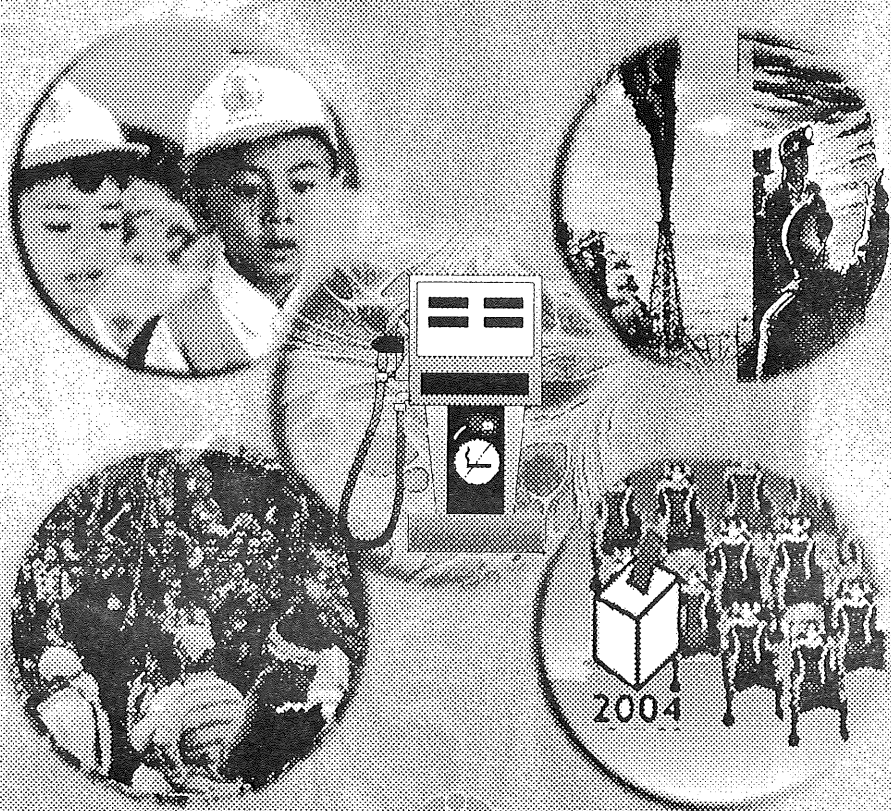
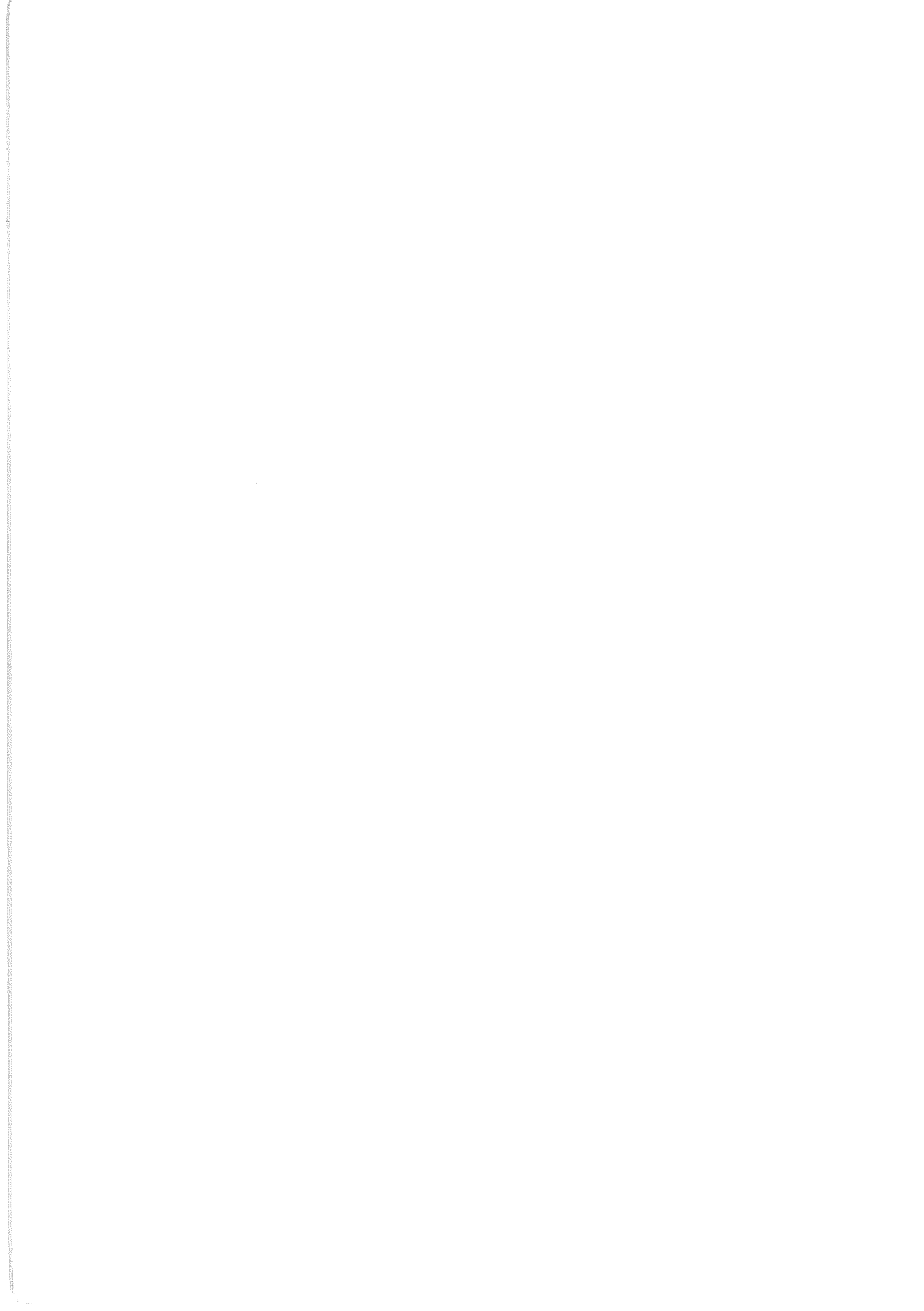


Prosiding Seminar Refleksi Akhir Tahun 2003 Kedeputian Bidang IPSK



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Kedeputian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial
dan Kemanusiaan (IPSK - LIPI)
Jakarta 2004



PENGANTAR DEPUTI BIDANG IPSK LIPI

Seminar Refleksi Akhir Tahun 2003 menjadi 'tradisi' akademik dari Kedeputian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan (IPSK) – LIPI. Kedeputian ini membawahi lima pusat penelitian yang terdiri dari Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Pusat Penelitian Kependudukan, Pusat Penelitian Ekonomi, Pusat Penelitian Politik dan Pusat Penelitian Sumber Daya Regional. Pelaksanaan seminar integratif dari ke lima pusat penelitian di bawah Kedeputian Bidang IPSK ini tidak hanya dimaksudkan untuk memaparkan arah dan perspektif keilmuan di Indonesia dewasa ini, tetapi dimaksudkan pula untuk mengkaji diskurs atau wacana yang sedang berkembang di masyarakat dewasa ini serta memaparkan rekomendasi yang diharapkan akan dapat bermanfaat bagi pemerintah dalam mengambil keputusannya. Dengan mengkaji secara mendalam (*in depth*) berbagai persoalan yang berkembang yang menyangkut aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya, maka IPSK-LIPI akan berupaya memberikan sumbangan pemikiran terhadap kompleksitas persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia pada saat ini. Melalui kegiatan ilmiah seperti ini dimana IPSK-LIPI mengkaji berbagai persoalan baik di tingkat lokal maupun global, maka diharapkan akan terwujudnya impian LIPI berkenaan dengan *corporate culture*.

Tugas dan tanggung jawab utama kedeputian IPSK adalah melakukan penelitian serta mengembangkan bidang ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan. Oleh karena itu, dalam memberikan sumbangan pemikiran dan pandangan LIPI, kedeputian IPSK tidak hanya sekedar menyampaikannya berdasarkan *review literatur* tetapi berdasarkan penelitian-penelitian yang mendalam dengan kaidah-kaidah akademis. Untuk seminar refleksi kali ini, kedeputian bidang IPSK memilih sebagian dari beberapa hasil penelitian yang dilakukan oleh ke lima Pusat Penelitian di bawahnya. Kedeputian IPSK merasa perlu memberikan pemikiran terhadap persoalan yang mendesak, terutama yang berkenaan dengan upaya alternatif energi minyak bumi, pencabutan subsidi BBM, desentralisasi pendidikan, gerakan separatisme, fundamentalisme dan gerakan Islam radikal, dan persoalan pemilu 2004.

Seminar Refleksi Akhir Tahun 2003 yang diselenggarakan pada tanggal 22 Desember 2003 berjalan dengan sukses berkat kerja keras dan partisipasi berbagai pihak. Untuk itu, pertama-tama penghargaan dan ucapan terima kasih yang mendalam kepada para pembawa makalah yang telah bekerja keras untuk menghasilkan tulisan yang berbobot secara akademik dan berguna untuk para *stakeholders*. Ucapan terima kasih dan penghargaan juga ditujukan kepada ke lima pusat penelitian yang berada di bawah kedeputian bidang IPSK yang telah berperan aktif dalam seminar ini. Kesuksesan seminar ini terjadi berkat kerja keras dari Panitia Pengarah dan Pelaksana, oleh karena itu ucapan terima kasih yang mendalam ditujukan kepada seluruh anggota Panitia.

Jakarta, Januari 2004

Dr. Dewi Fortuna Anwar, M.A., APU

DAFTAR ISI

Pengantar Deputi Bidang IPSK – LIPI	i
Daftar Isi	ii
Pendahuluan: Arah dan Perspektif Kebijakan Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan Kedeputan Bidang IPSK-LIPI	1
Kebijakan Pengembangan Energi Alternatif Pengganti Minyak Bumi Oleh: Carunia Mulya Firdausy, Ph.D.	11
Dampak Pencabutan Subsidi BBM Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Oleh: Dr. Wijaya Adi	39
Desentralisasi Pendidikan dan Prospeknya Terhadap Kualitas Sumber Daya Manusia Oleh: Soewartoyo, MA.	59
Tantangan Pembangunan Negara Bangsa di Filipina: Gerakan Separatisme Moro Oleh: Dr. Erni Budiwanti	81
Fundamentalisme dan Gerakan Islam Radikal di Indonesia Oleh: Dr. Endang Turmudi	93
Evaluasi 2003 dan Proyeksi Politik 2004 Oleh: Syamsuddin Haris	101
Kesimpulan dan Rekomendasi	107

PENDAHULUAN:
ARAH DAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN ILMU
PENGETAHUAN SOSIAL DAN KEMANUSIAAN
KEDEPUTIAN BIDANG IPSK-LIPI

LATAR BELAKANG

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia sebagai salah satu lembaga non-departemen di Indonesia yang bergerak di bidang penelitian telah memasuki paradigma baru sejak tahun 2002. Dalam perkembangannya sekarang ini salah satu kedeputian yang ada di lingkungan LIPI yaitu Kedepuitian Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan (IPSK-LIPI) telah memberikan prioritas utama tentang penerapan studi kebijakan di bidang ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan. Atas dasar ini, mulailah dilaksanakannya visi, misi, tujuan dan sasaran yang jelas berkaitan dengan peranan IPSK-LIPI dalam pembangunan Indonesia di masa depan. Ciri-ciri visi yang dimiliki sangat menantang, menjadi sebuah lembaga penelitian ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan yang unggul, serta dilaksanakan dengan semangat yang kompetitif. Oleh karena itu, IPSK-LIPI sebagai sebuah lembaga ilmiah akan dapat dipergunakan sebagai rujukan ilmiah tidak hanya pada tingkat nasional tetapi juga bertaraf internasional.

Visi yang telah dirumuskan itu diharapkan dapat tercapai melalui misi yang jelas yaitu antara lain sebagai berikut. Pertama, diupayakan untuk tetap menggali dan mengembangkan berbagai persoalan ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan yang berkualitas. Kedua, tetap terus membangun komunitas ilmiah yang memiliki integritas dan handal di bidangnya. Ketiga, merumuskan berbagai kebijakan ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan yang humanis, demokratis, pluralis dan berkelanjutan untuk pembangunan nasional. Keempat, menyebarkan hasil-hasil penelitian kepada masyarakat luas. Kelima, tetap menegakkan kebenaran ilmiah dan keenam, membangun lembaga yang mandiri. Dari uraian tersebut di atas tampak, bahwa kedeputian IPSK-LIPI memiliki berbagai misi yang harus direalisasikan secara nyata dalam pelaksanaannya di masyarakat.

Dengan didasari atas visi, misi dan tujuan seperti diuraikan di atas, IPSK-LIPI memulai kegiatannya pada tahun 2003 ini dengan memprioritaskan perumusan masalah-masalah

kebijakan terutama yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan. Kedeputan IPSK mempunyai tugas dan tanggung jawab yang cukup signifikan dalam mengembangkan peran ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan di Indonesia. Didasari atas pemikiran ini, kedeputan IPSK bermaksud untuk memberikan sumbangan pemikiran melalui seminar refleksi akhir tahun 2003. Hal ini dilakukan mengingat semakin kompleksnya persoalan-persoalan sosial dan kemanusiaan di Indonesia dan kedeputan IPSK perlu memberikan rekomendasi berdasarkan penelitian ilmiah, baik yang dilakukan di Indonesia maupun di luar negeri sebagai bahan acuan untuk pencarian solusi dari kekomplekan persoalan di Indonesia itu sendiri.

Kedeputan IPSK-LIPI terdiri dari lima Pusat Penelitiannya antara lain Pusat Penelitian Politik (P2P), Pusat Penelitian Kependudukan (P2K), Pusat Penelitian Masyarakat dan Kebudayaan (PMB), Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) dan Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR). Selain itu, kedeputan ini memiliki tema-tema payung penelitian yang didiskusikan antar pusat-pusat penelitian dan dipertimbangkan secara matang sesuai dengan persoalan-persoalan yang sedang berkembang dalam dinamika masyarakat Indonesia dewasa ini pada khususnya dan dinamika internasional pada umumnya. Adapun payung-payung penelitian yang diprogramkan dan dianggap mendesak untuk dilakukan adalah sebagai berikut:

- Otonomi Daerah
- Kemiskinan
- Daya Saing
- Konflik
- Demokratisasi
- Hukum dan HAM

Payung penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi yang nyata terutama dalam hal perumusan kebijakan bagi pemecahan masalah-masalah tidak hanya di bidang keilmuan, akan tetapi juga bagi pertimbangan etis sebagaimana berkembang di masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, pemikiran ke arah pelaksanaan penelitian seperti ini memerlukan konsentrasi yang terarah, karena dengan penelitian-penelitian ini diharapkan pula akan mampu memberikan perumusan kebijakan bagi pemecahan masalah di masa depan yang lebih baik dan tidak berulang-ulang. Adapun penelitian yang dilakukan di setiap pusat penelitian menagacu pada tema-tema payung tersebut pada tahun 2003 adalah sebagai berikut:

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB):

1. Konflik di Indonesia: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang
2. Kajian Bahasa-Bahasa Daerah yang Hampir Punah
3. Pengaruh Produk Siaran TV Mancanegara pada Segmen Pembentukan Budaya Massa
4. Gerakan Radikal Kelompok Islam di Indonesia dalam Konteks Terorisme Internasional
5. LSM dan Pengelolaan Konflik SDA: Peran Masyarakat Adat dalam Kerangka Otonomi Daerah Menuju Masyarakat Demokratis
6. Konflik Pertanahan di Era Reformasi: Hukum Negara, Hukum Adat dan Tuntutan Rakyat
7. Kelembagaan Pemerintah Daerah untuk Penguatan Masyarakat Lokal dalam Mencapai Efektivitas Otonomi Daerah
8. Modal Sosial untuk Penguatan Masyarakat Sipil di Era Otonomi Daerah
9. Pengaruh Modernitas Terhadap Sikap Keberagamaan Masyarakat: Penerapan dan Diskursus Politik Syariat Islam
10. Agama dan Pandangan Hidup: Studi Tentang "*Local Religion*" di Beberapa Wilayah Indonesia
11. Memahami Pluralisme Budaya Melalui Karya Seni
12. Pengelolaan Sumberdaya Alam Secara Terpadu (Co-Manajemen Sumberdaya Alam)
13. Potensi Komunal di Sekitar Industri Besar
14. Pengembangan Sisdokinfo Bidang Kemasyarakatan dan Kebudayaan: Pengelolaan Buku Secara Efektif Untuk Meningkatkan Layanan Informasi di Perpustakaan PMB

Pusat Penelitian Politik (P2P):

1. Evaluasi Reformasi TNI (1998-2003)
2. Potret Partai Politik Pasca Soeharto
3. Kerjasama Keamanan UE-AS di Tengah Konflik Regional dan Global
4. AFTA di Tengah-tengah Perubahan Konfigurasi Regional Terkini
5. Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah
6. Indonesia dan Problematika Minoritas Muslim di India dan China
7. Kebijakan Australia Terhadap Integritas Territorial Indonesia
8. Konflik Pemilihan Kepala Daerah: Kasus Maluku Utara, Jawa Timur, dan Kalimantan Tengah
9. Kebijakan Indonesia Terhadap Masalah TKI di Tingkat ASEAN

Pusat Penelitian Kependudukan (P2K):

1. Demokratisasi Pendidikan dalam Era Otonomi Daerah
2. Strategi Penanganan Pengungsi
3. Pengembangan Pangkalan Data dan Website
4. Politik Ketenagakerjaan dalam Konteks Otonomi Daerah: Penciptaan Kesempatan Kerja
5. Pangan dan Kemiskinan: Isu-isu Demografis
6. Kesehatan Reproduksi, Jender dan Otonomi Daerah
7. Penulisan: Dinamika Kependudukan dan Pembangunan Berkelanjutan
8. Analisa Ekonomi Sumber Daya Alam Delta Mahakam: Mangrove
9. Pengelolaan DAS dan Partisipasi Masyarakat: DAS Mahakam

Pusat Penelitian Ekonomi (P2E):

1. Optimalisasi Program Privatisasi
2. Penguatan Ekonomi Domestik
3. Dampak Kerusakan Lingkungan Pesisir terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan
4. Pengembangan Jasa Transportasi Laut dalam Rekonstruksi Ekonomi
5. Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah Agroindustri Berorientasi Ekspor
6. Pengembangan Kelembagaan dalam Sektor Primer
7. Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal
8. Model-model Pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah
9. Kajian Teori Ekonomi dalam Islam
10. Optimalisasi Manfaat Ekonomi dari Globalisasi
11. Membangun Paradigma Baru dalam Pengembangan Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan
12. Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah dalam Era Otonomi Daerah
13. Dampak Pengurangan Subsidi BBM terhadap Kondisi Masyarakat
14. Pengkajian Sumber Energi Alternatif

Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR):

1. Pariwisata di Tanah Semenanjung, Malaysia: Perpaduan Tradisionisme dan Modernisme
2. Dampak dan Respon terhadap Krisis: Kasus Thailand dan Malaysia
3. Multi Kulturalisme, Separatisme, dan Pembentukan Negara Bangsa di Philipina

4. Kebijakan HAM Amerika Serikat dan Pengaruhnya di Thailand dan Philipina: Perspektif Sejarah, Sosiologi, dan Kultural
5. Karakteristik Investasi Uni Eropa di ASEAN, Studi Kasus: Malaysia dan Thailand

Pada seminar refleksi tahun 2003 ini kedeputian IPSK hanya akan mengetengahkan beberapa isu-isu yang krusial dari sejumlah penelitian-penelitian di kelima puslit tersebut. Topik-topik yang dipilih adalah sebagai berikut: Desentralisasi Pendidikan dan Prospeknya terhadap Kualitas Sumber Daya Manusia; Evaluasi 2003 dan Proyeksi Politik 2004; Fundamentalisme dan Gerakan Radikal Keagamaan; Separatisme, Multikulturalisme dan Pembentukan Negara Bangsa di Filipina; dan Kebijakan Pengembangan Energi Alternatif Pengganti Minyak Bumi dan Dampak Pencabutan Subsidi BBM terhadap Kesejahteraan Masyarakat.

Untuk menuju masyarakat yang demokratis, Indonesia masih menghadapi berbagai gejala yang tidak kunjung selesai, meskipun berbagai upaya telah diusahakan. Sepanjang tahun 2003 ini dapat disaksikan proses transformasi sosial budaya yang mewarnai setiap sisi kehidupan masyarakat Indonesia, baik dari aspek pendidikan, radikalisme, sampai dengan konflik yang berkepanjangan dengan berbagai faktor kausalitasnya. Desentralisasi pendidikan memberikan peluang pada daerah untuk menentukan kebijakan dalam bidang pendidikan yang sebelumnya lebih sering bertumpu pada pusat. Namun peluang ini tidaklah berarti bahwa dengan membuat kebijakan di bidang pendidikan, sistem pendidikan telah berjalan lancar tanpa hambatan-hambatan. Kenyataannya berbagai konflik telah muncul ke permukaan seiring dengan proses desentralisasi ini. Bagaimana prospek dunia pendidikan dan kualitas sumber daya manusia dapat diantisipasi, terutama dengan melihat dinamika pendidikan sepanjang tahun 2003 ini?

Pemilu yang sebentar lagi akan dilaksanakan sebagai salah satu wujud proses demokrasi juga perlu dipaparkan terutama yang berkaitan dengan permasalahan bagaimana semestinya kriteria-kriteria demokrasi itu diwujudkan selama tahun 2003 ini dan bagaimana prospeknya di tahun depan. Seberapa jauh partai politik memiliki kemauan untuk menghindari aksi-aksi yang menodai proses demokrasi itu sendiri, seperti *money politics* dan kecenderungan adanya konflik antar massa dari berbagai partai politik di pusat dan di daerah. Baru-baru ini Bali digemparkan oleh peristiwa konflik antar pendukung PDIP dan Golkar jauh sebelum kampanye dilaksanakan. Apakah konflik Bali itu akan semakin menjamur atau peristiwa itu merupakan pelajaran dan peringatan bagi partai politik untuk mencegah tindakan-

tindakan yang menodai proses demokrasi itu sendiri? Sejauh mana pertarungan partai politik mengacu pada kaidah-kaidah kejujuran dan keadilan dan bagaimana pula respon masyarakat terhadap eksistensi partai politik itu?

Selain isu pemilihan umum, transformasi sosial dan budaya dari masyarakat Indonesia yang sedang berlangsung ini salah satunya ditandai oleh munculnya radikalisme di tengah-tengah masyarakat yang dulu lemah posisinya secara politik. Dengan kata lain, proses itu muncul sebagai akibat dari kurangnya perhatian yang diberikan kepada mereka sebagai kelompok yang termarginalisasi. Kemunculan radikalisme ini dapat juga dikatakan seiring dengan maraknya penyebaran terorisme internasional. Sejak tahun 2003 ini telah terjadi beberapa peristiwa pengeboman dan kerugianpun menimpa masyarakat yang tidak berdosa, serta semakin mempersulit pemulihan perekonomian nasional karena citra keamanan RI yang tetap buruk.

Gerakan fundamentalisme Islam di Indonesia sebenarnya telah muncul sejak tahun 1980-an tetapi pengenalan masyarakat terhadap gerakan-gerakan ini justru terjadi di masa reformasi. Di masa ini bukan hanya jumlahnya yang terus bertambah tetapi juga gerakan-gerakan ini menjadi menarik perhatian masyarakat dan beberapa diantaranya bahkan menakutkan (beberapa kalangan dari mereka). Fundamentalisme Islam di Indonesia, sebagaimana dalam agama lain, telah menampilkan diri dalam berbagai gerakan yang berbeda, mulai dari yang sangat scriptural sampai pada yang dimotori oleh tujuan-tujuan politik tertentu. Meski demikian mereka mempunyai karakter yang sama, yaitu radikal dalam artian ingin mengubah secara mendasar tatanan (system) yang berlaku dalam masyarakat, baik berkaitan dengan soal kepercayaan dan praktek keagamaan maupun berkaitan dengan system politik yang ada. Radikalisme ini bersumber dari pemahaman mereka atas ajaran Islam yang diyakini komprehensif, mencakup semua masalah. Tapi di samping terdapatnya perbedaan penekanan atas masalah yang menjadi perhatian mereka (untuk dirubah), karakter mereka juga berbeda dalam banyak hal. Beberapa gerakan, misalnya, cenderung menggunakan kekerasan atau menganggap kekerasan sebagai hal wajar. Apakah ini berarti bahwa secara intrinsic radikalisme itu bersumber pada pemahaman mereka terhadap ajaran Islam? Tidak ada jawaban tunggal untuk pertanyaan ini. Apa yang pasti adalah bahwa radikalisme ini tidak muncul dalam ruang yang hampa. Ia, lebih-lebih yang dilakukan dengan kekerasan, terdorong muncul oleh hadirnya lingkungan yang sangat jauh dari yang diidealkan. Beberapa kelompok menunjuk kebobrokan yang terjadi di Indonesia sebagai factor yang mendorong mereka untuk bertindak, di samping juga ada situasi internasional yang cukup

mengancam Islam. Karena itulah, nampaknya radikalisme di kalangan Islam tidak akan berhenti dengan sendirinya dan bahkan bias muncul setiap saat ketika kebobrokan tidak dapat dihentikan.

Permasalahan separatisme Bangsa Moro di Filipina merupakan gambaran dari proses pembentukan negara bangsa di negara-negara Asia Tenggara. Dalam beberapa hal terdapat persamaan-persamaan dalam sumber-sumber penyebab tumbuhnya gerakan separatis seperti ketidakmerataan dalam pembagian sumberdaya antara pusat dan daerah dan represi terhadap identitas sosial budaya etnik minoritas. Pengalaman pemerintah Filipina dalam menangani gerakan separatis Bangsa Moro diharapkan akan dapat memberikan pelajaran terhadap usaha-usaha penanganan konflik separatis di Indonesia seperti di Aceh dan Papua Barat.

Selain persoalan pendidikan, pemilu, radikalisme dan separatisme, Indonesia juga menghadapi persoalan ekonomi yang kritis karena ketergantungannya terhadap minyak bumi dan subsidi BBM. Minyak bumi merupakan salah satu sumber energi penting bagi umat manusia dalam menjalankan aktivitas kehidupannya. Namun belakangan ini jumlah cadangan minyak bumi khususnya di Indonesia diperkirakan semakin menipis. Ini karena lapangan/sumur minyak bumi di Indonesia, meskipun banyak, pada umumnya dangkal, sehingga cadangan minyak yang dapat dieksploitasi cepat habis. Sedangkan pasokan minyak bumi di dunia diperkirakan masih jauh dari habis. Beberapa tempat di dunia yang masih mengandung cadangan minyak yang terbesar antara lain negara-negara di Timur Tengah seperti Arab Saudi, Iraq, Iran, Kuwait dan negara Uni Emirat Arab. Disamping itu, Rusia dan negara-negara di Asia Tengah (seperti Kazakhstan, Turkmenistan, dan Azerbaijan) yang berbatasan dengan laut Kaspia diketahui mengandung cadangan minyak amat besar yang belum dikembangkan.

Semakin menipisnya cadangan minyak bumi di Indonesia secara ekonomi paling tidak berimplikasi dua hal. Pertama, harga minyak bumi di Indonesia akan semakin mahal akibat adanya *supply and demand gap*. Kedua, Indonesia pada saat tertentu akan beralih dari negara pengekspor minyak bumi menjadi pengimpor minyak bumi sehingga memperburuk "*balance of payment*" negara ini. Oleh karena itu, perumusan langkah-langkah alternatif dalam mengurangi ketergantungan penduduk terhadap konsumsi minyak bumi dan perumusan strategi dalam mengembangkan sumber energi alternatif sebagai pengganti energi minyak sangatlah penting untuk dipaparkan.

Selain mengkaji tentang energi alternatif, juga akan ditampilkan hasil penelitian tentang “Dampak Penurunan Subsidi BBM Terhadap Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat”. Penelitian ini akan menjawab empat pertanyaan penting berikut: Faktor-faktor penting apa yang mempengaruhi kebijakan penetapan harga BBM di Indonesia? Bagaimana pengaruh pengurangan subsidi terhadap variabel-variabel ekonomi makro Indonesia, seperti inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan APBN? Bagaimana pengaruh kebijakan pengurangan subsidi BBM terhadap kesejahteraan ekonomi masyarakat dan kinerja UKM? Bagaimana efektivitas mekanisme penyaluran kembali subsidi BBM?

TUJUAN

Seminar refleksi ini dimaksudkan untuk mengangkat dan menganalisa beberapa isu yang penting dan merefleksikannya untuk dijadikan pegangan dalam melangkah ke depan. Seminar ini juga dimaksudkan untuk menyebarluaskan pandangan dan sikap LIPI terhadap masalah-masalah yang krusial yang dihadapi bangsa Indonesia pada umumnya. Selain itu, seminar ini diharapkan untuk memberikan kontribusi yang bermanfaat terutama dalam hal perumusan kebijakan, sehingga kontribusi ini tidak hanya bermanfaat di bidang penelitian akademis semata, tetapi akan dirasakan manfaatnya oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

MODERATOR DAN PEMBICARA

Moderator: Dr. Dewi Fortuna Anwar, M.A., APU (Deputi Bidang IPSK-LIPI)

Pembicara:

No	Puslit	Topik	Nama Pembicara
1	PMB	Fundamentalisme dan Gerakan Islam Radikal di Indonesia	Dr. Endang Turmudi
2	P2 Kependudukan	Desentralisasi Pendidikan dan Prospeknya terhadap Kualitas Sumber Daya Manusia	Drs. Soewartoyo, MA
3	P2 Ekonomi	Kebijakan Pengembangan Energi Alternatif Pengganti Minyak Bumi Dampak Pencabutan Subsidi BBM terhadap Kesejahteraan Masyarakat	Dr. Ir Carunia MH Firdausyi, APU Dr. Wijaya Adi
4	P2 Politik	Evaluasi 2003 dan Proyeksi Politik 2004	Dr. Ikrar Nusa Bhakti
5	PSDR	Tantangan Pembangunan Negara Bangsa di Filipina: Gerakan Separatisme Moro	Dr. Erni Budiwanti

WAKTU DAN TEMPAT

Senin, **22 Desember 2003**, pukul 12.00 – 17.00 WIB di Ruang Seminar Besar Widya Graha, Lantai I, LIPI, Jalan Gatot Subroto 10, Jakarta

KEBIJAKAN PENGEMBANGAN ENERGI ALTERNATIF PENGANTI MINYAK BUMI

Oleh:

Carunia Mulya Firdausy, Ph.D.¹
Pusat Penelitian Ekonomi (P2E-LIPI)

ABSTRAK

Minyak bumi merupakan salah satu sumber energi penting bagi umat manusia dalam menjalankan aktivitas kehidupannya. Namun belakangan ini jumlah cadangan minyak bumi khususnya di Indonesia diperkirakan semakin menipis. Ini karena lapangan/sumur minyak bumi di Indonesia, meskipun banyak, pada umumnya dangkal, sehingga cadangan minyak yang dapat dieksploitasi cepat habis.

Tulisan ini bertujuan memberikan masukan kebijakan yang perlu dipertimbangkan untuk mengurangi ketergantungan terhadap penggunaan minyak bumi di Indonesia. Sebagai latarbelakang analisis, bagian awal dari tulisan ini mengidentifikasi besarnya produksi dan konsumsi terhadap minyak bumi, sumber-sumber energi alternatif pengganti minyak bumi, dan permasalahan yang dihadapi dalam mengembangkan energi alternatif pengganti minyak bumi. Dari hasil penelusuran literatur dan dilengkapi dengan pengumpulan data dan informasi lapangan melalui wawancara dengan nara sumber di lima propinsi (Jawa Barat, Jawa tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan) diperoleh keterangan bahwa upaya pengembangan energi alternatif non-minyak bumi menghadapi berbagai hambatan baik arti teknis, ekonomis dan sosial. Hambatan teknis terutama dalam kemampuan teknologi dan kualitas SDM domestik. Sedangkan, dalam arti ekonomis, biaya atau dana pengembangan energi alternatif non-minyak menjadi kendala utama. Selanjutnya, masyarakat secara umum masih belum memahami manfaat dan kegunaan dari energi alternatif non-minyak bumi.

Kebijakan yang perlu dipertimbangkan untuk mengurangi ketergantungan minyak bumi antara lain yakni penghapusan subsidi BBM bagi masyarakat dan industri seperti yang dijalankan belakangan ini, kebijakan dalam pengelolaan permintaan, perencanaan energi terpadu, kebijakan efisiensi energi, kebijakan dalam pengembangan investasi swasta di sektor energi non-minyak bumi dan kebijakan dalam meminimumkan dampak eksternal dari penggunaan energi terhadap pembangunan ekonomi nasional.

¹ Paper disampaikan dalam seminar Refleksi 2003 Kedeputian IPSK-LIPI, Jakarta 22 Desember 2003. Sebagian terbesar dari isi tulisan ini diambil dari laporan akhir penelitian Strategi Pengembangan Energi Alternatif Pengganti Minyak Bumi (Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI, forthcoming, 2003).

LATAR BELAKANG MASALAH

Minyak bumi mempunyai peran penting dalam pembangunan ekonomi suatu negara. Intensitas penggunaan minyak bumi ini berhubungan linear dengan tingkat pembangunan ekonomi suatu negara. Semakin berkembang dan majunya suatu negara, maka permintaan terhadap minyak bumi semakin tinggi (*the more rapid the rate of economic growth, the more rapid the replacement of solid fuels by fluid fuels*), vice versa. Namun karena sumber energi minyak bumi ini merupakan energi yang tidak dapat diperbaharui, maka energi ini pada saat tertentu akan mengalami penurunan. Di Indonesia diperkirakan dalam 10-20 tahun mendatang energi minyak bumi akan semakin menipis jumlahnya (Business News, 2003; Dirjen Minyak dan Gas Bumi, 2003). Menurut catatan Dirjen Minyak dan Gas Bumi Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral (2003), cadangan minyak bumi saat ini hanya sekitar 0,5 persen dari total cadangan minyak dunia.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, ternyata Indonesian memiliki energi yang mampu mensubstitusikan minyak bumi. Energi substitusi minyak bumi ini tidak hanya terbatas pada energi batu bara saja, melainkan juga energi lainnya (seperti tenaga nuklir, tenaga surya, tenaga angin, tenaga hidrolistik, dan tenaga biomassa). Namun dari literatur dan informasi nara sumber diperoleh keterangan bahwa biaya untuk penelitian dan pengembangan energi-energi pengganti ini di Indonesia sangat besar, selain juga memerlukan teknologi baru. Hal ini diperparah lagi dengan kenyataan bahwa cadangan minyak bumi dunia belum begitu mengkhawatirkan, sehingga bila terjadi kelangkaan minyak bumi di Indonesia, kita bisa melakukan impor dari luar negeri terutama dari negara-negara yang tergabung dalam OPEC.

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji kebijakan ekonomi yang perlu dipertimbangkan dalam mengurangi ketergantungan masyarakat dan industri terhadap minyak bumi. Namun sebagai latar belakang analisis, pertama disajikan perkembangan produksi dan konsumsi energi minyak bumi dalam periode 1991-2002. Kedua, diuraikan perkembangan produksi dan konsumsi energi alternatif pengganti minyak bumi. Ketiga, dievaluasi kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang energi dan kebijakan lainnya yang terkait dengan masalah energi serta bagaimana implementasinya dalam mengurangi ketergantungan terhadap minyak bumi.

