

# **PENGEMBANGAN EKONOMI INTEGRASI NASIONAL DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK**

**Penyunting :**

Masyhuri  
dan  
Syarif Hidayat



**PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN EKONOMI  
DAN PEMBANGUNAN (PEP - LIPI)  
JAKARTA , 2001**

# **PENGEMBANGAN EKONOMI INTEGRASI NASIONAL DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK**

**Penyunting :**

Masyhuri  
dan  
Syarif Hidayat



LIPI

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN EKONOMI  
DAN PEMBANGUNAN (PEP - LIPI)  
JAKARTA , 2001**



## **DAFTAR ISI**

### **BAGIAN I : PENDEKATAN PENELITIAN**

- Bab 1 : Pendahuluan  
**Masyhuri dan Syarif Hidayat**
- Bab 2 : Perspektif Ekonomi Politik : Sebuah Tinjauan Teoritis  
**Syarif Hidayat**

### **BAGIAN II : PEMBANGUNAN EKONOMI DAN SENTRALISASI**

- Bab 3 : Analisis Kebijakan Pemerintah Dalam 55 Tahun  
Pembangunan Ekonomi Indonesia  
**Jusmaliani**
- Bab 4 : Pertumbuhan dan Persepsi Ketidakadilan Dalam  
Pembangunan Ekonomi  
**Jusmaliani dan Barkah Siregar**

### **BAGIAN III : DIMENSI EKONOMI POLITIK DARI MASALAH KETIMPANGAN PEMBANGUNAN**

- Bab 5 : Ketimpangan Pembangunan Ekonomi Dalam Persepsi  
Elit Lokal  
**Toerdin S. Usman**
- Bab 6 : Ketimpangan Ekonomi dan Fenomena "Rent Seeking" :  
Kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT  
**Syarif Hidayat**
- Bab 7 : Ketimpangan Ekonomi dan Fenomena "Rent Seeking" :  
Kasus Torganda di Riau  
**Masyhuri**

### **BAGIAN IV : KESIMPULAN**

- Bab 8 : Ketimpangan Pembangunan dan Potensi Disintegrasi  
Dalam Perspektif Ekonomi Politik  
**Masyhuri, Syarif Hidayat dan Jusmaliani**

## DAFTAR TABEL

- Tabel 3.1      Perkembangan Industri Indonesia dalam Perspektif Regional, 1965 - 1996
- Tabel 3.2      Rangkaian Kebijakan Pemerintah
- Tabel 4.1      Beberapa indikator makro ekonomi Indonesia
- Tabel 4.2      Laju Tumbuh Produk Domestik Regional Bruto menurut Propinsi
- Tabel 4.3      Indeks Pembangunan Manusia menurut Propinsi, 1990, 1996 dan 1999
- Tabel 4. 4      Persentase Pembagian Pendapatan dan Gini Rasio (Berdasarkan Data Pengeluaran): 1978 – 1999
- Tabel 4.5      Ketimpangan Pendapatan atau Konsumsi Dunia (1970an - 1990an)
- Tabel 4.6      Jumlah dan persentase Penduduk Miskin di Indonesia, 1976-1999
- Tabel 4.7      Indeks Kedalaman Kemiskinan, 1987 – 1999
- Tabel 4.8      Jumlah Desa Menurut Keadaan Ekonomi Secara Umum
- Tabel 4.9      Kondisi Daerah dan Penerimaan dari Pusat
- Tabel 4.10      Karakteristik Daerah: Riau dan NTT, 1999
- Tabel 4.11      Penerimaan Negara dari Riau dan Penerimaan Riau dari Negara (Rp milyar).
- Tabel 6.1.      Perbandingan Status Pemilikan, Budidaya dan Pelestarian, serta Bagi Hasil Penjualan Kayu Cendana Menurut Perda No.16 Tahun 1986 dan Perda No.2 Tahun 1996.
- Tabel 6.2.      Premi Untuk Petugas Operasi Bersahabat
- Tabel 6.3.      Perkiraan "Premi" dan Biaya Lainnya Yang Diperoleh Petugas Operasi Bersahabat.

## **DAFTAR BAGAN**

- Bagan 3.1**      **Kecenderungan Kebijakan Pemerintah**
- Bagan 4.1**      **Kaitan antara Pembangunan Ekonomi dan Potensi  
Dis-integrasi Bangsa**
- Bagan 4.2**      **Persentase Penduduk Dengan penageluaran < 149.999**
- Bagan 4.3**      **Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah**





## ABSTRAK

Argumentasi yang sering dikemukakan berkenaan dengan gejala disintegrasi yang belakangan ini muncul semakin kuat dipermukaan lebih banyak berkaitan dengan masalah-masalah politik dan ekonomi. Dari perspektif politik, munculnya gejala disintegrasi tersebut dikaitkan dengan pola hubungan kekuasaan Pusat – Daerah yang selama ini cenderung sentralistik. Dari perspektif ekonomi, hal tersebut merupakan konsekuensi dari pembangunan ekonomi yang lebih “memihak” kepada kepentingan pemerintah pusat. Yang seperti ini sering dipahami sebagai ketidakadilan pusat terhadap daerah. Ketidakadilan ini pada gilirannya bermuara pada struktur ekonomi yang timpang. Munculnya gejala disintegrasi tersebut, merupakan akibat dari kesadaran tentang adanya “ketidakadilan” ekonomi dan politik tersebut.

Pengalaman negara-negara sedang berkembang menunjukkan bahwa para politisi dan birokrat, yang diyakini oleh kelompok pendukung konsep *benign state* dari aliran *Neo-Classical Economy*, selalu dimotivasi oleh keinginan untuk berbuat yang terbaik bagi bangsa dan negara, ternyata juga merupakan bagian dari *self-seeking interest group* dan *self-seeking leaders*. Oleh karena itu, untuk mengetahui lebih dalam tentang faktor penyebab ketimpangan ekonomi pemahaman terhadap kapasitas dari elit pelaksana pembangunan dalam melakukan *autonomous choices* dan mengamati dampaknya, baik pada tingkat pengambilan keputusan maupun pada tingkat implementasinya diyakini merupakan pendekatan yang dapat diterapkan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan pembangunan dan ketimpangan pendapatan memang menimbulkan rasa ketidakpuasan di kalangan masyarakat, tetapi tidak sepenuhnya diartikulasikan oleh masyarakat sebagai kesalahan dan dosa pemerintah pusat. Dalam beberapa hal, justru masyarakat setempat menganggap bahwa elit penguasa lokal mempunyai andil besar terhadap munculnya ketimpangan yang terjadi pada tingkat lokal. Gejala disintegrasi yang merebak belakangan ini justru lebih berkaitan dengan ketimpangan tersebut, khususnya ketimpangan antar kelompok pada tingkat lokal.



Implikasi yang serius dari hal ini adalah bahwa ketimpangan yang terjadi pada tingkat lokal berhimpit lurus dengan garis sosial ekonomi yang ada pada masyarakat. Bahwa elit lokal dan kelompok kaya adalah masyarakat pendatang. Kelompok miskin adalah penduduk asli. Ketidakpuasan sering mengemuka berkenaan dengan ini, seperti tampak dalam pernyataan marginalisasi penduduk asli, pemerasan, perlakuan tidak adil, dan sebagainya. Isu "putra daerah", tuntutan otonomi luas, realokasi sumber ekonomi potensial daerah, misalnya, lebih berkaitan dengan ketidakpuasan dan ketimpangan seperti ini. Pembangunan ekonomi pada masa-masa datang, apapun bentuknya, akan memperkuat integrasi nasional apabila pembangunan tersebut dapat menghilangkan ketidakpuasan dan ketimpangan yang terjadi pada tingkat lokal.



LIPI

## BAB 1

### PENDAHULUAN

Oleh : Masyhuri dan Syarif Hidayat

#### Latarbelakang Masalah

Akhir-akhir ini, tuntutan untuk perluasan otonomi daerah, atau bahkan tuntutan daerah untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia muncul begitu kuat. Sejumlah argumen, tentunya, dapat dikemukakan untuk menjelaskan fenomena ini. Dari perspektif politik, misalnya, selalu mengkaitkan munculnya tuntutan daerah tersebut dengan pola hubungan kekuasaan Pusat-Daerah yang selama ini cenderung sentralistik. Sementara, dari perspektif ekonomi, diantara argumen klasik yang sering dikemukakan adalah sebagai konsekwensi dari pembangunan ekonomi yang lebih "memihak" kepada kepentingan pemerintah pusat. Secara keseluruhan, dapat dikemukakan bahwa akar permasalahan munculnya tuntutan untuk perluasan otonomi daerah dan pemisahan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut adalah karena adanya "ketidakadilan" ekonomi dan politik yang dirasakan oleh daerah semakin mendalam.

Mengemukanya kesadaran daerah akan ketidakadilan ekonomi dan politik tersebut, sebenarnya, bukan merupakan sesuatu yang baru. Ini karena bila disimak latarbelakang sejarah perkembangan hubungan Pusat-Daerah di Indonesia maka akan diketahui bahwa salah satu faktor pemicu munculnya gerakan daerah pada tahun 1950-an, adalah karena beberapa daerah merasa diperlakukan tidak adil, baik secara politik maupun ekonomi, oleh pemerintah Pusat. Namun demikian, gerakan daerah ini dapat segera diredam karena pemerintah Pusat, ketika itu, memiliki sumberdaya politik, *political resources* dan sumberdaya ekonomi, *economic resources*, yang cukup kuat.

Pada periode pemerintahan Orde Baru, sentralisasi kekuasaan ditangan pemerintah pusat terlihat semakin diperketat. Ada beberapa alasan mendasar tentang mengapa kecenderungan ini terjadi. Menurut Kuntjara Jakti (1981), secara politis hal tersebut sangat erat kaitannya

dengan isu stabilitas politik dan ketahanan nasional. Sedangkan alasan ekonominya, kecenderungan sentralisasi tersebut berkaitan dengan kehadiran model Neo-Keynisan yang telah digunakan oleh para teknokrat dalam 'mendesain' kebijaksanaan pembangunan ekonomi Orde Baru. Model ini, tegas Kuntjara Jakti, tak dapat dipungkiri memang lebih menghendaki adanya sentralisasi kekuasaan (lihat Kuntjara Jakti, 1981: 143-144). Ini karena untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi yang diinginkan sangat diperlukan peran pemerintah pusat, baik dalam menetapkan prioritas pembangunan, maupun dalam implementasi beberapa kebijaksanaan strategis.

Persoalannya kemudian adalah, model pembangunan Orde Baru yang lebih menitik beratkan pada pertumbuhan ekonomi tersebut, antara lain, telah melahirkan struktur ekonomi yang timpang. Kesenjangan ekonomi ini tidak saja tercermin dalam bentuk ketimpangan pembangunan antara Pusat-Daerah, tetapi juga telah termanifestasi dalam bentuk ketimpangan pembangunan antar daerah. Jurang atau kesenjangan ekonomi inilah antara lain yang telah melahirkan kecemburuan dan ketidakpuasan antara kelompok dalam masyarakat, dan pada akhirnya telah menjadi salah satu faktor pemicu bagi pecahnya kurusuhan-kerusuhan yang bernuansa primordial, menyusul berakhirnya kepemimpinan Orde Baru.

Kecenderungan seperti ini, tentunya, kurang menguntungkan bagi kehidupan berbangsa. Ini karena, seperti telah dikemukakan pada ulasan sebelumnya, bahwa adanya ketimpangan pembangunan antara Pusat-Daerah telah memunculkan rasa ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah Pusat, yang akhir-akhir ini terefleksi dengan adanya tuntutan perluasan otonomi daerah, atau bahkan tuntutan untuk pemisahan diri dari Negara Republik Indonesia. Sementara, dengan semakin melebarinya kesenjangan dalam mendapatkan kesempatan berusaha telah mendorong tumbuh dan berkembangnya kecemburuan sosial, yang pada gilirannya telah menjadi salah satu faktor pemicu bagi pecahnya konflik sosial yang bernuansa primordial. Kesemuanya ini, tidak dapat dihindari, telah berimplikasi pada terganggunya stabilitas sistem politik Indonesia. Pada tingkat yang paling ekstrim, berbagai akibat dari kesenjangan ekonomi tersebut, tentunya, juga akan mengancam integrasi nasional.

## Rumusan Masalah

Ilustrasi di atas secara implisit mengisyaratkan akan pentingnya menelaah kembali model pembangunan ekonomi, dari model lama yang telah melahirkan ketimpangan ekonomi, menuju model pembangunan yang dapat meminimalkan ketimpangan ekonomi dan lebih mengutamakan aspek "pemerataan". Pertanyaannya kemudian adalah, apa yang harus dilakukan dalam upaya *revitalisasi* model pembangunan tersebut? Diantara langkah paling awal dan fundamental untuk dilakukan adalah memahami secara mendalam variabel-variabel ekonomi dan non-ekonomi yang telah menyebabkan terjadinya ketimpangan itu sendiri. Pada konteks inilah kita sampai pada pemahaman akan pentingnya mengkaji dimensi ekonomi-politik dari pembangunan ekonomi.

Mencermati secara mendalam aspek ekonomi-politik dari pembangunan menjadi sangat esensial karena seperti dikemukakan oleh Grindle (1989), salah satu faktor penyebab dari kegagalan para Analis dalam memahami proses pembangunan di negara-negara sedang berkembang pada paruh-awal tahun 1980-an adalah karena mereka cenderung memberi arti kecil terhadap peran dimensi politik dari pembangunan ekonomi. Para Ekonom pada khususnya, tegas Grindle, selalu merekomendasi perlu adanya *structural adjustment*, liberalisasi, privatisasi dan desentralisasi, sebagai element penting dari strategi pembangunan. Namun, mereka kemudian kecewa karena terbukti banyak negara-negara sedang berkembang ternyata menolak, atau melakukannya dengan setengah hati, kendati dibawah tekanan institusi internasional, seperti IMF misalnya.

Fenomena ini, tulis Grindle (1989), telah menjadi pelajaran berharga bagi para Analis untuk tidak menganggap kecil aspek ekonomi politik dari pembangunan (*the political economic of developmet*). Para pendukung teori *neo-classical economy* yang sebelumnya begitu percaya dengan ide *benign and welfare-maximising state* mulai meragukan keabsahannya (Colander 1984; Bardhan, 1987). Pengalaman negara-negara sedang berkembang membuktikan, para politisi dan birokrat, yang menurut konsep *benign state*, selalu dimotivasi oleh keinginan untuk berbuat terbaik bagi bangsa dan negara, ternyata juga merupakan bagian dari *self-seeking interest group* dan *self-serving leaders* (Grindle, 1989:6).

Studi yang dilakukan oleh Tim Peneliti PEP-LIPI ini berupaya untuk mengkaji faktor-faktor penyebab dari terjadinya ketimpangan pembangunan dan ketidakadilan ekonomi yang terjadi selama ini, berdasarkan perspektif ekonomi politik. Oleh karenanya, tidak dapat dihindari, bila kemudian fokus perhatian akan lebih diarahkan pada menganalisa perilaku para penyelenggara pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah, dalam mengimplementasikan kebijaksanaan pembangunan ekonomi, khususnya pada periode pemerintahan Orde Baru. Kajian seperti ini menjadi sangat penting untuk dilakukan karena seperti telah dikemukakan oleh Bate (1981):

[T]o have a better understanding about the nature of government in developing countries, scholars should pay more attention to the capacity for autonomous choices on the part of local actors, both public and private, and give greater weight to the importance of these choices in sharpening the impact of external environments upon the structure of local societies (1981:8)

Dengan merujuk pada pendapat yang dikemukakan oleh Bate (1981) di atas, kiranya dapat dibangun sebuah preposisi yang menyebutkan: *untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang faktor penyebab ketimpangan ekonomi di daerah, para analis hendaknya menaruh perhatian khusus pada kapasitas dari elit lokal untuk melakukan "autonomous choices", dan mengamati dampak dari hal ini, baik pada tingkat pengambilan keputusan maupun pada tahap implementasinya.*

Lebih jauh, untuk memberikan arah kepada Tim Peneliti dalam menganalisa keterkaitan antara masalah ketimpangan pembangunan ekonomi dan integrasi nasional, maka telah dibangun asumsi dasar, yang menyebutkan: merebaknya praktek-praktek *Korupsi, Kolusi dan Nepotisme* (KKN) dalam implementasi program pembangunan di daerah selama ini, tidak dapat dihindari, telah menjadi salah satu faktor penyebab dari munculnya ketimpangan ekonomi, terusiknya rasa keadilan, dan munculnya kelompok-kelompok masyarakat yang merasa tersisih. Kesemuanya ini, pada akhirnya, telah menjadi faktor pemicu bagi munculnya gejala disintegrasi bangsa.

### **Tujuan Studi:**

Dengan rumusan masalah seperti dikemukakan diatas, maka dapat dikemukakan sedikitnya ada 4 (empat) tujuan utama dari studi ini :

1. Menjelaskan variabel-variabel ekonomi yang mempengaruhi munculnya masalah ketimpangan pembangunan.

2. Mengetahui dan menganalisa persepsi para penyelenggara pemerintah daerah tentang kelebihan dan kelemahan konsep pembangunan ekonomi yang diterapkan selama ini.
3. Mengkaji dimensi ekonomi-politik dari masalah ketimpangan pembangunan dan ketidakadilan ekonomi yang terjadi.
4. Menganalisa keterkaitan antara masalah ketimpangan pembangunan dan ketidakadilan ekonomi terhadap integrasi nasional.

## **Metodologi Penelitian:**

### ***Pedekatan Studi***

Pedekatan yang akan digunakan dalam studi ini adalah pendekatan Ekonomi Politik (*Political Economic Approach*). Seperti dipaparkan pada Bab 2, bahwa secara konseptual, perspektif ekonomi-politik dapat dibedakan dalam 2 (dua) mazhab utama: *Classical Political Economy*, dan *Neo-classical Political Economy*.

Perbedaan mendasar antara dua perspektif tersebut, antara lain, terletak pada fokus kajian yang dimiliki. Bila perspektif Ekonomi-Politik Klasik lebih memfokuskan perhatian pada mengkaji dan menjelaskan prinsip-prinsip dalam pengaturan *the production, distribution, and the exchange of wealth*, maka perspektif Ekonomi-Politik Neo-klasik lebih memfokuskan perhatian dalam memahami, menganalisa, dan menjelaskan perilaku para penyelenggara negara (*state-actors*) dan aktor-aktor di dalam masyarakat (*society-actors*) dalam proses pengambilan kebijaksanaan publik, maupun pada tahap implementasi kebijaksanaan. Perbedaan lainnya adalah, terletak pada landasan teoritis yang digunakan. Perspektif Ekonomi-Politik Klasik lebih banyak dipengaruhi oleh teori-teori dari disiplin Ilmu Ekonomi. Sementara, perspektif Ekonomi-Politik Neo-klasik, selain dipengaruhi oleh teori-teori ekonomi, juga banyak mengadopsi teori-teori dari disiplin ilmu lain, seperti misalnya, disiplin ilmu politik, sosiologi, dan bahkan disiplin ilmu Psikologi.

Dari dua perspektif tersebut, diyakini bahwa *Neo-Classical Political Economy perspective* lebih relevan untuk diadopsi sebagai alat bantu analisa untuk menjawab pokok permasalahan dalam studi yang dilakukan oleh Tim PEP-LIPI ini. Alasan utamanya adalah, karena fokus kajian dari perspektif *Neo-Classical Political Economy* lebih pada memahami dan menjelaskan perilaku dari *State* dan *Society Actors*

dalam proses pengambilan dan implementasi kebijaksanaan. Sementara, seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa fokus utama dari studi ini adalah mengkaji interkorelasi antara praktek *rent-seeking* (yang dilakukan oleh elit lokal ) dan masalah ketimpangan ekonomi, serta implikasinya terhadap gejala disintegrasi nasional.

### **Lokasi Penelitian:**

Penelitian lapangan dilakukan di dua daerah; Riau dan NTT. Provinsi Riau, dalam hal ini, telah dipilih dengan pertimbangan utama mewakili daerah yang akhir-akhir ini menuntut pemisahan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain dari itu, Riau juga terkategori salah satu daerah yang kaya akan sumber daya alam. Sementara, Nusa Tenggara Timur (NTT) dipilih untuk mewakili daerah yang relatif miskin, tertinggal dalam pembangunan, namun tidak menunjukkan tuntutan untuk mendapatkan "keadilan" ekonomi dan politik terhadap pemerintah Pusat.

### **Teknik Pengumpulan Data:**

Data-data dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk mengumpulkan data sekunder. Berbagai penerbitan, seperti buku atau artikel yang relevan, surat kabar daerah, surat-surat keputusan Pemerintah Daerah, notulen rapat, dan sebagainya merupakan sumber-sumber sekunder yang penting. Kritik internal ataupun kritik eksternal dalam hal ini merupakan hal yang tidak bisa dihindari.

Penelitian lapangan di dua daerah tersebut masing-masing dilakukan dalam dua tahap, yang berlangsung antara bulan Juli dan bulan September tahun 2000. Pengumpulan data lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam, dan dalam batas-batas tertentu dengan observasi. Wawancara mendalam dilakukan dengan sejumlah informan kunci, yang mengetahui permasalahan yang diteliti. Teknik pengumpulan data melalui wawancara dilakukan dengan teknik *snowball*, yakni informasi yang diperoleh dari seorang informan, kemudian, dikembangkan guna menggali informasi lebih lanjut dari informan lain. Pedoman wawancara merupakan hal yang mutlak. Sedangkan observasi merupakan cara yang ditempuh untuk melihat atau mengungkapkan kenyataan-kenyataan yang tidak dapat diungkapkan melalui wawancara.

Untuk memperoleh informasi yang akurat dan tingkat validitas yang tinggi, maka informan kunci yang diwawancarai berasal dari berbagai kalangan dan lapisan masyarakat. Dalam menentukan atau mencari informan kunci diterapkan beberapa kategori. Kategori-kategori tersebut meliputi politisi daerah, birokrat daerah, aktivis, LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, dan cendekiawan. Dengan kategori-kategori tersebut, informan-informan kunci yang diwawancarai berasal dari kalangan anggota DPRD, aparatur pemerintah dari lingkungan Pemda, kantor dinas teknis yang relevan, sampai pada pejabat-pejabat pemerintah yang telah pensiun, tokoh-tokoh dari partai politik, tokoh-tokoh LSM, pemimpin-pemimpin agama, pemimpin adat dan para ilmuwan di kalangan universitas dan pusat-pusat penelitian.

