

SUSUNAN PENGELOLA

Ketua Pengarah

Sukamdi

Ketua Penyunting

Tukiran

Penyunting

Sofian Effendi

Ida Bagoes Mantra

Djamaluddin Ancok

Irwan 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
Pembaruan Kebijakan Publik: Menuju Kebijakan Berbasis Prakarsa Masyarakat <i>Purwo Santoso</i>	3
Arah Formulasi Kebijakan Komunikasi <i>Ana Nadhya Abrar</i>	17
Evaluating the Performance of State Involvement in Credit Provision: the Case of Farm Credit Program in Indonesia <i>Muyanja Ssenyonga</i>	33
Filsafat dan Konsep Kemitrasejajaran di Indonesia <i>Septiana Dwiputri Maharani</i>	73
Daftar Penulis	98

POPULASI merupakan majalah berkala, terbit dua kali setahun, setiap bulan Juni dan Desember. Redaksi menerima karangan yang menitik-beratkan pada bidang kependudukan dan kebijakan. 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

Isu kebijakan masih mewarnai beberapa artikel dalam *Populasi* edisi ini. Dalam rangka menuju pemerintahan yang desentralistis dan demokratis, sudah saatnya rakyat berpartisipasi dalam proses perumusan dan menjadi penentu kebijakan. Artikel Purwo Santoso membahas tentang hal ini. Mekanisme perumusan kebijakan partisipatif dari bawah (*bottom-up*) di masa pemerintahan Orde Baru masih sebatas urusan administratif dan bukan sebagai proses pengelolaan hak-hak politik warga negara dalam formulasi kebijakan. Di era otonomi daerah ini diharapkan semakin terbuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan potensi dan aspirasi khususnya dalam perumusan kebijakan.

Masih tentang kebijakan, pada tulisan berikutnya, Ana Nadhya Abrar lebih spesifik mengulas tentang kebijakan komunikasi, yaitu UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang belum dapat sepenuhnya merespons masalah media penyiaran di Indonesia. Undang-undang yang sedianya dibuat untuk menertibkan media penyiaran, justru menghambat kebebasan media penyiaran dalam menyiarkan berita. Dengan kata lain, pemerintah belum dapat menentukan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal dan kondusif untuk membangun demokrasi yang sehat di Indonesia.

Tulisan Muyanja Ssenyonga membahas peranan program kredit pertanian di Indonesia. Tidak terlepas dari dampak positif program kredit dalam meningkatkan dan memberdayakan petani, ternyata program ini masih dibayangi permasalahan tunggakan kredit dan distorsi pasar kredit yang berakibat lambatnya kemajuan sektor finansial di Indonesia. Selain itu masih banyak terdapat kelemahan dalam program ini, antara lain adalah dalam perencanaan, penyebaran informasi, penyaluran, sistem pengawasan, dan penagihan.

Sebagai penutup, diketengahkan tulisan yang mendiskusikan konsep kemitrasejajaran dari sudut pandang ilmu filsafat. Masalah pelanggaran terhadap hak kaum perempuan hingga saat ini masih menjadi isu yang belum menemui jalan pemecahan meskipun berbagai pendekatan keilmuan berusaha mengkaji permasalahan ini. Septiana Dwiputri Maharani menjabarkan permasalahan ini dari sudut pandang filsafat. Filsafat sebagai ilmu yang mempelajari hidup dan kehidupan manusia diharapkan dapat menyumbangkan pemecahan terhadap permasalahan yang dihadapi kaum perempuan ini. Namun kenyataannya justru ilmu filsafat tersebut terbentuk oleh paradigma patriarkat yang senantiasa memosisikan perempuan pada tingkat yang lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki.

PEMBARUAN KEBIJAKAN PUBLIK: MENUJU KEBIJAKAN BERBASIS PRAKARSA MASYARAKAT

*Purwo Santoso**

Abstract

The backbone of the decentralization and democratization process in Indonesia is transforming to bring about participatory policy-making. In recognition of the degree of institutionalization left behind by the previous centralized authoritarian policy-making of the New Order Government, this article aims to identify the challenges that lie ahead.

Key words: Public policy, planning from the bottom, participation

Sepertinya proses transformasi ke arah terbentuknya tatanan politik yang desentralistis dan demokratis masih jauh dari selesai meskipun kebijakan untuk itu telah ditetapkan oleh pemerintah pada tahun 1999 melalui Undang-Undang No. 22. Desentralisasi dan demokratisasi yang berlangsung akan mencapai tonggak akhir apabila kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif telah dibakukan. Proses desentralisasi dikatakan berhasil manakala eksponen lokal menjadi pihak yang paling menentukan isi kebijakan (bandingkan dengan Cheema and Dennis (eds.), 1983). Sejalan dengan hal itu, proses demokrasi dikatakan berhasil manakala rakyat berhasil mengaktualisasikan prinsip pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang bersangkutan (Dahl, 1999). Desentralisasi menggariskan pentingnya eksponen lokal mengambil peran penentu dan demokratisasi mengamanatkan rakyat yang tersebar dalam jutaan unit lokalitas tersebut menjadi penentu rumusan dan perwujudan kebijakan. Pertanyaannya sekarang, seberapa jauh proses reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 mengantarkan kita pada keadaan ideal yang tersebut di atas?

* Penulis berterima kasih kepada Hasrul Hanif yang telah membantu mengedit naskah ini, tanpa bermaksud membebaninya untuk mempertanggungjawabkan isi tulisan ini.

Gagasan tentang 'kebijakan yang partisipatif' telah lama diperjuangkan perwujudannya. Pemerintah Orde Baru yang sentralistik dan otoriter pun bersedia mengadopsi gagasan tersebut. Artinya, kehendak untuk melembagakan proses kebijakan yang partisipatif sebetulnya telah diaktualisasikan jauh-jauh hari sebelum dicanangkannya proses desentralisasi dan demokratisasi. Sebagaimana nanti akan diperlihatkan, realisasi gagasan untuk menyelenggarakan kebijakan yang partisipatif tersebut kandas oleh inkonsistensi penerapan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan waktu itu. Saat ini, kita menghadapi situasi yang berbeda sama sekali. Atas nama demokrasi, rakyat secara normatif mendapatkan ruang yang lebih luas untuk berperan. Atas nama desentralisasi, eksponen lokal mendapatkan peluang untuk menjadi penentu. Pertanyaan-pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apakah kebijakan yang partisipatif menjadi lebih mudah diwujudkan? Sejauh mana kita berhasil mewujudkannya? Apa yang harus dilakukan untuk meneruskan perjuangan dalam membakukan proses kebijakan yang partisipatif?

Pada bagian awal, tulisan ini bermaksud untuk melakukan tinjauan kritis terhadap format penyelenggaraan kebijakan publik di era Orde Baru, dengan fokus utama pada desain penyelenggaraan perencanaan pembangunan dari bawah (*bottom up planning*). Butir-butir catatan penting dari pengkajian ulang terhadap model *bottom up planning* yang dilakukan Orde Baru ini nantinya akan menjadi acuan penting untuk melihat sejauh mana kita telah mengambil pelajaran dari masa lalu. Jangan-jangan kehendak untuk membakukan pola dan proses kebijakan yang partisipatif di era demokratisasi dan desentralisasi ini masih terkendala oleh hal-hal yang sama seperti yang terjadi di era Orde Baru.

Perencanaan Dari Bawah Ala Orde Baru

Pemerintah Orde Baru bermaksud untuk memerankan diri sebagai agen utama pengelolaan kepentingan publik dengan lembaga eksekutif sebagai pilar utamanya. Lembaga-lembaga yang dalam norma demokrasi prosedural berperan sebagai artikulator aspirasi rakyat, yakni partai politik, tidak diberi peran yang serius. Sebagai gantinya, birokrasi pemerintah ditugasi untuk melakukan fungsi deteksi dan penyerapan aspirasi masyarakat. Melalui pelebagaan mekanisme perencanaan dari bawah, para teknokrat yang menduduki pos-pos jabatan kunci dalam birokrasi

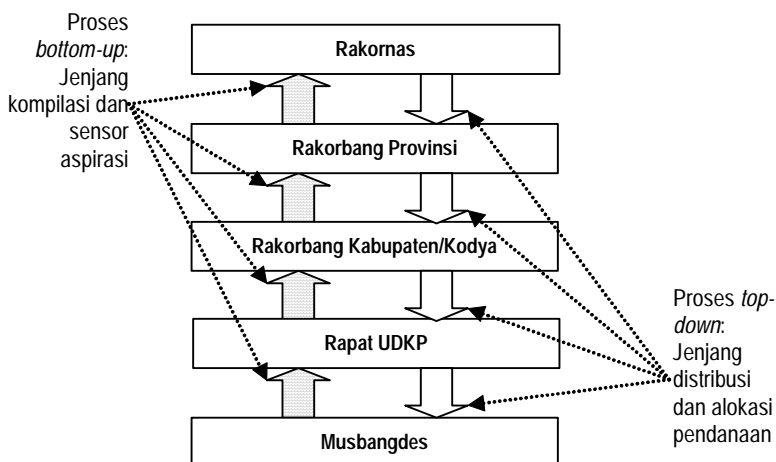
pemerintah berusaha untuk mengembangkan demokrasi dalam corak yang substantif sambil menelikung prosedural baku demokrasi yang mestinya berpilarkan partai-partai politik.

Terlepas dari persoalan kadar keberhasilannya, pemerintah Orde Baru sebetulnya telah berupaya untuk mewujudkan kebijakan yang partisipatif. Pada masa pemerintahan Orde Baru telah dikembangkan model kebijakan yang partisipatif melalui skema perencanaan pembangunan dari bawah. Secara administratif, pemerintah telah membakukan prosedur perencanaan tahunan. Proses penyusunan rencana pembangunan yang dilakukan dari tingkat bawah ditandai dengan pengesahan rencana pembangunan desa dalam forum Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes). Atas dasar kompilasi kesepakatan-kesepakatan Musbangdes di setiap desa tadi, dilangsungkanlah musyawarah pada tingkat kecamatan. Kompilasi hasil musyawarah di tingkat kecamatan dibawa untuk dibahas di dalam forum Rapat Koordinasi Perencanaan Pembangunan (Rakorbang) di tingkat kabupaten/kotamadya. Pada waktu itu, untaian rencana-rencana daerah yang dirumuskan dalam Rakorbang tingkat kabupaten/kotamadya disensor dalam forum Rakorbang tingkat provinsi dan selanjutnya diikuti dengan penyensoran pada tingkat nasional.

Prosedur perencanaan dari bawah yang dibakukan oleh pemerintahan Orde Baru yang sentralistis tersebut di atas sempat dijalankan selama puluhan tahun dan pada waktu itu menjadi prosedur formal-baku pengelolaan kebijakan pembangunan setiap tahun. Hanya saja, ada sejumlah catatan penting yang perlu dicermati. Dari pencermatan terhadap pelaksanaan mekanisme pembangunan dari bawah di masa Orde Baru ada sejumlah catatan yang akan diuraikan. Untuk memudahkan pemahaman catatan kritis yang diajukan, silakan melihat Skema 1.

Pertama, proses kebijakan yang dilakukan dimaknai sekadar sebagai persoalan prosedural administratif. Standar kualitas proses perencanaan hanyalah standar prosedural, yaitu telah berlangsung rapat secara berjenjang dari bawah ke atas. Yang dicek hanyalah bukti-bukti administratif, seperti telah dibuatnya berita acara tentang telah berlangsungnya musyawarah-musyawarah tersebut. Ini berarti bahwa proses yang berlangsung adalah proses yang tidak sensitif terhadap informalitas kehidupan masyarakat dan tidak akomodatif terhadap aspirasi yang tidak tersalurkan dalam forum-forum resmi. Akurasi informasi yang terserap melalui mekanisme tersebut di atas menjadi lebih bermasalah

Skema 1:
Kerangka kerja *Bottom-up Planning* di Era Orde Baru



lagi kalau kita ingat bahwa forum-forum resmi yang disediakan pada dasarnya didominasi oleh tokoh-tokoh yang berhasil didudukkan dalam lembaga-lembaga formal yang disediakan. Artinya, pihak yang merumuskan isu usulan pembangunan hanyalah tokoh-tokoh tingkat desa, yakni kepala desa dan pengurus Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) —*dus* isi rencana tersebut mengalami bias elite— tidak ada jaminan bahwa aspirasi yang mereka sampaikan akan terserap oleh mekanisme birokrasi perencanaan. Elite desa memiliki kepentingan tersendiri dan mengasumsikan bahwa mereka mewakili orang seluruh desa adalah hal yang sangat naif. Diserahkannya proses perencanaan kepada mereka memungkinkan elite desa mengatasnamakan kepentingannya sendiri sebagai kepentingan desa. Jelasnya, cara kerja birokrasi yang sangat formalistis menjadikan mekanisme perencanaan dari bawah tidak sensitif terhadap potensi distorsi kelas. Kualitas informasi yang terserap menjadi bermasalah lagi ketika LKMD yang secara resmi menjadi formulator usulan kebijakan tingkat desa memiliki kapasitas kelembagaan yang rendah.

Kedua, suatu alur perencanaan pembangunan dari bawah yang dibakukan di atas memang berjalan secara lancar, namun secara politis

tidak terlampau bermakna. Mengapa demikian? Seiring dengan berlangsungnya proses berjenjang ke atas, berlangsung juga proses menyensor aspirasi yang dikumpulkan. Sensor aspirasi ini memang harus diterima sebagai suatu keniscayaan, mengingat banyaknya ide pada ranah masyarakat akar rumput (*grass-roots*) yang diartikulasikan. Yang menjadi persoalan adalah sensor aspirasi tersebut dilakukan secara sepihak oleh pemegang otoritas administratif yang lebih tinggi. Ini berarti, *political will* untuk mengembangkan desain perencanaan partisipatif telah direduksi sekadar sebagai tambahan prosedur. Otoritas administrasi lebih berdaulat daripada otoritas autentik: warga negara yang mengartikulasikan aspirasinya. Sebaliknya, birokrasi yang semestinya berperan sebatas sebagai administrator proses politik justru tampil sebagai pihak yang berdaulat di setiap jenjang penjangkaran aspirasi rakyat. Aspirasi masyarakat yang terkumpul diperlakukan tidak lebih dari sekadar sederetan informasi tentang daftar keinginan orang desa, bukan sebagai aspirasi 'rakyat' yang dijunjung tinggi oleh birokrasi pemerintahan¹. Karena proses perencanaan dipahami sekadar sebagai proses birokratis-administratif, aspirasi masyarakat tidak memiliki makna politik yang berarti. Pemerintah supradesa sama sekali tidak memiliki rasa bersalah ketika menghapus usulan dari bawah. Berlakunya standar kerja birokrasi pemerintah hierarkis menjadikan birokrasi tidak bisa membedakan 'rakyat' (pemegang kedaulatan dalam prinsip demokrasi) dengan bawahan. Tidak diberlakukan prosedur yang ketat (baca: senantiasa meminta *consent* atau atas perkenan rakyat) ketika usulan-usulan para pemegang kedaulatan tersebut dicoret dari daftar aspirasi semata-mata disebabkan oleh keterbatasan anggaran.

Ketiga, pemerintah-pemerintah daerah pada levelnya masing-masing sebetulnya telah memiliki rumusan-rumusan kebijakan makro-strategis dan kebijakan ini tidak menjadi rujukan masyarakat ketika mengusulkan berbagai detail usulan. Rumusan-rumusan makro-strategis ini merupakan amunisi teknokratis-ilmiah untuk mencoret daftar usulan dari bawah. Secara teknis, para pejabat supradesa sebetulnya tidak memiliki kendala yang berarti ketika mencoret apapun isi usulan dari bawah. Artinya, tanpa justifikasi teknokratis-ilmiah itu sebetulnya mereka sangat leluasa mengganti usulan-usulan dari bawah dengan usulan-usulan yang dijang

¹ Istilah 'rakyat' sengaja dipilih untuk menekankan adanya ikatan politis, kalau bukan hubungan kontraktual, antara negara dan warga negara. Lihat Michael Dunne and Tiziano Bonazzi (eds.), *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*, Keele University Press, Keele, 1995.

melalui pengisian Daftar Usulan Proyek secara otonom dari jajaran birokrasi pemerintah. Artinya, ketika melalui mekanisme *bottom up* sudah terjadi *overload* usulan, dari proses internal birokrasi sendiri sebetulnya juga terjadi *overload* aspirasi usulan dari berbagai sektor birokrasi. Singkat kata, otonomi birokrasi dalam perumusan rencana pembangunan menjadikan mekanisme *bottom up planning* berperan tidak lebih daripada sekadar dekorasi politik. Kecilnya proporsi kegiatan pembangunan yang dikerjakan disebabkan ia merupakan usulan dari bawah.

Keempat, sebagaimana dikatakan di atas, logika perumusan kebijakan adalah logika pengumpulan ide untuk dibiayai oleh pemerintah. Artinya, apapun ide yang diajukan, kewenangan terakhir sebetulnya ada pada pemerintah karena pemerintahlah yang memegang kendali keuangan pembangunan. Penyelenggaraan mekanisme perencanaan dari bawah mengandaikan bahwa kewenangan merumuskan kebijakan bisa dipisahkan dari kewenangan untuk melepas dana negara untuk membiayainya. Dalam praktiknya, persetujuan terhadap usulan-usulan kegiatan harus disertai dengan alokasi dana untuk itu. Karena dana pembangunan berada di dalam kendali pemerintah, maka usulan masyarakat menjadi informasi atau ide-ide yang tidak relevan dalam penentuan program-program yang dilaksanakan. Kebijakan pembangunan yang dieksekusi oleh pemerintah adalah kebijakan-kebijakan yang sudah dipersiapkan sendiri oleh pemerintah.

Singkat kata, mekanisme perencanaan pembangunan yang dirancang untuk bersifat *bottom up* selama bertahun-tahun hanya menghasilkan rumusan-rumusan kebijakan yang secara administratif-yuridis mengatasnamakan masyarakat². Rakyat, utamanya masyarakat pada ranah akar rumput (*grass-roots*), tidak memiliki kontrol terhadap rumusan maupun eksekusi kebijakan-kebijakan yang diberlakukan. Desa tetap saja

² Kalau kita tilik lebih jauh, proses administratif yang bernuansa formalis lebih merupakan cerminan dari bagian upaya pendisiplinan dan kontrol negara atas masyarakat daripada sebagai konsekuensi rasional dari kompleksitas masyarakat sebagaimana model birokrasi ala Weberian. Sebagaimana temuan Alavi, karakteristik postkolonial birokrasi di dunia ketiga sejak awal membuka peluang terciptanya ruang bagi pola kebijakan publik yang elitis dan nonpartisipatif. Adanya kepentingan untuk menjaga stabilitas sosial dan politik sebagai bagian yang esensial bagi peningkatan produksi komoditas dan akumulasi kapital dalam pembangunan ekonomi meniscayakan adanya kebijakan yang lebih bernuansa teknokratik dengan dalih efektivitas dan efisiensi (Alavi, 1972; Mas'ood, 2003).

hadir hanya sebagai alamat dari ribuan judul proyek pembangunan, namun suara dari desa tetap saja tidak terdengar gaungnya dalam proses formulasi kebijakan. Hal ini disebabkan oleh simplifikasi proses kebijakan yang dilihat sekadar sebagai persoalan prosedur administratif, bukan sebagai proses pengelolaan hak-hak politik warga negara untuk berpartisipasi dalam formulasi kebijakan. Suara dari desa tidak cukup nyaring terdengar meskipun kita telah terlibat jauh dalam proses demokratisasi dan desentralisasi (Maliki, 1999) .

Sejauh ini, otonomi desa belum mendapatkan apresiasi, bahkan menjadi wacana yang berpotensi membayang-bayangi perwujudan otonomi daerah. Pemerintah daerah (pemerintah kabupaten/kota), dalam banyak kasus, tidak dengan mudah menanggalkan perspektif formalistik-birokratis dalam mengelola otonomi daerah. Artinya, desa tetap saja bisa terkelupas dalam proses kebijakan yang diharapkan akan semakin partisipatif (Santoso, 2003).

Pasca-Orde Baru: Pergeseran?

Tidaklah benar kalau dikatakan bahwa tidak ada perubahan yang berarti dalam perbaikan proses kebijakan di era otonomi daerah yang berlangsung secara simultan dengan proses demokratisasi. Ada banyak perubahan yang berlangsung sejak Presiden Suharto melepaskan diri dari jabatannya sebagai pucuk pimpinan negara ini, namun masih banyak tantangan yang belum teratasi. Persoalannya di sini adalah bukan pro atau anti-Suharto, melainkan perumusan peran yang tepat untuk birokrasi dan teknokrasi dalam tata pemerintahan yang demokratis (Anderson and Tom, 1992). Namun demikian, perlu diingat adanya hal-hal berikut ini.

Pertama, respons terhadap otonomi daerah dan demokratisasi tidaklah sama dari satu daerah ke daerah lain. Di sejumlah daerah terlihat antusiasme yang luar biasa untuk mengembangkan proses kebijakan ke arah yang lebih partisipatif. Pemerintah daerah memang memperlihatkan keberpihakannya terhadap nasib rakyat di daerahnya. Akan tetapi, antusiasme ini tidak jarang terjebak oleh lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Antusiasme tersebut akhirnya berkembang menjadi proses kebijakan yang sangat didominasi oleh ketokohan pemimpin daerah. Pelimpahan kewenangan kepada daerah, utamanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilakukan melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak dibarengi dengan peningkatan kapasitas personal.

Rekrutmen anggota DPRD mengandalkan pasokan kader-kader partai, namun kompetensi kader partai tidak dilakukan sejalan dengan pelimpahan kewenangan yang dilakukan.

Terobosan-terobosan politik yang ditempuh oleh pemimpin daerah yang dominan mudah terdangkalkan oleh ketidaksiapan mesin pemerintahan yang ada untuk menindaklanjutinya. Di daerah, banyak perumusan kebijakan-kebijakan yang populis dan yang mendapatkan dukungan publik yang sangat luas, namun terbebani oleh belenggu birokrasi yang bertahan dengan cara kerja lamanya. Di sejumlah daerah lain tidak terlihat perubahan yang berarti. Mesin kebijakan publik yang ada adalah mesin lama yang ditemplei dengan label “baru”, label “reformasi” ataupun label “otonomi daerah” dan desentralisasi (Malley, 2003; Rohdewohld, 2003).

Kedua, proses kebijakan publik pada era diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 memberi peranan yang sangat besar kepada lembaga perwakilan rakyat. Secara yuridis formal, lembaga perwakilan rakyat memiliki kewenangan yang sangat besar dalam menentukan proses kebijakan. Pada saat yang sama, jajaran eksekutif mengambil sikap *wait and see* ketika berhadapan dengan politisi-politisi yang belum berpengalaman, namun memegang kewenangan politik yang sangat besar. Ini berarti bahwa proses kebijakan publik berlangsung dengan corak yang berbeda satu sama lain. Ada banyak daerah yang mengalami disorientasi proses kebijakan ketika eksekutif memutuskan untuk mengiyakan apapun kehendak lembaga legislatif daerah. Artinya, kesewenang-wenangan eksekutif yang ada di masa lalu berpindah menjadi kesewenang-wenangan legislatif (Lay, 2000). Ada pula daerah-daerah yang berhasil mempertahankan proses kebijakan yang tetap didominasi eksekutif. Penguasaan berbagai perangkat teknokratis (perencanaan, koordinasi, dan penganggaran) memungkinkan legislatif tinggal mengiyakan usulan eksekutif. Keberhasilan eksekutif menawarkan usulan-usulan kebijakan yang populis menyumbat keberanian legislatif untuk bertindak secara semena-mena. Keberhasilan eksekutif untuk memperbaiki kapasitas deteksi aspirasi dengan memperbaiki kinerja perencanaan melalui proses perencanaan yang partisipatif memungkinkan pihaknya berhasil mengerem kesewenang-wenangan legislatif. Dalam hal ini pengalaman Pemerintah Kota Surakarta bisa dijadikan rujukan (Sugiarta, 2003).

Ketiga, difungsi lembaga artikulator aspirasi masyarakat belum diperbaiki. Partai politik dalam banyak kasus tetap saja difungsikan sekadar sebagai mesin pendulang *vote* (suara dalam pemilihan umum) semata. Di sisi lain, masyarakat tetap saja membiarkan partai politik berperan sebagai mobilisator dukungan belaka. Para tokoh masyarakat tetap saja tidak menghadapi kendala dalam mengatasmakan kepentingan dirinya sebagai kepentingan masyarakat. Kaderisasi partai dalam rangka menyiapkan orang-orang yang kompeten menjadi penyelenggara kebijakan publik, walaupun ada, masih belum terlihat hasilnya. Di lain sisi, tidak ada kekuatan masyarakat sipil atau gerakan-gerakan prodemokrasi yang mampu menawarkan warna yang berbeda atas dinamika politik yang didominasi oleh partai atau kalangan elite (Tornquist, 2002).

Keempat, proses desentralisasi secara yuridis-administratif yang terjadi dalam ranah administrasi pemerintahan tidak diimbangi dengan desentralisasi cara kerja partai politik. Partai politik tetap saja tampil sebagai kekuatan yang terkelola secara sentralistik. Bukan hanya karena level pusat lebih banyak memiliki akses terhadap dana, tetapi aktivis pada level daerah tetap tergantung para patron-patron yang tersembunyi di balik struktur organisasi kepartaian. Keberhasilan elite partai memperoleh akses terhadap sumber daya untuk memenangkan persaingan antarpolitical memungkinkan tatanan kepartaian yang sentralistik tetap bercokol.

Tantangan ke Depan

Dari paparan di atas, tersirat bahwa peluang bagi aktualisasi kebijakan yang partisipatif belakangan ini sedikit banyak semakin terbuka. Namun, kebijakan yang partisipatif ini tidak tercetak dengan sendirinya hanya karena kita menyebut era sekarang ini adalah era desentralisasi dan era otonomi daerah. Ada beberapa hal yang penting untuk dicermati dalam rangka itu.

