang lemah. Mekanisme rekrutmen yang ideal adalah CTKI

diproses ketika ia sudah mendapatkan kepastian tentang calon majikan sehingga tidak perlu berlama-lama tinggal di penampungan yang kondisinya buruk. Namun karena datangnya permintaan tenaga kerja tidak bisa diperkirakan secara pasti, para pengusaha melakukan proses rekrutmen mendahului datangnya permintaan tersebut. Sistem ini biasa terjadi pada penempatan tenaga kerja informal. Spekulasi rupanya dilakukan secara berlebihan sehingga terjadi penumpukan stok pencari kerja di tempat-tempat penampungan. Tidak sedikit CTKI yang harus lama menunggu proses penawaran ke calon majikan. Kondisi kelebihan persediaan di tempat penampungan ini menimbulkan stres bagi CTKI, apalagi kualitas tempat penampungan yang buruk dan monoton. Mereka hanya bisa meninggalkan penampungan untuk kembali ke rumahnya jika dapat membayar tebusan sedikitnya tiga juta rupiah. Hingga hari ini penipuan oleh petugas penyedia CTKI masih tetap dapat dengan mudah terjadi. Seperti kejadian yang menimpa CTKI di Yogyakarta berikut ini. Sebuah PJTKI telah menipu 90 orang CTKI, yang rata-rata telah membayar Rp 21 juta per orang (total Rp 2 miliar). Mereka dijanjikan akan disalurkan ke Jepang dan harus menyetor biaya pemberangkatan, termasuk pengurusan surat pemberangkatan dan biaya pelatihan. Akan tetapi, setelah berada dalam proses pelatihan di penampungan, PJTKI tersebut tidak kunjung menyalurkan mereka (*Kedaulatan Rakyat*, 11 Desember 2003: 6).

Kondisi kelebihan persediaan membawa implikasi lebih lanjut pada menurunnya kualitas jenis pekerjaan. Tidak jarang PJTKI menyalurkan CTKI ke pekerjaan-pekerjaan gelap. Hal ini terjadi karena kebutuhan dari kedua pihak, yaitu PJTKI tidak mau merugi atas proses yang telah mereka jalankan, sementara CTKI ingin segera memperoleh pekerjaan. Sebaliknya, untuk pekerjaan-pekerjaan resmi, CTKI segera dikirim tanpa melalui proses pelatihan yang memadai. Memang sistem uji kualitas pelatihan yang dijalankan pada saat sekarang memungkinkan untuk dilakukannya proses secara cepat. Sistem ini mengambil sampel atau “sistem petik” sehingga memungkinkan untuk dilakukan manipulasi masa pelatihan. Hal ini melahirkan masalah di kemudian hari, baik pada majikan maupun TKI sendiri.

Kelebihan persediaan sering terjadi pada penyaluran tenaga kerja informal. Sementara itu, untuk penyaluran tenaga kerja formal, umumnya pengusaha jasa TKI cenderung menunggu datangnya permintaan dari pengguna pekerja. Hal ini bisa terjadi karena pada pengiriman tenaga kerja informal, digunakan visa perseorangan sehingga lebih mudah dari segi administratif, sementara visa untuk pekerja formal adalah visa kolektif. Karena perbedaan visa inilah, pengusaha PJTKI tidak berani untuk melakukan spekulasi rekrutmen. Pekerjaan formal juga menghendaki adanya jaminan sehingga biaya yang ditanggung oleh CTKI lebih besar. Oleh karenanya, CTKI tidak mau ditampung sebelum ada kepastian pekerjaan. Pada pekerjaan formal, mekanisme potong gaji, seperti yang terjadi pada pekerjaan informal, tidak dapat dilakukan karena komunikasi antara PJTKI dengan TKI sulit untuk dilakukan.