### **Teknik Analisa:**

Analisa terhadap data yang telah diperoleh, dan pembahasan terhadap permasalahan yang muncul dalam penelitian, dilakukan tidak dengan pengukuran secara kuantitatif, tetapi lebih dengan cara pemahaman (*verstehen*). Pola pikir berdasarkan *common sense* terhadap berbagai realitas yang terjadi lebih menjadi prioritas dibandingkan dengan model-model yang lazim digunakan dalam analisa ekonomi. Dugaan awal (*hipotesis*) dalam hal ini lebih berfungsi sebagai instrumen yang menyodorkan permasalahan, dan bukan berfungsi untuk menjawab atau untuk memecahkan permasalahan. Dengan demikian, pemahaman mendalam terhadap berbagai fenomena sosial-ekonomi senantiasa ditelusuri dalam konteks hubungan kausalitas. Hasil sintesa dari data-data hasil penelitian disajikan dalam bentuk *antologi*.

### **Kerangka Penulisan dan Ikhtisar Hasil Penelitian:**

Menyadari besarnya pengaruh praktek-praktek KKN terhadap buruknya kinerja perekonomian Indonesia dewasa ini, maka perspektif ekonomi politik, khususnya *Neo-classical Political Economy perspective*, merupakan konsep-konsep penting sebagai pendekatan penelitian. Merebaknya fenomena seperti : sikap ABS, aji mumpung dan lain sebagainya, mengindikasikan bahwa para teknokrat dan birokrat, yang menurut konsep *beign and walfare maximising state*, selalu dimotivasi oleh keinginan untuk berbuat yang terbaik bagi bangsa dan negara, ternyata juga merupakan bagian dari *self-seeking interest group* dan *self-seeking leaders*.



Dalam upaya untuk menjelaskan bentuk dan pola perjuangan kepentingan individu dan kelompok di kalangan elit penyelenggara negara dan masyarakat (*state and society actors*), maka argumen dasar dari model *rent seeking bureaucrat* dan *power seeking politicians* akan sangat relevan untuk dijadikan sebagai rujukan. Pembahasan lebih rinci tentang perspektif ekonomi politik dan signifikansinya terhadap penelitian ini, diuraikan dalam artikel Tinjauan Teoritis Perspektif Ekonomi Politik yang ditulis oleh Syarif Hidayat pada Bab 2.

Untuk memahami kebijaksanaan pembangunan dan ketimpangan ekonomi, serta persepsi elit lokal tentang ketimpangan itu sendiri, diulas dalam tiga artikel, yang masing-masing ditulis oleh Jusmaliani, Barkah Siregar dan Toerdin S. Usman. Diharapkan dari artikel-artikel ini dapat terungkap dengan jelas tentang keterkaitan antara pembangunan selama ini dan ketimpangan ekonomi di kalangan masyarakat

Pada artikelnya yang pertama (Bab 3), Jusmaliani, antara lain, mempertanyakan: Apakah betul bahwa faham Neo-Keynesian mempunyai pengaruh kuat dalam pembangunan ekonomi Indonesia selama ini?. Ataukah kebijaksanaan pembangunan ekonomi di Indonesia lebih dipengaruhi oleh pemilkiran-pemikiran neo-klasik? Diharapkan dalam artikel ini akan diperoleh informasi yang jelas tentang pendekatan mana yang diterapkan dan pengaruh yang diakibatkannya pada perekonomian Indonesia.

Masalah pendapatan nasional, pembagian pendapatan, dan ketimpangan merupakan konsep-konsep penting yang dikemukakan oleh Jusmaliani dan Barkah Siregar dalam artikel yang kedua (pada Bab 4). Dari telaahan tentang pertumbuhan ekonomi memang tampak terjadi perkembangan yang cukup mencengangkan. Tingkat pertumbuhan dari tahun-ke-tahun terus menunjukkan peningkatan. Pendapatan perkapita nasional juga menunjukkan peningkatan secara terus menerus, sehingga tingkat kemiskinan atau jumlah orang miskin di Indonesia mengalami penurunan pula. Hanya karena krisis ekonomi, perubahan drastis terjadi. Tingkat pertumbuhan ekonomi mengalami kejatuhan hingga dibawah nol. Tingkat kemiskinanpun mengalami lonjakan, meskipun dalam realitasnya tidak seburuk sebagaimana perkiraan-perkiraan sebelumnya.

Terlepas dari keberhasilan tersebut, kenyataan bahwa pembangunan ekonomi telah mengakibatkan terjadinya ketimpangan

merupakan fenomena yang sulit diingkari. Ketimpangan terjadi tidak saja antara Jawa dan Luar Jawa, antara pusat dan daerah, antara kota dan desa, tetapi juga ketimpangan pendapatan antar kelompok dalam masyarakat. Ketimpangan-ketimpangan ini antara lain berkenaan dengan bias-bias pembangunan yang lebih mengutamakan pada pertumbuhan. Namun demikian, ketimpangan antar kelompok dalam propinsi (intra propinsi) berimplikasi lebih luas dibandingkan dengan ketimpangan-ketimpangan lainnya. Berbagai gejala disintegrasi, seperti konflik horizontal antar kelompok masyarakat, isu putra daerah, isu realokasi sumber-sumber ekonomi potensial dan sebagainya berkaitan terutama dengan ketimpangan intra propinsi.

Ketimpangan, khususnya dalam pembagian pendapatan sebenarnya telah menjadi isu yang penting sejak tahun 1970-an (Sundrum, 1973; Singarimbun dan Penny, 1973). Dengan metode pengukuran yang berbeda-beda, penelitian-penelitian tentang ketimpangan atau kesenjangan di Indonesia mulai banyak dilakukan (a.l. : Sudrum – Esmara, 1975; Parera, 1977; Sajogyo, 1977 ; Gupta, 1977 ; Hasibuan, 1978 ; Soelistyo at al, 1981 ). Secara mikro terlihat pula beberapa penelitian tentang kesenjangan, khususnya pada sektor pertanian (Soejono, 1976 ; Suparmoko, 1980 ; Hasibuan, 1980). Ketimpangan-ketimpangan seperti ini barangkali mempunyai andil besar terhadap terjadinya ketimpangan intra propinsi.

Pemahaman tentang ketimpangan pembangunan ekonomi berdasarkan persepsi elit lokal, sebagaimana yang diungkapkan oleh Toerdin S. Usman pada Bab 5, menjadi sangat penting untuk menjelaskan ketimpangan intra propinsi tersebut.

Untuk melihat lebih mendalam tentang sejauhmana keterkaitan antara praktek-praktek *rent seeking* dan ketimpangan ekonomi yang terjadi, maka diketengahkan studi-studi kasus, dan sebagaimana telah disinggung di depan, kasus-kasus ini diangkat dari studi lapangan di NTT, dan Riau.

Ada dua kasus yang diangkat dalam studi ini, masing-masing ditulis dalam artikel yang berbeda oleh Syarif Hidayat dan Masyhuri (pada Bab 6 dan 7). Pertama adalah kasus yang berkenaan dengan tataniaga kayu cendana di N.T.T. dan kedua adalah kasus perkebunan P.T. Torganda di Riau. Permasalahan yang diharapkan dapat terungkap adalah apakah ketimpangan atau kesenjangan dalam pemanfaatan hasil

pembangunan selama ini semata-mata disebabkan oleh pola hubungan kekuasaan pusat – daerah yang cenderung sentralistik dan konsep-konsep pembangunan ekonomi yang lebih “memihak” kepada kepentingan pusat, sebagaimana yang di fahami selama ini, ataukah karena faktor-faktor lain yang lebih dominan? Apakah faktor-faktor lokal berperan pula sehingga terjadi kesenjangan? Dalam mengupas kasus-kasus tersebut (sesuai dengan pendekatan yang dikembangkan untuk penelitian ini) maka analisa pembahasan akan terpusat pada perilaku individu penyelenggara pembangunan.

Dugaan awal, bahwa terjadinya kesenjangan ekonomi di tingkat lokal, yang sering menyebabkan timbulnya kecemburuan sosial, terusiknya rasa keadilan, inefisiensi dalam pembangunan, dan sebagainya, tidak akan terlepas juga dari implementasi kebijaksanaan pembangunan oleh elit birokrat tingkat daerah. Dengan demikian, rasa ketidakpercayaan terhadap penyelenggara pemerintahan yang muncul kuat belakangan ini tidak saja ditunjukan pada pemerintah pusat saja, tetapi juga ditunjukan pada pemerintah daerah. Selain itu diduga pula bahwa ketimpangan intra propinsi mempunyai hubungan kausalitas yang kuat dengan gejala disintegrasi yang sering muncul dipermukaan. Adalah logis apabila masalah-masalah seperti integrasi atau disintegrasi difahami dari perspektif ekonomi politik.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Bardhan, Pranab (1987), *The Political Economy of India*, New York: Basil Blackwell
- Bates, R (1981) *Market and State in Tropical Africa*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Colander, D.C. (1984) Introduction, in David C. (ed.) *Neoclassical Political Economy*, Cambridge: Ballinger.
- Gupta, Syamaprasad, A. *Model for Income Distribution, Employment and Growth: A Case Study of Indonesia*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1977.
- Grindle (1989), *The New Political Economy : Positive Economics and Negative Politics*, The World Bank (WPS 304).
- Hasibuan, Nuriman (1978), "Perbedaan Angka-angka Gini Indonesia", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 26 (4).
- (1980), "Pembagian Pendapatan dan Tanah Usaha Transmigran : Kasus Desa Kemumu di Bengkulu Utara", *Agro Economica*, 13 (11).
- Kuntjoro – Jakti, D, (1981) *The Political Economy of Development : The Case Study of Indonesia Under the New Order Government, 1966-1978* (Tesis Ph. D), Berkeley, University of California.
- Parera, L.W, (1977) *Economic Growth and Distribution of Income in Indonesia*, Jakarta, Bureau of Statistics.
- Sayogyo, (1977) "Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan" *Kompas*, 17 Nopember.
- Singarimbun, Masri, dan D.H. Penny, (1976) *Penduduk dan Kemiskinan Kasus Sri Harjo di Pedesaan Jawa*, Jakarta, Bhahtera Karya Aksara.

- Soejono, Irlan, (1976) "Growth and Distribution Changes of Income in Peddy Farms in Central Java 1968-1974", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 12 (2).
- Soelistyo, et, al, (1979) "Prospek Kesempatan kerja dan Pemerataan Pendapatan Dalam Repelita III", *Prisma*, 8 (1).
- Sundrum, R.M, (1973) "Consumer Expenditure Patterns", *Bulletin of Indonesian Economic studies*, 9 (1).
- Suparmoko, M, (1980) "Pengaruh Rehabilitasi Irigasi Terhadap Pola Tanaman, Tenaga Kerja, dan Distribusi Pendapatan : Kasus Daerah Irigasi Pekalen-Sampean", *Agro Ekonomika*, 13 (11).



## BAB 2

### PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK: Sebuah Tinjauan Teoritis

Oleh : Syarif Hidayat

#### 2.1. Pengantar

Sebagai sebuah konsep untuk menjelaskan dan menganalisa prinsip-prinsip dalam mengatur *the production, distribution, and the exchange of wealth*, harus diakui bahwa perspektif Ekonomi Politik bukanlah sebuah perspektif baru, karena ia telah eksis sejak abad ke-16. Ini terbukti, misalnya saja, pada tahun 1775, Adam Smith secara transparan telah memperkenalkan dasar-dasar pemikiran Ekonomi Politik dalam sebuah karyanya, yang kemudian dikenal sebagai konsep *The Wealth of the Nation*. Pada perkembangan berikutnya, John S. Mill (1874), dalam bukunya yang berjudul *The Principles of Political Economy*, mencoba untuk membahas secara lebih spesifik tentang prinsip-prinsip dasar dari *the production, distribution, and the exchange of wealth*, serta aplikasinya dalam kehidupan bernegara. Hal serupa juga dilakukan oleh Hendry Fawcett (1883) dalam bukunya yang berjudul *Manual of Political Economy*.

Dengan fokus utama pada tiga isu seperti dikemukakan di atas (*the production, distribution, and the exchange of wealth*), maka tidak dapat dihindari bila kemudian perspektif Ekonomi Politik, pada tahap awal perkembangannya, telah lebih banyak dipengaruhi oleh disiplin ilmu ekonomi. Sejalan dengan tahap-tahap perkembangan teori dalam disiplin ilmu ekonomi itu sendiri, kiranya juga dapat dimengerti bila persepektif Ekonomi Politik, saat itu, sangat dipengaruhi oleh dasar-dasar pemikiran dari mazhab Ekonomi Klasik yang, antara lain, menekankan pada pentingnya meminimalkan peran negara dalam mengatur mekanisme perekonomian. Pada konteks inilah kita sampai pada pemahaman, dan sekaligus penjelasan tentang mengapa konsep Ekonomi Politik yang dikemukakan oleh, misalnya; Adam Smith (1775), John S. Mill (1874), dan Hendry Fawcett (1883), telah dikategorikan sebagai *Perspektif Ekonomi Politik Klasik*.

Pada awal tahun 1970-an merupakan dekade dimana perspektif Ekonomi Politik telah mendapat perhatian khusus dari kalangan para

Akademisi, untuk diadopsi sebagai alat bantu analisa dalam menjelaskan realitas ekonomi dan politik di sebahagian besar negara-negara sedang berkembang. Bergeraknya pendulum orientasi pendekatan dikalangan para akademisi ini, antara lain, telah dipicu oleh rasa kecewa yang mendalam atas kenyataan bahwa konsep *benign and welfare-maximising state*, yang banyak diadopsi pada dekade 1960-an, telah gagal pada tingkat realitas. Dalam kenyataan, tulis Grindle (1989: 6), yang terjadi justru sebaliknya --- para pembuat kebijaksanaan dan penyelenggara pemerintah lainnya ternyata merupakan bagian dari *rent seekers* (pemburu rente).

Dengan merujuk pada fakta seperti dikemukakan di atas, para teoritis Ekonomi Politik kemudian telah membangun sebuah argumen dasar yang menyebutkan bahwa para birokrat, politisi, dan bahkan aktor-aktor tertentu di dalam masyarakat itu sendiri adalah kumpulan dari para pemburu rente (*rent seeker groups*), yang lebih dimotivasi oleh keinginan untuk akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek, daripada keinginan untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *the wealth of the nation* (Grindle, 1989: 6). Dalam wacana teoritis, aliran pemikiran seperti ini, kemudian, telah dikategorikan sebagai perspektif Ekonomi-Politik Neo-klasik (*Neo-classical Political Economy Perspective*).

Bila dibuat sebuah perbandingan, terdapat beberapa perbedaan antara perspektif Ekonomi-Politik Klasik dan Neo-klasik. Satu diantaranya yang penting untuk digaris bawahi adalah perbedaan dalam hal fokus kajian. Bila perspektif Ekonomi-Politik Klasik lebih memfokuskan perhatian pada mengkaji dan menjelaskan prinsip-prinsip dalam pengaturan *the production, distribution, and the exchange of wealth*, sedangkan perspektif Ekonomi-Politik Neo-klasik lebih memfokuskan perhatian dalam memahami, menganalisa, dan menjelaskan perilaku para penyelenggara negara (*state-actors*) dan aktor-aktor di dalam masyarakat (*society-actors*) dalam proses pengambilan kebijaksanaan publik, maupun pada tahap implementasi kebijaksanaan. Perbedaan lainnya adalah, terletak pada landasan teoritis yang digunakan. Sejalan dengan fokus perhatian yang dimiliki, maka perspektif Ekonomi-Politik Klasik telah lebih banyak dipengaruhi oleh teori-teori dari disiplin Ilmu Ekonomi. Sementara, perspektif Ekonomi-Politik Neo-klasik, selain dipengaruhi oleh teori-teori ekonomi, juga banyak mengadopsi teori-teori dari disiplin ilmu lain, seperti misalnya, disiplin ilmu politik, sosiologi, dan bahkan disiplin ilmu psikologi.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang dasar-dasar pemikiran dari perspektif Ekonomi Politik, maka substansi tinjauan literatur pada bab ini akan difokuskan pada upaya menjelaskan argumen dan asumsi dasar dari dua perspektif ekonomi politik seperti telah dikemukakan di atas (perspektif Klassik dan Neo-klassik). Lebih jauh, justifikasi teoritis tentang relevansi dari perspektif ekonomi politik sebagai alat bantu analisis dalam menjelaskan masalah *pembangunan ekonomi dan integrasi nasional*, juga akan dilakukan pada bagian akhir dari Bab ini.

## **2.2. Dasar-Dasar Pemikiran Perspektif Ekonomi-Politik Klasik:**

Seperti dikemukakan oleh Fawcett (1883: 3), satu diantara persoalan mendasar yang sering dihadapi ketika mempelajari disiplin Ekonomi Politik adalah, adanya ambiguiti tentang dasar filosofis dari disiplin ilmu ini. Namun demikian, tegas Fawcett, kekusaran tersebut seharusnya tidak perlu terjadi, karena dalam kenyataan, tidak satu pun disiplin ilmu yang ada memiliki kebenaran yang hakiki, termasuk didalamnya bidang ilmu Ekonomi Politik. Selain dari itu, adalah sesuatu yang sulit untuk dihindarkan bila perdebatan tentang dasar filosofis dan metodologi yang digunakan dalam disiplin Ekonomi Politik masih harus terus berlangsung. Justru, kecenderungan seperti ini, tulis Fawcett, harus dilihat sebagai suatu proses untuk menuju "kesempurnaan", dan disinilah sesungguhnya terletak sifat "dinamis" dari disiplin ilmu Ekonomi Politik.

Diantara pandangan negatif yang sering dilontarkan oleh para kritikus ekonomi politik adalah, bidang ilmu ini terlalu berbicara pada tataran "abstrak", dan cenderung bersifat "*hardhearted*" dan "*selfish*". Oleh karenanya, dapat dimengerti bila mereka cenderung menuduh para pendukung disiplin Ekonomi Politik sangat berkeinginan untuk melihat setiap orang menjadi makmur, tanpa memperhatikan kelebihan dan kekurangan yang dimiliki oleh setiap individu. Komentar seperti ini, tulis Fawcett (1883: 4), banyak benarnya. Namun kekeliruan utama dari mereka yang memiliki pandangan seperti itu adalah karena tidak memahami secara seksama dan mendalam tentang dasar-dasar pemikiran disiplin ilmu Ekonomi Politik itu sendiri. Ekonomi Politik, tegas Fawcett, tidak pernah berupaya untuk memberikan "resep" tentang bagaimana agar setiap orang menjadi makmur dan sejahtera, dengan tidak mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan yang dimiliki setiap



individu. Apa yang menjadi fokus perhatian disiplin Ekonomi Politik, lebih pada mengkaji dan menjelaskan bagaimana untuk memperbaiki "hak dan bagian" dari individu diantara individu-individu yang lain.

Secara singkat, perspektif Klasik mendefinisikan Ekonomi Politik sebagai ilmu yang mempelajari tentang prinsip-prinsip yang diterapkan dalam mengatur produksi, distribusi, dan pertukaran dari *wealth* (*political economy is concerned with those principles which regulate the production, the distribution, and the exchange of wealth*) (Fawcett, 1883: 4). Ini berarti, secara implisit mengisyaratkan bahwa ruang lingkup kajian dari ilmu Ekonomi Politik, berdasarkan perspektif klasik, adalah mengkaji proses produksi, mekanisme distribusi, serta pertukaran dari *wealth*.

Satu diantara karya yang cukup monumental dalam bidang Ekonomi Politik adalah konsep "The Wealth of the Nation" yang dikemukakan oleh Adam Smith (1775). Kendati Adam Smith sendiri terlihat lebih menekankan pada konsep *the wealth of the nation*, namun, sesungguhnya fokus perhatian dari Ekonomi Politik juga meliputi kemakmuran dari individu. Bagi mereka yang kurang simpati dengan ilmu Ekonomi Politik, tentu akan melontarkan pertanyaan, antara lain: apakah memang benar bahwa sebuah bangsa tidak memiliki tujuan lain kecuali untuk mewujudkan kemakmuran? Atau, apakah mungkin kemakmuran dapat didistribusikan sampai ke tingkat individu?

---

<sup>1</sup> Dalam hubungan ini, Fawcett (1883: 5) menyajikan sebuah ilustrasi yang sangat menarik, yakni tentang pengetrapan kebijaksanaan nasional tentang Wajib Belajar bagi anak-anak yang berusia dibawah 13 tahun. Diantara pertanyaan yang dapat di bangun oleh para pengamat Ekonomi Politik dalam menyikapi kebijaksanaan ini, adalah: Sejauh mana kebijaksanaan Wajib Belajar tersebut akan mempengaruhi tingkat produksi nasional dan tingkat upah dari tenaga kerja?. Ini merupakan pertanyaan-pertanyaan mendasar yang penting untuk dikaji. Disiplin Ekonomi Politik, tentunya, akan memberikan jawaban: memang benar bahwa salah satu implikasi dari kebijaksanaan Wajib Belajar tersebut akan menyebabkan semakin mahalnya upah buruh, karena anak-anak berusia 13 tersebut, sebelumnya tahun dapat dipekerjakan diberbagai sektor, sekarang harus menjalankan program Wajib belajar. Akibat dari pengurangan tenaga kerja ini, juga tidak dapat dihindari akan mempengaruhi tingkat produksi komoditas-komoditas tertentu secara nasional. Namun demikian, berkurangnya, untuk sementara waktu, "national wealth" sebagai akibat dari diimplementasikannya kebijaksanaan Wajib Belajar tersebut akan terkonpensasi oleh meningkatnya inteligensia dan keterampilan para tenaga kerja pada masa mendatang. Argumen seperti ini, dapat dipastikan, akan dianggap sebagai sesuatu yang bersifat "selfish" bagi mereka yang kurang simpati dengan disiplin Ekonomi Politik, karena investasi dalam bentuk inteligensia dan keterampilan tersebut bersifat abstrak dan tidak dapat dinikmati dalam waktu dekat.

Dalam menyikapi pertanyaan-pertanyaan seperti ini, disiplin Ekonomi Politik tidak pernah menolak kenyataan bahwa keinginan untuk mengakumulasi *wealth* telah menjadi salah satu tujuan utama bagi sebuah bangsa maupun individu. Ini karena, *wealth* merupakan kebutuhan utama baik bagi sebuah bangsa maupun bagi individu. Hampir dipastikan bahwa motivasi utama dari setiap individu untuk bekerja keras adalah untuk mendapatkan komoditi yang diinginkan guna mempertahankan keberlangsungan hidupnya. Namun demikian, ketika upaya setiap individu maupun sebuah bangsa untuk memenuhi kebutuhannya tersebut dikaitkan dengan masalah "produksi" dan "distribusi" dari kemakmuran, maka tidak dapat dihindari, akan melibatkan "interaksi sosial". Setiap interaksi sosial, baik secara langsung maupun tidak langsung, selalu terkait dengan pertimbangan-pertimbangan untung-rugi yang hanya dapat dipahami dan dijelaskan secara mendalam oleh perspektif Ekonomi Politik.