Sumber data dan informasi yang dijadikan dasar pertimbangan dalam penetapan kebijakan pengembangan energi alternatif pengganti minyak bumi dalam tulisan ini berasal dari hasil pengumpulan data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dari wawancara menggunakan indepth interview guide yang telah disiapkan kepada beberapa nara sumber di lima propinsi di Indonesia. Propinsi dimaksud adalah Sulawesi Selatan,

Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan dan Jawa Barat. Nara sumber yang dipilih antara lain berasal dari kantor atau dinas-dinas daerah yang berkaitan dengan topik studi ini seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Energi dan Sumber daya Mineral, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) maupun dari para akademisi dan beberapa kegiatan usaha lainnya. Sedangkan data sekunder diperoleh dari publikasi dari Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral dan kantor Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral Daerah serta Badan Pusat Statistik dan literatur lainnya. Berikut diberikan uraian singkat tentang perkembangan produksi minyak bumi, ekspor-impor minyak bumi dan potensi dari energi pengganti minyak bumi.

PERKEMBANGAN PRODUKSI DAN KONSUMSI MINYAK BUMI

Produksi Minyak Bumi

Produksi minyak bumi di Indonesia diawali pada sekitar akhir abad ke 19 dengan adanya pemboran minyak di daerah Jawa Barat. Besarnya produksi minyak bumi pada saat itu tercatat baru sebanyak 2 ribu barel per hari (OPEC, 2002). Namun, pada tahun-tahun selanjutnya produksi minyak Indonesia terus mengalami peningkatan hingga pada tahun 1920. Pada tahun ini produksi minyak Indonesia mencapai 47,9 ribu barel per hari. Dalam periode 1939-1945, produksi minyak bumi Indonesia mampu mencapai 170,1 ribu barel per hari terutama pada tahun 1939, sedangkan pada tahun 1945 terjadi penurunan hingga sebesar 20 ribu barel per hari dan bahkan turun lagi menjadi hanya 5,7 ribu barel per hari pada tahun 1946.

Setelah era kemerdekaan, produksi minyak Indonesia kembali menunjukkan perkembangan yang terus meningkat yang ditandai dengan adanya joint venture perusahaan minyak Amerika yaitu Chevron dan Texaco pada lapangan minyak di daerah Duri, Minas dan Dumai, propinsi Riau pada sekitar tahun 1950. Pada kurun waktu 1950 – 1960 pemerintah semakin meningkatkan pengaturan di sektor minyak dengan menggabungkan Perusahaan Pertambangan Minyak Indonesia (Pertamina), Perusahaan Pertambangan Minyak Nasional (Permina) dan perusahaan Minyak dan Gas nasional (Permigan). Ketiga perusahaan ini disatukan dalam bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas nasional (Pertamina).

Setelah produksi minyak mulai dihasilkan di Dumai pada tahun 1963 produksi minyak Indonesia mulai meningkat, hingga pada tahun 1972 produksi minyak Indonesia mampu menembus angka lebih dari 1 juta barel per hari atau tepatnya mencapai 1,080.8 ribu barel

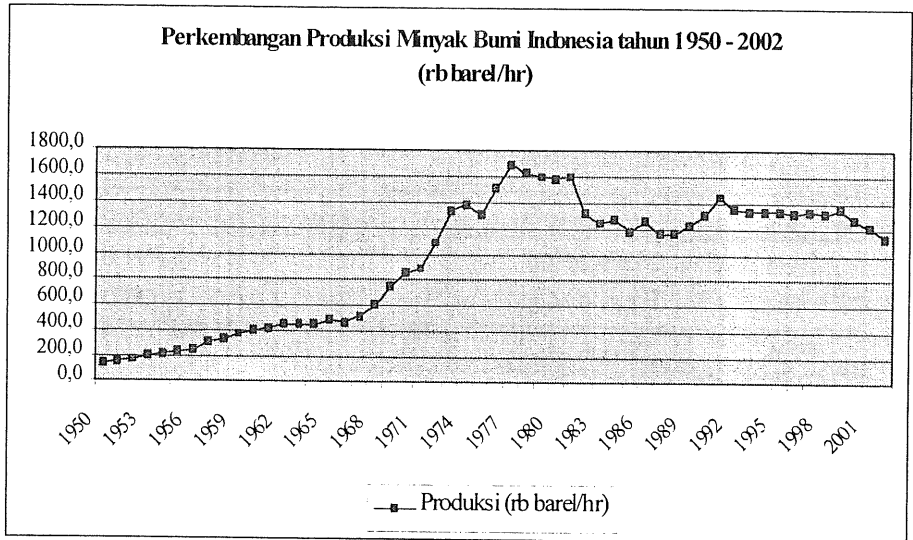
per hari. Pada tahun 1977 produksi minyak Indonesia mencapai tingkat produksi tertinggi yaitu mencapai lebih dari 600 juta barel atau sebesar 1,686.2 ribu barel per hari. Selanjutnya perkembangan minyak bumi hingga tahun 1980an menjadi sektor andalan Indonesia didalam menghasilkan devisa di era boom minyak dengan memberikan sumbangan sebesar 70 persen dari total nilai ekspor Indonesia. Setelah berakhirnya era boom minyak tersebut dari tahun 1982 produksi minyak Indonesia kembali menurun hingga sebesar 1,324.8 ribu barel.

Dalam perkembangan selanjutnya hingga kurun waktu 1990an dan sampai dengan 2002, produksi minyak bumi Indonesia menunjukkan tren penurunan. Tingkat produksi tertinggi tercatat pada tahun 1994 dengan jumlah produksi sebesar 588,364.27 ribu barel dengan rata-rata produksi per hari sebesar 1,611.96 ribu barel. Sedangkan tingkat produksi terendah yakni pada tahun 2002 sebesar 1,252.82 ribu barel per hari. Bahkan OPEC mencatat bahwa produksi minyak Indonesia (*crude oil*) pada tahun 2002 adalah hanya sebesar 1,125.4 ribu barel per hari. Jumlah ini hanya sebesar sebesar 2,7 persen dari total produksi OPEC pada tahun 2002 yang mencapai sebesar 23,977.4 ribu barel per hari (Tabel 1 dan Grafik 1).

Tabel 1. Perkembangan Produksi Minyak Bumi Indonesia 1991 – 2002
(dalam ribu barel)

Tahun	Produksi Minyak	Rata-rata Per Hari
1991	581,232.65	1,592.42
1992	550,668.19	1,504.56
1993	557,660.53	1,527.84
1994	588,364.27	1,611.96
1995	586,263.82	1,606.20
1996	582,659.95	1,591.97
1997	576,962.57	1,580.72
1998	568,782.26	1,558.31
1999	545,579.06	1,494.74
2000	517,488.69	1,413.90
2001	489,306.41	1,344.14
2002	456,026.48	1,252.82

Sumber: Ditjen Migas, Departemen ESDM, 2003.



Grafik 1.

Dari total produksi tersebut, Indonesia melakukan ekspor minyak mentah. Besarnya volume ekspor minyak mentah berada dibawah permintaan minyak bumi domestik khususnya sejak tahun 2000 (Tabel 2). Hal ini disebabkan tingginya permintaan minyak mentah dalam negeri, dalam rangka memenuhi kebutuhan BBM dalam periode 1991-2002. Umumnya minyak bumi yang dipasok untuk kebutuhan domestik digunakan untuk sektor transportasi, industri, listrik dan rumah tangga. Ini tidak mengherankan karena dalam proses pembangunan nasional, sektor industri dan transportasi mengalami kemajuan yang pesat.

Selanjutnya, negara-negara tujuan ekspor minyak mentah Indonesia adalah Jepang, RRC, USA, Korea dan Australia. Dari negara-negara tujuan ekspor ini, Jepang adalah negara yang tertinggi menggunakan minyak bumi Indonesia dengan jumlah 24.3 persen total ekspor nasional. Nilai devisa yang diperoleh dari ekspor minyak bumi yakni sebesar US\$ 4,851.7 juta atau sebesar 40 persen dari total ekspor migas Indonesia pada tahun 2002 yang mencapai US\$ 12,112.7 juta atau sebesar 8.5 persen dari total nilai ekspor keseluruhan Indonesia pada tahun 2002 yang mencapai US\$ 57,158.8 juta (BPS, 2002). Dengan demikian, kontribusi ekspor migas Indonesia jauh di bawah kontribusi ekspor non-migas.

Tabel 2. Perkembangan Ekspor Minyak Mentah Indonesia 1991 – 2002

Tahun	Volume (Ribu Barel)	% terhadap total produksi	Nilai (juta US\$)
1991	330,495.0	56,9	6,378.1
1992	293,068.6	53,2	5,410.2
1993	283,279.6	50,8	4,794.8
1994	323,976.4	55,1	5,070.7
1995	301,810.2	51,5	5,147.7
1996	283,740.1	48,7	5,711.8
1997	289,093.2	50,1	5,479.9
1998	280,364.6	49,3	3,444.9
1999	285,399.7	52,3	4,949.5
2000	223,500.0	43,2	6,282.5
2001	240,170.3	49,1	5,619.2
2002*	220,530.2	48,4	4,851.7**

Sumber: Ditjen Migas, Departemen ESDM, 2003.

Keterangan : *

= Data dan Informasi Migas Pertamina, 2002

**

= Angka Prakiraan dengan harga minyak rata-rata US\$ 22 per barel.

Selain ekspor, Indonesia juga melakukan impor minyak mentah dan BBM. Bahkan tercatat total impor minyak mentah dan BBM Indonesia cenderung mengalami peningkatan sejak tahun 1992 (Tabel 3). Pada tahun 1992, misalnya, impor BBM dan minyak mentah Indonesia hanya sebesar 83,026.8 ribu barel dan kemudian meningkat hingga sebesar 203,270.3 ribu barel pada tahun 2002 atau sebesar 558 ribu barel per hari. Peningkatan impor minyak mentah dan BBM ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan kilang dalam negeri yang dapat memproduksi jenis-jenis hasil kilang tertentu. Umumnya impor minyak mentah ini berasal dari negara Arab (*Arabian Light Crude*) dan Iran (*Iranian Light Crude*).

Tabel 3. Perkembangan Impor Minyak Mentah dan
BBM Indonesia 1992 – 2002 (dalam ribu barel)

Tahun	BBM	Minyak Mentah	Jumlah
1992	33,632.8	49,394.0	83,026.8
1993	46,380.7	56,424.7	102,805.4
1994	37,295.1	62,229.6	99,524.8
1995	50,754.4	68,776.9	119,531.3
1996	60,906.0	71,791.0	132,697.0
1997	100,508.1	62,882.0	163,390.1
1998	54,053.8	72,476.0	126,529.8
1999	79,786.4	84,692.0	164,478.4
2000	91,003.6	79,978.1	170,981.7
2001	75,274.3	117,168.2	192,442.5
2002	79,122.5	124,147.8	203,270.3

Sumber: Ditjen Migas, Departemen ESDM, 2003.

Perkembangan Konsumsi Minyak Bumi

Berdasarkan pemaparan staf Ditjen Listrik dan Pemanfaatan energi dalam diskusi di Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI (Mei 2003), dinyatakan bahwa pada tahun 1970, konsumsi energi primer² hanya sebesar 50 juta SBM. Tiga puluh satu tahun kemudian, tepatnya tahun 2001 konsumsi energi primer telah menjadi 715 juta SBM atau mengalami peningkatan lebih dari 1300 kali konsumsi tahun 1970. Ini tentu saja karena adanya penambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pesat sejak tahun 1970 sampai 1996.

² Energi primer merupakan sumber energi yang digali dari alam yang setelah memasuki proses pengolahan kemudian dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan energi.

Namun pada tahun 1998 ketika Indonesia mengalami puncak krisis ekonomi, konsumsi terhadap energi final pun mengalami penurunan sebesar -0,7 persen. Setelah tahun 1998, konsumsi terhadap energi final (termasuk minyak bumi) meningkat lagi. Bahkan pada tahun 2000 konsumsi energi final meningkat menjadi 641.271 ribu SBM atau tumbuh sebesar 5,3 persen dari tahun sebelumnya.

Tabel 4. Jumlah Penduduk dan Produk Domestik Bruto
Dalam Kaitannya dengan Konsumsi Energi Final³

ahun	Jumlah Penduduk (Ribu Jiwa)	Pertumbuhan Jumlah Penduduk (%)	PDB Harga Konstan 1993 (Milyar Rp)	Pertumbuhan PDB (%)	Konsumsi Energi Final (Ribu SBM)	Pertumbuhan Konsumsi Energi Final (%)
1990	179.248	-	263.262	-	420.863	
1991	181.763	1,4	286.765	8,93	441.672	4,9
1992	184.278	1,38	307.474	7,22	468.493	6,1
1993	186.794	1,37	329.776	7,25	495.407	5,7
1994	189.309	1,35	354.640	7,54	510.013	2,9
1995	191.825	1,33	383.792	8,22	537.893	5,5
1996	194.340	1,31	414.419	7,98	565.952	5,2
1997	199.837	2,83	433.246	4,54	591.084	4,4
1998	202.873	1,52	376.375	-13,13	586.682	-0,7
1999	203.047	0,09	379.558	0,85	609.282	3,9
2000	203.256	0,10	397.666	4,77	641.271	5,3

Sumber: BPS, Ditjen Migas (dalam www.esdm.go.id), diolah

³ Energi final merupakan sumber energi dari hasil pengolahan energi primer

Kecenderungan peningkatan konsumsi energi final (minyak bumi) oleh masyarakat dan industri merupakan konsekuensi logis dari adanya pertumbuhan ekonomi dan perubahan kebijakan ekonomi yang berorientasi pada sektor industri. Semakin pesatnya pertumbuhan sektor industri jelas berimplikasi pada peningkatan kebutuhan energi di sektor ini dan juga sektor lainnya yang terkait dengan sektor industri. Selama periode 1990-2000 pertumbuhan penggunaan energi di sektor industri merupakan yang paling tinggi dibandingkan sektor-sektor lainnya, yaitu rata-rata 8,63 persen pertahunnya.

Singkat kata, peningkatan konsumsi energi berkaitan erat dengan tinggi rendahnya pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi mendorong tingginya konsumsi terhadap energi. Namun ini tidak berarti bahwa kita perlu menurunkan pertumbuhan ekonomi untuk menurunkan konsumsi masyarakat dan industri terhadap energi minyak bumi, melainkan harus dicarikan upaya bagaimana melakukan efisiensi penggunaan energi minyak bumi di satu pihak, dan mencari energi substitusi lainnya di lain pihak, terlebih-lebih jumlah cadangan energi minyak bumi nasional hanya tinggal 1 persen dari cadangan total minyak dunia. Lantas, sumber energi alternatif apa yang dapat menggantikan minyak bumi ?

SUMBER ENERGI ALTERNATIF POTENSIAL PENGGANTI MINYAK BUMI

Seperti dikemukakan di atas, banyak sumber energi alternatif yang dapat mengganti minyak bumi. Energi gas bumi, misalnya, dapat diandalkan untuk dimanfaatkan sebagai sumber energi pengganti minyak bumi. Gas bumi ini antara lain terdapat di daerah operasi hulu Sumatera Tengah (blok Jambi Barat) sebesar 2,2 triliun kaki kubik, di Sumatera Selatan 1,6 triliun kaki kubik, di Jawa Barat 0,7 triliun kaki kubik dan di Jawa Timur 1,3 triliun kaki kubik yang diusahakan oleh oleh Pertamina. Tabel 5 diberikan data cadangan gas bumi dalam tahun 1991-2001. Dalam tabel dapat diperhatikan bahwa cadangan gas bumi ini menunjukkan tren peningkatan sejak tahun 1991 sampai 2000.

Tabel 5. Perkembangan Cadangan Gas Indonesia 1991 – 2000
(dalam Triliun kaki kubik)

Tahun	Gas		
	Terbukti	Potensial	Jumlah
1991	65.30	39.00	104.30
1992	64.40	37.30	101.70
1993	67.50	46.70	114.20
1994	78.90	45.90	124.80
1995	72.26	51.31	123.57
1996	77.19	58.73	135.92
1997	76.17	61.62	137.79
1998	77.06	59.39	136.45
1999	92.48	65.78	158.26
2000	94.75	75.56	170.31

Sumber: Ditjen Migas, Departemen ESDM

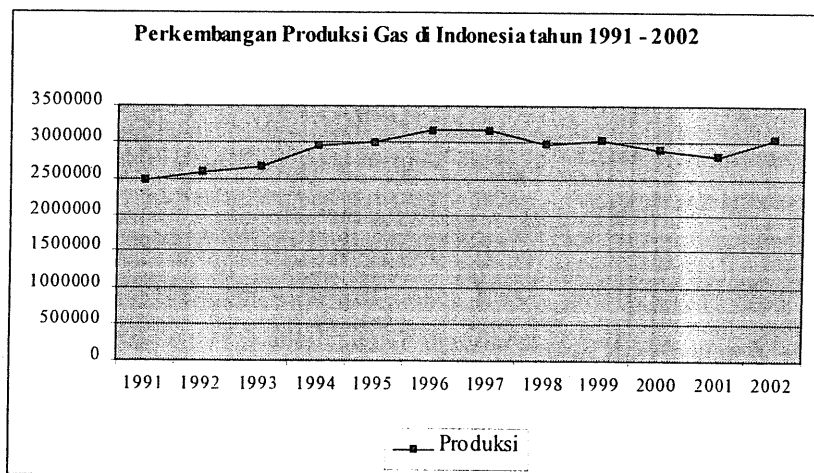
Namun demikian, potensi gas bumi ini telah pula banyak dimanfaatkan untuk kegiatan industri (Tabel 6 dan grafik 2), sehingga jika gas bumi dijadikan energi substitusi dari minyak bumi, maka akan mempengaruhi kegiatan industri yang menggunakan gas bumi, seperti usaha kilang, LPG/Lex plants, fertilizer/petrochemical, industri semen, rumah tangga, listrik, PT. Perusahaan Gas Negara, ekspor, dan industri lainnya. Dengan demikian, jika gas bumi ingin dijadikan substitusi minyak bumi, maka perlu adanya kerjasama diantara instansi yang memiliki kewenangan didalam pengolahan ataupun produksi gas di Indonesia seperti Pertamina dan Perusahaan Gas Negara (PGN).

Tabel 6. Perkembangan Produksi Dan Pemanfaatan Gas Bumi
(Natural Gas) 1991 - 2002 (MMSCF)

Tahun	Produksi	Pemanfaatan	Persentase
1991	2,461,833.9	2,258,884.1	91.8
1992	2,582,640.8	2,365,262.1	91.6
1993	2,661,878.3	2,450,386.9	92.1
1994	2,941,622.0	2,760,076.2	93.8
1995	2,999,229.4	2,839,002.1	94.7
1996	3,164,016.2	2,991,774.7	94.6
1997	3,166,034.9	2,975,183.9	94.0
1998	2,978,851.9	2,785,114.0	93.5
1999	3,022,053.1	2,897,785.1	95.9
2000	2,901,301.7	2,734,069.6	94.2
2001	2,807,150.0	2,623,725.0	93.5
2002	3,041,852.0	3,011,581.0	99.0

Sumber: Ditjen Migas, Departemen ESDM, 2003.

Grafik 2.



Sumber energi alternatif minyak bumi lain adalah batubara. Batubara ini dapat ditemukan di hampir seluruh daerah di Indonesia. Namun sumber terbesar terdapat di pulau Kalimantan dan Sumatera. Deposit batubara di Indonesia ini diperkirakan terbesar di dunia dengan perkiraan sebanyak 38,8 miliar ton lebih. Batubara tersebut terdiri dari beberapa klasifikasi yaitu sebesar 11,5 miliar ton merupakan batubara terukur (*measured*), 27,3 miliar ton batubara tertunjuk (*indicated*), dan 5,4 miliar ton diklasifikasikan sebagai cadangan batubara yang dapat dieksploitasi (*commercially exploitable reserves*). Di Sumatera terdapat sekitar 21,1 miliar ton batubara atau lebih dari setengah besarnya cadangan batubara nasional sedangkan di Kalimantan sebanyak 17,7 miliar ton. Daerah di Sumatera yang memiliki sumberdaya batubara adalah Tanjung Enim Sumsel dan wilayah Sumbagsel (55,1%), Ombilin Sumbar, Bengkulu, dan Riau (12,2%), di Meulaboh Aceh (5,3%). Di Kalimantan terdapat di wilayah Kutai Kaltim (9,3%), Pasir dan Barito Kalsel (10,6%), dan sisanya berada di Ketungau Kalbar dan Sulsel (Tabel 7).

Meskipun cadangan batubara cukup besar, tetapi ternyata sumbangannya terhadap konsumsi energi nasional masih berkisar 10 persen dari konsumsi energi nasional atau masih lebih rendah dari minyak bumi yang mencapai 65 persen dan gas 25 persen. Rendahnya penggunaan batubara ini tidak terlepas dari kebijakan energi nasional yang memang belum berpihak pada energi batubara. Masih tersedianya energi minyak dan kayu bakar yang relatif lebih murah menyebabkan batubara sulit berkembang. Berdasarkan data tabel diatas dapat diketahui bahwa potensi batubara yang ada di Indonesia adalah sebesar 5.368.18 juta ton. Dari besarnya potensi batubara tertambang tersebut dari tahun 1937 – 2000 baru sebesar 607,22 juta yang berhasil ditambang oleh perusahaan-perusahaan pertambangan batubara di Indonesia. Hal ini berarti masih terdapat 4,760.96 juta potensi batubara tertambang yang belum dapat dimanfaatkan oleh Indonesia baik untuk ekspor maupun untuk kebutuhan energi dalam negeri. Dengan demikian, batubara merupakan sumber energi yang lebih potensial dibandingkan dengan gas bumi dalam mengganti minyak bumi. Ini terutama karena sumber ini relatif masih terbatas pemanfaatannya dibandingkan gas bumi.

Pemanfaatan batubara ini dapat digunakan sebagai bahan bakar pengganti minyak bumi melalui proses briking (briket batubara) atau untuk menggerakkan turbin uap air untuk menggerakkan generator penghasil listrik yang dikenal sebagai pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) seperti yang telah dilakukan di PLTU Suralaya, Payton, Bukit Asam dan Ombilin. Dari satu ton batubara kering dapat dihasilkan empat barel minyak. Menurut Dirut PT. Bukit Asam, biaya pencairan batubara untuk menjadi minyak mentah berkisar 17 sampai 20 dollar AS per barel. Bila harga minyak dunia masih berada pada kisaran 28

dollar per barel, maka batubara sebagai sumber energi alternatif sangat layak untuk dipertimbangkan (Kompas, 2002).

Tabel 7. Perkembangan Cadangan Batubara Indonesia 2000 (dalam juta ton)

Propinsi	Tertambang	Sumberdaya			
		Terukur	Terunjuk *)	Total	%
Nanggroe Aceh Darus	0,00	64,14	1.763,35	1.827,49	4,70
Riau	18,93	289,00	1.157,52	1.446,52	3,72
Jambi	0,00	222,17	566,48	788,65	2,03
Bengkulu	19,02	68,98	97,43	166,41	0,43
Sumatera Barat	142,20	158,02	221,54	379,56	0,98
Sumatera Selatan	2.683,00	4.099,72	8.792,96	12.892,68	33,16
Jawa	0,00	0,63	4,86	5,49	0,01
Kalimantan Barat	0,00	1,00	185,12	186,12	0,48
Kalimantan Timur	2.077,16	4.054,11	9.699,57	13.753,68	35,38
Kalimantan Tengah	40,60	206,70	706,36	913,06	2,35
Kalimantan Selatan	387,27	2.377,64	3.981,97	6.359,61	16,36
Sulawesi Selatan	0,00	21,20	96,13	117,33	0,30
Papua	0,00	0,00	25,53	25,53	0,07
Lain-lain	0,00	5,42	7,31	12,73	0,03
Total	5.368,18	11.568,73	27.306,13	38.874,86	100,00
Total Produksi 1937-2000	607,22	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Cadangan Produksi	4.760,96	11.568,73	27.306,13	38.874,86	100,00

*) Termasuk sumberdaya terunjuk, terkira dan terduga

Sumber: Dit Pengusahaan Mineral dan Batubara, Departemen ESDM

Sumber energi lain adalah energi panas bumi. Indonesia memiliki jumlah cadangan panas bumi yang terbesar di dunia (40% potensi panas bumi dunia) yang mencapai sekitar 27.189 MW, yang terdiri atas klasifikasi sumber daya cadangan terduga sebesar 9.912 MW, cadangan mungkin sebesar 728 MW, dan 2.305 cadangan terbukti. Sebesar 14.244 MW merupakan sumberdaya dengan klasifikasi sumberdaya spekulatif dan hipotetis. Dari

jumlah cadangan tersebut baru sekitar 35 persen dari total cadangan terbukti atau sebesar 3 persen dari total potensi energi dengan sumberdaya kapasitas terpasang sebesar 807 MW, yang dimanfaatkan sebagai pembangkit tenaga listrik. Besaran cadangan panas bumi menunjukkan adanya peningkatan dari tahun ke tahun (Tabel 8). Namun perlu dicatat bahwa pada tahun 1997 besaran cadangan panas bumi Indonesia tetap pada angka 9.111 MWe. Hal ini disebabkan oleh terhentinya survei dan eksplorasi serta eksploitasi berkenaan dengan krisis moneter yang akhirnya dikeluarkan Keputusan Presiden No. 39 Tahun 1997 dan No. 5 Tahun 1998 tentang penundaan pembangunan sebagian besar proyek-proyek panas bumi.

Tabel 8. Potensi Panas Bumi di Indonesia Tahun 2003

Wilayah	Potensi Energi (MW)					Total	Kapasitas Terpasang
	Sumber daya		Cadangan				
	Spekulatif	Hipotetis	Terduga	Mungkin	Terbukti		
Sumatera	5630	2433	5419	15	389	13886	2
Jawa	2375	1591	2850	603	1837	9256	785
Bali dan Nusa Tenggara	200	448	838	-	14	1500	-
Kalimantan	50	-	-	-	-	50	-
Sulawesi	950	125	663	110	65	1913	20
Maluku	275	117	142	-	-	534	-
Irian	50	-	-	-	-	50	-
TOTAL	9530	4714	9912	728	2305	27189	807

Sumber: Sjafra Dwipa, 2003

Berdasarkan data tabel diatas diketahui bahwa perkiraan sumber daya panas bumi Indonesia pada tahun 2003 adalah sebesar 14.244 MW atau mengalami peningkatan dibandingkan tahun 1991 sampai dengan tahun 2000 yang berkisar diantara 8.595 MWe dan 10.547 MWe. Besaran sumber daya ini diperkirakan dari sebanyak 251 prospek atau lapangan panas bumi yang sudah di survei dan dieksplorasi di hampir seluruh wilayah Indonesia yaitu mulai dari Pulau Sumatra 85 prospek dengan sumber daya sebesar 8.063 Mwe, Jawa 71 prospek (3.966 MWe), Bali dan Nusa Tenggara 26 prospek (648 MWe), Sulawesi 50 prospek (1.075 MWe) dan daerah lainnya sebanyak 18 prospek dengan sumber daya sebesar 492 Mwe.

Data cadangan panas bumi tercatat adalah sebesar 12.945 MW dengan klasifikasi cadangan terduga sebesar 9.912 MW, cadangan mungkin sebesar 728 MW dan cadangan terbukti sebesar 2.305 MW. Cadangan terbukti merupakan cadangan sumber daya panas bumi yang dapat dimanfaatkan sebagai energi alternatif. Cadangan terbukti memiliki prosentase sebesar 17.8 persen dari total cadangan cadangan sumberdaya panas bumi. Pemanfaatan cadangan terbukti panas bumi sebagian besar dilakukan di Jawa seperti di Jawa Barat sebanyak 40 lokasi seperti di Kamojang, Wayang Windu, Patuha, Darajat dan Gunung Salak yang memiliki kapasitas terpasang sebesar 725 MW.

Cadangan panas bumi yang besar tersebut belkum dimanfaatkan secara optimal. Ini disebabkan oleh terbatasnya investor yang tertarik untuk mengembangkan lapangan panasbumi karena masih mahalnya biaya produksi listrik dari panas bumi dibanding dengan sumber lainnya seperti batubara dan minyak bumi. Oleh sebab itu, pemerintah terus mencari berbagai terobosan untuk meningkatkan investasi di sektor ini. Pemanfaatan tenaga panas bumi merupakan salah satu alternatif yang sangat prospek dalam mendukung kebijakan diversifikasi energi yaitu mengurangi ketergantungan terhadap penggunaan minyak bumi dalam berbagai sektor kegiatan termasuk dalam pembangkitan listrik (Yusgiantoro, 2003⁴). Selain itu, panas Bumi jika dilihat dari pemanfaatan produksinya relatif masih belum optimal dan memiliki potensi yang besar untuk semakin dieksploitasi sebagai sumber energi yang dapat dimanfaatkan untuk beberapa keperluan kegiatan industri dan pertanian. Energi panas bumi dapat dimanfaatkan sebagai sumber energi bagi pembangkit listrik. Panas bumi juga dapat dimanfaatkan bagi kegiatan industri dan pertanian di Indonesia seperti untuk pengatur udara ruangan, aplikasi agrobisnis (pengeringan hasil-hasil pertanian), proses pembuatan makanan, kerajinan kulit, proses penyepuhan logam (*leaching*), pengolahan air bersih, pengolahan karet sintetis, dan sebagainya.

MASALAH YANG DIHADAPI DALAM MENGURANGI KETERGANTUNGAN TERHADAP MINYAK BUMI

Mengurangi ketergantungan masyarakat dan industri terhadap penggunaan minyak bumi memang bukan perbuatan yang mustahil, namun tidak mudah untuk dilakukan. Hal ini karena banyak faktor yang mempengaruhinya. Dalam hal faktor ekonomi, kebijakan harga BBM yang rendah atau subsidi BBM, misalnya, dapat memperlambat upaya

⁴ Purnomo Yusgiantoro, 2003. *Insentif dalam Pengembangan Panas Bumi*, msedm.net.

mengurangi atau bahkan dapat menghapus sama sekali ketergantungan masyarakat dan industri terhadap minyak bumi. Demikian pula, kebijakan impor minyak bumi juga tidak dapat mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap penggunaan minyak bumi.

Pemerintah telah melakukan kegiatan-kegiatan pengembangan energi non minyak sebagai pengganti energi minyak bumi. Energi non minyak yang dikembangkan tidak hanya energi alternatif yang tidak dapat diperbaharui seperti gas, batubara dan panas bumi, tetapi juga energi alternatif yang dapat diperbaharui seperti tenaga air, tenaga surya, nuklir dan sebagainya. Akan tetapi secara umum upaya pengembangan tersebut masih jauh dari apa yang diharapkan. Misalnya batubara, gas bumi, dan tenaga air, meskipun pemanfaatan ketiga jenis energi alternatif ini menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, namun yang berhasil dimanfaatkan tersebut sebenarnya masih sangat kecil dibanding potensi yang dimiliki⁵.

Kesulitan dalam mengembangkan energi alternatif ini disebabkan oleh banyak faktor antara lain harga BBM yang masih murah, keterbatasan penguasaan teknologi, kebutuhan investasi yang besar, lemahnya infrastruktur, jarak antara lokasi sumber energi dengan konsumen, terbatasnya sumberdaya manusia yang handal dan anggaran pemerintah yang masih terbatas dan kurangnya dukungan masyarakat.

Kendala teknologi muncul karena pada umumnya peralatan-peralatan yang digunakan dalam kegiatan rumah tangga, transportasi, industri dan sebagainya dirancang untuk menggunakan bahan bakar yang berasal dari minyak bumi seperti minyak tanah, bensin, avtur, solar dan seterusnya. Untuk peralatan yang sederhana perubahan teknologi tidak menjadi masalah, misalnya kompor minyak tanah yang digunakan rumah tangga dapat diganti dengan mudah dengan kompor yang menggunakan bahan bakar briket batubara ataupun kompor gas. Namun merubah teknologi mesin-mesin kendaraan dan mesin-mesin pabrik yang menggunakan BBM menjadi mesin-mesin yang menggunakan energi alternatif akan menjadi rumit dan bahkan sampai saat ini masih ada yang belum ditemukan. Dan walaupun sudah ditemukan masih sulit untuk digunakan secara massal, baik karena kemampuannya yang belum optimal maupun karena harga yang semakin tinggi. Sebagai contoh, ilmuwan sudah mampu menciptakan mobil tenaga surya, akan tetapi produksinya masih sangat terbatas karena mobil seperti itu menggunakan teknologi tinggi, biaya tinggi dan harga jual yang sulit dijangkau masyarakat luas.

⁵ Perbandingan antara potensi dan pemanfaatan energi di Indonesia dapat dilihat lebih rinci dalam Bab II.

Selain teknologi, beratnya pengembangan energi alternatif dikemukakan Warta PT Pertamina (Persero) (Februari, 2003), ibarat berpetualang ke dalam rimba perawan. Di dalamnya ada peluang, potensi, dan nilai bisnis yang menggiurkan, tetapi masih perlu persiapan tersendiri. Para pelaku bisnis gas, batubara, panas bumi, tenaga air, energi angin, biomassa, dan lain-lain, masih membutuhkan banyak pembenahan dan persiapan untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam tersebut. Walaupun dalam tingkat tertentu pemanfaatan beberapa energi tersebut sudah dilakukan, namun para pelaku bisnis energi alternatif masih dituntut bekerja keras, cerdas dan menyediakan dana yang besar untuk memanfaatkan cadangan-cadangan tersebut.

Bisnis gas — kecuali LNG yang memang sudah *establish* perdagangannya — entah itu Elpiji, CNG alias BBG, dan gas untuk industri terhambat kebijakan harga BBM yang disubsidi. Akibatnya, bisnis ini sulit berkembang karena kalah populer dari BBM yang murah. Dampak ikutannya, infrastruktur bisnis gas yang padat modal, teknologi, dan tinggi risiko tidak mendapat sentuhan investasi yang semestinya. Sehingga ketika regulasi membuka unsur *barrier to entry* (dalam kaitan ini subsidi BBM sebagai “penghalang bisnis non-BBM” yang hendak dicabut), para pelaku bisnis gas masih menghadapi sekat-sekat penghalang lain, seperti infrastruktur dan pendanaan bagi pengembangan cadangan yang ada. Membangun pipa di bawah laut butuh waktu yang lama dan biaya besar. Akan tetapi infrastruktur itu sangat dibutuhkan, sebab tanpa infrastruktur jalur pipa, pengembangan gas sulit diwujudkan maksimal dari sisi penyaluran atau pemasarannya. Kemudian diperlukan transmisi gas yang dapat menghubungkan sumber cadangan gas bumi dengan pusat-pusat konsentrasi pasar. Indonesia menghadapi kendala pendanaan dalam membangun infrastruktur jaringan pipa gas. Selain itu, pengembangan jaringan pipa menjadi lebih sulit karena kondisi geografi Indonesia sebagai negara kepulauan yang terpisahkan oleh laut. Sehingga membangun jaringan pipa gas menjadi mahal (Warta PT Pertamina (Februari, 2003)). Lemahnya infrastruktur juga menjadi hambatan dalam upaya menjadikan Bahan Bakar gas (BBG) sebagai substitusi BBM yang saat ini didorong pemerintah untuk dipakai dalam sektor transportasi. Menurut Yusgiantoro, (2000: 136) kendala fasilitas infrastruktur penyaluran gas ini adalah masih menyatunya transmisi utama ke stasiun penjualan dengan stasiun pompa bahan bakar umum. Biaya pengembangan sangat mahal dan tidak mendukung keekonomian pemakaian BBG, ditambah lagi dengan biaya operasi penggunaan listrik. Kendala ini menyebabkan jumlah stasiun pompa BBG terbatas dan mengakibatkan kendaraan yang akan mengisi BBG mengalami kesulitan. Walaupun harga BBG setara liter premium relatif murah, kendaraan yang memakai BBG perlu peralatan tambahan yang tidak perlu dipasang seandainya menggunakan BBM.