### **Rekrutmen TKI dan “Balas Budi”**

Seperti telah disebutkan di atas, privatisasi telah menimbulkan akses penipuan terhadap para CTKI. Penipuan ini tidak hanya terjadi pada CTKI karena terjadi pula pada rekrutmen pegawai pada umumnya (termasuk pegawai negeri). Namun dalam kasus CTKI, akses itu diperparah dengan adanya penyekapan di penampungan maupun penelantaran TKI setelah berada di negara tujuan. Semua ini mempunyai nuansa eksploitasi—jika bukannya perbudakan— yang sangat kuat. Celaknya lagi, dari sekian banyak kasus yang terjadi, hampir semuanya dilakukan oleh PJTKI resmi (mendapat izin dari pemerintah). Di antara mereka, sebanyak 16 perusahaan telah dicabut izinnya dan 25 perusahaan diskors tidak boleh menyalurkan TKI untuk sementara (*Tempo*, 23 November 2003: 22). Akan tetapi, tidak jelas, apakah pemilik perusahaan tersebut mendirikan perusahaan yang baru untuk kemudian mengulang perilaku yang sama.

Tampaknya fungsi kontrol Depnakertrans—atau lembaga publik (pemerintah maupun LSM) yang bertugas untuk itu— belum dilaksanakan secara optimal, baik kontrol preventif (pada saat pemberian izin kepada perusahaan) maupun kuratif (pada saat perusahaan itu beroperasi). Tanpa ada kontrol, verifikasi, dan pemantauan, kesalahan dan penyimpangan

yang terjadi dalam keseluruhan proses penyaluran TKI tidak dapat dicegah sejak dini.

Kekeliruan atau penyimpangan terjadi sejak proses awal rekrutmen. Di sini CTKI sendiri tidak segan-segan melakukan pemalsuan identitas agar dirinya memenuhi syarat yang ditentukan oleh PJTKI. Namun tidak menutup kemungkinan pihak PJTKI juga melakukan hal yang sama untuk memenuhi target pengiriman. Pemalsuan identitas ini biasanya menyangkut umur, status, alamat, maupun kemampuan dari CTKI (*Kompas*, 15 Desember 2003: 9). Pemalsuan identitas alamat dilakukan agar dapat memperoleh paspor di kantor imigrasi yang terdekat dengan tempat domisili PJTKI. Pemalsuan seperti ini menjadikan TKI berada pada posisi yang sangat lemah ketika mereka terperangkap pada kasus-kasus penganiayaan, perdagangan antarmajikan, dan sebagainya.

Kesalahan pada titik awal seperti itu, selain dikondisikan oleh himpitan kemiskinan para CTKI, juga karena buruknya birokrasi rekrutmen. Seharusnya CTKI mendaftarkan diri ke Depnakertrans atau kantor cabang PPJTKI. CTKI harus memiliki tanda pencari kerja (AK/I, biasa disebut “kartu kuning”) dan disertai surat pengantar lurah/kepala desa. Kemudian oleh Depnakertrans, CTKI dipersilakan memilih PJTKI yang terdaftar sebagai biro penyalurnya. Selanjutnya CTKI menghubungi PJTKI untuk mengurus semua kebutuhan yang menyangkut kepentingan pemberangkatannya ke luar negeri.

Dokumen yang harus diserahkan oleh CTKI kepada Depnakertrans atau PJTKI adalah sebagai berikut.

1. Kartu Tanda Penduduk (KTP) asli
2. Kartu Keluarga (KK) asli
3. Surat izin orang tua atau suami bermeterai
4. Surat/Akta Kelahiran
5. Surat Keterangan Kelakuan Baik (SKKB) dari Polri
6. Kartu Kuning dari Depnakertrans



7. Pas foto ukuran 4x6 sebanyak 20 lembar, ukuran 3x4 sebanyak 10 lembar, dan ukuran 2x3 sebanyak 10 lembar.

Sementara itu, syarat yang harus dipenuhi oleh CTKI adalah sebagai berikut.