Tentunya masih banyak contoh-contoh lain untuk menunjukkan pendapat yang pro dan kontra dalam menyikapi keberadaan disiplin ilmu Ekonomi Politik. Namun demikian, seperti ditegaskan oleh Fawcett (1883: 5), jika para pendukung perspektif ekonomi politik percaya bahwa tujuan utama dari setiap individu adalah untuk *accumulation of wealth*, maka seharusnya yang disalahkan adalah individu manusia itu sendiri, bukan disiplin ilmu Ekonomi Politik, atau para pendukung disiplin ilmu tersebut. Perlu digaris bawahi, bahwa ilmu Ekonomi Politik tidak pernah bermaksud untuk menyediakan aturan-aturan tentang etik sosial yang memungkinkan setiap individu untuk memutuskan apa yang baik dan tidak baik, atau apa yang adil dan tidak adil. Tugas utama dari Ekonomi Politik, tidak lebih, hanya menjelaskan dampak dari suatu kebijaksanaan.

Pada diskusi sebelumnya telah dikemukakan secara singkat tentang definisi dari Ilmu Ekonomi Politik, yakni, ilmu yang mempelajari prinsip-prinsip yang diterapkan dalam mengatur produksi, distribusi, dan pertukaran dari *wealth*. Pertanyaannya kemudian adalah, apa sebenarnya definisi dari *wealth* itu sendiri?, dan bagaimana konsep Ekonomi Politik dalam pengaturan *the production, distribution, and the exchange of wealth* tersebut?

### **2.2.a. Definisi dari Wealth:**

Secara sederhana Fawcett (1883: 6), mendefinisikan *wealth* sebagai: semua komoditi yang memiliki nilai tukar (*wealth may be defined*

to consist of every commodity which has an exchange value). *Wealth*, menurut Fawcett (1883: 7), tidak ditentukan oleh alam dan kualitas dari komoditi, tetapi lebih ditentukan oleh keadaan (*circumstances*) yang memposisikan komoditi tersebut. Faktor lain yang turut mempengaruhi *wealth* adalah perubahan sikap, persepsi, dan kebutuhan dari manusia itu sendiri.

Perlu diketahui, kendati konsepsi tentang *wealth* telah banyak dikenal secara universal sejak Adam Smith (1775) mengemukakan konsep "The Wealth of the Nation", tetapi dalam perkembangan berikutnya sering terjadi kesalahan dalam pendefinisian. Kesalahan konsepsi ini terjadi sangat erat kaitannya dengan mulai diterapkannya sistem "merkantilisme" (*mercantile system*), yang telah mengidentikkan *wealth* dengan uang. Akibatnya, penggunaan uang telah menjadi simbol untuk menjelaskan proses perubahan suatu bangsa, dari periode "barbarian" menuju periode "civilisasi" (berbudaya) (Fawcett, 1883: 8). Lebih jauh, uang ternyata tidak hanya dijadikan sebagai ukuran universal dari nilai komoditi, tetapi juga telah menjadi media tukar secara universal. Konsekuensinya, maka nilai komoditi telah diestimasi berdasarkan uang, dan setiap komoditi telah diperjual-belikan dengan uang. Akhirnya, kesalahan konsepsi tentang simbol dari realitas pun sulit dihindari--tidak ada yang diartikan sebagai *wealth*, kecuali uang (Fawcett, 1883: 9).

### **2.2.b. The Production of Wealth:**

Secara konseptual, Fawcett (1883) mengemukakan sedikitnya ada 3 (tiga) syarat utama yang harus dipenuhi bagi *the production of wealth*, yaitu: *Man's Labour*, *Capital*, dan *Natural Resources*. Dengan tidak bermaksud untuk mengurangi arti penting dari keberadaan prasyarat *the production of wealth* yang disebut terakhir, pada pembahasan berikut materi utama dari diskusi akan lebih dititik beratkan pada penjelasan konsepsi Ekonomi Politik tentang *Man's Labour* dan *Capital*.

Tenaga kerja manusia, seperti dikemukakan oleh John S. Mill (1874), merupakan faktor yang sangat diperlukan untuk dapat terjadinya *the production of wealth*, karena hanya dengan tenaga kerja manusia maka berbagai material yang disediakan oleh alam dapat diolah menjadi barang jadi yang berwujud obyek material. Ini berarti, seluruh komoditi hanya mungkin dapat dikonsumsi oleh manusia setelah melalui serangkaian proses yang kompleks, dan setiap tahap dari proses

tersebut, tidak dapat dihindari, menghendaki adanya tenaga kerja manusia. Ini berarti, menurut John Stuart Mill (1874), tenagakerja adalah semua orang yang terlibat, baik secara langsung maupun secara tidak langsung<sup>2</sup> dalam proses produksi suatu komoditi.

Dalam perspektif ekonomi politik, *labour* juga dibedakan menurut kategori: *Productive and Unproductive Labour*. Seperti telah ditegaskan oleh John S. Mill (1874: 44), bahwa adanya perbedaan antara *productive and unproductive labour*, bukan sama sekali bertujuan untuk, membangun sebuah dikhotomi yang mengandung makna "penting" dan "tidak penting", tetapi tidak lebih hanya untuk keperluan analisis guna membedakan "bentuk" dan "sifat" kontribusi yang diberikan oleh setiap tenaga kerja dalam proses produksi suatu komoditi.

Dalam banyak kasus, ada kecenderungan dikalangan para Penulis untuk enggan mengklasifikasikan tenaga kerja kedalam kategori *unproductive labour*. Alasan utamanya adalah, karena pada tingkat realitas, tidak satupun tenaga kerja manusia dapat menghasilkan suatu produk akhir (dalam bentuk objek material) secara mandiri. Dengan argumen dasar seperti ini, pertanyaannya kemudian, apakah cukup bijak bila mengklasifikasikan Tenaga Medis, misalnya, sebagai *unproductive labour*, hanya karena output yang dihasilkan tidak dalam bentuk obyek material.

---

<sup>2</sup> Tenaga Kerja yang memberikan kontribusinya secara tidak langsung terhadap proses produksi dari suatu komoditi dapat dikategorikan sebagai berikut (John S. Mill, 1874: 33-42)

- Tenaga kerja yang memproduksi kebutuhan pokok dari tenaga kerja yang terlibat langsung dalam proses produksi suatu komoditi. Misalnya saja para petani yang memproduksi padi, gandum dan lain sebagainya. Contoh lain adalah para penjahit yang membuat pakaian bagi para tenaga kerja.
- Tenaga kerja yang memproduksi peralatan yang dibutuhkan oleh tenaga kerja yang terlibat langsung dalam proses produksi suatu komoditi. Sebagai contoh misalnya, tenaga kerja yang membuat alat tenun, dimana peralatan ini sangat diperlukan untuk dapat memproduksi kain.
- Tenaga kerja yang terlibat dalam kegiatan mengamankan proses produksi dari suatu komoditi. Fungsi pengamanan disini, tidak saja dalam arti "mengamankan" tenaga kerja yang terlibat langsung dalam proses produksi suatu komoditi, tetapi juga "mengamankan" peralatan yang digunakan dalam proses produksi itu sendiri.
- Tenaga kerja yang memberikan kontribusinya dalam bentuk penemuan-penemuan atas komoditi tertentu, atau penemuan-penemuan untuk pengembangan kuantitas maupun kualitas produksi atas komoditi tertentu. Yang termasuk dalam kategori tenaga kerja seperti ini, antara lain, para peneliti dan akademisi lainnya yang bergerak dalam pengembangan ilmu dan teknologi.

Dihadapkan dengan pertanyaan seperti ini, John S. Mill (1874:49), mengemukakan argumennya sebagai berikut: bila produk akhir yang dihasilkan adalah dalam bentuk *utility* (manfaat), maka tidak diragukan bahwa para tenaga Guru, Medis, Musisi, dan lain sebagainya, dapat dikategorikan sebagai *productive labour*. Ini karena produk akhir mereka berupa jasa "yang bermanfaat" bagi orang lain. Tetapi, tegas Mill, bila produk akhir yang dimaksud, bukan didefinisikan dalam bentuk *utility*, tetapi lebih pada bentuk *wealth*, maka para tenaga kerja tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai *productive labour*. Ini karena mereka tidak terlibat secara langsung dalam proses memproduksi suatu komoditi yang sebelumnya tidak memiliki nilai tukar (*exchange value*) sehingga memiliki nilai tukar. Kalaupun para tenaga kerja tersebut akan dikategorikan sebagai *productive labour* maka status dari kontribusi yang mereka berikan bersifat tidak langsung.

Dengan merujuk pada argumen yang dikemukakan oleh John S. Mill (1874) di atas, maka Fawcett (1883), mendefinisikan *Productive Labour* sebagai tenaga kerja yang secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam proses produksi barang jadi yang berwujud objek material. Sedangkan *Unproductive Labour* didefinisikan oleh Fawcett, sebagai penduduk usia kerja yang belum bekerja, atau mereka yang telah bekerja, tetapi tidak memberikan kontribusi secara maksimal, baik secara langsung atau tidak langsung.

Apa implikasi dari adanya klasifikasi *Productive and Unproductive Labour* tersebut. Dari perspektif ilmu Ekonomi Politik, salah satu jawabannya adalah: untuk dapat mempertahankan keberlangsungan hidupnya, maka mereka-mereka yang berstatus sebagai *Unproductive Labour* harus disubsidi oleh *Productive Labor*.

Prasyarat kedua bagi *the production of wealth* adalah *Capital*, yakni: dana atau biaya yang disimpan/ disisihkan dari konsumsi, dan digunakan untuk menjamin keberlangsungan produksi berikutnya (Fawcett, 1883: 11; Mill, 1874: 54). "Capital" dapat juga didefinisikan sebagai: segala sesuatu yang disisihkan dari produksi sebelumnya (dapat berupa uang atau bukan berupa uang), dengan tujuan untuk menjamin keberlangsungan dari produksi, baik saat ini maupun produksi berikutnya (Fawcett, 1883: 11).

Dalam banyak hal, ada kecenderungan yang kuat untuk mengidentikkan *capital* dengan *money* (uang). Pandangan seperti ini

banyak benarnya, karena, sebagai salah satu konsekuensi dari diterapkannya "sistem merkantilisme", maka uang tidak saja telah dijadikan sebagai alat untuk mengukur nilai dari suatu komoditi, tetapi juga telah dijadikan sebagai media tukar universal. Konsekuensinya, sulit dihindari, bila kemudian *capital* telah dinilai, atau bahkan sering diidentikkan dengan uang. Namun demikian, tegas John S. Mill (1874:54), perlu disadari bahwa *money* tidak dapat dengan sendirinya, atau secara langsung, melakukan fungsi *the production of wealth*.

Dengan mengacu pada definisi *capital* seperti dikemukakan di atas, maka dapat dikatakan bahwa sumber utama dari *capital* adalah *saving* (tabungan). *Saving* dalam hal ini harus didefinisikan dalam arti luas, yakni dapat berupa uang yang disisihkan dari penghasilan/pendapatan sebelumnya, tetapi juga dapat berupa sesuatu (bukan uang) yang disisihkan dari produksi dan konsumsi sebelumnya. Bila sumber utama dari *capital* adalah *saving*, ini berarti bahwa untuk memungkinkan seorang individu, perusahaan, atau sebuah negara, melakukan akumulasi *capital* adalah jika nilai pendapatan/penghasilan yang diperoleh harus lebih besar dari nilai pengeluaran yang digunakan untuk konsumsi dan proses produksi.

Untuk sebuah negara, *income* biasanya diukur dengan perolehan tabungan pemerintah yang dimiliki. Ini berarti, untuk memungkinkan suatu negara memiliki *saving* maka penerimaan devisa negara harus lebih besar dari total pengeluaran/ belanja negara. Bila hal tersebut tidak dapat terjadi, maka untuk menjamin kesinambungan penyelenggaraan negara dan kesinambungan *the production of wealth*, negara akan mencari sumber-sumber lain. Satu diantara sumber yang dimaksud adalah mencari pinjaman luar negeri. Ini, barangkali, salah satu argumen dasar dari perspektif ekonomi-politik klasik yang penting untuk digaris bawahi, dalam kaitannya dengan konsep *capital*.

### ***The Distribution of Wealth:***

Prinsip-prinsip yang berlaku pada konteks *the distribution of wealth* sangat berbeda dengan prinsip-prinsip yang berlaku pada konteks *the production of wealth*. Pada diskusi sebelumnya telah dikemukakan bahwa *the production of wealth* sangat ditentukan oleh, paling sedikit, 3 faktor utama: *man's labour*, *natural resources*, dan *capital*. Sementara, *the distribution of wealth* tidak secara langsung dipengaruhi oleh tiga faktor tersebut, tetapi lebih dipengaruhi oleh keinginan, *will*, dan tata nilai

yang berlaku pada tataran individu maupun masyarakat (John S. Mill, 1874: 200).

Pada tataran individu, seseorang dapat saja "mendistribusikan" *wealth* yang dimiliki kepada siapa saja yang dikehendaki, dengan kuantitas dan kualitas yang diinginkan. Namun, pada tataran sosial, dan lebih luas lagi, pada tataran negara, *the distribution of wealth* hanya dapat terjadi bila atas dasar persetujuan masyarakat, atau karena adanya tekanan, atau bahkan pemaksaan yang dilakukan oleh individu dan kelompok-kelompok tertentu (John S. Mill, 1874: 200). Apa yang penting untuk digaris bawahi disini adalah, sebuah postulat yang menyebutkan: dalam kehidupan bermasyarakat, distribusi dari *wealth* sangat ditentukan oleh kaidah-kaidah formal dan informal yang telah disepakati bersama. Kaidah-kaidah formal dan informal yang dimaksud dapat saja berupa, misalnya: Undang-undang, Peraturan, Adat-istiadat, serta Kebiasaan-kebiasaan, yang berlaku dalam suatu komunitas tertentu (John S. Mill, 1874: 200).

Fokus perhatian utama dari disiplin ilmu Ekonomi Politik, dalam hal ini, bukan menjelaskan faktor penyebab dari munculnya peraturan, hukum, dan kebiasaan-kebiasaan yang mengatur *the distribution of wealth*, tetapi lebih pada menjelaskan dampak dan implikasi dari institusi-institusi formal dan informal tersebut (Mill, 1874: 200). Argumen dasar dari Ekonomi Politik, dalam hal ini, adalah: secara naluriah, tidak diragukan, manusia dapat mengontrol perilakunya, tetapi pada waktu yang sama, manusia, pada umumnya, kurang mampu untuk mengontrol dampak dari tindakannya (Mill, 1874: 201).

Hal lain yang perlu diketahui dalam upaya memahami konsep *the distribution of wealth* adalah, kenyataan bahwa *the distribution of wealth* berkaitan erat dengan konsep kepemilikan (*ownership*), baik "kepemilikan" secara individu, maupun secara kolektif (*collective ownership*). Pernyataan ini cukup beralasan, karena secara prinsipal, individu atau kelompok akan mampu melakukan fungsi *the distribution of wealth* hanya bila mereka memiliki *wealth*, baik berupa obyek material maupun non-material (Mill, 1874: 201). Pemilikan atas *wealth* secara individu, dalam ilmu Ekonomi, disebut sebagai *Private Property*. Secara umum, *private property* dapat didefinisikan sebagai "kekayaan" yang dimiliki oleh seseorang sebagai hasil dari usaha dan penghematan-penghematan yang dilakukannya (Mill, 1874: 209).



Dalam perspektif Ekonomi-Politik, sedikitnya dikenal ada dua aliran pemikiran utama yang sering menjadi rujukan ketika menjelaskan keterkaitan antara *the distribution of wealth* dan *private property*. Aliran pemikiran yang pertama, berpendapat bahwa *the distribution of wealth* kepada individu harus didasarkan pada prinsip *equality* (persamaan dan pemertaaan). Para pendukung dari aliran ini secara tegas mengatakan bahwa setiap individu harus bekerja untuk *the production of wealth*, dan mendapatkan imbalan sesuai dengan kebutuhannya. Aliran pemikiran seperti ini, kemudian disebut sebagai mazhab Komunis. Sementara aliran pemikiran yang kedua, berpendapat bahwa *the distribution of wealth* kepada individu harus didasarkan pada azas *diversity* (perbedaan), dan harus mengakui akan adanya *in-equality* (ketidak samaan), tetapi tetap memperhatikan prinsip-prinsip keadilan dan hak azasi manusia. Para pendukung aliran pemikiran yang kedua ini secara tegas mengatakan, adalah sesuatu hal yang mustahil untuk menciptakan *the distribution of wealth* secara seragam, karena tingkat kemampuan yang dimiliki oleh setiap individu, dan kesempatan yang diperoleh berbeda satu dengan lainnya. Lebih jauh, mereka juga mengatakan bahwa penyeragaman pemilikan secara individu adalah sesuatu yang "naif", karena hal ini sama saja dengan mengabaikan fakta sosial. Aliran pemikiran seperti ini, kemudian disebut sebagai mazhab Liberalis.

Secara konseptual, *the distribution of wealth* itu sendiri sangat tergantung pada seberapa jauh *the production of wealth*. Oleh karenanya, menjadi sangat penting untuk juga mengetahui aktor-aktor, atau kelas sosial yang berperan utama dalam kegiatan *the production wealth*. Dengan merujuk pada tiga persyaratan utama untuk dapat terjadinya *the production of wealth* (*man's labour, natural resources, dan capital*), John S. Mill (1874: 238) membedakan tiga kelas sosial yang berperan utama dalam *the production of wealth*. Tiga kelas sosial yang dimaksud adalah: para tenaga kerja, para pemilik tanah (*land-lords*), dan para kapitalis (pemilik modal).

Idealnya, tulis John S. Mill, antara tiga kelas sosial tersebut harus dapat tercipta pembagian fungsi, sehingga ada kelas sosial yang berfungsi sebagai pekerja, pemilik tanah (*Land Lord*), dan yang berfungsi sebagai pemilik modal (*Capitalists*). Dengan pembagian peran seperti ini, maka kecenderungan untuk terjadinya akumulasi *wealth* pada individu dan kelas tertentu, relatif dapat dikurangi. Namun demikian, tegas John S. Mill (1874: 230), dalam dunia nyata relatif sulit dilakukan



pembagian fungsi secara ketat. Umumnya, masing-masing kelas memiliki dua fungsi secara bersamaan. Misalnya, para kapitalis juga berperan sebagai Land Lord. Pada kasus yang paling ekstrim, tiga fungsi produksi tersebut dimiliki oleh individu atau kelas yang sama.

### ***The Exchange of Wealth:***

*The Exchange of wealth* merupakan elemen penting dari lingkup kajian disiplin ilmu ekonomi politik. Atau bahkan dalam beberapa hal, karena sangat esensialnya variabel *the exchange of wealth* ini, beberapa penulis telah melabeli ilmu ekonomi politik sebagai ilmu yang mempelajari tentang *the exchange of wealth*. Lebih jauh, karena *the exchange of wealth* itu sendiri sangat berkaitan erat dengan nilai tukar (*exchange value*) dari suatu komoditi, maka ada beberapa penulis telah menyebut ilmu ekonomi politik sebagai ilmu yang mempelajari *value* dari suatu komoditi (Mill, 1874: 435).

Tentunya sejumlah argumen dapat dikemukakan untuk menjustifikasi mengapa variabel *the exchange of wealth* menjadi sangat esensial dalam kajian Ekonomi Politik. Namun, yang paling penting untuk diketahui adalah, *the production of wealth* tidak akan memiliki arti bagi kehidupan sosial bila tidak disertai oleh adanya *the exchange of wealth*. Ini karena hanya dengan adanya *the exchange of wealth* maka setiap komoditi akan memiliki nilai (Mill, 1874: 435-436).

Postulat ini secara tidak langsung mengisyaratkan bahwa setiap individu atau kelompok masyarakat tertentu, tidak akan dapat hidup dengan hanya mengandalkan pada komoditi yang diproduksi sendiri, tetapi juga menghendaki komoditi-komoditi yang diproduksi oleh pihak lain. Bila memang demikian, pertanyaannya kemudian adalah prasyarat apa saja yang harus dipenuhi untuk memungkinkan terjadinya tukar-menukar komoditi tersebut?, atau dalam istilah ekonomi politiknya, prasyarat untuk terjadinya *the exchange of wealth*. Secara umum, sedikitnya ada dua syarat utama bagi terjadinya *the exchange of wealth*. Pertama, dan ini yang paling esensial, adalah nilai komoditi. Artinya, pertukaran antar komoditi akan terjadi apabila masing-masing komoditi memiliki nilai. Kedua adalah sarana atau alat tukar. Artinya, *the exchange of wealth* hanya dapat terjadi bila ada "media" yang dapat dijadikan sebagai alat tukar universal.

Khusus mengenai nilai dari suatu komoditi, Adam Smith (1775) membedakannya dalam dua kategori utama, yaitu: *value in use* (nilai

kegunaan), dan *value in exchange* (nilai tukar). *The value in use* dari suatu komoditi adalah nilai yang dimiliki untuk memenuhi suatu tujuan, atau harapan tertentu. Sementara, *the value in exchange* adalah nilai maksimal yang dimiliki suatu komoditi bila dibandingkan dengan komoditi sejenis, maupun komoditi lain. Pengkategorian nilai dari suatu komoditi kedalam--*value in use* dan *value in exchange* tersebut perlu dilakukan karena didalam dunia realita, sering terjadi bahwa sesuatu komoditi yang memiliki nilai kegunaan yang tinggi, belum tentu juga memiliki nilai tukar yang tinggi. Demikian juga sebaliknya, sesuatu komoditi yang memiliki nilai tukar yang tinggi, tidak harus juga memiliki nilai kegunaan yang tinggi (Mill, 1874: 437). Namun demikian, didalam disiplin ilmu Ekonomi Politik, ketika berbicara tentang nilai dari suatu komoditi, pada umumnya lebih banyak merujuk pada pengertian *value in exchange* (nilai tukar).

Bila memang demikian, pertanyaannya sekarang adalah: apa yang dapat mempengaruhi naik-turunnya nilai tukar dari suatu komoditi?. Secara umum John S. Mill (1874: 444) mengatakan bahwa naik atau turunnya nilai tukar suatu komoditi sangat ditentukan oleh *demand* dan *supply* atas komoditi yang bersangkutan. Secara teoritis, berkurangnya *supply* atas suatu komoditi akan berakibat pada naiknya *dimand* atas komoditi tersebut, yang pada akhirnya akan menyebabkan naiknya nilai tukar komoditi yang bersangkutan. Demikian juga sebaliknya, bila yang terjadi adalah *over-supply* suatu komoditi, maka yang akan terjadi adalah menurunnya *demand* atas komoditi tersebut, yang pada akhirnya akan menyebabkan penurunan nilai tukar komoditi yang bersangkutan.