Kendala pengembangan panasbumi juga terkait dengan kebijakan subsidi sehingga BBM. Kendala lainnya adalah mahal biaya pengeboran dibanding pengeboran minyak bumi. Penyebabnya adalah pengeboran panas bumi perlu menembus batu keras, panas, kemungkinan korosif, dan lain-lain yang tidak ditemui dalam pemboran minyak bumi. Sehingga memerlukan peralatan non-standar. Selain itu, panasbumi tidak seperti BBM yang bisa distok. Pengembangannya harus disesuaikan dengan kebutuhan listrik (PLN). Sebab merupakan pemborosan apabila uap panas bumi yang sudah didapat tidak langsung digunakan. Hal lain, pembangunan PLTP (Pembangkit Listrik Tenaga Panasbumi) misalnya, memerlukan waktu panjang sampai lima tahun. Modal dan bunga yang tertanam dapat mencapai jumlah yang sangat besar, yang dapat membuat proyek ini tidak layak (*feasible*) apabila tidak dibarengi dengan optimalisasi pemanfaatannya (Warta PT Pertamina (Februari, 2003).

Pengembangan energi alternatif tidak hanya mendapat kendala dalam bidang harga BBM yang masih disubsidi, kebutuhan investasi yang besar dan infrastruktur, melainkan juga terletak pada lemahnya kepemimpinan dan manajemen. Menurut Umar Said (2002:3) manajemen pengembangan energi terbarukan sangat lemah dan terfokus pada masalah teknologi. Proyek-proyek pemerintah untuk mengembangkan energi yang terbarukan banyak yang terbengkalai setelah peresmiannya. Ada tujuh hal yang hilang dalam manajemen energi terbarukan, yang menyebabkan terbengkalainya proyek-proyek yang disponsori oleh pemerintah yaitu (Umar Said, 2002:5):

1. Tidak ada partisipasi lokal sehingga tidak tumbuh rasa memiliki yang selanjutnya menyebabkan kurangnya pemeliharaan. Instalasi energi terbarukan ditinggalkan dan besinya dicuri sebagai besi tua.
2. Tidak ada partisipasi pengusaha lokal sehingga aspek komersialnya kurang mendapat perhatian. Penerima manfaat energi terbarukan tidak diwajibkan membayar manfaat yang diterimanya. Operator bekerja berdasarkan sistem kerja bakti sehingga tidak dapat bertahan lama.
3. Tidak ada tenaga ahli setempat yang mampu mengidentifikasi potensi energi terbarukan. Selain itu juga tidak ada ahli pendamping yang membantu masyarakat mengembangkan dan mengelola instalasi terbarukan secara baik dan berkesinambungan.
4. Tidak ada pelatihan teknik, manajemen, pengelolaan keuangan SDM, dsb.
5. Tidak ada informasi mengenai sumber suku cadang dan ahli teknik jika terjadi masalah teknis.

6. Tidak ada pengaturan yang mendukung pengembangannya, baik berupa insentif pajak, fasilitas investasi, dsb. Peraturan yang jelas mengenai hak dan kewajiban pelaku tidak ada.
7. Tidak ada pengaturan yang melindungi instalasi energi terbarukan yang sudah dioperasikan masyarakat dari penetrasi listrik PLN yang bersubsidi. Beberapa kasus menunjukkan bahwa listrik dari energi terbarukan yang telah dikembangkan masyarakat tiba-tiba harus menjadi rugi karena datangnya listrik PLN yang murah.

Aspek lain yang juga dapat menghambat upaya pengembangan energi alternatif di Indonesia adalah belum tersedianya data potensi sumber daya yang lengkap, karena masih terbatasnya studi dan penelitian yang dilakukan. Tim penelitian ini juga menemukan data potensi sumberdaya alam berdasarkan penelitian tahun-tahun yang sudah sangat lama dan sampai saat ini belum di perbaharui.

Catatan lain yang perlu diperhatikan dalam memahami mengapa pengembangan energi alternatif berjalan lambat adalah potensi sumber daya energi terbarukan, seperti; matahari, angin dan air, ini secara prinsip memang dapat diperbarui, karena selalu tersedia di alam. Namun pada kenyataannya potensi yang dapat dimanfaatkan adalah terbatas. Tidak di setiap daerah dan setiap waktu matahari bersinar cerah, air jatuh dari ketinggian dan mengairil deras serta angin bertiup dengan kencang. Di sebabkan oleh keterbatasan-keterbatasan tersebut, nilai sumber daya energi sampai saat ini belum dapat begitu menggantikan kedudukan sumber daya energi fosil sebagai bahan baku produksi energi listrik. Oleh sebab itu energi terbarukan ini lebih tepat disebut sebagai energi aditif, yaitu sumber daya energi tambahan untuk memenuhi peningkatan kebutuhan energi listrik, serta menghambat atau mengurangi peranan sumber daya energi fosil (Elektro online dan indosat 1997).

Temuan lapangan tentang pengembangan energi alternatif di daerah penelitian menunjukkan bahwa daerah pada umumnya masih terbatas pada kajian-kajian tentang potensi, proyek-proyek percontohan dan upaya sosialisasi. Di semua lokasi penelitian telah dilakukan upaya memasyarakatkan penggunaan briket batubara untuk menggantikan penggunaan minyak di sektor rumah tangga. Namun upaya tersebut masih belum berhasil. Menurut narasumber di lapangan, pada saat energi alternatif akan dikembangkan maka hal penting yang harus dilakukan adalah sosialisasi kepada masyarakat. Sosialisasi membutuhkan waktu yang lama, karena masyarakat tidak begitu saja bersedia menggunakan energi alternatif tanpa melihat contoh yang sudah ada. Sedangkan untuk sektor listrik, penggunaan batubara lebih menonjol di Kalimantan Selatan. PLN merencanakan menggantikan semua pembangkit listrik tenaga diesel (PLTD) pada tahun 2010 dan

menggantikannya dengan listrik yang menggunakan batubara. Bila dilihat dari sisi kebijakan daerah, menurut pejabat di Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral, selama ini belum ada kebijakan Pemda yang nyata dalam mengembangkan energi alternatif selain batubara.

Di Jawa Tengah energi alternatif yang pernah dikembangkan adalah tenaga air dalam bentuk Pembangkit Listrik Tenaga Mikrohidro (PLTMH) yaitu di Banjarnegar dan Purbalingga, namun sekarang sudah tidak beroperasi. Salah satu penyebab kegagalan tersebut adalah masyarakat tidak dikenakan kewajiban atas manfaat yang mereka dapatkan, sehingga tidak ada dana untuk perawatan dan perbaikan ketika peralatan mengalami kerusakan. Pada tahun 2003 ini PLTMH tersebut akan diperbaiki lagi dan manajemennya akan diserahkan kepada masyarakat setempat. Sementara itu, menurut pejabat pada Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral Jawa Tengah, sampai saat ini belum ada pemikiran untuk pengembangan energi alternatif pada sektor di luar pembangkit listrik.

KEBIJAKAN DALAM MENDORONG PENGGUNAAN ENERGI ALTERNATIF NON-MINYAK BUMI

Menghapus Subsidi

Dalam konteks upaya mengurangi ketergantungan terhadap minyak bumi, penghapusan subsidi BBM merupakan langkah penting yang perlu diambil oleh pemerintah. Kebijakan pengurangan dan penghapusan subsidi BBM ini merupakan kebijakan yang kurang populer dan banyak menuai kritik ataupun penolakan dari masyarakat. Meskipun demikian pemerintah telah mengambil resiko itu. Selain bertujuan untuk mengatasi masalah anggaran, langkah penghapusan subsidi ini diharapkan mampu mengurangi penggunaan minyak bumi.

Dengan dihapuskannya subsidi BBM, maka harga yang nantinya berlaku di tingkat konsumen akan sama dengan harga pasar. Namun penetapan ke arah harga pasar tersebut tidak dapat diberlakukan secara langsung. Sebagaimana disampaikan Yusgiantoro (2000:140), bahwa pelaksanaan pencabutan subsidi perlu dilakukan secara bertahap melalui suatu masa transisi agar tidak menimbulkan dampak sosial serta memiliki waktu untuk penyesuaian dan penyempurnaan. Subsidi mulai dikurangi pada masa transisi dan yang tertinggal hanya subsidi operasi ditribusi. Setelah berlangsung dalam jangka waktu tertentu baru kemudian seluruh subsidi tidak diberikan lagi. Jangka waktu proses itu sangat tergantung kesiapan semua pihak dalam menghadapi pasar bebas dengan memperhatikan daya beli masyarakat.

Selama masa orde baru (1970-1998), harga energi ditentukan oleh pemerintah, khususnya BBM dan listrik. Sampai dengan tahun 1993, harga BBM hampir setiap tahun dinaikkan. Tetapi, setelah tahun 1993 tidak ada lagi kenaikan harga, sampai dengan Mei 1998 yang merupakan kenaikan harga BBM terakhir dalam masa orde baru. Pada tahun 1993, harga BBM domestik sangat dekat dengan harga internasionalnya. Sehingga pada tahun tersebut hampir tidak ada subsidi BBM. Tetapi tanpa adanya penyesuaian harga pada tahun-tahun berikutnya, perbedaan harga menjadi semakin besar. Harga riil BBM domestik semakin turun, sementara subsidi BBM semakin meningkat. Kenaikan harga BBM pada tahun 1998 sesungguhnya hanya untuk menyesuaikan agar harga riilnya tidak turun, meskipun secara nominal kenaikannya cukup tinggi. Kenaikan harga BBM pertama setelah orde baru adalah 1 Oktober 2000, dengan rata-rata kenaikan 12 persen. Bersamaan dengan kenaikan harga ini diluncurkan pula program kompensasi untuk mengurangi dampak kenaikan harga BBM. Melalui Kepres No. 45/2001, pemerintah menaikkan harga BBM dengan tingkat harga yang berbeda yaitu harga tersubsidi, setengah harga pasar, dan harga penuh (Umar Said: 2001). Sementara itu pemerintah menargetkan untuk melepaskan harga BBM secara penuh kepada mekanisme pasar pada tahun 2004. Dengan demikian dapat disimpulkan pencabutan subsidi BBM telah dilakukan pemerintah secara bertahap.

Apabila harga semua jenis BBM sudah sesuai dengan harga pasar, maka diperkirakan pengembangan (diversifikasi) jenis sumber energi nonminyak akan semakin meningkat karena masyarakat akan termotivasi menggunakan energi alternatif dalam memenuhi kebutuhan energinya. Manfaat lain yang diharapkan adalah meningkatnya efisiensi penggunaan BBM diseluruh pengguna BBM, baik dalam penggunaan dalam proses produksi maupun konsumsi. Dengan demikian ketergantungan terhadap minyak bumi akan semakin berkurang.

Mendorong Pengembangan dan Penggunaan Energi Alternatif

Kebijakan penghapusan subsidi BBM tidak akan bermanfaat secara optimal dalam mengurangi penggunaan minyak bumi apabila tidak diikuti dengan meningkatnya persediaan energi alternatif dalam jumlah yang cukup, harga yang kompetitif dan pendistribusian yang baik. Oleh karena itu kebijakan melepaskan harga BBM pada mekanisme pasar perlu diikuti dengan kebijakan pengembangan energi alternatif. Program-program pengembangan energi alternatif perlu diarahkan untuk menghasilkan energi dalam skala yang lebih besar dan efisien sehingga harganya menjadi semakin ekonomis. Pengembangan energi alternatif merupakan salah satu solusi yang perlu ditingkatkan dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap minyak.

Secara umum solusi ekonomi yang dapat diterapkan untuk mendorong pengembangan energi alternatif adalah sebagai berikut:

1. Memberikan insentif kepada perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang energi alternatif. Insentif yang dimaksud dapat berbentuk kemudahan perizinan, insentif pajak dan fasilitas investasi seperti, pembebasan PPN untuk peralatan baru, dan sebagainya.
2. upaya menekan biaya investasi dengan cara mengembangkan produksi secara massal sehingga mencapai skala ekonomi yang efisien.
3. Membantu membangun infrastruktur yang dibutuhkan.
4. Mendorong tumbuhnya industri dalam negeri yang memproduksi peralatan hemat energi, peralatan untuk melakukan diversifikasi energi, serta peralatan yang mendukung upaya intensifikasi energi.
5. Mendorong pemerintah daerah untuk memanfaatkan potensi sumber energi yang dimilikinya.

Sedangkan untuk mendorong penggunaan energi alternatif ada dua hal yang perlu dilakukan yaitu:

1. Menggiatkan sosialisasi berbagai jenis energi alternatif dan manfaat penggunaannya.
2. Memberikan subsidi harga pada tahap awal penggunaan sebagai bagian dari upaya promosi.

Solusi-solusi yang bersifat umum diatas dapat dijabarkan lagi dengan lebih spesifik untuk pengembangan berbagai jenis energi alternatif yang potensial.

Batubara

Batubara untuk kebutuhan domestik terutama dipakai sebagai bahan bakar pembangkit tenaga listrik dan pabrik semen. Saat ini pemerintah mendorong pemakaian batubara di rumah tangga dalam bentuk briket sebagai pengganti minyak tanah. Harga batubara untuk ekspor maupun domestik pada dasarnya sudah mengikuti harga pasar (Yusgiantoro, 2000:145).

Briket batubara mulai dipromosikan penggunaannya di Indonesia pada tahun 1993. Tujuan dari program briket batubara adalah untuk mensubstitusi penggunaan minyak tanah di rumah tangga dan industri kecil. Dari studi pemasaran briket batubara yang dilakukan PTBA diketahui bahwa briket batubara mempunyai potensi mengambil alih 70 persen pasar minyak tanah yang digunakan rumah tangga. Berdasarkan perkiraan ini, ditargetkan pemakaian briket pada tahun 2000 dapat mencapai 2 juta ton. Akan tetapi penggunaan

briket yang diarahkan untuk menggantikan pemakaian minyak tanah di rumah tangga ternyata tidak memenuhi sasaran yang diharapkan. Penggunaan briket justru lebih banyak digunakan industri kecil, seperti peternakan ayam, pembakaran kapur dan restoran (Pusat Informasi DESDM, 2002:59-60).

Kebijakan penghapusan subsidi BBM yang direncanakan akan dilaksanakan secara bertahap sampai 2004 memberikan peluang bagi briket batubara untuk dikembangkan dengan lebih baik. Pada kenyataannya, briket batubara merupakan alternatif yang paling mungkin untuk menggantikan minyak tanah dirumah tangga, khususnya perkotaan. Dibandingkan dengan tingkat harga minyak tanah tanpa subsidi, maka briket batubara akan lebih terjangkau masyarakat luas.

Beberapa alternatif kebijakan yang dapat diterapkan dalam rangka mengembangkan batubara sebagai energi alternatif antara lain:

1. Pada tahap awal pengembangan pemakaian, harga batubara/briket batu bara perlu disubsidi
2. Mengurangi pajak usaha batubara dan pajak pabrik kompor batubara
3. Membangun fasilitas yang mendukung perluasan pasar batubara/briket batubara
4. Mengembangkan SDM dan Litbang di bidang eksplorasi, eksloitasi dan pemanfaatan batubara

Gas Bumi

Gas lebih ekonomis US\$ 2/MMBTU (juta British Thermal Unit) dibandingkan BBM. Harga BBM untuk tiap MMBTU mencapai US\$ 5 sedangkan harga gas hanya berkisar US\$ 3. Dengan demikian penggunaan gas akan dapat mengurangi beban yang dikeluarkan industri untuk bahan bakar karena harga gas yang lebih murah. Besarnya cadangan gas di Indonesia mencapai 166 TCF akan cukup menjanjikan bagi industri untuk memanfaatkan gas sebagai energi alternatif⁶.

Bentuk-bentuk kebijakan yang dapat diterapkan untuk mendorong berkembangnya gas sebagai energi alternatif adalah sebagai berikut:

1. Pada tahap awal pengembangan pemakaian, harga gas bumi perlu disubsidi.

⁶ Hasil seminar sehari bertema "Gas sebagai Sumber Energi Alternatif" yang diselenggarakan oleh Forum Wartawan Energi dan Sumberdaya Mineral di Jakarta 17 Juli 2002.

2. Mengurangi pajak usaha migas untuk merangsang eksplorasi migas.
3. Mengurangi bea masuk peralatan yang berkaitan dengan pemanfaatan gas bumi.
4. Mengharuskan jenis angkutan tertentu menggunakan gas bumi.
5. Mengharuskan stasiun pompa bensin tertentu menjual BBG.
6. Mengurangi pemakaian gas bumi untuk pembangkit listrik.
7. Memperluas jaringan transmisi dan distribusi gas bumi, untuk dapat melayani lebih banyak industri dan rumah tangga, serta menghubungkan lapangan gas kecil.
8. Mengembangkan SDM dan Litbang di bidang perminyakan dan gas dengan dana dari depletion premium migas

Untuk mendukung sektor industri tertentu pemerintah memberikan subsidi dalam struktur harga gas bumi yang secara bertahap akan dihapus. Hal ini terlihat dalam penetapan harga untuk beberapa industri, terutama industri pupuk dan baja. Disamping untuk mendukung sektor industri, penetapan harga gas bumi dibawah harga ekonomi sebenarnya bertujuan mendorong usaha diversifikasi penggunaan energi nonminyak (Yusgiantoro, 2000:184). Selain harga, faktor penting dalam mempersiapkan gas sebagai alternatif energi adalah pembangunan infrastruktur yang memadai. Misalnya pembangunan jalur pipa antar propinsi.

Panas Bumi

Panas bumi merupakan energi alternatif ramah lingkungan yang mempunyai potensi besar untuk mengurangi ketergantungan Indonesia terhadap pemakaian BBM sebagai tenaga listrik. Akan tetapi sumber panas bumi lebih banyak digunakan sebagai pembangkit tenaga listrik. Sedangkan pemakaian secara langsung masih sangat terbatas. Saat ini pemakaian langsung panas bumi adalah untuk pemandian air panas.

Beberapa alternatif kebijakan yang dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam rangka mengembangkan pemanfaatan panas bumi sebagai energi alternatif akan dikemukakan dalam tabel berikut:

1. Memberikan insentif keringanan pajak bagi investor yang mengembangkan panas bumi.
2. Pengaturan lokasi industri agar dapat memanfaatkan potensi panas bumi.
3. Mengurangi pemakaian energi fosil untuk pembangkit listrik.
4. Membangun interkoneksi jaringan listrik antar wilayah, antar pulau dan dengan negara tetangga untuk memanfaatkan potensi panas bumi semaksimal mungkin.
5. Mengembangkan SDM dan Litbang di bidang panas bumi dengan dana dari depletion premium energi fosil.

KESIMPULAN

Peranan energi minyak bumi dalam proses pembangunan nasional terbukti sangat besar. Minyak bumi di Indonesia berperan ganda baik sebagai penghasil utama devisa maupun sebagai pendorong industrialisasi. Namun cadangan minyak bumi dipastikan akan mengalami penurunan. Bahkan dalam 20 tahun ke depan Indonesia akan menjadi total oil importer. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan untuk mengurangi ketergantungan masyarakat dan industri terhadap konsumsi energi minyak bumi ini.

Strategi yang harus dilakukan pemerintah saat ini dalam mengurangi ketergantungan terhadap minyak bumi adalah merubah paradigma penggunaan minyak bumi kepada penggunaan energi alternatif lain terutama energi baru dan terbarukan. Sedangkan kebijakan yang harus diterapkan antara lain dapat berupa kebijakan diversifikasi jenis energi, penciptaan iklim yang mendorong upaya penemuan cadangan energi tambahan dan baru, konservasi, kebijakan harga pasar, dan kebijakan insentif dan disinsentif lainnya. Kebijakan-kebijakan ini telah dirumuskan oleh Badan Koordinasi Energi Nasional (BAKOREN, 2000) dalam paket yang dikenal sebagai kebijaksanaan umum bidang energi (KUBE). Namun agar kebijakan-kebijakan ini dapat berjalan baik, maka kajian aspek ekonomi teknologi energi baru dan terbarukan sebagai cikal bakal pengganti minyak bumi harus segera dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir, Ariono. 2000. *Pedoman Hitungan Dampak Kenaikan Harga BBM dan TDL Tahun 2000*. KADIN. Jakarta
- Abimanyu, Anggito, 1994. *Development and Challenge in Energy Sector in Pelita VI*, Kelola. No.5/III: 37-57.
- Alimartono, W, 1999. *Pendekatan Keekonomian Dalam Pengembangan Energi Terbarukan untuk Kelistrikan*, Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia, BBPT, Jakarta.
- Anonim, 2000. *Coal Report 2000*, American Embassy Jakarta.
- , 2000. *Status, Prospek dan Permasalahan Ipteks Menjelang abad ke-21*, *Proceedings ITB*, Suplemen Vol. 32 No. 2 tahun 2000, Bandung
- , 2002. *Data dan Informasi Migas Pertamina*, Pertamina, Jakarta,
- , 2002. *OPEC Annual Statistic Bulletin 2002*, www.opec.org
- , 2002. *Statistik Indonesia 2002*, Badan Pusat Statistik, Jakarta
- Asean – EC. Energy Management Training And Research Centre. *Asean Energy Review 1995*.
- Asian Development Bank, 2002. *Energy 2000 : Review of the energy Policy of the Asian Development Bank*, ADB, Manila.
- Badan Koordinasi Energi Nasional, 2000. *Kebijakan Umum Energi (KUBE)*, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik. *Statistik Indonesia Tahun 1991-2001*.
- Business News, 2003. *Batubara Sebagai Energi Alternatif*, Business News, hal. 7, Jakarta.
- Charles Roring, *Kuba Berhasil Dalam Energi Terbarukan*, (dirangkum dari: *Cuba on the cutting edge of renewing energy by Maryam Henein; The "SOL" of Cuba by Laurie Stone-Solar Energy International; Cuban expert shares solar technology at Berkeley's Ecology Center - Tracy Chocousek/The Daily Planet* 11 Mei 2001)
- Dick, Howard, 1980. 'The Fuel Price Subsidy, Deforestation, and Equity', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. XVI (3): 32-60.
- Ditjen Listrik dan Pemanfaatan Energi. *Pengembangan Pemanfaatan Energi Alternatif*. Makalah Disampaikan Pada Diskusi di P2E-LIPI dengan tema Pengembangan Sumber Daya Energi Alternatif: Upaya Mengurangi Ketergantungan Terhadap Minyak.

- Freed Hehuwat, 1992. *Minyak Bumi Di Indonesia*, Jurnal Studi Indonesia, No 02 tahun 1992, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Freund, Caroline, and Wallich, Christine, 1997. *Public-Sector Price Reforms in Transition Economies: Who Gains? Who Loses? The Case of Household Energy Prices in Poland*, Economic Development and Cultural Change. Vol. 46, No. 1, : 35-60.
- Griffin, J.M. and Steel, 1990. *Economic Problems of energy Resources*, American Economic Review, vol 54, no. 2, pp. 23-56.
- Hardjono dan Syarifudin, 1996. *Sumberdaya Batubara dan Gambut di Indonesia*, Publikasi Khusus, Direktorat Sumberdaya Mineral No. 37 tahun 1996, Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral, Jakarta
- Hill, Hal. 2000. *Ekonomi Indonesia*. Murai Kencana. Jakarta
- Hirschliefer, J., 1987. *Price Theory and Its Applications*, USA, New York.
- Johansson, Thomas B., Renewable Fuels and Electricity for a Growing World Economy: Defining and Achieving the Potential, Energy Studies Review Vol. 4, Number 3, 1992.
- KOMPAS, 16 Juni 2001, *Subsidi BBM Hambat Bahan Bakar Alternatif*.
- KOMPAS, 31 Mei 2002, *Energi Terbarukan Hanya Pasok Listrik Satu Persen*
- Kurtubi, Kebijakan Energi Nasional , Kompas 16 Agustus 2000
- Lindblad, J. Thomas, 1989. *The Petroleum Industry in Indonesia Before The Second World War*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, 25 (2): 53-77.
- Lolo M Panggabean, 2001. *Meningkatkan Aplikasi Energi Terbarukan*, Yayasan Bina Usaha Lingkungan, Jakarta.
- Munasinghe, Mohan P.C (1996), Sustainable Energy Development (SED): Issues and Policy, dalam Kleindorfer, Paul. R, et. Al, Energy, Environment and The Economy (Asian Perspectives (Cheltenham, UK: Edwar Elgar).
- Nasrullah Salim, 2003. *Pengembangan Energi Terbarukan: Belajar dari Keberhasilan India*, Kompas 20 Oktober 2003.
- Perdanahari, Emy, 1993. *Energy Development and Management in Indonesia*, Paper presented at the Expert Group Meeting Preparatory to the First Session of the Committee on Environment and Sustainable Development, Bangkok, 30 September- 2 October 1993.
- Pramana, Enny A., 1997. *Pengaruh Pendapatan dan Harga Energi terhadap Konsumsi Energi di Indonesia*, Thesis Master, Pasca Sarjana FE-UI, Jakarta.

- Purnomo Yusgiantoro, 2000. *Ekonomi Energi :Teori dan Pratek*, LP3ES, Jakarta.
- Pusat Informasi Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral (2002), *Prakiraan Energi Indonesia 2010*, Didownload dari: <http://www.esdm.go.id//research.php>
- Rudi Rubiandini R.S, Dkk, "Pengembangan Sektor Energi Menjelang Abad ke-21", *Proceedings ITB, Status, Prospek, dan Permasalahan Iptek Menjelang Abad ke-21*, Vol.32 No.2, 2000.
- Sjafra Dwipa, 2003. *Geothermal Energi: Introduction and Regulation*, Pre Conference Course, The 6th Annual Meeting and Conference of the Indonesian Geothermal Association, 16 Juni 2003. Bandung
- Soerawidjaja, Tatang. *Rute-Rute Konversi Energi: Dari Bentuk Primer ke Bentuk Primer*. Makalah Disampaikan Pada Kursus Ekonomi Sumber Daya, Jatiluhur-Jawa Barat 21-25 Agustus 2000.
- Tisdell, Clem. 1997. *The Environment and Sustainable Development*, Asian Pacific Economic Literature. Vol. 11, No. 1: 39-53.
- Umar Said, 2002. Tinjauan Kebijakan Pengembangan Energi Alternatif Terbarukan Selama ini, Makalah yang disajikan pada Panel Diskusi Nasional Masyarakat Energi terbarukan, Jakarta, 6 Agustus 2002.
- Umar Said, dkk (2001), *Kajian Dampak Ekonomi Kenaikan Harga BBM*, Laporan Penelitian yang diselenggarakan Ausaid melalui International Trade Startegies (ITS) dan Technical Assistance Management Facility (TAMF) bekerjasama dengan Pusat Informasi Energi DESDM).
- Untung Sumartoto, 2003. *Utilization of Geothermal Energy (Pemanfaatan Energi Panas Bumi)* Pre Conference Course, The 6th Annual Meeting and Conference of the Indonesian Geothermal Association, 16 Juni 2003. Bandung
- Varian , H., 1980. *Microeconomics Theory*, Allen and Unwin, New York, USA.
- Warsito, 2000, Mencari Sumber Energi Alternatif Masa Depan, *Berita IPTEK*.
- Warta PT Pertamina (Persero)(2003), *Kesiapan Pelaku Bisnis Energi Menjamah Rimba Perawan*, didownload dari: http://www.pertamina.com/indonesia/head_office/hupmas/news/W/pertamina/2003/Februari2003/wp020305.htm
- Warta Utama edisi Januari 2001. *Bisnis Energi Alternatif: Pilihan-Pilihan Yang Harus Diambil*.
- www.esdm.go.id
- www.esdm.go.id. *Energi di Sector Rumah Tangga, Sektor Transportasi, Sektor Industri, Energi Minyak Bumi, Energi Batubara*.

DAMPAK PENCABUTAN SUBSIDI BBM TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Oleh: Dr. Wijaya Adi
Pusat Penelitian Ekonomi (P2E-LIPI)

PENDAHULUAN

Sejauh pembicaraan tentang BBM, masalah krusial berkaitan dengan subsidi BBM. Terdapat 2 (dua) pihak dalam kaitannya dengan penerapan subsidi BBM. *Pihak pertama* adalah mereka yang menyetujui penghapusan subsidi BBM. Paling tidak terdapat 5 (lima) alasan yang melatarbelakangi pendapat tersebut. Pertama, penerapan subsidi BBM akan mengarah pada distorsi pasar karena ada intervensi dalam harga input produksi. Kedua, pemberian subsidi cenderung tidak mendidik karena masyarakat terbiasa dimanjakan dengan harga yang lebih murah dari seharusnya (dalam bahasa lain, pengorbanan lebih kecil dibanding manfaat yang diterima). Ketiga, adanya subsidi akan mengarah pada penggunaan BBM yang tidak efisien (pemborosan). Keempat, adanya subsidi akan menjadi beban berat dalam APBN, padahal uang untuk subsidi BBM sebenarnya dapat digunakan untuk tujuan lain yang lebih bermanfaat. Kelima, pemberian subsidi akan mengarah pada hal-hal negatif seperti penyelundupan, pengoplosan, penimbunan, dll.

Sementara itu *pihak kedua*, pihak yang tidak menyetujui penghapusan subsidi BBM, juga mempunyai alasan yang masuk akal. Pada kondisi seperti sekarang ini jumlah penduduk miskin relatif besar dan BBM adalah salah satu kebutuhan utama mereka. Kalau harga BBM tidak disubsidi, untuk dapat membeli BBM sesuai dengan yang dibutuhkan maka mereka harus mengorbankan pengeluaran untuk komoditi lain. Tentunya hal ini akan sangat memberatkan mereka. Karena itu pemberian subsidi untuk BBM dipandang sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan bawah. Kedua, selama ini masyarakat telah terbiasa dengan harga BBM yang disubsidi. Kalau kemudian subsidi dihapus dengan tiba-tiba tentu hal ini akan menimbulkan shock. Pada saat situasi dan kondisi masyarakat yang belum stabil, adanya shock dapat merembet pada berbagai guncangan dan dikhawatirkan akan menimbulkan resistensi yang rawan keamanan.

Masalah lain sehubungan dengan BBM adalah status Indonesia sebagai negara pengespor minyak. Sampai sekarang tidak diketahui dengan pasti kapan Indonesia akan beralih dari negara pengespor minyak menjadi negara pengimpor minyak. Data dari Ditjen Migas menyebutkan bahwa pada tahun 1999 cadangan minyak Indonesia sebesar 9,8 milyar

barrel. Dengan asumsi tidak ditemukan lahan baru dan konsumsi 500 juta barrel per tahun maka minyak Indonesia akan habis dalam 20 tahun. Tetapi dalam prakteknya selama tahun 1999 sampai tahun 2002 telah ditemukan lahan minyak baru, yang tentunya akan menambah cadangan minyak Indonesia. Selain itu masih ada beberapa ladang minyak peninggalan Belanda yang selama ini tidak dieksploitasi lagi tetapi masih potensial untuk menghasilkan minyak. Terlepas dari deposit cadangan minyak Indonesia, tuntutan untuk memanfaatkan BBM secara lebih efisien merupakan tuntutan yang tidak dapat ditunda lagi. Dengan harga yang relatif rendah, pertimbangan efisiensi menjadi sangat lemah sehingga pemborosan tidak dapat dihindari lagi.

KEBIJAKAN PENETAPAN HARGA BBM DAN MEKANISME SUBSIDI

Dalam menetapkan harga minyak, beberapa aspek yang perlu mendapat pertimbangan adalah: harga minyak dunia, beban subsidi dikaitkan dengan APBN, ongkos produksi serta konsumsi minyak. Penetapan harga BBM tahun 2003 didasarkan pada metode perhitungan baru dimana dalam hal ini harga minyak dunia menjadi salah satu acuan utama. Untuk lebih memahami bagaimana kebijakan penetapan harga BBM dilakukan, uraian dibawah akan menguraikan perbandingan antara penetapan berdasar versi lama dengan versi baru.

Penetapan Harga BBM

Dasar penetapan harga BBM baru tahun 2003 adalah Keppres No. 90 tahun 2003. Berdasar pada Keppres ini maka harga BBM tidak lagi berdasar pada harga pasar tetapi berdasar pada harga patokan. Apakah arti harga patokan? Harga patokan adalah harga rata-rata satu bulan 100 % harga pasar (MOPS + 5 %). Sedangkan MOPS adalah (Mid Oil Platt's Singapore) harga transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura. MOPS dalam hal ini bukanlah harga eceran BBM di Singapura pada SPBU atau tempat penjualan umum lainnya dimana dalam penjualan BBM tersebut telah ditambahkan margin perdagangan sejumlah tertentu baik untuk pajak maupun keuntungan. Dalam MOPS belum terkandung unsur pajak pemerintah serta keuntungan yang diraih para pengusaha.

Pada prakteknya, MOPS banyak dijadikan sebagai acuan oleh negara di Asia Pasifik karena memang pasar minyak di Singapura cukup besar dan mempunyai hubungan dengan pasar minyak dunia. Sebenarnya metode dengan mengacu pada MOPS telah mulai digunakan oleh Indonesia sejak 1 April 2001, hanya saja belum penerapan tersebut belum

secara menyeluruh karena metoda ini hanya diterapkan pada sektor industri dan kegiatan intranasional. Pada periode ini metoda yang digunakan disebut sebagai *harga pasar* dimana formulanya adalah $MOPS = 5\%$. Angka 5% dimasukkan kedalam perhitungan sebagai representasi dari penyusutan atas BBM selama distribusi. Tentunya angka ini harus makin besar manakala diketahui ternyata penyusutan selama distribusi jauh lebih besar dari yang diperkirakan. Kalau penyusutan lebih besar dari yang diharapkan (misalnya 15%) maka penerimaan dari penjualan akan lebih rendah dari yang seharusnya. Untuk hal ini pemerintah harus menanggung selisih antara yang diterima aktual dengan yang seharusnya diterima.

Seperti sudah disebut sebelumnya, metoda yang digunakan dalam menetapkan harga BBM disebut sebagai harga patokan. Dalam menetapkan ini setiap bulan Direktur Pertamina harus menghitung rata-rata bulanan harga MOPS dari bulan lalu kemudian menetapkan harga BBM pada awal bulan berikutnya ($MOPS + 5\%$ bulan lalu). Selain harga MOPS, faktor lain yang perlu diperhatikan pemerintah adalah kurs Rupiah terhadap mata uang asing serta harga atas dan bawah dari harga MOPS (*ceiling and floor prices*).