1. WNI berpendidikan Sekolah Dasar atau bisa baca tulis
2. Usia 18 sampai dengan 35 tahun
3. Sehat jasmani dan rohani
4. Bersedia mengikuti pendidikan di BLK (Balai Latihan Kerja)
5. Bersedia mengikuti PKL (praktik kerja lapangan)
6. Lulus tes kesehatan
7. Bersedia menyelesaikan kontrak kerja

Syarat dan prosedur tersebut sebenarnya logis, tetapi sering kali dianggap bertele-tele oleh CTKI. Hal ini mungkin disebabkan stigma yang mereka labelkan sendiri terhadap birokrasi sebagai bertele-tele, atau karena jarak dengan kantor yang jauh dan membutuhkan waktu lama untuk ke sana, atau juga karena pungutan tidak resmi yang besar dan tidak pasti. Oleh karena itu, mereka cenderung menggunakan jasa sponsor (calo atau petugas lapangan). Cara ini mereka anggap sebagai sesuatu hal yang praktis, apalagi karena sponsor tersebut memang resmi dan datang ke rumah mereka. Cukup dengan menyerahkan semua arsip pribadi, seperti Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran atau Surat Nikah, semua hal yang menyangkut proses pemberangkatan akan diatur oleh sponsor tersebut. Jika diperlukan, izin dari pihak keluarga atau suami yang mungkin berdomisili di tempat yang berbeda akan diuruskan oleh calo.

CTKI sangat mempercayai sponsornya sehingga di hadapan mereka, CTKI dapat memalsukan identitas. Dari hal itu, dapat dikatakan bahwa sebagian besar CTKI memakai jasa rekrutmen dari sponsor. Para CTKI menumpukan harapan yang besar kepada para sponsor, yang memang mengiming-imingi beragam kemudahan yang akan dicapai dan yang akan

diperoleh dari hasil kerja di luar negeri. Mereka menjadi lengah terhadap kemungkinan bahwa sponsor tersebut ilegal atau merupakan perwakilan agen luar negeri yang secara langsung mencari tenaga kerja di Indonesia.

Proses rekrutmen TKI secara riil dilakukan bukan oleh PJTKI selaku perwakilan resmi pemerintah, melainkan oleh sponsor atau calo. Ketika para sponsor tersebut tidak bertanggung jawab sebagaimana mestinya, maka proses seleksi menjadi tidak efektif. Bisa juga tidak terjadi seleksi sama sekali, melainkan hanya penampungan semua pencari kerja. Tanggung jawab yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada PJTKI hanya dilakukan sebatas pemeriksaan dokumen formal tanpa pemeriksaan kebenaran material secara mendetail. Singkat kata, PJTKI hanya menjadi tenaga administrasi yang menunggu hasil kerja dari para sponsor.

Setelah melewati berbagai prosedur dan mengeluarkan biaya yang tidak sedikit, CTKI akan sampai pada tahap penempatan. Tahap ini sering kali dijadikan ajang bisnis oleh PJTKI. Setelah bekerja, TKI dianggap berhutang kepada PJTKI selama proses penampungan dan pelatihan dan mereka harus mengganti seluruh biaya itu disertai dengan bunga. Mekanisme pembayaran hutang ini adalah dengan memotong gaji. Pembebanan biaya penempatan ini dibedakan antara pekerjaan “formal” dengan “informal”, yang pertama lebih besar daripada yang kedua. TKI yang bekerja di lapangan kerja formal juga harus membayar biaya jaminan hingga berakhirnya kontrak kerja. Bagi TKI yang gajinya kecil, “pembayaran utang” ini terkadang dirasakan sangat berat dan eksploitatif.

### **Ekses Privatisasi**

Dengan privatisasi diharapkan agar perekonomian secara keseluruhan berkembang secara positif, lebih baik daripada jika kegiatan yang bersangkutan ditangani oleh birokrasi yang selalu dicap lamban, kaku, dan boros. Dalam kaitannya dengan TKI, dapat kita lihat bahwa setelah PJTKI dipersilakan oleh pemerintah untuk melakukan rekrutmen, pelatihan, penampungan maupun penempatan CTKI, terjadi aktivitas ekonomi yang cukup besar di bidang ini. Fleksibilitas yang dimiliki oleh swasta membuka kesempatan yang lebih luas bagi tenaga kerja kita untuk bekerja di luar negeri. Perluasan kesempatan kerja ini mencakup perluasan