Namun demikian, perspektif Ekonomi Politik memiliki argumen lain dalam mengkritisi interkorelasi antara *supply* dan *demand* dalam mempengaruhi nilai tukar dari suatu komoditi. Secara singkat, argumen yang dimaksud menyebutkan bahwa "hukum" *supply* dan *demand* tidak berlaku bagi komoditi-komoditi yang baik produksi maupun distribusinya dilakukan secara monopoli. Untuk kasus seperti ini, maka naik atau turunnya nilai tukar suatu komoditi tidak ditentukan oleh mekanisme *demand* dan *supply*, tetapi lebih ditentukan oleh keinginan dan kepentingan dari si-pelaku monopoli itu sendiri. Menurut perspektif ekonomi-politik klasik, satu-satunya kemungkinan yang dapat membatasi kecenderungan "sewenang-wenang" dalam menetapkan nilai tukar komoditi, pada kasus monopoli ini, adalah adanya kesadaran dari pihak kosumer itu sendiri dalam meyakapi kelayakan dari nilai tukar komoditi yang bersangkutan.

### 2.3. Dasar-Dasar Pemikiran Perspektif Ekonomi-Politik Neo-Klasik:

Akhir tahun 1970-an adalah dekade dimana sebahagian besar negara-negara sedang berkembang dilanda oleh fenomena pemerintahan yang *korup dan personalistik* (Sandbrook 1986; Hyden 1983; World Bank, 1984). Keadaan ini kemudian telah mendorong para pemikir pembangunan untuk memahami akar persoalan dan munculnya kecenderungan tersebut, serta mencari alternatif-alternatif pemecahannya. Itulah sebabnya, tidak mengherankan bila, isu reformasi kebijaksanaan telah menjadi topik utama dalam setiap diskusi dikalangan para akademisi. Diantara rekomendasi yang dikemukakan dalam upaya melakukan reformasi kebijaksanaan tersebut adalah: pemerintah harus mampu menciptakan kebijaksanaan ekonomi makro yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi, melakukan penyesuaian kebijaksanaan sektoral, menciptakan efisinesi dan kepekaan terhadap pasar, mengurangi rigiditas birokrasi dan intervensi pemerintah dalam interaksi ekonomi (Roemer 1988; Parkins, 1988). Pada bagian lain, para teoritis ekonomi klasik, dengan penuh keyakinan mengatakan bahwa untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas pembangunan, maka perlu dilakukan, antara lain: liberalisasi, swastanisasi, dan desentralisasi.

Namun demikian para akademisi, kemudian, menjadi kecewa ketika dihadapkan dengan kenyataan bahwa sebahagian besar pemerintah di negara-negara sedang berkembang, saat itu, menunjukkan sikap enggan untuk melakukan re-orientasi kebijaksanaan pembangunan walaupun, dalam beberapa kasus, telah mendapat tekanan yang cukup keras dari lembaga-lembaga keuangan internasional, misalnya IMF (Grindle, 1989). Rasa kecewa dikalangan para teoritis dan konseptor pembangunan tersebut menjadi lebih mendalam lagi ketika konsep *benign and welfare-maximising state*, yang sering diagung-agungkan oleh para pendukung teori ekonomi klasik telah gagal dalam realitas (Grindle, 1989: 5).

Sekedar ilustrasi, pada tahun 1960-an, model perencanaan pembangunan didasarkan pada asumsi bahwa para pembuat kebijaksanaan, para perencana program, dan institusi-institusi negara lainnya merupakan suatu kesatuan yang utuh dari sebuah sistem yang memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *the wealth of the nation* (kemakmuran bangsa). Atau dengan

kata lain, asumsi seperti ini percaya bahwa baik para pembuat kebijakan dan para penyelenggara negara (*state actors*) lainnya memiliki motivasi yang sama, yakni berbuat yang terbaik untuk bangsa (Colander, 1984; Bardhan, 1987).

Namun demikian, realitas yang terjadi di negara-negara sedang berkembang pada akhir tahun 1970-an menunjukkan kecenderungan yang sangat bertolak belakang dengan asumsi dasar dari model *welfare-maximising state* seperti dikemukakan di atas. Fakta justru menunjukkan bahwa baik para analis kebijakan, para penasehat pembangunan, para perencana, dan para penyelenggara pemerintah itu sendiri adalah bagian dari *pemburu-pemburu rente* (*rent seekers*). Atau dengan kata lain, bukan dimotivasi oleh keinginan untuk mewujudkan kemakmuran bangsa.

Dihadapkan dengan kenyataan seperti ini, para analis kemudian mencoba untuk mencari alternatif lain dalam upaya menjelaskan realitas ekonomi dan politik yang terjadi di negara-negara berkembang saat itu. Pada konteks inilah, perspektif ekonomi politik telah dilihat sebagai alat bantu analisis yang paling relevan (Grindle, 1989: 6). Untuk tujuan analisis, para teoritis ekonomi politik kemudian telah membangun asumsi dasar yang relatif bertolak belakang dengan asumsi dasar dari konsep *benign and welfare-maximising state*. Bila konsep yang disebut terakhir mengatakan bahwa para pembuat keputusan dan para perencana pembangunan memiliki motivasi utama untuk mewujudkan kemakmuran bangsa, maka para teoritis ekonomi politik berpendapat bahwa baik para pembuat keputusan, para perencana pembangunan, maupun elemen-elemen dari masyarakat itu sendiri adalah kumpulan dari para *pemburu rente* (*self-seeking interest groups*), yang lebih dimotivasi oleh keinginan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek (Grindle, 1989: 6).

Kendati terdapat beberapa perbedaan kalangan para akademisi dalam mengaplikasikan perspektif ekonomi politik guna memahami dan menjelaskan berbagai persoalan ekonomi dan politik di negara-negara berkembang, namun pada prinsipnya mereka merujuk pada argumen dasar yang sama, yakni asumsi dasar dari ekonomi-mikro yang menyebutkan bahwa: setiap individu, tidak dapat dihindari, akan selalu dimotivasi oleh keinginan untuk mengakumulasi sumberdaya ekonomi sebanyak mungkin. Asumsi ini kemudian telah diadopsi dan diaplikasikan dengan konsekuensi yang sama dalam memahami dan

menjelaskan perilaku politik dari para birokrat, politisi, masyarakat, dan bahkan negara itu sendiri (Grindle, 1989: 7-8). Untuk memperkuat alat analisa, para teoritis ekonomi politik juga telah mengadopsi teori-teori dari beberapa disiplin ilmu lain yang memiliki fokus perhatian dalam mempelajari perilaku individu, organisasi, maupun perilaku sosial, misalnya *Exchange Theory* dan *Bureaucratic Behaviour Theory*.

Argumen dasar dari *Bureaucratic Behaviour Theory* umumnya digunakan oleh para Analis ekonomi politik untuk memahami dan menjelaskan perilaku dari para birokrat dalam melaksanakan kebijaksanaan. Seperti telah dikemukakan oleh Mauzelis (1975), perbedaan utama antara teori Perilaku Birokrasi dengan teori Birokrasi Klasik adalah terletak pada fokus perhatian yang dikaji. Teori Birokrasi Klasik lebih menitik beratkan fokus analisa pada dampak dari birokrasi sebagai suatu organisasi terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat. Oleh karenanya tidak mengherankan bila para pendukung teori Birokrasi Klasik cenderung melihat birokrasi berdasarkan fungsi formalnya sebagai perangkat pelaksana administrasi dari negara.

Berbeda halnya dengan teori Perilaku Birokrasi, fokus analisa lebih dititik beratkan pada menjelaskan perilaku dari individu-individu yang berada didalam Birokrasi itu sendiri. Menurut para pendukung teori ini, Birokrat harus dilihat sebagai bagian dari makhluk hidup yang memiliki emosi, tata nilai, dan tujuan secara individu, yang tidak selamanya sesuai dan sejalan dengan tujuan dari organisasi. Kepentingan individu dari para birokrat ini, tidak dapat dihindari, akan ikut mempengaruhi struktur, mekanisme, dan fungsi birokrasi itu sendiri (Mouzelis, 1975: 56-57).

Sementara *exchange theory*, biasanya selain digunakan oleh para analis ekonomi politik dalam memahami dan menjelaskan perilaku birokrat, juga sering digunakan sebagai alat analisa untuk menjelaskan perilaku politisi. Secara singkat, argumen dasar dari *exchange theory* menyebutkan bahwa: *rewards* (ganjaran), baik yang diharapkan maupun tidak, telah menjadi salah satu variabel penting dalam mempengaruhi setiap individu untuk berinteraksi. Para pendukung dari teori ini secara tegas mengatakan bahwa individu didalam interaksi sosial selalu dimotivasi oleh harapan untuk mendapatkan "keuntungan" dan kalkulasi atas "biaya" yang dikeluarkan (Grindle, 1977: 27).

Perjuangan pencapaian kepentingan individu, menurut *exchange theory* sangat berkaitan dengan masalah distribusi sumber daya (*the*

*distribution of resources*). "Exchange" akan terjadi bila seseorang membutuhkan *resources* yang tidak dimilikinya, atau tidak di produksi sendiri. Demikian juga halnya pada konteks organisasi, setiap individu yang tergabung didalam suatu organisasi akan dimotivasi oleh kepentingan untuk mengakumulasi sumber daya yang tidak dimiliki, atau yang dikontrol oleh organisasi lain, guna mendukung pencapaian tujuan kolektif maupun tujuan individu. Pada konteks inilah, maka setiap anggota dari suatu organisasi akan terlibat dalam jaringan *exchange relationship* dengan anggota dari organisasi lain, baik secara formal maupun informal (Grindle, 1977: 28).

Ketika kaidah dari *exchange theory* diadopsi oleh para teoritis ekonomi politik untuk menjelaskan perilaku para birokrat, maka mereka mengatakan bahwa dalam upaya untuk mewujudkan pencapaian berbagai tujuan individu, para birokrat cenderung untuk memaksimalkan sumber daya yang dimiliki sebagai alat untuk negosiasi guna mendapatkan sumber daya yang dikontrol oleh pihak lain. Sumber daya Birokrasi yang dimaksud dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori utama, yaitu: sumber daya langsung (misalnya: uang, informasi, dan otoritas yang dimiliki oleh para Birokrat), dan sumber daya tidak langsung (yakni barang dan jasa yang dapat dimanipulasi untuk mendapatkan sumber daya dari pihak lain).

Pada bagian awal dari bab ini telah dikemukakan bahwa sedikitnya ada dua perbedaan utama yang dimiliki oleh perspektif Ekonomi-Politik Neo-klasik (bila dibandingkan dengan perspektif Ekonomi-Politik Klasik). Pertama, landasan teori yang digunakan lebih kompleks. Kedua, fokus perhatian lebih dititik beratkan pada mengkaji perilaku para penyelenggara negara (*state actors*) dan aktor-aktor dari kalangan masyarakat (*society actors*), baik dalam proses pengambilan kebijaksanaan publik, maupun pada tahap implementasinya. Perbedaan dalam hal landasan teori dan fokus kajian tersebut, tentunya, akan memiliki implikasi terhadap perbedaan pendekatan analisa.

Sehubungan dengan hal tersebut, Grindle (1989) membedakan dua kategori pendekatan dalam perspektif ekonomi-politik Neo-Klasik, yakni: *Society Centred and State Centred Approaches*. Untuk lebih jelasnya, Grindle mengemukakan:

For analytical purpose, the Neo-Classical Political Economy theories can be subdivided into two major categories: *Society*

*Centred and State Centred Approaches*. In the case of the society-centred approach, emphasis is place on the use of political markets by economic agents. Whereas, in the case of state-centred approach, the main concern is the use of economic resources by political agents for political ends (Grindle, 1989: 22).

### **2.3.a. Society Centred Approach:**

Model analisa yang paling populer digunakan dalam memahami persoalan ekonomi dan politik dengan pendekatan *Society Centred* ini adalah, apa yang disebut oleh Grindle (1989) sebagai *Rent Seeking Society Model*. Model ini mendudukan individu sebagai basis sekaligus obyek utama analisis (Buchaman and Tullock, 1962; Riker and Ordeshook, 1973; Colander, 1984).

Untuk lebih jelasnya, argumen dasar dari *Rent Seeking Society Model* menyebutkan bahwa: Individu adalah makhluk rasional, dan oleh karenanya maka mereka akan berusaha untuk memaksimalkan berbagai sumber daya yang dimiliki untuk akumulasi *wealth*. Konsekuensinya, adalah suatu hal yang sulit dihindari bila kemudian setiap individu, akan memanfaatkan interaksi ekonomi untuk pencapaian kepentingan individu. Pada gilirannya, juga sulit dihindari, bila kemudian individu cenderung akan memanfaatkan pemerintah (government) guna meningkatkan dan melindungi kepentingan individu mereka (Grindle, 1989: 11).

Kunci dalam memahami dinamika politik, menurut model *Rent Seeking Society*, terletak pada asumsi dasar yang meyebutkan: setiap orang tidak dapat mewujudkan pencapaian kepentingannya secara individual, dan olehkarenanya adalah sesuatu yang sangat rasional bila kemudian setiap individu telah berusaha untuk bekerja sama dengan individu-individu lain yang memiliki korespondensi kepentingan, untuk kemudian bersama-sama berjuang secara kolektif. Pada konteks inilah, setiap individu akan mentransformasi perjuangan kepentingan pribadi mereka kedalam bentuk gerakan kelompok, *group action* (Riker and Ordeshook, 1973).

Secara umum, model *Rent Seeking Society* mendefinisikan politik sebagai aktivitas perjuangan kepentingan pribadi---melalui, antara lain, pemberian suara pada pemilihan umum (Pemilu) dan Lobby-Lobby



oleh kelompok kepentingan (Interest Group)---untuk mempengaruhi para penguasa agar membuat dan menghasilkan kebijaksanaan, *policy*, yang menguntungkan mereka (Buchanan and Tullock, 1962; Alt and Chrystal, 1983). Lobby informal, dalam hal ini, dilakukan dengan tujuan utama untuk mempermudah akses terhadap perolehan keuntungan yang tidak mungkin didapat melalui Mekanisme Pasar, *competitive market*. Diantara konsekuensi logis dari aktivitas Lobby informal ini adalah akan semakin meningkatkan intervensi pemerintah dalam pembangunan ekonomi (Buchanan, 1980).

Dengan pemahaman dan argumen dasar seperti ini, kiranya sangat dapat dimengerti, bila perspektif ekonomi-politik Neo-Klasik, lebih khusus lagi, para pendukung model *Rent Seeking Society* cenderung mengatakan bahwa "karakteristik utama dari kehidupan politik tidak lain adalah kompetisi antar kelompok kepentingan, *interest group*, untuk mendapatkan akses terhadap perolehan keuntungan dan sumber daya, *resources*, yang dikontrol dan di alokasikan oleh Pemerintah.

Secara keseluruhan, dapat dikemukakan bahwa model *Rent Seeking Society* sangat percaya akan argumen yang menyebutkan bahwa kunci untuk menjelaskan dinamika kehidupan politik dan kebijaksanaan publik adalah dengan cara memahami komposisi dan interaksi kelompok kepentingan yang ada didalam masyarakat, serta klaim yang mereka buat terhadap pemerintah (Grindle, 1989: 14). Oleh karenanya, dapat dimengerti bila model *Rent Seeking Society* selalu menyebutkan bahwa antara *politics* dan *markets* seringkali terjadi konflik, dalam arti bahwa efisien dan *competitive markets* dapat dengan mudah terganggu oleh adanya intervensi kebijaksanaan pemerintah sebagai akibat dari tekanan-tekanan yang dilakukan kelompok kepentingan, *interest groups* (Grindle, 1989: 17).

Dalam perkembangan wacana teoritis, terlihat adanya kesamaan pendapat di kalangan para akademisi untuk mengatakan bahwa model *Rent Seeking Society* tersebut lebih banyak dapat menjelaskan fenomena politik dan kebijaksanaan publik di Amerika Serikat (Chrystal, 1983; Keech, Bate, and Lange, 1989). Ini utamanya karena, fenomena lobby oleh kelompok kepentingan, dan perilaku rasional dalam Pemilu, lebih banyak merupakan refleksi dari kehidupan politik di Amerika Serikat. Keadaan ini terjadi, antara lain, karena: "fragmetasi" dan pluralisme kelompok kepentingan yang sangat tinggi; adanya kerumitan dalam menciptakan persamaan kepentingan



secara "agregat"; diakui dan dihargainya peran Kelompok Kepentingan, *interest groups*, dalam mekanisme sistem politik; adanya kepekaan yang tinggi dari kalangan pembuat kebijakan, *decision-makers*, terhadap tuntutan yang datang dari para pendukung mereka; dan adanya tradisi di kalangan pemerintah untuk membuat kebijaksanaan publik berdasarkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Lebih jauh, Grindle (1989: 23-24) mengemukakan: dalam kehidupan politik di Amerika Serikat, terdapat banyak bukti yang menunjukkan kebijaksanaan publik telah dibungkus dan disalurkan kepada kelompok-kelompok kepentingan. Akibatnya, kebijaksanaan publik menjadi sangat terbuka bagi kompetisi kepentingan diantara kelompok-kelompok sosial yang ada, dan proses pengambilan keputusan pun telah menjadi ajang koalisi dan tawar-menawar antara kelompok kepentingan, para anggota legislatif, dan para pejabat eksekutif. Dalam format kehidupan politik seperti inilah, maka tidak diragukan bila keberadaan *interest groups* di Amerika Serikat menjadi sangat penting, atau bahkan telah diartikulasi sebagai sumber dari kekuasaan dan inisiatif bagi perumusan kebijaksanaan publik.

### **2.3.b. State Centred Approach:**

Seperti telah dikemukakan oleh Bate (1981) dan Ames (1987), bahwa ketika disiplin ilmu Ekonomi Politik diaplikasikan lebih pada pendekatan *state-centred*, maka fokus perhatian akan ditujukan pada mengkaji mekanisme penyelenggaraan negara; dan objek analisisnya adalah para politisi, birokrat, atau bahkan negara (*state*) itu sendiri. Dengan fokus perhatian dan objek analisa seperti ini, seyogianya tidak terlalu sulit untuk dipahami bila kemudian *State Centred Approach* telah memiliki 3 (tiga) varian model analisis yang dikenal dengan: *Power-Seeking Politicians*; *Rent-Seeking Bureaucrats*; dan *Predatory State* (lihat Grindle, 1989).

*Power-Seeking Politician*. Model analisa ini memiliki asumsi dasar yang menyebutkan: para politisi adalah makhluk rasional yang tidak steril dari perhitungan untung-rugi dalam setiap mengambil keputusan. Kepentingan utama dari para politisi adalah memaksimalkan, dan bila mungkin, mempertahankan kekuasaan yang dimiliki. Untuk tujuan ini, maka para politisi akan dimotivasi oleh keinginan menggunakan sumber daya, *resources*, apa saja yang dimiliki guna memberikan ganjaran kepada siapa saja yang mendukung mereka, dan

memberikan "hukuman" kepada siapa saja yang mencoba untuk mengganggu. Untuk lebih jelasnya, Grindle (1989), mengemukakan:

[P]oliticians are as rational and self-seeking as voters (society). Their self-interest, however, is expressed as the desire to maximise their hold on power. Power is thus the end sought by politically rational officials. They will therefore be motivated to use government resources to reward those who support their hold on power and, at time, to punish those who seek to unseat them. In this way, policy elites become less reactive to interest group pressures and more active in attempting to maximise their chances of staying in power by putting together supportive coalitions and using public resources to "buy" support (Grindle, 1989: 18).

*Rent-Seeking Bureaucrat.* Fokus perhatian dari model analisa yang kedua ini adalah mempelajari dan menjelaskan perilaku para birokrat dalam kapasitas mereka sebagai perangkat pelaksana administrasi negara. Diantara agrumen yang sering dijadikan sebagai acuan adalah asumsi dasar dari *Bureaucratic Behaviour Theory* yang menyebutkan: para birokrat adalah makhluk hidup biasa yang memiliki emosi dan tata nilai, dan oleh karenanya mereka pun memiliki sejumlah tujuan individu yang tidak selamanya sesuai dan sejalan dengan tujuan dari organisasi (birokrasi) (Mouzelis, 1975: 56-57).

Asumsi dasar dari *Bureaucratic Behaviour Theory* di atas, kemudian, telah menjadi elemen utama dari pondasi teoritis dalam model *Rent-Seeking Bureaucrat*, terutama ketika memahami dan menjelaskan bentuk-bentuk kepentingan individu dari para aparat pelaksana birokrasi pemerintahan. Secara umum, tulis Grindle (1989: 19) bentuk kepentingan pribadi dari para birokrat adalah untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek. Namun dalam banyak kasus, para birokrat juga sangat berkepentingan untuk meningkatkan, atau paling tidak mempertahankan, jabatan dan kedudukan yang dimiliki. Untuk mewujudkan pencapaian sejumlah kepentingan individu tersebut, maka para Birokrat cenderung akan memaksimalkan sumber daya, *resources*, yang dimiliki sebagai alat negosiasi. Secara singkat, Grindle (1989) menjelaskan argumen dasar dari model *Rent-Seeking Bureaucrat* sebagai berikut:

[B]ureaucrats are also individual self-seekers. Generally, their self-interest is to maximise their own economic welfare, but it

can also be that of enhancing their power or benefiting their home village or ethnic group or some such goal. ....[W]hen provide with policy resources, Bureaucrats will seek to maximise their self-interest either by selling the resource to whoever offers the highest price, or by allocating it to preferred clients. Thus, corruption and clientelism can be understood to result from non-economic markets that function through bureaucratic resource allocations (Grindle, 1989: 19).

*Predatory State.* Model analisa ini merupakan varian ketiga dari *State Centred Approach*. Perbedaan utama dari model *Predatory State* bila dibandingkan dengan dua model terdahulu adalah terletak pada fokus kajiannya, yang telah menjadikan negara, *state*, sebagai unit analisa. Negara, dalam model analisa *Predatory State*, telah diartikulasi sebagai "aktor" yang memiliki kepentingan untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek (umumnya dalam bentuk *short-term revenues*), dan meningkatkan supremasi kekuasaannya atas *society*. Untuk mewujudkan pencapaian kepentingan tersebut, maka negara akan selalu berusaha mengenakan sejumlah kebijaksanaan perpajakan walaupun akan menjadi beban, atau bahkan kendala bagi pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Sementara, untuk memperkuat dominasi kekuasaannya atas *society*, maka negara, menurut model *Predatory State*, cenderung mengimplementasikan konsep pembangunan ekonomi yang irrasional, dan mempertahankan mekanisme birokrasi yang tidak efisien.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang argumen dasar dari model *Predatory State*, barangkali, postulat yang dikemukakan oleh Lal (1984) dapat dijadikan sebagai rujukan. Secara singkat, Lal menyebutkan:

Another application of the neo-classical political economy perspective is the idea of the *predatory state*. In this regard, the state becomes the unit of analysis, not the Politicians and the Bureaucrats. It is asserted that the state as a rational actor seeks to maximise short-term revenues and will seek out a variety of forms of taxation that will allow it to increase its wealth and to grow in size, even at the cost of overall economic development (Dikutip dari Grindle, 1989: 19-20).