Harga atas ini akan membatasi pergerakan harga BBM untuk tidak lebih mahal sementara harga bawah membatasi harga BBM untuk tidak semakin merosot. Dengan demikian harga BBM akan berada di kisaran harga atas dan harga bawah. Metoda seperti ini disebut sebagai terkendali, dalam arti ada suatu mekanisme yang dapat mengendalikan tingkat harga manakala terjadi gejolak. Bagaimana kalau harga MOPS lebih tinggi dari harga atas (*ceiling price*)? Sebagai konsekuensi dari langkah pengendalian maka selisih antara *ceiling price* dengan harga aktual harus menjadi tanggungan pemerintah. Ini adalah resiko yang harus ditanggung pemerintah sebagai konsekuensi dari wewenang serta metoda penetapan harga yang dipilih.

Metoda yang dipilih pemerintah ini mempunyai kemampuan adaptasi sangat tinggi dalam arti setiap bulan akan terjadi penyesuaian manakala terjadi perubahan dalam harga MOPS. Kalau perubahan harga MOPS relatif stabil maka metoda harga patokan cukup efektif mengingat perbedaan antara harga BBM Indonesia dengan luar negeri tidak akan terlalu jauh. Dengan demikian subsidi dapat ditekan, rangsangan penyelundupan rendah, konsumsi BBM dapat lebih efisien dan sangat membantu para pengusaha dalam menyusun rencana pengembangan bisnisnya. Tetapi kalau harga minyak MOPS ternyata berfluktuasi, tampaknya banyak kerugian harus diderita oleh masyarakat. Pertama, tidak ada kepastian dalam harga BBM manakala fluktuasi harga MOPS cukup tinggi. Kedua, adanya fluktuasi harga BBM akan menyulitkan pengusaha dalam menyusun rencana pengembangan

bisnisnya. Ketiga, kalau ternyata harga MOPS lebih tinggi dari harga atas (ceiling price) maka pemerintah harus menanggung kerugian, dan ini tentu akan mengganggu APBN.

Mekanisme Subsidi

Secara umum pengertian subsidi adalah penetapan harga beli dibawah harga umum. Harga umum dalam hal ini dapat mengacu pada harga internasional atas komoditi yang sama maupun ongkos produksi. Dengan demikian subsidi BBM dalam hal ini dapat berarti penetapan harga BBM dibawah harga internasional atau ongkos produksi BBM. Karena selama ini BBM mendapat subsidi tentunya harganya akan dibawah harga BBM di negara yang tidak memberikan subsidi (inilah alasan mengapa di negara-negara ASEAN harga BBM Indonesia relatif lebih rendah).

Mengapa BBM harus disubsidi? Terdapat beberapa alasan atas kebijakan tersebut. Pertama, BBM menyangkut hajat hidup orang banyak. Atas dasar ini maka peran pemerintah dalam penetapan harga BBM bisa diterima. Dalam menetapkan harga ini kemudian pemerintah memberikan subsidi. Kedua, Indonesia adalah salah satu produsen minyak dunia. Berdasar UUD 1945 Pasal 33, pemerintah secara hukum menguasai semua produksi minyak di wilayah Indonesia. Karena itu pemberian subsidi tidak menyalahi aturan. Ketiga, dengan pemberian subsidi BBM diharapkan biaya produksi akan lebih murah sehingga daya saing akan meningkat. Kiranya tidak sulit untuk menyepakati bahwa BBM adalah salah satu input penting dalam produksi. Keempat, pemberian subsidi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat lapisan bawah. Kalau harga BBM sama dengan harga internasional sementara pendapatan masyarakat lapisan bawah masih rendah maka beban yang ditanggung akan semakin besar.

Sebelum ini pemberian subsidi BBM mendasarkan pada komoditi. Maksudnya, subsidi BBM diberikan pada minyak tanah, bensin, solar, dll. Karena yang mendapat subsidi adalah komoditi maka pemerintah harus menanggung semua konsumsi dari BBM. Konsekuensi dari langkah ini adalah, seseorang yang mempunyai mobil 5 misalnya, tetap mendapat subsidi sejauh dia membeli BBM untuk mobil-mobilnya. Demikian juga dengan orang yang membeli minyak tanah untuk kompor maupun lampu tempelnya.

Langkah diatas jelas tidak sesuai dengan asas keadilan karena golongan kaya cenderung akan mendapat subsidi dibanding dengan golongan berpenghasilan rendah. Karena itu dengan memperhatikan asas keadilan maka mulai tahun 2002 subsidi tidak didasarkan pada komoditi tetapi mengacu pada kelompok masyarakat tertentu. Langkah ini mempunyai

kensekuensi bahwa golongan kaya tidak dapat menerima subsidi lagi tetapi subsidi diberikan khusus kepada masyarakat golongan bawah. Salah satu kelemahan dari cara ini berkaitan dengan validitas dari data penerima subsidi yang ada. Sejauh data tersebut valid maka subsidi dapat dikatakan efektif.

Dalam kaitannya dengan subsidi BBM, pemerintah memperkenalkan program yang disebut sebagai Program Kompensasi Penghapusan Subsidi BBM (PKPS BBM). Besarnya anggaran PKPS BBM adalah Rp. 3,1 trilyun dimana anggaran ini didapat dari pengurangan subsidi BBM. Program ini didasarkan pada kelompok target, dalam arti mereka yang akan mendapat bantuan dari program ini harus telah diketahui terlebih dahulu.

DAMPAK PENGURANGAN SUBSIDI BBM TERHADAP PEREKONOMIAN MAKRO

Bagian ini bertujuan untuk menganalisis dampak kenaikan harga BBM atau penurunan subsidi BBM terhadap kinerja perekonomian makro dan dampak langsungnya terhadap RAPBN tahun 2004 seiring dengan perubahan pada asumsi pertumbuhan ekonomi dan inflasi yang sebelumnya telah ditetapkan pemerintah. Kenaikan harga akan mempengaruhi perekonomian secara keseluruhan baik langsung maupun tidak langsung melalui adanya perubahan dalam input. *Shock* kenaikan harga yang digunakan dalam penelitian ini adalah asumsi kenaikan harga BBM dengan menggunakan beberapa simulasi atau skenario yaitu dampak kenaikan harga minyak sebesar 5%, 10% dan 15%. Hal ini dilakukan atas dasar perencanaan pemerintah untuk mengeliminasi subsidi BBM pada tahun 2004. Sedangkan kinerja perekonomian makro akan dicerminkan oleh beberapa variabel yaitu, pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis Input Output dengan menggunakan data 66 sektor berdasarkan atas harga produsen tahun 2000.

Dampak Terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Kenaikan harga BBM secara agregat mempengaruhi kinerja perekonomian Indonesia. Dari hasil perhitungan menggunakan pendekatan I-O, dapat terlihat bahwa dari setiap skenario kenaikan harga BBM dalam interval 5 – 15 persen tidak terlalu jauh berbeda. Kenaikan harga minyak sebesar 5% akan menurunkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,013, sedang kenaikan harga minyak sebesar 10% akan membawa kontraksi perekonomian sebesar 0,065% dan pertumbuhan ekonomi akan minus 0,117 jika skenario ketiga dimana kenaikan harga BBM sebesar 15% dikenakan (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Dampak Kenaikan Harga BBM terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Skenario 1	Skenario 2	Skenario 3
-0,0132	-0.0651	-0,117

Sumber: Hasil Olahan

Kontraksi pertumbuhan ekonomi tersebut berlaku secara umum. Penurunan pertumbuhan ekonomi dalam rentang 1-5% rata-rata berkisar 0,05%. Artinya dapat pula digeneralisir bahwa kenaikan harga BBM akan menurunkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,05%, sehingga dapat pula dilakukan estimasi dampak yang lebih besar sejalan dengan semakin meningkatnya harga BBM. Dari perhitungan tersebut juga dapat disimpulkan arah hubungan antara kenaikan harga BBM dengan pertumbuhan ekonomi. Keduanya memiliki hubungan yang belainan arah, dimana kenaikan harga BBM akan menurunkan tingkat pertumbuhan. Hal ini sejalan dengan banyak penelitian sebelumnya terutama IMF yang menyatakan bahwa kenaikan harga BBM akan menurunkan kinerja perekonomian makro melalui penurunan tingkat output nasional.

Dalam lingkup agregat, kontraksi pertumbuhan ekonomi pada kisaran lebih dari 0,05% disetiap kenaikan harga 5% tergolong cukup moderat. Pada skenario ke-1, dimana kenaikan harga 5%, penurunan output total hanya sekitar 0,013%, pada kenaikan harga 10%, output atau pertumbuhan ekonomi menurun sebesar 0,065% dan pada *shock* tertinggi 15%, pendapatan nasional akan menurun sebesar 0,117%. Dampak ini tergolong dampak yang moderat. Artinya kenaikan harga BBM pada kenyataannya tidak terlalu mempengaruhi pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan kontraksi pertumbuhan yang relatif sangat kecil. Meskipun demikian, penurunan ini tetap dirasa masyarakat cukup memberatkan dan menyadari kenyataan bahwa Indonesia telah beberap tahun terjebak pada laju pertumbuhan ekonomi yang lambat, dengan kebijakan tersebut akan semakin menyulitkan Indonesia untuk *me-recovery* perekonomiannya. Menurunnya laju pertumbuhan ekonomi akibat *shock* harga minyak juga akan mengakibatkan dampak berkelanjutan dan dampak ganda terutama pada tingkat kesejahteraan masyarakat dan tingkat pengangguran yang semakin membengkak. Upaya untuk ekspansi tenaga kerja tidak dipungkiri sangat dipengaruhi oleh tingkat pertumbuhan ekonomi yang mampu meningkatkan output barang dan jasa serta permintaannya.

Dampak yang relatif moderat ini dapat dijelaskan dari sudut relativitas kontribusi sektoral. Tingkat output nasional menurun karena sumbangan setiap sektor dengan adanya

kenaikan harga BBM mengalami penurunan pula. Sumbangan setiap sektor dalam perekonomian akan menurun secara relatif. Sektor yang memiliki kandungan minyak tinggi dengan adanya kenaikan harga minyak akan memiliki dampak terparah dan sebaliknya. Sektor yang mengalami dampak terparah akibat kenaikan harga BBM belum tentu mempengaruhi pendapatan nasional mengingat perannya yang kecil dalam PDB. Misalnya, meskipun sektor pertambangan mengalami dampak paling besar, pada kenyataannya sektor tersebut memberikan kontribusi yang relatif kecil dalam perekonomian hanya sekitar 9,33% pada tahun 2003 (kwartal I). Dengan sumbangan yang cukup kecil dalam pendapatan nasional, maka penurunan tingkat output yang relatif paling besar tidak akan membawa perubahan besar dalam struktur pendapatan nasional. Secara agregat, dampak kenaikan harga BBM memang akan mempengaruhi inerja perekonomian makro terutama sektor-sektor dengan *oil content* yang cukup tinggi, akan tetapi hal tersebut harus diikuti dengan pertimbangan proporsi besarnya sumbangan sektoral.

Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa perhitungan dampak kenaikan harga minyak melalui metodologi input output adalah menggunakan perhitungan GDP dari sisi produksi dan bukan dari sisi pengeluaran. Artinya, elemen pengeluaran seperti konsumsi rumah tangga tidak bisa tercermin dalam perhitungan ini. Meskipun secara teoritis hasil perhitungan GDP dengan menggunakan pendekatan produksi maupun pendapatan sama, namun pada kenyataannya hasil yang didapatkan seringkali berbeda. Pendapatan nasional yang dihitung dengan pendekatan pengeluaran menghitung besarnya pengeluaran konsumsi rumah tangga yang mana proporsi elemen tersebut sangat besar dalam GDP sekitar lebih dari 70% dari total PDB tahun 2002. Dengan tidak diperhitungkannya konsumsi rumah tangga yang merupakan elemen terbesar dalam PDB dan sektor kedua terbesar dalam menyerap permintaan BBM, sangat mungkin dampak sebenarnya akan lebih besar.

Dampak Terhadap Inflasi

Berdasarkan simulasi perubahan harga minyak dengan 3 skenario berbeda, menunjukkan bahwa kenaikan harga minyak di Indonesia akan membawa pengaruh inflasi yang cukup signifikan.

Tabel 2 Dampak Kenaikan Harga BBM terhadap Inflasi

Skenario 1	Skenario 2	Skenario 3
0.0906348	0.14254191	0.1944455

Sumber: Hasil Olahan

Berdasarkan simulasi menggunakan tabel I-O 2000, setelah memberikan shock kenaikan harga BBM sebesar 5% diperkirakan akan meningkatkan tingkat harga umum sebesar 0,09%, kenaikan 10% harga BBM meningkatkan inflasi sebesar 0,143% dan kenaikan tertinggi inflasi terjadi ketika harga BBM meningkat 15%. Korelasi antara harga BBM dengan tingkat harga umum menunjukkan hubungan searah dimana kenaikan harga BBM akan meningkatkan inflasi. Dalam interval shock setiap 5%, diperkirakan akan terjadi kenaikan 0,05%. Kenaikan pada skenario pertama menunjukkan dampak yang tidak terlalu signifikan, sedangkan bila *shock* 10% dan 15% dikenakan, tingkat harga umum akan cenderung meningkat dengan cukup signifikan.

Dampak kenaikan harga sebesar 5%, menunjukkan dampak makro yang tidak terlalu besar. Pengaruhnya sangat kecil terhadap tingkat harga umum, sehingga kenaikan harga tidak terlalu direspon oleh inflasi yang dalam penelitian ini merupakan CPI Inflation. Akan tetapi, hal ini akan menjadi sangat berbeda jika perekonomian dikenakan shock yang lebih besar. Tingkat harga umum akan merespon dengan cukup besar, meskipun tidak terlalu membawa perubahan pada laju pertumbuhan ekonomi, akan tetapi dampaknya akan sangat terasa bagi rumah tangga kelas menengah kebawah melalui peningkatan harga umum.

Dampak Terhadap RAPBN 2004

Pengeluaran subsidi BBM untuk tahun 2004 ditetapkan sebesar Rp 12,7 triliun atau 0,6% dari PDB atau sebesar 54,5% dari total pengeluaran subsidi. (Nota Keuangan 2004). Dari sini terlihat bahwa subsidi BBM masih merupakan prioritas pengeluaran subsidi pemerintah. Bahkan, ditinjau dari nilai nominalnya sebesar Rp 12,7 triliun menunjukkan bahwa rencana penghematan pemerintah sebesar nilai tersebut; seperti yang telah direncanakan semula hampir gagal terlaksana karena hanya berselisih Rp 1 triliun dari rencana penghematan semula. Hal ini juga didukung dengan penurunan alokasi subsidi non BBM yang diberikan dari sebesar 0,6% PDB tahun 2003 menjadi sebesar 0,5% dari PDB 2004, termasuk juga nilai kompensasi BBM. Perhitungan besarnya subsidi yang

diberikan pemerintah sangat tergantung pada besaran-besaran asumsi yang dikenakan atas harga minyak mentah, produksi dalam negeri, dan nilai kurs.

Dari hasil simulasi, kenaikan harga BBM dalam negeri sebesar 5% akan menurunkan tingkat subsidi menjadi sebesar Rp 9,372 triliun, sedangkan kenaikan harga minyak 10% akan semakin menurunkan beban subsidi menjadi sebesar Rp 5,533 triliun, dan kenaikan harga sebesar 15% akan membantu pemerintah untuk menghemat pengeluaran subsidi menjadi sebesar Rp 1,694 triliun.

Simulasi yang dilakukan adalah meningkatkan harga jual eceran sebesar 5% untuk setiap jenis BBM, sehingga akan meningkatkan hasil penjualan bersih sebesar Rp 80,622 triliun (atas dasar subsidi 2003). Selisih dari hasil penjualan bersih sebelumnya adalah sebesar Rp 3,389 triliun yang akan menurunkan tingkat subsidi dengan proporsi yang sama menjadi hanya Rp 9,372 triliun. Selisih sebesar lebih dari Rp 3 triliun tersebut akan menjadi penghematan bagi pengeluaran pemerintah. Penghematan subsidi BBM tersebut akan semakin besar seiring dengan semakin meningkatnya harga BBM. Jika harga BBM dinaikkan sebesar 10% untuk setiap jenis, maka pemerintah akan menghemat sebesar Rp 7,68 triliun dari peningkatan hasil bersih awal sehingga subsidi akan semakin menurun menjadi Rp 5,533 triliun. Kenaikan harga minyak sebesar 15%, akan lebih meringankan beban subsidi sehingga sampai pada tingkat Rp 1,694 triliun, atau peningkatan hasil penjualan bersih menjadi Rp 88,300 triliun dari sekitar Rp 76 triliun dengan penurunan subsidi sebesar Rp 11,516 triliun.

Hubungan terbalik antara kenaikan harga minyak dalam negeri dengan tingkat subsidi akan membawa pada semakin menurunnya tingkat defisit anggaran. Dalam RAPBN 2004, defisit pemerintah diperkirakan sebesar 1,2% dari PDB 2004 sebesar Rp 2003 triliun. Subsidi BBM sendiri mendapatkan proporsi sebesar 0,6% dari PDB. Dengan kenaikan harga BBM sebesar 5% maka subsidi yang diberikan pemerintah akan semakin menurun menjadi 0,468% dari PDB 2004 (Rp 2003 triliun). Artinya, akan terjadi penurunan sebesar sekitar 0,2% dari PDB. Demikian pula jika terjadi kenaikan harga BBM sebesar 10%, maka subsidi BBM akan menurun sebesar 0,324% menjadi sekitar 0,276% dari PDB 2004, sedangkan pada kenaikan harga 15%, subsidi BBM yang diberikan hanya sebesar 0,0845% PDB atau saving sebesar 0,515% dari PDB 2004.

Jika kita mengadopsi kontraksi pertumbuhan ekonomi sebagai dampak peningkatan harga BBM sesuai dengan skenario yang telah disimulasikan, maka akan didapatkan nilai nominal yang semakin menurun pula, mengingat besarnya asumsi pertumbuhan ekonomi telah mengalami perubahan. Jika dalam RABN 2004, diasumsikan bahwa pertumbuhan ekonomi sebesar 4,8%, maka dengan kenaikan harga BBM sebesar 5%, 10%, dan 15%

akan terjadi kontraksi masing-masing menjadi sebesar Rp 2002,736 trilyun, Rp 2001,696 trilyun, dan Rp 2000,656 trilyun. Dengan besarnya PDB estimasi tersebut, maka dapat pula dihitung besarnya penurunan besarnya proporsi subsidi yang diberikan pemerintah.

Tabel 3 Besarnya Proporsi Subsidi BBM Terhadap PDB 2004

	Awal	5%	10%	15%
RAPBN 2004	0.6	0.468	0.276	0.085
RAPBN 2004 (estimasi)	0.6	0.468	0.277	0.085
Selisih	0	0	-0.001	0

Sumber: Hasil Olahan

Dari tabel 3 diatas dapat disimpulkan bahwa selisih penurunan proporsi subsidi antara besarnya PDB versi pemerintah dengan estimasi PDB jika terjadi kenaikan harga tidak banyak berbeda kecuali pada kenaikan harga BBM sebesar 5% yang berbeda 0,001% dari PDB pemerintah 2004.

DAMPAK PENGURANGAN SUBSIDI BBM PADA POLA KONSUMSI MASYARAKAT

Minyak tanah sebagai salah satu kebutuhan pokok maka peningkatan harga minyak tanah tidak secara langsung akan menurunkan konsumsi terhadap komoditi ini. Begitu juga penurunan harga minyak tanah tidak akan secara langsung meningkatkan konsumsi minyak tanah. Secara teoritis, hal ini mencerminkan bahwa permintaan minyak tanah relatif tidak elastis terhadap perubahan harga minyak tanah. Berdasarkan hasil survey peningkatan harga minyak tanah cenderung direspon oleh sebagian besar responden (47,9%) dengan mengurangi kebutuhan bulanan lainnya, sedangkan konsumsi minyak tanah relatif tetap. Sebaliknya hanya sebagian kecil responden (0,7%) yang merespon peningkatan harga minyak tanah dengan menurunkan sedikit pengeluaran bulanan lainnya dan penurunan yang banyak dari pengeluaran minyak tanah. Bahkan, sekitar 25,7% responden merespon peningkatan harga minyak dengan tetap mempertahankan tingkat pengeluaran untuk konsumsi minyak tanah maupun barang kebutuhan bulanan lainnya. Pola konsumsi seperti ini tidak mengalami perbedaan yang cukup berarti dengan membagi kelompok responden menurut tingkat

pendapatan bulanan. Namun perlu dicatat di sini bahwa responden yang cenderung merespon peningkatan harga minyak tanah dengan tetap mempertahankan baik tingkat konsumsi minyak tanah maupun konsumsi barang kebutuhan bulanan lainnya adalah responden dengan tingkat pendapatan antara Rp 500.000 – Rp 1 juta per bulan. Karena itu, kebijakan penyaluran kembali subsidi BBM melalui bantuan Raskin untuk keluarga miskin akan sangat penting guna meredam dampak kenaikan harga BBM terhadap penurunan kemampuan konsumsi minyak tanah maupun kebutuhan bulanan lainnya.

Pola konsumsi minyak tanah yang cenderung tidak berubah meskipun terjadi peningkatan harga BBM memiliki dampak pada penurunan daya beli responden berpendapatan rendah terhadap kebutuhan bulanan selain minyak tanah. Kondisi ini mencerminkan adanya penurunan kesejahteraan responden berpendapatan rendah. Konsumsi minyak tanah yang tidak berubah meskipun terjadi peningkatan harga minyak tanah menunjukkan dua hal. Pertama, konsumsi minyak tanah keluarga miskin berada pada tingkat pemenuhan kebutuhan minimum minyak tanah yang diperlukan setiap bulannya. Akibatnya, keluarga miskin harus mengkonsumsi jumlah yang tetap pada berapapun tingkat harga minyak tanah yang berlaku di pasar. Kedua, permintaan minyak tanah yang tidak berubah pada mencerminkan bahwa barang pengganti dari minyak tanah (seperti kayu bakar atau arang) telah sulit diperoleh di pasar. Kalaupun ada, sangat mungkin bahwa harga barang substitusi tersebut lebih tinggi dibanding harga minyak tanah, seperti LPG dan sebagainya. Sebagian besar responden (72,9%) tidak mengurangi konsumsi minyak tanah, sedangkan sekitar 26,4% mengurangi konsumsi minyak tanah dengan menggantinya dengan bahan bakar lainnya, terutama kayu bakar. Dari hasil informasi di lapangan ditemukan bahwa responden ini umumnya tidak secara keseluruhan mengganti minyak tanah dengan kayu bakar tetapi mengkombinasikan penggunaan dua jenis sumber energi pembakaran ini secara bergantian dengan harapan dapat sedikit menghemat.

Kenyataan di atas harus diakui bahwa peningkatan harga BBM (minyak tanah) memiliki pengaruh yang cukup signifikan pada penurunan kesejahteraan responden. Sebagian besar responden mengemukakan peningkatan harga BBM berpengaruh pada kesejahteraannya. Secara lebih detail, responden dengan pendapatan kurang dari Rp 400.000 per bulan menyatakan pengaruh kenaikan ini sangat besar dalam mempengaruhi tingkat kesejahteraannya. Sedangkan responden dengan pendapatan antara Rp 450.000 – Rp 500.000 memberikan pengaruh besar dalam kesejahteraannya. Sementara itu, pengaruh kenaikan harga minyak tanah ini dikatakan 'sedang' bagi responden dengan pendapatan Rp 550.000 – Rp 1 juta per bulan. Hal ini mencerminkan bahwa peningkatan harga minyak tanah dirasakan semakin berat bagi responden dengan pendapatan per bulan yang makin kecil.

Selain karena pola konsumsi minyak tanah yang tidak berubah, kenaikan harga minyak tanah sangat mempengaruhi penurunan kesejahteraan responden terkait dengan beberapa hal. Bila kenaikan harga BBM direspon dengan pola konsumsi yang tetap dapat diartikan sebagai dampak langsung dari kenaikan harga BBM dengan kesejahteraan responden, maka kenaikan harga barang-barang lainnya sebagai dampak ikutan dari peningkatan harga BBM merupakan dampak tidak langsung.

Mekanisme Penyaluran Raskin PKS BBM

Bantuan beras untuk keluarga miskin (Raskin) telah dilakukan sebagai jaring pengaman sosial akibat krisis ekonomi tahun 1997. Sebagai program operasi penanggulangan kemiskinan, hingga Nopember 1998, pemerintah telah menyalurkan bantuan beras sejumlah 10 kg dengan harga Rp 1.000/kg untuk keluarga pra sejahtera (pra KS) dan keluarga sejahtera 1 (KS 1). Kemudian, mulai Desember 1998, bantuan beras ini ditingkatkan menjadi 20 kg untuk masing-masing keluarga. Pada tahun 2000-2001, jumlah ini diturunkan lagi menjadi 10-20 kg untuk setiap keluarga. Tahun 2002 pemerintah meningkatkan kembali jumlah beras dalam program beras miskin (Raskin) menjadi 20 kg/keluarga dengan harga Rp 1.000/kg. Sebagai upaya memperluas cakupan, pada tahun 2001 pemerintah mengeluarkan bantuan Raskin yang pendanaannya melalui pengalokasian kembali subsidi BBM (Raskin PKS BBM). Sekitar Rp 279,9 milyar tahun 2001 dan Rp 500milyar tahun 2002 telah disalurkan ke seluruh propinsi di Indonesia. Secara khusus program Raskin PKS BBM ini ditujukan bagi keluarga miskin yang belum pernah menerima bantuan Raskin sebelumnya.

Dari lima lokasi penelitian, diperoleh data bahwa masyarakat miskin penerima Raskin PKS BBM mendapatkan jumlah bantuan beras kurang dari ketentuan yang ditetapkan yaitu 20 kg/keluarga. Meskipun kualitas beras Raskin dapat diterima namun sebagian besar masyarakat miskin yang menjadi responden menerima Raskin PKS BBM antara 10 – 14,9 kg/keluarga. Sebagai perbandingan, hasil studi Tim peneliti SMERU di Bengkulu tahun 2002 menyebutkan bahwa sebagian besar masyarakat miskin menerima raskin kurang dari 10 kg/keluarga (SMERU, 2003).

Dari informasi yang diperoleh di lapangan menunjukkan bahwa jumlah beras yang disalurkan ke titik-titik distribusi lebih kecil dibanding dengan jumlah keluarga yang tercatat akan menerima bantuan Raskin. Untuk memecahkan perbedaan ini dilakukan musyawarah di antara mereka serta perangkat desa sehingga diperoleh kesepakatan agar semua keluarga yang tercatat akan mendapatkan Raskin dengan proporsi yang sama. Konsekuensinya,

jumlah yang diterima keluarga miskin bervariasi di semua lokasi penelitian yang besarnya kurang dari 20 kg/keluarga.

Meskipun mekanisme ini sepertinya “fair” tetapi beberapa hal dapat ditarik sebagai suatu permasalahan dalam pendistribusian Raskin PKS BBM yang terkait dengan ketentuan jumlah yang harus disalurkan tiap keluarga. Pertama, perbedaan sumber data masyarakat miskin yang digunakan sebagai patokan pendistribusian Raskin menyebabkan perbedaan jumlah yang akan disalurkan dengan jumlah yang akan menerima bantuan tersebut. Satu sisi Dolog mendapatkan masukan data jumlah masyarakat miskin dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), dan di sisi lain masyarakat miskin yang akan menerima bantuan Raskin dicatat oleh kelurahan/desa melalui ketua Rukun Tetangga dan Rukun Warga (RT/RW). Dalam hal ini ada kecenderungan bahwa data dari BKKBN lebih kecil dibanding data dari kelurahan (RT/RW).

Kedua, dari hasil wawancara di lapangan ditemukan adanya kecenderungan pengabaian beberapa indikator-indikator yang digunakan BKKBN dalam menentukan keluarga pra KS dan KS 1. Konsekuensinya, pihak kelurahan atau RT/RW membuat kriteria umum sendiri, seperti status pekerjaan (misalnya, pekerjaan pembantu rumah tangga, kuli bangunan, buruh rendahan dsb.) atau janda, usia lanjut dan sebagainya. Kelemahan dari cara ini adalah adanya pengabaian apakah suatu keluarga pada dasarnya benar-benar sangat membutuhkan atau tidak adanya bantuan Raskin tersebut. Akibatnya, *over* estimasi jumlah masyarakat miskin akan sulit dihindari.

Dari penelitian lapangan diperoleh data bahwa sebagian besar responden membeli beras dengan harga Rp 1.000/kg, meskipun ada beberapa responden di lokasi tertentu yang menyatakan ada biaya angkut yang harus dikeluarkan yang besarnya sekitar Rp 100/kg. Namun demikian hal ini tidak harus menjadi dasar bahwa ketentuan penetapan harga beras Rp 1.000/kg tidak mengalami penyimpangan. Studi SMERU tahun 2002 menyebutkan bahwa adanya biaya angkut dari titik distribusi ke titik bagi telah dijadikan argumentasi untuk meningkatkan harga perkilogramnya yang jauh lebih tinggi dibanding kebutuhan biaya angkut yang diperlukan.

PENGARUH PENCABUTAN SUBSIDI BBM TERHADAP UKM

Biaya Produksi

Kenaikan harga BBM, bagi UKM berarti naiknya biaya produksi baik langsung maupun tidak langsung. Pengaruh langsung muncul, bila BBM itu merupakan bahan baku

dalam proses produksi usahanya yang merupakan biaya variabel (*variable costs*). Sedangkan pengaruh yang tidak langsung muncul dalam kaitannya dengan kenaikan biaya distribusi baik distribusi bahan baku maupun distribusi barang jadi. Dengan demikian, kenaikan harga BBM akan menyebabkan kenaikan biaya produksi.

Dengan adanya kenaikan harga BBM terjadi perubahan presentase biaya BBM terhadap total biaya produksi. Dengan memperhatikan perubahan total biaya produksi tahun 2002 dan 2003 nampak bahwa presentase biaya untuk pembelian BBM meningkat. Pergeseran komposisi biaya BBM dalam proses produksi dari tahun 2002 dan 2003. Pergeseran terjadi terutama untuk kelompok UKM dimana peranan biaya BBM sampai dengan 20%. Pada kelompok-kelompok biaya tersebut, untuk kelompok kurang dari 5% mengalami penurunan dari 25,6% tahun 2002 menjadi 19,7%. Kelompok 5-10% mengalami penurunan dari 37,7% tahun 2002 menjadi 32,3% tahun 2003. Untuk kelompok 10-20%, mengalami peningkatan sekitar 6,8%. Peningkatan angka ini mengindikasikan bahwa kelompok perusahaan tertentu (dilihat dari struktur biaya BBM) menghadapi naiknya biaya BBM dalam proses produksinya.

Menurut pandangan pengusaha (UKM) pengaruh kenaikan harga BBM terhadap perubahan total biaya produksi bervariasi. Untuk tahun 2003, presentase kenaikan biaya produksi terbanyak adalah sekitar 5-10%, dimana ada sekitar 30% jumlah perusahaan yang mengalaminya. Kemudian ada sekitar 28,3% dari jumlah perusahaan menganggap bahwa terjadi kenaikan biaya produksi sekitar 10-20%.

Bila ditelusuri lebih lanjut dengan mengaitkannya dengan besar kecilnya perusahaan, maka bisa diketahui bahwa UKM yang lebih banyak menghadapi kenaikan total biaya produksi sebagai akibat naiknya harga BBM adalah UKM yang mempunyai omset penjualan antara Rp. 1 juta-5 juta. UKM dengan sejumlah omset tersebut menghadapi tekanan kenaikan total biaya produksi sampai 30% dari sebelum adanya kenaikan BBM. Sedangkan UKM yang relatif lebih besar tidak banyak mendapat tekanan kenaikan total biaya produksi.

Omset Penjualan dan Keuntungan

Dengan adanya perubahan biaya produksi yang diakibatkan oleh kenaikan harga BBM maka akan mempengaruhi omset penjualan pada UKM. Omset penjualan UKM juga ikut berkontraksi meskipun tidak nampak menyolok. Kontraksi ini bisa dilihat pada jumlah perusahaan yang mengalami penurunan omset. Pada kelompok terendah (kurang dari Rp.

1 juta), jumlah perusahaannya meningkat dari 12,1% tahun 2002 menjadi 16,6% tahun 2003. Demikian juga untuk kelompok yang lain (Rp. 1 juta-5juta dan Rp. 5 juta-10 juta) mengalami peningkatan jumlah perusahaan. Banyaknya perusahaan yang melorot omsetnya tentu saja berasal dari perusahaan yang sebelumnya beromset lebih tinggi yaitu di atas Rp. 10 juta (yang bisa dilihat dari menurunnya jumlah perusahaan pada klasifikasi omset ini).

Lebih lanjut, dengan turunnya omset penjualan ini tentu saja akan berpengaruh pada menurunnya tingkat keuntungan (*profits*) yang diterima oleh UKM. Sebanyak 58,3% perusahaan mengatakan bahwa terjadi penurunan keuntungan yang cukup besar dengan adanya kenaikan harga BBM ini. Jumlah kehilangan keuntungan sebesar kurang dari Rp. 500.000 sebanyak 37,7% perusahaan, kemudian sekitar Rp. 500.000 – 1 juta sebanyak 22% perusahaan. Kemudian, ada juga perusahaan yang mengalami penurunan keuntungan sebesar lebih dari Rp. 2 juta sebanyak 16,6% dari jumlah perusahaan. Sebagian besar perusahaan yang merugi dikarenakan adanya kenaikan biaya produksi (61,0% perusahaan), adanya penurunan jumlah omset (19,7% perusahaan) dan karena perekonomian yang pada umumnya belum stabil (0,9% perusahaan). Namun demikian, ada sekitar 9,0% perusahaan yang tidak mengalami kerugian.

Besarnya penurunan jumlah keuntungan usaha bila dikaitkan dengan besar kecilnya perusahaan (omset penjualannya), ada kecenderungan bahwa untuk penurunan keuntungan sampai dengan Rp. 1 juta per bulan banyak dialami oleh perusahaan yang beromset antara Rp. 1 juta-5 juta. Untuk penurunan keuntungan yang lebih besar dari Rp. 2 juta dialami oleh perusahaan yang beromset besar (lebih dari 25 juta). Sedangkan untuk penurunan antara Rp 1 juta-2 juta dialami secara merata oleh hampir setiap perusahaan di setiap kelompok (omset).

Respon Kebijakan Perusahaan

Kebijakan yang ditempuh oleh perusahaan untuk menyikapi adanya kenaikan BBM bisa dilihat dari aspek produksi dan pemasaran. Dengan adanya kenaikan biaya produksi sebagai akibat naiknya harga BBM maka sebagian besar perusahaan (68,7%) menaikkan harga jual produknya di pasaran. Kebanyakan dari perusahaan (29,1%) menaikkan harga jual barangnya sekitar 10-20% dari harga normal. Kebijakan kenaikan harga sebesar itu dilakukan oleh baik UKM yang lebih kecil maupun yang besar (berdasarkan omsetnya). Ada juga perusahaan yang menaikkan harga jualnya lebih dari 50% tapi jumlahnya sangat sedikit. Namun demikian, ada juga perusahaan (sekitar 30,0%) yang tidak menaikkan harga jualnya dikarenakan adanya tekanan persaingan harga di pasar dari para pesaing

(*competitors*) dan menurunnya jumlah pembeli, untuk perusahaan yang besar belum mengganggu permodalannya dan karena sebagian tidak menggunakan BBM dalam kegiatan usahanya secara langsung dalam proses produksi.