negara tujuan maupun bidang kerja. Ketika masih dikelola oleh pemerintah, pasar kerja Indonesia terbatas pada sektor formal dan sekarang pasar sudah meluas ke sektor informal (pembantu rumah tangga). Ini berarti kesempatan bekerja di luar negeri tidak hanya terbuka bagi tenaga kerja yang berlatar pendidikan tinggi, melainkan terbuka juga bagi masyarakat yang hanya berpendidikan SD. Akibatnya, lebih banyak TKI yang mampu meningkatkan ekonomi keluarga maupun lingkungan sekitarnya. Pengiriman TKI telah menggerakkan perekonomian, baik skala daerah maupun nasional. Devisa yang diperoleh negara dari sektor ini tidaklah sedikit. Pada tahun 2002, misalnya, kita mengirim 480.392 TKI ke empat belas negara dan memperoleh devisa sebesar 2,1 miliar USD (*Forum Keadilan*, 2 November 2003: 16).

Penyaluran tenaga kerja ke luar negeri telah menjadi bisnis yang menggiurkan sehingga ketika kran privatisasi dibuka, banyak pihak berminat terjun di dalam bisnis ini. Namun suplai tenaga kerja yang melimpah menjadikan TKI dihargai rendah dan terus ditekan. Kualitas pekerjaannya sering diabaikan dan perlindungan terhadap TKI pun tidak diberikan secara memadai. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa privatisasi telah mengantarkan banyak angkatan kerja kita untuk menikmati pekerjaan. Akan tetapi, di balik itu semua, tidak sedikit di antara mereka yang jatuh ke lubang penderitaan (sekitar 2 juta orang atau 20 persen dari keseluruhan TKI). Tanpa disadari, dengan privatisasi niat baik untuk mengurangi pengangguran justru dapat menjadi bumerang. Beragam masalah yang terkait dengan TKI secara umum dilakukan oleh PJTKI beserta jaringannya. PJTKI cenderung untuk mengirimkan TKI sebanyak-banyaknya tanpa mempedulikan kualitas dari TKI sendiri. PJTKI, bahkan lebih suka mengirimkan orang bodoh supaya tidak terlalu banyak menuntut haknya. Dalam hal ini, bahkan ada yang menilai bahwa terjadi penyimpangan pengiriman oleh lebih dari 90 persen dari keseluruhan PJTKI (*Tarbawi*, 25 Desember 2003: 53-54). Hal ini hanya dimungkinkan jika terjadi kolusi antara PJTKI dengan pegawai Depnakertrans. Artinya, ketika pihak yang mengontrol itu telah “terkooptasi” oleh pihak yang seharusnya dikontrol, penyimpangan ini dapat terjadi dengan sangat gampang.

Sementara itu, perangkat hukum yang mengatur tentang masalah TKI “hanyalah” keputusan menteri (Kepmenakertrans No. 104A Tahun 2002) sehingga TKI hampir sepenuhnya tidak terlindungi dari eksploitasi. Dengan kewenangan PJTKI yang sangat besar (sekali lagi bandingkan dengan posisi VOC di Nusantara di hadapan pemerintah Kerajaan Belanda zaman dulu), perusahaan itu leluasa membangun relasi dengan agen luar negeri dan memperlakukan TKI dengan seenaknya dan Kepmen itu tidak menjatuhkan sanksi kepada PJTKI. Langkah maksimal yang dapat diambil pemerintah hanyalah sebatas pencabutan izin atau skorsing oleh Ditjen PPKLN (Penempatan dan Pembinaan Tenaga Kerja di Luar Negeri). Secara umum, pemerintah malah terkesan terdikte dan takluk di hadapan perusahaan.