Pada bagian lain, argumen yang sama juga dikemukakan oleh Killick (1988). Diantara "point" penting yang menarik untuk digaris bawahi adalah pernyataan Killick yang menyebutkan:

Predatory states, particularly, likes to tax trade and to maintain an overvalued exchange rate and to maintain large inefficient bureaucracies. Economically irrational development strategies are thus introduced and perpetuated by predatory states acting in rational ways to enhance their power (Killick, 1988:7).

#### 2.4. PENUTUP

Mencermati secara mendalam aspek politik dari pembangunan ekonomi menjadi sangat esensial karena seperti dikemukakan oleh Grindle (1989), salah satu faktor penyebab dari kegagalan para analis dalam memahami proses pembangunan di negara-negara sedang berkembang pada paruh-awal tahun 1980-an adalah karena mereka cenderung memberi arti kecil terhadap peran dimensi politik dari pembangunan ekonomi. Para ekonom pada khususnya, tegas Grindle, selalu merekomendasi perlu adanya *structural adjustment*, liberalisasi, privatisasi dan desentralisasi, sebagai elemen (unsur) penting dari strategi pembangunan. Namun, mereka kemudian kecewa karena terbukti banyak negara-negara sedang berkembang ternyata menolak atau tidak melakukannya, kendati dibawah tekanan institusi internasional, seperti IMF misalnya.

Fenomena ini, tulis Grindle (1989), telah menjadi pelajaran berharga bagi para analis untuk tidak menganggap kecil aspek ekonomi politik dari pembangunan (*the political economic of developmet*). Para pendukung teori *neo-classical economy* yang sebelumnya begitu percaya dengan ide *benign and welfare-maximising state* mulai meragukan keabsahannya (Colander, 1984; Bardhan, 1987). Pengalaman negara-negara sedang berkembang membuktikan, para politisi dan birokrat, yang menurut konsep *benign state*, selalu dimotivasi oleh keinginan untuk berbuat terbaik bagi bangsa dan negara, ternyata juga merupakan bagian dari *self-seeking interest group* dan *self-serving leaders* (Grindle, 1989:6).

Ilustrasi di atas, sekali lagi, menegaskan betapa pentingnya perspektif Ekonomi Politik (sebagai alat analisa) dalam memahami akar persoalan pembangunan yang membelit sebahagian besar negara-negara sedang berkembang. Utamanya dalam menjelaskan perilaku para penyelenggara pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, dalam mengimplementasikan kebijaksanaan pembangunan ekonomi. Preposisi seperti ini, sebenarnya, bukan merupakan sesuatu yang baru, karena Bate (1981) secara tegas telah mengatakan:

[T]o have a better understanding about the nature of government in developing countries, scholars should pay more attention to the capacity for autonomous choices on the part of local actors, both public and private, and give greater weight to the importance of these choices in sharpening the impact of external environments upon the structure of local societies (1981:8)

Bila memang benar demikian, pertanyaannya sekarang adalah sejauh mana relevansi dari perspektif Ekonomi Politik untuk diadopsi sebagai alat bantu analisa dalam menjelaskan interkorelasi antara *Ketimpangan Pembangunan Ekonomi dan Integrasi Nasional*, yang telah diangkat sebagai tema utama dalam studi ini. Dengan asumsi dasar bahwa karakteristik dari sistim politik di Indonesia lebih bersifat sentralistik, barangkali *Neo-classical Political Economy perspective* akan lebih relevan dijadikan sebagai alat bantu analisa dalam menjelaskan masalah pokok dari studi ini. Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa memang agak sulit untuk memisahkan secara nyata antara kepentingan negara dan kepentingan individu para politisi dan birokrat dalam konteks pembangunan ekonomi. Lebih-lebih pada negara yang bercorak birokratik otoriter. Suatu contoh, masalah KKN barangkali lebih tepat dipahami dengan model analisa *Rent-Seeking Society*, *Power-Seeking Politician*, dan *Rent-Seeking Bureaucrat*. Sebaliknya, untuk memahami kebijaksanaan publik dibidang keuangan, seperti sentralisasi pengeluaran dana pembangunan, tampaknya akan lebih mudah dipahami model *Predatory State*. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, empat model analisa dari perspektif *Neo-classical Political Economy* tersebut akan diadopsi, kendati tekanan analisis akan lebih dititik beratkan pada model *Power-Seeking Politician*, dan *Rent-Seeking Bureaucrat*.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Adam, Schwarz (1994), *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, NSW: Allen and Unwin.
- Alexander, E.R. (1981), "Design in the Decision-Making Process", *Policy Sciences*, Vol. 14.
- Alt, James A., and K. Alec Chrystal (1983), *Political Economics*, Berkeley: University of California Press.
- Ames, Barry (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Andrew, Bruce (1982), "The Political Economy of World Capitalism: Theory and Practice", *International Organisation*, Vol. 36, Number 1, Winter.
- Bardhan, Pranab (1987), *The Political Economy of India*, New York: Basil Blackwell.
- Barrett, J.H. (1970), *Individual Goals and Organisational Objectives: A Study of Integration Mechanism*, Michigan: Centre for Research on Utilisation of Scientific Knowledge, Institute for Social Research, The University of Michigan.
- Bates, R (1981) *Market and State in Tropical Africa*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Bates, Robert (1988), *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Buchanan, J. M. (1980), "Rent-Seeking and Profit-Seeking", in J.M. Buchanan, R.D. Tollison, and G. Tulloch (eds), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A & M University Press.

- Clark, Peter B., and Wilson, James Q. (1961), "Incentive Systems: A Theory of Organisations", *Administrative Science Quarterly*, June.
- Colander, D.C. (1984) Introduction, in David C. (ed.) *Neoclassical Political Economy*, Cambridge: Ballinger.
- Conybeare, J.A.C. (1982) The Rent-Seeking State and Revenue Diversification, *World Politics*, Vol. XXXV, No. 1.
- Czudnowski, Moshe M. (1980), *Comparing Political Behaviour*, London: Sage Publication.
- Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Fawcett, Hendry (1883), *Manual of Political Economy*, London: Macmillan and Co.
- Glassburner, B. (1978) Political Economy and the Soeharto Regime, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. XIV, no.3 (November).
- Goldsworthy, David (1984), "Political Power and Socio-economic Development: Two Polemics", *Political Studies*.
- Grindle, M (1989) *The new political economy: Positive economics and negative politics*, Working Paper, Country Economic Department, The World Bank, WPS 304.
- Grindle, M.S. & Thomas, J.W. (1989) Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcome: The Political Economy of Reform in Developing Countries, *Policy Sciences*, no.22.
- Grindle, Merilee S. (1977), *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley: University of California Press.
- Hyden, Goran (1983), *No Shortcuts to Progress: Africa Development Management in Perspective*, Berkeley: University of California Press.

- Janvry, Alain et al. (eds) (1995), *State, Market and Civil Organisations*, London: Macmillan Press LTD.
- Killick, Tony (1988), "A Reaction Too Far: Contemporary Thinking About the Economic Role of the State, with Special Reference to Developing Countries", Paper prepared for a conference on Economic systems Reform in Developing Countries, Marrakech, Morocco (October).
- Kuntjora-Jakti, D. (1981) *The political economy of development: The case of Indonesia under the New Order Government*, 1966-1978, Berkeley: University of California (PhD Thesis).
- Lal, Deepak (1983), *The Poverty of "Development Economics"*, London: Institute of Economic Affairs.
- Lal, Deepak (1984), *The Political Economy of the Predatory State*, Washington, DS: World Bank, Development Research Department, Discussion Paper DRD 105.
- Leys, Colin (1996), "Rational Choices or Hobson's Choices?: The New Political Economy as Development Theory", *Studies in Political Economy*, No. 49, Spring.
- Liddle, R. W (1996) The Relative Autonomy of the Third World Politician: Suharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective, in Liddle, R.W. *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Sydney: Asian Studies Association of Australia in Association with Allen & Unwin.
- Liddle, R.W. (1991), *Political Entrepreneurs and Development Strategies: Southeast Asia Cases and Comparisons* (Paper presented at 22<sup>nd</sup> Annual Asian Studies Lecture, Flinders University, Australia).
- Liddle, R.W. (1992), "The Politics of Development Policy", *World Development*, Vol. 20, No. 6.



- MacIntyre, Andrew (1990), *Business and Politics in Indonesia*, NSW: Asian Studies Association of Australia in association with Allen and Unwin.
- MacIntyre, Andrew (1990), *Business-Government Relations in Industrialising East Asia: South Korea and Thailand*, Australia: Griffith University.
- Mill, J., S. (1874), *Principles of Political Economy*, London: Augustus M. Kelly, Publisher.
- Mouzelis, N.P. (1975) *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Parkins, Dwight (1988), "Economics System Reform in Developing Countries", Paper prepared for a Conference on Economic Sytems Reform in Developing Countries, Marrakech, Morocco (October).
- Riker, W., and Ordeshook (1973), *An introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc.
- Roeemer, Michael (1988), "Macroeconomic Reform in Developing Countries", Cambridge, MA: Harvard Institute for international Development, Development Discussion Paper no. 266 (March).
- Sandbrook, Ricard (1986), "The State and Economic Stagnation in Tropical Africa", *World Development*, March, pp. 319-332.
- Smith, Adam (1775), *The Wealth of the Nation*,
- Srinivasan, T.N. (1985), "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development", *Asian Development Review*, Vol. 3, No. 2
- World Bank (1984), *Toward Sustainable Developmet in Sub-Saharan Africa*, Washington, DC: The World Bank.

## BAB 3

### ANALISIS KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH DALAM 55 TAHUN PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA

Oleh: Jusmaliani

#### Pendahuluan

Tidak dapat dinafikan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak akhir 1970an cukup pesat sehingga Bank Dunia mencoret Indonesia dari kelompok negara-negara kurang berkembang (*less developed countries*). Pertumbuhan ini diiringi pula dengan perubahan struktural yang menyangkut bidang sosial, ekonomi dan politik. Namun ketika kawasan Asia dilanda krisis moneter, Indonesia yang semula dengan dermawannya menyumbang Thailand yang telah lebih dulu kena musibah, ternyata kondisinya kemudian jauh lebih terpuruk. Menjadi pertanyaan besar, apakah pembangunan ekonomi nasional yang telah dimulai sejak awal kemerdekaan didirikan diatas sendi-sendi yang rapuh?

Disaat negara-negara Asia yang sama-sama dilanda krisis ekonomi telah berangsur-angsur pulih, Indonesia masih saja terpuruk. Argumentasi penyebab kelambanan pemulihan ekonomi (*recovery*) dibanding negara lain diantaranya adalah karena di Indonesia krisis ekonomi ini berkembang menjadi krisis sosial politik, yang sering disebut sebagai krisis multi-dimensi. Apa yang pada pertengahan 1997 hanya berbentuk krisis nilai tukar, dengan cepat bergerak menjadi krisis keuangan yang parah dan kemudian memaksa lengsernya Soeharto dari kursi kepresidenan.

Warisan yang ditinggalkannya adalah situasi yang sudah mendekati *chaos* dalam bidang ekonomi, sosial dan politik yang mengakibatkan sulitnya upaya pemulihan. Belajar dari pengalaman Uni Sovyet misalnya, kondisi ekonomi yang terpuruklah yang melahirkan Perestroika, yang kemudian malah berkembang dan berlanjut pada disintegrasi negara-negara Eropa Timur tersebut.

Bagaimanapun kondisi dimana terdapat banyak kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan adalah sangat kondusif dan potensial untuk timbulnya berbagai huru-hara, kerusuhan bahkan kemunculan kembali aliran komunis. Alasannya sangat sederhana, karena kondisi

ekonomi yang *amburadul* justru mudah dimanfaatkan bagi kepentingan politik.

Kekacauan dalam bidang ekonomi merupakan issue laris yang digunakan para politisi untuk menunjukkan kebolehannya bermain di atas pentas demokrasi yang sebelumnya tidak pernah digelar. Hal ini pada gilirannya semakin memojokkan kondisi perekonomian, sehingga timbul pertanyaan apakah kita memang sudah terlalu dalam terlempar ke lingkaran setan ini, terutama jika kita menyadari bahwa Korea, Thailand atau Malaysia yang pada saat bersamaan juga dilanda krisis telah bangkit kembali?

Di tengah kemelut ini suara-suara yang ingin lepas dari negara kesatuan Republik Indonesia mulai terdengar, yaitu dari Aceh, Riau dan Irian Jaya. Tiga propinsi<sup>1</sup> ini memiliki sumberdaya alam yang melimpah, minyak untuk Riau, tembaga dan emas di Irian Jaya sedangkan Aceh kaya dengan gas alam. Gerakan separatis pada tiga propinsi ini bersumber dari keresahan dan kekecewaan dan bukan dari ketidakpuasan karena kemiskinan. (Tadjoeddin et.al.,2000). Hal ini menimbulkan pertanyaan ketidakadilan yang bagaimanakah yang dialami tiga propinsi yang relatif kaya ini, sehingga mereka memilih untuk lepas dari ikatan kebangsaan? Integrasi di dalam negara kesatuan Republik Indonesia; tentunya membawa segudang harapan untuk adanya pemerataan dan keadilan antar daerah.

Membangun Indonesia Baru adalah memandang kemuka, namun untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama, adalah cukup bijak untuk belajar dari masa lalu. Argumentasi sederhana inilah yang mendorong dilakukannya kajian terhadap pembangunan ekonomi yang telah terjadi selama ini. Metodologi yang digunakan sangat sederhana yaitu membandingkan apa yang menjadi tujuan pembangunan dengan apa yang telah dicapai. Untuk melihat tujuan pembangunan ada baiknya kita berangkat dari pengertian pembangunan itu sendiri, sekalipun GBHN secara eksplisit telah menyebutkannya sebagai *mewujudkan masyarakat adil dan makmur*.

---

<sup>1</sup> Selain tiga propinsi diatas, suara senada namun tidak terlalu nyaring juga terdengar dari Kaltim yang kaya dengan minyak, gas dan hutan. Empat daerah ini saja memberi kontribusi sekitar 72% pada GDP.

Pembangunan ekonomi tidak dapat secara sederhana diartikan dengan pertumbuhan ataupun industrialisasi, karena pembangunan ekonomi berarti pertumbuhan ditambah dengan terjadinya perubahan-perubahan (*growth plus change*), karena adanya dimensi-dimensi kualitatif yang cukup penting dalam proses pembangunan tersebut. Disadari bahwa dalam proses pembangunan seringkali terjadi dampak yang tidak diinginkan oleh masyarakat seperti ketimpangan dalam distribusi pendapatan, ketidakadilan dan kemiskinan.

Meier menyebutkan pembangunan ekonomi sebagai...*the process whereby the real per capita income of a country increases over a long period of time --subject to the stipulations that the number below an 'absolute poverty line' does not increase, and that the distribution of income does not become more unequal* (Meier, 1984:6). Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa indikator keberhasilan suatu pembangunan ekonomi adalah pertumbuhan, adanya pemerataan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Berarti pula bagi negara-negara miskin, konsep pembangunan ekonomi secara sederhana adalah suatu proses kebangkitan dari kemiskinan.

Untuk mewujudkan pembangunan ekonomi, tersedia berbagai alternatif pendekatan, misalnya pendekatan neo-klasik (*growth-strategy*) yang bersandar pada mekanisme pasar dimana peran pemerintah sangat terbatas. Kritik terhadap pendekatan ini untuk diterapkan di negara berkembang adalah bahwa di negara-negara ini pasar tidak berfungsi secara efisien karena tingkat pembangunan yang sangat rendah, sehingga penggunaan penuh sumberdaya (kondisi *full-employment*) yang ada mengalami kegagalan<sup>2</sup>.

Peran pemerintah dalam ekonomi kapitalis merupakan issue paling kontroversial dalam ilmu ekonomi sejak disiplin ini lahir.<sup>3</sup> Hampir semua pendapat mengakui bahwa peran pemerintah mutlak perlu, namun kesepakatan tentang kapan, bagaimana dan sejauh mana peran tersebut harus dilaksanakan hampir-hampir tidak ada. Jika pemerintah menjalankan perannya dengan baik dan dalam porsi yang tepat, maka dapat dipastikan pembangunan yang terjadi akan dinikmati seluruh masyarakat; sebaliknya jika dalam menjalankan perannya ini terdapat

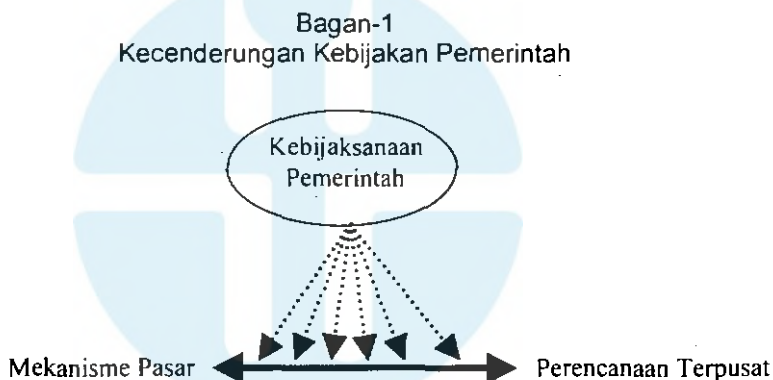
---

<sup>2</sup> Lihat Sundrum, R.M., 1983; *Development Economics. A Framework for Analysis and Policy*. John Wiley & Sons.

<sup>3</sup> Dikutip dari Chang (1995) dengan mengacu pada Deane P. (1989); *The State and The Economic System*. Oxford University Press.

kecurangan dan penyimpangan, maka masyarakat banyak pulalah yang akan menanggung akibatnya. Akibat ini akan memuncak dengan konflik-konflik sosial baik horizontal maupun vertikal.

Oleh karena dalam konteks perekonomian Indonesia (*mixed-economy*), peran pemerintah memang diperlukan, bahkan dalam era otonomi dan desentralisasi sekalipun, maka segala bentuk ketidakadilan, ketimpangan maupun kemiskinan adalah konsekuensi dari intervensi pemerintah tadi. Berangkat dari kenyataan ini maka kerangka pemikiran dari analisis 55 tahun pembangunan ekonomi adalah analisis terhadap kebijakan pemerintah yang seolah bandul yang dapat bergerak diantara dua kutub ekstrim dari perencanaan terpusat murni dan mekanisme pasar murni<sup>4</sup>.



Bagan ini memperlihatkan bahwa kebijakan dapat lebih mengarah pada mekanisme pasar, namun sebaliknya dapat pula condong lebih mendekati kebijaksanaan perencanaan terpusat. Dua kutub ekstrim yang digambarkan secara logika tidak pernah ada, bahkan Amerika Serikat yang konon katanya paling liberalpun masih memiliki beberapa sektor yang dikelola negara. Sebaliknya mungkin Cina yang dianggap cenderung untuk perencanaan terpusat telah jauh-jauh hari membuka diri setidaknya di propinsi percontohan Guangzhou dan Shezuan.

<sup>4</sup> Dua bentuk ekstrem ini lebih banyak digunakan untuk kepentingan analisis.

Tulisan ini dalam garis besarnya akan mendiskusikan pembangunan ekonomi di Indonesia, dengan mencoba menganalisis kearah mana bandul kebijaksanaan pemerintah mengacu. Kebijakan seperti *delapan jalur pemerataan* dari pemerintah Orba sengaja tidak dibahas, karena kebijakan ini terasa lebih berupa *slogan*. Pada hakekatnya, bagaimanapun dan apapun nama dari kebijakan pemerintah; substansinya tidak akan lari dari dua kutub ekstrim di atas.

Setelah Pendahuluan, tulisan ini akan menguraikan pembangunan 55 tahun Indonesia. Oleh karena 55 tahun adalah periode yang cukup panjang, maka bagian ini akan dibagi lagi kedalam pertama, *masa Pra-Orde Baru*, kedua *masa Orde Baru* dan ketiga *masa Pasca-Orde Baru* yang dimulai dari periode Habibie. Bab ini kemudian diikuti dengan bagian yang mencoba mendiskusikan deskripsi pembangunan pada bab sebelumnya dengan berbagai konsep teoritis sebagai landasan argumentatif atau alat analisis. Akhirnya tulisan ini akan ditutup dengan Kesimpulan dan Saran.

## **Pembangunan 55 tahun Indonesia**

### **Masa Pra-Orde Baru**

Kemerdekaan yang kita raih pada tahun 1945 kemudian diikuti dengan kebijakan-kebijakan yang secara kental diwarnai dengan nasionalisme dan campur tangan langsung pemerintah. Pada waktu penjajahan Belanda, Indonesia tidak memiliki sektor swasta yang besar, sehingga pada tahun-tahun pertama setelah kemerdekaan, perusahaan-perusahaan Belanda tetap mendominasi perekonomian sekalipun politik telah berubah.

Sekalipun dalam sektor primer yang dipimpin oleh perusahaan-perusahaan Belanda dan Barat lainnya terjadi ekspansi ekspor, namun partisipasi masyarakat Indonesia sangat terbatas. Umumnya mereka hanya sebagai pihak yang menyewakan tanah atau bekerja sebagai tenaga kerja tidak terampil, bahkan *spill-over* teknologi yang dibutuhkan untuk meningkatkan keterampilan pekerjaipun tidak terjadi. Tidak mengherankan kalau keinginan umum adalah *merubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional* (Thee, 1994)

Pada akhir 1950an terjadi nasionalisasi besar-besaran terhadap perusahaan-perusahaan Belanda, dimana kendalinya kemudian dipegang

oleh pemerintah khususnya militer. Salah satu alasan tidak mengalihkan kendali perusahaan Belanda ke swasta adalah karena usahawan lokal umumnya Cina<sup>5</sup> dan bukan pribumi. Bagaimanapun inilah yang menjadi titik awal besarnya peran langsung pemerintah (dengan mengambil bentuk Badan Usaha Milik Negara) dalam perekonomian.

Perkembangan yang terjadi dalam dekade pertama sejak kemerdekaan adalah tekanan separatisme daerah (*regional separatism*) yang mendominasi masalah mengisi kemerdekaan dalam konteks sub-nasional atau pembangunan daerah. Topik utama yang berkembang terfokus pada Jawa (sebagai pusat kekuatan politik dan konsentrasi penduduk) berhadapan dengan berbagai aspirasi dari daerah luar Jawa yang umumnya kaya akan sumberdaya alam, namun merasa tidak/kurang diperhatikan.