Kebijakan lain yang ditempuh oleh UKM menyikapi kenaikan harga UKM yang terkait dengan aspek produksi juga berbeda-beda. Ada UKM yang menurunkan jumlah produksinya namun ada juga yang tidak merubah jumlah produksinya bahkan ada yang menaikkan jumlah produksinya. Sebanyak 43,5% dari responden menurunkan jumlah produksinya. Jumlah perusahaan terbanyak (ada sekitar 11,7% perusahaan) menurunkan jumlah produksinya sekitar 10-20%. Untuk UKM dengan omset kurang dari Rp 1 juta, mereka cenderung untuk menurunkan produksinya sekitar 30-50%. Sedangkan untuk UKM dengan omset yang lebih besar cenderung menurunkan produksinya tidak sedramatis itu tapi sekitar 10-30% untuk merespon kenaikan biaya produksi sebagai akibat kenaikan harga BBM.

Namun demikian, jenis usaha UKM yang bervariasi menyebabkan pola produksinya juga berbeda tergantung dari komposisi pemakaian BBM sebagai bahan bakunya. Terbukti sekitar 10,3% responden menaikkan jumlah produksinya sekitar 10-20%. UKM yang mengambil tindakan ini adalah UKM yang beromset di bawah Rp. 10 juta. Perusahaan-perusahaan dalam UKM dengan adanya kenaikan harga BBM juga melakukan beberapa tindakan seperti mengurangi jumlah bahan bakar (sebanyak 46,6% responden) dan mengganti jenis bahan bakar yang lainnya (sebanyak 6,7% responden) misalnya dengan menggunakan kayu bakar.

KESIMPULAN

- Sosialisasi dan efisiensi
Paling sedikit terdapat 2 (dua) langkah yang perlu dilakukan dalam kaitannya dengan memperlunak resistensi masyarakat akibat dicabutnya subsidi BBM. Pertama, pemerintah perlu melakukan sosialisasi dengan bijaksana. Sosialisasi ini utamanya ditujukan pada kelompok masyarakat yang paling terkena dampak paling parah dari penghapusan BBM. Kedua, langkah penghapusan subsidi BBM perlu diikuti dengan langkah nyata dalam efisiensi pengelolaan BBM.

- **Subsidi minyak tanah**

Sebelum tahun 2003, subsidi diberikan pada semua jenis BBM (subsidi atas dasar komoditi). Tetapi semenjak tahun 2003 pola subsidi berubah dimana tekanan dari subsidi bukan lagi komoditi tetapi kelompok masyarakat (subsidi atas dasar kelompok). Sebagai konsekuensinya subsidi hanya diberikan pada minyak tanah karena minyak tanah dipandang sebagai dikonsumsi oleh masyarakat tertentu.

- **Pengunduran waktu penghapusan subsidi**

Kalau penghapusan subsidi BBM dipaksakan pada tahun 2004, dikhawatirkan hal ini akan menimbulkan gejala serius di masyarakat. Resistensi masyarakat akan meningkat yang pada gilirannya akan mengarah pada berbagai ketidakstabilan. Mencermati hal ini maka pemerintah dipandang perlu untuk menunda penghapusan subsidi BBM hingga sampai waktu yang dianggap tepat. Namun demikian pengurangan subsidi minyak tanah pada tahun 2004 tampaknya perlu dilakukan, dengan cara menaikkan harga minyak tanah dari Rp. 700,-/liter menjadi misalnya, Rp. 800,-/liter. Dengan kenaikan harga minyak tanah ini diperkirakan besarnya subsidi akan menurun menjadi Rp. 12,913 trilyun (dari Rp. 13., 210 trilyun pada tahun 2003).

- **Pemantauan**

Kalau harga minyak dunia, utamanya MOPS, sangat bergejolak maka pemerintah akan kesulitan menetapkan harga BBM untuk bulan berikutnya. Kalau lonjakan sangat tinggi, jauh lebih tinggi dibanding harga atas, maka pemerintah harus menanggung selisih antara harga atas dengan harga MOPS, dan tentu ini akan sangat mengganggu anggaran pemerintah. Walaupun lonjakan tidak tinggi tetapi fluktuasi harga sangat tajam, maka harga yang ditetapkan oleh Pertamina akan juga berfluktuasi. Harga seperti ini kurang mendukung dunia usaha, utamanya dalam kaitannya dengan penyusunan rencana bisnis para pengusaha.

- **Kenaikan harga minyak dalam negeri akan memberikan kontraksi bagi perekonomian.** Kenaikan harga minyak sebesar 5%, 10%, dan 15% masing-masing akan menurunkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,01316%, 0,065% dan 0,117%. Selain itu, kenaikan harga BBM juga akan memberikan induksi bagi peningkatan inflasi dengan tingkat yang cukup besar. Kenaikan setiap scenario akan meningkatkan inflasi masing-masing 0,091%, 0,143% dan 0,194%. Selain dampak yang cukup memberikan kerugian, akan tetapi, peningkatan harga BBM justru akan semakin mengurangi beban anggaran pengeluaran pemerintah.

Dengan peningkatan tersebut, pemerintah akan mampu menghemat pengeluaran subsidi pada tingkat yang cukup signifikan, masing-masing sebesar Rp 3,389 triliun, Rp 7,68 triliun dan Rp 11,516 triliun atau akan menurunkan deficit anggaran.

- Penurunan kesejahteraan keluarga miskin akibat peningkatan harga minyak tanah terutama terkait dengan efek pendapatan berupa penurunan pendapatan riil sehingga keluarga miskin harus menurunkan konsumsi kebutuhan pokok bulanan lainnya. Karena itu wajar bila program bantuan Raskin yang berarti tambahan pendapatan keluarga sangat diharapkan oleh keluarga miskin. Hal ini sangat penting untuk meredam dampak penurunan kesejahteraan keluarga miskin yang diakibatkan dari peningkatan harga BBM. Sebagian besar responden menyambut positif adanya bantuan Raskin dari pemerintah.
- Sebagai perusahaan yang relatif kecil, perubahan harga BBM merupakan faktor yang signifikan dalam mempengaruhi UKM baik dilihat dari sisi biaya produksi dan juga omset dan keuntungannya. Naikannya harga BBM (melalui pencabutan subsidi BBM) jelas menurunkan kinerja UKM ini. Hal ini karena dengan naiknya harga BBM akan meningkatkan biaya produksi baik secara langsung maupun tidak langsung. Di samping itu naiknya harga BBM juga akan menurunkan daya beli konsumen yang pada akhirnya berimbas pada menurunnya omset penjualan dan menurunkan keuntungan perusahaan.
- Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah melalui penyaluran dana kompensasi subsidi BBM untuk mengantisipasi naiknya harga BBM dinilai kurang tepat. Hal ini karena dana yang disalurkan kepada UKM melalui penyaluran kredit kepada koperasi-koperasi yang selanjutnya kepada UKM secara umum masih dengan bunga pinjaman yang tidak kompetitif dalam mendukung usaha UKM. Tingginya bunga ini tidak mampu memberikan insentif secara ekonomis pada UKM.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam Y. Zikrullah. (2003). *Struktur Ekonomi dan Pengentasan Kemiskinan*. Kimpraswil.
- Astuti, Sri Kusuma, (et.al.) (2001). *Pelaksanaan Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM di Kab. Jember, Jatim, Kab. Kapuas, Kalteng, Kab. Barito, Kuala dan Kalsel*, Laporan Penelitian Smeru, 2001, Jakarta
- Bank Indonesia. (2003). *SEKI*, Juli 2003.
- Biro Pusat Statistik. (1995). *Tabel Input Output Indonesia 1995*, Jilid II, Jakarta.
- , *Pertumbuhan Ekonomi Kuartalan 1999-2001*, <http://www.bps.go.id>
- , 2001, *PDRB Triwulan 2000-2001*, Jakarta.
- , *Tabel Input Output 1990, 1995, 2000*, Jakarta.
- Booth, Anne. (1994). *Ledakan Harga Minyak dan Dampaknya*, Jakarta, UI Press.
- BPEN. (13 Mei 2002). *Pemerintah segera rampungkan 17 peraturan UKM*.
- BPPT. (2002). *Kebijakan koordinasi penanggulangan kemiskinan*.
- Bulog. (23 September 2002). *Siaran pers sosialisasi dan pemantauan pelaksanaan program kompensasi pengurangan subsidi BBM (PKPS-BBM) oleh Kepala Bulog di Propinsi Kalimantan Barat*.
- DEPKOP. (25 Juni 2003). *Evaluasi Pelaksanaan Program Dana Bergilir Kompensasi Subsidi BBM Tahun 2002*
- Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. (2002). *Restrukturisasi Sektor*. Buku Tahunan Energi dan Sumber Daya Mineral 2001.
- , (2001). *Buku Tahunan*, Jakarta.
- IMF Working Paper. (2000). *The Impact of Higher Oil Prices on The Global Economy*, IMF Research Department.
- Pertamina. Buku Tahunan. Berbagai Penerbitan
- Prasetyo, H. (2003). *Memahami sistem harga BBM 2003: Makna Keppres No. 90 tahun 2002*. Tim Sosialisasi Penghapusan Subsidi BBM Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.

SMERU. (2003). *Rice for Poor Families (RASKIN): Did the 2002 Program Operate Effectively*, Jakarta, SMERU.

Tim P2E. (2003). *Press Release Tanggapan atas Kenaikan Harga BBM, Tarif Dasar Listrik, dan Telpor*, P2E-LIPI.

Tim Sosialisasi Penghapusan Subsidi BBM. (2003). *Memahami Sistem Harga BBM 2003: Makna Kepres No. 90 Tahun 2002*, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.

_____, (2001). *Menuju Penghapusan Subsidi BBM 2004*, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.

Yusgiantoro, P. (2000) *Ekonomi Energi: Teori dan Praktek*, Jakarta, LP3ES.

DESENTRALISASI PENDIDIKAN DAN PROSPEKNYA TERHADAP KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA^{7 8}

Oleh: Soewartoyo, MA
Pusat Penelitian Kependudukan (PPK-LIPI)

PENDAHULUAN

Garis-garis Besar Haluan Negara kita menekankan bahwa manusia merupakan titik sentral pembangunan nasional, dengan paradigma 'dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat'. Ini berarti keberhasilan dalam mengelola sumberdaya manusia (SDM), menjadi kunci keberhasilan pembangunan nasional. Sebaliknya kegagalan dalam pengelolaan SDM, akan menjadi beban bangsa yang menimbulkan berbagai permasalahan sosial. Sejak bergulirnya reformasi, komitmen terhadap peningkatan kualitas SDM secara merata, menjadi tuntutan yang makin mengkrystal, dengan harapan dapat diwujudkan secara serius.

Keberhasilan dalam mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi sampai menjelang tahun 1997, menempatkan Indonesia sebagai salah satu dari beberapa negara yang mengalami 'keajaiban ekonomi' di Asia. Sebelum krisis tahun 1997, pertumbuhan ekonomi nasional mencapai rata-rata 6 hingga 7 persen per tahun. Tetapi sejak tahun 1997 sampai tahun 2000, pertumbuhan ekonomi hampir tidak ada, bahkan beberapa sektor mengalami pertumbuhan negatif. Sejak tahun 2001 ekonomi mulai pulih, dengan pertumbuhan mencapai sekitar 3 persen. Di samping mengalami kemerosotan ekonomi, berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) pasca krisis, Indonesia juga dinilai sebagai negara terkorup di Asia (Kompas, 2002).

Melalui pendekatan *human development index* (HDI), UNDP menilai pertumbuhan ekonomi yang selama ini dialami Indonesia, tidak berhasil mengangkat posisi Indonesia secara berarti dalam pembangunan manusia, terutama bila dibandingkan dengan negara-negara lainnya, termasuk dengan negara ASEAN (UNDP 1996). Terjadinya krisis multidimensional juga membawa posisi Indonesia dalam pembangunan manusia menjadi menurun peringkatnya. Dalam perbandingan internasional, HDI Indonesia pada tahun

⁷ Penyusun: PPK-LIPI (kontributor; Soewartoyo (koordinator), Daliyo, Titik Handayani, Djoko Hartono, Laila Nagib).

⁸ Disampaikan dalam Seminar refleksi akhir tahun, Kedeputusan IPSK-LIPI, 22 Desember 2003.

1997, berada pada urutan ke 99, meningkat dibandingkan urutan tahun sebelumnya (106), namun setelah itu terus merosot, sehingga pada tahun 2003 berada pada urutan ke 112. Posisi HDI Indonesia tertinggal dibandingkan negara ASEAN lainnya, termasuk Filipina (Urutan ke 85) dan Vietnam (urutan ke 109), dan hanya mengungguli HDI Myanmar (ke 131) dan Kamboja (ke 130). Kemerosotan posisi pembangunan manusia ini tidak terlepas dari perubahan keadaan sosial-ekonomi dan politik, sebagai akibat dari krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997, yang kemudian berkembang menjadi krisis berbagai dimensi. Konsep HDI sebagai salah satu alat untuk mengukur keberhasilan pembangunan di suatu negara diperkenalkan UNDP pada tahun 1990. Pendekatan yang menekankan pada SDM ini merupakan reaksi ketidakpuasan terhadap penggunaan paradigma lama yang hanya berorientasi pada aspek ekonomi. Pertumbuhan ekonomi tetap penting dalam menentukan keberhasilan pembangunan di suatu negara, tetapi pemenuhan kebutuhan pokok lainnya seperti pendidikan dan kesehatan juga harus dipertimbangkan dalam mengukur keberhasilan pembangunan di suatu negara.. Usaha untuk mengukur kebutuhan pokok lainnya selain kebutuhan ekonomi telah mulai dikenal sejak tahun 70an, dengan munculnya pengukuran *Physical Quality of Life Index* (Indeks Mutu Hidup) yang dijabarkan dalam 3 indikator : angka kematian bayi, angka harapan hidup dan tingkat literasi. Dalam perkembangan kemudian muncul konsep *Human Development Index* (HDI) yang dikembangkan oleh UNDP. Pendekatan HDI menekankan bahwa pembangunan manusia merupakan proses perluasan pilihan-pilihan (alternatif) melalui pemberdayaan manusia, seperti memperluas kesempatan memperoleh pendidikan, pelayanan kesehatan, dan peningkatan kesejahteraan ekonomi. Cakupan pembangunan dapat meluas dari lingkungan yang bersifat fisik sampai pada masalah yang bersifat sosial-ekonomi dan politik pada suatu negara, daerah dan masyarakat.

Dalam konsep pembangunan manusia yang dikembangkan oleh UNDP, terdapat empat unsur utama yang harus dipenuhi untuk tercapainya tujuan pembangunan manusia yaitu produktivitas (*productivity*), pemerataan (*equity*), kesinambungan (*sustainability*) dan pemberdayaan (*empowerment*) (UNDP, 1995 :12). Berdasarkan konsep tersebut, dikembangkan indikator-indikator dasar yang dapat menunjukkan kualitas hidup manusia. Tiga indikator utama yang dianggap sensitif dan saling berpengaruh dalam meningkatkan kualitas manusia yang digunakan dalam perhitungan HDI adalah kemampuan ekonomi (GDP per kapita), kesehatan (angka harapan hidup) dan pendidikan (tingkat literasi, rata-rata lama sekolah dan yang terakhir menggunakan *gross enrolment* sekolah). Hubungan dan keterkaitan ketiga indikator ini menunjukkan bahwa jika kondisi ekonomi baik dan berkelanjutan, akses untuk peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan penduduk juga

akan meningkat. Demikian pula, kondisi kesehatan penduduk yang baik dan merata, secara potensial dapat meningkatkan kemampuan ekonomi penduduk dan kualitas pendidikannya. Untuk pendidikan, sebagai indikator penting dan strategis dalam peningkatan kualitas manusia, semakin tinggi dan merata pendidikan penduduk, akan semakin luas kesempatan untuk berusaha dan meningkatkan pendapatan pada umumnya. Pentingnya pendidikan dalam kehidupan manusia juga dikemukakan dalam Teori Investasi Sumberdaya Manusia (Human Capital Theory), yang menunjukkan adanya korelasi positif antara tingkat pendidikan yang dicapai seseorang dengan tingkat pendapatannya (Becker, 1975).

Hasil pembangunan di Indonesia selama ini menunjukkan adanya kemajuan tingkat pendidikan yang ditengarai dengan meningkatnya kuantitas penduduk yang berpendidikan dan berkurangnya penduduk yang buta huruf. Data pendidikan menunjukkan adanya peningkatan jumlah penduduk dewasa yang melek huruf, mencapai sekitar 87% pada tahun 2003. Namun demikian dilihat dari kualitas pendidikan SDM, masih belum sesuai dengan harapan. Sebagian besar angkatan kerja masih berpendidikan tingkat sekolah dasar atau kurang. Demikian juga tingkat melanjutkan sekolah SD, SLTP dan SLTA, sampai tahun 2003 baru mencapai sekitar 60%. Tampaknya berbagai intervensi di bidang pendidikan seperti perluasan kesempatan memperoleh pendidikan melalui program wajib belajar 9 tahun, belum menunjukkan hasil yang maksimal. Keadaan ini diperparah dengan meningkatnya kemiskinan penduduk, dan semakin mahalnya biaya pendidikan akibat krisis yang berkepanjangan, sehingga dikhawatirkan tingkat putus sekolah akan semakin tinggi pada masa mendatang. Kenyataan menunjukkan bahwa kualitas SDM Indonesia tertinggal jauh dibandingkan negara-negara lain, termasuk negara-negara ASEAN, juga dibandingkan dengan Vietnam yang baru bergabung dengan ASEAN. Keadaan ini juga menyebabkan Indonesia menghadapi permasalahan rendahnya daya saing ekonomi dibandingkan dengan negara lain, termasuk di kawasan ASEAN yang akan makin mempersulit dalam persaingan global.

Sesuai dengan Pasal 31 UUD 1945 dan perubahannya, pendidikan adalah hak setiap warga negara Indonesia. Ayat 4 Pasal 31 menyatakan bahwa: "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional". Ini berarti anggaran untuk penyelenggaraan pendidikan menjadi prioritas bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konstitusi, pendidikan merupakan aspek penting dalam usaha pengembangan manusia Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah yang secara resmi diberlakukan sejak tahun 2001, merupakan momentum penting dan tantangan bagi pemerintah dan masyarakat di daerah untuk

membangun pendidikan dan meningkatkan kualitas SDM di daerahnya masing-masing. Namun berbagai masalah yang dihadapi daerah, akan menjadi hambatan serius dalam usaha ini.

Pasal 11 ayat 1 UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa pendidikan merupakan salah satu aspek yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian penyelenggaraan pendidikan bukan lagi monopoli Pemerintah Pusat, tetapi juga menjadi wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota. Desentralisasi kewenangan yang diperoleh daerah merupakan modal penting dalam membangun daerah sesuai dengan kehendak masyarakatnya. Namun demikian beberapa pakar berpendapat bahwa pemberian otonomi yang sangat luas, dikuatirkan akan mengakibatkan masyarakat lokal semakin tertekan dan terpuruk oleh kepemimpinan para "oligarki". Sementara kemampuan pemerintah lokal, terutama daerah miskin, untuk menyelenggarakan kegiatan administrasi dan membangun daerahnya, masih sangat diragukan tanpa memperoleh bantuan dari pusat (Sondakh, L., 1998).

Berdasarkan peluang dan permasalahan di atas, kiranya perlu untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan sebagai berikut (1). Bagaimana situasi dan permasalahan/isu pendidikan di Indonesia?; (2). bagaimana kesiapan dan implementasi desentralisasi pendidikan di daerah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah?; dan (3) bagaimana relevansi desentralisasi pendidikan dengan penyiapan SDM ke depan?.

Tulisan ini akan membahas dan menganalisis perkembangan pembangunan sumber daya manusia khususnya perkembangan bidang pendidikan dalam rangka otonomi daerah serta menghadapi era globalisasi dan persaingan pasar bebas. Bahan pembahasan terutama dari berbagai hasil kajian dan penelitian yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI selama beberapa tahun terakhir ini.

PERKEMBANGAN PEMBANGUNAN MANUSIA INDONESIA

Pendekatan sumber daya manusia untuk strategi pembangunan muncul disebabkan karena pertumbuhan ekonomi selama ini tidak selalu dibarengi dengan kesejahteraan penduduknya. Kondisi yang terjadi justru mengakibatkan adanya kesenjangan-kesenjangan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat, sehingga justru akan mengganggu kelangsungan pembangunan dalam aspek ekonomi maupun pembangunan pada umumnya (Raharjo dkk, 1996). Kesenjangan tersebut disebabkan karena mekanisme pemerataan yang kurang berjalan dengan baik. Sebagian kelompok masyarakat lebih banyak mendapatkan akses dalam menikmati pembangunan, sedangkan sebagian besar lainnya kurang mendapatkan

akses. Implikasi dari keadaan tersebut, akan menghalangi kemampuan penduduk atau masyarakat dalam meningkatkan kualitas hidupnya. Hal tersebut apabila dibiarkan terus akan makin memperlebar kesenjangan kehidupan di masyarakat.

Pembangunan pendidikan selama Orde Baru telah sedikit membawa perubahan terutama dalam mendorong tingkat partisipasi sekolah ditingkat dasar, tetapi belum cukup berhasil untuk mengangkat posisi HDI Indonesia yang secara internasional selama ini masih menempati urutan papan bawah atau bahkan jauh di bawah negara-negara Asia Tenggara. Bahkan dengan adanya bencana krisis ekonomi yang dibarengi dengan perubahan politik dan pergantian kepemimpinan nasional yang berulang-ulang, posisi HDI Indonesia anjlok ke posisi papan yang lebih bawah lagi. Jatuhnya tingkat HDI Indonesia utamanya disebabkan terpuruknya perekonomian kita yang berdampak pada penurunan GDP per kapita. Untuk menaikkan HDI Indonesia, di samping peningkatan GDP per kapita dengan peningkatan pembangunan ekonomi yang telah terpuruk tersebut, isu pendidikan perlu mendapatkan perhatian yang serius, karena untuk membangun perekonomian kembali memerlukan sumber daya manusia yang berkualitas. Perbaikan pendidikan tersebut dapat digunakan sebagai faktor pengungkit untuk mempercepat pembangunan dibidang lain seperti sektor perekonomian di masa datang.

Selama ini arah kebijakan pendidikan Indonesia belum menunjukkan efektifitas seperti yang diharapkan. Dalam era globalisasi seperti sekarang ini, Indonesia sangat membutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas dan memiliki daya saing tinggi. Tetapi, untuk memenuhi kebutuhan ini diperlukan dana yang besar terutama dalam penyelenggaraan bidang pendidikan yang efektif. Anggaran pembangunan untuk bidang pendidikan selama ini pada kenyataannya masih sangat kecil, meskipun pemerintah dan segenap komponen bangsa juga mengusahakan agar dana pendidikan dapat mencapai 20 persen dari anggaran pendapatan negara maupun daerah. Di samping itu, sistem pendidikan Indonesia selama ini masih dalam proses menuju yang lebih baik, sehingga hasilnya belum tampak efektif dalam menghadapi peluang dan tantangan otonomi daerah, apa lagi tantangan persaingan pasar bebas dan globalisasi yang terjadi dewasa ini.

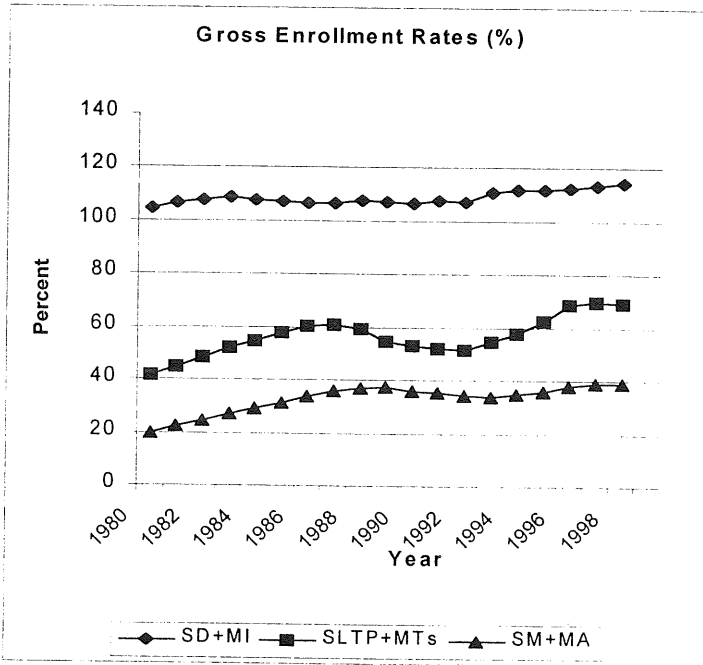
Tabel 1. Perkembangan Human Development Index Indonesia 1996-2003

Tahun	Ranking HDI secara internasional	Angka harapan hidup (Eo)	Tingkat melek huruf orang dewasa	Gross Rasio Enrolmen (Tingkat Melanjutkan Sekolah) SD, SLTP, SLTA,%	Real Gross Domestic Product per Capita (\$)
1996	102	63,0	82,9	61	3.270
1997	99	63,5	83,2	62	3.740
2002	110	66,2	86,9	65	3,043
2003	112	66,2	87,3	64	2.940

Sumber : UNDP, Human Development Report 1996, 1997 dan 2003

SITUASI PENDIDIKAN DI INDONESIA

Situasi pendidikan khususnya pendidikan menengah ke bawah di Indonesia sejak dekade 80-an hingga sebelum terjadinya krisis ekonomi pertengahan tahun 1997 secara umum menunjukkan kecenderungan positif. Tingkat pencapaian *enrolment* (jumlah siswa terdaftar) secara universal untuk tingkatan sekolah dasar hampir tercapai pada tahun 1983. Namun demikian pada waktu yang sama telah terjadi penurunan tingkat *enrolment* pada sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) dalam kurun waktu 1988 dan 1994 (lihat data *Gross Enrollment Rates*). Pada kurun waktu tersebut juga terjadi peningkatan jumlah siswa putus sekolah (*drop out*), yaitu sebesar 12.4% pada tahun ajaran 1988/89. Terjadinya penurunan tingkat *enrolment* pada tahun tersebut diyakini sebagai akibat dari parahnya kehidupan ekonomi waktu itu karena adanya penurunan harga minyak dunia serta situasi kekeringan dan bencana kebakaran yang terjadi pada pertengahan 1988.



Sumber: The World Bank, 1998.

Pada tahun 1984, pemerintah Indonesia mulai memberlakukan kebijakan wajib belajar 6 tahun bagi anak usia sekolah dasar (7-12 tahun). Selanjutnya pada tahun 1994, pemerintah kembali menegaskan kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar yang kemudian juga mencakup anak usia sekolah lanjutan tingkat pertama (Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun), yang meliputi pendidikan selama 6 tahun untuk SD dan 3 tahun lagi untuk SLTP. Upaya yang dilakukan dalam mencapai target wajib belajar 9 tahun ditekankan pada peningkatan partisipasi pendidikan pada tingkatan SLTP dan transisi dari SD ke SLTP. Untuk mendukung upaya tersebut telah dilakukan upaya peningkatan infrastruktur pendidikan untuk meningkatkan daya tampung SLTP. Menurut Depdiknas bahwa pada tahun 2008 program wajib belajar tersebut diharapkan telah selesai. Meskipun tingkat partisipasi sekolah untuk tingkatan sekolah dasar di Indonesia sudah dianggap tinggi, namun belum semua kohort peserta didik yang telah masuk sekolah dasar dapat mencapai kelas 6 atau lulus semua. Misalnya, untuk kohort peserta didik tingkat SD pada tahun ajaran 1984/85 dengan jumlah siswa kelas 1 sebesar 5,382,689 anak (100%), yang berhasil mencapai

kelas 6 hanya 65.9 persen, kemudian yang berhasil lulus SD pada tahun ajaran 1989/90 hanya 62.0 persen. Pada tahun-tahun selanjutnya ternyata terjadi kenaikan proporsi lulusan SD, misalnya untuk kohort peserta didik SD tahun 1995/96, dari sejumlah 4.808.218 siswa SD kelas 1 (100%), yang berhasil lulus sekolah tahun 2000/01 adalah sebanyak 75.1 persen. (*Ministry of National Education, Indonesia-Educational Statistics in Brief, 2002*). Meskipun telah terjadi kenaikan proporsi jumlah anak yang lulus SD dari tahun ke tahun, apabila konsep pencapaian pendidikan secara universal diartikan bahwa semua anak sekolah dasar dapat mengenyam pendidikan SD selama 6 tahun (lulus), maka pencapaian pendidikan universal dalam konteks ini masih jauh. 'Untungnya' dengan program KB selama ini telah mulai terjadi penurunan fertilitas di mana jumlah anak usia SD juga menurun, sehingga beban pemerintah dan masyarakat untuk mencapai sasaran wajib belajar menjadi lebih ringan.

Untuk jenjang pendidikan SLTP dan SLTA (sekolah menengah atas), tingkat partisipasi sekolah masih rendah. Pada tahun 2000, meskipun angka partisipasi murni jenjang SD telah mencapai 92 persen, namun untuk tingkat SLTP dan SLTA berturut-turut adalah 60 persen dan 39 persen (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Perkembangan Partisipasi Sekolah dari Tahun Ketahun untuk Sekolah Tingkatan SD, SLTP, dan SLTA

	1995	1998	2000	2002
<i>Gross enrollment rate</i>				
♦ Tingkat SD	107.0	107.6	107.7	106.0
♦ Tingkat SLTP	65.7	73.4	77.6	79.9
♦ Tingkat SLTA	42.4	47.4	50.2	48.2
<i>Net enrollment rate</i>				
♦ Tingkat SD	91.5	92.1	92.3	92.7
♦ Tingkat SLTP	51.5	57.1	60.3	61.7
♦ Tingkat SLTA	32.6	37.5	39.3	38.2

Sumber: Pradhan (2001) dan kalkulasi data Susenas oleh Depdiknas

Dalam hal ini yang cukup menggembirakan adalah, meskipun telah terjadi krisis multi-dimensi sejak awal tahun 1998, ternyata tingkat partisipasi sekolah tidak menurun secara drastis. Namun demikian ada indikasi terjadi sedikit penurunan *enrolment* siswa SD dan SLTP pada tahun ajaran 1998/99 di daerah Jawa Bali khususnya pada daerah perkotaan. Untuk siswa SLTA pada tahun 1998/99 terjadi sedikit peningkatan *enrolment* kemudian sedikit menurun pada tahun ajaran 1999/2000 dan ini terutama juga terjadi di daerah perkotaan di Jawa Bali. Sebaliknya pada beberapa daerah di luar Jawa Bali terdapat indikasi peningkatan jumlah siswa SLTA (Hartono, D dan David Ehrmann, 2001). Adanya upaya pemerintah untuk memberikan beasiswa pada keluarga miskin yang rawan putus sekolah (program JPS Pendidikan), adanya kampanye pendidikan yang mendorong orang tua agar tetap menyekolahkan anaknya dimasa krisis, adanya kebijakan sekolah untuk tidak mengeluarkan sekolah bagi siswa yang menunggak uang sekolah, serta bantuan sanak famili dan masyarakat dalam mendukung kelangsungan sekolah anak, merupakan beberapa faktor yang ikut berperan dalam menjaga tingkat partisipasi sekolah relatif stabil.

Bangunan sekolah yang layak pakai merupakan salah satu prasyarat terciptanya kondisi belajar-mengajar yang ideal. Data pada tahun ajaran 2001/2002 menunjukkan bahwa dari sejumlah 906,4 ribu ruang kelas SD di seluruh propinsi di Indonesia, 41,6% dalam kondisi baik, 35,0% dalam kondisi rusak ringan, dan sebanyak 23,4% dalam kondisi rusak berat. Untuk sekolah tingkatan SLTP, dari sejumlah 189.771 ruang kelas yang tersedia sebanyak 87,5% dalam kondisi baik, 9,1% dalam kondisi rusak ringan, dan sebesar 3,39% dalam kondisi rusak berat. Untuk sekolah menengah (SLTA), dari sejumlah 132.727 ruang kelas yang ada, sebesar 93,13% dalam kondisi baik, 5,19% rusak ringan, dan sebesar 1,68% dalam kondisi rusak berat. Dari data tersebut di atas jelas terlihat bahwa proporsi terbesar ruang kelas dengan kondisi rusak berat terdapat pada sekolah tingkatan SD. Perlu upaya serius dari pemerintah dan masyarakat agar kelangsungan sekolah anak di tingkat ini cukup aman dan kondusif untuk kegiatan belajar-mengajar yang bermutu.

Selain ketersediaan bangunan sekolah yang layak pakai, adanya buku-buku dan bahan pengajaran lain yang cukup juga perlu diperhatikan. Meskipun tidak didapat angka kuantitatif mengenai kondisi ketersediaan buku di sekolah, namun dari hasil pengamatan empirik didapat kesan bahwa ketersediaan buku dan alat bantu mengajar di sebagian besar sekolah masih memprihatinkan. Selain masalah tersebut, ternyata profesionalisme guru juga masih belum memadai. Banyak guru yang tidak *qualified* ataupun *mismatch* sehingga mereka tidak atau kurang mampu menyelenggarakan pengajaran secara bermutu (Asyumardi Azra, 2001). Ditambah dengan penghasilan guru yang relatif rendah maka hal tersebut dapat memperparah

kondisi pengajaran karena guru kurang konsentrasi sebagai akibat dari seringnya mereka bekerja diluar sekolah untuk mencari tambahan penghasilan.

Untuk dapat mencapai sasaran wajib belajar sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya tampaknya perlu upaya keras dari pemerintah dan masyarakat untuk secara bersama-sama mengatasi permasalahan dasar yang ada. Upaya peningkatan penyediaan sarana fisik minimal untuk kegiatan belajar seperti ruang kelas layak pakai dan buku pelajaran serta alat bantu mengajar yang cukup, ditunjang dengan peningkatan profesionalisme guru merupakan upaya penting yang harus segera dilakukan untuk dapat mencapai tujuan wajib belajar yang berguna untuk peningkatan sumber daya manusia Indonesia.

IMPLEMENTASI DAN ISU DESENTRALISASI PENDIDIKAN

Sebagaimana dikemukakan dalam Propenas bidang pendidikan tahun 2000 – 2004, pada awal abad XXI ini, dunia pendidikan di Indonesia menghadapi tiga tantangan besar. Tantangan pertama, sebagai akibat dari krisis ekonomi, dunia pendidikan dituntut untuk dapat mempertahankan hasil-hasil pembangunan pendidikan yang telah dicapai. Kedua, untuk mengantisipasi era global, dunia pendidikan dituntut untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten agar mampu bersaing dalam pasar kerja global. Ketiga, sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah, perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian sistem pendidikan nasional sehingga dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memperhatikan keragaman dan kebutuhan daerah, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat.

Selain permasalahan sarana dan prasarana, saat ini pendidikan nasional masih menghadapi permasalahan yang terkait dengan lemahnya manajemen pendidikan yang masih bersifat sentralistis. sehingga kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan desentralisasi. Manajemen pendidikan yang sentralistis tersebut telah menyebabkan kebijakan yang seragam yang tidak dapat mengakomodasi perbedaan keragaman/kepentingan daerah. Selain itu juga mematikan partisipasi masyarakat dalam proses pendidikan, serta mendorong terjadinya kebocoran alokasi anggaran pendidikan, sehingga diperlukan pelaksanaan reformasi pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi. Menguatnya aspirasi dan tuntutan bagi desentralisasi pendidikan tidak terlepas dari kenyataan adanya kelemahan konseptual dan penyelenggaraan pendidikan nasional selama ini yang menimbulkan berbagai permasalahan pendidikan seperti telah dikemukakan di atas.