Di samping tidak efektif memberikan perlindungan kepada TKI, Kepmen tersebut terbatas dalam lingkup Depnakertrans. Padahal, masalah yang dihadapi TKI terkait juga dengan Departemen Luar Negeri, Kepolisian, dan lain-lain. Karena lintas departemen, maka perlu dirancang sebuah UU, bandingkan dengan Filipina yang memiliki dua buah undang-undang yang mengatur perlindungan tenaga kerja. Konteks perlindungan seharusnya tidak hanya menyentuh TKI semasa di luar negeri, melainkan juga sewaktu mereka pulang ke tanah air. Ketika TKI tiba di Indonesia, pemerasan atau penipuan sudah menanti, terutama di Terminal III Bandara Sukarno-Hatta, seperti pungutan ongkos travel sebesar Rp 350.000,00 dan uang bensin sebesar Rp 100.000,00 (*Kompas*, 15 Desember 2003: 9). Selama bekerja di luar negeri, seharusnya TKI diasuransikan. TKI seharusnya mempunyai hak untuk diasuransikan, tetapi selama ini PJTKI cenderung menyembunyikan atau mengesampingkan hak tersebut. Tidak heran ketika TKI mendapatkan musibah, mereka tidak memperoleh santunan atau penggantian biaya pengobatan. Mangkirnya PJTKI dari tanggung jawab ini mempertegas kesimpulan bahwa selama ini memang benar TKI hanya dijadikan sebagai komoditi yang menguntungkan.

### **Saran Kebijakan**

Penyaluran tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah masalah yang kompleks dan membutuhkan penanganan yang komprehensif.

Perlindungan terhadap CTKI harus dijamin sejak mereka berada di tempat-tempat penampungan. CTKI harus mendapatkan hak untuk pulang ke tempat tinggalnya jika ia belum mendapatkan pekerjaan sampai batas waktu toleransi yang telah ditentukan. Mereka juga berhak untuk dipanggil kembali jika pekerjaan telah tersedia. Pandangan bahwa CTKI dianggap membutuhkan pekerjaan dan penyalur adalah pihak penolong, yang mengakibatkan CTKI mempunyai daya tawar yang rendah di hadapan penyalur, haruslah diubah. Kedua pihak sebenarnya saling membutuhkan. Oleh karena itu, posisi tawar keduanya perlu disamakan, misalnya melalui perjanjian hak dan kewajiban yang seimbang/adil antara CTKI dengan penyalur. Di samping itu, perlu pula diadakan pelatihan yang benar-benar profesional untuk memperkuat posisi tawar CTKI di hadapan majikan mereka nantinya. Profesionalitas pelatihan dapat dijamin jika dilakukan pengawasan oleh lembaga yang berpihak kepada nasib para TKI, baik lembaga pemerintah maupun swasta.

Untuk mencegah terjadinya kecurangan dan penyimpangan, rekrutmen sponsor atau calo harus melewati seleksi yang ketat oleh PJTKI dan di antara kedua pihak ini dilakukan kontrak kerja yang rinci. Selanjutnya tanggung jawab dalam rekrutmen CTKI harus dibebankan kepada PJTKI sebagai perpanjangan tangan pemerintah, bukan kepada sponsor. PJTKI yang terbukti melakukan pelanggaran diberikan sanksi tidak saja skorsing atau dicabut izinnya, melainkan perlu juga dijatuhi hukuman perdata maupun pidana. Banyak TKI telah menjadi korban dari sikap PJTKI yang menganggap TKI sebagai komoditi.

Mengingat berbagai pelanggaran yang telah dilakukan PJTKI beserta sponsornya, perlu diciptakan aturan yang lebih keras. Padatnya sirkulasi tenaga kerja ke luar negeri menegaskan bahwa harus ada perangkat hukum yang berfungsi mengontrol pemberangkatan TKI. Keputusan menteri saja tidak mencukupi, harus dibuat undang-undang. Sambil menunggu undang-undang tersebut dibuat, pemerintah kiranya perlu membuat sebuah Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang). Di samping itu, perlu pula segera dibuat perjanjian kerja sama ketenagakerjaan dengan negara-negara lain. Hal ini berfungsi sebagai dasar hukum untuk melakukan

advokasi atau pembelaan terhadap TKI yang mendapat masalah di negara lain.