Pertama, belakangan ini semakin gencar pembicaraan tentang wacana pemberdayaan. Pengembangan kebijakan yang partisipatif niscaya akan lebih efektif sekiranya dibingkai dalam konsep pemberdayaan. Dalam tata kelembagaan pemerintah pusat maupun daerah, kita mengetahui adanya instansi yang bertanggung jawab dalam pemberdayaan masyarakat desa. Di sana juga ada lembaga yang secara langsung memikul tanggung jawab untuk tugas perlindungan masyarakat dan kesatuan bangsa. Untuk menjadikan lembaga-lembaga ini lebih berarti di mata masyarakat desa,

perlu dicari celah untuk memungkinkan kiprahnya betul-betul contributif bagi pengembangan proses kebijakan yang partisipatif. Dalam rangka itu, renungan AMW Pranarka dan Vidyandika Moeljarto berikut ini kiranya sangat penting untuk dicamkan.

... pemberdayaan sifatnya individual sekaligus kolektif. Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok, dan lembaga-lembaga sosial. Di samping itu, pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal. konsep pemberdayaan, bahkan memiliki perspektif yang lebih luas. Pearse dan Stiefel (1979) misalnya, mengatakan bahwa menghormati kebhinnekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk-bentuk pemberdayaan partisipatif (Pranarka, 1996).

Kalau kita bersungguh-sungguh mengambil pelajaran dari praktik kebijakan di masa lalu, kita tidak bisa lagi berharap bahwa proses perubahan dalam skala nasional ini dipikul sendiri oleh pejabat-pejabat nasional. Mereka harus dibantu dalam mewujudkan agenda nasional (desentralisasi dan demokratisasi) melalui keterlibatan berbagai eksponen pro desa untuk pembaruan dalam skala nasional. Nasib pemberdayaan tentunya tidak bisa diserahkan bulat-bulat pada pemerintah, tetapi diperlukan suatu penggalangan sinergi antara berbagai pihak yang berkepentingan untuk itu. Suatu *framework* advokasi dalam skala sangat diperlukan dalam rangka itu. Pertanyaannya adalah dengan cara apa jejaring advokasi pembaruan desa ke arah pengembangan kebijakan partisipatif bisa tergalang?

Kedua, bagaimana format advokasi kebijakan bisa mendorong penggunaan otoritas dan sumber daya nasional untuk memungkinkan transformasi pada aras lokal? Singkat kata, pengembangan kebijakan partisipatif untuk orang desa tetap saja membutuhkan fasilitasi dari mesin kebijakan nasional. Paling tidak lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk memberdayakan masyarakat perlu didorong untuk lebih efektif mengembangkan inisiatif dan terobosan untuk memperlebar ruang bagi kebijakan lokal berbasis prakarsa masyarakat. Adanya ketentuan nasional

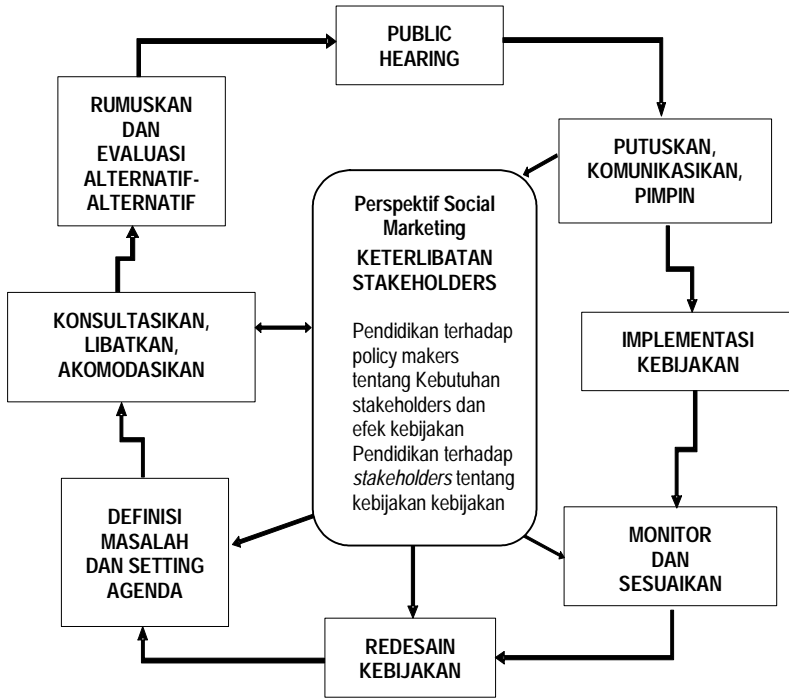
untuk lebih mengembangkan proses kebijakan yang partisipatif akan memiliki kontribusi penting dalam proses pembaruan. Adanya ketentuan-ketentuan ini nantinya bisa ditagih oleh berbagai pihak yang terkait dalam advokasi untuk pengembangan kebijakan partisipatif. Diperlukan suatu manajemen jejaring untuk memfasilitasi berbagai pihak dalam menyatukan energi dan meminimalkan kekacauan dalam rangka advokasi pengembangan kebijakan partisipatif.

Ketiga, pengembangan kebijakan partisipatif bukan hanya persoalan peluang, namun juga persoalan kekuatan dan inisiatif untuk menggulirkan perubahan. Untuk itu, perjuangan untuk mengembangkan model kebijakan yang partisipatif menganjurkan adanya langkah-langkah yang sesuai dengan konteks lokal masing-masing. Ketika yang dihadapi adalah pemerintahan lokal yang resisten terhadap pembaruan ke arah kebijakan yang partisipatif, strategi konfliktif bisa jadi merupakan suatu pilihan terbaik. Sebaliknya, ketika pemerintah lokal justru merespons secara positif tuntutan perubahan ke arah yang partisipatif, strategi yang nonkonfliktif mungkin lebih mengena. Kalau ini pilihannya, masih terbuka lagi pilihan, apakah hendak menempuh strategi yang asosiatif yang mendudukkan eksponen nonpemerintah menjadi bagian integral dari kerangka kerja pemerintah ataukah strategi mengimbangi atau paralel (Priyono, 1996)?

Keempat, secara praktis ruang yang perlu dioptimalkan dalam pengembangan kebijakan partisipatif adalah ruang bagi *policy-making* pada level kabupaten/kota. Setidaknya, itulah yang digariskan oleh UU No. 22 tahun 1999. Undang-undang ini menggariskan bahwa pemerintah kabupaten/kota bisa melakukan pengaturan tentang desa secara lebih khusus (di luar dari yang diatur oleh UU No. 22 Tahun 1999 tersebut). Kalau demikian halnya, maka yang perlu dipikirkan adalah cara proses kebijakan yang partisipatif dalam arti berbasis prakarsa dan *consent* orang desa bisa dikembangkan pada level kabupaten/kota. Dalam rangka ini, model normatif yang ditawarkan oleh JA. Altman bisa dijadikan rujukan. Lihat Skema 2.

Kelima, kelangsungan kebijakan yang partisipatif mengharuskan adanya kapasitas kelembagaan yang memadai. Lembaga-lembaga yang dilibatkan dalam proses kebijakan tidak hanya lembaga-lembaga formal, namun juga lembaga-lembaga informal. Prosedur ekspresi dan deteksi aspirasi tidak cukup hanya prosedur-prosedur yang sifatnya birokratis-teknokratis, namun juga prosedur-prosedur komunikasi simbolik yang

Skema 2:
Proses Kebijakan Partisipatif



Sumber: J.A. Altman, 1994

sangat sarat dengan makna bagi para pelakunya. Untuk itu, di satu sisi kita perlu melakukan debirokratisasi dan deteknokrasi proses kebijakan dan di sisi lain perlu mengembangkan pengembangan komunikasi publik yang efektif sesuai dengan kultur lokal. Kita perlu mendayagunakan forum-forum tidak resmi, seperti Forum Badan Perwakilan Desa (BPD), dan perlu mengembangkan kemampuan mereka untuk mengelola konflik yang senantiasa melekat dalam setiap proses kebijakan.

Keenam, selama ini kita memikirkan tentang kebijakan publik mulai dari perumusannya yang mau tidak mau bersifat distortif dan elitis serta implementasinya tidak sesuai dengan konteks. Ke depan, kita mungkin perlu membalik proses kebijakan dengan memulai dari pemahaman akan konteks. Dengan lebih mengedepankan dimensi-dimensi kontekstual,

maka kebijakan yang partisipatif niscaya akan lebih implementatif karena isinya sudah dinegosiasikan oleh pihak-pihak yang terkait. Artinya, konsensus tidak harus dicari pada level abstrak makro, melainkan justru pada level mikrooperasional. Dengan cara itu, kebijakan akan lebih mengena dan memberi ruang bagi awam untuk menjadi penentu bagi dirinya dan komunitasnya sendiri.

Penutup

Tantangan terberat dalam melakukan desentralisasi adalah pada persoalan transformasi tata pemerintahan yang memungkinkan berlangsungnya proses kebijakan yang partisipatif. Transformasi ini tidak bisa terjadi dengan sendirinya. Bukan hanya kita harus melakukan pembongkaran terhadap tatanan warisan Orde Baru yang meskipun terpendam, efektif dalam menggiring arah kebijakan; tetapi juga membuka ruang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan potensi dan aspirasinya. Ironisnya, agenda untuk melakukan pembaruan kebijakan publik tidak selalu menjadi agenda pemerintah daerah yang notabene memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mewadahi partisipasi masyarakat. Kalaupun toh ada pemerintah daerah yang mengagendakan hal itu, mereka banyak terbentur permasalahan karena harus berhadapan dengan sistem kelembagaan warisan Orde Baru.

Referensi

- Alavi, Hamzah. 1972. "The State in Postcolonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review* (74).
- Andersen, Svein S. and Tom R. Burn. 1992. *Societal Decision-making: Democratic Challenge to State Technocracy*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (eds.). 1983. *Decentralization and Development*. Newbury Park: Sage Publications.
- Dahl, Robert A. 1999. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dunne, Michael and Tiziano Bonazzi (eds.). 1995. *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*. Keele: Keele University Press.
- Lay, Cornelis. 2000. "Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah", *Wacana* 2(5).

- Maliki, Zainudin. 1999. *Penaklukan Negara atas Rakyat*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Malley, Michael S. 2003. "New rules, old structures and the limits of democratic decentralization", in Edward Aspinall and Greg Fealy (eds.), *Local Power and Politics in Indonesia*. Pasir Panjang: ISEAS.
- Mas'ood, Mochtar. 2003. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Edisi II. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pranarka, AMW dan Vidyandika Moeljarto. "Pemberdayaan (*Empowerment*)" dalam Onny S. Prijono dan AMW Pranarka (eds.), *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Prijono, Onny S. 1996. "Organisasi Non-Pemerintah (NGOs): Peran dan Pemberdayaan", dalam Onny S. Prijono dan AMW Pranarka (eds.), *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Rohdewohld, Rainer. 2003. "Decentralization and the Indonesian bureaucracy: major changes, minor impact?", in Edward Aspinall and Greg Fealy (eds.), *Local Power and Politics in Indonesia*. Pasir Panjang: ISEAS.
- Santoso, Purwo. 2003. "Menuju tata pemerintahan dan pembangunan desa dalam sistem pemerintahan daerah: tantangan bagi DPRD", dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM dan Pustaka Pelajar.
- Sugiarta, Agus Dody. 2003. *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Solo: Pendekatan Pembangunan Nguwongke-Uwong*. Solo: Indonesian Partnership on Local Governance Initiatives (IPGI).
- Tornquist, Olle. 2002. *Popular Development and Democracy: Case Studies with Rural Dimensions in the Philippines, Indonesia, and Kerala*. Oslo: Center for Development and Environment, University of Oslo.

ARAH FORMULASI KEBIJAKAN KOMUNIKASI

Ana Nadhya Abrar

Abstract

Law No.32, 2002, was formed in response to the problems society has faced for approximately four years regarding the absence of laws governing the broadcast media (lawless broadcasting era). In reality, the presence of this law has not been accepted by those involved in broadcast media and has resulted in the criticism of this law by such parties. Several questions have been raised by these criticisms, mainly: What direction does the formulation of Law No.32, 2002 lead? In response to this question the writer examines the passages of the Law qualitatively. This has led to the discovery that the formulation of Law No. 32, 2002, is not conducive to the building of a healthy Indonesian democracy. The direction of the formulation of the rules governing broadcast media as laid out in Law No.32, 2002 are believed to be incapable of being useful within a civil society. Because of this, the writer presents an alternative method for the formulation of the direction for appropriate communication. This is achieved through combining issues of the communication media in Indonesia by outlining the primary characteristics of the mass media, social media and interactive media from their respective positions.

Pendahuluan

Tahun 2001, Lembaga Informasi Nasional (LIN) menerbitkan sebuah buku berjudul *Membangun Komunikasi dan Informasi Gotong Royong* (MKIGR) yang berisi 23 pidato Menteri Negara Komunikasi dan Informasi (MNKI) (Muarif, 2001). Di dalam buku setebal 148 halaman ini, kita tidak menemukan kebijakan yang riil tentang media. Misalnya, tentang (i) jumlah televisi komersial yang ideal di Indonesia; (ii) jumlah radio komersial yang ideal di setiap kabupaten/kota; (iii) jumlah televisi komunitas yang ideal di setiap provinsi; (iv) jumlah radio komunitas yang ideal di setiap kabupaten/kota; (v) jumlah radio milik pemerintah yang ideal di seluruh Indonesia (RRI plus RSPD); (vi) persentase iklan yang ideal dalam sebuah

media pers; (vii) jumlah pusat informasi yang ideal di seluruh Indonesia; (viii) ukuran normatif yang harus dipenuhi oleh sebuah pusat informasi; (ix) ukuran normatif ruang publik tempat masyarakat melakukan komunikasi sosial; (x) ukuran normatif tentang etika yang harus dipenuhi pengguna internet; dan (xi) ukuran normatif tentang isolasi sosial yang boleh dialami pengguna internet.

Yang kita temukan, antara lain, *pertama*, kebijakan sektor informasi dan komunikasi dalam menghadapi liberalisasi perdagangan. Kebijakan itu meliputi (i) teknologi telematika untuk mempersatukan bangsa dan memberdayakan masyarakat; (ii) teknologi telematika dalam masyarakat dan untuk masyarakat; (iii) pengembangan infrastruktur nasional; (iv) peran sektor swasta iklim usaha; (v) peningkatan kapasitas dan teknologi telematika; (vi) pengembangan *e-government* atau *government on-line*; dan (vii) peningkatan dan penguatan Tim Koordinasi Telematika Indonesia (hlm. 143). Kebijakan ini belum selesai karena tidak dibicarakan tentang batasan, arah, dan cakupan setiap kegiatan. Akibatnya, ia tidak berdaya dan tidak bisa menjadi sumber rujukan yang pasti tentang pengembangan informasi menghadapi liberalisasi perdagangan.

Kedua, keterangan tentang diperlukannya kebijakan di bidang komunikasi dan informasi yang bersifat nasional dan bisa dipahami bersama, baik antarlembaga tinggi dan tertinggi negara maupun antarpemerintah pusat dan daerah (hlm. 88). Akan tetapi, kebijakan tersebut tidak dicantumkan sehingga kita tidak mengetahui secara persis kebijakan yang dimaksud. Wajar bila kita kemudian merasa bahwa MNKI belum mampu merumuskan kebijakan komunikasi di Indonesia.

Setahun kemudian, pada tahun 2002, pemerintah bersama-sama dengan DPR telah mengesahkan sebuah bentuk kebijakan komunikasi, yaitu Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Ini merupakan sebuah kemajuan. Pemerintah telah melahirkan sebuah kebijakan komunikasi yang baru.

Memang UU No. 32 Tahun 2002 merespons masalah yang dihadapi masyarakat, tetapi ia menuai banyak kritik, baik dari praktisi media penyiaran maupun kalangan akademisi. Kritik ini mengisyaratkan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 menimbulkan masalah baru dalam dunia penyiaran. Layak bila kemudian muncul pertanyaan, ke mana arah formulasi kebijakan

komunikasi di Indonesia? Jawaban pertanyaan inilah yang hendak disajikan oleh tulisan ini. Setelah itu, tulisan ini juga akan mendeskripsikan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal.

Anatomi UU No. 32 Tahun 2002

UU No. 32 Tahun 2002 terdiri atas 12 bab dan 64 pasal. Bab I memuat ketentuan umum tentang istilah dan konsep yang dipakai dalam UU No. 32 Tahun 2002. Bab II menjelaskan asas, tujuan, fungsi, dan arah penyiaran. Bab III mengungkapkan tentang penyelenggaraan penyiaran. Bab IV mengatur pelaksanaan siaran. Bab V menjelaskan pedoman perilaku penyiaran, yang sebagian besar pasalnya menerangkan posisi Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Bab VI menjelaskan partisipasi masyarakat dalam mengatur media penyiaran. Bab VII menerangkan pertanggungjawaban KPI. Bab VIII menjelaskan sanksi administratif bagi pelanggar berbagai pasal dalam UU No. 32 Tahun 2002. Bab IX menjelaskan tentang penyidikan. Bab X menerangkan ketentuan pidana bagi yang melanggar UU No. 32 Tahun 2002. Bab XI berisi ketentuan peralihan. Terakhir, bab XII menjelaskan ketentuan penutup. Judul semua bab ini mencerminkan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 sudah lengkap karena sudah mengatur banyak aspek. Akan tetapi, betulkah demikian?

Sebagai media penyiaran, tentu ia menggunakan gelombang elektromagnetik. Gelombang elektromagnetik ini terdapat di udara, maka yang perlu ada dalam UU No. 32 Tahun 2002 adalah siapa yang mengatur udara? Dalam pasal 1, ayat 8, UU No. 32 Tahun 2002 disebutkan:

“Spektrum frekuensi radio adalah gelombang elektromagnetik yang dipergunakan untuk penyiaran dan merambat di udara serta ruang angkasa tanpa sarana penghantar buatan, merupakan ranah publik dan sumber daya alam terbatas”.

Ini menyiratkan bahwa yang mengatur udara adalah negara. Itulah sebabnya di beberapa negara maju pengaturan frekuensi radio, yang sering disebut lisensi penyiaran, diatur oleh negara dan masyarakat. Bagaimana di Indonesia?

Pasal 33, ayat 4, UU No. 32 Tahun 2002 menerangkan:

“Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh: (a) masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI; (b) rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI; (c) hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan pemerintah; dan (d) izin lokasi dan penggunaan spektrum radio oleh pemerintah atas usul KPI”.

Ini memperlihatkan bahwa KPI berperan sangat besar dalam pemberian izin siaran. Berangkat dari sini, timbul pertanyaan tentang apa dan siapa KPI itu. Pasal 1, ayat 13, UU No. 32 Tahun 2002 menyebutkan:

“Komisi Penyiaran Indonesia adalah lembaga negara yang bersifat independen yang ada di pusat dan di daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam undang-undang ini sebagai wujud peran serta masyarakat di bidang penyiaran”.

Hal ini menimbulkan pertanyaan. Sebagai lembaga pemerintah yang independen, KPI berpihak kepada siapa? Bagaimana KPI bisa menjaga independensinya sebagai lembaga pemerintah?

Jawaban kedua pertanyaan ini tidak bisa ditemukan dalam UU No. 32 Tahun 2002. Padahal, jawaban ini sangat penting untuk melihat arah KPI yang sebenarnya. Apakah KPI menjadi sebuah lembaga yang sangat besar kekuasaannya atau lembaga yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah semata?

Selain itu, media penyiaran tentu menyiarkan acara atau program. Adakah pasal dalam UU No. 32 Tahun 2002 yang mengatur acara atau program siaran? Pasal 1, ayat 1, UU No. 32 Tahun 2002 menjelaskan:

“Siaran adalah pesan atau rangkaian pesan dalam bentuk suara, gambar, atau suara dan gambar atau yang berbentuk grafis, karakter, baik yang bersifat interaktif maupun tidak, yang dapat diterima melalui perangkat penerima siaran”.

Ini menjelaskan bahwa siaran melingkupi banyak aspek. Lalu bagaimana dengan pembagian siaran yang biasa dipakai oleh media penyiaran: siaran berita dan nonberita? Tidak ada pasal dalam UU No. 32 Tahun 2002 yang khusus mengatur pembagian siaran berita dan nonberita. Akan tetapi, pasal 42 UU No. 32 Tahun 2002 menyebutkan:

“Wartawan penyiaran dalam melaksanakan kegiatan jurnalistik media elektronik tunduk pada Kode Etik Jurnalistik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Ini menegaskan bahwa dalam memproses fakta publik jadi informasi, wartawan media penyiaran harus mematuhi UU No. 40 Tahun 1999 dan Kode Etik Wartawan Indonesia (KEWI). Kalau ini yang jadi pegangan, maka seharusnya tidak ada sensor terhadap berita yang disiarkan oleh media penyiaran (pasal 4, ayat 2, UU No. 40 Tahun 1999 mengatakan “Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan, atau pelarangan penyiaran”). Kalau tidak ada sensor, maka KPI tentu tidak perlu “mengurusi” berita yang disiarkan media penyiaran.

Pasal 8, ayat 2, UU No. 32 Tahun 2002 menyebutkan, antara lain, hal berikut.

“KPI mempunyai wewenang: (a) menetapkan standar program siaran; (b) menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran; (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran”

Hal ini menunjukkan bahwa ada pasal dalam UU No. 40 Tahun 1999 yang bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2002. Pertanyaan yang patut diajukan adalah mengapa pembuat UU No. 32 Tahun 2002 tidak mempelajari dengan seksama UU No. 40 Tahun 1999?

Masalah yang Direspons Oleh UU No. 32 Tahun 2002

Sebenarnya, UU No. 32 Tahun 2002 sudah menyelesaikan masalah besar menyangkut media penyiaran, yakni kekosongan undang-undang yang mengatur media penyiaran. Kekosongan ini terjadi menyusul pembubaran Departemen Penerangan (Deppen) oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 1998. Pembubaran tersebut bisa saja ditafsirkan sebagai bagian dari strategi Presiden Abdurrahman Wahid dalam memberdayakan *civil society*, tetapi secara formal, pembubaran itu otomatis memandulkan UU No. 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran. Betapa tidak,

dalam UU ini peran Menteri Penerangan (Menpen) sangat sentral. Menpen memiliki kewenangan yang besar untuk mengontrol media penyiaran.

Pembubaran Deppen tidak mengenakan bagi mantan pegawai Deppen, terutama para pejabat yang memiliki eselon. Tidak enak karena mereka tidak mempunyai jabatan lagi dan otomatis mengurangi penerimaan gaji mereka. Lebih dari itu, mereka tidak bisa lagi menentukan informasi yang boleh dan tidak boleh disiarkan media massa. Pembubaran itu mengakhiri sebuah era yang sangat panjang bagaimana pemerintah mengontrol dan memonopoli informasi. Masyarakat merasa bebas membentuk media penyiaran. Begitu bebasnya sehingga udara di atas berbagai daerah di seluruh Indonesia sudah dipenuhi oleh frekuensi radio. Tidak ada lagi pihak yang merasa perlu menertibkan media penyiaran. Masa ini betul-betul menjadi masa kevakuman undang-undang penyiaran (*Broadcasting Lawless Era*).

Bertolak dari sini, DPR RI mengambil inisiatif mengajukan Rencana Undang-Undang (RUU) Penyiaran. Pengajuan ini mengungkapkan beberapa alasan. Alasan itu, antara lain, adalah (i) penyiaran nasional memiliki kemampuan dan pengaruh untuk membentuk pendapat umum, sikap, dan perilaku masyarakat; (ii) media penyiaran menggunakan spektrum frekuensi radio (SFR), yaitu ranah publik yang dikuasai oleh negara dan diperuntukkan bagi kemakmuran rakyat untuk menghasilkan informasi untuk memenuhi hak masyarakat untuk tahu dan berkomunikasi dalam negara demokratis; dan (iii) UU No. 24 Tahun 1997 memberikan kewenangan pada Menpen, padahal jabatan Menpen sudah tidak ada (Maricar, 2003:2).

Perjalanan RUU Penyiaran menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 menempuh waktu yang cukup lama, yaitu dua setengah tahun. Betapa tidak, DPR mengajukan RUU inisiatif DPR tentang penyiaran pada 26 Juni 2000 dan Sekretaris Negara Republik Indonesia mengundang UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran di Jakarta pada 28 Desember 2002. Waktu yang lama bisa saja ditafsirkan sebagai upaya untuk menyusun UU yang partisipatif. Yang terpenting adalah *pertama*, UU No. 32 Tahun 2002 memberikan perlindungan konstitusional yang adil dan merata kepada seluruh media penyiaran yang ada di Indonesia. *Kedua*, UU No. 32 Tahun 2002 tidak mencampuradukkan ranah hukum dan etika

penyiaran. *Ketiga*, UU No. 32 Tahun 2002 menjamin keberagaman penyiaran dan isi siaran sehingga mampu memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat. *Keempat*, UU No. 32 Tahun 2002 tersebut merupakan regulasi yang tidak represif sehingga ia bisa menjamin eksistensi media penyiaran. Dengan kata lain, keempat kriteria ideal ini harus dipenuhi oleh UU No. 32 Tahun 2002.

Melihat jumlah kritikan yang dialamatkan kepada UU No. 32 Tahun 2002, timbul pertanyaan apakah UU No. 32 Tahun 2002 tidak mengakomodasi keempat kriteria undang-undang di atas? Tidak mudah menjawab pertanyaan ini. Secara teoretis, UU No. 32 Tahun 2002 belum mengakomodasikan prinsip pertama. Pasal 31 UU No. 32 Tahun 2002 membedakan jangkauan siaran lembaga penyiaran publik dan lembaga penyiaran swasta, sementara ayat 2 dari pasal ini menyebutkan:

“Lembaga penyiaran publik dapat menyelenggarakan siaran dengan sistem stasiun jaringan yang menjangkau seluruh wilayah negara Republik Indonesia”.

Sementara itu, ayat 3 pasal yang sama menyebutkan:

“Lembaga penyiaran swasta dapat menyelenggarakan siaran melalui sistem stasiun jaringan dengan jangkauan wilayah terbatas”.