Perasaan diperlakukan tidak adil ini terlihat jelas dengan terjadinya rangkaian pemberontakan pada 1955-1959 yang merupakan contoh konflik pusat-daerah (*center-periphery*) yang berakar pada penolakan terhadap pemerintahan otoriter dari presiden pertama RI. Friksi ini semakin meningkat ketika Hatta yang dianggap sebagai representasi daerah luar Jawa menarik diri dari jabatan Wapres pada 1956. Sebagai contoh dapat disebutkan kejadian politik yang menimbulkan konflik seperti Tanjung Morawa (yang menjatuhkan kabinet Wilopo), timbulnya kelompok DI-TII ataupun PRRI-Permesta (1957-1958).

Kebijakan pemerintah dalam periode ini adalah menutup pintu terhadap investasi asing, sekalipun beberapa proyek industri didirikan dengan pinjaman luar negeri terutama pinjaman antar pemerintah (*G-to-G*). Awal 1960an hubungan politik dengan Amerika dan Inggris juga memburuk. Pemerintah kemudian mengambil alih perusahaan-perusahaan milik Amerika dan Inggris dengan alasan melindunginya dari *keberingasan* buruh.

Tahun 1963 pemerintah mencetuskan Deklarasi Ekonomi (Dekom) dengan fokus pada dekonsentrasi, yang sekarang lebih dikenal dengan istilah deregulasi dan debirokratisasi. Namun demikian setelah

---

<sup>5</sup> Pada masa penjajahan Belanda, turunan Cina yang umumnya berprofesi sebagai pedagang mendapatkan kedudukan yang lebih tinggi dibanding pribumi.

1963, belanja pemerintah untuk keperluan militer tetap saja dominan<sup>6</sup>, sedangkan inflasi telah mencapai tiga digit.

Keterkaitan antara nilai-nilai nasionalisme dan campur tangan langsung pemerintah dalam segala aspek kebijakan ekonomi berakhir dengan bencana besar: Indonesia mengalami hiper-inflasi yang melebihi 600% per tahun. Dalam periode Soekarno (Pra Orde Baru) ini, upaya Indonesia untuk merekonstruksi perekonomian sebagian besar berakhir dengan *counter-productive* (Mackie, 1994). Krisis ekonomi yang parah ini mengalami titik balik dengan suatu kejadian politik pada tahun 1965, dimana pemerintahan Soekarno beralih ke Soeharto.

### Masa Orde Baru

Masa ini adalah masa yang cukup panjang, 33 tahun yang berarti lebih dari satu generasi. Dalam periode 33 tahun ini, semua kebiasaan, rutinitas, mekanisme kerja secara berangsur telah melebur menjadi *budaya*, sehingga tidaklah mengherankan jika di Indonesia tumbuh semacam budaya birokrasi yang unik, termasuk didalamnya apa yang kemudian dikenal dengan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Jika kemudian pada masa Pasca Orde Baru niat untuk menghilangkan budaya KKN ini mengalami kesulitan, maka hal itu adalah wajar, karena jika untuk membangunnya butuh satu generasi, maka untuk menghilangkannya tentulah butuh satu generasi pula.

Setelah kejadian tersebut, muncullah periode baru dalam sejarah Indonesia dengan pemerintahan yang menyebut dirinya Orde Baru, dimana peluang besar untuk membangun Indonesia dipercayakan selama 33 tahun pada rezim ini. Pengaturan ekonomi diserahkan pada kelompok ekonom yang menjadikan stabilisasi perekonomian, bantuan keuangan dan investasi asing sebagai tiga resep utama untuk suatu program pengobatan darurat. Untuk pertama kalinya bantuan IMF digunakan pemerintah dalam memerangi hiper-inflasi.

Periode 1966–1969 merupakan periode dilaksanakannya berbagai upaya konsolidasi dan stabilisasi politik. Dalam periode ini pemerintah Orde Baru berhasil menurunkan tingkat inflasi menjadi satu digit. Undang-undang PMA dan PMDN dikeluarkan pada Januari 1967 dan Juli 1968 berturut-turut. Pendekatan baru terhadap perekonomian

---

<sup>6</sup> 1961/1962 mengembalikan Irian Jaya ke Republik Indonesia dan 1963-1966 adalah periode *ganyang Malaysia*



dimanifestasikan dalam Repelita I yang dimulai pada 1969, ketika stabilitas moneter telah dicapai.

Dalam Repelita I (1969/1970 – 1993/1994), perhatian eksplisit mulai diberikan pada pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur di berbagai daerah melalui proyek Inpres. Hal inilah yang menjadikan integrasi daerah sebagai program penting pemerintah Orde Baru, disamping merupakan pula salah satu pertimbangan lahirnya perhatian terhadap masalah pembangunan daerah<sup>7</sup>.

Kebijakan yang berorientasi pada pasar dan investasi asing ini tidak berjalan mulus, pemerintah segera saja mendapat kritikan sebagai *menjual* negara untuk kepentingan ekonomi pihak asing (MacIntyre, 1993). Kebijakan pintu terbuka (*open-door-policy*) terhadap modal asing berakhir pada 1974 dengan serangkaian kerusuhan di kota-kota besar, khususnya Jakarta (peristiwa Malari). Regulasi dalam bidang penanaman modal asing kembali diperketat.

Kebijaksanaan perdagangan dan industri diarahkan untuk lebih meningkatkan maraknya industri substitusi impor. Perusahaan multinasional yang masuk justru memanfaatkan pasar dalam negeri dan tidak menambah devisa negara. Kebijaksanaan perekonomian yang menitik beratkan pada pasar domestik ini hampir-hampir meniadakan sama sekali insentif untuk produksi barang-barang yang berorientasi ekspor. Waktu ini bersamaan dengan waktu dimana sektor non-migas yang *tradeable* terkena dampak *Dutch-disease* dan bonanza minyak.

Sebagai akibat dari penerimaan minyak yang melimpah, tidak hanya tercipta arus manfaat yang sangat substansial bagi masyarakat bisnis sebagai akibat investasi yang dilaksanakan BUMN, tetapi juga kelompok-kelompok bisnis yang secara politik disukai<sup>8</sup> mendapatkan perlakuan khusus dalam arti akses terhadap kredit, perizinan dan sebagainya sehingga mereka ini berkembang dengan cepat menjadi konglomerat kaya dan besar. Oleh karena tidak ada pembatasan antara pri dan non-pri, ditambah dengan pengalaman dan keuletan, maka tidak

---

<sup>7</sup> Lihat Iwan Jaya Azis, 1993, *Demokrasi Ekonomi Indonesia*, dalam Siahaan & Purnomo (eds.) *Sosok Demokrasi Ekonomi Indonesia*, 40 tahun Surabaya Post.

<sup>8</sup> Penjelasan lebih lengkap lihat: Anne Booth, *The Oil Boom and After*

mengerankan jika setelah satu generasi, mayoritas pengusaha adalah non-pri<sup>9</sup>.

Orientasi kebijakan pada awal 1970an menimbulkan momentum politiknya sendiri. Arus masuk dari penerimaan minyak (1973/74 dan 1980/81) membentuk dasar kekuasaan tersendiri yang melanjutkan gagasan nasionalis dan statis di dalam struktur pengambilan keputusan. Berkembanglah suatu kepentingan politik yang kuat dari misalnya, Pertamina, Departemen Perindustrian, Badan Koordinasi Penanaman Modal yang tetap menginginkan kebijaksanaan intervensionis dan nasionalis (MacIntyre, 1993) sebagai oponent terhadap kelompok ekonom liberal yang berpangkalan di Departemen Keuangan dan Bappenas.

Perbedaan orientasi ini membatasi wilayah pengaruh ekonom liberal yang cenderung hanya terhadap isu-isu kebijakan ekonomi makro, sedangkan pengaruh nasionalis menguasai hampir semua aspek kebijakan perdagangan dan industri. Hal ini terbukti dari kebijakan pemerintah yang keluar sampai dengan akhir 1970an yang bisa dikatakan seluruhnya dalam bidang moneter, keuangan dan bea cukai (*custom*)<sup>10</sup>. Kecenderungan ini berlanjut sepanjang 1970-an dengan interupsi singkat yang disebabkan mismanagement dalam bidang keuangan Pertamina. Penyelamatan keuangan Pertamina yang dilakukan pemerintah saat itu tidak sampai merubah orientasi ekonomi secara keseluruhan.

Dalam periode Repelita II (1974/1975 – 1978/1979), usaha meningkatkan koordinasi dan integrasi perencanaan sektoral pada tingkat daerah makin terasa dan hal ini terlihat melalui pembentukan Bappeda di tiap propinsi melalui Keppres no.15/1974 yang dikeluarkan sekitar dua minggu sebelum periode Repelita II ini resmi dimulai. Pada Repelita ini pula dimulai penerapan konsep perwilayahan (*regionalisasi*) dimana ditetapkan 4 (empat) Wilayah Pembangunan Utama (WPU) dan 10 Wilayah Pembangunan (WP)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Baca juga misalnya Mackie (1992). *Overseas Chinese Entrepreneurship, Asian Pacific Economic Literature*, No.1 atau Dorlcans.B. (1993), *The Indonesian Corporate Structure*. Part I, mimeo, August

<sup>10</sup> Tahun 1975 diperkenalkan *custom duty drawback system*, dimana importir dapat mengklaim kembali bea impor dan pajak penjualan atas bahan-bahan mentah impor yang digunakan untuk menghasilkan barang-barang jadi yang kemudian diekspor. dengan catatan klaim tersebut hanya berlaku bila ekspor terjadi paling lama 5 bulan setelah impor bahan baku tersebut dilakukan. Tahun 1976 paket kebijakan 1 April yang antara lain berisi pembebasan pajak ekspor dan penurunan suku bunga kredit ekspor dari 15% menjadi 12%. Tahun 1978 terjadi devaluasi Rp terhadap US\$ dari Rp 417 per US\$ menjadi Rp 625 per US\$

<sup>11</sup> Dalam Repelita 4 jumlah WPU ini berkembang menjadi enam yaitu: WPU-A meliputi Aceh,

Konsep regionalisasi ini lebih ditentukan oleh faktor fisik dan terkesan sangat dipengaruhi oleh tiga hal yaitu arus barang, arus orang dan fasilitas pelabuhan. Dalam WPU terdapat pusat pengembangan (PP) yang biasanya adalah kota besar, kecuali WPU-F tanpa adanya PP. Yang dikhawatirkan dari konsep perwilayahan yang tidak jelas pengelompokkannya ini adalah pertumbuhan yang tidak merata dari suatu wilayah dibandingkan wilayah lainnya, sehingga pada akhirnya akan menimbulkan ketimpangan. (Azis, 1993). Kekhawatiran Azis tentang pertumbuhan yang tidak merata dalam tulisannya di Surabaya Post pada 2 April 1985 ini tidak dapat dipungkiri lagi, akhirnya memang terjadi.

Dalam periode Repelita III (1979/1980 – 1983/1984) tidak terlihat adanya gejala menurunnya perhatian pada pembangunan daerah, malahan pada periode ini dibentuk Bappeda tingkat-II. Selain itu periode ini ditandai pula dengan program khusus untuk daerah terbelakang, kesadaran untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah), peningkatan kapasitas daerah berdasarkan kemampuan sumberdaya alam, peningkatan program pembangunan desa, usaha mengintegrasikan pembangunan kota dengan pembangunan nasional (*national-urban development*) (Azis, 1994)

Pergeseran investasi dari pulau Jawa keluar Jawa terlihat dari PMDN yang pada Pelita I dan II sebanyak 65,16% berada di Jawa maka pada Pelita III turun menjadi 60,7%; sedangkan PMA menunjukkan hal yang lebih berarti yaitu dari sedikit dibawah 50% menjadi diatas 70%. Namun kalau dilihat dari sisi sektoral maka akan jelas bahwa investasi yang lari keluar Jawa adalah yang *resource-based*, yang secara ekonomis tentunya memilih lokasi yang dekat pada bahan mentahnya yaitu daerah-daerah yang *resource-rich* diluar Jawa.

Upaya pemerataan dilakukan melalui dana pembangunan dari pusat untuk daerah/propinsi. Sekalipun persentase dana untuk luar Jawa makin naik, dari 52% menjadi sekitar 62%, namun proyek-proyek pembangunan di daerah tetap lebih mencerminkan keinginan pusat

---

Sumatera Utara, Sumatera Barat, dan Riau: WPU-B meliputi Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu dan Lampung; WPU-C meliputi Jawa Barat, DKI Jaya, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Kalimantan Barat; WPU-D meliputi Jawa Timur, Bali, NTB, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur; WPU-E meliputi NTT, Timor Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara; WPU-F meliputi Maluku dan Irian Jaya

ketimbang kesesuaian dengan kondisi daerah (Azis, 1994)<sup>12</sup>. Perlu pula dicatat bahwa walau beberapa daerah di luar Jawa merupakan kontributor devisa ekspor terbesar, namun ini tidak menjamin pembangunan dan peningkatan kemakmuran masyarakat daerah tersebut<sup>13</sup>. Kenyataan ini ditambah lagi dengan pengalihan sebagian besar penerimaan dari hasil usaha investor dari daerah ke Jawa.

Sejak 1982 pemerintah telah mulai menetapkan berbagai regulasi dan insentif dengan maksud mendorong ekspor non-migas. Sistem imbal-beli (*counter-trade*) dalam perdagangan internasional diperkenalkan pada 1 Januari 1982, dimana perusahaan-perusahaan luar negeri pemasok proyek-proyek pemerintah disyaratkan untuk harus juga membeli produk-produk Indonesia sebagai perimbangan.

Deregulasi sektor perbankan 1 Juni 1983 yang didahului dengan devaluasi rupiah terhadap dollar Amerika<sup>14</sup> menjadikan mekanisme pasar sebagai instrumen utama dalam menentukan jumlah kredit dan suku bunga. Tingkat bunga kredit ekspor diseragamkan pada tingkat 9% per tahun. Selain itu dilakukan pula penjadwalan kembali proyek-proyek pembangunan padat impor dan padat modal seperti proyek Aromatik Plaju, Kilang Minyak Musi, Alumina Bintan dan Olefin di Aceh.

Perkembangan eksternal pada pertengahan 1980an sangat dirasakan Indonesia, terutama anjloknya harga minyak dalam dua tahap. Pendapatan kotor dari ekspor minyak dan gas mencapai tingkat tertinggi hampir US\$ 19 milyar pada 1981/1982 yang kemudian turun menjadi US\$ 12,4 milyar pada 1985/1986 dan kemudian jatuh pada US\$ 6,9 milyar di tahun 1986/1987.

Dalam periode ini harga minyak anjlok dan terjadi kesulitan neraca pembayaran dan perlambatan pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh. Pada tahun 1985 lagi-lagi pemerintah mengeluarkan berbagai aturan seperti penggunaan surveyor, ekspor/impor ke dan dari RRC. Pada tahun yang sama Indonesia menjadi anggota *Code on*

---

<sup>12</sup> Kenyataan ini diakui oleh banyak narasumber yang berasal dari kalangan birokrat di daerah penelitian

<sup>13</sup> Kondisi seperti inilah yang menimbulkan perasaan diperlakukan tidak adil yang berkembang menjadi benih-benih penyesuaian dis-integrasi

<sup>14</sup> Penyesuaian dari Rp 700 menjadi Rp 970 untuk setiap US\$

*Subsidies and Countervailing Duties*, yang berarti sertifikat ekspor harus dihapus dan kembali ke sistem *drawback* murni.

Penerimaan dari minyak dan gas bagi Indonesia merupakan 75% dari seluruh pendapatan ekspor; dan ini merupakan pula 2/3 dari penerimaan pemerintah. Sebagai tambahan terhadap anjloknya pendapatan dari minyak dan gas, nilai ekspor komoditi primer non-migas, yang merupakan 20% dari penerimaan ekspor, juga mengalami penurunan. Situasi ini masih diperburuk oleh keadaan eksternal lainnya seperti kelesuan ekonomi dunia terutama di Amerika Serikat, dan dampak dari nilai tukar mata uang internasional yang tidak menguntungkan. Sementara pendapatan ekspor Indonesia diganggu oleh turunnya nilai dolar; impor dan yang paling penting hutang luar negeri adalah dalam mata uang Yen dan mata uang Eropah lainnya yang kian menguat.

Gabungan faktor-faktor ini menimbulkan kontraksi dalam perekonomian Indonesia. Masalah besar dalam situasi ekonomi yang memburuk ini adalah neraca pembayaran, dimana defisit transaksi berjalan memperlihatkan hutang luar negeri yang meroket. Dengan sasaran jangka pendek mengembalikan pertumbuhan ekonomi melalui rangsangan terhadap ekspor, tahun 1983 Indonesia melakukan devaluasi Rp terhadap US\$.

Tampak semakin jelas bahwa perubahan struktural yang fundamental diperlukan dalam upaya menaikkan penerimaan ekspor, khususnya sektor non-migas. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa krisis perekonomian pada pertengahan 1980an menimbulkan situasi dimana kebijakan intervensionis dan industri substitusi impor tidak lagi sesuai. Titik pusat liberalisasi perdagangan pada pertengahan 1980an ini adalah tercapainya efisiensi dalam alokasi sumberdaya yang sifatnya statis dan bukan efisiensi dinamis yang dalam jangka panjang dapat menumbuhkan *leading industries* atau industri-industri yang memimpin pertumbuhan (Osada, 1994).

Dengan segala usaha kerja berat ini ekspor non-migas baru melebihi ekspor migas (sekitar 1% lebih banyak) pada tahun 1987. Jika diasumsikan *time-lag* antara dikeluarkannya kebijakan dengan hasil yang dicapai, maka dalam hal ini tahun 1986 dapat dianggap sebagai tahun awal upaya-upaya pemulihan setelah periode anjloknya harga minyak tahun 1982-1985.

Kebijakan ekonomi pemerintah dalam Repelita V (1989/1990 – 1993/1994) semakin sarat dengan kebijakan deregulasi dan reformasi yang bertujuan untuk mendorong sektor peran swasta yang lebih efisien. Stabilitas makro ekonomi diraih pemerintah melalui kebijakan fiskal, kebijakan moneter dan kebijakan nilai tukar. Sejak devaluasi September 1986, otoritas moneter dapat menahan depresiasi rupiah terhadap dollar pada tingkat yang relatif stabil, yaitu sekitar 3,3% per tahun (Fane, 1994).

Reformasi perekonomian dalam kurun waktu ini bertumpu pada 3 bidang yaitu bidang perdagangan (pengurangan hambatan non-tariff, penurunan pagu tariff dan jumlah *tariff-rate*, skema duty draw-back, penggunaan Sucofindo); bidang investasi (*negative-list* menjadi *positive-list*, penyederhanaan prosedur perizinan, duty-free import dan kelonggaran pajak untuk investasi baru, mendorong PMA); bidang keuangan (menghapuskan pagu kredit, melonggarkan *entry-barrier* untuk bank swasta, menghapus pengendalian suku bunga, mendorong pasar modal).

Reformasi yang ditandai dengan berbagai kebijakan ini kembali merupakan titik balik dalam bidang ekonomi dan politik yang menandai gerak menjauh dari intervensionis dan nasionalis ke arah yang lebih berorientasi pasar. Dalam situasi seperti ini sangat wajar jika swasta diharapkan berperan lebih besar dan mulai mengambil alih sektor publik.

Dilihat dari kinerja ekspor tampak adanya keberhasilan dalam perekonomian yang lebih *outward-looking* ini. Nilai dan volume ekspor non-migas meningkat; jika pada 1980 barang-barang manufaktur hanya merupakan 2% dari komoditi ekspor, maka pada 1988 angka ini telah mencapai 26%. Sekalipun pangsa yang meningkat pesat ini tentunya sebagian karena penurunan ekspor migas, namun demikian keadaan yang sebenarnya cukup menggembirakan karena jika dihitung dari angka nominal maka dalam periode 1980-1987 kenaikan ekspor non-migas adalah 34% per tahun.

Rangkaian deregulasi pemerintah pada dasarnya dilaksanakan karena mendapatkan dorongan eksternal yang kuat, dengan adanya AFTA<sup>15</sup> dan era perdagangan bebas APEC dan WTO pada 2020<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Kesepakatan memangkas semua tarif perdagangan antar negara-negara ASEAN menjadi 0-5% pada tahun 2003.

<sup>16</sup> Pada tahun 1989 APEC muncul sebagai suatu *loose informal forum* yang kemudian berkembang sehingga pada deklarasi Bogor 1994 dicapai kesepakatan bahwa tahun 2020

Sepatutnyalah kebijakan pemerintah sudah lebih terarah untuk mendorong terwujudnya era persaingan yang adil. Pada waktu itu patut digaris bawahi bahwa sebagian besar hasil produksi industri manufaktur Indonesia belum memasuki perdagangan internasional. Bila kita tidak dapat memenangkan persaingan maka pasar Indonesia dengan konsumen sekitar 200 juta jiwa akan dimanfaatkan oleh negara-negara lain. Untuk memacu efisiensi pada periode inilah seharusnya kebijaksanaan persaingan dirumuskan.<sup>17</sup>

Pada tahun 1993 pemerintah mengeluarkan lagi paket deregulasi bulan Oktober yang dinilai banyak pihak bukan deregulasi, sebaliknya malah memperketat regulasi sebelumnya (Fane, 1994). Modal asing dalam *joint-venture* yang didirikan dalam EPZs (*export processing zones*) diturunkan dari semula 95% menjadi 80%. Jika proyek tersebut bernilai US\$ 50 juta lebih maka maksimum modal asing yang dibolehkan turun dari 80% menjadi 49%. Restriksi ini tampaknya diimbangi dengan dibolehkannya eksportir mendirikan pabrik di Kawasan Berikat agar memperoleh pembebasan bea masuk bahan baku.

Dengan tujuan merampingkan prosedur investasi, pada Repelita VII (1994 / 1995 – 1998 / 1999) pemerintah melaksanakan pula desentralisasi investasi ke Dati II (BKPMDD); BPN tingkat II menjadi satu-satunya instansi untuk peruntukkan tanah sedangkan PU tingkat II untuk IMB. Paket deregulasi selanjutnya (23 Mei 1995), mendapat kritik sehubungan dengan semakin bertambahnya *entry-barrier*<sup>18</sup>

Pada dasarnya rezim Orde Baru menerapkan sistem ekonomi *sentralistik*, yang kemudian diikuti oleh sekumpulan kebijakan distribusi, termasuk subsidi untuk Pemda dan Inpres. Kebijakan ini membuahkan pertumbuhan yang tinggi dengan disparitas pendapatan yang relatif rendah<sup>19</sup> sehingga Indonesia termasuk dalam *East Asia Miracle* yang dapat mencapai pertumbuhan tinggi, khususnya dalam sector manufaktur

---

adalah akhir dari proses liberalisasi perdagangan di kawasan Asia Pasific

<sup>17</sup> Lihat Jusmaliani, M. Thoha dan Nurimansyah Hasibuan, 1998 **Kebijaksanaan Persaingan, Kekuasaan Pasar dan Perdagangan Bebas**, PEP-LIPI & DRN

<sup>18</sup> Sepuluh jenis industri memang dikeluarkan dari daftar negatif seperti kelapa sawit, barang jadi dan setengah jadi dari rotan, rokok linting mesin, perbaikan pesawat udara, iklan dagang. Delapan jenis industri tertutup untuk 100% modal asing antara lain pelabuhan, listrik, telekomunikasi, air minum, tenaga nuklir. Enam bidang usaha tertutup untuk investor yang sebagiannya asing. Sembilan bidang usaha tertutup, kecuali dengan persyaratan tertentu.