Yang tidak kalah pentingnya, tetapi sering (sengaja?) dilupakan oleh banyak pihak adalah asuransi ketenagakerjaan. Asuransi ini mencakup asuransi kecelakaan dan kesehatan, sejak sebelum pemberangkatan hingga setelah pemulangan, termasuk jaminan untuk memperoleh bantuan hukum. PJTKI harus diberikan sanksi yang keras jika mangkir dari tanggung jawabnya untuk melindungi TKI. Privatisasi sebenarnya mengidealkan adanya hubungan yang bersifat saling mempercayai di antara pemerintah, swasta, dan publik. Namun ketika salah satu pihak menyalahgunakan kepercayaan yang telah diberikan kepadanya, tidak ada alternatif yang lebih baik selain memberikan sanksi.

Untuk mencegah CTKI lebih memilih sponsor/calo dalam mengurus dokumen, yang menimbulkan akses pemalsuan dokumen oleh calo atau CTKI, penampilan birokrasi secara keseluruhan (bukan hanya birokrasi Depnakertrans, melainkan juga birokrasi kelurahan, kecamatan, kepolisian, dan semua instansi yang bersentuhan dengan TKI) perlu diperbaiki. Proses pelayanan oleh birokrasi tersebut harus diubah sedemikian rupa sehingga CTKI tidak takut atau enggan berurusan dengan mereka. Ini memang bukan hal mudah karena menyangkut perombakan *mind setting* dari para pegawai pemerintah (dari penguasa atau “pemeran” menjadi pengayom atau pelayan). Namun langkah-langkah kecil ke arah itu harus segera dilakukan.

Terkait dengan penampilan birokrasi di atas, para CTKI hendaknya mendapat akses informasi seluas dan seterbuka mungkin, baik tentang lowongan kerja, syarat penempatan, gaji, maupun konsekuensi-konsekuensi lain sebagai pekerja di luar negeri. Untuk itu, diperlukan tidak saja publikasi yang lancar oleh pemerintah maupun PJTKI. Diperlukan juga sosialisasi yang aktif dari pemerintah, berupa dialog dengan para CTKI di kota-kota yang jumlah tenaganya melimpah.

## **Epilog**

Privatisasi penyaluran tenaga kerja sebenarnya tidak memiliki alasan pembenaran yang kuat. Jika penawaran tenaga kerja melimpah, justru sebenarnya Depnakertrans tidak perlu mengerahkan calo atau petugas lapangan atau sponsor pencari tenaga kerja lewat PJTKI. Para tenaga kerja kita pastilah akan datang sendiri ke kantor Depnakertrans untuk mendaftarkan diri dan mencari informasi kerja. Jika jumlah tenaga kerja begitu banyak sehingga kantor-kantor Depnakertrans tidak mampu lagi mengelolanya, ada alternatif selain privatisasi yang patut dipertimbangkan. Alternatif itu adalah penambahan jumlah pegawai Depnakertrans dan pembuatan kantor-kantor cabang Depnakertrans di kecamatan-kecamatan yang jumlah tenaga kerjanya melimpah. Tentu saja alternatif ini masih perlu dikaji untung-ruginya, tetapi dengan cara itu, publik dapat “menembak” instansi yang jelas ketika mereka harus meminta pertanggungjawaban pengelolaan tenaga kerja. Tidak seperti privatisasi karena pemerintah terkesan merasa tidak perlu mempertanggungjawabkan kekeliruan yang terjadi. Mengembalikan kontrak kerja ke posisi semula sebagaimana pada tahun 1970-an, yakni kesepakatan antara pemerintah dengan pengguna TKI (*G to G*), mungkin adalah langkah mundur karena akan mengurangi fleksibilitas pasar dalam bekerja. Akan tetapi, membiarkan “tangan-tangan tak tampak” bekerja sendiri, tanpa adanya kejelasan tentang siapa yang harus bertanggung jawab jika terjadi kekeliruan adalah hal tidak kalah buruknya dibandingkan dengan infleksibilitas atau kekakuan birokrasi.