Pasal 13, UU No. 32 Tahun 2002 memang sudah menjelaskan tentang jasa penyiaran yang ada (radio dan televisi) serta penyelenggaraan jasa siaran (lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas, dan lembaga penyiaran berlangganan). Akan tetapi, jangkauan siaran yang berbeda menyebabkan setiap lembaga penyiaran memiliki jangkauan siaran yang berbeda. Lalu, bagaimana mungkin kita bisa mengharapkan pluralisme informasi yang berasal dari media penyiaran?

Kalau kita perhatikan pasal 48 UU No. 32 Tahun 2002, muncul kesan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 mencampuradukkan ranah hukum dan etika penyiaran. Semua pasal yang ada di sini bercerita tentang pedoman perilaku penyiaran. Padahal, dalam konsep jurnalisme, pedoman perilaku penyiaran merupakan bagian dari etika penyiaran. Ia memandu keterampilan teknis penyiaran.

Selanjutnya, pasal 31 UU No. 32 Tahun 2002 juga menghambat keberagaman informasi yang berasal dari media penyiaran di satu daerah. Kalau masyarakat di sebuah daerah hanya bisa mengakses sebuah media penyiaran yang memiliki jangkauan lokal, maka mereka akan dihegemoni oleh media penyiaran tersebut. Mereka tidak memperoleh informasi dari media penyiaran lain yang bisa jadi pembanding informasi. Pada titik ini, bisa kita sebut bahwa UU No. 32 Tahun 2002 tidak mengakomodasi prinsip ketiga dari sebuah undang-undang penyiaran yang ideal.

Masalah yang Ditimbulkan Oleh UU No. 32 Tahun 2002

Media penyiaran adalah juga sebuah media pers sebab media penyiaran menyiarkan berita kepada masyarakat. Sebagai media pers, media penyiaran tentu harus memiliki kebebasan dalam menyiarkan informasi. Kebebasan ini, yang lebih populer disebut sebagai kebebasan pers, sudah diperjuangkan oleh berbagai pihak. Dalam memperjuangkan kebebasan pers, banyak pihak yang mengacu kepada sebuah teori media yang disebut teori media demokratik partisipan.

Memang tidak satu pun teori media bebas kritik, tetapi teori media demokratik partisipan dianggap banyak pihak sebagai sebuah teori yang manusiawi. Teori ini lahir berkat kritikan terhadap teori media pembangunan. Ia berangkat dari asumsi bahwa masyarakat memiliki hak untuk menerima informasi yang relevan dan menggunakan sarana komunikasi yang mereka sukai dalam berinteraksi sosial. Tidak heran bila teori ini menekankan (i) tidak ada pihak yang boleh memonopoli informasi dan (ii) tidak ada pihak yang berhak mengontrol informasi (Mc Quail, 1994:132).

Teori ini sudah diterapkan di Indonesia sejak pemerintahan Abdurrahman Wahid berkuasa, bertepatan dengan pembubaran Departemen Penerangan (Deppen). Pembubaran Deppen menegaskan bahwa tidak ada lagi pihak yang mengontrol dan memonopoli informasi di Indonesia. Sebelum dibubarkan, Deppen berperan sebagai lembaga pemerintah yang mengontrol informasi dan menentukan siapa yang boleh menerbitkan media pers.

Sekalipun sekarang tidak ada lagi lembaga yang mengontrol informasi, media pers tetap tidak bisa seenaknya menyelenggarakan penerbitannya. Ada berbagai batasan pemberitaan yang perlu mereka patuhi, mulai dari UU, KUHP, Kode Etik Jurnalistik, hingga *Code of Conduct*. Dari sisi UU, paling tidak terdapat tiga UU (UU No. 40 Tahun 1999, UU No. 5 Tahun 1999, dan UU No. 1 Tahun 1995) dan satu KUHP yang menjadi pembatasan penerbitan media pers. Dari sisi kode etik jurnalistik, ada Kode Etik Wartawan Indonesia (KEWI) yang menjadi batasan pemberitaan media pers. Dari sisi *Code of Conduct*, setiap media pers menerbitkan sendiri peraturan tentang apa yang boleh dan tidak boleh diberitakan. Dengan kata lain, masyarakat tidak perlu khawatir dengan sirnanya lembaga yang mengontrol informasi.

Kalau ada pihak yang tidak puas dengan penerapan teori media demokratis partisipan, itu sah saja. Namun, adakah teori media lain yang bisa memastikan bahwa tidak ada pihak yang mengontrol dan memonopoli informasi? Kalau ketidakpuasan itu hanya merupakan dalih untuk memastikan bahwa harus ada pihak yang mengontrol dan memonopoli informasi, itu adalah cara yang tidak etis. Ia tidak akan meningkatkan sumbangan media pers kepada kehidupan masyarakat yang lebih senang dan terhormat.

Tanpa KPI, media penyiaran yang menyiarkan berita sudah memiliki berbagai batasan pemberitaan. Dengan adanya KPI, batasan pemberitaan itu makin bertambah. Lebih dari itu, KPI menurut pasal 8 UU No. 32 Tahun 2002 memiliki wewenang:

“(a) menetapkan standar program siaran; (b) menyusun peraturan dan menetapkan perilaku penyiaran; (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; dan (e) melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan pemerintah, lembaga pemerintah, dan masyarakat”.

Ini memperlihatkan betapa besarnya kekuasaan yang dimiliki KPI. Dengan kekuasaan KPI yang sangat besar tersebut, kita khawatir KPI bisa menjadi “pembisik kebijakan”. Kita khawatir KPI bersikap “pilih kasih” dalam memberikan rekomendasi untuk izin siaran. Kita khawatir KPI

bisa menekan pengelola media penyiaran yang dianggapnya melanggar aturan. Lebih dari itu, kita khawatir KPI akan bersikap otoriter, persis seperti Deppen di masa rezim Soeharto. Apalagi di atas sudah disebutkan bahwa KPI adalah lembaga pemerintah, sekalipun independen.

Di sinilah kita melihat bahwa ada masalah baru yang ditimbulkan oleh UU No. 32 Tahun 2002, yaitu penempatan media penyiaran di bawah KPI. Status media penyiaran bisa disebut berada di bawah KPI. KPI menjadikan media penyiaran sebagai subordinasinya. Lalu, bagaimana mungkin media penyiaran bisa diharapkan berperan sebagai media pers seperti memperjuangkan keadilan dan kebenaran?

Arah Formulasi UU No. 32 Tahun 2002

Pemerintah dengan persetujuan DPR sudah memutuskan berlakunya UU No. 32 Tahun 2002. Sayang, arah formulasi UU tersebut tidak menguntungkan masyarakat. Arah formulasi yang diambil pemerintah adalah condong mengutamakan pengontrolan siaran. Ini bisa dilihat dari kenyataan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 tidak mengakomodasikan keempat prinsip ideal yang harus dimiliki oleh media penyiaran. Kalau media penyiaran milik pemerintah condong mengutamakan kepentingan pemerintah, itu wajar saja. Namun, media penyiaran swasta tidak mungkin diharapkan mengutamakan kepentingan pemerintah. Ia harus condong mengutamakan kepentingan pasar. Media penyiaran publik juga tidak bisa dipaksa mengutamakan kepentingan pemerintah. Sesuai namanya, ia harus mengutamakan kepentingan publik.

UU No. 32 Tahun 2002 akan efektif bagi KPI untuk mengontrol dan memonopoli informasi. Dari sudut pembentukan negara yang demokratis, jelas arah formulasi UU No. 32 Tahun 2002 ini tidak masuk akal. Dari segi nilai-nilai yang dibawa oleh media penyiaran, arah formulasi yang dikandung oleh UU No. 32 Tahun 2002 juga tidak logis. Bagaimanapun juga media penyiaran adalah bagian dari budaya barat. Lihatlah, semua perangkat keras media penyiaran berasal dari barat. Semua perangkat lunak media penyiaran juga merupakan produk barat. Sebagian besar iklan yang disiarkan media penyiaran adalah ciptaan sistem perusahaan multinasional. Terakhir, mazhab regulasi penyiaran yang dianut oleh media

penyiaran Indonesia juga berasal dari barat. Lalu, bagaimana mungkin UU No. 32 Tahun 2002 bisa yakin bahwa KPI tidak menyalahgunakan wewenangnya sehingga meluncur pada perbuatan mengontrol dan memonopoli informasi yang notabene diharamkan di barat?

Karena KPI sangat berkuasa, bukan mustahil banyak pihak, terutama partai-partai politik, ingin menempatkan orang-orangnya di KPI. Kalau ini terjadi, tentu anggota KPI yang berasal dari sebuah partai politik akan melarang media penyiaran untuk menampilkan tokoh partai politik tersebut yang kebetulan terlibat KKN. Bukankah KPI punya wewenang untuk menyensor berita yang akan disiarkan media penyiaran? Dengan begitu, mereka merasa aman. Tokoh mereka tidak memperoleh citra negatif dari media penyiaran.

Bagi media penyiaran, larangan KPI terhadap penyiaran informasi politik mengurangi kesempatan mereka dalam proses politik. Padahal, sebagai media pers, media penyiaran harus terlibat dalam proses politik. Ia yang sudah berinteraksi dengan aktor-aktor politik untuk merekonstruksikan berita politik tidak dihargai sebagai media pers. Ia yang kadang-kadang sudah bernegosiasi dengan aktor-aktor politik penting untuk memperoleh bahan berita malah disuruh menyajikan hiburan saja. Hal ini tentu saja menurunkan semangat media penyiaran dalam memosisikan dirinya sebagai *provider* informasi politik.

Khalayak media penyiaran yang tidak memperoleh informasi politik dari media penyiaran akan merasa gelisah. Kegelisahan ini lama-kelamaan bisa meluncur pada rasa muak terhadap masalah politik. Kalau ini yang terjadi, bisa dipastikan masyarakat tidak tertarik lagi dengan masalah politik. Kalau sudah banyak masyarakat yang merasa seperti ini, maka bisa dibayangkan bahwa partisipasi politik mereka rendah. Partisipasi politik yang rendah, dalam kerangka yang lebih luas, biasanya menghasilkan pemerintahan yang tidak *legitimate*. Padahal, pemerintahan yang *legitimate* menjadi salah satu pilar yang membangun *good governance*. Itulah sebabnya mengapa berbagai pihak perlu menjaga masyarakat agar tetap tertarik dengan masalah politik. Salah satu di antara pihak-pihak tersebut adalah media penyiaran.

Persoalannya kemudian adalah apa yang harus dilakukan oleh media penyiaran agar masyarakat tetap tertarik dengan masalah politik? Jawaban

yang sangat praktis, seperti ditulis William A. Gamson, adalah memberitakan korupsi, ketidakmampuan pejabat publik, dan menyediakan informasi yang bisa dipercaya untuk membuat kebijakan publik (Gamson, 2001:58). Untuk itu, media penyiaran perlu mencari dukungan dari berbagai pihak, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan akademisi, dalam menyiarkan informasi politik.

Arah Formulasi Kebijakan Komunikasi yang Ideal

Pemerintah belum bisa menentukan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal. Hal itu mungkin sekali disebabkan oleh pemerintah tidak bisa mengidentifikasi isu komunikasi yang relevan dengan perkembangan sosial-politik kontemporer yang dihadapi masyarakat dan tidak paham dengan sifat media komunikasi yang dipakai oleh masyarakat di Indonesia. Untuk menjelaskan isu media, berikut akan digambarkan sifat utama media massa, media sosial, dan media interaktif menurut posisinya masing-masing. *Pertama*, sifat utama media massa menurut posisi. Sifat utama media massa menurut posisi bisa dilihat dalam matriks berikut.

Sifat \ Posisi	Media	Lembaga Sosial	Lembaga Bisnis	Informasi
Menjadi perantara				
Mengutamakan kepentingan masyarakat				
Melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat				
Memperoleh keuntungan				
Institusional				

Matriks di atas memperlihatkan bahwa media massa memiliki empat posisi. Ketika media massa menempati sebuah posisi, ia harus memiliki sifat tertentu. Taruh kata, posisi informasi. Sebagai informasi, media massa harus melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat. Contoh lain, dalam posisi sebagai lembaga bisnis, media

massa harus memperoleh keuntungan. Persoalan yang sering terjadi adalah media massa jarang bisa mengambil posisi yang pas. Misalnya, ada media massa yang selalu mengambil posisi sebagai lembaga bisnis dan mengabaikan posisi lainnya. Akibatnya, ia hanya mengorientasikan dirinya pada pengejaran keuntungan semata. Wajar bila masyarakat kemudian menilai media massa ini sudah kebablasan. Ini merupakan sebuah isu yang harus direspons dengan arif.

Kedua, sifat utama media sosial menurut posisi. Sifat ini bisa dilihat dalam matriks berikut. Matriks tersebut menunjukkan bahwa posisi media sosial sebagai proses memiliki sifat yang berbeda dengan posisi media sosial sebagai hasil. Sebagai proses, media sosial harus partisipatif. Sebagai hasil, media sosial harus menghasilkan konsensus. Jangan sampai terjadi sebaliknya. Sebagai hasil, media sosial bersifat partisipatif. Melihat kenyataan dalam kehidupan sehari-hari, tidak semua pihak peduli dengan sifat media sosial menurut posisinya. Sering kali yang jadi perhatian banyak pihak adalah konsensus yang diciptakan media sosial. Mereka tidak peduli dengan posisi media sosial sebagai proses. Akibatnya, mereka tidak peduli dengan partisipasi pihak-pihak yang terlibat dalam media sosial. Ini juga sebuah isu yang harus direspons dengan cerdas.

Sifat \ Posisi	Proses	Hasil
Partisipatif		
Konsensus		

Ketiga, sifat utama media interaktif menurut posisi. Sifat ini bisa dilihat dalam matriks berikut. Matriks tersebut memperlihatkan bahwa dalam posisinya sebagai media, media interaktif harus menjadikan seorang individu sebagai pengontrol informasi. Ia harus berani menyampaikan keberatan kalau informasi yang diterimanya keliru. Ia, bahkan harus memberikan informasi yang benar sebagai pengganti informasi yang keliru. Sebagai informasi, media interaktif bersifat personal dan melahirkan realitas maya (*virtual reality*)¹. Masyarakat tidak bisa menjadikan informasi yang diangkut media interaktif sebagai realitas sosial empirik. Anehnya, sekarang

¹ Karl Popper membagi dunia menjadi tiga kelompok. Dunia pertama adalah dunia fisik yang dipenuhi oleh benda-benda fisik. Dunia kedua adalah dunia keadaan mental manusia. Dunia ketiga adalah dunia maya yang berisikan pikiran manusia dan produk pikiran manusia (Dalam Benedikt, 2000: 31).

banyak pihak yang yakin kalau sebuah informasi berasal dari internet, yang notabene adalah media interaktif, maka informasi tersebut bisa dijamin kebenarannya. Bukankah ini juga sebuah isu yang pantas direspons dengan bijaksana?

Bertolak dari isu dan sifat utama media menurut posisi setiap media, tentu bisa dibayangkan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal. Arah formulasi kebijakan komunikasi itu hendaklah mengakomodasi semua sifat utama media menurut posisinya. Ia tidak boleh hanya mengakomodasi sifat yang satu dan mengabaikan sifat yang lain. Bagaimanapun juga, semua sifat itu adalah milik media.

Sifat	Posisi	Media	Informasi
Meningkatkan kemampuan individu untuk mendengar dan melihat			
Menjadikan individu sebagai pengontrol informasi			
Personal			
Berisikan pikiran manusia dan produk pikiran manusia (<i>virtual reality</i>)			

Melakukan itu semua, tentu saja, tidak melahirkan kebijakan komunikasi yang ideal sebab ia baru merupakan bagian awal dari proses penyusunan kebijakan komunikasi. Setelah menemukan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal, ada lagi proses formulasinya tersendiri. Dalam memformulasikan kebijakan komunikasi, pemerintah perlu menggunakan istilah dengan tepat karena setiap istilah mengandung konsep. Istilah teknologi informasi, misalnya, adalah pemrosesan, pengolahan, dan penyebaran data oleh kombinasi komputer dan telekomunikasi (Weiner, 1996: 303). Dengan demikian, titik berat teknologi informasi adalah pada pengerjaan data. Sementara itu, istilah teknologi komunikasi adalah perangkat keras dalam sebuah struktur yang mengandung nilai-nilai sosial yang memungkinkan setiap individu mengumpulkan, memproses, dan saling menukar informasi dengan individu lain (Rogers, 1986:2). Artinya, titik berat teknologi komunikasi adalah pada alat yang bisa meningkatkan kemampuan mendengar dan melihat individu.

Boleh saja kita menggabungkan keduanya, yaitu menjadi teknologi komunikasi dan informasi (*information and communication technology*). Istilah ini sudah lama digunakan lembaga internasional. *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD), misalnya, sudah sejak tahun 1997 menggunakan istilah teknologi komunikasi dan informasi. Ini bisa dibuktikan lewat sebuah makalah diskusi berjudul *New Information and Communication Technologies, Social Development and Cultural Change*, yang ditulis oleh Cees J. Hamelink.

Penutup

Uraian di atas memperlihatkan bahwa tidak mudah bagi negara (dan DPR) membuat sebuah UU yang tidak bertentangan dengan UU yang lain. Mestinya sebuah UU merespons sebuah masalah utama dan tidak melahirkan masalah baru, tetapi yang terjadi sekarang justru sebaliknya. Pemerintah (dan DPR) membuat UU No. 32 Tahun 2002 untuk menertibkan media penyiaran. Yang terjadi justru UU tersebut menghambat kebebasan media penyiaran dalam menyiarkan berita. UU itu, bahkan menggosok kebebasan pers yang sudah resmi berlaku di Indonesia sejak diberlakukannya UU No. 40 Tahun 1999, 23 September 1999.

UU No. 32 Tahun 2002 kembali membuktikan bahwa ada keinginan pemerintah untuk mengontrol informasi yang disiarkan media penyiaran. Memang lembaga yang mengontrol itu adalah lembaga yang independen. Namun, lembaga tersebut adalah lembaga pemerintah. Bertolak dari pengalaman selama ini, kita jadi skeptis terhadap independensi lembaga ini. Atas dasar inilah, kita khawatir bahwa media penyiaran tidak bisa menjalankan fungsinya sebagai *provider* informasi politik. Kalau kekhawatiran ini terbukti menemui realisasinya, maka masyarakat tidak akan tertarik lagi dengan masalah politik yang pada gilirannya menjadikan partisipasi politik mereka rendah.

Dalam suasana seperti itulah, kita mengatakan bahwa arah formulasi UU No. 32 Tahun 2002 tidak kondusif untuk membangun demokrasi yang sehat di Indonesia. Arah formulasi tersebut, bahkan tidak akan mampu memberdayakan *civil society*. Untuk itu, kita perlu mengusulkan cara yang masuk akal untuk menentukan arah formulasi kebijakan

komunikasi Indonesia yang lain. Salah satu cara yang masuk akal adalah menjangking isu media komunikasi yang dipakai di Indonesia dengan menggambarkan sifat utama media massa, media sosial, dan media interaktif menurut posisinya masing-masing. Kalau semua sifat media menurut posisi ini sudah diperoleh, maka arah formulasi kebijakan komunikasi hendaklah mencakup semua sifat menurut posisi tersebut.

Referensi

- Benedikt, Michael. 2000. "Cyberspace: first steps" in David Bell and Barbara M. Kennedy, *The Cybercultures Reader*. London: Routledge.
- Gamson, William A. 2001. "Promoting political engagement" in Lawrence E. Bennet and Robert M. Entman, *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamelink, Cess J. 1997. *New Information and Communication Technologies: Social Development and Cultural Change*. Discussion Paper 86. Geneva: UNRISD.
- Maricar, Ari R. 2003. "Perkembangan dan pemberdayaan radio sebagai alat komunikasi politik". Makalah Seminar Tantangan Media Massa dan Prospek Publik Memasuki Era UU Penyiaran dalam Perspektif Kebebasan Pers, Himakom, UPN "Veteran", Yogyakarta, 9 April.
- McQuail, Denis. 1994. *Mass Communication Theory: an Introduction*. Third edition. London: Publications.
- Mu'arif, Syamsul. 2001. *Membangun Komunikasi dan Informasi Gotong Royong*. Jakarta: Lembaga Informasi Nasional.
- Rogers, Everett M. 1986. *Communication Technology: The New Media in Society*. New York: The Free Press.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.
- Weiner, Richard. 1996. *Webster's New World Dictionary of Media and Communications*. New York: Macmillan.

EVALUATING THE PERFORMANCE OF STATE INVOLVEMENT IN CREDIT PROVISION: THE CASE OF FARM CREDIT PROGRAM IN INDONESIA

Muyanja Ssenyonga¹

Intisari

Artikel ini mengevaluasi kontribusi program kredit pertanian di Indonesia. Kontribusi positif program kredit pertanian antara lain dapat dilihat dari peningkatan hasil pertanian yang disebabkan naiknya produktivitas, penggunaan mesin, pembangunan sarana dan prasarana, dan penggunaan biji-biji varietas unggul. Namun demikian, program kredit pertanian masih dibayangi biaya besar yang harus ditanggung pemerintah, yang pada prinsipnya disebabkan tingkat tunggakan yang tinggi. Selain itu untuk mewujudkan program tersebut pemerintah telah melakukan distorsi pasar kredit yang akibatnya memperlambat kemajuan jasa sektor finansial di Indonesia. Kelemahan program kredit tidak terletak semata-mata pada konsep dan landasannya, melainkan kekurangan dalam perencanaan dan saluran kredit program yang dipergunakan. Perbaikan jasa penyuluhan lapangan adalah kebaruan yang mesti dilakukan, yang meliputi rancangan program kredit, cakupan, penyaluran, pengawasan, penyebaran informasi, serta cara dan ketepatan sistem penagihan .

Kata kunci: *kredit program, penunggakan, jasa penyuluhan, penyalahgunaan kredit*

Introduction

The role played by direct government programs in fostering change in farming practices by farmers, from traditional to better ones suited to High yielding varieties HYVs output is no longer debatable. Commenced in the late 1950s, targeted credit programs under various names have made headway in agricultural development, hence have been a vital element in extricating millions of people from the shackles of abject poverty. It is through the provision of targeted credit that farmers were

¹ Gratitude is extended to Sulistyono, Masyhuri and Dwidjono of GMU for their useful comments; Mrs. Wahyu Suci Handayani and Dede Kristiani of the Ministry of Agriculture for data assistance. Otherwise all errors are entirely my own.

able to secure good quality seeds, fertilizers, fungicides, working capital, as well as irrigation and infrastructure construction and maintenance (Soeharjo 1976; Mears, 1981; Greville, 1981; Timmer, 1975). More employment opportunities have been generated, higher incomes been realized which has led to higher demand for all types of goods, consumer and producers' alike. The use of better inputs induced increases in land productivity which increased demand for labor, better resource mixes made possible, and more investment in land.

There is no doubt that thanks to the rice intensification programs, the level of personal savings increased, which funds were then available for investment in other sectors of the economy. Thus, it could be argued that direct government intervention in credit provision by easing the credit constraint facing small farmers, opened new frontiers by making it possible for higher consumer surplus, which was saved to become the source for investment in other sectors of the economy. The reduction of the credit constraint, which had been a key obstacle unleashed the potential for higher factor productivity (Hayami and Ruttan, 1985; Pingali, 1997). The consequence was increased volumes of output. With higher agricultural output farmers' incomes soared, enabling them to hire more labor, undertaking more investment in farm buildings, acquisition of agricultural machinery, and livestock. The food security problem in Indonesia, for example, was overcome despite temporarily, in 1984 when Indonesia achieved food self-reliance, albeit temporarily as it turned out (Tambunan, 1998). Yet, despite so much headway on many fronts, program credit has had its drawbacks, which show signs of rising in line with the size and degree of dysfunction of such programs. Antagonists of directed credit programs mention among factors, huge resources misallocations, high default rates on credit programs, inefficiency of the government bureaucrats, lower than expected increases in productivity contrary to expectations, the irrelevance of such programs in times of economic liberalization and global markets, as drawbacks of such programs. Realizing the difficulty of sustaining the gamut of credit programs in place in the long term, the government embarked on a redress of the situation by allowing the increased role of the market as early as the late 1970s. Such policies were tailored toward stimulating the development of the financial sector, which would thereby remove the necessity for any further state

intervention in the workings of the market to secure credit to priority sectors.

Such policies encompassed the liberalization of the financial sector, which begun with the 1978 devaluation, followed by successive deregulation policies in 1983, 1988 and 1990, 1992, and 1998, and 1999. Such financial sector reforms cleared most hurdles that obstructed competitive operations in the sector Marshall (1994). Interest rate on loans non-priority loans and deposits became the responsibility of the respective financial institutions, which immensely leveled the playing field; the scrapping of 32 out 36 priority programs in 1990 meant that the degree to which financial institutions were obliged to have assets on their portfolios that were not of their liking, was considerably reduced. Nonetheless, such liberalization measures have been undermined by the increasing resurgence of the dominance of state-owned banks in the credit market, which in effect reduces the impact of the reforms. It is even true to say in some cases that the scrapping of old measures led to the re-incarnation of new but more subtle ones. This is evidenced by the imposition on national commercial banks to extend a minimum of 20 per cent of their loans to small and medium sized firms, while for foreign banks were obliged to extend 50 per cent of any increase in their loan portfolios to export activities. Thus, government meddling in the credit market continued beyond interest rate deregulation of the early and late 1980s, though on a reduced scale.

Paradoxically such reforms that were lauded as monumental for the development of the financial sector increased the importance of state involvement in ensuring the provision of credit to sectors, which are customarily considered risky. The necessity of such credit has been vindicated by the relative resilience of the agricultural sector during and in the wake of the 1997 economic crisis, as compared to other sectors. While other sectors contracted, the agricultural sector registered an increase in output paradoxically at the time when most forecasters were projecting immense declines (Tabor et al., 1998: 12). The foundation of the economy is being re-evaluated. Indeed as testified by Seibel (Seibel, 1999: 5; Seibel and Parhusip, 1998) a number of “small-scale entrepreneurs transferred their funds from other enterprises to those involved in agribusiness projects,” as the prospects of the latter are better.