Azra (2002:3) mengemukakan bahwa otonomisasi dan desentralisasi tidak hanya menyangkut hubungan pusat dan daerah baik dalam bidang politik, ekonomi melainkan juga bidang pendidikan. Desentralisasi bidang pendidikan merupakan paradigma baru pendidikan yang telah didukung oleh berbagai *legal framework* melalui berbagai peraturan perundangan. Demikian pula terkait dengan pelaksanaan desentralisasi pendidikan juga telah lahir kelembagaan baru, yaitu Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten dan Komite Sekolah di tingkat unit sekolah (berdasarkan Kepmendiknas 004 tahun 2002) yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat baik dalam memberikan masukan, maupun fungsi kontrol bagi penyelenggaraan pendidikan. Dengan demikian, pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan merupakan titik strategis bagi pengembangan pendidikan secara umum dan pada gilirannya berpengaruh terhadap peningkatan kualitas SDM. Meskipun demikian, perubahan besar sistem pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi tersebut juga membawa beberapa konsekuensi dan tantangan, karena pada saat rumusan konsepsional reformasi pendidikan belum tuntas, secara bersamaan para pendidik sudah diharuskan menetapkan rambu-rambu soal desentralisasi pendidikan. Pekerjaan besar ini diperkirakan tidak akan berjalan mulus. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan, yang baru diimplementasikan sekitar tiga tahun, masih menghadapi beberapa permasalahan, diantaranya dapat diidentifikasi sebagai berikut :

Kurangnya Prioritas Daerah Terhadap Pembangunan Pendidikan.

Salah satu indikasi adanya prioritas daerah bagi pembangunan pendidikan adalah penjabaran program-program yang didukung oleh alokasi anggaran. Sebagaimana diamanatkan dalam amandemen Undang Undang Dasar 1945, alokasi anggaran untuk bidang pendidikan minimal sebesar 20 persen dari total anggaran. Demikian pula untuk tiap-tiap daerah, paling tidak harus mengalokasikan APBD untuk bidang pendidikan minimal 20 persen. Meskipun terdapat beberapa daerah yang menyatakan pentingnya pembangunan SDM dan pendidikan dalam Poldas, Renstrada maupun Propeda, tetapi tidak diikuti secara konsisten dalam pengalokasian anggaran. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan pengembangan SDM masih terbatas pada *legal framework* belum diikuti dengan implementasi.

Selama ini, terdapat kecenderungan di beberapa daerah untuk mengalokasikan dana APBDnya justru ke pembangunan yang bersifat fisik, seperti infrastruktur, pembangunan jalan, jembatan dan gedung-gedung. Demikian pula, alokasi anggaran untuk belanja pegawai dan anggota legislative cenderung besar. Bahkan untuk beberapa kasus alokasi untuk

birokrasi dan legislatif bisa mencapai 80 persen (Sarundajang, 2003).....(reference,).. Tampaknya masih sulit memperoleh komitmen dari daerah-daerah otonom dalam mengalokasikan anggaran sesuai dengan amandemen Undang-Undang 1945 baik karena keterbatasan dana maupun karena pilihan prioritas. penggunaan dana Namun demikian, terdapat beberapa kasus seperti kabupaten Kutai Kertanegara dan Jimbaran yang menyadari pentingnya meningkatkan kualitas SDM dengan meningkatkan alokasi anggaran pendidikan dalam APBDnya. Kutai Kertanegara misalnya telah mengalokasikan dana sekitar 35 persen dari dana setiap desa untuk peningkatan kualitas SDM, termasuk untuk pendidikan formal (th 2003 sebesar 3 M untuk setiap desa).. Kabupaten Jimbaran yang tidak sekaya Kabupaten Kutai Kertanegara juga mengalokasikan anggaran pendidikan yang cukup besar dari APBDnya.

Ketidaksiapan Pengelola Pendidikan Di Daerah

Sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan umum, UU No.22 tahun 1999, desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, desentralisasi pendidikan merupakan penyerahan wewenang dalam penyelenggaraan pendidikan. Kewenangan dalam bidang pendidikan bagi daerah kabupaten/kota adalah penyelenggaraan pendidikan dari tingkat TK sampai SMU. Di samping itu, hakekat desentralisasi pendidikan, bukan hanya menyangkut kandungan (*contents*), tetapi juga manajemen dan administrasi.

Bagi daerah tertentu di mana penyelenggara pendidikan lebih siap, tidak merasa terbebani dengan kewenangan yang ada. Tetapi, yang sering terjadi adalah akibat pengelolaan pendidikan yang sentralistik selama ini, juga telah melahirkan sikap para *stakeholder* pendidikan yang belum dapat melepaskan diri dari belenggu tradisi Orde Baru, sebagai operator lapangan. Para penyelenggara pendidikan di lapangan banyak yang lebih suka hanya menerima pedoman pelaksanaan daripada melaksanakan pengelolaan dengan inisiatif dan inovasi yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah.. Hal ini terlihat dari aparat pendidikan yang hanya bekerja berdasarkan petunjuk teknis (juknis) atau petunjuk pelaksana (juklak) dari pemerintah pusat. Keadaan ini tentunya tidak sesuai dengan era otonomi, sehingga pemberdayaan kelembagaan termasuk di dalamnya sumber daya manusia pengelola pendidikan harus segera dilakukan. Dalam rangka untuk mencapai tujuan kemandirian tersebut, maka daerah atau lembaga-lembaga yang ada perlu diberdayakan (Tilaar, 2000: 102).

Konflik kepentingan penyelenggara pendidikan / SDM.

Persoalan lain berkaitan dengan implementasi desentralisasi pendidikan, yaitu kecenderungan adanya ketidaksiapan struktural terutama dalam kaitannya dengan hubungan kerja antara Kanwil Pendidikan di tingkat Propinsi dengan Dinas Pendidikan Kabupaten. Adanya perubahan struktur baik di Dinas Pendidikan Propinsi maupun Kabupaten, yang membuat pejabat di tingkat propinsi mempunyai eselon yang sejajar dengan pejabat di tingkat kabupaten, dirasakan sebagai kendala struktural oleh pejabat tingkat propinsi dalam menjalankan pembangunan pendidikan. Selain itu, adanya persoalan pelimpahan kewenangan yang lebih besar bagi dinas kabupaten, belum sepenuhnya diterima oleh pihak dinas pendidikan tingkat propinsi (Kasus Kota Mataram, NTB). Keadaan ini mengekspresikan adanya konflik kepentingan antara dinas pendidikan di tingkat kabupaten/kota dan tingkat propinsi yang berkaitan dengan persoalan budaya dan mental birokrat, karena selama ini terdapat anggapan bahwa wewenang identik dengan proyek dan dana. Sebagaimana dikemukakan oleh Rachman (2001), adanya *project oriented* yang telah mengakar selama periode orde baru merupakan salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan.

Selain terjadi konflik antar instansi penyelenggara pendidikan di tingkat propinsi dan kabupaten/kota, ditemui pula konflik kepentingan yang terjadi juga antar instansi di daerah otonom. Kewenangan pemda dalam mengatur pemerintahan di wilayahnya sering dimanfaatkan untuk menambah instansi atau bagian pada jenjang pemerintahannya sehingga sering berdampak terjadinya tumpang tindih wewenang dan inefisiensi dalam pembiayaan termasuk dalam penyelenggaraan pendidikan/SDM. Dalam kasus kabupaten Kutai Kertanegara misalnya untuk meningkatkan kualitas SDM, selain Dinas Pendidikan dan Tenaga Kerja juga dibentuk Diskluspora yang selama ini fungsi dan wewenangnya dilakukan oleh kedua dinas tersebut. Masing-masing instansi ini tidak jelas sasaran dan programnya serta tidak didukung dengan koordinasi yang tepat.

Adanya Kesalahan Perbedaan Persepsi Tentang Desentralisasi Pendidikan.

Selain kendala struktural dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan, ditemui kendala lain berkaitan dengan perbedaan persepsi terhadap arti dan makna otonomi daerah. Bagi sebagian birokrat, otonomi daerah diidentikkan dengan segala sesuatu lebih terbatas dari dan untuk daerah setempat. Demikian pula untuk jabatan guru atau kepala sekolah terdapat kasus (Kab Mataram, NTB) yaitu *phenomena* memprioritaskan “putra daerah” atau

sekelompok etnis tertentu dalam penempatan personal pendidikan pada sekolah-sekolah maupun dinas pendidikan, sehingga terkesan adanya diskriminasi antara putra daerah dan non putra daerah.. Hal ini sempat membuat keresahan terutama di kalangan kepala sekolah dan guru-guru pendatang. Meskipun demikian, seperti diakui oleh para *stakeholder* pendidikan sendiri, fenomena di atas merupakan hal yang tidak sesuai dengan hakekat desentralisasi pendidikan.

Berkaitan dengan adanya perbedaan persepsi yang tidak tepat terhadap desentralisasi pendidikan, juga terlihat dari sikap “arogansi pemerintah daerah”, sebagai contoh, keengganan pejabat pemerintah daerah untuk berinteraksi dan berkoordinasi dengan instansi dengan dinas di tingkat propinsi. Hal ini berdampak pada semakin besarnya kesenjangan sistem pendidikan antar wilayah.

Arogansi daerah, terlihat pula dari kasus pembatasan kerja praktek dari sekolah kejuruan bagi siswa dari daerah lain. Hal ini akan berdampak daerah-daerah yang kekurangan industri akan menyulitkan siswa untuk memenuhi kurikulum sekolah kejuruan.

Dengan beberapa isu dan permasalahan yang terjadi sebagaimana dikemukakan di atas, maka pelaksanaan desentralisasi pendidikan masih menghadapi kendala baik struktural maupun kultural yang pada gilirannya berpengaruh terhadap pembangunan SDM secara keseluruhan. Sehingga Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi pendidikan di daerah, sekurang-kurangnya terdapat lima komponen yang kait mengkait dan akan menentukan suksesnya proses pendidikan. Kelima komponen tersebut adalah, 1). tujuan atau visi pendidikan nasional di daerah; 2) organisasi dan manajemen yang efisien; 3) kurikulum yang mengacu pada kebutuhan masyarakat lokal; 4) kemampuan para pelaku, guru, administrator dan siswa yang aktif serta 5) para stakeholder, orang tua dan masyarakat lokal yang peduli. Apabila kelima komponen tersebut dapat dipenuhi, maka akan memperlancar pelaksanaan otonomi pendidikan.. pertanyaan penting yang muncul adalah bagaimana keterkaitan antara pelaksanaan desentralisasi pendidikan dengan pembangunan SDM yang sedang kita galakkan?

PENDIDIKAN DAN PROSPEK SDM

Pendidikan merupakan aspek penting dalam pembangunan SDM, karena fungsi pendidikan selain mencerdaskan kehidupan bangsa juga meningkatkan moral dan memberikan bekal ketrampilan. Bahkan kemajuan suatu negara dapat dikatakan merupakan hasil akumulasi dari investasi sumber daya manusia antara lain melalui pendidikan formal. Keadaan ini ditengaerai oleh adanya korelasi positif antara kemajuan suatu negara dengan

perkembangan tingkat pendidikannya. Belajar dari beberapa negara seperti Jepang dan Korea Selatan yang mempunyai komitmen besar terhadap pendidikan sejak tahun 1912 (Ogawa, Jones dan Williamson, 1993) telah membawa naegara ini menjadi negara raksasa di bidang teknologi. Bahkan kemajuan negara tetangga seperti Malaysia yang pernah tertinggal di bidang pendidikan dibandingkan Indonesia, saat ini posisinya menjadi terbalik. Hal ini disebabkan adanya komitmen yang besar terhadap bidang pendidikan, sebagai akibat dari kemajuan ekonomi (khususnya pada waktu *oil boom*). Komitmen negara-negara tersebut terhadap pendidikan didukung oleh besarnya alokasi anggaran yang berada di atas 20 persen, termasuk negara-negara tetangga seperti Malaysia, Thailand bahkan Vietnam telah menganggarkan pendidikan di atas 20 persen. Negara-negara tersebut menyadari bahwa kualitas sumber daya manusia merupakan syarat utama untuk berkompetisi secara global. Pada saat negara negara lain sudah siap berkompetisi secara global, Indonesia masih berkuat mengatasi permasalahan krisis multidimesi

Kondisi pencapaian pendidikan di Indonesia dapat dilihat antara lain dari angka partisipasi murni, untuk SD, SLTP dan SLTA. Pada saat ini, berdasarkan data tahun 2002, angka partisipasi SD sebesar 92,7 persen, SLTP 61,7 persen dan tingkat SLTA hanya mencapai 38,2 persen. Sementara itu, kebijakan wajib belajar 9 tahun menargetkan pencapaian 100 persen untuk anak usia SD dan SLTP pada tahun 2008. Untuk mencapai target ini perlu penuntasan wajib belajar terutama bagi anak usia SLTP. Target ini makin berat dengan bertambahnya kasus putus sekolah akibat krisis. Data tahun 1999 – 2001, anak SD yang putus sekolah mencapai 683.056, untuk SLTP, tahun 2000 – 2002 mencapai 262.728. Keadaan ini berkaitan dengan kemiskinan sehingga makin menyulitkan mereka untuk mengakses pendidikan. Persoalan ini menjadi beban yang harus diatasi oleh daerah otonom dengan berbagai keterbatasannya. Mungkinkah target wajib belajar 9 tahun dapat dituntaskan pada waktu yang ditentukan?

Melihat kecenderungan data anak putus sekolah terbanyak pada tingkat SLTP, maka kemungkinan mereka akan masuk pasar kerja tanpa pengetahuan dan ketrampilan yang memadai. Sedangkan lapangan kerja modern mengisaratkan bahwa pekerjaan semakin membutuhkan keterampilan dan kemampuan yang tinggi. Keadaan ini semakin menambah permasalahan ketenagakerjaan karena kelompok pencari kerja terdidikpun pada saat ini sulit memperoleh pekerjaan. Data pengangguran sebelum krisis tercatat sejumlah 4,3 juta dan akibat krisis meningkat sekitar 6 juta orang (tahun 1999), meningkat lagi menjadi sekitar 8 juta orang pada tahun 2001. Meningkatnya jumlah pengangguran berpotensi meningkatkan peristiwa kriminal, dan gejolak sosial lainnya.

Pada tahun 2002, melalui amandemen UUD 45 telah ditetapkan untuk mengalokasikan anggaran bagi pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari total APBN/APBD. Kendatipun demikian dalam realisasinya, pada tahun 2003 baru mengalokasikan anggaran untuk pendidikan sebesar 4,7 persen (CEK DATA), meskipun apabila dilihat dari anggaran pembangunan telah mencapai 20 persen. (Kompas, C17 Desember 2003). Demikian pula di tingkat daerah tidak banyak kabupaten/kota yang mampu untuk mengalokasikan dana sebesar 20 persen. Hal ini berdampak makin beratnya beban masyarakat dalam menanggung biaya pendidikan, sehingga akan semakin menyisihkan kelompok-kelompok masyarakat yang miskin. Pertanyaannya adalah bagaimana prospek anak didik yang tidak memperoleh kesempatan pendidikan karena keterbatasan biaya. Kualitas SDM pada kelompok ini akan semakin tertinggal dengan munculnya sekolah-sekolah unggulan yang memang memerlukan biaya mahal.

Dengan demikian, meskipun daerah kabupaten/kota mempunyai peluang yang besar untuk memajukan pendidikan di daerah masing-masing, namun masih memerlukan berbagai terobosan dan komitmen yang besar dari semua pihak terkait untuk mengejar ketertinggalan kualitas sumber daya manusia di Indonesia. Kasus seperti kabupaten Jimbaran, Kutai Kkeartanegara bisa dijadikan model alternatifve bagi pembangunan SDM melalui sektor pendidikan.

Adanya otonomi daerah selain memberi peluang juga memberi beban dalam mengatasi permasalahan SDM pengelola pendidikan. Banyak daerah yang merasa belum siap untuk menyediakan SDM yang dibutuhkan khususnya guru. Data dari Depdiknas mencatat adanya kekurangan guru sebanyak 427.903 untuk seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Meskipun pemerintah pusat berupaya untuk mengatasi permasalahan ini, karena keterbatasan dana hanya mampu mengatasi kekurangan guru sebanyak 190.714 guru bantu untuk seluruh Indonesia dengan masa kontrak 3 tahun. (Kompas, 17 Desember 2003). Dengan pelaksanaan desentralisasi pendidikan kekurangan guru ini harus diatasi oleh masing-masing daerah. Sementara banyak daerah tidak siap baik secara kuantitas maupun kualitas. Hal ini akan menghambat penyiapan SDM di daerah, karena banyak menghadapi kendala baik struktural maupun kemampuan dana. Sehingga dalam hal mengatasi pengadaan guru, keterlibatan propinsi maupun pusat merupakan suatu keharusan. Untuk ini, daerah harus membuka diri bagi masuknya SDM daerah lain sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

PTerkait dengan permasalahan adanya konflik antar lembaga penyelenggara pendidikan yang mengindikasikan adanya tarik ulur kepentingan sekaligus mencerminkan ketidak siapan struktural daerah. Akar permasalahan dari adanya konflik tersebut adalah adanya pembagian kewenangan yang tidak jelas baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/

kota. dari kedua instansi tersebut. Permasalahan ini berimplikasi terhadap pembangunan SDM secara umum, karena untuk mencapai kualitas SDM yang baik, diperlukan tatanan kelembagaan serta birokrasi yang sehat. Sebagaimana dikemukakan oleh Vesting dan Zent, yang dikutip oleh Sutarto (2002) bahwa adanya kesamaan visi serta tiadanya konflik dalam kelembagaan, akan mempercepat tercapainya suatu tujuan bersama. Peningkatan kualitas pendidikan yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas SDM merupakan tujuan yang hendak dicapai oleh Dinas pendidikan Pemerintah baik pada tingkat propinsi maupun kabupaten/kota. Untuk mengatasi permasalahan ini, sehingga diperlukan pembagian kewenangan yang jelas. ????

Perbedaan persepsi terhadap desentralisasi pendidikan berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi yang masih pada tahap awal (masa inisiasi) serta kurangnya sosialisasi terhadap stakeholder terkait. Isu memprioritaskan SDM putra daerah tanpa memperhatikan kualitas dan kredibilitas akan merugikan pembangunan daerah yang bersangkutan. Hal ini bertentangan dengan hakekat otonomi daerah untuk meningkatkan daya saing menuju globalisasi.

PENUTUP

Pendidikan merupakan merupakan salah satu faktor kunci dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu, pembangunan di bidang pendidikan harus terus ditingkatkan. Di Indonesia tingkat partisipasi sekolah untuk jenjang SD sudah cukup tinggi (APM tahun 2000 : 92 persen). Tingkat partisipasi pada jenjang SD ini meskipun masih di bawah Malaysia (99 persen) namun tidak berbeda jauh dengan China (93 persen), Banglades (90 persen) dan Laos (78 persen). Namun demikian, tingkat partisipasi sekolah untuk jenjang SLTP dan SM masih cukup rendah. Meskipun pada saat awal krisis hingga saat ini, secara umum tidak terjadi penurunan partisipasi sekolah, namun ada indikasi terjadinya perlambatan kenaikan tingkat partisipasi sekolah. Misalnya, APM untuk SLTP selama tahun 1998 – 2000 terjadi peningkatan partisipasi sekolah sebanyak 3,2 percentage point. Namun demikian dalam tahun 2000 – 2002 hanya terjadi kenaikan partisipasi sekolah sebanyak 1.4 percentage point. Apabila diambil asumsi kasar bahwa tiap tahun diasumsikan terdapat rata-rata kenaikan partisipasi sebesar 12.23 percentage point maka diperkirakan pada akhir masa program wajib belajar (th 2008) tingkat partisipasi SLTP baru mencapai angka dibawah 75 persen, padahal target wajib belajar adalah 100 persen.

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu kewenangan yang harus dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Dengan desentralisasi ini diharapkan terjadinya reformasi dalam pengelolaan pendidikan yang mengarah pada terciptanya kondisi yang desentralistis baik pada tatanan birokrasi maupun pengelolaan sekolah. Desentralisasi tersebut diharapkan dapat terwujud dalam bentuk kewenangan luas di tingkat daerah dan sekolah dalam mengelola berbagai sumber yang meliputi ketenagaan, keuangan, kurikulum, sarana dan prasarana.

Beberapa persoalan yang ditemukan dalam implementasi desentralisasi pendidikan diantaranya :

- a) Kurangnya prioritas daerah terhadap pembangunan pendidikan, hal ini tercermin dalam rendahnya alokasi anggaran untuk sektor pendidikan
- b) Ketidaksiapan penyelenggara pendidikan di daerah
- c) Adanya konflik kepentingan penyelenggara pendidikan, khususnya antara pemerintah propinsi dan kabupaten
- d) Adanya perbedaan persepsi tentang arti dan makna desentralisasi pendidikan .

Kesemua permasalahan tersebut akan menimbulkan iklim yang tidak kondusif bagi penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas. Oleh karena itu untuk mengurangi dampak negatif dari desentralisasi pendidikan tersebut, perlu adanya kejelasan standart pelayanan minimal (SPM) dalam penyelenggaraan pendidikan. SPM sendiri merupakan tolok ukur untuk penilaian kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat yang sekaligus menentukan tingkat kualitas layanan. Di dalam SPM tercantum indikator dan target yang harus dicapai. SPM perlu memiliki landasan hukum yang kuat sebagai dasar pelaksanaan kewenangan wajib bagi daerah termasuk di bidang pendidikan.

Belum terpenuhinya kebutuhan anggaran pendidikan dapat berakibat terjadinya kesenjangan masyarakat dalam memperoleh akses pelayanan pendidikan yang berkualitas. Oleh karena itu, diperlukan kontribusi masyarakat guna mengurangi kesenjangan tersebut misalnya kepedulian dunia usaha dalam memberikan dukungan dana kepada sekolah khususnya sekolah miskin. Dalam konteks ini, maka perlu kreativitas dan tindakan proaktif dari pihak birokrasi maupun penyelenggara sekolah.

Adanya pelaksanaan desentralisasi pendidikan, diharapkan tercapainya kualitas pendidikan yang lebih baik, lebih otonom secara politis dan lebih terjangkau secara ekonomi serta adil secara sosial, tidak diskriminatif dan mencerdaskan masyarakat.

Kendatipun demikian, betapapun sulit realisasinya dengan berbagai kendala yang muncul dengan pelaksanaan desentralisasi pendidikan, tetap merupakan peluang yang harus ditangkap oleh daerah. Mengingat bahwa salah satu tujuan akhir dari desentralisasi pendidikan adalah peningkatan kualitas pendidikan. Yang berarti peningkatan kualitas SDM. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang relatif baru dijalankan juga masih diwarnai oleh belum pulihnya ekonomi masyarakat secara penuh terkait dengan terjadinya krisis sejak tahun 1998.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananta, Aris (1996) 'Human Development Index : Kelemahan dan Kekuatan' dalam *Warta Demogra*, No2, Thn ke 26, 1996.
- Azra, Azyumardi (2002)*Paradigma Baru Pendidikan Nasional: Rekonstruksi dan Demokratisasi*, Jakarta
Penerbit Buku Kompas
- Becker, Garry. S. (1975), *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Chicago : The University of Chicago, Press.
- Ogawa, Naohiro, Gavin W Jones & Jeffrey G Williamson (eds.) (1993), *Human Resources in Development along the Asia Pacific Rim*, Singapore, Oxford University Press.
- Hidayat, Syarif (2000), *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Pustaka Quantum
Jakarta.
- Hartono, Djoko and David Ehrmann (2001), *The Indonesian crisis and Its Impact on Educational Enrollment and Quality*, Singapore: Iseas
- Postman, Neil (1995), *Matinya Pendidikan, Redefinisi Nilai-nilai Sekolah* (terjemahan dari *The End of Education* oleh Siti Farida), Jendela Jakarta
- Priyono, Onny S (1995), "Era Liberalisasi dan Dampaknya Terhadap Dunia Pendidikan", dalam *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, CSIS, Jakarta.
- Ministry of National Education (2002), *Indonesia – Educational Statistics in Brief 2001/2002*, Jakarta
Depdiknas
- Raharjo, Yulfita, Suko Bandiyono dan Daliyo (1996), *Indeks Pengembangan Manusia Kalimantan Timur 1980-1993*, Jakarta : PPT - LIPI bekerjasama dengan Pemda Kalimantan Timur
- Sarundajang, (2003), *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Soewartoyo (penyunting) (2003), *Persepsi Masyarakat Terhadap Desentralisasi Pendidikan, Studi Kasus Kota Manado*, Pustaka Sinar harapan bekerja sama dengan PPK-LIPI, Jakarta
- Soewartoyo (penyunting) (2002), *Desentralisasi Pendidikan, Dalam Perspektif Daerah*, Seri penelitian, PPK-LIPI No 41/2002, Jakarta

- Sondakh, Lucky (1998), "Reformasi Politik Ekonomi Pembangunan Regional Dari Unitarisme ke Desentralisasi", *Seminar Nasional Reorientasi Arah dan Kebijakan Pembangunan Nasional: Pemberdayaan Perekonomian Wilayah*, FE, Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.
- Tilaar, H.A.R. (2000), *Paradigma Baru pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta
- Tilaar, H.A.R. (2002), *Membenahi Pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta
- Tirtosudarmo, Riwanto (penyunting) (1994), *Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda Di Perkotaan Indonesia*, Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan dengan PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Tirtosudarmo, Riwanto, (penyunting) (1996), *Dinamika Sosial Pemuda Di Perkotaan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Todaro, Michael P (1983), *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Terjemahan oleh Aminudin dan Drs. Mursid, PT. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- UNDP (1990), *Human Development Report 1990*, New York : Oxford University Press.
- UNDP (1996), *Human Development Report 1990*, New York : Oxford University Press.
- UNDP (1997), *Human Development Report 1990*, New York : Oxford University Press.
- UNDP (2003), *Human Development Report 1990*, New York : Oxford University Press.
- World Bank (1998), *Education in Indonesia: from crisis to recovery*, Jakarta: The World Bank
- William, Rottstein, Stanly (1996), *School and Society, New Perspectives in America Education*, Merrill an in print of practice Hall, Ohio.
- Zuchdi, Darmiyati (2003), *Humanisasi Pendidikan Dan Pengembangan Keterampilan Mengatasi Konflik*, Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional VIII, LIPI Dan DIKTI DEPDIKNAS.

TANTANGAN PEMBANGUNAN NEGARA BANGSA DI FILIPINA: GERAKAN SEPARATISME MORO

Oleh: Erni Budiwanti⁹

Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR-LIPI)

PERMASALAHAN

Separatisme Moro di Filipina merupakan perjuangan yang terlama di Asia. Gerakan ini sudah berjalan sejak tahun 1970. Ini berarti sudah berlangsung lebih dari 30 tahun lamanya, dan belum menunjukkan tanda-tanda akan berakhir, bahkan cenderung meningkat, bila ditinjau dari bertambahnya jumlah kelompok-kelompok pemberontak yang berjuang demi kemerdekaan atau pembebasan Moro.

Bangsa Moro ini merupakan 13 kelompok ethno lingusitik, yang terbesar adalah Maguindanao, Maranao, dan Tausug. Kepulauan Mindanao, Sulu, Palawan dihuni oleh ketiga belas kelompok etnik Muslim dan 10 suku pedalaman. Bangsa Moro merupakan etnik yang berbeda dengan Filipino yang mayoritas (91%) beragama Katolik).

Perlawanan Bangsa Moro memiliki akar sejarah. Setelah Amerika mengalahkan Spanyol dalam *Treaty of Paris*, yang ditandatangani pada tanggal 10 Desember 1898, Spanyol menyerahkan Filipina termasuk Mindanao pada Amerika. Meski Spanyol belum berhasil mengkonsoildasikan kekuasaannya atas seluruh wilaah Moro, namun Spanyol mengklaim sebagai daerah koloni dan menggadaikannya ke Amerika seharga 20 juta dolar Mexico. Oleh karenanya, Bangsa Moro selalu menganggap bahwa inkorporasi atau penyatuan wilayah Bangsa Moro ke dalam teritori Filipina sebagai pencaplokan wilayah yang illegal dan tak bermoral (*immoral and illegal annexation*). Spanyol tak punya hak untuk menjual Kepulauan Mindanao, karena ini merupakan wilayah masyarakat Muslim dimana Spanyol tak pernah berdaulat penuh dalam wilayah itu.

Inkorporasi bangsa Moro ke dalam Filipino yang disyahkan pada 1 September 1914 berakibat diberlakukannya hukum Filipina pada Bangsa Moro dan dihapuskannya Moro sebagai sebuah wilayah kesultanan yang berdiri sendiri. Setelah Amerika berhasil mengontrol penuh atas wilayah Moro, Amerika mencanangkan kebijakan memindahkan

⁹ Makalah disampaikan pada seminar Refleksi Akhir Tahun pada 22 Desember 2003 di Widya Graha LIPI, Lantai 1

dan menempatkan orang-orang Katolik Filipino yang berasal dari Utara dan Tengah Filipina (*settlement policy*). Gelombang migrasi besar-besaran dilegitimasi dengan sejumlah undang-undang kepemilikan tanah yang memungkinkan pendatang Kristen Filipino untuk memiliki tanah warisan nenek moyang Moro. *Land Acts* yang dikeluarkan pemerintah telah memungkinkan Katolik Filipino memiliki tanah dari 16 hektar (di tahun 1903) sampai membeli tanah 144 hektar (di tahun 1939). Lihat lebih lanjut "Undang-Undang Kepemilikan Tanah di Mindanao pada Masa Kolonial". Secara demografik kebijakan migrasi (pemukiman) ini dimaksudkan untuk mengurangi kepadatan penduduk di Utara dan Tengah Filipina dan konflik-konflik tanah di wilayah ini. Secara politis ditujukan untuk membentuk nation-state Filipina dengan menyatukan kedua teritori dan kelompok-ekompok etnik yang berbeda sari segi agama, bahasa, dan budaya.

Secara demografis *settlement policy* telah merubah rasio perimbangan jumlah penduduk Bangsa Moro pada akhirnya menjadi etnik minoritas di tanah kelahirannya sendiri. Lima puluh tahun setelah kebijakan migrasi diterapkan, masyarakat Katolik Filipino pendatang berkembang tiga kali lipat. Di tahun 1918 dimana jumlah pendatang Katolik hanya meliputi 22% (160 ribu orang) dari 720 ribu penduduk Mindanao. Di tahun 1980, pendatang Kristen Filipino meningkat menjadi 65 % (tujuh juta orang lebih) dari 11 juta penduduk Mindanao. Sedang Muslim di tahun 1918 berjumlah 49% (359.000), di tahun menjadi hanya 12% (2 juta orang) dari 11 juta penduduk Mindanao. Dari 13 provinsi ditetapkan dalam Perjanjian Tripoli di Mindanao, Muslim hanya menjadi mayoritas di lima provinsi (Sulu, Tawi-Tawi, Basilan, Cotabato, Lanao del Sur). Emosi perbedaan agama yang bercampur dengan emosi sebagai orang yang kehilangan hajat hidupnya yang paling berharga tampak dari munculnya stigma anti etnik pendatang sbb: *Christian settlers are land grabbers*, *Christian settlers find new home land in our ancestral home land, they are the landlords in our home land*. Bangsa Katolik Filipino adalah penjarah-penjarah tanah, dan mereka menjadi tuan tanah di negeri orang. Kolonisasi Amerika di Filipina mengulangi sejarah penjarahan tanah yang sama, yakni penjarahan tanah oleh orang-orang kulit putih Amerika atas tanah orang-orang Indian. Ketika Amerika menguasai dan kemudian memberi kemerdekaan bagi Filipina, Amerika kemudian mengulangi lagi *policy of land grabbing* dengan cara memindahkan Katolik-Filipino ke Mindanao guna mensionalisasikan Bangsa Moro dalam kerangka nation-state Filipina.

Kolonisasi dan aneksasi wilayah telah secara paksa menyatukan Muslim Moro dengan Katolik Filipino yang memiliki karakteristik atau identitas etnik, bahasa, agama, adat istiadat dan budaya yang berbeda bahkan (dalam hal-hal tertentu) bertolak belakang satu sama lain. Penyatuan paksa ini diantaranya membawa konsekuensi atau implikasi demografis

politik, ekonomi, sosial, dan kultural. Secara demografis dan ekonomi, terjadi perubahan komposisi etnik dan struktur pemilikan dan penggunaan tanah sesudah Bangsamoro dipaksa untuk menyerahkan tanah-tanahnya kepada Christian settlers, melalui sejumlah undang-undang tanah yang dilegitimasi pemerintah. Katolik Filipino menjadi mayoritas di wilayah Moro, dan menduduki posisi dominan di hampir setiap sektor kehidupan. Inilah yang kemudian menciptakan problema minoritas Moro di tanah asalnya sendiri. Penyatuan paksa melalui migrasi dan pemukiman dari Utara ke Selatan Filipina telah membuat Bangsamoro secara kuantitatif menjadi minoritas dan secara kualitatif termarginalisasi dihadapkan dengan negara induk yang luas wilayah dan masyarakatnya relatif jauh lebih besar.

UU kepemilikan tanah bukan hanya menciptakan perubahan komposisi penduduk (dari mayoritas menjadi minoritas), tetapi juga perubahan struktur kepemilikan tanah sekaligus status sosial. Inilah kemudian yang menjadi pangkal atau awal munculnya konflik horizontal. Disini Pemerintah, melalui *land acts*, berperan dominan dalam menciptakan konflik horizontal antara Christian settlers dan native Moro yang kemudian berkembang menjadi konflik vertikal ketika kesadaran Moro bergolak dalam berbagai gerakan separatisme menuntut *self-determination*.

Perubahan struktur kepemilikan tanah tercermin dari banyaknya tanah-tanah kolektif tak bersertifikat yang dirubah menjadi tanah-tanah pribadi dengan sertifikat resmi. Kepemilikan tanah kolektif (*shared/communal land*) yang merupakan konsep tradisional dari penduduk asli ke pemilikan individual (*individual ownership*) yang tidak mempunyai batas-batas luas tanah secara jelas dirubah dengan sistem kapling tanah yang disertai dengan luas area kepemilikan tanah yang jelas dan sertifikat resmi dari pemerintah. Disini Christian settlers dan pemerintah Filipina mengambil manfaat dari keterbelakangan pendidikan dari penduduk asli Moro, dan memanipulasi status tanah-tanah komunal yang tidak boleh dimiliki secara pribadi. Kebanyakan orang Moro buta huruf, dan kurang punya pengetahuan tentang prosedur mengajukan sertifikat tanah. Pemerintah Filipina mendorong Christian settlers untuk mensertifikatkan tanah dari tanah-tanah kolektif Moro yang mereka duduki.

Perubahan pemakain tanah juga terlihat dari banyaknya tanah-tanah Moro yang dipergunakan untuk pembangunan jaringan infratraktur tyang menghubungkan wilayah Selatan dan Utara Filipina, seperti jalan raya, gedung perkantoran, daerah perdagangan, pembangkit listrik, hotel-hotel dan tempat pariwisata, dan kawasan industri lainnya.