<sup>19</sup> Lihat angka-angka dalam uraian di bab Pertumbuhan dan Persepsi Ketidak Adilan dalam Pembangunan Ekonomi.



(Tabel-1) dan sekaligus secara relatif berhasil mengupayakan menurunnya ketimpangan dalam proses pembangun-annya.

Seperti diketahui paket-paket deregulasi dalam rangka antisipasi perdagangan bebas, seolah terhapus begitu saja dengan terjadinya krisis moneter di kawasan Asia. Indonesia yang pada awal krisis masih sempat memberikan bantuan ke Thailand, ternyata mengalami dampak terburuk dengan mengimbasnya krisis moneter ini ke bidang ekonomi yang lebih luas, bidang sosial dan bidang politik.

Dibalik keberhasilan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan pemerintah Orde Baru, ternyata kebijakan yang diambil dibangun diatas pilar-pilar perekonomian yang rapuh. Pada 1997, IMF kembali terlibat untuk (pada mulanya) mengembalikan kepercayaan pasar pada Rupiah. Dampak kesalahan ini mulai terlihat secara eksplisit dengan semakin memburuknya krisis<sup>20</sup> yang kemudian diikuti dengan pergantian presiden dari Soeharto ke Habibie.

Tabel-1  
Perkembangan Industri Indonesia dalam Perspektif Regional, 1965 - 1996

Negara	Nilai Tambah manufaktur (US\$ juta)		Pertumbuhan rata-rata sektor manufaktur			NT (% dari PDB)		Ekspor manufaktur (% dari total ekspor)	
	1970	1996	65-80	80-90	90-96	65	96	65	96
Asean-4									
Indonesia	994	58,244	12,0	12,6	11,1	8	25	4	51
Malaysia	500	34,030	-	8,9	13,2	9	34	6	76
Filipina	1,622	18,908	7,5	0,2	2,6	20	23	6	84
Thailand	1,130	51,515	11,2	9,5	10,7	14	29	3	73
3-macam Asia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Korea Selatan	1,880	125,314	18,7	13,0	7,9	18	26	59	92
Hongkong	1,013	10,352	-	-	-	24	9	94	92
Singapur	379	23,520	13,2	6,6	7,9	15	26	34	84

Sumber: World Bank: 1. World Development Report 1991, table 2,3,6,16  
2. World Development Report 1998, table 4.1; 4.2; 4.4  
3. World Development Report 1999, table 4.1; 4.2; 4.3

<sup>20</sup> Desember 1997 – Mei 1998 adalah periode *terjun-bebas* dalam perekonomian yang ditandai dengan merosotnya nilai tukar, larinya modal ke luar negeri, huru-hara, mulai ambruknya perbankan, hilangnya kepercayaan pada pemerintah



### 3. Masa Pasca-Orde Baru

Tidak banyak yang dapat dicatat dari upaya pemulihan ekonomi periode Habibie, upaya pemulihan sektor perbankan dan restrukturisasi hutang swasta dimulai. Dalam periode ini beberapa Undang-undang penting mulai dirancang, diantaranya adalah Undang-undang Persaingan Domestik. Disamping itu, satu hal barangkali yang tidak terlupakan yaitu berpisahnya Timor-timur dari negara kesatuan Indonesia.

Pertumbuhan melalui konglomerasi model Korea yang ditopang oleh korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) ternyata tidak mampu menyangga perekonomian yang dilanda krisis. Bagaimanapun dengan KKN, kebijakan ekonomi Orde Baru yang sebenarnya 'cukup berhasil' bermuara pada konsentrasi kekuasaan ekonomi (*economic power*) dan tidak hanya sekedar *market-power* dalam industri-industri tertentu. Hal ini masih ditambah lagi dengan dampak liberalisasi perbankan yang dilaksanakan dengan tergesa-gesa, sehingga diperlukan restrukturisasi besar-besaran yang menyerap trilyunan rupiah.

Belajar dari kesalahan Sukarno, rezim Orde Baru pada awal mulanya sudah bertindak represif terhadap aspirasi daerah. Hak politik diingkari melalui sistem massa mengambang, dan hal ini disembunyikan dibalik argumentasi mencapai stabilitas pembangunan ekonomi. Ternyata hal ini merupakan bom-waktu yang kemudian meledak dalam bentuk konflik horizontal dan vertikal dalam era Habibie yang antara lain ditandai dengan lepasnya Timtim dari negara kesatuan Republik Indonesia.

Periode pemerintahan Gus Dur yang dimulai pada tahun 1999<sup>21</sup>, semakin menunjukkan ketidak jelasan arah kebijakan perekonomian. Bias terhadap UKM yang dinyatakan secara eksplisit sangat kontradiktif dengan kebijakan rekapitalisasi perbankan dan penjadwalan ulang hutang-hutang konglomerat. Hasil nyata dalam bidang ekonomi tidak terlihat, sekalipun beberapa Undang-undang telah selesai dibuat, seperti misalnya Undang-undang Persaingan Sehat, Undang-undang Otonomi Daerah dan lain sebagainya. Berbagai Undang-undang ini terkesan dibuat dengan tergesa-gesa untuk memenuhi persyaratan yang diberikan oleh IMF.

Depresiasi rupiah, peningkatan inflasi, kontraksi perekonomian merupakan paket musibah yang harus ditanggulangi. Hal ini masih

---

<sup>21</sup> Sekalipun terpilih pada Oktober 1998, tetapi pemerintahan ini boleh dikatakan efektif pada 1999.

ditambah lagi dengan kerusakan di beberapa daerah, peningkatan kriminalitas, dan terakhir musibah banjir dan bencana alam di Aceh dan Sumatera Barat. Sayangnya dengan pekerjaan rumah yang bertumpuk ini, pemerintah masih tampak tidak serius menanganinya.

## Landasan Argumentatif

Analisis 55 tahun pembangunan ekonomi Indonesia sebenarnya adalah juga analisis terhadap kebijakan pemerintah dalam membangun perekonomian bangsa ini. Dua pemikiran yang saling bertentangan dalam mempermasalahkan campur tangan pemerintah, berakar dari aliran Klasik dan Keynesian. Aliran Klasik dengan asumsi *full-employment* menyerahkan sepenuhnya masalah perekonomian pada pasar. Mekanisme pasar ini kemudian dipertanyakan dengan adanya *The Great Depression* setelah Perang Dunia ke-2. Kenyataan empirik menunjukkan bahwa *full-employment* adalah suatu kondisi nyata yang harus diatasi dan penanganan masalah ini tidak dapat sepenuhnya diberikan kepada pasar. Aliran pemikiran inilah yang kemudian dikenal dengan aliran Keynes.

Diantara literatur yang mengkaji peran pemerintah ini adalah literature tentang kegagalan-pasar (*Market-failure*) yang pada dasarnya menyatakan bahwa peran pemerintah diperlukan untuk mewujudkan kondisi Pareto-optimal. Mekanisme pasar tidak mampu menyamakan biaya perusahaan dan biaya sosial (*private and social costs*) dengan benefitnya, oleh karena itu diperlukan intervensi pemerintah. Kegagalan pasar ini terjadi karena adanya barang publik, pasar tanpa persaingan (*non-competitive market*) dan *externalities*.

Selanjutnya Thirlwall (1972) dengan sudut pandang berbeda, mengemukakan pula tiga alasan mengapa mekanisme pasar dan harga pasar bukan segalanya yaitu *pertama*, adanya preferensi alamiah manusia untuk lebih mendahulukan kepuasan saat ini dibandingkan kepuasan dimasa yang akan datang. Akibatnya sumberdaya dalam pasar bebas akan cenderung dialokasikan untuk menghasilkan barang-barang yang dapat dikonsumsi segera dibandingkan dengan mengalokasikannya untuk membangun sarana produksi (menghasilkan barang-barang modal).

Alasan *kedua* adalah harga (pasar) merupakan panduan yang sangat tidak sempurna untuk alokasi yang optimal dari sumberdaya sosial (*social optimum allocation of resources*) karena tidak mencerminkan

*opportunity cost* dalam menggunakan faktor-faktor produksi atau dalam menghasilkan komoditas tertentu. Kurangnya modal dan valuta asing serta surplus tenaga kerja pada harga pasar membuktikan adanya disequilibrium struktural dan sistem pasar yang sangat tidak sempurna yang tidak akan membawa manfaat pada masyarakat.

Faktor *externalities* adalah alasan *ketiga* yang membenarkan campur tangan pemerintah. Banyaknya proyek-proyek besar yang dibutuhkan dalam pembangunan negara berkembang dan yang akan menguntungkan masyarakat banyak, mungkin tidak menarik untuk dikelola menurut sistem pasar murni, dimana semua keputusan investasi adalah putusan individual.

Jadi kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa tidak satu negarapun yang dapat dikelola tanpa campur tangan pemerintah, sebaliknya tidak satu negarapun dapat dikelola dengan sepenuhnya menurut pengaturan pemerintah. Untuk yang terakhir ini *barter* dengan tetanggapun harus diatur oleh pemerintah.

Berangkat dari kenyataan tidak adanya bentuk murni mekanisme pasar ataupun bentuk murni perencanaan terpusat, maka masalah yang dihadapi semua negara, tidak terkecuali Indonesia adalah titik mana diantara kedua kutub ekstrim ini seharusnya bandul kebijakan mengacu agar masyarakat luas mendapatkan manfaat sebanyak mungkin?

Tentang kebijaksanaan ini patut pula diperhatikan bahwa, kebijaksanaan yang berhasil baik untuk suatu kondisi dan situasi tertentu boleh jadi akan berdampak buruk jika dilaksanakan dalam kondisi dan situasi yang berbeda. Kepiawaian penentu kebijakan dalam membaca situasi adalah persyaratan yang dibutuhkan dalam menentukan keberhasilannya membawa perekonomian negara ke kancah kompetisi yang kian tajam.

Berpegang pada teori neo-klasik misalnya dapat dibedakan tiga macam kebijaksanaan pembangunan berdasarkan kedalaman peran pemerintah yaitu<sup>22</sup>:

1. Kebijakan *liberal murni*, yaitu kebijaksanaan yang terutama mengandalkan pada mekanisme pasar, dimana pemerintah

---

<sup>22</sup> Dikutip dari Thee Kian Wie (2000). *Beberapa Catatan atas Ringkasan draft laporan penelitian 'Pembangunan Ekonomi dan Integrasi Nasional*, bahasan pada konsinyeering PEP-LIPI

membatasi diri pada kebijaksanaan luar negeri, pertahanan dan keamanan, kebijaksanaan fiskal dan moneter serta penegakan hukum.

2. Kebijakan *intervensionis (liberal moderat)* yang 'ramah terhadap pasar' (*market-friendly policies*), dimana campur tangan pemerintah dibatasi pada campur tangan yang fungsional atau netral, artinya campur tangan yang tidak memberikan preferensi khusus terhadap suatu sektor tertentu.
3. Kebijakan *strukturalis* yaitu kebijaksanaan pembangunan yang secara eksplisit membenarkan campur tangan spesifik dalam suatu sektor tertentu karena kegagalan pasar (*market failure*) yang terdapat di sektor tersebut.

Selanjutnya, Chenery & Syrquin (1975) menunjukkan bahwa, pertumbuhan jangka panjang suatu negara ditandai oleh beberapa hal<sup>23</sup>:

1. Pergeseran sumberdaya dari produksi barang-barang primer ke barang-barang sekunder (industri)
2. Meningkatnya rasio modal terhadap tenaga kerja
3. Perubahan sistematis dalam komposisi impor dan ekspor
4. Pertumbuhan kontribusi sektor publik dalam pendapatan dan belanja
5. Perpindahan penduduk dari lokasi rural ke urban
6. Transisi demografis yang mengakibatkan menurunnya tingkat kematian dan kelahiran.

Berpijak pada uraian singkat di atas sebagai landasan argumen, maka akan dicoba menganalisis pembangunan yang telah terjadi selama ini. Mengacu pada Chenery & Syrquin, dalam garis besarnya terlihat bahwa dalam pembangunan ekonomi Indonesia pergeseran dan perubahan sebagaimana disebut dalam enam butir di atas telah kita alami dan hal ini berarti pula kita telah mengalami pertumbuhan jangka panjang. Hal ini ditunjang dengan kenyataan bahwa Indonesia adalah satu dari 8 negara dengan predikat *high performing Asian economies*<sup>24</sup> yang diberikan oleh World Bank. Masalahnya adalah melalui kebijaksanaan seperti apakah pertumbuhan jangka panjang ini dicapai?

---

<sup>23</sup> Lihat a.l.: Chenery & Syrquin, 1975

<sup>24</sup> Tujuh negara lainnya adalah Jepang, Korea Selatan, Thailand, Taiwan, Malaysia, Singapore dan Hongkong.

Tulisan-tulisan yang berisikan kajian terhadap pembangunan ekonomi Indonesia hampir selalu membuat suatu periodisasi, paling tidak membaginya kedalam periode dimana kebijaksanaan industri yang digunakan adalah *substitusi impor* dan periode dimana *orientasi lebih kepada ekspor*. Analisis menurut periodisasi Repelita agak kurang sesuai karena perubahan kebijakan justru tidak terjadi pada awal Repelita tersebut dan lebih sering ditengah periode Pembangunan Lima Tahun tersebut. Tulisan ini akan mencoba menganalisis pembangunan ekonomi Indonesia dalam beberapa tahap (pra Orde Baru, Orde Baru dan Pasca Orde Baru), sesuai dengan uraian pada bagian sebelumnya.

Masa Pra-Orde Baru dapat juga dianggap sebagai masa rekonstruksi pasca kemerdekaan. Periode ini memakan waktu yang cukup lama yaitu 20 tahun (1945-1965). Gonta-ganti kabinet menyebabkan program-program pembangunan ekonomi yang direncanakan tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Pemupukan rasa nasionalisme yang kental dalam periode ini menyebabkan tidak adanya modal asing baru, bahkan arus nasionalisasi perusahaan asinglah yang terjadi. Sangat disayangkan perusahaan-perusahaan ini, yang kemudian menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak dikelola secara profesional, bahkan terlihat kecenderungan memberikan pengelolannya pada mereka yang dianggap berjasa memperjuangkan kemerdekaan.

Dalam periode ini jelas terlihat kegagalan pemerintah untuk memulai pertumbuhan ekonomi, karena lebih banyak disibukkan oleh masalah-masalah politik. Kebijaksanaan dalam bidang ekonomi sangat jelas bukan merupakan kebijakan pasar. Kemudian perubahan sistem ekonomi menjadi ekonomi terpimpin pada awal 1960an hanya mengakibatkan stagnasi dalam pertumbuhan ekonomi.

Masa Orde Baru yang muncul setelah masa ini dapat dibagi kedalam beberapa periode atau tahapan. Pembangunan Jangka panjang Tahap-I (PJPT-I) yang meliputi jangka waktu 25 tahun (1969-1994) jika ditinjau dari indikator-indikator makro-ekonomi, pada dasarnya menunjukkan keberhasilan pembangunan. Namun ketika PJPT-II yang dimulai tahun 1994 baru melaju beberapa langkah, Asia dilanda krisis. Badai ini segera saja bertindak menjadi ajang seleksi, sehingga negara-negara yang kuat dasar perekonomiannya tidaklah mengalami penderitaan seberat Indonesia.

Tahap pertama dari masa Orde Baru adalah periode 1967 –1972 yang dapat dianggap sebagai langkah awal membuka pintu untuk

investasi asing. Dalam periode ini pula Repelita 1 dimulai. Arah kebijakan tampaknya lebih berat pada mekanisme pasar dalam arti tidak ada usaha meminimumkan peran swasta baik pri maupun non-pri seperti zaman Sukarno. Namun demikian pemerintah Orde Baru ini memiliki banyak sumber dana sehingga dapat menangani proyek-proyek yang pada zaman Sukarno tidak terfikirkan.

Tahap berikutnya adalah periode 1973 – 1981 dimana Indonesia dilimpahi kucuran rupiah dari minyak. Kekayaan minyak ini sayangnya tidak memberikan insentif pada pembuat keputusan untuk mengembangkan sektor manufaktur yang kompetitif. Sangat disayangkan peluang untuk menumbuhkan sektor industri yang dipimpin oleh pemerintah (*state-led*) dalam periode ini jauh dari efisien. Pertumbuhan sektor manufaktur yang cukup cepat tidak memberikan daya saing internasional karena kebijaksanaan proteksionis yang tinggi terhadap barang-barang substitusi impor. Disini terlihat peran pemerintah yang lebih banyak ingin campur tangan.

Periode 1982 –1985 adalah periode dimana terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi terutama disebabkan anjloknya harga minyak. Menyadari hal inilah baru dimulai kebijakan yang lebih berorientasi ekspor, yang terlihat dari tindakan devaluasi yang diambil pemerintah. Namun demikian dalam periode ini sudah mulai terlihat bahwa sebagian besar industri memiliki masalah *high-cost-economy* dimana biaya produksi domestik tinggi.

Periode 1986 – 1993 ditandai dengan dimulainya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menandai gerak menjauh dari intervensionis ke arah yang lebih berorientasi pasar. Jika diamati rangkaian deregulasi sejak 1983 telah menghasilkan beberapa perubahan yang cukup berarti untuk menandai adanya pertumbuhan yaitu:

- Struktur ekspor telah berubah dari dominasi sektor migas ke sektor non-migas
- Struktur produksi bergeser dari orientasi pada sektor primer ke sektor sekunder
- Struktur anggaran berubah dari ketergantungan terhadap sumberdaya alam ke penerimaan pajak

Dalam periode ini tahun 1987, untuk kesekian kalinya secara legal-formal Soeharto terpilih kembali sebagai Presiden. Secara legal-formal pula tampak bahwa sektor swasta berperan semakin besar, namun jika ditilik lebih dalam, ternyata yang berperan dalam sektor

swasta adalah mereka yang memiliki akses ke pusat kekuasaan, terutama *para keluarga dekat*.

Periode selanjutnya 1993 – 1997 adalah periode dimana seharusnya Indonesia mulai bersiap untuk menghadapi era perdagangan bebas. Seharusnya kebijakan lebih diarahkan untuk menarik mundur campur tangan pemerintah, namun diketahui bahwa Pakmei 1995 malah mendapat kritik sebagai regulasi dan bukan deregulasi. Kemudian pada pertengahan 1997 krisis mulai melanda Asia.

Masa Pasca Orde baru 1997 – sekarang boleh dikatakan masih tahap transisi, banyak pihak masih bersikap waspada, investasi asing masih menahan diri. Anggaran boleh dikatakan bersumber dari pinjaman luar negeri, sehingga jika tahun 2000 tercatat adanya pertumbuhan, maka hal ini semata-mata karena bantuan IMF. Indonesia sangat bergantung pada bantuan luar negeri untuk pemulihan ekonominya, sehingga harus mampu memuaskan ekspektasi asing terhadap progres reformasi ekonomi. IMF melaksanakan supervisi ketat terhadap kebijaksanaan ekonomi Indonesia dan mengkaitkan hal ini dengan periodisasi pencairan dana.

Hampir sepanjang 55 tahun merdeka, kelompok ekonom cenderung mengabaikan sektor ekonomi mikro; sehingga bidang yang diotak-atik adalah moneter dan fiskal. Akibat pengabaian ini sektor riil tidak dikelola dengan prinsip-prinsip ekonomi dan diserahkan pada non-ekonom. Hal inilah yang menyebabkan tidak sinkronnya kebijakan yang dikeluarkan kelompok ekonom liberal dan kelompok intervensionis yang mendominasi sektor riil.

Dengan dibentuknya Bappenas (Badan Pusat Perencanaan Nasional), jelas bahwa pemerintah secara formal melakukan perencanaan. Jadi dua bentuk kebijakan yang digunakan sejak merdeka adalah campur tangan melalui BUMN dan campur tangan melalui perencanaan terpusat yang makin menonjol sejak awal Orde Baru.

Rangkaian kebijakan sejak awal kemerdekaan dalam menumbuhkan sektor swasta telah berhasil menelurkan peran swasta yang semakin kuat, namun organisasi industri yang berkembang sejak 1980an tidak kondusif untuk merangsang persaingan dan kaitan yang efisien antara pemasok dan industri. *Konsentrasi industri* yang semakin nyata hampir dalam setiap sektor mengakibatkan:



1. Timbulnya kecenderungan monopoli pada sebagian besar pasar yang diproteksi dan para konglomerat mendapatkan manfaat dari skala usaha dan kekuatan keuangan mereka dalam pasar internasional.
2. Kaitan antar industri sangat kecil, hanya beberapa perusahaan yang dapat menjalin kerjasama dengan perusahaan besar.
3. Persaingan di dalam negeri juga tidak sehat karena antara lain peran BUMN, sekalipun pangsa mereka turun, namun mereka tetap dominan dalam beberapa segmen industri.

Penyebab tingginya konsentrasi pasar ini selain karena hal-hal yang tidak dapat dihindarkan<sup>25</sup>, juga disebabkan oleh kebijaksanaan pemerintah seperti *negative-list*, paten, lisensi, tarif, kuota, mekanisme tender. Selain itu kenyataan merger dan hambatan praktis lainnya turut pula berperan.

Tampak jelas bahwa masalah-masalah mikro dalam sektor riel tidak ditata dengan menempatkan pertimbangan ekonomi dalam posisi yang menentukan, akibatnya adalah sektor riel yang tidak tangguh dan sangat rentan terhadap ketidak stabilan nilai tukar terutama karena tingginya kandungan impor. Perlu digaris bawahi bahwa sebagian besar hasil produksi industri manufaktur Indonesia belum memasuki perdagangan internasional.

## Kesimpulan

Uraian dalam beberapa bagian diatas secara jelas menunjukkan beberapa hal:

1. Kebijakan pemerintah lebih banyak bersifat *responsif* terhadap lingkungan eksternal, dan tidak satupun yang dirancang dengan sistematis sebagai suatu perencanaan jangka panjang, sekalipun lima Repelita (25 tahun) dianggap sebagai Pembangunan Jangka Panjang Tahap 1 (PJPT-1). Sebagai contoh kebijaksanaan yang berorientasi ekspor baru diambil setelah harga minyak anjlok dan pendapatan pemerintah menurun. Seyogianya para perencana mengetahui bahwa studi empiris pada umumnya membuktikan bahwa kebijakan yang *outward-looking*lah yang akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat. Berarti dua kebijakan ini harus

---

<sup>25</sup> Misalnya skala ekonomi untuk unit usaha, sumberdaya yang langka ataupun pertumbuhan pasar



diambil secara simultan dan bukan *mutually exclusive*. Akibat keterlambatan ini mengejar ketertinggalan dalam persaingan internasional menjadi lebih sukar.