What is even more encouraging for those involved in agriculture is the fact that the performance of credit institutions that work outside commercial banking guidelines and principles far exceeded that of the latter by a large margin. This is very true for rural financial institutions that do not rely so heavily on borrowings and capital from external sources (Reille and Gallman, 1998). This is evidenced by the better performance of BRI units, which registered an excess of liquidity to the tune of Rp.10 trillion which contrasted is with the disastrous performance of KUT, KKUD, KKPA programs with 31 per cent, 18 per cent, and 13 per cent in arrears respectively, by July 1998 based on Seibel (Seibel and Parhusip, 1998: 4). Nonetheless, credit disbursement to agriculture, though showed signs of increasing in the short-term in the immediate aftermath of the 1997 economic crisis, seems to return to former patterns and trends in favor of trade and industry. It is such bones of contention that this article attempts to answer and perhaps much more. This article thus, evaluates the performance of program credit in Indonesia, with particular emphasis on farm credit, the inroads accomplished, the challenges that still hamper its effectiveness, and future prospects. The study is presented in seven sections. The second section explores the necessity for government intervention in credit disbursement; the third section evaluates the impact of agricultural extension service provision on directed credit programs in Indonesia; section four considers the impact of poverty incidence on credit program performance. Section five looks at the achievements and failures of directed credit programs in Indonesia, while section six considers the prospects of credit programs in Indonesia. Section seven concludes the article.

The Rationale for Government Intervention in Credit Markets in the Third World

Decried though it may be, government intervention in the economy is regarded by some as the provider of the missing link, without which economic development cannot take place. Diakosavvas (1997) hails the importance of government involvement in the economy, suggesting that putting prices right isn't enough to stimulate growth. It should be in simultaneity with non-price measures such as irrigation provision, infrastructure, and extension service. The instability of government

expenditure adversely affects investment and quality of planning with adverse effects on output growth and development. On a similar note Stiglitz and Weiss (1993) regards selective credit policies as the mechanism that instills security, order, and continuity in the financial system that is fraught with imperfections and high information costs. Stiglitz and Weiss (1993) shows unequivocal support for selective credit policies, government intervention, and financial repression as long as the government implements them with its limitations in mind. In conditions where the collection, processing and dissemination of information for allocating funds and monitoring them is not optimal, due to market failures, the government has to intervene to reduce the high cost of externalities on the economy at large. In addition, the existence of the diversion of private interest from public interest means that for example the failure of one bank is interpreted by the public as a signal that other banks are about to follow thus sparking off bank runs that may lead to the total collapse of the entire banking system.

Thus, the government intervenes as the guarantor of savers' deposits in banks, which reduces the probability of bank runs happening. High cost of monitoring activities means that there is unwillingness by individuals to invest in such activities because of the high probability of free-riding. Government intervention in such conditions improves welfare as it undertakes the provision of insurance, which reduces chances of diverse selection and moral hazard. It is to be expected that developing countries bedeviled by imperfect and incomplete financial markets need the services of the government not only as facilitators, but also as participants in determining and directing the supply and demand of the financial products.

Furthermore, government must ensure that financial institutions are run on sound and prudential principles, with guidelines on what businesses to engage in by banks and what not to, what capital should be maintained for any additional assets (loans) made, by carrying out regular supervision and monitoring their operations. This is to facilitate the carrying out of the intermediation role in accordance with the demands of the economy thereby serving as agents of development. Governments through the central bank or monetary authority insure the depositors' money in banks, which by so doing enhances the willingness of the public to save, thereby providing the source of credit. It isn't rare that such insurance of depositors'

money undertaken by governments encourages bankers to indulge in risky investments as the cost of failure is bound to be borne by deposit insurance agency rather than the bankers due to the moral hazard problem. It is the government again that sets down capital and other prudential requirements that are mandatory in line with the nature of risk inherent in their investments to overcome such a problem.

Stiglitz contends that the maintenance of some level of financial repression, which by implication presupposes state intervention, guarantees low interest credit to key sectors in the economy. He goes ahead by suggesting that financial repression would ensure higher firm equity as it lowers the cost of capital. After all, according to Stiglitz, low interest credit induces better quality investment, as it increases the pool of applicants. Governments by virtue of their vested powers can use incentives and restraints to reduce moral hazard by forcing banks to participate in consumer's deposits insurance (use of account No.501 in Indonesia), increase capital adequacy requirements, collateral requirements, provision of constant supervision, and ensuring prudential behavior. The government can also encourage lending to sectors with high technological spillovers, which should boost economic growth. State intervention is deemed necessary in developing countries, according to Stiglitz (Lapavitsas, 1997) to promote the generation of savings; improve the operation markets through regulation; creation of markets where these are nonexistent; directing investment to enhance growth and stability by limit rent-seeking activities, and providing conducive atmosphere for private investment by ensuring political stability. Additionally, governments improve the performance of markets and institutions as well as equalize private and social return by intervening in developing economies' financial sectors through facilitating access to cheap credit to weak but primary sectors such as agriculture. Governments played a key role in the development of development banks and financial markets to fill credit gaps. Such mechanisms along with the creation of government bond markets provided funds for long-term investment and led to an increase in commercial lending, which stimulated growth and development.

Bencivenga and Smith (1991) contend that in most developing countries owing to the existence of small, spatially distributed narrow taxable units reduces the benefits of direct taxation and indirect taxation (because of

low purchases), therefore necessitates some degree of financial repression to ensure the realization of fiscal targets which can not be otherwise attained. Such a view is shared by Petersen and Rajan (1995) who argue for a concentrated market as necessary for credit provision to small fragile developing economies. Developing countries are characterized by thin financial markets with the result that only few players can profitably engage in credit provision, thus concentrated credit market is considered advantageous. It is in concentrated credit markets that banks can reduce costs and risks of operating small volumes of credit and deposits by going into long standing relationships with borrowers. By so doing, banks increase the certainty of internalizing better returns in the long run (Petersen and Rajan, 1995).

Moreover, high information asymmetry implies that were the activities of private lenders to be left unfettered, severe credit rationing could be the unavoidable. This is because the immense cost of transactions in imperfect credit markets implies that whichever means lenders use to differentiate potential borrowers, lenders still face a lot of uncertainty. This arises from among others, “.. *prevalence of strong non-price contract terms and existence of sufficiently strong adverse selection and adverse incentive effects in the wake of changing interest rates that makes it nonviable to allocate credit under such terms; the fact that the supply of funds equilibrium taking into account the use of non-price instruments yields lower expected returns to the lender than when credit rationing is employed.*” In such a situation, banks may end up extending loans to borrowers with low return projects, leaving out those with high return projects (Stiglitz and Weiss, 1993: 186). Governments, having no vested interests may reduce such credit misallocation and deprivation.

Besides, governments by virtue of their enshrined obligations and responsibilities must be involved in financial institutions. It is thus an onus on the government to prevent the collapse of major financial institutions which, if allowed would have domino effects on the entire banking system. Through the provision of either overt or covert insurance or both, the government minimizes risk taking. In addition, government thanks to its position as executor of programs for the general good can force members of the insurance program, banks in this case to abide by its dictates. Moral hazard for example, can be reduced by compelling

more information disclosure as well as using a variety of instruments of control. The fact that governments aren't supposed to behave indiscriminately towards all agents in the economy makes their involvement as insurers more beneficial and invaluable to the economy.

The government is in addition Equipped with compulsion and proscription, which enables it to force financial institutions to adhere to its regulations; and able to use incentives and restraints designed to reduce the moral hazard problem by forcing increases in capital requirements. It is to be expected therefore that in a state of imperfect information, financial repression can improve efficiency in capital allocation (Stiglitz and Weiss, 1993). This due to several factors, among which; 1) the lowering of interest rate on credit improves the average quality as well as quantity of the pool of loan applicants; increases firm equity base since it lowers the cost of capital; if used in conjunction with alternative allocation mechanism for instance export performance to accelerate economic growth can propel development; and encourages direct credit programs to priority sectors associated with high spillovers.

It is in the backdrop of such developments that a rethinking of the growth and development process is underway with emphasis being put on the role to be given to private initiative and market mechanism in agriculture in light of the immense distortions that came to the fore as the crisis begun to bite which called for not only ad hoc corrective measures but also a dramatic re-assessment of key areas such as subsidy policies, directed credit programs, and direct government involvement in agricultural production (Rozelle et al., 1997). The prevailing material conditions show that due to a multitude of factors small operators in the economy find it hard to obtain credit, both the timing and size required.

The factors include the high rate of interest on credit in rural areas; the high cost of obtaining additional reserves of credit, which includes charges for administration, are extremely high; the immense cost of operating very many small size accounts due to high operating costs. Another factor is the short term maturity of most credit provided in the rural sector, which implies that administration cost of lending and collection must be spread out over a short period. The prevalence of low incomes means that savings are very low, with the result that the source of funds

for credit provision in rural areas owes its origin to urban areas. Moreover, the woeful absence of the capacity to save among the rural population is aggravated by an equally inept institutional framework to mobilise and channel credit. Such conditions leave moneylenders with semi-monopolistic position, since they have no effective competitors in supplying rural credit. Such conditions favor the emergence of exploitative practices undertaken by moneylenders who charge such extortive practices that leave borrowers insolvent inducing them to eventually relinquish their material wealth in meeting their obligations. The government regards such practices as inimical to rural and agricultural development, which justifies its intervention in the provision of such a crucial service. The extortive cost of private credit aside, government intervention in credit extension is induced by the need to ensure that key sectors are protected from unscrupulous banking practices, conducted by individuals merely out of private interest

Agricultural Extension Service and Targeted Credit Programs

Realizing that credit performance fell short of expectations the government injected resources in training and disseminations of field agricultural officers to accompany credit extension. The part played by scores of extension officers who crisscross mainly rural areas has never been greater. The main focus for changing the reluctant farmer into the most adoptive of new innovations is put on the shoulders of these arduous men and women. The efforts of extension servicemen haven't been fruitless. For being the prime-movers of the farmers towards better farming practices as well as equipping them with skills to utilize appropriate technology, *sine quo non* for increase in total factor productivity. It is thus hardly an overstatement to refer to the role expected of agricultural extension workers as the prime movers of agricultural development and linchpins of national advancement. The importance of education in attempts to enhancing agricultural productivity is one of the most highly researched topics, evidenced by a number of studies that analyze directly or otherwise, the significance of the level of the farmer education towards agricultural output (Lockheed et. al., 1980; Yang, 1997). There is a multitude of reasons that have made the importance of farmer education quite an interesting area for research. Such factors include, among others; 1) being

part and parcel of a rural development strategy that aims at fostering all aspects of agricultural growth through technological change with the main objective of spreading the scope of growth and development to small farmers; 2) complementarity of education with new inputs, such as chemical fertilizers, pesticides, irrigation, high yielding varieties, and use of extension services, Lockheed et. al. (1980); 3) farmer education affects the cost of information, which is an important variable in new technological adoption as well as in obtaining credit affects the exposure to extension services; 4) influences the perception towards risk possessed by the farmer; and 5) level of allocative efficiency.

A synopsis of various studies on education and farm performance, Lockheed, et. al. (1980), and Philips (1994) provide us with both the specific importance of education towards a particular country's agricultural productivity and the general relevance of education in rural development in a number of developing countries. Most of the studies analyzed confirm the notion that education positively affects farmer productivity; hence farm efficiency, with an average 4 years of education stimulating productivity to the tune of 7.4 per cent, which is far from a negligible contribution. The synopsis underscores the fact that the impact of education on agricultural productivity is significantly influenced by the environment in which the farmer carries out the agricultural activity. The impact of education on farmer productivity highly enhanced by the prevalence of modern environment, which is manifested in the availability of capital inputs, new crop varieties, innovative planting methods, insecticides, fertilizers, tractors and machines, market oriented production, and exposure to extension services.

It thus becomes apparent that though education is important in stimulating growth, it is not by itself a magic wand without the supporting environment. The contribution of education to agricultural productivity is found to be affected significantly by the prevailing social-economic conditions. While four years of formal education for farmers working in modern conditions stimulate growth to 9.5 percent, the same level of education for farmers working under traditional social-economic conditions causes a mere 1.3 percent increase in output (Lockheed et. al., 1980: 57).

On the linkage between exposure to extension services and farmer productivity, the overall inference is that the influence is significantly positive. This implies that the possession of non-formal education, which takes such forms as farmer experience obtained after many years of contact with formal extension service workers, exposure to agricultural magazines, agricultural broadcasts, making visits to the farmer's training center, exposure to adult extension classes, and visiting demonstrations, positively influences farmer's productivity. Research findings in addition show that the role of formal education has an interacting influence with non-formal education variables in its impact on agricultural productivity. Agricultural productivity is enhanced manifold if formal education is in simultaneity with the availability of non-formal education opportunities, in an environment that is conducive to, and beneficial for, the applicability of such knowledge as is obtained Shiff and Montenegro (1997). It is thus expected that the exposure to extension services by improving farmer's farming practices should have reduce farmer's probability of defaulting on his loan commitments. It follows from the foregoing that more agricultural field officers should reduce the bad loans encountered by the lending community.

The importance of the extension service function is well illustrated by the functions and obligations expected of them by the Ministry of Agriculture the evidenced in the status and responsibilities bestowed upon them (Figures 2 and Table 4). The functions of the agricultural extension workers/officers are stipulated in the Minister of Internal affairs-Minister of Agriculture Number 54 of 1996, SKB Number 301/Kpts/LP.120/4/96 that lays down guidelines pertaining to status, placement, and work. These encompass the following areas Department of Agriculture (1998: 38) 1) the farmers' and fishermen aspirations alongside those of their entire families; 2) policy and programs geared toward the development of agriculture; 3) the conducting of agricultural extension service; and 4) as source of technology, information and social economic innovations; 4) didactic and technical approaches and methods of agricultural extension services.

Concisely, the field worker has to initiate and maintain constant and consistent interaction, communication, and continuous involvement in

all social and economic institutions that bear on farming practices. In accordance with such demands the tasks of agricultural extension workers include, among other things: investigating the potential of an area considered relevant in the process of advancing agricultural development and optimization of both human and natural resources; identifying farmer's capacity to adopt technology, the need for processing as well as enabling the development of farming and fishing units to commercially viable scales; formulating farming and fishing recommendations that can be passed on to farmers and fishermen for their advancement; identifying decisive factors and social problems attendant to the development of farming and fishing patterns and practices; and inducing public participation, and encouraging the adoption of appropriate technology in farming activities.

It is not an overstatement to refer to the role expected of agricultural extension workers as the prime movers of agricultural development and linchpins of national advancement. As regards the relationship between extension service and credit risk it is expected that the knowledge the farmer receive from agricultural extension officers, improves his production skills and practices. The farmer gets to understand the optimal input requirements needed to produce given outputs including the amount of credit to be employed in acquiring them; he is informed of the meaning such credit that is extended enabling the farmer to know that it has to be repaid ; obtains the information about the availability and the associated cost of credit available from different sources. The farmers thus, should indicate a lower delinquency rate in line with more frequent visits by the extension officers.

The distribution of extension staff should paint a general picture on the performance of agricultural service extension as an instrument for improving farmers' farming practices in line with ever changing demands (see Table 1). Provinces with the large number of extension staff include West Java 3,760 of which 310 are S1 graduates, 18 Master holders, and 5 holding doctorates. This is followed by East Java with 3,640 out of which 498 are S1 graduates, 10 are holders of S2, and 8 holders of doctorates. Central Java follows with 3,265 extension staff, out of which 225 are S1 graduates, 12 are Master holders, and 2 doctorate holders. It isn't the number of agricultural staff that is crucial here, but the spread of such

Table 1
Number of Agricultural extension Officers by Province and level of education in Indonesia in 1998

Province	Level of Education										Total
	Graduate			Non Graduate							
	Doctorate	Master	Bachelor	D.3	D.2	D.1	SLTA				
Nanggroe Aceh Darussalam	2	2	139	119	0	62	714			1038	
North Sumatra	4	6	112	185	2	56	1581			1946	
West Sumatra	1	7	90	229	0	10	1291			1291	
Riau	1	3	52	139	0	6	934			1137	
Jambi	0	2	45	62	3	28	1050			1190	
South Sumatra	1	4	79	124	1	73	1708			1990	
Bengkulu	1	1	128	73	0	15	485			703	
Lampung	4	10	91	191	3	73	985			1357	
DKI. Jakarta	1	0	29	52	0	4	80			166	
West Java	5	18	310	361	7	11	3048			3760	
Central Java	2	12	225	544	1	57	2424			3265	
Yogyakarta Special Region	0	2	45	130	0	5	317			499	
East Java	8	10	498	388	3	34	2699			3640	
West Kalimantan	2	3	63	102	0	46	895			1111	
East Kalimantan	0	1	70	93	0	9	605			778	
Central Kalimantan	0	0	66	124	0	85	711			986	
South Kalimantan	2	7	111	177	0	40	888			1225	
North Sulawesi	3	1	87	76	2	78	906			1153	
Central Sulawesi	1	4	54	121	1	30	642			853	
South East Sulawesi	1	1	59	121	2	34	786			1004	
South Sulawesi	3	6	183	250	1	51	1793			2287	
Bali	3	4	94	108	1	9	484			703	
West Nusa Tenggara	0	4	130	129	0	14	762			1039	
East Nusa Tenggara	0	3	74	141	0	28	940			1186	
Maluku	0	1	45	36	1	34	833			950	
Papua	0	0	61	75	1	28	1010			1175	
Total	45	112	2940	4150	29	920	28236			36432	

*The province of Timor Timor was still part of Indonesia.

Source: Center for Agricultural extension, Ministry of Agriculture, Republic of Indonesia

staff over a given province For example. Bali small though it is boasts of 703 staff out of which 108 are S1 graduates, 4 Master holders, and 3 doctorate holders Central Kalimantan has 986 staff out of which 66 are S1 graduates with the rest graduates of D3, D2, D1 and High school. Yogyakarta Special Region one of the smallest provinces has a 499-man group, out of which 45 are Bachelor 1 graduates, and 2 Master holders, 130 D3, 5 D1 holders and 317 high school graduates. It is observable that a large province such as West Kalimantan has relatively fewer extension staff than either Bali or Yogyakarta, which hampers their operations. Thus, the high rate of default of 8 per cent in West Kalimantan is difficult to reduce due to the too few people covering a large area. Bali and Yogyakarta have zero percent and 1 per cent respectively. Provinces with well spread extension staff according to education include, West Java, East Java, Yogyakarta Special Region, West Sumatra, East Kalimantan, and Lampung province is however an exception for despite a good distribution of extension service according to education level attained is relatively good, it has high default rate of 6 per cent. Irian Jaya, Maluku, North Sulawesi, and Central Kalimantan do not have well distributed extension staff pull the rear with high default rate.

The possibility of a positive correlation between the levels of good quality extension staff on farm credit repayment rates cannot be ruled out. Provinces with good extension staff but high default rates include Maluku and Aceh special administrative region. This indicates that the performance of the credit program is not only determined by factors that directly impinge on it, but also the social, economic, political and doubtless, cultural factors. It has been argued that the spread of agricultural extension service was far from sufficient. This could be one of the reasons for the high default rate on farm credit arising from inappropriate input applications that were not in accordance with quantity and quality of produce.

In a similar note, directed credit programs experienced high default rates due to poor monitoring of credit use to ensure that credit went for the purpose for which it was borrowed. This is also points to the ineffectiveness of agricultural extension. The performance of extension service agents was however, depended on the number that covered each area, hence if it was thin, there was no way effective advice provision on farm management, credit use, product marketing, and storage could be

made as desired. Moreover not all areas outside Java had access to extension service agents with the necessary education to provide requisite advice as was received by regions on Java and Bali islands

Poverty Incidence and Farm Credit Default Rate

Several indicators show that poverty incidence shot up as a result of the economic crisis (see Table 2 and Table 3). Such evidence is undeniable according to poverty incidence data of 1999. Other indications of an increase in people living below the poverty line included the rise in the average per capita monthly expenditure spent of food items in 1999, an indication of increasing emphasis on food, a reduction in consumption expenditure by the lowest 40 percent of the population in the same year. The rise in the cost of living caused by the depreciation of rupiah and high inflation, affected the lowest 40 percent seriously. Their ability to afford non- food items was undermined as the food stuffs shot up. Without national social security to fall back to, belt tightening was unavoidable to many people. Contraction of the economy led to millions being laid off, adding to open and disguised unemployment. Most laid off workers joined the ranks of those whose incomes fell below the poverty line. The decrease in investment opportunities in the wake of the crisis sparked it off a decrease in formal sector employment as laying off increased. Most laid off workers found their way into informal sector activities to make both ends meet. The effect of the economic crisis impacts provinces with high poverty incidence levels as there are few opportunities to sustain regional economies. The effect of laying off workers in the formal sector significantly reduces consumption expenditure, fuels informal employment, increases family food insecurity. The effect of all such conditions is to increase the probability of credit fungibility, which increases the risk of default. The tide shows signs of turning for the better in 2000 and 2001 for most indicators except formal employment. However, indicators show signs of deteriorating in 2002.

The position of farm credit non repayment by late 1999 was as depicted in Table 2. The range of non-performing rate on farm credit was 8 per cent, the highest being 8 per cent and the lowest being 0 per cent. The mode non-performing farm credit rate was 3 percent evident in eight cases. The province with the highest default rate was West Kalimantan 8

Table 2
Some indicators of people welfare 1996-2002

Year	1996	1999	2000	2001	2002
Amount spend on food	55.34	62.94	64.91	64.13	58.47
Non-Food	44.66	37.06	35.09	35.87	47.18
Per capita income share by lower 40 % of population	20.27	21.66	-	-	20.92
Total population with Incomes below the poverty line (millions)	34.5	37.1	38.7	37.9	38.4
Employees in the informal sector (Millions)	-	55.9	58.3	61.4	62.4
Employees in the formal sector (Millions)	-	31.9	31.5	29.4	29.2
Open and under Unemployment	-	37.4	35.9	38.4	38
Growth in GDP (%)	-	0.8	4.9	3.4	3.7
Growth in consumption (%)	-	4.3	3.9	4.8	5.5
Growth in Investment (%)	-	-18.2	13.8	7.7	-0.2

Source : Bank Indonesia Annual report 2002,2001; BPS

per cent, followed by Maluku with 7 per cent; five provinces experienced 6 per cent non-performing farm credit. These were Aceh special administrative region, West Sumatera, Jambi, Bengkulu, and Papua. Two provinces South East Sulawesi and South Kalimantan indicated nonperforming farm credit to the tune of 5 per cent.

Three provinces experienced 4 per cent default rate on farm credit. These were South Sumatra, Riau, and North Sulawesi. On the other hand, 3 per cent was exhibited in eight provinces. These were West Java, South Sulawesi, South Sumatera, Central Sulawesi, Lampung, East Kalimantan, East Nusa Tenggara, and DKI Jakarta. Provinces suffering under the overhang of nonperforming farm credit of 2 per cent were four namely, Central Java, East Java, West Nusa Tenggara, and North Sumatra. The Province that experienced just 1 per cent of nonperforming farm credit was Yogyakarta Special Region and the remarkable province with the entire farm credit performing basing on late 1999 data was Bali.