Perluasan penguasaan tanah oleh Christian settlers .secara otomatis mengundang perluasan investasi, memberikan akses bagi Amerika, untuk menjadi investor industri perkebunan di periode kolonisasi maupun pasca kolonial guna mengembangkan agricultural colonies di Cotabato, Zamboangna, Lanao.

Perluasan industri perkebunan, pembangunan jaringan infrastruktur seperti jalan raya, perkantoran, sarana pariwisata, PLTA (NPC) meliputi 7 bendungan sepanjang 30 Km, industri baja banyak menggusur tanah-tanah kolektif yang menjadi hak ulayat penduduk asli Moro. Kekayaan alam (*natural resources*) Mindanao lebih banyak dinikmati oleh Christian settlers, bukan hanya dalam bentuk pemukiman, tetapi juga industrial complex. Mereka lebih mampu mengembangkan berbagai industri berat di dalamnya. Marginalisasi yang dialami oleh Moro bukan saja dalam bentuk penggusuran mereka dari tanah-tanah ulayat warisan nenek moyang mereka, tetapi penggeseran dalam menikmati hasil maupun kesempatan kerja di sejumlah perusahaan atau industri yang dikembangkan oleh Christian settlers. Misalnya, Perusahaan baja nasional menyerap pekerja-pekerja non Muslim dari Luzon dan Visayas. Bila Christian settlers lebih banyak terserap dalam industri moderen, penduduk asli Moro masih banyak yang bertahan dalam pertanian sub-sisten (*self subsistent economy*), sektor informal, dan petty traders.

Pemerintah Filipina melaksanakan program perumahan dan pembukaan daerah pertanian yang didirikan di tanah Bangsamoro atas nama pembangunan. Usaha-usaha pembangunan ini seringkali melanggar hak-hak ulayat dari masyarakat asli. Penggusuran-penggusuran terhadap masyarakat Bangsamoro seringkali dilakukan untuk kepentingan pembangunan. Contoh-contohnya antara lain adalah sebagai berikut.¹⁰ Dua puluh dua keluarga miskin Bangsamoro diusir dari General Santos untuk meratakan jalan bagi pembangunan konstruksi Departemen Perikanan Filipina. Komunitas-komunitas Bangsamoro digusur untuk membangun taman dan hotel-hotel bagi wisatawan. Pemakaman-pemukaman Muslim juga digusur untuk pembangunan terminal bus dan lapangan udara. Masyarakat Bangsamoro pada kenyataannya menjadi masyarakat miskin di kampung halamannya sendiri. Data statistik nasional pada tahun 2000 menunjukkan bahwa 4 provinsi ARMM yaitu Sulu, Tawi-tawi, Maguindanao, dan Lanao del Sur termasuk 10 besar provinsi termiskin di Filipina¹¹. Ini yang menjadikan wilayah Moro termasuk dalam daftar 10 Provinsi Termiskin di Filipina (lihat tabel).

Perlakuan tak adil dari etnik mayoritas terhadap minoritas, marginalisasi Bangsa Moro dari tanah yang ditinggali secara turun-temurun, eksploitasi kekayaan alam Moro dengan hasil yang lebih banyak menguntungkan mayoritas Christian settlers, adalah sumber-sumber

¹⁰ Guiamel M. Alim, Lok Cit.

¹¹ Parameter yang digunakan adalah *the annual poverty threshold* yaitu sejumlah kebutuhan pokok makanan dan non-makanan yang dibutuhkan setiap individu sebesar P 11.605 (2000) dan P 9.843 (1997).

pemicu konflik horisontal. Kepincangan situasi sosial, ekonomi antar dua kelompok ini diperburuk lagi dengan terjadinya kasus-kasus pembunuhan massal yang dilakukan oleh ILAGA, organisasi para-militer atau milisi Kristen yang didukung pemerintah, seperti pembunuhan massal di Jabaidah, dan masjid Manili. Marginalisasi dan ketimpangan sosial, ekonomi, dan politik ditambah ethnic cleansing yang dilakukan oleh angkatan bersenjata Filipina (AFP) merupakan faktor pendorong bagi pembentukan Front Pembebasan Moro.

Organisasi perlawanan yang pertama kali muncul adalah MIM (Moro Independent Movement) yang dipimpin oleh Utdog Matalam. Yang lebih menonjol adalah MNLF (Front Pembebasan Nasional Moro), yang dipimpin oleh Nur Misuari, yang memperoleh gelar doctor dan profesornya dari UP (University of the Philippine). Bangsa Moro merupakan istilah yang pertama kali diformulasikan oleh MNLF untuk membangkitkan kesadaran kolektif sebagai pihak yang ditindas. Sebagaimana sudah diungkapkan di atas yang disebut "Moro sendiri sebenarnya terfragmentasi ke dalam tiga belas kelompok ethno-linguistic. Moor juga terminologi yang dipakai untuk membangkitkan kembali *collective memories* tentang penjajahan (penindasan) di masa Spanyol dan kepahlawanan nenek moyang Moro melawan penjajah Spanyol. Spanyol menggunakan Moro sebagai *derogatory meaning*, karena Moro berasal dari kata *Moor* yang berarti budak. Namun istilah ini dibangkitkan kembali oleh Nur Misuari untuk *revitalising resistant movement*- semangat perlawanan yang sudah diwarisi semenjak masa nenek moyang Moro semenjak masa Spanyol dulu (abad 16) - guna melawan hegemoni Filipino.

Cara dalam pergerakan ini Nur Misuari mengenalkan nasionalisme Moro dan melakukan perjuangan bersenjata melawan pemerintah demi kemerdekaan Moro semenjak 1970. Moro merupakan identitas politik yang dibangun untuk mempersatukan etnik Muslim di Mindanao yang terdiri dari tiga belas kelompok bahasa (*ethno-linguistic groups*).

Kelebihan MNLF adalah keahlian pemimpinnya, Nur Misuari, dalam menginternasionalisasikan organisasi ini maupun menginternasionalisasikan konfliknya dengan Pemerintah Filipina (GRP-Government Republic of the Philippines), khususnya di kalangan negara-negara Islam yang tergabung dalam OIC (OKI). Sebagai hasilnya, bukan saja MNLF memperoleh dukungan finansial dan material (termasuk persenjataan dan latihan militer) dari negara anggota OKI, khususnya Libya, tetapi juga mendapatkan dukungan politik OKI dalam menyelesaikan konfliknya dengan pemerintah Filipina. Dukungan ini ditunjukkan OKI melalui tekanan-tekanan yang ditujukan pada pemerintah Filipina untuk segera menyelesaikan persoalan Moro berdasarkan asas *self determination*, namun tetap di dalam kerangka kedaulatan dan integritas teritorial Filipina. Mengingat ketergantungan Filipina yang begitu besar terhadap negara-negara pengeksport minyak

(OPEC) yang sebagian besar adalah juga anggota-anggota OKI, maka tak ada pilihan lain bagi Filipina selain berunding dengan MNLF dengan melibatkan peran OIC sebagai mediator. Melalui mediasi OKI, pada 1976 Perjanjian Tripoli antara MNLF dan GRP yang memberikan otonomi bagi 13 propinsi dan 9 kota ditandatangani. Namun dalam kenyataannya, pemerintah Marcos pada waktu itu tidak begitu saja memberikan jaminan otonomi di sejumlah tempat di atas. Rezim Marcos menghendaki referendum, dengan alasan tidak semua propinsi dan kota di atas mayoritas penduduknya Muslim. Hasil referendum menunjukkan hanya 10 propinsi dan tak satu pun kota yang menerima otonomi. Marcos kemudian memecah ke sepuluh propinsi ini dalam wilayah 9 dan wilayah 12. OIC dan MNLF menolak pemisahan ini dan menyatakan bahwa Marcos sengaja memecah suara Muslim dengan membagi mereka secara geo-politik ke dalam kedua wilayah tersebut. Dalam kenyataannya otonomi di ke dua wilayah ini tidaklah berjalan sebagaimana diinginkan MNLF berhubung kuatnya kontrol dari pusat. Pusat (Manila) mensentralisir hampir setiap keputusan dan kebijakan publik untuk kepentingan di kedua wilayah di atas tersebut. Pemerintah Pusat sangat membatasi kekuasaan di kedua wilayah tersebut. Badan legislative dan eksekutif di kedua wilayah otonomi tidak dapat mengambil kebijakan atau keputusan tanpa persetujuan Pusat. Mereka dilarang untuk menentukan kebijakan yang hanya menjadi yurisdiksi dan kompetensi pemerintah Pusat untuk menentukan, khususnya yang berhubungan dengan masalah pertahanan keamanan, pertukaran perdagangan, perbankan dan keuangan, pinjaman dan bantuan luar negeri, imigrasi dan deportasi, transportasi. Sementara itu pengawasan militer Filipina yang sangat intensif di kedua wilayah ini memperbesar kecurigaan MNLF bahwa rezim Marcos belum sepenuhnya mau memberikan otonomi. Singkat kata, Perjanjian Tripoli dinilai gagal karena perbedaan pendapat di antara kedua belah pihak yang bertikai, tentang model aplikasi dari otonomi itu sendiri. Kegagalan ini juga dikarenakan tidak adanya penyelesaian masalah tanah. Penyitaan tanah besar-besaran dari Bangsa Moro yang menyebabkan mereka terpuruk secara sosial ekonomi. Perjanjian Tripoli tidak mengatur undang-undang kepemilikan tanah yang justru menjadi sumber kepincangan kepemilikan tanah, antara Katolik Filipino dengan Moro, maupun segala aset-aset dan keuntungan ekonomi yang dibangun di atasnya. Singkat kata Perjanjian Tripoli dinilai gagal menjamin perbaikan standard kehidupan sosial, ekonomi, dan politik Bangsa Moro.

Dalam perkembangannya kemudian MNLF mengalami perpecahan ditahun 1979, lantaran perbedaan ideologi dan interpretasi pelaksanaan otonomi di dalam figure-figur elit MNLF. Perpecahan ini melahirkan organisasi baru: Bangsa Moro Liberation Organisation dan New MNLF yang menjadikan Islam sebagai ideologi perjuangannya. Hashim Salamat keluar dari MNLF dan mendirikan New MNLF yang kemudian menjadi MILF pada

tahun 1984. Perpecahan ini tampak lagi dengan keluarnya Pundato untuk membentuk MNLF Reformist Group. Perpecahan juga tampak di kalangan pendukung. Pendukung MNLF sebagian besar dari Tausug, pendukung MILF pimpinan Hashim Salamat dari Mguindanao, sedang pendukung dari Kelompok reformis MNLF pimpinan Pundato berasal dari kalangan Maranao. Nasionalisme Moro yang sudah dibangun Nur Misuari di atas fragmentasi etnik terpecah karena perbedaan ideologi di kalangan elit-elit pendukungnya.

Perpecahan yang terjadi dalam tubuh MNLF ternyata menjadi kendala bagi proses perundingan selanjutnya, khususnya dalam mewujudkan panel Moro bersatu yang mencakup wakil-wakil dari masing-masing faksi. Karena pada waktu itu OKI hanya mengakui MNLF di bawah Nur Misuari sebagai wakil Bangsa Moro, maka Aquino hanya mau berunding dengan MNLF pimpinan Nur Misuari. Kesediaan Aquino untuk berunding hanya dengan Nur Misuari (MNLF) dilandasi fakta bahwa kelompok ini menerima otonomi regional yang diletakkan dalam kerangka kedaulatan nasional dan integritas teritorial Filipina, sebagaimana didukung oleh OKI. Sedang tuntutan MILF adalah Republik Islam Moro yang sama sekali lepas dari kerangka nation-state Filipina.

Di masa Aquino, perundingan antara pemerintah Filipina dan MNLF berlanjut dengan ditandatanganinya ARMM (*Autonomous Region for Muslim Mindanao*) antara GRP-MNLF di bulan Agustus 1989. Berdasarkan hasil pemungutan suara yang diselenggarakan 3 bulan setelah penandatanganan perjanjian ini, hanya 5 propinsi yang mau dimasukkan dalam ARMM. Di kelima provinsi ini Muslim merupakan mayoritas. Di masa Ramos perundingan dengan MNLF ditindak lanjuti dengan penandatanganan 1996 Final Peace Agreement. Disini MNLF menerima pembentukan ARMM yang meliputi 5 propinsi, yakni Sulu, Basilan, Tawi-Tawi, Maguindanao, Lanao del Sur. Nur Misuari terpilih sebagai Gubernur ARMM.

Peace Agreement 1996 dilaksanakan dua tahap. Tahap pertama Pembentukan Dewan Perdamaian dan Pembangunan untuk Filipina Selatan (*Southern Council for Peace and development-SCPD*) dan Dewan Penasehat (*Consultative Assembly*). Masing-masing propinsi ARMM juga dirancang sebagai Zone Khusus bagi Perdamaian dan Pembangunan (*Special Zone of Peace and Development-SZPD*). Perjanjian Damai 1996 juga mencakup rekrutmen bagi 7.500 tentara MNLF ke dalam AFP dan Kepolisian Filipina. Sebagaimana halnya Marcos, Ramos pun menerapkan *attraction policy* (kooptasi dan akomodasi) sebagai perwujudan dari Perjanjian Damai itu sendiri, di samping menarik simpati pejuang-pejuang MNLF.

SCPD beranggotakan 5 anggota semi eksekutif, 81 anggota semi legislative, and sekretariat. Namun badan ini kurang berperan dalam menjalankan otonomi sepenuhnya

di ARMM. Ini dikarenakan mereka tidak memiliki otoritas politik maupun ekonomi untuk merencanakan dan melaksanakan proyek-proyek pembangunan di dalam ARMM. Semua otoritas ini di kontrol oleh *National Economic Development Authority* atau Otoritas Pengembangan Ekonomi Nasional yang berpusat di Manila. Eksistensi dan peran SPCPD secara operasional bergantung dari Presiden. Perbedaan detail pelaksanaan otonomi inilah yang menghambat penyelesaian konflik GRP-MNLF. Peace Agreement 1996 dinilai gagal lantaran banyaknya kasus-kasus korupsi yang terjadi di masa Nur Misuari menjabat sebagai gubernur ARMM. Setelah menerima otonomi, MNLF menjadi instrumen GRP untuk mengontrol Bangsa Moro, sebagian menjadi perangkat militer dan kepolisian Filipina, sebagian lain bergabung dalam faksi Hashim Salamat yang membentuk MILF, sebagian lainnya bergabung dengan Abu Sayyaf.

Bila dengan MNLF, GRP mau berunding bahkan menandatangani dua kali perjanjian: Perjanjian Tripoli 1976 dan Perjanjian Damai 1996, dengan kelompok separatis lain, seperti MILF terlebih-lebih Abu Sayyaf, pemerintah Filipina menolak berunding. Ini karena pemerintah memandang keduanya sebagai kelompok garis keras Islam yang tidak mau mengakui kedaulatan negara dan integritas teritorial Filipina. Mereka menginginkan Republik Islam Moro yang merdeka (berdaulat) terpisah dari GRP, yang berarti menolak tawaran otonomi. Keduanya, meski sama-sama menjadikan Islam sebagai basis ideologi, berbeda dalam model perjuangannya.

Keengganan pemerintah Filipina untuk duduk di meja perundingan dengan mereka dilandasi oleh tuduhan bahwa keduanya banyak melakukan aksi-aksi terorisme. Pemerintah Filipina tidak segan-segan menyatakan bahwa mereka, terlebih-lebih Abu Saayaf, memiliki hubungan dengan jaringan terorisme Islam internasional.

Di masa kepresidenan Estrada, Estrada bahkan mencanangkan all-out war (perang total) terhadap MILF. Namun aksi all out war yang menghancurkan kam Abu Bakar – salah satu kam terbesar MILF yang dikelilingi komunitas pemukiman Muslim- justru mengundang penginternasionalisasian konflik GRP-MILF, sesuatu yang selalu ingin dihindari oleh GRP, dan mengawali perjuangan diplomatik MILF dalam forum masyarakat Mulsim internasional yang tergabung dalam OKI. Dalam situasi ini OKI tidak lagi menganggap MNLF sebagai satu-satunya wakil Bangsa Moro, tetapi juga mengakses dan mempertimbangkan tuntutan MILF dalam memberikan solusi terhadap persoalan Mindanao.

Ketika Estrada digantikan dengan Arroyo, perundingan GRP-MILF terkatung-katung. Ini bukan hanya dikarenakan Arroyo menghendaki persyaratan pelucutan senjata bagi tentara MILF sebelum berunding, tetapi juga karena Arroyo tetap mempertahankan perintah penangkapan atas pucuk pimpinan tertinggi MILF, Hashim Salamat. Ini menimbulkan

kekuatiran bagi MILF, bahwa ketuanya akan ditangkap, sebagaimana dialami Nur Misuari bila tak ada jaminan pecabutan perintah penangkapan. Aroyo memiliki alasan kuat untuk tetap mempertahankan perintah pengkapan atas pimpinan MILF, berdasarkan tuduhan aksi-aksi kekerasan yang dilakukan MILF, seperti pengeboman di bandara Cotabato pertengahan tahun 2003, meskipun hal ini disangkal keras oleh Hashim Salamat. Bagi MILF, persyaratan meletakkan senjata dan tak dicabutnya perintah penangkapan bagi pimpinan MILF, adalah siasat pemerintah Filipina agar MILF mau “menyerahkan diri” dan takluk di bawah aturan dan keputusan pemerintah.

Dengan gagalnya perundingan damai akibat kendala-kendala di atas, sebagian anggota masyarakat mengharap peran Malaysia, sebagai salah satu anggota aktif OKI untuk menyelesaikan konflik di Mindanao. Ini dikarenakan Malaysia dan Filipina juga terikat dalam perjanjian kerjasama mewujudkan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara.

PENUTUP

Negara bangsa Filipina di bangun atas dasar pluralitas etnik, agama, bahasa, dan inkorporasi secara terpaksa kedaulatan teritori Bangsamoro ke dalam Filipina. Pluralisme negara bangsa Filipina bukan hanya tercermin dari *multi religious ideologies* (Islam, Kristianiti, Komunisme, dan animisme¹²) tetapi juga kepincangan sosial, ekonomi, dan politik antara penduduk yang di Utara dan Selatan Filipina. Perkembangan *nation state* Filipina dengan demikian masih merupakan sesuatu yang *politically (heavily) contested*. Sepanjang lintasan sejarah banyak ujian-ujian, cobaan-cobaan dalam memelihara apa yang disebut Ben Anderson “imagined communities” di Filipina. Di samping masalah pemberontakan regional di Mindanao, Filipina juga menghadapi pemberontakan komunis.

Sejarah kolonisasi, penyatuan paksa kelompok Muslim ke dalam bagian integral Filipina, justru menciptakan masalah bagi pembentukan nation-state Filipina yang solid dan bersatu. Penyatuan paksa, yang diikuti dengan penjarahan tanah air Moro untuk membentuk koloni Christian settlers, dan pembagian aset-aset kekayaan alam Moro tanpa bagi hasil yang adil, pembunuhan masal (ethnic cleansing) atas Moro, menjadi pemicu gerakan pemisahan diri Moro dari Filipino.

¹² Di samping Kristen dan Muslim, terdapat golongan non Kristen dan Non Islam yang disebut *Lumad*. Mereka masih mempraktekkan agama dan budaya nenek-moyang yang berpusat pada pemujaan roh leluhur (*animist*). Lumad sebagian tinggal di Mindanao, sebagaian di Utara Filipina.

Pemerintah belum melakukan redefinisi dan rekonstruksi identitas Muslim Moro sebagai Muslim Filipino yang setara dengan Katolik-Filipino. Selama ini Muslim Moro dipaksa hidup berdampingan (bersama) dengan Katolik Filipino dalam nuansa hidup yang sarat diwarnai dengan diskriminasi, dominasi, dan hegemoni mayoritas terhadap minoritas. Mereka dipaksa untuk hidup bersama dalam situasi yang penuh diliputi ketimpangan sosial-ekonomi-politik yang menyulut kebencian, kecemburuan, dan dendam. Deprivasi dan marginalisasi atas sejumlah aset yang pernah diwariskan nenek moyang Moro tetap berlangsung sampai detik ini, bahkan diperburuk lagi dengan langkanya pemberian akses publik yang lebih besar kepada bangsa Moro.

Kesadaran kolektif atas hak-hak mereka yang tertindas oleh mayoritas Katolik Filipino makin mengkristal dari waktu ke waktu. Kristalisasi kesadaran inilah yang mewujudkan dalam berbagai gerakan pembebasan Moro yang sulit dipatahkan. Meskipun sudah diadakan dua kali perjanjian damai yang membuahkan ARMM, termasuk mengkooptasi (attraction policy) sebagian pejuang-pejuang Moro dengan rekrutment ke dalam AFP dan kepolisian Filipina, kenyataannya tetap tidak dapat memuaskan Bangsamoro. Dan karenanya Bangsamoro tetap bergolak.

Otonomi hanya merupakan sebuah konsep simbolis tanpa realisasi yang memberikan keleluasaan dan kebebasan bagi Bangsamoro untuk membuat dan menentukan kebijakan publik yang menjamin kepentingan bersama mereka. Segalanya masih diatur dan dikendalikan oleh Pusat (Manila) yang diwakili oleh NEPD (yang berperan seperti "Bappenas"). Konsep ARMM yang diikuti dengan pembentukan SCPD dan SZPD tidak berhasil meningkatkan kesejahteraan Muslim Moro. Kedua lembaga ini terbukti tidak cukup efektif dalam menyelesaikan jurang ekonomi yang diwarnai jurang perbedaan pemilikan tanah dan aset-aset industri moderen yang dikembangkan di dalamnya yang ternyata lebih banyak dinikmati oleh Christian settlers.

Kami akhiri pembahasan ini dengan mengutip kembali pendapat Ted Gurr¹³. "tingginya intensitas dari pelanggaran hak-hak politik, kultural, dan ekonomi yang dilakukan negara terhadap kelompok minoritas lebih merupakan faktor yang mengakumulasikan resistensi dan dorongan separatisme bagi kelompok minoritas. Sebuah gerakan separatisme akan menjadi agresif dan ofensif apabila rasa tertindas dan terpojokkan dari hak-hak yang semestinya dapat mereka nikmati semakin besar".

¹³ Ted Robert Gurr. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethno-Political Conflicts*. Washington D.C. United States Institute of Peace.

Daftar Undang-Undang Kepemilikan Tanah di Mindanao pada Masa Kolonial

No.	Tanggal	Undang-Undang	Luas Tanah yang diijinkan untuk dimiliki Individu
1.	7 Oktober 1903	926	16 Ha
2.	29 November 1919	2874	16 menjadi 24 Ha dan membeli sampai 100 Ha
3.	12 Januari 1924	3164	Mengijinkan individu lebih dari 1 patent
4.	19 Januari 1925	3219	Mengijinkan pembelian tanah sampai 144 Ha
5.	10 Februari 1927	3346	Memfasilitasi pemerolehan tanah hanya untuk satu homestead
6.	8 Juni 1939	456 (Com. Act)	

Sumber: Samuel K Tan, *The Economic Dimension of Moro Secessionism, Mindanao Studies Report 1995/No. 1, CIDS, Manila, 1995*

Jumlah dan Komposisi Penduduk di Mindanao, 1918 – 1980

No.	Etnik	1918	%	1970	%	1980	%
1.	Kristen	159.132	22	6.119.026	75	7.131.351	65
2.	Muslim	358.968	49	1.583.043	19	2.504.232	23
3.	Lumads	205.555	29	1.269.660	5	1.269.660	12
	Total	723.625	100	8.146.652	100	10.905.243	100

Sumber: Samuel K. Tan, *The Economic Dimension of Moro Secessionism, Mindanao Studies Report 1995/No. 1, CIDS, Manila, 1995*

Perkembangan Kepemilikan Tanah untuk Perusahaan-Perusahaan di Mindanao

Tahun	Perusahaan	Lokasi	Luas Tanah (Ha)
1908	Thomas Scheineder	Lanipao, Malita	50
	Edward E. Christensen	Hagoney, Davao	936
	Hardin Monroe Joyce	Culaman, Davao	1.000
1930	Agricultural Colonies	Cotabato, Davao, Zamboanga, Agusan, dan Lanao.	5.000-20.000

Sumber: Samuel K Tan, *The Economic Dimension of Moro Secessionism, Mindanao Studies Report 1995/No. 1, CIDS, Manila, 1995*

Daftar 10 Provinsi Termiskin di Filipina pada Tahun 2000

Provinsi	Proporsi penduduk miskin 1997 (%)	Proporsi penduduk miskin 2000 (%)	Urutan kemiskinan 1997	Urutan kemiskinan 2000
Sulu*	67	63	1	1
Masbate	61	63	2	2
Tawi-tawi*	35	57	40	3
Ifugao	58	56	4	4
Romblon	53	55	8	5
Maguindanao*	42	55	27	6
Lanao del Sur*	56	55	7	7
Sultan Kudarat	37	54	38	8
Camiguin	32	53	49	9
Camarines Norte	50	53	10	10
National	28	28		

Sumber: 1997 and 2000 Provincial Poverty Statistics, Statistik Nasional Filipina dalam nscb.gov.ph

* = provinsi yang tergabung dalam ARMM

FUNDAMENTALISME DAN GERAKAN ISLAM RADIKAL DI INDONESIA*

Oleh: Endang Turmudi

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI)

Kata fundamentalisme telah ditafsirkan secara beragam oleh banyak pengamat dan peneliti. Ada kecenderungan kata ini dimunculkan dalam arti yang pejoratif. Karena itu, gerakan-gerakan keagamaan yang fundamentalis selalu dianggap orang sebagai gerakan yang agak negatif, seperti eksklusif, militan atau memakai cara-cara yang tidak demokratis. Di sini saya ingin mendudukan arti fundamentalisme seperti pada awalnya kata ini muncul dalam wacana akademik para ilmuwan sosial. Fundamentalisme harus didudukan sebagai pemahaman tentang perlunya kembali ke dasar agama dan menggunakan dasar-dasar tersebut sebagai penuntun kehidupan masyarakat. Pada awalnya kata ini digunakan untuk merujuk pada kalangan gereja konservatif yang menegaskan kitab injil sebagai kata-kata Tuhan yang secara absolut benar.

Kata radikal secara bahasa berarti mengakar. Perubahan radikal berarti perubahan fundamental karena hal itu menyangkut penggantian dasar-dasar yang berubah tadi. Jadi gerakan keagamaan yang berciri fundamentalisme radikal mempunyai paham atau pendirian untuk menggunakan agama sebagai dasar tingkah laku mereka dengan menggantikan - kalau mungkin - dasar-dasar lain yang bersifat duniawi atau man-made product. Beberapa gerakan ini, misalnya ingin menggunakan ajaran-ajaran agama sebagai dasar bagi system atau undang-undang atau produk hukum lainnya yang berlaku. Bagi mereka system yang berasal dari syariat Islam telah menjadi pilihan.

Ada stereotype yang dialamatkan oleh banyak peneliti atau pengamat dari Barat terhadap gerakan fundamentalisme yang dilakukan oleh banyak kalangan Islam. Mereka menganggap kekerasan yang menyertai gerakan tadi sebagai bersumber dari ajaran Islam sendiri. Dengan kata lain, kalau kebetulan bahwa di kalangan Islam muncul gerakan-gerakan fundamentalis dengan memakai kekerasan, maka hal itu karena dalam ajaran Islam sendiri ada poin-poin yang memungkinkan dan membolehkan orang Islam untuk

* Disampaikan dalam Seminar "Refleksi Akhir Tahun 2003" yang diadakan oleh Kedeputusan IPSK LIPI, pada 22 desember 2003 di Widya Graha LIPI.

melakukannya. Jadi, fundamentalisme Islam di sini digambarkan dengan arti yang pejorative. Istilah fundamentalisme Islam sendiri muncul terutama setelah berhasilnya revolusi Iran. Banyak media Barat (Amerika) menggambarkan fundamentalisme ini sebagai penentangan terhadap demokrasi (karena menentang Amerika?), otoriter dan sifat-sifat lainnya yang jelek.

Karena karakter fundamentalisme adalah kepercayaan yang kuat atas bukan saja benarnya ajaran agama yang ada tetapi juga atas keunggulannya dari ajaran. atau system yang disodorkan oleh manusia, para pendukung fundamentalisme cenderung bersikap keras atau militan. Kepercayaan yang berlebihan, bahkan dengan merasa yang paling benar, yang biasa dipunyai kalangan fundamentalis bisa mendorong mereka pada kekerasan. Razia yang dilakukan oleh Fron Pembela Islam atau anak-anak muda Islam Solo, misalnya, mungkin bisa dijadikan contoh bahwa kekerasan mengelilingi kehidupan beragama mereka. Bahkan pemboman di Legian dan Hotel Marriot seolah memperkuat kesan itu, karena para pelakunya selalu mengatakan bahwa tindakan mereka adalah atas nama Islam.

Jadi, meskipun sebenarnya hanya sebagian kecil saja yang melakukannya, gerakan-gerakan fundamentalisme Islam ini mengesankan cenderung melakukan kekerasan. Padahal cukup menarik untuk melihat bahwa lepas dari karakternya yang radikal, beberapa kelompok fundamentalis itu telah melakukan cara-cara yang lebih terbuka dalam melaksanakan program-programnya. Hizbuttahrir, misalnya, lebih banyak melakukan da'wah melalui penerbitan yang bisa diakses oleh siapa saja. Bahkan beberapa tokoh mereka secara tegas mengancam kekerasan yang dilakukan oleh sebagian yang mengatas namakan Islam itu. Kecuali Fron Pembela Islam, bisa dikatakan bahwa kelompok-kelompok fundamentalis tadi tidak melakukan kekerasan. Mereka juga mengancam cara - cara pemboman yang dilakukan oleh sekelompok orang Islam baik di Ball maupun Jakarta dan tempat lainnya. Kecaman ini muncul karena dalam fundamentalisme yang benar kekerasan itu juga dihindari. Karenanya, fundamentalisme Islam sendiri pada akibatnya tidak merupakan masalah, meskipun sifatnya sering juga radikal. Fundamentalisme radikal menjadi masalah kalau hal itu disertai dengan kekerasan.

Dengan kenyataan itu, bisa jadi kekerasan-kekerasan yang dilakukan oleh para fundamentalis Muslim itu merupakan factor kebetulan saja, karena hal-hal serupa juga dilakukan oleh kalangan agama lain. Perbedaannya hanyalah terletak pada event dan jumlah kejadiannya saja, Mungkin kebetulan kalau tragedy WTC, yang mengguncang dunia melibatkan para fundamentalis Muslim, Halnya mungkin juga sama dengan tragedy Legian di Bali atau pemboman Hotel Marriot di Jakarta. Saya katakan kebetulan, karena kalau hal itu berkaitan dengan adanya ajaran atau doktrin yang membolehkan dilakukannya

kekerasan seperti itu, maka dalam masyarakat Islam tidak akan muncul kecaman terhadap mereka yang melakukan pemboman itu. Dan nyatanya, kecaman terhadap pelaku pemboman itu telah muncul juga dari kalangan Islam, bahkan dan para ulama sendiri.

Seorang penulis yang meneliti beberapa gerakan fundamentalisme Islam telah sampai pada kesimpulan yang menegaskan soal doktrin tadi. Menurutnya gerakan-gerakan fundamentalisme yang ada tidak lahir dan kekerasannya tidak muncul dalam situasi yang vacuum. Mereka terdorong lahir oleh situasi social politik yang mengelilingi kehidupan mereka. Hal ini kelihatan jelas karena yang biasa dicap sebagai gerakan fundamentalis Islam itu lebih banyak didorong untuk mencapai tujuan-tujuan politik tertentu. Ini artinya bahwa gerakan - gerakan yang lebih berorientasi politik tadi muncul bukan karena tuntutan doktrin tetapi karena adanya harapan-harapan politik mereka. Fundamentalisme dalam Islam sebenarnya secara historis sudah dimulai sejak lama. Tapi pada mulanya fundamentalisme di sini lebih bersifat skripturalistik. Gerakan-gerakan pembaharuan Islam yang digagas oleh Wahabi, misalnya, lebih bersifat skripturalistik karena apa yang mereka tuju adalah kembali kepada ajaran yang benar. Ajaran Islam yang selama itu ada dianggap telah tercemari oleh berbagai hal yang tidak bersumber pada Qur'an dan sunnah. Karena itu karakter dari fundamentalisme semacam ini adalah purifikasi, dan arah yang ditujunya adalah kembali kepada Islam yang bersih (pristine Islam). Islam yang bersih atau yang benar adalah yang bersumber kepada Qur'an dan sunnah Nabi. Dengan kata lain, Islam yang benar adalah Islam yang bersandar pada ahli sunnah waljamaah.

Dalam gerakan-gerakan fundamentalisme Islam yang lebih mutakhir, karakter semacam ini kemudian berubah. Kebanyakan dari mereka tidak lagi bertujuan kembali kepada 'ajaran yang benar' tetapi lebih berusaha untuk menerapkan ajaran yang belum terrealisasikan. Dalam gerakan semacam ini soal benar tidaknya ajaran tidak menjadi perhatian mereka, karena yang Ingin mereka lakukan adalah menerapkan ajaran Islam yang sejauh itu tidak terrealisasikan. Dalam gerakan ini, apa yang menjadi dasarnya bukan kembali kepada Qur'an dan sunnah, seperti yang dilakukan Wahabi, tetapi bagaimana Islam menjadi dasar hukum kenegaraan. Di sini Islam dikaitkan dengan kekuasaan, karena dengan dipegangnya kekuasaan syariat Islam bisa dilaksanakan secara penuh.

Pergeseran karakter fundamentalisme ini nampaknya sangat dipengaruhi oleh situasi yang berkembang di sekeliling kehidupan masyarakat Islam. Proses yang berkembang di sekeliling gerakan Wahabi, misalnya, adalah hadirnya berbagai macam praktek Islam yang dianggap bid'ah atau khurafat. Gerakan modernisasi atau juga purifikasi telah dilakukan oleh kalangan intelektual dan ulama Islam untuk mendinamisir Islam yang saat itu dianggap stagnan. Sebuah buku yang sangat terkenal yang muncul mengkonter keadaan itu "*Limadza*

taakkhorol Muslimuna Wa taqoddama Ghairuhum" telah berhasil mengidentifikasi kelemahan yang selama itu menenghinggapi kalangan Islam. Gerakan-gerakan pemurnian ini menernukan kunci masalah pada tidak dipegangnya Islam yang benar dan murni tadi.

Sementara itu, kemuncuan gerakan-gerakan fundamentalisme Islam yang lebih berbau politik sangat dipengaruhi oleh situasi 'kolonial' yang dianggap telah mengebiri Islam dan menjatuhkannya ke pinggir. Situasi colonial yang dimaksud tidak hanya berkaitan dengan hadirnya penjajahan oleh bangsa Eropa tetapi juga dengan tidak dilaksanakannya Islam karena hal itu telah digantikan oleh ide-ide sekuler. Jenis fundamentalisme ini bisa dilihat dari Ikhwanul Muslimin di Mesir. Ikhwanul Muslimin sering dianggap sebagai gerakan fundamentalisme Islam yang tidak hanya berusaha meraih kekuasaan politik tetapi juga yang memakai kekerasan sebagai media untuk meraih kekuasaan tersebut. Situasi dan kondisi masing-masing memang telah berpengaruh berbeda terhadap berbagai gerakan fundamentalisme Islam yang muncul di berbagai Negara. Beberapa gerakan ini telah mendapat simpati masyarakat Islam, sehingga berhasil meraih kekuasaan yang di maksud di samping banyak juga dari mereka yang gagal seperti yang bisa kita saksikan di Indonesia.