Dengan jumlah tenaga kerja melimpah, aneh jika banyak tenaga tidak terdidik yang dikirim ke luar negeri. Seandainya memang permintaan dari luar negeri adalah pembantu rumah tangga, apa salahnya mengirimkan lulusan SMA, D-3, atau S-1 untuk menempati posisi tersebut? Apakah memang tenaga yang terdidik ini tidak mau bekerja sebagai pembantu rumah tangga ataukah sebaliknya, PJTKI sengaja mencari tenaga-tenaga yang tidak lulus SD agar lebih gampang dieksploitasi? Jika kemungkinan kedua yang terjadi, tampaknya kontrol publik harus dilakukan secara lebih keras. Menurut dugaan kami, dalam kondisi tingkat pengangguran

yang separah ini, orang terdidik pun akan bersedia bekerja kasar di luar negeri. Kepada mereka harus diinformasikan peluang-peluang kerja tersebut, hak dan kewajiban, serta konsekuensi-konsekuensi yang kemungkinan akan mereka hadapi. Jika mereka mendaftarkan diri, PJTKI tidak layak menolak mereka sembari menerima tenaga tidak terdidik semata-mata karena yang terakhir ini lebih mudah ditipu dan diperas.

Secara keseluruhan, kebijakan privatisasi perlu ditinjau ulang dan didiskusikan dengan publik. Ternyata dalam beberapa hal, mekanisme pasar mengalahkan akal sehat, etika, sopan santun, dan peri kemanusiaan. Oleh karenanya, pasar perlu diintervensi oleh negara/pemerintah/publik secara tegas dan adil. Argumen bahwa mekanisme pasar mendorong pengelolaan suatu persoalan kehidupan secara lebih kreatif, fleksibel, dan efisien mungkin saja memiliki bukti empiris. Akan tetapi, minimal ada dua fakta yang menjadikan argumen itu perlu dipersoalkan. *Pertama*, eksekusi negatif yang ditimbulkannya sebagaimana telah ditunjukkan oleh tulisan ini. *Kedua*, praktik otonomisasi provinsi dan kabupaten selama tiga tahun terakhir menyuguhkan pemandangan bahwa birokrasi pun dalam banyak hal dapat bertindak secara sangat kreatif dan fleksibel. Masuknya pengusaha atau ilmuwan ke dalam puncak birokrasi di kabupaten, provinsi, atau departemen telah memungkinkan kreativitas yang kadang-kadang progresif itu muncul. Dalam tubuh birokrasi telah tersedia tenaga profesional dalam jumlah yang tidak sedikit dan mereka telah mengembangkan *enterpreneurship* dengan berbagai tingkat keberhasilannya.

Kalaupun partisipasi PJTKI masih memberikan manfaat, mungkin akan lebih baik jika fungsi yang dijalankannya tetap dilakukan pula oleh Depnakertrans. Jadi, para tenaga kerja diberi dua pilihan instansi penyalur dan mereka dipersilakan untuk memilih secara bebas instansi yang mereka anggap lebih menguntungkan. Dengan kata lain, Depnakertrans berkompetisi dengan PJTKI dalam melayani para TKI. Biarkan TKI dan publik yang menilai, siapa di antara keduanya yang lebih ramah, lebih efisien, dan lebih memberikan jaminan keamanan.



## **Referensi**

- Aswantini, Raharto. 1999. *Migrasi dan Pembangunan di Kawasan Timur Indonesia, Isu Ketenagakerjaan*. Jakarta: PPT-LIPI
- “Cegah identitas palsu TKI”. 2003. *Kompas*, 15 Desember, hlm. 9
- Dwiyanto, Agus. 1996. “Kemitraan pemerintah – swasta dan relevansi terhadap reformasi administrasi negara” *JKAP* 1(1): 9-20
- “Kontroversi sang menteri”. 2003. *Tempo*. 23 Nopember, hlm. 22
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauabakan Birokrasi*. Penerjemah Abdul Rosyid. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publisher .
- “Seonggok komoditi bernama Khodijah”. 2003. *Forum Keadilan*, 2 Nopember, hlm. 12-16
- “Tangis di terminal 3”. 2003. *Tempo*, 9 Nopember, hlm. 30-31
- “Tipu naker, suami-istri buron”. 2003. *Kedaulatan Rakyat*, 11 Desember, hlm. 6
- “TKI: di antara ‘mafia’ komoditas dan duta bangsa”. 2003. *Tarbawi*, 25 Desember, hlm. 53-54