Several observations are in order. Foremost of all is the fact that roughly the non-performing rate of 3 per cent serves as the demarcating rate for

Table 3
Poverty incidence and Farm credit default rate 1999-2002

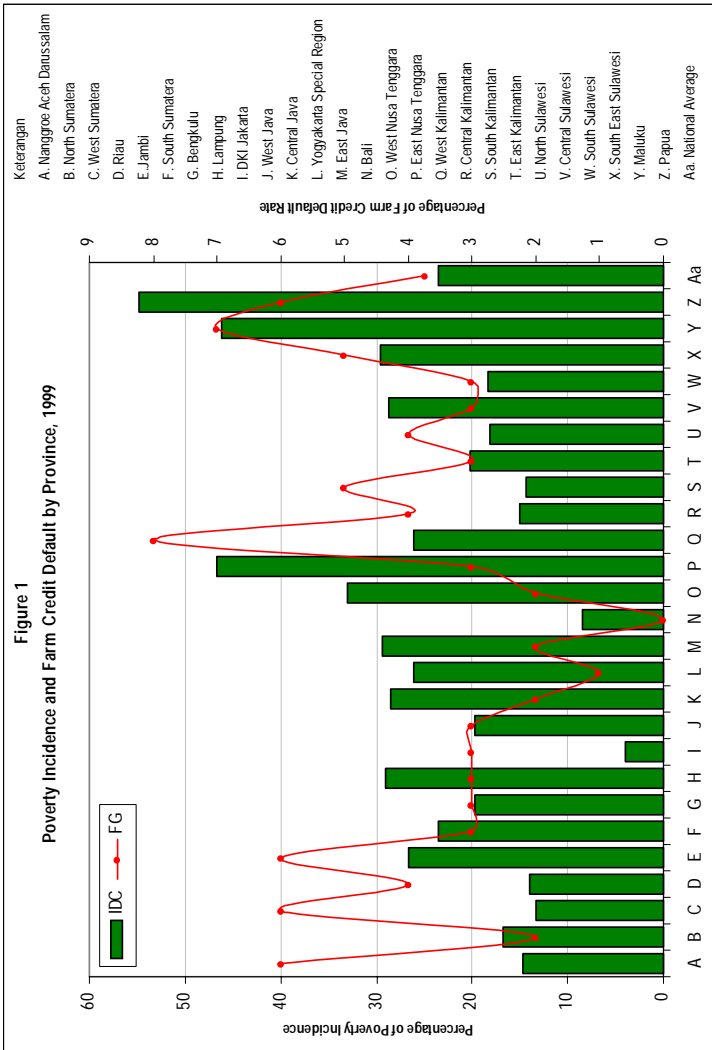
Province	Poverty Incidence (%)					Farm credit default rate (%) 1999
	1996	1999	2000	2001	2002	
Nanggroe Aceh Darussalam	12.72	14.75	-	-	29.83	6
North Sumatera	13.22	16.74	13.39	15.21	15.84	2
West Sumatera	9.84	13.24	11.32	17.47	11.57	6
Riau	12.62	14.00	13.71	14.30	13.61	4
Jambi	14.84	26.64	20.77	21.65	13.18	6
South Sumatera	15.89	23.53	16.38	20.71	22.32	3
Bengkulu	16.69	19.79	19.90	26.23	22.70	3
Lampung	25.59	29.11	31.14	27.20	24.05	3
DKI Jkta	2.35	3.99	-	-	3.42	3
West Java	11.06	19.78	16.26	22.17	13.38	3
Central Java	21.61	28.46	21.77	29.38	23.06	2
Yogyakarta Special Region	18.43	26.10	45.17	38.65	20.14	1
East Java	22.13	29.47	27.17	28.20	21.91	2
Bali	7.81	8.53	5.85	11.35	6.89	0
West Nusa Tenggara	31.97	32.96	29.24	35.38	27.76	2
East Nusa Tenggara	38.89	46.73	39.25	36.95	30.74	3
West Kalimantan	24.21	26.17	35.85	22.36	15.46	8
Central Kalimantan	13.50	15.06	14.59	14.86	11.88	4
South Kalimantan	8.53	14.37	17.86	15.92	8.51	5
East Kalimantan	9.73	20.16	28.94	21.11	12.20	3
North Sulawesi	17.94	18.19	15.36	11.76	11.22	4
Central Sulawesi	22.31	28.69	27.09	28.20	24.89	3
South Sulawesi	16.71	18.32	15.59	20.21	15.88	3
South East Sulawesi	29.23	29.51	27.40	29.68	24.22	5
Maluku	44.57	46.14	-	42.83	34.78	7
Papua	42.26	54.75	59.78	53.14	41.80	6
National Average	17.65	23.43	22.14	24.95	18.20	3.73

Source: Ministry of Agriculture, Republic of Indonesia, Central Bureau of Statistics

provinces on Java and outside Java; the rate above 3 percent is seen to be very common in the latter areas. Bali stands out as the province with zero default, while West Kalimantan tops the list in default. The former represents one of the most prosperous provinces in Indonesia with just 8.53 percent (1999) of its population categorized as having annual incomes falling below the poverty line, while the latter had 26.17 percent, which does not deviate very much from the national poverty average of 23.43

percent in the same year. Aceh has a low poverty incidence rate of 14.75 lower than the national average, but experienced a default rate of 6 percent on farm credit. Maluku with 42.83 poverty incidence rate in 1999 experienced a high default rate of 7 percent. West Nusa Tenggara and East Nusa Tenggara had 2 per cent and 3 per cent of farm credit default rate, and experienced poverty incidence of 35.38 percent and 36.95 percent, respectively, which discounts suggestions of an association between poverty incidence and failure to repay farm credit. West Kalimantan with poverty incidence of 26.17 per cent and had the highest rate of non-performing farm credit of 8 per cent, South Kalimantan had 14.37 of poverty incidence in 1999 with a default rate of 5 per cent, while Central Kalimantan with poverty incidence of 15.06 per cent experienced 4 per cent of farm credit non-performing.

However, Papua with a poverty incidence rate of 54.74 the highest in the country and has a high default rate on farm credit of 6 percent. It is likely that the high incidence of poverty in the province might be partially responsible for the high default rate. Other factors, which are vital include the scarcity of extension officers, vast terrain, scant infrastructure, and political instability. The possibility of an influence of culture on the repayment rate can not be entirely ruled out. This can be attested by the proximity of West Nusa Tenggara and East Nusa Tenggara, both provinces with high incidence of poverty depict low default rates. In general (see Table 3 and Figure 1), there is no apparent linear relationship between poverty incidence in a province and default rate on farm credit. This is the result of correlation test of the two variables which produce a small magnitude of .24 which is not significant. It is worth noting that provinces with serious social disturbances such as West Kalimantan, Aceh, Maluku, and Papua experienced relatively high default rate, which was in no way due to the number of its population with annual incomes falling below the poverty. The year 1999 saw the intensification of inter-ethnic conflicts in the three provinces, which hampered loan collection efforts. The 'state of the world' is exogenous to the credit disbursement and collection functions on one hand, and usage of the credit in farm operations by farmers on the other. It is a factor that is difficult to factor in by both lender and borrower. Yet the variable very much alters the material conditions for the worse with attendant adverse effects to all parameters



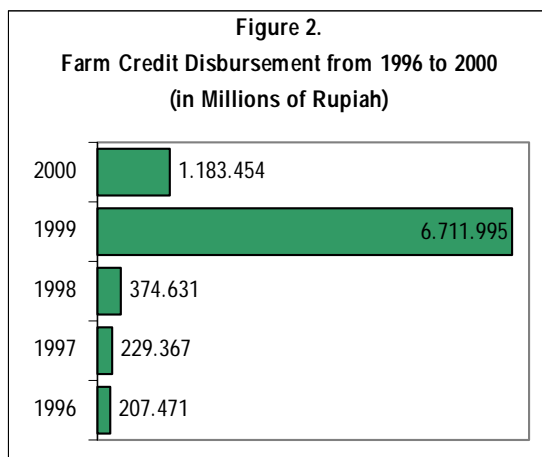
that influence loan repayment. Data on loan disbursement got destroyed which complicated the process of tracing the level of repayment made by debtors, and increased moral hazard among those who by the advent of the event had not repaid. Essentially, the change in social-economic conditions increased the benefits for non-repayment for all debtors. However, that said, it is inconceivable that any lender would offer credit to the percentage of the population whose income falls below the poverty line as they lack security, do not know the existence of such credit any way, do not engage in activities that are financed by credit disbursements.

Achievements and Failures of Targeted Credit Programs

Directed credit policy involves the extension of low interest rate credit to prioritized sectors, sub sectors or individuals by state owned banks, private banks, and specialized financial institutions in compliance with the directives issued by the government. This policy is manifested in several selective credit policies adopted in developing countries over time which encompass subsidized loan rates; refinance schemes with differential rediscount rates; direct budgetary subsidies; credit floors and ceilings; imposing reserve requirements on banks; credit guarantee schemes; lending by development finance institutions and specialized financial institutions (Odedokun 1996; Fry 1995; Rachbini, 1999: 24). As an example the Indonesian government subsidized credit to the tune of 2.2 trillion and 2.47 trillion in 2001 and 2002, respectively. (Bank Indonesia, 2002: 1) The motivations for directed credit policy programs among others, include (d): the encouragement of low yielding but socially desirable investments necessary to promote growth and development; the setting of low long-term rates of interest to encourage firms in priority sectors to undertake long-term investments at lower risk than would have been the case without government involvement; ensuring credit allocation to enable the undertaking of those investments considered pivotal for fostering economic development; making loan rates lower than deposit rates to encourage low cost investment; easing accessibility of cheap credit to sectors normally considered risky hence credit rationed as one of the means of reducing income disparity between economic sectors; and provision of cheap credit. to increase the level of food self-sufficiency.

The pursuit of credit program policy by the New Independent Indonesia government was a continuation of that initiated by the Dutch Colonial Regime. The initial objectives encompassed ensuring an increase in rice production to serve the bureaucracy and workers who were staying in urban areas, enhance farmers' incomes, promote productivity increases, which would increase taxation capacity for the government, and foster food self-sufficiency (Tweeten, 1978; Tolley et. al., 1982; Timmer, 1975). Concisely, the objectives of credit program under the colonial regime entailed efforts to satisfy the subordinates in order to ensure smooth running of the government. It was the underlying reason, then and it is still even truer today. Small wonder therefore that governments have come and gone, yet have not affected this one spirit to this day. Many such programs have been carried with mixed results over time, with the underlying theme being the attempt to improve on the flaws fraught in previous ones. In the course of running successive credit programs much headway was accomplished in a number of areas. There is no better illustration of this than government involvement in directed credit policies conducted right from the late 1950s to the present.

In Indonesia, the role played by the government in credit provision is indicated by government rice intensification programs that begun with Padi centra 1959-1962, followed by action research 1963-1964. Demas took effect between 1964-1965. The Bimas program, which was aimed at the mass guidance of the farmers as a means of increasing their receptiveness to modern farming practices and technologies, was conducted in the period 1965-1966. As was the case with programs prior to Bimas it had its shortcomings, and in an attempt to make improvements, a new program came into the picture, Inmas 1967-1968. The government of Indonesia in association with other foreign governments came up with a new massive program, called Bimas gotong royong, which reigned in the period 1969-1970. Under the guidance of the government and Bank Rakyat Indonesia (BRI), the improved Bimas was initiated in early 1970s. This was later renamed the farm credit program *Kredit Usaba Tani* (KUT), and is currently known as credit for food security *Kredit Ketahanan Pangan* (KKP) (see Figure 2). There is ample evidence from researchers on rice intensification programs, for instance Sendjaja (1980), Gunawan (1982) that indicate the fact that directed credit program undertaken by



the government have made quite phenomenal breakthroughs in a number of areas. It is for example indicated that through such credit programs, the productivity of resources improved quite dramatically. This is due to the use of more and better fertilisers, investment in

land and ability to pay for required labour. More rice output from each farm reduces on the food security situation in Indonesia, and this was achieved at a time when there was no remarkable increase in the size of farms. There was also increased purchasing power as a consequence of higher incomes, which spilled over to other economic activities. It is thus pertinent to state that the rice intensification program fostered growth and development in Indonesia.

The biggest contribution of the government is in the area of bank credit provision to priority sectors, especially agriculture. Providing credit to such sectors as agriculture that face high fluctuations of both prices and output, the risk involved is rather too high for private lenders whose main interest is stable and high profits margins. The vagaries in agriculture make it unattractive to most private lenders with eyes focused on immediate profits. Thus, the role of the government is quite remarkable in this area. This is in form of subsidized lending, which despite intense criticism has enabled the successful adoption of High yielding varieties in many a developing economy. It is because of such directed credit programs that farmers were willing to alter their traditional farming practices to modern ones in line with High Yielding Varieties.

Credit was provided for buying, seeds (HYVs), fertilizers, fungicides, working capital, irrigation and road infrastructure (Sendjaja, 1980). The contribution of such programs towards revolutionizing agriculture in the

developing world is no longer in doubt (Pingali, 1997; Hayami and Ruttan, 1985).

Credit programs, thus induced agricultural modernization in areas favorable for the growing of rice, by increasing the application of modern technology in farming such as mechanization of planting, harvesting, and threshing. As a result areas that benefited from such programs experienced increases in productivity and income (Otsuka et al., 1992; Nguyen and Chieng, 1997; Yang, 1997).

Government credit programs have in addition had long-term effects on agricultural inputs procurement and marketing mechanisms, which were made easier through the provision of infrastructure, social services, research and extension services, establishment of viable smallholder schemes which indirectly improved the feasibility of all agricultural projects (Binswanger and Deininger, 1997: 1962). Targeted credit programs accompanied by efforts to educate the farmer since by so doing their knowledge on modern farming practices, health, and managerial practices improves. This elevates their acceptability of new technology as well as appreciation of the tasks at hand and value of any such programs (Lockheed et al., 1980; Nguyen and Chieng, 1997; Phillips, 1994).

In the course of time what had begun as a focused policy, was expanded to include various commodities and sub sectors, using a variety of financial repression mechanisms to mobilize the financial resources. The shift from interest rate to administrative allocation of credit became more apparent with the dramatic increase in windfalls from oil revenue. The effect of such a multiplicity of selective credit policies on the credit market is illustrated by the fact that by 1980 state owned commercial banks (Fry, 1995) “allocated 80 per cent of total domestic credit, through 19 short-term loan categories, three re-discount ratios that ranged from 3 to 6 per cent, 8 proportions of a loan eligible for rediscount ranged from 25 to 100 per cent.”

The process of providing cheap credit to priority sectors meant that interest rate on deposits was set at higher level than on credit disbursed, a phenomenon called interest rate inversion. This meant losses to banks which had to be covered by the government through budget allocations

for the purpose. This repressed financial sector growth and development (Bencivenga and Smith, 1991; Berthelemy, and Varoudakis, 1996).

Massive injections of credit undertaken by the Indonesian government left immense costs in their wake. This is evidenced by the high delinquency rate of the direct credit programs with Bimas showing an increase in default rate of 26 per cent in 1983-1984 period from 7.9 per cent of the 1973-1974 period, which was astounding by all accounts; farm credit (KUT) showed the most stunning delinquency rate hitting 91 per cent in the 1988/1989 period from 18.6 per cent 1984/1985 (see Figure 1).

Moreover, the grim picture for directed program isn't complete if one doesn't mention the fact that the government of Indonesia has had to write off defaulted farm credit (KUT) loans to the staggering tune of Rp.117 billion (see Table 3). Yet such an amount was in addition to another colossal Rp. 165 billion for 1995-1997 periods, which had to be rescheduled, and some completely written off. The high default rates on farm credit are attributable to lack of proper prior investigation into the needs of the farmers in terms of form, amount, and timing; low collateral capabilities of farmers; insufficient credit supervision; and absence of incentives for repayment (Fry, 1995: 451).

Moreover, the effect that credit programs had on the eating habits of Indonesian was not always for the better, especially as far as the sustainability of such programs was concerned. This is evidenced by the effect credit program for rice had on many Indonesians who were encouraged to substitute their staple crops from the much available and easily grown traditional crops such as maize, sweet potatoes and cassava to rice and wheat products. This was because rice and wheat became cheap, easily available thanks to huge subsidies on inputs and output prices. The demand for the two commodities is higher than the country can produce (demand for rice grows by 8 percent while domestic production grows by a mere 4 percent) which, means that millions of dollars have to be earmarked for importing the two commodities (Mears, 1981).

Government involvement in agriculture through credit extension led to an upsurge in production costs. It should also be noted that the credit programs did not cater for land improvement, despite the fact that land

represented the largest portion of total capital investment on rice farms in Indonesia. Government credit programs, which were generally extended under directives from the center encouraged the financing of activities that had low returns, as allocation wasn't based on the expected return of a project rather on social-political considerations. This meant that some projects with high returns were sacrificed for projects that were selected on dubious grounds, resulting into great loss in resources (Dewatripont and Maskin, 1992). Small wonder some researchers have found out that the degree of government involvement in the procurement of agricultural inputs is shown to have negative repercussions on the growth and development of the agricultural sector in general, especially with regard to the distortion in input prices that such intervention causes. Offering subsidized loans to farming activities, despite having positive effects on the production of the commodity that benefits from such program has a long term detrimental effect on agricultural growth and development (Odedokun, 1996). This is because such measures reduce the attractiveness of farm activities to lenders other than the government, distorts and increases the fragmentation of the prevailing credit markets.

Low cost credit to priority sub sectors such as rice intensification program in Indonesia deprived ample resources for other sub sectors within even higher economic returns. Since directed credit was in effect public investment, it crowded out private investment. Evidence is abound on the rate of default exhibited by the improved Bimas programs, depicting a 60 per cent repayment rate from 88 per cent for the period 1973-1974- and -1975-1976 respectively Sendjaja (1980: 56). This implies that banks were forced to hold assets on their portfolios which were not profitable.

The high default rate experienced on credit programs was is in a way associated with the high level of top-down decision making that left farmers mere recipients of recipes concocted elsewhere. The credit provision element played a big role in influencing the rate of default. Where farmers were not given inputs in form of inputs, the failure rate was considerably high, according to (Sendjaja, 1980: 55). The default rate was also high because credit by not being generated by the bank itself, made its monitoring difficult, and in fact there was hardly any incentives for banks to do so. This was another case of too much government.

The foregoing is illustrated by the fact that banks merely served as conduits, rather than generators of such credit, thus had neither the incentive nor the legal framework to monitor credit use and collection. Another point worth mentioning was the number, quality, and the spread of agricultural extension services effort apparently left a lot to be desired. Yet the adoption of new technologies highly called for increased extension service provision if success was to be achieved.

Lack of flexibility in credit provision was another shortcoming that contributed to the underperformance of credit programs. Credit to farmers growing the same crop but in different sociological-ethnographical regions had similar terms of disbursement and repayment hardly ample time was spent on studying the underlying customs, beliefs, attitudes, and values recipients cherished (Baker and Bhargava, 1974; Devereux and Fish, 1993). A good understanding of the society should have enlightened the government on societies that regard any money issued by government as a gift, those that likely to abuse the money through gambling, and those who borrow because 'neighbors-applied-for KUT and they- got- so- why-not- we, mentality.

It should be noted that credit allocation could not escape the long hands of the bloated state bureaucracy at the village, *kecamatan*, regency, and province levels all of whom had some role to play in the channeling process (Woodhouse, 2002; Ray, 2003). This meant increased time, effort, and cost for loan applicants. It can not be ruled out that a sizable part of the credit that farmers officially signed for was never spent on the intended farming activities as it merely went into bank accounts of state officials as facilitation payments. Having to repay the entire credit including the proportion that had never been put to use merely increased the probability of default.

The channels used in extending directed credit lacked well streamlined procedures of credit disbursement, monitoring and repayment collection; lacked sufficient expertise to manage credit disbursements and collections, thus contributed a lot to the sub optimal performance of program credit. This was true in case of farm credit in Indonesia where village cooperatives KUD were used as the main channel for distributing farm credit. Besides, KUDs suffered from scanty institutional capacity, poor management,

outright incompetence, were founded on collectivism which meant once the a good number of members default all members of the group have to default, as the loan is the responsibility of the entire group (Besley and Coate, 1995). Hardly did state officials responsible for channeling credit exploit, let alone bothered to study, the existing structure of social, economic, political, and cultural relationships in societies that became recipients as vital information in designing appropriate procedures, mechanisms, and models of disbursement, monitoring, and collection. State coercion was apparent in all aspects of credit program from policy formulation to program appraisal it was top down, the beneficiaries who should have provided key information on size, timing, spatial distribution, viable cost, and effective channels were not involved at all.

It is not disputable that the vastness of land masses that were covered on large, but scarcely populated islands of Kalimantan, Papua, and Sulawesi increased the difficulties of credit assessment, disbursement, monitoring and collection. This possibly underlies the generally high default rate in provinces on Islands outside Java-Bali. The inaccessibility of many areas on such Islands couldn't not make things any better.

Directed credit programs perform poorly because of the programs' susceptibility to fungibility in forms of financial substitution and real expenditure substitution (Odedokun, 1996). Under financial substitution farmers fail to distinguish credit borrowed to fund rice production for example from other funds they have at their disposal. This increases the difficulty to determine the amount spent on the intended farm activity, complicates the process of monitoring credit use, and inevitably increases the probability of default. The farmer may however condone fungibility by not create a distinction between spending on the intended farming activity for which money was borrowed and other activities such as household routine expenditure, lending to neighbors, and so on. He thus condones real expenditure substitution. It is evident that such a phenomenon occurs if the beneficiaries of the credit in question are not adequately monitored and enforced to ensure that they utilize the credit for the purpose it was intended.

The act of regulating interest rates by the government is predicted to worsen the problems associated with *credit rationing*. This is because

these policies inhibit the development of the financial sector credit, and reduce the viability of the lenders by making it difficult to enforce credit constraints on borrowers. The existence of limited liability in agricultural loan agreements limits the recovery of outstanding and delinquent loan principal to the assets secured or collateralized by the agreement. Loan default is high for agricultural loans because the lender can only recover the loss to the tune of the secured assets. Such limited liability and financial risk engender excess demand relationships because credit is supplied at lower than marginal cost of funds, which thus benefits credit users. The set interest rate moreover does not take account of the financial risk the lender faces due to limited liability agricultural loans have. In such situation lenders have to provide the inelastic loan supply they have to an elastic loan demand through rationing it.

Besides, the rapid expansion of lending in order to reach mandated targets implies that the focus is tailored towards quantity disbursed at the expense of quality, an explanation that accounts for the high delinquency rates on successive government credit programs since the early 1970s. Moreover such lending, as was the case in India isn't oftentimes tied to productive investment, which precludes repayment from the very start credit is disbursed. The Neglect of marketing activities yet at the same time linking credit recovery to the sale of the product implies that it isn't unusual for the farmer to find it difficult to dispose of the commodity, the production of which much credit was spent. The case of farm credit to Onion farmers in Brebes 1999 comes to mind². Such woeful mismanagement doesn't augur well for good repayment rates.

Defective loan policies manifested in delayed loan disbursement, too much or too little credit, and un-realistic repayment schedules, which do not incorporate farmer's farming practices. Ineffective and insufficient

² Farmers in Brebes, Jawa Tengah renowned for its Onions obtained liberal volumes of farm credit channeled through KUDs or Village cooperative Units. Apparently, the focus of the KUDs was to beat the target of the amount that had to be dispersed disregarding the impact of such actions on the marketability of the product covered. The consequence was that there bumper harvest of onions for full time farmers as well those who had been attracted by liberal doses of farm credit lead to over production. The Onion prices plummeted, and the only source of repayment of the loans, selling the output was out of the question. Immense funds invested therein could hardly be recouped.

supervision arising from deficient manpower to do the job as well as the rapid and hasty expansion of the credit provision to reach the stipulated target leads to too few agricultural extension service men spread over vast stretches of territory. Lack of responsibility and discipline on the part of borrowers attributed to mainly cultural factors, where loan repayment isn't a familiar feature, regarding government credits as grants (one of the key problems that affected Mass guidance loans in Indonesia) (Tinjabate, 2001).

Directed Credit Programs: Challenges Ahead

A close analysis of targeted credit Bimas, Inmas, and KUT Paddy reveals a number of issues see (Table 4). Evidence of inconsistency in the rate of credit growth. While in one fiscal year there is phenomenal growth, the following year might see a drastic reduction in credit growth. Evidence of this is abound. In 1973/1974 saw the growth rate in credit extended of 140 per cent an increase of 85 per cent from the previous fiscal year, only to be followed by a reduction of credit extended of 45.2 per cent. There is non-linearity in the relationship between rate of credit growth and default rate. For instance the growth rate of 140 per cent 1973/1974 was associated with the default rate of 7.9 per cent, an increase in of 3.3 from the previous fiscal year.

However, the contraction of credit growth of 94.8 percent in 1974/1975 fiscal year saw a reduction in an increase in default of 8.8 per cent from 7.9 the previous fiscal year. Despite some periods of low default rates, the general tendency for default rate to rise over time. From 1971/1972 the default rate rises until 1978/1979 fiscal year. This is despite episodes of credit growth contractions of -1.4, -12.3, -3.5, -17.9 in 1976/1977, 1977/1978, 1978/1979, and 1979/1980, respectively. The emergence of KUT farm credit in 1985/1986 fiscal year despite phenomenal growth in the rate of credit extended of 85.6 per cent from the previous year's disbursement, was associated with a reduction in default rate of 8.3 per cent from 18.6 per cent in the 1984/1985 fiscal year. This represented a decline of 10.3 per cent in the default rate. However, the trend of high default rates later set in for in the 1988/1989 fiscal year it staggered at the incredible 91 per cent despite a contraction in credit growth of 55.6 per cent from the previous year's figure. The 1998/1999 increase in credit

Table 4
Bimas, Inmas and KUT Credit extension and default rate 1971/1972- 1999/2000³,
(in Billions of Rupiah)

Fiscal Year	Credit Amount	Growth In credit (%)	Amount repaid	Amount defaulted (%)
1971/1972	9.81	--	9.5	3.2
1972/1973	15.2	55	14.5	4.6
1973/1974	36.5	140	33.6	7.9
1974/1975	53.1	45.2	48.4	8.8
1975/1976	72.3	36.2	64.9	10.2
1976/1977	71.3	-1.4	61.9	13.2
1977/1978	62.5	-12.3	52.8	15.5
1978/1979	60.3	-3.5	50.4	16.4
1979/1980	49.5	-17.9	42.6	14
1980/1981	50.1	1.2	40.8	19
1981/1982	59.8	19.4	43.2	28
1982/1983	81.7	36.6	57.3	30
1983/1984	33.6	-59	24.9	26
1984/1985	8.6	-74	7	18.6
1985/1986	9.6	11.6	8.8	8.3
1986/1987	13.1	36.4	11.8	9.9
1987/1988	74.8	471	40.3	46
1988/1989	33.2	-55.6	3	91
1995/1996	0.2075	--	0.1774	14.5
1996/1997	0.2294	10.6	0.1806	21.3
1997/1998	0.3746	63.3	0.3078	17.8
1998/1999	8.3621	2132	2.304	72.4
1999/2000	1.1879*	--	--	--

*up to September 2000 Source: Nota Keuangan and Ministry of Agriculture

disbursement amounting 2068.7 per cent of the previous year's figure created a default rate of 72.4 per cent compared to the 1997/1998 fiscal year rate of 17.8 per cent indicating an increase of 54.6 per cent. The tendency for constant revision and re-definition of the credit programs over time.

³ Inmas credit was in place between 1977/1978 to 1979/1980 planting seasons; Bimas-KUD took effect between 1982/1983 to 1984/1985 planting seasons; from 1986/1986 Bimas took the shape of farm credit; October 2000/2001 farm credit was renamed Credit for food security KKP.

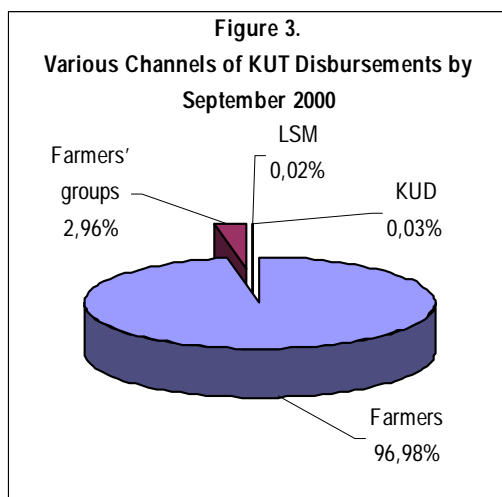
While Improved Bimas marked the mid and late 1970s, the early and mid 1980s saw the emergence of Bimas channeled through Village cooperative units KUDs. The late 1980s saw yet another effort at redefining directed credit program when Inmas and Bimas credit was transformed into farm credit *KUT*. The concurrent running of two or more credit programs tailored towards the same sub sector. For instance between 1969/1970 until 1984/1985 *Bimas* was continued in its original form for some farmers while at the same time other farmers was covered by the Inmas, which was meant to be an improved version of Bimas or mass guidance credit was also in operation. As directed credit program is raised through government revenues, the amount disbursed is influenced by prospects of government revenue and policy inclination at the time. If for the 1978 devaluation policy meant to stimulate manufactured exports and by so doing avoiding the “Dutch disease syndrome”, the effects of which had begun to be felt by the then low petroleum oil in 1978, registered a contraction in the growth of credit disbursed of -17.9 per cent from the previous year’s amount . In a related development when financial reforms were set in motion on June 1, 1983, the effect on the growth rate of credit disbursement was to decrease by a massive -74 per cent. The picture isn’t any different in 1988 when banking reforms meant to increase competitiveness resulted into a reduction in credit growth by -55.6 from the previous’ figure.