Di Indonesia, gerakan-gerakan fundamentalisme Islam sering dikaitkan dengan kelompok-kelompok yang ingin melakukan formalisasi Islam melalui politik. Masalah yang mereka perjuangkan tidak saja ditujukan untuk menerapkan syariat Islam tetapi juga mengkaitkan Islam dengan kekuasaan. Di Indonesia, kecenderungan seperti ini bisa dilihat dari yang dilakukan oleh Hizbuttahrir. Majelis Mujahidin Indonesia, atau Darul Islam. Lebih dari itu, ada juga gerakan-gerakan fundamentalisme Islam yang bahkan menggunakan partai politik sebagai media perjuangannya. Partai Keadilan adalah salah satu contohnya tetapi juga mungkin satu-satunya.

Kehadiran banyak kelompok fundamentalis Islam ini lebih endemic di masa reformasi yakni di masa setelah Orde Baru jatuh. Di jaman Orde Baru meski tidak seramai sekarang gerakan-gerakan fundamentalisme ini sebenarnya juga telah muncul di kalangan Islam. Juga di masa Orde Lama. Di zaman itu, Darul Islam bisa dikatakan sebagai gerakan fundamentalisme Islam yang menginginkan beriakunya syariat Islam dan pembentukan Negara Islam Indonesia.

Banyaknya muncul gerakan fundamentalisme Islam di masa sekarang ini kelihatannya berkaitan dengan situasi social politik, ekonomi dan keamanan yang ada. Juga masalah-masalah terkait lainnya yang melahirkan krisis multidimensi yang memperburuk keadaan bangsa Indonesia. Krisis ini tidak atau sulit berakhir karena berbagai system yang ada, mulai dari hokum, ekonomi dan politik serta lainnya tidak mempunyai kapasitas yang dapat memecahkan masalah yang ada. Karena itulah, dalam pandangan par

fundamentalis ini Islam bisa dijadikan alternative karena Islam bukan saja menyediakan system yang bagus tetapi juga system itu merupakan buatan Tuhan yang keabsahannya tejamin.

Apa yang dilakukan oleh para fundamentalis Islam ini adalah beberapa langkah di depan dari apa yang berkembang dalam masyarakat Islam. Kalau semua gerakan fundamentalis Islam di Indonesia - setidaknya yang terbaca urum - cenderung politis, seperti berupaya mernformalkan syariat Islam melalui keputusan politik, apa /ang dilakukan oleh sebagian mereka lebih jauh dari itu, yaitu membentuk Negara Islam Indonesia di samping ada juga yang menginginkan terbentuknya kekhalifahan Islam, lsu yang dimunculkan memang baru dibandingkan dengan gerakan fundamentalis Islam sebelum masa reformasi. Barangkali inilah salah satu yang bisa dipetik dari masa reformasi, di mana berbagai ide boleh dikernukakan. Kelompok-kelompok atau gerakan Islam yang mempunyai ide atau tujuan-tujuan ini di antaranya adalah Majelis Mujahidin Indonesia, Hizbuttahrir, DI/NII, FKAWJ/Lasykar Jihad.

Majlis Mujahidin memberi perhatian besar bagi pembentukan khilafah Islamiyah. Lemahnya umat Islam dianggap karena mereka terpecah belah ke dalam kelompok-kelompok dan Negara yang banyak. Karena itulah menyatukan umat Islam menjadi agenda yang harus dilaksanakan. Majelis Mujahidin kelihatannya mempunyai agenda yang lebih jauh dari sekedar penerapan syariah, karena para pendukungnya, seperti terlihat dari hasil konggres pertamanya di Yogya, secara tsgas mencoba mengagendakan langkah-langkah bagi pembentukan Khilafah Islamiyah.

Dalam konggres tersebut, kalangan Mujahidin yakin betui bahwa syariat Islam bisa merupakansolusi bagi pemecahan yang dihadapi Muslim Indonesia. Menurut salah seorang pimpinannya, pembentukan Majelis Mujahidin ini sebagairespon Cerhadap reformasi politik yang dilakukan elit politik. Tapi dalam pandangan mereka, reformasi ini telah menuju ke arah yang tidak jelas, dan bahkan telah digunakan oleh elit politik untuk kepentingan dirinya. Karenanya reformasi politik ini tidak menuju pada keadaan yang lebih baik. Hal itu malahan telah menciptakan problem baru dan memunculkan oportunisme politik yang bahkan memperburuk situasi. Jadi konggres ini dimaksudkan untuk menyatukan potensi dan kekuatan umat agar supaya mereka bisa berjuang bersama untuk menegakkan syariat Islam. Juga konggres tadi bertiarap agar syariat tadi menjadi rujukan bagi sistem pemerintahan dan kebijakan kenegaraan lainnya. Dengan kata lain konggres tadi mengharapakan agar syariat Islam diformalkan mellalui keputusan politik sehingga menjadi sistem hukum positif yang dipakai di Indonesia.

Hizbuttahrir, yang kelihatannya mempunyai anggota yang cukup besar, telah memaparkan berbagai idenya tentang Islam dengan terbuka. Hal-hal itu bisa dibaca baik melalui terbitan mereka maupun yang tertulis dalam situs mereka. Kelompok ini sering disebut sebagai gerakan politik, meskipun dalam prakteknya mereka menggunakan da'wah. Penerapan syariat Islam dan pembentukan khilafah Islamiyah menjadi tujuan mereka, dan mereka dalam hal ini tidak menolak demokrasi karena dalam demokrasi kekuasaan di tangan rakyat sementara mereka lebih memilih kekuasaan di tangan Tuhan. Selain yang secara tegas berorientasi politik - meskipun hanya Partai Keadilan yang terjun langsung dalam dunia politik - di antara mereka ada juga yang fundamentalismenya diarahkan pada pemurnian Islam yang dipraktikkan masyarakat. Kelompok ini menamakan dirinya sebagai Jamaah Salafi. Salafi itu artinya pengikut salaf, yakni tiga generasi sahabat Nabi (generasi Islam pertama), Tabi'in (generasi Islam kedua) dan Tabi'ut Tabi'in (Generasi Islam ketiga). Tiga generasi ini dianggap yang paling benar dalam berislam, karena Nabi masih mengalaminya dan sumber-sumber yang dekat dengan Nabi masih hidup. Salafi itu dalam arti yang lain adalah Ahli Sunnah Waljamaah, yaitu yang mengikuti ajaran Nabi dan sahabatnya. Karena kecenderungannya yang demikian, Salafi menganggap sesat semua yang tidak dipraktikkan oleh salafussalih (tiga generasi) tadi. Jamaah Salafi ini bukan saja fundamentalis tetapi juga radikal karena ia ingin merubah pemahaman dan praktek umat Islam Indonesia secara mendasar karena dianggap sesat.

Selain jamaah Salafi ini ada juga kelompok lain yang mengklaim gerakannya hampir seperti Salafi, yaitu Forum Komunikasi Ahli Sunnah Waljamaah yang dimotori oleh Ja'far Umar Thalib. Tapi berbeda dengan Salafi, yang belakangan ini lebih militan, karena salah satu divisinya, Lasjkar Jihad, telah dikirim ke Ambon untuk melawan kalangan Kristen di sana. Dari apa yang dikemukakan di atas kelihatan bahwa dari sisi orientasinya gerakan fundamentalisme itu ada yang murni untuk purifikasi agama dan ada juga yang berorientasi politik. Kebanyakan gerakan fundamentalisme di Indonesia berorientasi politik, karena bertujuan membawa Islam ke panggung kekuasaan, meskipun dalam program-program yang dilakukannya mereka lebih bergerak di bidang da'wah. Dari segi jumlah penganut fundamentalisme Islam terus bertambah dari tahun ke tahun. Memang tidak ada statistik yang cukup akurat, tapi dari yang dicatat beberapa pengamat memperlihatkan bahwa Hizbuttahrir, misalnya, mengklaim telah mempunyai anggota sebanyak 100 ribu orang. Da'wah yang dilakukan biasanya lebih di arahkan pada kalangan muda yang terpelajar. Demikian juga dengan Partai Keadilan, yang kian hari terus didukung oleh banyak orang Islam.

Dari sisi tujuan umum yang ingin dicapainya, gerakan fundamentalis ini ada yang membatasi diri pada penerapan syariat Islam, dan ada pula yang ingin mendirikan Negara Islam. Lebih dari itu, di antara mereka juga ada yang bertujuan mendirikan khilafah Islamiyah. Sekali lagi, dari sini bisa dikatakan bahwa semua fundamentalisme Islam itu pada hakekatnya radikal karena mereka ingin secara mendasar mengganti baik itu system ataupun bentuk kenegaraan yang ada dengan system yang Islami, termasuk kalangan Salafi yang dalam programnya hanya melakukan da'wah (tetapi ini pun ditujukan untuk mengganti wajah Islam yang dianggapnya telah menyimpang dan tercemari oleh hal-hal yang tidak Islami).

Perbedaan tujuan yang ingin dicapai ini muncul karena adanya perbedaan dalam memahami Islam sendiri (Quran dan Sunnah), dan hal ini juga telah menimbulkan perbedaan cara dalam menegakkan Islam sendiri. Untuk sebagian mereka, keharusan mendapatkan kekuasaan itu menjadi mutlak, karena melalui kekuasaan lah Islam bisa ditegakkan dan diterapkan secara benar. Jadi mereka mengharapkan didapatkannya payung politik yang bisa memberi jalan bagi dilaksanakannya syariat Islam, dalam hal ini termasuk mendirikan Negara Islam atau membangun kekhalifahan Islam.

Lalu bagaimana perkembangan fundamentalisme Islam Indonesia ini ke depan ? Untuk menjawab ini sebaiknya kita melihat berbagai hal yang berkaitan dengan kemunculan gerakan-gerakan ini. Di antara yang sering disebut sebagai pendorong kemunculan gerakan fundamentalisme Islam adalah perkembangan situasi sosial politik dan ekonomi serta budaya, juga keamanan yang tidak kondusif. Di zaman Orde Baru selain represi yang dilakukan oleh aparat pemerintah tidak terdapat masalah lain yang relative signifikan yang mendorong kalangan fundamentalis Islam untuk secara ngoyoh melakukan perjuangan politik. Di Masa reformasi sekarang Ini, meski kebebasan diberikan kepada mereka, kalangan fundamentalis Islam merasa tergerak untuk merealisasikan ide-ide dan harapan mereka, karena system dan pemerintahan yang ada impotent untuk melakukan perbaikan sebagaimana diharapkan oleh para penggagas dan pendukung reformasi. Kalangan Islam yang berharap banyak dari reformasi - untuk merealisasikan harapan mereka tadi - menjadi semakin kukuh dan teguh pendiriannya untuk menjadikan Islam sebagai alternatif, karena reformasi yang diharapkan tidak sanggup menciptakan good governance. Kehidupan ekonomi masyarakat bawah, misalnya, masih jauh dari yang diharapkan. Pengangguran juga terus meningkat. Sering terdengar suara dari bawah bahwa mencari uang di masa Orde Baru jauh lebih gampang daripada di masa sekarang Ini. Korupsi juga bahkan merajalela dan dilakukan secara bersama oleh banyak kalangan. Kalau dulu korupsi terjadi hanya di pusat dan terjadi di lingkungan tertentu, sekarang hal itu sudah menyebar ke daerah. Dalam banyak kasus,

para anggota DPRD misalnya bekerja sama dengan pihak pemda, dan melakukan apa yang disebut orang korupsi legal karena hal itu dilakukan secara legal.

Nah hal-hal di atas akan tetap memberi lahan subur bagi berkembangnya gerakan-gerakan oleh kalangan fundamentalis garis keras untuk merealisasikan secara formal politik syariat Islam dan lebih jauh terbentuknya Negara Islam Indonesia atau khilafah Islamiyah. Karena fundamentalisme ini telah berhasil merembes ke kampus, maka suara mereka pun akan tambah nyaring, karena mereka didukung oleh kalangan terpelajar yang bias menyuarakan keinginan dan harapan mereka.

EVALUASI 2003 DAN PROYEKSI POLITIK 2004

Oleh: Syamsuddin Haris
Pusat Penelitian Politik (P2P- LIPI)

PENGANTAR

Kehidupan politik nasional sepanjang 2003 diwarnai oleh tiga isu utama, yaitu pertama, terorisme dan pemulihan keamanan dalam negeri pasca-tragedi Bom Bali (12 Oktober 2001); kedua, pemberlakuan keadaan darurat militer di Nanggroe Aceh Darussalam menyusul kegagalan dialog RI-GAM; dan ketiga, persiapan penyelenggaraan Pemilu 2004 mendatang. Walaupun demikian, evaluasi yang akan diuraikan di bawah ini difokuskan pada persiapan pelaksanaan Pemilu 2004 mengingat urgensi pemilu bagi kelangsungan reformasi dan demokratisasi di satu pihak, dan kebutuhan bangsa Indonesia akan terbentuknya pemerintahan baru yang mampu memulihkan krisis multidimensi yang masih berlangsung dewasa ini.

Atas dasar evaluasi kecenderungan tersebut kemudian dicoba dibuat proyeksi politik di sekitar pemilu dan pasca-Pemilu 2004 dengan harapan bahwa berbagai pihak yang berkepentingan dapat mengantisipasi dampak buruknya bagi kelangsungan dan keselamatan bangsa kita.

EVALUASI KECENDERUNGAN POLITIK 2003

1. Hampir tidak ada kemajuan berarti dalam kinerja dan *performance* politik lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, baik di pusat maupun di daerah-daerah sepanjang 2003. Kecenderungan para politisi dan pejabat pemerintahan untuk lebih melembagakan *vested interest* pribadi dan kelompok tetap jauh lebih menonjol ketimbang komitmen untuk mewujudkan sistem politik yang adil dan demokratis, serta menegakkan pemerintahan yang bersih. Sebagai akibat kecenderungan tersebut maka, pertama, pembahasan perangkat Undang-undang (UU) bidang politik (UU Pemilu, UU Parpol, UU Pilpres, UU Susduk) yang menjadi landasan Pemilu 2004 mendatang diwarnai politik partisan dan “dagang sapi” partai-partai di DPR. Kedua, perundang-undangan politik yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemilu cenderung manipulatif, karena berusaha membangun dan melestarikan kembali sistem politik yang otoriter-korup, elitis, dan antidemokrasi model Orde Baru.

2. Korupsi dan politik uang (*money politics*) cenderung makin meluas dan sistemik. Ironisnya hampir tidak ada upaya serius yang bersifat terencana dan terarah dari segenap lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk menyelamatkan negara dan bangsa ini dari kehancuran akibat korupsi. Undang-undang pemberantasan korupsi diterbitkan dan lembaga antikorupsi (KPK) dibentuk, tetapi sesungguhnya tidak ada komitmen politik yang kuat dari pemerintah dan DPR untuk benar-benar memberantas korupsi. Hal itu tercermin dari pandangan kontroversial Presiden Megawati bahwa seolah-olah penindakan terhadap koruptor—seperti yang dilakukan negara-negara lain—sebagai pelanggaran HAM. Sementara itu para politisi partai-partai di DPR tetap “tidak malu” dipimpin oleh Akbar Tandjung, terpidana kasus korupsi dana Bulog seperti telah diputuskan oleh pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding.
3. Alih-alih memberantas korupsi dan politik uang, partai-partai peserta Pemilu 2004 justru makin melembagakan “tradisi korupsi” melalui mekanisme pencalonan anggota legislatif (caleg) yang persyaratan utamanya adalah kemampuan para caleg menyeteror dana dalam jumlah yang relatif besar. Sebab, konsekuensi logis dari persyaratan utama semacam ini bukan hanya diabaikannya faktor kualitas dan kualifikasi para caleg, melainkan juga akan menjadi alasan bagi para anggota DPR dan DPRD terpilih kelak untuk mengambil kembali “dana setoran” mereka melalui korupsi.
4. Di tengah kekecewaan masyarakat akibat kegagalan kepemimpinan nasional produk Pemilu 1999, hampir tidak ada tawaran *platform* dan program politik alternatif dari para calon presiden yang beredar dan “diedarkan” oleh media massa akhir-akhir ini. Para calon presiden terperangkap ke dalam arogansi pribadi sebagai “tokoh besar”, dan seolah-olah akan dipilih oleh rakyat semata-mata karena “kebesaran” dan popularitasnya. Dalam kaitan ini, lagi-lagi masyarakat di-*fait-accompli* untuk memberikan “cek kosong” kepada para calon presiden karena harus memilih para kandidat yang sekedar “jual nama” ketimbang visi dan program politik yang jelas.
5. Menjelang Pemilu 2004 hampir tidak ada upaya kekuatan-kekuatan pendukung reformasi untuk meningkatkan kerjasama dan konsolidasi di antara mereka. Para tokoh yang dianggap reformis masih terperangkap untuk saling menggembosi satu sama lain. Akibatnya, terbuka peluang yang sangat besar dari kekuatan-kekuatan antidemokrasi untuk mengkonsolidasikan diri dan bahkan mengambil alih kepemimpinan nasional pada Pemilu 2004. Fenomena munculnya Siti Hardiyanti Rukmana sebagai calon

presiden, maraknya caleg yang berasal dari purnawirawan TNI, dan cukup banyaknya partai-partai “kaki-tangan” Orde Baru —seperti Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Demokrat, Partai Patriot, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia selain Partai Golkar sendiri—mencerminkan dengan jelas kecenderungan tersebut.

6. Hampir tidak ada upaya serius dari pemerintah, DPR, dan partai-partai mengkampanyekan urgensi pemilu damai. Padahal, benturan antarmassa pendukung partai seperti sudah terjadi dalam kasus Buleleng, Bali, berpeluang muncul apabila pola pengerahan massa masih menjadi cara partai-partai dalam kampanye pemilu mendatang.

PROYEKSI PEMILU DAN POLITIK 2004

1. Pemilu 2004 akan menjadi fase yang sangat kritis bagi bangsa Indonesia karena kegagalan berbagai komponen reformasi merapatkan barisan dan mengkonsolidasikan diri telah membuka peluang sebesar-besarnya bagi konsolidasi kekuatan-kekuatan lama yang antidemokrasi. Karena itu Pemilu 2004 mungkin sekali akan merupakan pertarungan terakhir bagi kekuatan reformasi, jika tidak ingin dikuasai kembali oleh “kaki tangan” Orde Baru yang tengah mengkonsolidasikan diri.
2. Pemilu 2004 mendatang cenderung tidak memperlihatkan tanda-tanda akan adanya sirkulasi elite dan regenerasi kepemimpinan yang nyata-nyata sangat dibutuhkan bagi penegakan reformasi menuju demokrasi. Sebaliknya, yang terjadi dari berbagai kecenderungan dan perkembangan politik selama yang jelas-jelas menunjukkan dan/atau meneruskan upaya re-Orde Baru-sasi.
3. Sebagai akibat lemahnya UU tentang Pemilu dan UU tentang Pemilihan Presiden dan Wapres, maka Pemilu 2004 masih akan diwarnai oleh maraknya politik uang, meningkatnya penyalahgunaan fasilitas negara dan/atau pemerintah dalam kampanye, dan tetap berlangsungnya penyalahgunaan kekuasaan/jabatan untuk kepentingan partai oleh para pejabat negara dan/atau pejabat pemerintah yang berkampanye.
4. Sebagai dampak dominannya prasyarat sumbangan dana kampanye serta juga dominannya aspek ketokohan dan popularitas para calon —ketimbang visi, *platform* dan program politik— maka kompetisi Pemilu 2004 tampaknya masih akan diwarnai

kompetisi atas dasar “otot” ketimbang “otak”. Akibat lebih luas dari kecenderungan ini adalah terbaikannya aspek pendidikan politik dalam penyelenggaraan pemilu mendatang. Ironisnya, partai-partai baru peserta Pemilu 2004 pun tampaknya terperangkap ke dalam kecenderungan yang sama.

5. Dalam hubungan ini, meskipun amandemen terhadap UUD 1945 telah dilakukan dan UU bidang politik sudah diperbaharui—bahkan ada peluang pemilihan presiden dan anggota DPD secara langsung—namun format politik Indonesia pasca-Pemilu 2004 tampaknya tidak akan banyak berubah. Kualitas lembaga-lembaga legislatif di pusat (DPR dan DPD) dan di daerah (DPD) juga tidak akan meningkat. Hal ini terjadi terutama karena, *pertama*, sistem proporsional terbuka yang diadopsi dalam pemilu untuk anggota DPR dan DPRD masih memberikan peluang yang dominan bagi partai menentukan calon terpilih. *Kedua*, relatif dominannya para calon yang berasal dari unsur-unsur rejim otoriter Orde Baru, baik untuk calon anggota DPR, DPD, maupun kandidat presiden. Dan *ketiga*, dominannya faktor uang dalam pencalonan, sehingga tertutup peluang bagi munculnya para calon dan/atau tokoh yang memiliki kualifikasi dan kemampuan lebih baik.
6. Apabila berbagai kecenderungan yang dikemukakan di atas benar-benar menjadi kenyataan maka dikhawatirkan akan terjadi benturan antara kekuatan-kekuatan lama yang antidemokrasi dengan kekuatan reformasi, yang bisa berujung pada kemungkinan munculnya suatu “revolusi” dari koalisi kekuatan kelas menengah, mahasiswa, dan rakyat. Revolusi bisa terjadi karena makin melebarnya kesenjangan antara harapan rakyat dan realitas politik, pengkhianatan tiada tara terhadap tuntutan reformasi serta munculnya figur-figur stok lama yang melukai reformasi.

AGENDA DEMOKRASI

1. Sebelum sama sekali terlambat, tiba saatnya bagi segenap kekuatan pendukung reformasi mengintrospeksi diri untuk kemudian membangun, memperluas, dan memperkokoh jaringan kerjasama dalam rangka konsolidasi kekuatan demokrasi. Reformasi menuju demokrasi yang terkonsolidasi tak mungkin diwujudkan tanpa kerjasama di antara segenap unsur pendukungnya.

2. Meluasnya skeptisisme dan ketidakpercayaan rakyat terhadap elite, partai politik, DPR dan pemerintah dewasa ini bisa berdampak pada kesia-siaan penyelenggaraan Pemilu 2004, yang alangkah mahal itu, sebagai mekanisme pelestarian *status quo* politik belaka. Karena itu Pemilu 2004 menjadi momentum ujian terakhir bagi segenap kekuatan reformasi untuk menunjukkan: apakah masih mau melanjutkan reformasi dengan mewujudkan berbagai agendanya, atau sebaliknya membiarkan diri terperangkap ke dalam skenario re-Orde Baru-sasi.
3. Lembaga-lembaga yang bertanggung jawab menegakkan dan menjamin terselenggaranya Pemilu 2004 seperti KPU dan Panwas —baik tingkat nasional maupun lokal—harus mempertahankan independensinya agar terhindar dari perangkap pembusukan yang dapat mengancam berlangsungnya pemilu yang bersih, *fair*, dan demokratis.
4. Kemerostan etika dan kepemimpinan di semua tingkat yang melanda bangsa kita dewasa ini telah sampai pada titik yang sangat kritis. Apabila partai-partai yang dianggap dan mengklaim diri sebagai partai-partai reformis tak mau dan tidak sanggup mengkonsolidasikan diri, maka sudah tiba waktunya bagi rakyat merebut kembali kedaulatannya—lewat aktivasi dan/atau inisiatif kekuatan-kekuatan masyarakat—serta menolak setiap upaya manipulasi dan konspirasi yang hendak menjerumuskan bangsa kita ke dalam jurang kehancuran yang lebih dalam lagi.
5. Meskipun Pemilu 2004 tidak cukup menjanjikan bagi terwujudnya berbagai tuntutan reformasi, namun penting sekali untuk disadari bahwa masa depan reformasi, demokrasi, dan tentu saja bangsa ini tidak semata-mata tergantung pada para politisi, partai, dan DPR. Masa depan bangsa kita jelas sangat tergantung pada kita sebagai masyarakat, karena rakyatlah yang memiliki kedaulatan. Para politisi, partai, DPR, dan juga pemerintah tak bisa berbuat banyak tanpa dukungan, mandat, dan legitimasi dari rakyat. Karena itu, masyarakat hendaknya memanfaatkan Pemilu 2004 sebagai momentum untuk “menghukum” para politisi bermasalah dan partai-partai yang tidak bertanggung jawab dengan cara tidak mencoblos dan memilihnya kembali dalam pemilu.
6. Memilih dalam pemilu memang merupakan hak setiap warga negara yang bisa digunakan dan bisa pula tidak digunakan. Namun sikap tidak memilih atau golput justru akan memperkecil peluang terpilihnya para calon yang dianggap relatif baik serta bertanggung jawab. Sikap golput akan membuat senang para politisi bermasalah,

para koruptor dan pelanggar HAM yang menjadi calon, dan partai-partai yang tidak bertanggung jawab karena makin memperbesar peluang mereka untuk melestarikan kekuasaannya. Kualitas lembaga legislatif, eksekutif, dan juga kualitas demokrasi kita tidak akan lebih baik jika kekecewaan dan apatisme berhenti sebagai nyanyian sunyi belaka.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Hasil penelitian yang pertama memusatkan kajiannya pada masalah Strategi Pengembangan Energi Alternatif. Peranan energi minyak bumi dalam proses pembangunan nasional ternyata memainkan peranan yang signifikan. Minyak bumi di Indonesia berperan ganda baik sebagai penghasil utama devisa maupun sebagai pendorong industrialisasi. Namun cadangan minyak bumi dipastikan akan mengalami penurunan. Dalam 20 tahun ke depan Indonesia bahkan dipastikan akan menjadi pengimpor minyak dalam skala besar (*total oil importer*). Oleh karena itu, diperlukan kebijakan untuk mengurangi ketergantungan masyarakat dan sektor industri terhadap konsumsi energi minyak bumi. Kebijakan alternatif berkaitan dengan strategi yang harus dilakukan pemerintah saat ini dalam mengurangi ketergantungan terhadap minyak bumi adalah merubah paradigma dari penggunaan minyak bumi menjadi penggunaan energi alternatif lain terutama energi baru dan terbarukan. Kebijakan yang harus diterapkan antara lain dapat berupa kebijakan diversifikasi jenis energi, penciptaan iklim yang mendorong upaya penemuan cadangan energi tambahan dan baru, konservasi, kebijakan harga pasar, dan kebijakan insentif dan disinsentif lainnya. Kebijakan-kebijakan ini telah dirumuskan oleh Badan Koordinasi Energi Nasional (Bakoren). Energi alternatif yang paling efisien perlu mendapatkan perhatian dengan dilakukannya penelitian yang mendalam.

Hasil penelitian yang kedua mendiskusikan tentang Dampak Penurunan Subsidi BBM terhadap Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat. Ada dua kelompok yang berperan penting berkaitan dengan pro-kontra subsidi BBM. *Pihak Pertama*, adalah mereka yang menyetujui penghapusan subsidi BBM. *Pihak Kedua*, yang tidak menyetujui penghapusan subsidi BBM. Ironisnya sampai sekarang tidak diketahui dengan pasti kapan Indonesia akan beralih dari negara pengeksport minyak menjadi negara pengimpor minyak. Padahal Ditjen Migas telah menyatakan bahwa pada tahun 1999 diperkirakan terdapat cadangan minyak Indonesia sebesar 9,8 milyar barrel. Hal ini didasari pada asumsi bahwa seandainya tidak ditemukannya lahan baru dan konsumsi 500 juta barrel per tahun, maka cadangan minyak di Indonesia diperkirakan akan habis dalam kurun waktu 20 tahun.

Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan sosialisasi dan efisiensi, untuk memperlunak resistensi masyarakat terhadap kebijakan yang menghapuskan subsidi BBM. Dalam hal ini ada dua isu yang perlu diperhatikan: *pertama*, pemerintah perlu melakukan sosialisasi dengan bijaksana. Kegiatan sosialisasi ini dimaksudkan menghindari akibat yang paling berpengaruh terhadap kelompok masyarakat yang paling terkena dampak paling parah dari penghapusan BBM. *Kedua*, langkah penghapusan subsidi BBM perlu diikuti

dengan langkah nyata dalam efisiensi pengelolaan BBM. Demikian pula halnya dengan kebijakan subsidi minyak tanah, sebelum tahun 2003, subsidi diberikan pada semua jenis BBM (subsidi atas dasar komoditi). Semenjak 2003, pola subsidi berubah dimana tekanan dari subsidi bukan lagi komoditi tetapi kelompok masyarakat (subsidi atas dasar kelompok). Sebagai konsekuensinya subsidi hanya diberikan pada minyak tanah karena minyak tanah paling banyak dikonsumsi masyarakat. Mengingat situasi masyarakat yang belum kondusif maka dianggap perlu untuk mengambil kebijakan dengan melakukan pengunduran waktu penghapusan subsidi. Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa kalau penghapusan subsidi BBM dipaksakan pada tahun 2004, maka dikhawatirkan kebijakan itu akan menimbulkan gejala serius di masyarakat. Namun demikian, pengurangan subsidi minyak tanah pada tahun 2004 tampaknya perlu dilakukan dengan cara menaikkan harga minyak tanah dari Rp.700,-/liter menjadi misalnya Rp.800,-/liter.

Diskusi hasil penelitian yang ketiga menyoroti tentang sentralisasi Pendidikan dan Prospeknya terhadap Kualitas Sumber Daya, Penelitian ini menekankan tentang kesiapan dan implementasi desentralisasi pendidikan di daerah dalam kaitannya dengan persoalan otonomi serta pembahasan akan pentingnya relevansi desentralisasi pendidikan dengan penyiapan SDM ke depan. Sebagaimana diketahui, bahwa pendidikan merupakan salah satu komponen indeks pembangunan manusia (IPM) dan dalam kasus Indonesia, tampaknya perannya semakin merosot dalam percaturan dunia internasional. Hal ini tidak terlepas dari semakin maraknya wacana dan implementasi berbagai isu sekitar persoalan desentralisasi konflik kepentingan, isu putra daerah dan ketidaksiapan SDM. Transparansi penggunaan dana-dana pendidikan, terutama untuk pendidikan tinggi yang pengelolaannya cenderung mencari jalurnya sendiri-sendiri, perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Selain membahas dinamika internal dalam negeri di Indonesia, juga dibahas persoalan luar negeri yang sangat berpengaruh dengan perkembangan di dalam negeri. Isu-isu separatisme yang berkembang sekarang ini, akan dapat dipahami secara lebih inheren apabila persoalan serupa di luar negeri juga dapat dilihat dinamikanya sebagai komparasi. Hasil penelitian tentang Separatisme, Multikulturalisme dan Pembentukan Negara Bangsa di Filipina memberikan kita pemahaman yang berharga terhadap pengkayaan pemahaman kita tentang masalah separatisme di dalam negeri. Sebagaimana telah diketahui bahwa gerakan separatisme Moro di Filipina merupakan perjuangan yang berlangsung terlama di Asia sejak tahun 1970. Ini berarti bahwa gerakan separatisme sebenarnya sudah berlangsung lebih dari 30 tahun lamanya. Negara bangsa Filipina dibangun atas dasar pluralistik etnik, agama, bahasa, dan inkorporasi secara terpaksa kedaulatan teritori bangsa Moro ke dalam Filipina. Pluralisme Negara bangsa Filipina bukan hanya tercermin dari *multi religio*

ideologies (Islam, Kristianiti, Komunisme, dan animisme) tetapi juga kepincangan sosial, ekonomi, dan politik antara penduduk yang di berada di belahan utara dan selatan Filipina. Pengalaman separatisme bangsa Moro bisa dijadikan pelajaran bagi Indonesia dalam menangani gejolak-gejolak yang senada.

Hasil penelitian mengenai Fundamentalisme dan Gerakan Radikal Keagamaan di dalam negeri memusatkan masalahnya pada tiga persoalan penting yakni:

1. pemberlakuan Syariat Islam, dalam hal ini mereka mengharapkan adanya keputusan politik formal tentang dijadikannya syariat Islam sebagai sumber hukum nasional;
2. pendirian Negara Islam;
3. pembentukan Khilafiyah Islamiyah; catatan: meskipun isu ketiga ini susah dalam pelaksanaannya - karena berkaitan dengan persetujuan umat Islam secara keseluruhan - hal itu tetap menjadi obsesi sebagian gerakan fundamentalis radikal di Indonesia

Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai wadah yang menangani masalah kehidupan beragama di Indonesia seyogyanya lebih berperan aktif dalam mengaktualisasikan persoalan keagamaan dengan kehidupan bernegara.

Diskusi tentang refleksi akhir tahun 2003 ini diakhiri dengan kesiapan berbagai elemen pemerintah dan masyarakat menjelang pelaksanaan pemilu yang akan datang yaitu Proyeksi Pemilu 2004. Dalam presentasi hasil penelitiannya dikemukakan bahwa hampir tidak ada kemajuan berarti baik dalam kinerja maupun *performance* politik lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, di tingkat pusat maupun daerah sepanjang tahun 2003. Tampak pula bahwa muncul kecenderungan para politisi dan pejabat pemerintahan untuk melembagakan *vested interest* pribadi dan kelompok dibandingkan dengan upaya untuk mewujudkan sistem politik yang adil dan demokratis, serta menegakkan pemerintahan yang bersih. Kedua, korupsi dan politik uang (*money politics*) cenderung makin meluas dan sistemik. Ketiga, pencalonan 'caleg' (calon legislatif) justru semakin melembagakan tradisi korupsi dan hampir tidak ada tawaran *platform* dan program politik alternatif dari para calon presiden yang beredar dan 'diedarkan' oleh media massa akhir-akhir ini. Selain itu menjelang pemilu 2004, hampir tidak ada upaya kekuatan-kekuatan pendukung reformasi untuk meningkatkan kerjasama dan konsolidasi di antara mereka. Para tokoh yang dianggap yang selama ini mendukung cita-cita reformasi masih terperangkap dalam upaya untuk saling mengembosi satu sama lain.

Oleh karena itu apabila berbicara tentang proyeksi Pemilu 2004, maka akan tampak kecendrungan bangsa ini memasuki fase yang sangat kritis karena kegagalan berbagai

komponen reformasi merapatkan barisan dan mengkonsolidasikan diri telah membuka peluang sebesar-besarnya bagi konsolidasi kekuatan-kekuatan lama yang anti demokrasi. Pemilu mendatang cenderung tidak memperlihatkan tanda-tanda adanya sirkulasi elite dan regenerasi kepemimpinan yang nyata-nyata sangat dibutuhkan bagi penegakan reformasi menuju demokrasi. Pemilu 2004 masih akan diwarnai oleh maraknya politik uang, meningkatnya penyalahgunaan fasilitas negara dan/atau pemerintah dalam kampanye, dan tetap berlangsungnya penyalahgunaan kekuasaan/jabatan demi kepentingan partai. Kemudian kompetisi pemilu 2004 tampaknya masih akan diwarnai kompetisi atas dasar 'otot' ketimbang 'otak' dan format politik Indonesia paska pemilu 2004 tampaknya tidak banyak berubah. Kualitas lembaga-lembaga legislatif di pusat (DPR dan DPD) dan di daerah (DPD) juga tidak akan meningkat. Hal ini disebabkan karena masing-masing partai belum secara maksimal mensosialisasikan platform politiknya.