## DAFTAR PENULIS

**Ahmad Iqbal** adalah mahasiswa Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada angkatan 2001, yang lahir 1982 di Kediri. Selama masa pendidikan dia aktif di organisasi intra dan ekstra kampus. Di samping itu juga aktif mengikuti beberapa training tentang organisasi, jurnalistik, politik, advokasi hak asasi manusia, serta terlibat dalam berbagai diskusi mengenai permasalahan sosial.

**Dewi Sekar Tanjung** lahir 1980 di Wonosobo, menempuh pendidikan tinggi di Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada selama empat tahun (1999-2003), menulis skripsi berjudul “Relasi Pemerintah-Swasta: Studi Kasus Relasi antara Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan Kantor Cabang Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia dalam Rekrutmen Calon Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah”.

**M. Syahbudin Latief** adalah sarjana Antropologi Universitas Gadjah Mada, sejak awal 2002 bekerja sebagai peneliti di Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada (PSKK UGM). Kini tengah menyelesaikan penulisan tesis S-2 Sosiologi UGM dengan tema protes Pilkades. Skripsinya diterbitkan dalam sebuah buku berjudul *Persaingan Calon Kepala Desa di Jawa* (Media Pressindo, 2000), dengan kata pengantar oleh Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo. Karya tulis lainnya dalam bentuk buku antara lain: *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (bersama Agus Dwiyanto dkk., PSKK UGM, 2003), *Politik Lokal – Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah* (bersama Suhartono dkk., LPU, 2001), *Keswadayaan Masyarakat Desa Tertinggal* (bersama Mubyarto dkk., Aditya Media, 1994), *Desa-deso Kalimantan: Studi Bina Desa Pedalaman Kalimantan Tengah* (bersama Mubyarto, dkk., Aditya Media, 1993), *Dua Puluh Tahun Penelitian Pedesaan* (bersama Mubyarto dkk., Aditya Media, 1993).

**Nasikun, Ph.D.**, adalah dosen Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Doktor lulusan Department of Sociology, Michigan State University, East Lansing, Michigan, USA tahun

## *Daftar Penulis*

1982 ini juga menjadi staf peneliti senior pada Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan (PSPK), PAU Studi Sosial, Pusat Studi Pariwisata (PUSPAR), dan Pusat Studi Sosial dan Asia Tenggara (PSSAT), Universitas Gadjah Mada. Selain aktif dalam diskusi-diskusi yang membahas berbagai masalah dan fenomena aktual dalam masyarakat, menjadi pemakalah di berbagai seminar baik nasional maupun internasional, juga melakukan penelitian di bidang kemiskinan dan perubahan sosial.

**Samodra Wibawa, Ph.D.**, adalah dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada. Menyelesaikan program master bidang kebijakan lingkungan di Bath, England, 1994 dan doktoral di Speyer, Jerman, 2003 dengan disertasi tentang reformasi administrasi kabupaten. Menulis beberapa buku, yang terakhir adalah “Negara-negara di Nusantara –dari negara-kota hingga negara-bangsa, dari modernisasi hingga reformasi administrasi” (Yogyakarta: Gamapres 2001).

**T. Yoyok Wahyu Subroto, Ph.D., M.Eng.** adalah staf pengajar di Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada, direktur Program Pasca Sarjana Program Studi Teknik Arsitektur, Konsentrasi Desain Kawasan Binaan, Universitas Gadjah Mada, dan pengelola Magister Desain Kawasan Binaan (MDKB), Fakultas Teknik, 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.