What possibly stands out an exception is the growth in farm credit in the 1998/1999 fiscal year by a staggering 2132 per cent from not so low growth rate in the previous year of 63.3 per cent. The bold move to increase credit disbursement was unfortunately met by the likewise phenomenal default rate to 72.4 from the previous year’s modest rate of 17.4 per cent. It is apparent that the government no longer trusts the effectiveness of village cooperative groups as conduits of farm credit; that is if the September 2000 provisional statistics are anything to go by.

Even new entrants in the area of credit distribution, the nongovernmental organizations LSM aren’t any better (see Figure 3). The statistics are revealing enough that 97 per cent and 3 per cent of data on disbursed credit by September 2000 had been entirely channeled by individual farmers and farmers groups respectively. This can explained by the tendency of the government to directly involve the farmers in

credit distribution. Poor directed credit design and implementation may be the root cause of much of the dysfunction in credit programs rather than the concept itself, and thus it is such areas that deserve revisiting, redesigning and rectification. Additionally, efforts should be geared towards encouraging group lending as by so doing social liability rather than individual responsibility for loans is brought to the fore. It is also advisable that not a single but a multiplicity of credit contracts should be made cater for the multiplicity of the farmer's needs to reduce credit fungibility (Besley and Coate, 1995; Hossain, 1988; Devereux and Fish, 1993). To reduce financial and operational risk, the government should include training in liquidity management for credit recipients as be part and parcel of all credit programs (Foster and Rosenzweig, 1996; Vanyan and Kraybill, 1994). To increase farmer's incentive to optimally use credit that is offered, the security of land on which the farm grows the crops should be ensured. The farmer who doesn't have land security may not put the credit to its full use as doing so may just increase the share that goes to the landlord, or increase the amount of tax he has to pay to the local government in line with efforts of local governments to maximize regional output and income.

For better results farm credit provision should be made in a package with the some technical component as an inseparable part of it. This calls



for all institutions that deal to coordinate their efforts as well as ensuring that they have experts in farming practices, marketing skills, and micro budgeting and credit management. Extending credit should be done along with ample consideration of the inherent risk involved. This enables both farmer and lender to know each

other's position from the very start. Not all bad loans are due to the farmer's misuse, rather due to the unavoidable natural disasters that adversely affect the produce over which neither farmer nor lender can exert control.

Moreover, the pursuit for areas covered and thus quantity of credit disbursed means that the quality of the credit preparation, monitoring, and collection mechanisms are jeopardized in the process. Quality as well as quantity of credit extended should be complementary guiding principles and not mutually exclusive. This calls into question the usual practice of linking the amount of credit disbursed in a given year to amounts received in the previous rounds, which inherently discriminates against new applicants as well as embedding danger of increasing the size lent each year regardless of the need and quality consideration of the product financed. It is worth noting that the risk of credit extended is inseparable from the risk faced by the farmer. Extending credit to farmers producing the same crop, and therefore liable to similar hazards might instead aggravate the situation by for example raising the capacity to produce more output at the same regulated price or even lower prices in free-market conditions. By producing more at the same time, all farmers enjoy lower purchasing power as a result of lower prices. Focusing on credit extension while other factors that influence the farmer's output such as market prospects, infrastructure capacity, off-farm activities and the level of technical know-how mastered by the farming community are ignored is merely scratching the surface of an intricate, interdependent yet unavoidable intricacy of relationships.

The fact that there is evidence of an association, however tenuous, between credit performance and the incidence of poverty in particular provinces unveils yet another intricacy to overcome before any measures to improve farm credit effectiveness takes effect. Unless, the farmer's basic needs are met, the tendency for farmer to consider credit as yet another addition to the family coffer will continue to affect such programs.

This calls for restructuring credit programs in such a way that not only the farmers' produce is taken care of in the package, but also the livelihood of his family as well. Paradoxically, the best way to improve credit performance is to increase incomes of credit recipients which can only

be done through growth and economic development, the long term goal of credit disbursement. Unfortunately, there are not many ways of increasing farmers' productivity without paying the cost for the means of achieving so. As is evident from the foregoing, increasing the quantity of credit without fundamentally overhauling the entire credit analysis, provision, monitoring, and collecting machinery is at the best wishful thinking. Merely adding volumes of credit into old bottles just postpones the eruption of an inevitable default volcano. Efforts at rationalizing the available credit programs into one program could do a lot in not only avoiding fungibility, but also toward efforts to ease control by improving evaluation effectiveness, supervision, and monitoring.

In as much as the level of economic activities in the targeted area influences credit program performance, any disruption of such activities is bound to have disastrous effects on the performance of such credit program. Aceh, Maluku, West Kalimantan, and Papua are vivid cases in point. Intensity of political instability reduced farm credit performance in the four provinces quite considerably. Times are gone when the government only caters for providing credit to finance production leaving marketing operations to farmers. Marketing the produce should be part and parcel of the credit program if high default rates are to be avoided. State enthusiasm in promoting production should be equally reflected in the search for market opportunities for the produce financed. The motivation of providing program credit should be revisited to consider the farmer's income prospects as the target rather than a mere by the way. With such orientation, doubtless, credit fungibility will be minimized.

Exploiting the existing social, economic, economic and cultural relationships within societies in designing credit packages appropriate for particular societies should improve program performance. Involvement of the civil society in credit programs will increase the sense of belonging to the program, and depending on the power arrangements within families and societies should provide information on who should assume ultimate responsibility for the credit. In patriarchal societies, it should be disastrous to consider the woman as the party responsible for credit repayment since power rests on the shoulder of the husband, any more than according such a task to the husband in a matriarchal society will be equally catastrophic. To increase the chances of credit repayment, social and

cultural ties should be exploited by transcending the family to the tribe whereby the chief is considered to be the enforcer of obligation to his sub ordinates. The ongoing revitalization of traditional kingships should thus provide opportunities for better credit program performance, if well managed.

The government should conduct some re-thinking of means of credit collection. Instead of emphasizing on the produce some incentives for prompt repayment should be put in place in form of easy refinancing next round for example or by reducing interest rate obligations. Some innovations such as inducing farmers to save by linking credit disbursal to amount saved in bank accounts should serve both as an indication of the seriousness of the farmer concerned, his frugality, as well as collateral for credit disbursed. Possibly it is also high time farmers are not considered similar in all respects, hence a case by case consideration of farmer's applications to reduce adverse incentives and moral hazard. The major challenge lies in making credit programs in compliance with regional and international arrangements such as AFTA, APEC, and WTO rules to which Indonesia has acceded. It is a tough juggling task, which requires a meticulous juggling master. After all the United states still protects its agriculture through such measures and even more, European union with its common agricultural policy does exactly the same, Japan and the republic of Korea heavily protect their rice economies, why shouldn't Indonesia?. It is never too late, protecting 210 million mouths from food insecurity should be the best and sound reason to continue farm credit even increasing the amount, if by so doing the world thin rice market will be shielded from price hikes that are very inevitable in the event Indonesia decides to import thousands of tones of rice.

Conclusion

The contribution of targeted credit programs has been substantial. Positive contributions made by credit programs include increased output arising from higher productivity, mechanization, infrastructure construction, and utilization of modern variety seeds. Directed farm credit has equipped farmers with the means to expand cultivable land thanks to the improvements in irrigation, and road infrastructure. The standard of living of many took a turn for the better as revenues from increased output

made it possible for more land improvement, more saving for the future, and for purchasing consumer products. Much of rural development in Indonesia is attributed to credit programs, which facilitated the construction of essential services such as bank branches, government offices, and institutions. Nonetheless, the most vital achievement was the increase in capacity for agriculture to provide sufficient food supplies for the entire population. The drawbacks of such programs encompassed the huge financial cost involved, distortion of the financial industry, and high credit delinquency. Yet with the achievements put in the proper perspective, there is no denying the fact that credit programs have been worth the cost, and should be continued with improvements in design and implementation.

Reference

- Baker, C. B., and V. K. Bharghava. 1974. "Financing small farm development in India" *Australian Journal of Agricultural Economics*, 18(2): 101-118.
- Badan Pusat Statistik.. 1999. *Indonesia Statistics Yearbook*. Jakarta.
- . 2000. *Indonesia Statistics Yearbook*. Jakarta.
- . 2001. *Indonesia Statistics Yearbook*. Jakarta.
- . 2002a. *Indonesia Statistics Yearbook*. Jakarta.
- . 2002b. *Expenditure for Consumption of Indonesia*. Jakarta.
- Bank Indonesia. 2002. *Annual Report 2001, 2002 Bank Indonesia*. Jakarta.
- Bencivenga, V. R, and B. D. Smith. 1991. "Financial intermediation and endogenous growth," *Review of Economic Studies*, 58(2): 195-209.
- Besley, T. and S. Coate. 1995. "Group lending, repayment incentives and social collateral," *Journal of Development Economics*, 46(1): 1-18.
- Berthelemy, J. C., and A. Varoudakis. 1996. "Models of financial development and growth: a survey of recent literature" in N. Hermes and R. Lensink (eds.), *Financial Development and Economic Growth: Theory and Experiences from Developing Countries*. London: Routledge, pp. 1-34.

- Binswanger, H. P., and K. Deininger. 1997. "Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries" *Journal of Economic Literature*, 34(4): 1958-2005.
- Devereux, J. and R. P. H. Fish. 1993. "An economic analysis of group lending programs in developing countries," *The Developing Economies* 31(1): 101-121.
- Dewatripont, M., and E. Maskin. 1992. "Credit and efficiency in centralized and decentralized economies," *Review of Economic Studies* (6): 541-555.
- Diakosavvas, D. 1997. "Government Expenditure on Agriculture and Agricultural Performance in Developing Countries: An Empirical Evaluation." FAO.
- Foster, A. D., and M. R. Rosenzweig. 1996. "Technical change and human capital investments: evidence from the green revolution," *American Economic Review* 86(4): 931-953.
- Fry, M. J. 1995. *Money, Interest, and Banking in Economic Development*. 2nd edition. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Greville, S. 1981. "Monetary Policy and Formal State Intervention in Bank Credit," in Anne Booth and Peter McLey (eds.), *The Indonesian Economy During the Soeharto Era*. East Asian Social Science Monographs, pp. 102-125.
- Hayami, Y. and V. Ruttan. 1985. *Agricultural Development: an International Perspective*. Revised and expanded edition. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hossain, M. 1988. "Credit for alleviation of rural poverty: the grameen bank in Bangladesh," *International Food Policy Research Institute. Report No. 65*, Washington, D.C.
- Lapavistas, C. 1997. "State and Finance in economic development: some analytical issues relevant to the East Asian 'miracle'." *Working Paper Series No. 76*. London: Department of Economic , School of Oriental and African Studies, University of London.
- Lockheed, N. E., D. T., Jameson, and L. J. Lau. 1980. "Farmer education and farm efficiency: a survey," *Economic Development and Cultural Change* 29(1): 37-76.

- Marshall K. G. 1994. "Competition and growth: changes in Indonesia's banking sector since 1988," *Journal of Asian Business* 10(3): 11-30.
- Mears, L. A. 1981. *The New Rice Economy of Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nguyen, T., and E. Chieng. 1997. "Productivity gains from farmer education in China," *Australian Journal of Agriculture and Resource Economics* 41(4): 471-497.
- Odedokun, M. O. 1996. "International evidence on the effects of directed credit programs on efficiency of resource allocation in developing countries: the case of development bank lending," *Development Economics* 48(2): 449-460.
- Otsuka, K., V. Cordoba, and C. C. David. 1992. "Green Revolution, Land Reform, and Household Income Distribution in the Philippines," *Economic Development and Cultural Change* 40(4): 719-741.
- Petersen, M. A., and R. G. Rajan. 1995. "The effect of credit market competition on lending relationships," *Quarterly Journal of Economics*, 110(2): 407-446.
- Joseph, M. Phillips. 1994. "Farmer education and farmer efficiency: a meta analysis," *Economic Development and Cultural Change* 79: 149-163.
- Pingali, P. L. 1997. "From subsistence to commercial production systems: the transformation of asian agriculture," *American Journal of Agricultural Economics* 79(2): 628-634.
- Rachbini, D. J. 1999. "Growth and enterprise reform," in W.R. Baker, M.H. Soesastro, J. Kristiadi, and D.E.Ramage (eds.), *Indonesia: The Challenge of Change*. Leiden: KITLV Press, Pasir Panjang: Institute of South East Asian Studies.
- Ray. 2003. "Summary report: decentralization and the business climate." Paper presented at the *International Conference on Decentralization and Its Impact on Local Economy and Society*, held by Center for Asia and Pacific studies of Gadjah Mada University in conjunction with Leiden University, 15-17 May.
- Reille, X. and D. Gallman. 1998. "The Indonesian people's credit banks (BPRs) and the financial crisis," paper presented at the Second Annual

- seminar on Development finance, at the Goethe University of Frankfurt, from 21 to 25 Sept.
- Rozelle, S., A. Park, J. Huang, and H. Jin. 1997. "Liberalization and Rural Market, Integration in China," *The American Journal of Agricultural Economics* 79(2): 635-642.
- Sendjaja, P. T., 1980. *Perspective Analysis of Small Community Capital Accumulation (PASCCA): A Model for Diagnosing Local Impacts of Agricultural Changes with Application to West Java Rice Villages.*, Ph.D. Dissertation University of Tennessee Knoxville, Tennessee. Unpublished.
- Seibel, H. D. 1999. *Rural and agricultural finance in Indonesia.* FAO.
- Seibel, H. D. and U. Parhusip. 1998. "Microfinance in Indonesia: an assessment of microfinance institutions; banking with the poor," *Economics and Sociology Occasional paper* No. 2365, University of Ohio.
- Shiff, M., and C. E. Montenegro. 1997. "Aggregate agricultural supply response in developing countries: a survey of selected issues," *Journal of Economic Development and Cultural Change* 79: 393-410.
- Stiglitz, J. E., and A. Weiss. 1993. "Asymmetric information in credit markets and its implications for macro-economics," *Oxford Economic Papers* (44): 694-724.
- Tabor, S. R., H. S. Dillon, and H. Sawit. 1998. "Food security on the road to economic recovery," *Agroekonomika*, 28(2): 1-51.
- Tambunan, M. 1998. "Economic reforms and agricultural development in Indonesia" *ASEAN Economic Bulletin*, 15(1): 47-58.
- Timmer, C. P. 1975. "The political economy of rice in Asia: Indonesia," *Food Research Institute Studies*, 14(3): 197-231.
- Tindjabate, C. 2001. *Kemiskinan Pada Masyarakat Nelayan: Studi tentang Proses Pemiskinan dan Strategi Bertahan Hidup Masyarakat Nelayan Tradisional di Daerah Kabupaten Poso Propinsi Sulawesi Tengah.* Disertasi Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada . Tidak diterbitkan.
- Tolley, G. S., V. Thomas, and C. M. Wong, 1982. *Agricultural Price Policies in Developing Countries.* Baltimore: John Hopkins Press.

- Tweeten, I. 1978. *Foundations of Farm Policy*. Second Edition, Revised. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Vanyan, J. N. and D. S. Kraybill. 1994. "Management inputs and the growth of rural small farms," *American Journal of Agricultural Economics* 76(3): 368-575.
- Woodhouse, A. 2002. *Village Corruption in Indonesia: Fighting Corruption in the Worldbank Kecamatan Development Program*. Worldbank.
- Yang, D. T. 1997. "Education in Production," *American Journal of Agricultural Economics*, 79(2): 764-772.

FILSAFAT DAN KONSEP KEMITRASEJAJARAN DI INDONESIA

Septiana Dwiputri Maharani

Abstract

Female autonomy as humans, enforced by social norms and society is a result of a world that still follows traditional patriarchal paradigms. Males are still always luckier than women in a range of areas and this means that women do not receive the opportunity to use their autonomy to its optimal level. Violence and the violation of womens' rights are factors in the identification of injustices towards women. It is extremely difficult in the current environment for women to carry out activities based on their potential as part of the world. Philosophy gives us insight that should be used to solve the aforementioned problem. However in reality, philosophy itself is formed by patriarchal paradigms. As one of the roots of Indonesian philosophy, Javanese philosophy states suwarga nunut neraka katut dan kanca wingking (heaven goes by bell follows and friends are left behind) meaning that women are second class members of society and are weak. In conclusion, the weakness of philosophy is that it is not able to break through the patriarchal paradigm to build perceptions that are not gender bias.

Pendahuluan

Hidup dan kehidupan manusia senantiasa diliputi oleh berbagai permasalahan yang berkaitan dengan hubungan sosial. Tidak terkecuali permasalahan yang menyangkut hubungan antara laki-laki dan perempuan (kemudian muncul konsep Kemitrasejajaran) dalam kehidupan sosial, yang hingga saat ini belum ada solusinya. Sudah banyak juga berbagai sudut pandang dan keilmuan yang mencoba mencari titik terang dari “ruwet”nya permasalahan ini. Namun perlu disadari bahwa belum satu pun sudut pandang yang begitu memuaskan publik dalam menawarkan jalan keluar.

Filsafat, suatu sudut pandang yang dianggap “jauh di awang-awang” mencoba untuk turut andil dalam rangka mencari jalan keluar dari permasalahan yang menyangkut hubungan laki-laki dan perempuan dalam menata alam semesta ini. Banyak orang yang sangat tidak memahami

filsafat, walaupun sesungguhnya filsafat merupakan bagian yang tidak terlepas dari diri manusia. Filsafat dianggap sebagai bidang kajian yang terlalu jauh untuk digapai, sementara ilmu-ilmu sosial yang lain lebih dianggap mudah dimengerti.

Ketidaktahuan dan ketidakpahaman ini disebabkan oleh kurangnya orang awam dalam melihat filsafat sebagai bagian dari hidupnya. Bahkan orang yang tidak dan belum mempelajari filsafat, mereka cenderung *berapriori* terlebih dahulu, sehingga jarak pandang terhadap filsafat semakin jauh. Filsafat merupakan bagian dari hidup manusia, yang mempelajari hidup dan kehidupan manusia. Jadi, filsafat amatlah dekat dan menyatu dengan kehidupan manusia. Dengan menggunakan ilmu filsafat diharapkan orang dapat secara bijak adil mengatasi suatu masalah, termasuk masalah yang menyangkut hubungan perempuan dan laki-laki.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, tulisan berikut berupaya mengetengahkan ulasan mengenai masalah gender dilihat dari sudut pandang ilmu filsafat. Seperti diketahui, filsafat di Indonesia kurang tergalil dengan sempurna, meskipun sesungguhnya orang Indonesia mempunyai dasar filosofis yang berakar dari filsafat Jawa. Tulisan ini diawali dengan uraian tentang permasalahan yang dihadapi kaum perempuan dalam hubungan sosial mereka, yang seringkali menjadi pihak yang tidak diuntungkan. Uraian tentang konsep Kemitrasejajaran dari sudut pandang ilmu filsafat dipergunakan untuk memahami makna kemandirian dan ketergantungan setiap pribadi manusia. Pada bagian berikutnya dipaparkan mengenai paradigma sosial patriarkat yang menjadi salah satu penyebab keterpurukan perempuan. Pada bagian akhir diulas mengenai kebijakan pemerintah dalam hal kemitrasejajaran, serta sumbangan ilmu filsafat dalam mencari solusi permasalahan kemitrasejajaran.

Berikut adalah salah satu berita dari *Pikiran Rakyat* Edisi September 1988 yang dikutip dari buku “Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial” (Holtzner, B. dan Ratna Saptari, 1997: 231).

“Seorang perempuan bernama Ros, suatu malam berupaya mencari tempat kerja suaminya guna mengabarkan kematian anggota keluarga suaminya. Dalam kebingungannya mencari alamat tempat kerja suaminya, Ros didatangi oleh empat laki-laki yang menawarkan jasa baiknya untuk mengantarkan Ros ke tempat kerja

suaminya. Dengan senang hati Ros yang sedang kebingungan mencari alamat menerima tawaran itu. Tetapi, ternyata yang terjadi kemudian, Ros diperkosa oleh keempat laki-laki tadi. Hanya karena mereka sedikit lengah, Ros akhirnya dapat meloloskan diri. Untung buat Ros ada polisi yang berpatroli dekat tempat itu. Satu tahun kemudian, pengadilan Bandung menjatuhkan hukuman pada kawanan itu dua tahun penjara dengan masa percobaan. Hukuman bagi keempat laki-laki itu sudah dijatuhkan, tetapi apa yang terjadi dengan Ros? Suaminya menceraikan Ros karena dianggap sudah tidak pantas menjadi istrinya lagi dan Ros sendiri juga menyalahkan dirinya karena tidak bisa berhati-hati menjaga dirinya”.

Kutipan tersebut merupakan salah satu contoh dari bentuk ketidakberdayaan perempuan di dalam menghadapi suatu kondisi yang tidak diharapkan. Ketidakberdayaan perempuan sering kali menjadi pemicu terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan. Selain itu, tindak kekerasan terhadap perempuan terjadi karena kurangnya kesadaran perempuan terhadap diri serta perannya, baik sebagai pribadi maupun bagian dari masyarakat. Selanjutnya kondisi seperti ini menjadikan perempuan berada pada posisi termarginalisasi atau sebagai korban diskriminasi.

Diskriminasi yang terjadi terhadap perempuan akan memberikannya kesadaran untuk memperjuangkan kesejajarannya dengan kaum laki-laki. Kesadaran gender ini merupakan salah satu akibat dari adanya arus perubahan sosial. Perubahan sosial sebagai proses alami dalam aktivitas hidup manusia dapat menandakan adanya suatu dinamika kehidupan. Perubahan bisa menandakan adanya perbaikan atau kemajuan (*progressive*) dan bisa juga merupakan kemunduran (*regressive*). Dalam hal kesadaran gender, bisa saja merupakan suatu kemunduran apabila pembentukan wacana publik yang dibuat oleh laki-laki atas perempuan menjadikan perempuan sebagai manusia inferior.

Dalam setiap arus perubahan sosial akan terjadi dinamisasi dalam kehidupan manusia. Dinamika kehidupan manusia juga menyangkut perkembangan manusia, termasuk jenis kelamin laki-laki dan perempuan. Seharusnya tidak terjadi pertentangan dalam sebuah dinamika yang meliputi dimensi-dimensi realitas, idealitas, dan fleksibilitas, dan perubahan yang menyangkut dua jenis kelamin ini. Perubahan sosial seharusnya

mengakomodasi unsur-unsur ketuhanan, kemanusiaan, dan keadilan. Namun kenyataan yang terjadi masih jauh dari yang diharapkan.

Dinamika kehidupan manusia adalah realitas yang mencakup kaum laki-laki dan perempuan sehingga kaum laki-laki tidak mempunyai tingkat yang lebih tinggi daripada kaum perempuan dari segi kemanusiaan. Demikian pula manusia sama-sama berbagi kualitas kealaman ('alamiyyah) dengan makrokosmos. Dengan demikian, kosmos tidak memiliki tingkat yang lebih tinggi daripada manusia dari segi ini (Kautsar Ashari Noer, 2001: 11). Namun sehubungan dengan ini, ada semacam tuntutan sifat yang di dalamnya kaum perempuan dan kaum laki-laki bersatu. Itu terdapat pada apa yang kita sebut kenyataan bahwa mereka berada pada tempat menerima aktivitas. Semua ini dilihat dari segi realitas-realitas (Ibn al-'Arabi, 3: 87).

Laki-laki dan perempuan berbeda secara biologis sehingga menimbulkan beberapa konsekuensi. Ini merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dibantahkan. Namun perbedaan ini kemudian menimbulkan banyak masalah ketika mereka berusaha terlibat dalam proses kehidupan. Peran perempuan dalam kehidupan sosial sejak zaman dahulu selalu mendapatkan tempat dan perlakuan yang kurang memuaskan. Dunia ternyata lebih mempunyai *frame* patriarkat dalam menatap segala aktivitas hidup. Hal ini menyebabkan perempuan sering mendapat tempat yang kurang pas, tidak semestinya, bahkan lebih sering dirugikan dan menderita dalam kehidupan sosial. Aktualitas perempuan dalam kehidupan sosial lebih banyak dituntun secara paksa dengan kerangka laki-laki yang membuat perempuan semakin terpuruk.

Banyak contoh yang dapat memperkuat pandangan bahwa sampai saat ini perempuan mendapatkan tempat dan perlakuan yang sangat memprihatinkan. Banyak perempuan yang menjadi pembantu rumah tangga mendapatkan perlakuan yang kurang manusiawi dari majikannya. Eksploitasi, dijadikan budak, upah yang sangat rendah, tidak ada hak cuti ketika menstruasi, dan perlindungan yang minim adalah sebagian dari perlakuan buruk itu. Lebih menyakitkan lagi adalah tidak sedikit perempuan yang diperkosa oleh majikannya, disiksa, dibuang, bahkan dibunuh hanya karena kesalahan yang kecil atau mungkin tidak ada

kesalahan sama sekali. Perempuan atau anak di bawah umur banyak dijadikan alat untuk mencari uang oleh orang tuanya sendiri, diculik, diperjualbelikan, dijadikan budak pemuas nafsu. Ketika kemudian mereka hamil, masa depan mereka semakin hancur.

Akar permasalahan dari semua itu adalah dunia lebih berpihak pada laki-laki. Sadar maupun tidak, paradigma manusia pun ternyata lebih didominasi oleh segala hal yang bersifat patrilineal. Perempuan-perempuan yang berpotensi lebih sering tidak mendapatkan penghargaan secara seimbang dibandingkan dengan laki-laki. Lalu bagaimana seharusnya sikap manusia dengan gejala yang sudah sedemikian carut-marut ini? Masihkan ada kesempatan bagi perempuan untuk eksis sebagaimana laki-laki? Bukankah rintangan di depan sangat jelas beratnya? Jalan tengah atas persoalan dunia yang berkepanjangan ini sudah banyak diusahakan. Namun usaha itu lebih sering gagal karena manusia belum mampu melepaskan diri dari dunia yang selalu mengedepankan laki-laki ini. Dalam kesempatan ini, filsafat mencoba mencari jalan tengah secara lebih bijak untuk melihat permasalahan dan mencari solusi secara adil. Mampukah filsafat melakukannya?

Selayang Pandang tentang Konsep Kemitrasejajaran

Tulisan ini akan mencoba menjawab persoalan perempuan di Indonesia berdasarkan beberapa konsep yang terdapat di dalam filsafat Indonesia. Konsep kefilsafatan mengenai perempuan ini lebih ditekankan kepada konsep pemahaman Jawa mengenai perempuan yang terdapat dalam Serat Centini II, 456-462 (pupuh 64 bait 236-237) berikut ini.

236. *Iku yayi petakonireki – sejati ning lanang lan wanodya – sireku lan ingong kie – tan prabeda kadyeku – Allah Rasul Mubammad yayi – Mubammad iya sira – Rasul iya tengsun – purna ning roro ning tunggal – lanang wadon yeku Hyang kang Mahasuci – sira lawan manira.*
237. *Sejati ning lanang apan estri – sejati ning estri apan lanang – kerana mengkono lire – estri aneng jro kakung – kakung aneng sajro ning estri – Mubammad Rasulullah – kang tumrap ing sebut – Rasul neng*

*jro ning Mubammad – Mubammad neng sajro ning Rasulullah –
tan beda ro ning tunggal.*

Terjemahannya:

236. Itulah adikku, pertanyaan mengenai hakikat pria dan wanita. Kau di situ dan aku di sini, tidak berbeda, sama seperti Allah, Rasul, dan Muhammad tidak berbeda. Muhammad itulah engkau, Sang Rasul ialah aku. Penyempurnaan kedwitunggalan mengenai pria dan wanita ialah Yang Mahasuci, kau, dan aku.
237. Hakikat sejati pria ialah wanita, hakikat sejati wanita ialah pria. Begitulah artinya. Wanita berada di dalam pria dan pria berada di dalam wanita. Muhammad Rasulullah seperti dikatakan. Rasul ada di dalam Muhammad, Muhammad ada di dalam Rasul, tanpa adanya perbedaan dalam kedwitunggalan itu (Zoetmulder, 2000: 200-203).

Wacana mengenai hakikat pria dan wanita yang terdapat dalam Serat Centini II tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya terdapat kesejajaran antara pria dan wanita. Namun yang menjadi persoalan saat ini adalah kaum perempuan Jawa secara adat formal tidak mempunyai status yang sah untuk ikut berbicara dalam bidang politik dan pengaturan kebijaksanaan umum. Ini diakibatkan oleh suatu sikap dan praktik formal yang mendiskriminasikan perempuan. Dunia barat menyebut hal ini sebagai seksisme, yaitu pembagian peran gender (laki-laki atau perempuan) yang menyiratkan hubungan yang bersifat politis, sebagai hubungan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan. Di sini kekuasaan harus dipahami secara luas sebagai abstraksi yang semata-mata mengacu pada hubungan dominasi dan subordinasi. Dengan begitu, hubungan kekuasaan di antara kedua jenis kelamin ini menempatkan perempuan dalam posisi yang subordinat, yakni sebagai pihak yang dikuasai. Kekuasaan laki-laki atas perempuan ini tidak hanya berdasarkan kekuatan fisik belaka. Mereka memperolehnya dengan persetujuan orang yang dikuasainya, dalam hal ini pihak perempuan sendiri (Handayani dan Ardhan N, 2002: 55-56). Perempuan Jawa secara 'sukarela menyetujui dan menerima' kekuasaan laki-laki sebagai sesuatu yang wajar. Bagi perempuan Jawa, penguasaan ini tidak berarti bahwa mereka nantinya tidak mampu mempengaruhi keputusan-keputusan dalam bidang publik (Susanto, 1992: 91).

Dominasi laki-laki atas perempuan inilah yang menjadikan permasalahan 'keadilan dan ketidakadilan' hak antara laki-laki dan perempuan. Dominasi yang dibangun oleh laki-laki tersebut lebih ditekankan kepada dominasi melalui wacana. Dominasi wacana menentukan dalam pendefinisian pengorganisasian masyarakat dan pembagian kerja (Haryatmoko, 2003: 18). Jika perempuan menuntut kesetaraan gender, mereka harus mulai membangun wacana baru yang mampu membongkar institusi-institusi sosial yang dibangun oleh laki-laki (Haryatmoko, 2003: 19).

Banyaknya wacana mengenai ketidakadilan, terutama berkaitan dengan laki-laki dan perempuan, membawa dampak pada hubungan yang tidak harmonis dalam sebagian masyarakat. Hal ini tidak perlu terjadi apabila setiap manusia menyadari posisinya dalam kesatuan hubungannya dengan manusia yang lain. Pemahaman terhadap konsep keadilan tersebut tidak dipahami secara sungguh-sungguh sehingga ada semacam konflik kedudukan antara dua jenis manusia, yakni hubungan laki-laki dan perempuan.

Konsep kemitrasejajaran yang kemudian muncul dan dianggap mampu menjadi wadah penyelesaian dari konflik hubungan antarmanusia perlu ditelaah lagi maknanya. Kebanyakan hasil yang didapatkan dari para penelaah lebih bersifat praktis dan kurang mendapatkan hasil yang mendasar. Oleh karena itu, hasil tersebut tidak sepenuhnya menjawab seluruh permasalahan mengenai kehidupan yang ada. Tulisan ini bertujuan untuk memahami akar permasalahan dalam menghadapi persoalan hubungan antargender dan mencoba mencari jalan penyelesaian yang lebih bijak, tanpa menonjolkan emosi-emosi keberpihakan.

Memahami Makna Kemandirian dan Ketergantungan Setiap Pribadi Manusia

Setiap pribadi mempunyai sifat otonom sekaligus tergantung. Otonomi dapat diartikan sebagai kekuatan untuk mengatur diri sendiri, keputusan tindakan untuk mengatur diri sendiri, menentukan sikap sendiri, dan mengarahkan diri sendiri. Otonomi juga dimaksudkan sebagai ketidakbergantungan pada kehendak orang lain atau hak untuk mengikuti kemauan sendiri. Jika berkaitan dengan bidang etika, otonomi moral

adalah kebebasan secara pribadi untuk menentukan nilai-nilai moral. Seseorang dikatakan mempunyai otonomi moral apabila dirinya mampu membedakan antara yang baik dan yang buruk (Tim penulis Rosda, 1995: 29).

Otonomi merupakan salah satu ciri eksistensi manusia, sebagai bentuk pengakuan kemandirian seseorang. Orang dikatakan mandiri apabila ia mempunyai harga diri, *self reflect*, sifat merdeka dan swasembada, serta keberanian. Artinya, ia mampu menentukan kehendak, ide, dan tujuannya sendiri; serta bisa mewujudkan semua itu atas kemampuan sendiri dan tidak takut akan ancaman atau serangan dari pihak lain yang bermaksud menguasai atau menghancurkannya.

Kemandirian juga dapat dijelaskan sebagai bentuk keyakinan seseorang terhadap potensi yang dimilikinya dalam mengorganisasi sumber daya internal dan eksternal untuk mencapai tujuan hidup (Hubeis, 1993: 74). Perwujudan kemandirian merupakan keseimbangan antara hak dan kewajiban yang dinamis yang mengacu pada situasi lingkungan dan peraturan-peraturan yang mengondisikan lingkungan tersebut. Perwujudan kemandirian dapat menunjang terwujudnya suatu citra diri seseorang dan ini dapat tercapai secara multidimensional, yaitu dengan dimensi-dimensi ekonomi, sosial, budaya, lingkungan, dan/ atau dimensi politik.

Konsepsi kemandirian dapat juga dimengerti sebagai suatu konsekuensi seseorang, baik laki-laki maupun perempuan, sebagai kelompok heterogen. Kerangka mekanisme dan strategi konsepsi ini adalah sikap yang tegas tanpa meninggalkan kodratnya, kecuali bila dengan sadar telah menjadi pilihan baginya. Ia memilih meninggalkan kodratnya karena hal itu membahagiakannya serta menempatkan harkat dan martabatnya sebagai manusia pada tempat yang selayaknya. Misalnya, seorang wanita dengan otonominya memilih menjadi wanita karier yang tidak menikah. Masyarakat harus menerimanya tanpa menurunkan kedudukan dan martabatnya. Namun dalam kenyataannya, seseorang yang memilih untuk tidak menikah lebih di-"nilai" negatif oleh masyarakat. Wanita itu bisa dicap egois karena memilih tidak menikah, atau dicap "tidak laku" karena sudah cukup umur, tetapi tidak menikah; atau juga disebut sebagai "perawan tua". Semua itu lebih memberi penilaian negatif kepada suatu

pilihan sadar seseorang, bahkan perempuan seperti ini sering mengalami pelecehan karena pilihannya itu.

Contoh di atas dapat memberi gambaran bahwa sesungguhnya manusia belum sepenuhnya otonom. Hal ini disebabkan oleh kecenderungan masyarakat untuk menghakikikan seseorang untuk boleh atau tidak boleh berbuat sesuatu dengan kaca mata sosial, tanpa melihat sisi-sisi otonomi manusia, apakah seseorang mau atau tidak mau berbuat sesuatu. Akibatnya, demi norma sosial, seseorang rela mengorbankan otonominya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Ada contoh yang lain berkaitan dengan otonomi ini. Sebuah keluarga yang sudah tidak diwarnai dengan keharmonisan pasti akan memutuskan perceraian sebagai jalan yang terbaik. Namun dalam kehidupan sosial, sering kali keputusan ini dipertanyakan berulang-ulang, bagaimana tanggapan masyarakat terhadap seseorang yang telah menjalani kegagalan berkeluarga. Masyarakat akan menilai seorang janda secara sepihak dan menilainya dengan asumsi-asumsi subjektif yang menyusutkan posisi perempuan janda. Dengan predikat janda, perempuan akan lebih sulit eksis dalam kemasyarakatan daripada laki-laki yang berstatus duda. Dalam aktivitasnya, seorang janda tidak mendapatkan kebebasan secara sungguh-sungguh, seperti kesulitan mendapatkan pekerjaan, sering dilecehkan, dan tidak leluasa untuk bergaul dengan orang lain.

Perlakuan yang berbeda terhadap anak laki-laki dan perempuan dalam sebuah keluarga juga dapat membawa dampak yang tidak baik. Misalnya, seorang ayah membebaskan anak laki-lakinya untuk melakukan kegiatan di luar rumah, seperti mengikuti latihan atau kursus, dan les, sementara anak perempuan dilarang melakukannya, bahkan cenderung dipingit di dalam rumah. Hal ini menyebabkan pengaktualisasian diri anak perempuan dan anak laki-laki berbeda.

Bagaimanapun juga manusia memiliki ketergantungan terhadap unsur yang lain, entah itu sesama manusia maupun alam sekitarnya. Ketergantungan ini memperjelas keadaan bahwa tidak ada satu orang pun yang dapat hidup sendiri atau sungguh-sungguh otonom. Laki-laki tidak dapat “hidup” sendiri tanpa perempuan, demikian juga sebaliknya. Hidup di sini tidak dimengerti secara dangkal dalam pengertian “hidup

bersama dalam satu rumah alias berkeluarga”, tetapi hidup yang lebih luas, yakni hubungan yang manusiawi. Ketergantungan juga dipahami sebagai bentuk keberpasangan, seperti hubungan dokter dengan pasien, hubungan guru dengan murid, dan hubungan laki-laki dan perempuan. Jadi, kemandirian seseorang harus selalu diimbangi dengan sifat ketergantungan manusia secara positif.

Paradigma Sosial Patriarkat dan Keterpurukan Perempuan

Sebuah potret keterpurukan perempuan dapat kita gambarkan dalam kisah seorang TKW di bawah ini.

Seorang perempuan dipaksa suaminya bekerja ke luar negeri untuk mencari nafkah karena suaminya terkena PHK. Ia bersungguh-sungguh ingin memperjuangkan hidup keluarganya walaupun hanya berbekal ijazah SMP. Hari demi hari, minggu, bulan, bahkan sudah setahun ia jalani hidup di negeri orang dengan sejuta harapan agar tonggak kehidupan keluarga masih dapat berdiri selayaknya. Setiap bulan ia mengirimkan sejumlah uang untuk memenuhi kebutuhan hidup suami dan anaknya. Ia sendiri tidak pernah memikirkan kebutuhannya, yang penting anak dan suaminya bisa makan. Setelah menjalani hidup dan menekuni pekerjaan yang sesungguhnya bukan merupakan pilihan hidupnya, tiba-tiba ia harus mengalami situasi yang sangat dilematis. Majikan laki-lakinya mengancam akan mengusirnya kalau ia tidak mau melayani keinginan birahnya. Dengan sekuat tenaga ia berusaha mempertahankan harga dirinya dan berusaha bersikap baik terhadap majikannya. Namun apa yang telah terjadi? Suatu saat ia diperkosa oleh majikannya dan diusir dari rumah. Betapa keadaan ini sungguh membuatnya *shock*. Ke mana ia hendak mengadu? Di mana ia mendapatkan keadilan jika ternyata keadilan itu mahal harganya dan hanya dapat dinikmati oleh orang-orang berduit, sementara ia hanyalah pekerja rendahan yang tidak memiliki cukup uang untuk merebut keadilan dan kebenarannya?

Dengan penuh kesedihan, perempuan ini pulang ke rumah. Bukan sambutan tangan kasih sayang dan rasa rindu setelah sekian lama tidak berjumpa dengan keluarga yang diterimanya, tetapi justru suaminya menyambutnya dengan perkataan yang kotor dan tangan yang melayang ke kepalanya. Sebuah tamparan dan rasa sakit ini belum sesakit apa yang

telah dialaminya di luar negeri tempat ia bekerja. Suaminya menyalahkan kepulangannya yang terlalu cepat karena sang suami beranggapan bahwa dengan bekerja di luar negeri, mereka bisa kaya dan mempunyai uang. Sang istri menceritakan alasan mengapa ia pulang cepat dengan harapan bahwa suaminya bisa mengerti keadaan itu. Namun suaminya justru menaruh curiga istrinya telah berbuat selingkuh karena jauh dari suaminya, apalagi setelah tahu bahwa istrinya hamil. Setiap hari siksaan dan cacian suaminya menjadi makanan sehari-hari bagi istrinya. Kebencian suaminya semakin menjadi-jadi ketika istrinya melahirkan. Setiap hari ia berjudi, mabuk-mabukan, dan pulang dini hari. Ia selalu menampar istrinya apabila ia pulang dan belum tersedia minuman di rumah. Sementara itu, istrinya harus mengasuh anak dan bekerja di tempat tetangganya untuk mencuci pakaian sekadar untuk memenuhi kebutuhan hidup. Setelah anaknya menginjak remaja, ibunya kembali harus menanggung derita ketika didapatkannya suaminya memperkosa anaknya. Sang suami kemudian pergi dan tidak mempertanggungjawabkan perbuatannya.

Ini hanyalah salah satu contoh yang sesungguhnya banyak terjadi di sekitar kita. Norma sosial yang berlaku sering kali tidak memberi kesempatan perempuan untuk memilih. Banyak sekali kejadian yang justru membuat perempuan menderita. Penderitaan yang sudah sangat menjadi beban ini ditambah lagi dengan tanggapan masyarakat yang kurang memberi penilaian dan tanggapan secara proporsional. Dunia yang diliputi dengan kacamata laki-laki lebih banyak menyalahkan perempuan dalam berbagai hal, padahal justru perempuan banyak yang menjadi korban.

Kekerasan terhadap perempuan banyak yang menjadi berita di televisi. Ada berita tentang seorang istri yang dibakar gara-gara tidak mau melayani suami, suami membacok istri karena kepergok berselingkuh dengan tetangga, pembantu perempuan diseterika gara-gara lama membelikan bakmi, seorang kakek memperkosa bocah 5 tahun, dukun menyekap pasien perempuan, guru menggerayangi murid perempuan di sekolah, dan sebagainya. Berita ini merupakan fakta bahwa perempuan masih sangat jauh dari hidup yang layak jika dibandingkan dengan laki-laki.

Saat ini banyak wacana seputar eksploitasi perempuan dalam beberapa iklan dan majalah porno. Perempuan menjadi alat untuk mencapai tujuan uang dan ketenaran semata. Perempuan dilecehkan dengan cara

menampilkan tubuh mereka secara vulgar kemudian dipajang dan dijual secara bebas di perempatan-perempatan jalan. Dampaknya adalah menurunnya moralitas manusia, perempuan dipandang rendah dan murah. Dampak selanjutnya adalah munculnya pergaulan bebas dan perkosaan yang dilakukan oleh anak-anak di bawah umur, sama seperti dampak bebasnya anak-anak melihat VCD porno. Sementara itu, pemerintah belum mampu menangani hal ini yang justru dapat merusak citra bangsa dan moralitas anak bangsa. Penjualan secara bebas alat kontrasepsi, seperti kondom, yang juga dapat dikonsumsi oleh anak-anak di bawah umur menyebabkan banyak juga perempuan yang menjadi korban nafsu liar laki-laki yang tidak bertanggung jawab.

Sebuah buku yang telah diterjemahkan dengan judul *Filsafat Berperspektif Feminis* (Arivia, 2003: 10) secara cermat mengikuti kasus-kasus tindak kekerasan terhadap perempuan dalam berita. Secara ringkas kasus tersebut dapat dilihat pada Tabel 1. Kasus tersebut hanyalah beberapa contoh fakta yang diambil hingga bulan Februari tahun 2003. Apabila kita mampu mendata hingga hari ini, kita akan menemukan banyak kasus kekerasan yang dialami perempuan. Kenyataan ini sangat memprihatinkan bagi bangsa kita. Jika ini dibiarkan terus, maka bukan mustahil kekuatan

Tabel 1.
Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan dalam berita

No.	Tanggal	Headline Berita	Sumber
1.	8-12-2001	Tolak hubungan intim, suami bunuh istri	<i>Kompas</i>
2.	13-12-2001	Banyak dilakukan suami berstatus mapan kekerasan dalam rumah tangga	<i>Media Indonesia</i>
3.	4-3-2002	Ayah perkosa anak kandung	<i>Pos Kota</i>
4.	16-3-2002	Menolak cinta disiram bensin	<i>Pos Kota</i>
5.	22-4-2002	Bocah 7 tahun dijual Rp 170 ribu	<i>Koran Tempo</i>
6.	27-4-2002	Bocah 8 tahun diperkosa tetangga	<i>Koran Tempo</i>
7.	3-1-2003	Siswi SMK diperkosa guru les	<i>Pos Kota</i>
8.	21-2-2003	Pencabulan terungkap setelah menonton	<i>Koran Tempo</i>
9.	8-2-2003	Anak durhaka perkosa ibu kandung buta	<i>Pos Kota</i>
10.	18-2-2003	Istri mengantar anak sekolah, suami perkosa pembantu	<i>Pos Kota</i>

moral bangsa kita akan runtuh karena perempuan tidak mendapatkan keadilan secara sungguh-sungguh.

Kebijakan Pemerintah Mengenai Kemitrasejajaran

Ketimpangan gender adalah wacana yang tidak ada habisnya dari proses perubahan sosial kita. Proses perubahan yang lebih akrab dengan sebutan pembangunan bangsa Indonesia tidak dibarengi dengan proses *reward and punishment* yang adil. Perempuan sebagai bagian dari komponen pembangunan belum mendapatkan peran yang sesuai. Banyak masalah muncul ketika perempuan mencoba mengambil peran di luar rumah. Namun di dalam sektor domestik pun tidak jarang perempuan mendapatkan perlakuan yang keji dan tidak manusiawi. Kacamata manusia masih saja diwarnai dengan dimensi kelaki-lakian sehingga ukuran bagi peran perempuan dalam beraktualisasi juga diukur dengan ukuran baik-buruk menurut laki-laki. Tanpa disadari manusia terjebak dalam kerangka ini ketika istilah harmonis dan disharmonis juga diukur berdasarkan kacamata laki-laki, dari laki-laki dan untuk laki-laki.

Konsep Jawa mengenai *kanca wingking* merupakan salah satu contoh bentuk pelecehan terhadap perempuan, yang tidak menempatkan perempuan sebagai pasangan yang sejajar. Dampak dari konsep ini adalah perempuan hanya cukup berada di dalam rumah, di dapur, memasak, menjadi ibu yang baik di rumah, dan tidak perlu sekolah yang tinggi-tinggi karena lelaki khawatir harga dirinya terancam. Konsep *suwarga numut neraka katut* juga merupakan bentuk pengakuan secara patriarkat bahwa perempuan hanyalah menuruti keinginan laki-laki (Sundari, 1998: 192). Mestinya kehidupan laki-laki dan perempuan adalah seperti *garwa, sigaring nyawa*. Artinya, laki-laki dan perempuan adalah pasangan yang saling melengkapi, kekurangan mengandaikan kelebihan bagi yang lain.

Ada lagi perumpamaan perempuan dalam hubungannya dengan laki-laki yang dilambangkan lima jari tangan (Sundari, 1998: 193). Pengandaian ibu jari (jempol) adalah mereka (istri) harus sepenuhnya mengabdikan kepada suami. Jari telunjuk (panuduh), istri digambarkan harus selalu menuruti semua perintah suami. Jari tengah (panunggul), istri harus selalu menerima dan menghargai hasil dan pemberian suami berapa pun banyaknya. Gambaran jari manis adalah istri harus selalu bermanis muka kepada

suaminya, apapun suasana hati yang sedang dirasakan. Perumpamaan jari kelingking (jejentik) adalah istri harus rajin, teliti, hati-hati, dan terampil dalam melayani suami. Segalanya harus berjalan dengan lancar dan *tanpa kekerasan*. Perumpamaan ini sangat menyudutkan posisi perempuan. Perempuan tidak diberi kebebasan sedikitpun untuk berapresiasi dan mengaktualisasikan diri. Selama perempuan masih dilihat dan didudukkan dalam posisi seperti itu, perempuan akan berada di tempat yang tidak aman dan semakin tertindas.

Pemerintah telah menerapkan konsep kemitrasejajaran, dengan harapan dapat menjembatani pertikaian antara ruang laki-laki dan perempuan. Konsep ini bertujuan menciptakan suasana adil yang serba demokratis. Laki-laki dan perempuan dipandang sama dan mempunyai kesempatan yang sama dalam mengisi pembangunan bangsa. Pertanyaannya adalah apakah konsep kemitrasejajaran yang ditawarkan oleh pemerintah sudah cukup memadai? Benarkah (setelah muncul konsep kemitrasejajaran) perempuan yang dulunya terpuruk, kurang mendapatkan kesempatan dan tertindas, sekarang terangkat dan mendapat kesempatan yang sama dengan laki-laki?

Kemitrasejajaran adalah konsep yang sungguh mengandaikan kedamaian bagi hidup sesama manusia, tanpa ada perandaian yang satu lebih tinggi dan lebih baik dari yang lain. Namun praktik kemitrasejajaran ternyata belum sepenuhnya tercapai karena kerangka berpikir manusia masih sangat patriarkat. Bagaimana mungkin mendapatkan hasil yang seimbang kalau melihatnya pun dengan sebelah mata? Beberapa bukti yang memperkuat argumen bahwa praktik kemitrasejajaran belum optimal adalah sebagai berikut. Dalam bidang politik misalnya, perempuan berusaha mendapatkan kuota untuk dapat berpartisipasi dalam bidang politik. Sebenarnya bukan angkanya yang dipaksakan, tetapi perempuan mencoba membukakan mata bahwa perempuan pun sesungguhnya mampu beraktualisasi dalam arena politik. Kegagalan personel (yang kebetulan berjenis kelamin perempuan) dalam sebuah bidang lebih dinilai karena “keperempuannya”, bukan karena manusia yang mempunyai kelemahan dan kekurangan. Oleh karena itu, tidak jarang dalam memilih pemimpin, calon tenaga kerja, dan lain sebagainya, cenderung ditentukan berdasarkan jenis kelamin dan memprioritaskan laki-laki. Sementara itu, apabila ada lowongan pekerjaan sebagai pembantu rumah tangga atau

buruh pabrik, tanpa menyebut jenis kelamin, orang seperti sudah mempunyai kesepakatan bahwa itu adalah lahan bagi perempuan.

Perempuan membutuhkan ruang pengakuan untuk mengaktualisasikan potensinya secara optimal. Untuk dapat tercapai harapan ini, dibutuhkan sarana yang lebih manusiawi dengan melihat dimensi-dimensi yang lebih manusiawi juga sehingga perempuan tidak lagi menjadi objek yang selalu terpuruk. Kesungguhan perempuan untuk turut berperan dalam pembangunan setidaknya dapat dilihat dalam beberapa kegiatan perempuan dengan mengadakan perkumpulan dan organisasi-organisasi yang akan bergerak untuk memajukan kesejahteraan perempuan (Mahfud, 1998: 74). Namun hal ini kurang ditanggapi secara proporsional oleh pemerintah. Banyak organisasi perempuan yang eksistensinya tidak otonom. Mereka hanya menjadi *sempalan* atau bagian dari organisasi induk laki-laki, seperti Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, dan PKK. Organisasi ini nyata-nyata tidak otonom karena program yang dilaksanakan pun harus menyesuaikan dengan organisasi induk, dengan keanggotaan yang tertentu pula. Inilah kelemahan sistem yang ada.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu contoh produk perundang-undangan yang timpang (Mahfud, 1998: 70). Seorang laki-laki PNS dilarang kawin lagi tanpa persetujuan istri pertamanya. Namun kenyataannya, banyak terjadi penggundikan atau “jajan” di luar rumah. Seorang laki-laki PNS dilarang menceraikan istrinya tanpa izin atasannya. Peraturan ini mengandung ketidakadilan ketika perceraian diajukan dari pihak istri karena ia tidak mendapatkan hak atas gaji suaminya.

Secara tegas GBHN menyebutkan bahwa perempuan adalah mitra seajar laki-laki dan memiliki hak, kewajiban, serta kesempatan yang sama dengan laki-laki dalam pembangunan. Namun konsep yang dituangkan oleh pemerintah tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintah kurang memberikan sarana dan tempat secara optimal dan proporsional terhadap perempuan sehingga semuanya masih bias gender. Peraturan-peraturan pemerintah masih banyak yang lebih menguntungkan laki-laki. Ini merupakan kontradiksi atas apa yang diprogramkan sendiri oleh pemerintah. Untuk lebih bijak dan lebih esensial, kerangka berpikir mengenai kehidupan yang lebih baik perlu mencari pijakan yang lebih

kuat dan lebih mendasar, tetapi tegas dan filsafat akan mencoba menengahi persoalan ini. Apakah filsafat akan mampu mencari jalan keluar atau justru filsafat akan semakin membuat manusia berada dalam egoisitas yang maskulin?

Filsafat: Realitas dan Idealitas

Filsafat secara sederhana mempunyai arti *cinta terhadap kebijaksanaan*. Untuk itu, sudah semestinya semua persoalan akan terpulang kepada filsafat dalam rangka mencari solusi yang paling bijak. Bukan hal yang mudah dan bukan pula merupakan suatu kegiatan yang teramat sulit jikalau manusia berusaha merambah ranah filsafat. Orang kerap kali merasakan betapa filsafat merupakan kajian yang sangat sulit dimengerti dan tidak masuk akal. Mengapa terjadi demikian? Ini hanyalah suatu pertanda bahwa belum semua orang mengerti dan memahami tentang filsafat, padahal filsafat adalah sesuatu yang paling dekat dan paling sering dialami manusia. Kajian filsafat memang harus sampai ke akar karena perjuangan filsafat adalah mendapatkan *esensi* atau hakikat dari suatu masalah atau hal. Telaah filsafat juga harus *rasional* sehingga filsafat bukanlah sesuatu yang di awang-awang dan mustahil untuk dijangkau oleh pikiran manusia. Filsafat juga mengusahakan hasil yang *universal*, agar apa yang telah dilahirkan dari rahim filsafat dapat diterima oleh semua kalangan. Filsafat sangat penting bagi hidup kita. Dengan filsafat, orang akan lebih memahami persoalan secara radikal dan dapat mencari jalan keluar secara lebih arif. Namun dalam filsafat sendiri terdapat beberapa kelemahan.

Perkembangan sejarah filsafat (yang mau tidak mau bermula dari barat) menunjukkan sejak zaman Yunani kuno terlihat sedikit filsuf perempuan. Dulu ada sebuah universitas yang terpaksa tidak menerima mahasiswa perempuan hanya karena pernah melahirkan seorang sarjana perempuan pertama (Elena Cornaro Piscopia) yang sempat menghebohkan 20.000 orang yang menontonnya pada saat wisuda. Tahun 1732, Laura Bassi meraih gelar Doktor dalam bidang filsafat. Namun gelar ini diraihinya setelah mempertahankan 49 tesis tentang filsafat dan berdebat dengan lima profesor. Ia harus mempertahankan disertasinya ini selama satu bulan penuh dan merupakan hal yang di luar kebiasaan. Keinginannya untuk mengajar filsafat di universitas pun tumbang karena syarat yang ditetapkan

sangat berat dan pertimbangannya sangat tidak bisa diterima, hanya karena ia adalah seorang perempuan. Beberapa filsuf perempuan juga namanya tidak dapat terkenal seperti filsuf-filsuf laki-laki yang lain. Filsuf perempuan memang sejak dulu kurang mendapatkan penghargaan yang sesuai. Banyak persoalan seputar perempuan yang dikaji oleh filsuf ternama (laki-laki), tetapi hasilnya selalu kurang memuaskan.

Seorang filsuf perempuan bernama Le Doeuff (Arivia, 2003: 5) berpendapat bahwa banyak pendapat *misogini* dalam karya-karya besar filsafat. Misogini dapat diartikan sebagai antifeminis. Dalam karya-karya besar filsuf terdapat kajian tentang perempuan yang hasilnya lebih banyak melihat perempuan sebagai *the other*-nya laki-laki. Kalaupun ada yang menghargai perempuan, pada akhirnya berkesimpulan bahwa perempuan adalah makhluk yang lemah dan merepotkan karena ketergantungannya terhadap laki-laki sangat besar. Jadi, tidak ada filsuf yang sungguh-sungguh melihat perempuan sebagaimana adanya.

Feminisme sendiri jelas-jelas menolak hubungan dengan filsafat karena feminisme murni bersifat praktis dan bila diteorikan, sudah tentu akan terjebak dalam maskulinitas (Arivia, 2003: 17). Filsafat cenderung memihak kepada laki-laki. Ada pendapat yang mengatakan bahwa filsafat adalah persoalan laki-laki dan hal ini disebabkan oleh anggapan bahwa perempuan tidak mempunyai persoalan identitas. Ini sungguh-sungguh pengingkaran janji filsafat untuk memberikan kearifan dan keadilan secara lebih manusiawi.

Beberapa pendapat filsuf laki-laki tentang perempuan sepanjang masa dan dampaknya pada kehidupan perempuan (Arivia, 2003: 75) disajikan dalam bentuk tabel (lihat Tabel 2). Terlihat dari tabel tersebut beberapa filsuf yang mengkaji perempuan, hasilnya sangat tidak memuaskan. Mereka tidak melihat perempuan secara keseluruhan, tetapi lebih menilai perempuan secara negatif dan serba kekurangan. Kalau demikian, argumen tentang misogini telah terdukung dengan data yang ada. Namun pernyataan mengenai misogini tersebut tidaklah mutlak bagi para filsuf. Oleh sebab itu, kita harus berpikir panjang dan mengkaji lebih mendalam lagi sebelum dapat menyimpulkan bahwa filsuf tersebut tergolong seorang yang misogynis atau feminis, atau bahkan seorang yang misogynis-feminis atau seorang yang feminis-misoginis.

Tabel 2
Pendapat Para Filsuf Laki-Laki tentang Perempuan

No.	Nama Filsuf	Karya	Konsep Manusia Perempuan	Perempuan dan Bidang Publik	Dampak pada Kehidupan Perempuan Secara Sosial/Masyarakat
1.	Plato	The Republic: The Dialogues of Plato	Perempuan harus diawasi seperti hewan ternak. Perempuan-bintang	Tidak memiliki seni perang	Perempuan tidak perlu mempunyai akses pendidikan, terdefinisi sebagai mesin produksi anak
2.	Aristoteles	Biologi De Generatione Anemallum	Maleri=perempuan Bentuk=laki-laki Laki-laki=perimpin Perempuan=dipimpin, non-rasio, defect male	Negara diatur seperti manajemen domestik: tuan-budak. Menekankan relasi ini	Hak reproduksi terpasang
3.	Th. Aquinas	Summa Theologia	Defect male. Bukan ciptaan dari produksi pertama seperti halnya laki-laki yang merupakan produksi pertama		Karena tidak sempurna lebih baik berada di bidang yang tidak penting (privat)
4.	Descartes	Discourse on Method and Meditations on First Philosophy	Bukan makhluk rasional, tidak berepistemologi		Tidak mampu untuk bidang liris pengetahuan
5.	F. Bacon	Of Marriage and Single Life	Memiliki ciri buruk (suka korupsi)	Menghantangi kesuksesan laki-laki	Tidak layak menjabat di bidang publik
6.	John Locke	Maternity, Paternity and The Origin of Political Power. The Second Treatise of Civil Government	Egaliter perempuan berkuasa atas anak-anak, diciptakan sama atas laki-laki	Kesetaraan	Hak sama dengan laki-laki dalam mengasuh anak

Lanjutan Tabel 2

No.	Nama Filsuf	Karya	Konsep Manusia Perempuan	Perempuan dan Bidang Publik	Dampak pada Kehidupan Perempuan Secara Sosial/Masyarakat
7.	J.J. Rousseau	A Discourse on Political Economy	Mempunyai perasaan kuat tentang kecantikan, keanggunan, dsb. Kurang dalam aspek kognitif. Tidak dapat memutuskan tindakan moral	Meringgikan mereka dari otoritas (decision making)	Tidak mempunyai hak sipil
8.	I. Kant	Observations on The Feeling of the Beautiful and the Sublime	Keknak-kanakan, sembrono, picik. Makhluk inferior. Tidak memiliki rasa keadilan. Tidak objektif. Berbohong	Tidak rasional, tidak mampu memutuskan persoalan secara adil. Tidak berbakat dalam estetika karena kurang intelek.	Lemah dalam Etika
9.	A. Schopenhauer	On Women	Laki-laki dan perempuan mempunyai hak sama	Kesetaraan	Tidak dapat berlaku adil
10.	J.S. Mill	The Subjection of Women	Lemah, mentalitas budak	Pencuri	Diakui sebagai manusia yang mempunyai hak-hak sipil
11.	F. Nietzsche	Thus Spoke Zarathustra	Etre-en-soi sebagai pelampiasan kekerasan "menjadi"	Tidak dapat "mengisi" lubang	Mempunyai nilai lebih rendah daripada laki-laki. Kekerasan terhadap perempuan
12.	J.Paul Sartre	Being and Nothingness	Rayuan yang berada di permukaan		Perempuan=esensi Laki-laki=eksistensi
13.	Gilles Deleuze	Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia			Subjek perempuan tidak ada
14.	J. Baudrillard	Seduction			Perempuan sebagai objek bukan subjek

Pandangan para filsuf mengenai perempuan yang terdapat pada Tabel 2 sebenarnya bukanlah pandangan yang merupakan 'harga mati' yang seolah-olah menginferiorkan perempuan. Ada filsuf yang mempunyai pandangan positif mengenai perempuan, contohnya J.S. Mill yang menyatakan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, tetapi ada juga filsuf yang 'kelihatan'-nya menginferiorkan perempuan, contohnya Nietzsche. Tidak adanya harga mati dalam pandangan para filsuf dapat dicontohkan dari pandangan Nietzsche tersebut. Di satu sisi, Nietzsche mengatakan bahwa perempuan itu lemah (dalam bukunya *Thus Spoke Zarathustra*), tetapi di sisi lainnya Nietzsche memuji perempuan dengan mengatakan bahwa perempuan itu adalah kebenaran (dalam bukunya *The Gay Science*). Dalam buku ini, Nietzsche pernah mengatakan kebenaran mengenai perempuan: *perhaps truth is a woman who has reasons for not letting us see her reasons? Perhaps her name is – to speak Greek – Baubo* (1974: 38). Akhirnya, kita dapat mengatakan bahwa apa yang ditulis oleh seorang filsuf atau pandangan seorang filsuf terhadap sesuatu belum tentu merupakan 'sosok' dirinya. Pernyataan ini diwakili oleh Nietzsche dalam bukunya *Ecce Homo* yang mengatakan: *I am one thing, my writings are another*.

Perbedaan antara filsuf dengan karyanya memberikan gambaran kepada kita bahwa kita tidak boleh terjebak dari sisi permukaannya saja dalam melihat hasil karya filsuf . Apa yang ditulisnya belum tentu merupakan kepribadian dirinya. Hal ini kita gunakan untuk melihat pandangannya mengenai perempuan, apa yang ditulis para filsuf mengenai perempuan sebenarnya dilihat dari segi permukaannya (fisik) atau dari segi esensinya. Jika perempuan dilihat dari segi permukaannya saja (fisik), memang akan terlihat mengerikan sekali sebab dari sudut pandang tersebut perempuan merupakan orang yang rawan tindak pelecehan, seperti pemerkosaan dan penghinaan. Akan tetapi, jika perempuan dilihat dari segi esensinya, maka akan ada suatu nilai yang harus diperjuangkan (seandainya masih ada ketimpangan nilai) untuk mencapai kesejajaran karena secara esensi, laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan, sama-sama merupakan manusia. Manusia secara esensi adalah satu dan sama.

Dari konsep persamaan (persamaan hak) antara laki-laki dan perempuan, jelas sekali mengandaikan adanya "kesamaan" tertentu, entah

Tabel 3
Peta Teori Feminisme

	Dasar Pemikiran	Isu-isu Feminis	Tokoh Feminis dan Karya	Kritik
Feminisme Liberal	Manusia adalah otonom dan dipimpin oleh akal (reason). Dengan akal, manusia mampu untuk memahami prinsip-prinsip moralitas dan kebebasan individu. Prinsip-prinsip ini juga menjamin hak-hak individu	Akses pendidikan. Kebijakan negara yang bias gender. Hak-hak sipil, politik	Mary Wollstonecraft: <i>A Vindication Rights of The Woman</i> (1799). J.S. Mill & Harriet Taylor: <i>Early Essays on Marriage and Divorce</i> (1832), <i>Enfranchisement of Women</i> (1851). Betty Friedan: <i>The Feminine Mystique</i> (1974). <i>The Second Stage</i> (1981).	Memberikan prioritas kepada hak politik, bukan hak ekonomi. Menekankan persamaan perempuan dan laki-laki (sameness). Perempuan tidak dapat hanya didfinisikan sebagai manusia yang berakal (reason) ala otonom. Feminisme liberal eksklusif perempuan kulit putih, kelas menengah, heteroseksual.
Feminisme Radikal	Sistem seks/gender merupakan dasar penindasan terhadap perempuan	Adanya seksisme, masyarakat patriarki. Hak-hak reproduksi. Hubungan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki (power relationships). Diskotomi privat/publik. Lesbianisme.	Kate Millet: <i>Sexual Politics</i> (1970). Shulamith Fire-stone: <i>The Dialectic of Sex</i> (1970). Marilyn French: <i>Beyond Power</i> (1985). Mary Daly: <i>Beyond God the Father Toward a Philosophy of Women's Liberation</i> (1973). Ann Koedt: <i>The Myth of the Viginal Orgasm</i> (1970).	Masuk pada jejak eksistensiisme, bahwa sifat dasar perempuan lebih baik daripada laki-laki. Membuat dikotomi antara laki-laki dan perempuan.
Feminisme Marxis/Sosialis	Materialisme histories Marx mengatakan bahwa "modus produksi kehidupan material mengondisikan proses umum kehidupan sosial, politik, dan intelektual. Bukan kesadaran yang menentukan eksistensi seseorang, tetapi eksistensi sosial mereka yang menentukan kesadaran mereka"	Ketimpangan ekonomi. Kepemilikan properti. Keluarga dan kehidupan domestik di bawah kapitalisme. Kampanye pengupahan kerja domestik.	Frederick Engels: <i>The Origin of The Family, Private Property and the State</i> (1845). Margareth Benston: <i>The Political Economy of Women's Liberation</i> (1969). Mararosa Dalia Costa & Selma James: <i>The Power of Women and the Subversion of Community</i> (1972).	Hanya melihat relasi keluarga sebagai eksploitasi kapitalisme tempat perempuan menjual tenaga secara gratis. Tidak melihat ada arti lebih dari itu bahwa juga ada peran cinta kasih, rasa aman, dan nyaman. Semua sisi kehidupan dijeramahkan dari segi eksploitasi secara ekonomikapital. Telalu menekankan analisa kelas dan bukan gender.

Lanjutan Tabel 3

	Dasar Pemikiran	Isu-isu Feminis	Tokoh Feminis dan Karya	Kritik
Feminisme Psikoanalisis	Penjelasan mendasar peminatan perempuan terlelak pada psyche perempuan, cara perempuan berpikir.	Drama psikoseksual Oedipus dan kompleksitas kastrasi (Freud). Egoisnisme laki-laki yang menganggap perempuan menderita "penis envy". Reinterpretasi Oedipus kompleks. Dual parenting. Feminisme gender-elika perempuan.	Karen Horney: <i>The Flight from Womenhood</i> (1973). Clara Thompson: <i>Problems of Womenhood</i> (1964). Dorothy Dinnerstein: <i>The Mermaid and The Minotaur</i> (1977). Nancy Chodorow: <i>The Reproduction of Mothering</i> (1976). Juliet Mitchell: <i>Psychoanalysis and Feminism</i> (1974). Carol Gilligan: <i>In a Different Voice</i> (1982). Nel Noddings: <i>A Feminine Approach to Ethics and Moral education</i> (1984).	Apakah opresi terhadap perempuan lebih psikologis atau sosial? Oedipus kompleks tidak dapat dimusnahka karena merupakan bagian dari sejarah perkembangan manusia, tetapi bisa diubah. Menggeneralisasikan perbedaan karakteris moral perempuan dan laki-laki.
Feminisme Eksistensialis	Konsep Ada dari Sartre: <i>Etre-pour-soi</i> , <i>Etre-pour-l'etres</i> .	Analisis keletindasan perempuan karena dianggap sebagai "other" dalam cara beradanya di <i>etres-pour-l'es-autes</i> .	Simone de Beauvoir: <i>The Second Sex</i> (1949).	Pemahaman teori terlatu filosofis. Konsep transendensi adalah konsep laki-laki. Bermain dengan wa-ana akademis. Tidak melihat pergerakan dan komitmen politik perempuan sebagai suatu aksi yang penting. T terlatu menekankan perbedaan perempuan dan interpretasi terbuka, bukan solidaritas perempuan.
Feminisme Postmoderen	Seperi aliran filsafat postmodernisme menolak pemikiran phallogosentris (ide-ide yang dikuasai oleh logosis absolut yakni "laki-laki" berreferensi pada phallus).	"Otherness" dari perempuan yang ditontarkan oleh Simone de Beauvoir merupakan sesuatu yang lebih dari kondisi inferioritas dan keletindasan, tetapi juga merupakan cara berada, cara berpikir, berbicara, keterbukaan, pluralitas, diversitas dan perbedaan.	Helene Cixous, "L'écriture feminine". Luce Irigaray, "Speculum" –refleksi perempuan. Julia Kristeva, "Tobe able to 'play' between semiotic and symbolic realm". Linda Nicholson "Feminisme Postmoderen".	Teori ini terlatu feminis akademis. Tidak ada aksi politis yang kolaboratif.

esensinya atau martabatnya sebagai manusia. Kalau kita harus puas dengan sekadar penampakan, laki-laki dan perempuan jelas berbeda. Singkatnya, harus dicari fundamen atau dasar yang sama untuk pijakan (Laksana, 2000: 48). Fundamen atau dasar yang sama inilah yang menggugah para aktivis perempuan untuk mencarinya dan pada akhirnya, diperjuangkan supaya dapat tercipta bentuk kesejajaran antara laki-laki dan perempuan. Namun, pandangan dasar mengenai perempuan dari kaum feminis pun berbeda-beda dan hal tersebut dapat melemahkan perjuangan kaum perempuan untuk mencapai kesejajarannya. Gadis Arivia (2003: 152-153) mendata peta teori feminisme yang berisi pandangan kaum feminis tentang perempuan yang dapat dilihat pada Tabel 3.

Meskipun terdapat perbedaan pandangan di antara kaum feminis bukan berarti pandangan tersebut tidak berguna sama sekali bagi gerakan feminisme. Metode para filsuf (baik yang feminis maupun yang misoginis) tetap memberikan *insight* yang berguna bagi perjuangan kaum perempuan. Proyek revaluasinya harus ditarik sampai ujung yang paling jauh, yaitu revaluasi patriarki. Dari sini, kita dapat menciptakan nilai baru. Penciptaan nilai baru tersebut juga dianjurkan oleh Zarathustra, seperti yang ditulis oleh Tamsin Lorraine: *Zarathustra suggests that when I break the old tablet of values, I should create a new one that speaks more honestly of the body* (Laksana, 2000:53).

Penutup

Setelah menguraikan filsafat dengan serba sederhana dan singkat, maka terbukalah pikiran bagi manusia Indonesia, bahwa secara mendasar filsafat yang seharusnya mampu membuahkan solusi yang paling bijak atas masalah hubungan laki-laki dan perempuan di Indonesia belum mampu menawarkan “sesuatu” yang baru. Justru diakui, para filsuf belum mampu memecahkan persoalan tersebut secara proporsional dan adil. Pada akhirnya filsafat terbukti belum mampu “membaca” alam dalam mempertimbangkan konsep kemitrasejajaran laki-laki dan perempuan. Dapat dilihat dalam konsep maupun filsafat Jawa sendiri sebagai akar filsafat Indonesia, lebih banyak memihak laki-laki, dan hal ini kurang menguntungkan bagi kaum perempuan.

Filsafat telah memberikan gambaran mengenai perempuan, tetapi filsafat tidak akan pernah lepas dari setiap wacana yang melingkupinya. Untuk keluar dari penindasan dan ketidakadilan yang diakibatkan oleh wacana, cara yang paling mungkin ialah melakukan penafsiran kembali wacana tersebut. Ini berarti menafsir ulang pemikiran-pemikiran filsafat, teologi, produk-produk hukum, norma-norma moral, dan agama. Penafsiran itu pertama-tama harus memperhitungkan unsur kesejarahan dari pemahaman, kemudian melakukan kritik ideologi, dan akhirnya mengadakan dekonstruksi atau pembongkaran wacana (Haryatmoko, 2003: 20).

Untuk itu, sudah saatnya perempuan bergerak untuk segera mengubah paradigma yang serba patriarkat ini dengan pemahaman dan paradigma yang komprehensif agar suara dan gerak perempuan dapat dihargai sebagaimana mestinya. Bagaimanapun juga filsafat masih sangat dipentingkan bagi umat manusia terutama dalam menghadapi komunikasi sosial yang menyangkut hubungan antar gender ini.

Mestinya filsafat sebagai cara pandang tersendiri mampu untuk mengubah paradigma sosial yang serba patriarkat ini. Salah satu cara adalah melalui penggalian kesadaran diri secara optimal sebagai bagian dari masyarakat (entah itu laki-laki atau perempuan) dalam rangka mengisi dan mengolah alam semesta ini tanpa memandang untung dan rugi, namun harus dilihat sebagai hubungan komplementer (saling melengkapi kekurangan yang lain). Kiranya dengan kesadaran ini, manusia Indonesia akan lebih “membaik” secara sosial dan mental.

Referensi

- Arivia, Gadis. 2003. *Filsafat Berperspektif Feminis*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Bakker, A. 2000. *Antropologi Metafisik*. Yogyakarta: Kanisius.
- Handayani, Christina S. dan Ardhian Novianto. 2002. “Kekuasaan perempuan Jawa”, *Basis* 51 (11-12):50-57.
- Haryatmoko. 2003. “Menyingkap kepalsuan budaya penguasa”, *Basis* 52(11-12): 4-23.

- Holzner, Brigitte dan Ratna Saptari. 1997. *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Hubeis, Aida V. 1993. "Alternatif konsep kemandirian", dalam: Hesti R.W. dkk. (eds.). *Kemandirian Perempuan Indonesia: Prosiding Lokakarya Nasional: Citra Kemandirian Perempuan Indonesia*. Malang: Pusat Penelitian Studi Wanita – Lembaga Penelitian Universitas Brawijaya, Malang.
- Ibn al-'Arabi. *al-Futubat al-Makkiyyah*, 4 jilid, Beirut: Dar al-Fikr.
- Laksana, A. Bagus. 2000, "Feminis yang benci perempuan", *Basis* 49 (11-12): 46-53.
- Mahfud, Moh. 1998, "Kemitrasejajaran: perspektif politikal", dalam Bainar, *Wacana Perempuan dalam Keindonesiaan dan Kemodernan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo.
- Nietzsche. 1974, *The Gay Science*. Terjemahan Walter Kaufmann. New York: Vintage Books.
- , 1974, *Ecce Homo, Why I Write Such Excellent. Book I*. terjemahan Walter Kaufmann. New York: Vintage Books.
- Noer, Kautsar Ashari. 2001. "Perempuan di mata Ibn Al-'Arabi", *Basis* 50(07-08):4-17.
- Sundari M. Siti. 1998, "Kedudukan Wanita dalam Kebudayaan Jawa: Dulu, Kini, dan Esok", dalam Bainar, *Wacana Perempuan dalam Keindonesiaan dan Kemodernan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo.
- Susanto, Budi. 1992. *Citra Wanita dan Kekuasaan Jawa*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tim Penulis Rosda. 1995. *Kamus Filsafat*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Zoetmulder, P.J. 2000. *Manunggaling Kawula Gusti*. Jakarta: Gramedia.

DAFTAR PENULIS

Ana Nadhya Abrar sehari-hari sebagai pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada. Selain itu, lulusan dari York University, Toronto, Kanada, ini juga menjadi pemimpin Redaksi Kabar UGM dan Direktur Gadjah Mada University Press.

Muyanja Ssenyonga Holds a Bachelor of Arts BA (Hons), Mbale University, Uganda. Holds a Master of Science Degree (Majoring in Financial Management) and a Doctorate in Agricultural Economic of the Graduate Studies Program Gadjah Mada University, Yogyakarta. Currently is a practical research student at Center for Asia and Pacific Studies, GMU. Research interests in financial management, credit, innovation, and knowledge management.

Purwo Santoso adalah Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan Deputi Akademik Program S2 Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada.

Septiana Dwiputri Maharani adalah dosen di Fakultas Filsafat UGM, yang menekuni bidang Filsafat Manusia dan Filsafat Nilai. Di fakultas-fakultas di lingkungan Universitas Gadjah Mada, penulis mengampu bidang MPK Pendidikan Pancasila. Beberapa hasil penelitiannya cenderung terfokus pada penelitian bidang perempuan, yang tentu saja selalu dalam tinjauan kefilisafatan.