2. Kebijakan pemerintah yang dijalankan adalah laksana bandul yang sebentar mengacu ke mekanisme pasar dan beberapa waktu berikutnya mengacu lagi ke perencanaan terpusat. Konsistensi yang tidak terjaga ini menimbulkan ketidak pastian yang relatif tinggi bagi PMA.
3. Pemerintah bersikap intervensionis jika memiliki banyak dana, karena pada waktu ini ia dapat mengatur semua proyek-proyek pembangunan, dan cenderung menyerahkan ke sektor swasta jika kekeringan sumberdana sebagaimana terlihat dari uraian-uraian sebelumnya.
4. Konglomerasi kroni mulai subur setelah Pemilu 1987, banyak pihak yang menyatakan situasi ini didorong dengan mulainya putra-putri Presiden terjun ke dalam kancah bisnis.

Jika dirangkum maka rangkaian kebijaksanaan pemerintah dalam bahasan ini adalah seperti ditunjukkan dalam tabel berikut:

**Tabel-2**  
**Rangkaian Kebijakan Pemerintah**

Periode	Kebijaksanaan	Keterangan
<b>Pra Orde Baru</b> 1945-1967	Intervensif dan tertutup bagi PMA Proyek-proyek didanai dengan pinjaman luar negeri	Nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing. Dominasi perekonomian oleh BUMN
<b>Orde Baru</b> 1967-1972	<i>Open-door policy</i> dengan kebijakan industri substitusi impor	Impor kretek hanya oleh dua perusahaan* Sektor non-migas mengalami <i>dutch-disease</i> dari bonanza minyak
1973-1981	Orientasi kebijakan mendua diantara liberal (terutama di bidang makro) dan nasionalis (di bidang mikro)	Mis-manajemen Pertamina
1982-1985	Deregulasi sektor perbankan dan liberalisasi perdagangan	Penjadwalan ulang proyek-proyek padat-impor
1986-1993	Reformasi dan deregulasi di berbagai sektor, kebijaksanaan industri berorientasi ekspor	Ekspor non-migas meningkat
1993-1997	Peniadaan diskriminasi diantara pemodal asing dan nasional	Ketetapan tentang Mobnas
<b>Pasca Orde Baru</b> 1998 - ??	Kebijaksanaan pemerintah sangat tergantung pada apa yang digariskan IMF	Resesi berkepanjangan bagi Indonesia, sedangkan negara-negara Asia lain mulai bangkit

\* Kepunyaan Liem dan Probo

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Azis, Iwan Jaya, 1993; *Demokrasi Ekonomi Indonesia (Sebuah Analisis)*, dalam Siahaan dan Purnomo (eds.); **Sosok Demokrasi Indonesia**, 40 tahun Surabaya Post
- Chang, Ha-Joon, 1994; **The Political Economy of Industrial Policy**, Macmillan Press Ltd.
- Estanislao, Jesus P., George N. Manzano and Gloria O. Pasadilla, 2000; *The Asian Financial Crisis: An East Asian Perspective*, **Asian Pacific Economic Literature**, vol.14, no.1: 11 – 22
- Fane, George 1994, "Survey of Recent Developments", **Bulletin of Indonesian Economic Studies**, Vol. 30(1), April : 3-38.
- IMF-Staff, 1998; *Should Equity be A Goal of Economic Policy?* **Finance and Development**, September:
- International Crisis Group, 2000; **Indonesia's Crisis: Chronic but not acute**, ICG Report.
- Jusmaliani (ed.) 1995; **Strategi Pengembangan Industri Potensial. Pengalaman Industrialisasi Beberapa Negara Pemandang**, PEP-LIPI
- MacIntyre, Andrew J. 1995; *Politics and the Reorientation of Economic Policy in Indonesia* in MacIntyre, Andrew J. and Kanishka Jayasuriya (eds.) 1995; **The Dynamics of Economic Policy Reform in South-East Asia and South-West Pacific**, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- , and Kanishka Jayasuriya (eds.) 1995; **The Dynamics of Economic Policy Reform in South-East Asia and South-West Pacific**, Kuala Lumpur: Oxford University Press.

- Mackie, J.A.C, 1994; *The 1941 – 1965 period as an interlude in the making of a national economy: How should we interpret it?* dalam Lindblad, J.Th (ed.), **Historical Foundations of a National Economy in Indonesia, 1890s – 1990s**, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences: 331 – 347
- McLeod, Ross H., 2000; *Soeharto Indonesia: A Better Class of Corruption*, **The Indonesian Quarterly**, xxviii no.1: 16-27
- Meier, Gerald M., 1984; **Leading Issues in Economic Development** 4<sup>th</sup> ed., New York: Oxford University Press
- Osada, Hiroshi, 1994; **Trade Liberalization and FDI Incentives in Indonesia: The Impact on Industrial Productivity**, *The Developing Economies*, vol.32 no.4: 479-491
- PEP-LIPI, 1996; **Penelitian Menyongsong Sistem Perdagangan Bebas Tahun 2020 : Tantangan dan Peluang Republik Indonesia**, tidak diterbitkan, kerjasama Departu dan PEP-LIPI.
- Sato, Yuri (ed.), 2000; **Indonesia Entering A New Era. Abdurrahman Wahid Government and Its Challenge**, Institute of Developing Economies.
- Scherer, Peter R, (1993), **Indonesia Industrial Sector Achievements and Challenges, Seminar on Industrial Development Strategy in Indonesia** disampaikan dalam Forum Diskusi Indonesia , Berlin.
- Sundrum, R.M., 1983; **Development Economics. A Framework for Analysis and Policy**, John Wiley & Sons.
- Syahrir with Colin Brown 1992, *Indonesian Finansial and Trade Policy Deregulation: Reform and Response*, in MacIntyre, Andrew J. and Kanishka Jayasuriya (eds.) 1995; **The Dynamics of Economic Policy Reform in South-East Asia and South-West Pacific**, Kuala Lumpur: Oxford University Press: 124 - 137

Thee Kian Wie, 1994; *Economic Policies in Indonesia during the Period 1950 – 1965, in Particular With Respect to Foreign Investment*, dalam Lindblad, J.Th (ed.), **Historical Foundations of a National Economy in Indonesia, 1890s – 1990s**, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences: 315 – 329

-----, 2000; **Reflections on the 'New Order Miracle'**, revised draft, Indonesia Update 2000 paper

Thirlwall, A.P., 1972; **Growth and Development**, Macmillan Press, London

Zajac, Edward E., 1995; **Political Economy of Fairness**, The MIT Press



## BAB 4

### PERTUMBUHAN DAN PERSEPSI KETIDAKADILAN DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI

Oleh: Jusmaliani dan Barkah Siregar

#### Pendahuluan

Pembangunan ekonomi adalah sangat wajar jika tidak dapat memuaskan semua pihak. Dampak ikutan seperti ketimpangan sangat mungkin terjadi terutama jika pembangunan ini lebih mendahulukan pertumbuhan yang kemudian diikuti dengan *trickle-down effect* ataupun jika sangat menonjolkan *growth poles*. Namun sejauh mana dampak negatif ini benar-benar terjadi dan kemudian menimbulkan rasa ketidakadilan, perlu pengkajian yang lebih dalam. Rasa diperlakukan tidak adil tentunya akan menimbulkan berbagai reaksi di antaranya dalam konteks kenegaraan, perasaan ini dapat menyebabkan timbulnya potensi disintegrasi bangsa.

Oleh karena dalam konteks perekonomian Indonesia (*mixed-economy*), peran pemerintah memang diperlukan, bahkan dalam era otonomi dan desentralisasi sekalipun, maka segala bentuk ketidakadilan, ketimpangan maupun kemiskinan adalah konsekuensi logis dari intervensi pemerintah tadi. Tambahan lagi selama ini pemerintah pusat dalam melaksanakan pembangunan daerah cenderung menggunakan kebijaksanaan dengan sentralisasi tinggi, dalam arti wewenang untuk memutuskan berada di pusat kekuasaan. Artinya, adalah sangat mungkin jika kebijaksanaan yang dihasilkan tidak sesuai dengan kondisi daerah yang bersangkutan.

Ketidakadilan dapat dianggap sebagai sesuatu yang sifatnya subyektif, karena sangat boleh jadi hal-hal yang dianggap tidak adil oleh satu pihak, oleh pihak lain dianggap sangat adil. Oleh karena itulah judul tulisan ini memakai kata *persepsi*. Persepsi yang tidak sama antara pusat dan daerah, dimana pusat menganggap kebijaksanaan yang dikeluarkannya sangat adil, namun di lain pihak daerah beranggapan bahwa ia telah diperlakukan sangat tidak adil.

Studi dari Tadjoeddin et.al (2000) menyimpulkan terjadinya konflik vertikal (antara pusat dan daerah) bukan karena masalah

ketimpangan melainkan aspirasi dari ketimpangan tersebut (*aspirations of inequality*). Ia menyebutkan sebagai contoh tahun 1998, kontribusi Riau dari minyak dan gas terhadap total GDP adalah 28% atau senilai Rp 26,5 trilyun. Yang diterima propinsi ini dari pusat tidak sampai 2% dari apa yang diberikannya. Lebih jauh dalam makalah ini, Tadjoeeddin juga menyebutkan bagaimana pusat mengeksploitir kekayaan alam Aceh.

Tulisan ini dalam garis besarnya akan mendiskusikan indikator-indikator yang digunakan untuk evaluasi keberhasilan pembangunan ekonomi di Indonesia, dengan satu tujuan yaitu menjawab mengapa dalam proses yang masih berlanjut ini terdapat potensi disintegrasi. Indikator yang akan dibahas di sini adalah pertumbuhan, ketimpangan/pemerataan dan kemiskinan, selain itu akan dianalisis pula mengapa timbul persepsi ketidakadilan di beberapa daerah. Dua contoh kasus yang diangkat di sini adalah Riau dan NTT (Nusa Tenggara Timur).

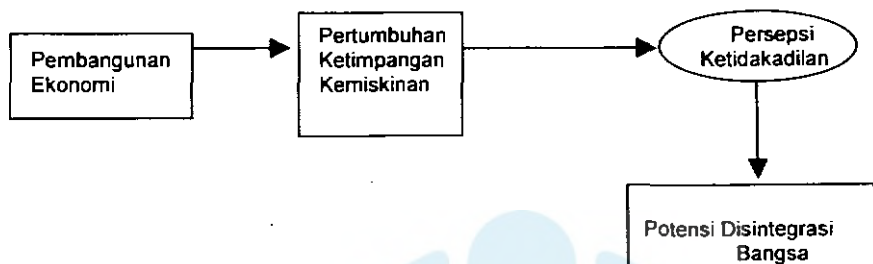
Karakteristik dasar yang sama dari dua daerah penelitian ini adalah luas wilayahnya didominasi oleh perairan dimana luas daratan relatif lebih kecil. Kedua propinsi ini sama-sama memiliki banyak pulau-pulau yang sebagian besar tidak berpenghuni, yang berarti pula potensi kelautannya sama-sama belum dikembangkan. Jika Propinsi Riau merupakan propinsi yang kaya akan sumberdaya alam, maka Propinsi NTT adalah propinsi paling miskin di Indonesia.

## **Kerangka Pemikiran dan Landasan Teori**

Kerangka pemikiran dari tulisan ini secara sederhana dapat digambarkan seperti dalam bagan-1. Pembangunan ekonomi dengan segala konsekuensinya antara lain ketimpangan dan kemiskinan dapat mengakibatkan timbulnya persepsi ketidakadilan yang pada gilirannya dapat pula menimbulkan potensi disintegrasi bangsa. Timbulnya persepsi ketidakadilan tidak hanya bersumber dari ketimpangan dan kemiskinan melainkan didorong pula oleh berbagai faktor lain seperti sumberdaya atau bahkan budaya daerah.

### Bagan-1

#### Kaitan antara Pembangunan Ekonomi dan Potensi Disintegrasi Bangsa



Tentu saja gambaran yang terjadi tidak sepenuhnya seperti hubungan sebab-akibat yang linear seperti digambarkan di atas, karena banyak sekali variabel yang memberi kemungkinan kuatnya potensi disintegrasi ini. Selain itu sebenarnya banyak pula variabel yang mampu mencegah timbulnya potensi disintegrasi ini. Jadi *intervening variable* sangat boleh jadi berperan kuat. Salah satu variabel kuat tentunya adalah kepemimpinan, baik di tingkat pusat ataupun lokal. Dalam kajian ini sebagaimana lazimnya analisis ekonomi, variabel-variabel lainnya tersebut dianggap konstan, *ceteris paribus*.

Terbentuknya perasaan diperlakukan secara adil atau tidak adil menurut Stacey Adams (1963)<sup>1</sup> terdiri dari proses empat tahap. Dalam konteks organisasi tahapan ini dapat dijelaskan sebagai berikut; *tahap pertama*, individu akan mengevaluasi bagaimana ia diperlakukan oleh organisasi (misalkan jumlah imbalan yang diperolehnya dari organisasi), kemudian *tahap kedua* ia akan melihat bagaimana pihak lain (pihak pembanding) diperlakukan (jumlah imbalan yang diperoleh pihak lain dari organisasi). Setelah itu pada *tahap ketiga* individu akan membandingkan situasi dan kualitas dirinya dengan situasi dan kualitas pihak yang digunakan sebagai pembanding tadi. Konsekuensi dari proses ini barulah pada *tahap keempat* timbul perasaan diperlakukan adil atau tidak adil tadi.

<sup>1</sup> Teori Equity dari Stacey Adams dapat dilihat dalam buku Moorhead & Griffin. 1992: *Organizational Behavior*. Houghton Mifflin Company: 155-160



Proses pembandingan ketidakadilan ini adalah dalam bentuk rasio antara *input* dan *outcome*. *Input* adalah kontribusi yang diberikan individu pada organisasi (waktu, pemikiran dan keahlian) sedangkan *outcome* adalah hasil yang didapatkan individu sebagai balasan dari kontribusinya (imbalan yang dapat berupa gaji, bonus, penghargaan dan lain-lain). Persepsi keadilan tidak mengharuskan *outcome* dan *input* tersebut sama, melainkan rasionya harus sama.

Pembangunan ekonomi dapat pula menimbulkan rasa ketidakadilan dari sudut pandang daerah, sekalipun secara nasional pembangunan tersebut dinilai berhasil bahkan dianggap ajaib (*miracle*). Pembangunan ekonomi adalah *synergy* yang dihasilkan oleh sumberdaya yang dimiliki oleh propinsi. Jadi dalam aplikasi konsep Stacey Adams, *input* adalah kontribusi yang diberikan oleh propinsi (daerah), sedangkan *outcome* adalah dana yang diterima daerah dari pusat.

Untuk lebih memperdalam argumentasi maka berikut akan dibahas beberapa indikator pembangunan ekonomi. Sekalipun beberapa uraian menggunakan *time-series data*, namun penekanan utama ditujukan pada tahun 1996 yaitu tahun dimana hasil akhir pencapaian Orde Baru terlihat dan tahun 1999 sebagai tahun terakhir yang evaluasinya sudah dapat dibuat.

## Pertumbuhan

Laju tumbuh pembangunan ekonomi suatu wilayah/daerah berjalan melalui suatu proses kenaikan produksi per kapita dalam jangka panjang. Terjadinya pembangunan ditandai dengan berkembangnya beberapa aktivitas perekonomian, meningkatnya produktivitas, meningkatnya pendapatan per kapita penduduk sehingga terjadi perbaikan tingkat kesejahteraan masyarakat. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat ini dapat terwujud apabila sejak dari perencanaan sampai pada penerapan kebijaksanaan pembangunan selalu disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dan karakteristik daerah yang bersangkutan.

Tabel-1 di bawah ini menunjukkan beberapa indikator ekonomi makro, termasuk pertumbuhan dalam periode 1961-1998. Di sini terlihat adanya pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi yaitu sekitar 6% untuk tiga dekade terakhir. Tingkat pertumbuhan tertinggi terjadi dalam kurun waktu 1971-1980 yaitu 7.9%. Jika angka ini lebih dirinci, maka tingkat

pertumbuhan tertinggi tersebut dicapai pada tahun-tahun awal dan akhir Orde Baru yaitu 1970-1975 dan 1990-1996.

Tabel-1  
Beberapa Indikator Makro Ekonomi Indonesia

Indikator	61-70	71-80	81-90	91-98	61-98	1996	1997	1998
Pertumbuhan GDP	4.2	7.9	6.4	5.4	5.9	7.8	4.7	-13.2
Inflasi	210.6	17.5	8.6	14.6	65.4	8.0	6.7	57.6
Defisit Anggaran*		-2.6	-1.5	0.2	-1.3	1.2	-0.7	-2.4
Investasi*	10.4	22.4	27.5	28.1	21.8	30.7	31.8	14.0
Arus masuk PMA*		0.7	0.4	1.4	0.8	2.7	2.2	-0.4
Ekspor*	10.3	24.4	25.1	30.3	22.1	25.8	27.9	53.9
Impor*	12.5	19.5	22.5	27.9	20.2	26.4	28.1	43.8
Neraca Perdagangan*	-2.2	4.9	2.6	2.4	1.9	-0.6	-0.3	10.1

\*Persentase dari GDP

Dikutip dari Cooray & Azis (2000), *Indonesia's Sustainable Development*, makalah pada konferensi *The Indonesian Economic Recovery in Changing Environment*, Jakarta 4-5 Oktober

Defisit Anggaran (termasuk hibah) kolom 3 dan 6 adalah dari tahun 1971, demikian juga data PMA kolom 6

Pertumbuhan tinggi ini dicapai dengan tingkat inflasi yang sedang dan defisit pada transaksi berjalan. Perekonomian menunjukkan penurunan yang cepat pada 1998 karena adanya krisis, yang kemudian diikuti dengan inflasi tinggi. Diperkirakan melalui berbagai upaya pemulihan ekonomi, pertumbuhan yang mampu dicapai pada tahun ini adalah 3% (Cooray & Azis, 2000)

Sejalan dengan kebijakan makro ekonomi, pemerintah menjalankan pula kebijakan industri dan perdagangan yang pada mulanya menekankan pada substitusi impor, untuk kemudian bergeser menjadi orientasi ekspor. Sementara hal ini meningkatkan kinerja ekonomi, namun pola pembangunan ini memberikan dampak (Cooray & Azis, 2000):

1. Sangat Jawa-sentris
2. Bias pada perkotaan
3. Bias pada usaha berskala besar
4. Mengandalkan penggunaan sumberdaya alam.

Empat hal di atas pada puncaknya memberikan akibat negatif yang tidak diharapkan. Pembangunan yang sangat Jawa-sentris menimbulkan ketimpangan dan kecemburuan. Sebagai contoh dalam hal investasi, dimana industri sangat terpusat di Pulau Jawa. Angka-angka

kumulatif 1967-1999 menunjukkan bahwa dari 10917 proyek PMDN, 7299 (atau 66,86%) berada di Pulau Jawa, sedangkan dari 7525 proyek PMA, 5621 (atau 74,70%) berada di Jawa. Berdasarkan nilainya PMDN yang berada di Jawa adalah 55,26%, sedangkan untuk PMA angka ini lebih besar lagi yaitu 63,63%.

Pemusatan industri ini menyebabkan timbulnya berbagai kecemburuan dan arus perpindahan tenaga terampil dari daerah luar Jawa ke Pulau Jawa. Selain itu melalui dampak *multiplier* pembangunan di Pulau Jawa melesat dengan cepat dibanding kawasan lainnya. Untuk mengurangi dampak negatif inilah pemerintah pusat kemudian mulai memperhatikan pembangunan daerah.

Meningkatnya *urban-bias* ditemukan pula oleh Booth & Sundrum (1981) dengan kenyataan bahwa pada 1970 pendapatan rata-rata penduduk perkotaan 42% lebih tinggi dibanding penduduk pedesaan. Angka ini pada 1976 meningkat menjadi 84%. Bias terhadap perkotaan akan menimbulkan arus urbanisasi. Walaupun bias terhadap perkotaan yang kuat merupakan karakteristik umum yang ditemukan dalam proses pembangunan negara berkembang, namun hal ini mencerminkan juga alokasi sumberdaya antara *urban* dan *rural* yang lebih menggambarkan prioritas *urban*.

Sementara itu, bias terhadap usaha besar menimbulkan kesenjangan dalam kesempatan berusaha yang pada gilirannya dapat mematikan kreativitas usaha kecil dan menengah. Dampak lainnya yang terjadi adalah pertumbuhan konglomerasi yang luar biasa, sehingga waktu perekonomian ambruk mereka ikut tumbang dan sampai saat ini restrukturisasi utang-utangnya pun tidak kunjung selesai. Konsekuensinya tentu dirasakan pula oleh usaha kecil dan menengah yang bergantung pada usaha berskala besar.

Tertalu mengandalkan sumberdaya alam menimbulkan pertanyaan apakah *sustainable development* dapat dicapai. Kenyataan menunjukkan bahwa sebenarnya penggunaan yang lebih optimal dari sumberdaya ini sangat mungkin dilakukan terutama untuk *resources* yang *unrenewable*.

Tabel-2 berikut menggambarkan pertumbuhan pendapatan per kapita menurut propinsi yang dapat dianggap sebagai cerminan pembangunan di daerah. Periode yang disajikan adalah tahun 1995 – 1998, dengan angka yang bersumber dari BPS dimana untuk tahun

terakhir angkanya masih bersifat sementara. Pertumbuhan tinggi masih tampak sampai dengan tahun 1996 untuk semua propinsi yang kemudian tahun 1997 menurun dan pada tahun 1998 menjadi negatif sebagai dampak krisis. Pertumbuhan tanpa migas untuk propinsi-propinsi yang memiliki sumberdaya ini lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan dengan migas.

**Tabel-2**  
**Laju Tumbuh Produk Domestik Regional Bruto Menurut Propinsi**

Propinsi	Laju Tumbuh Produk Domestik Regional Bruto (Dengan Migas)			
	1995	1996	1997	1998
Dista Aceh	1,46	2,47	-0,23	-9,26
Sumatera Utara	9,09	9,01	5,70	-11,76
Sumatera Barat	8,93	7,87	5,14	-6,40
Riau	4,64	5,46	3,16	-3,91
Jambi	8,48	8,81	3,91	-5,40
Sumatera Selatan	8,69	8,03	4,85	-7,92
Bengkulu	7,42	5,72	3,04	-6,82
Lampung	10,49	7,95	4,15	-7,74
DKI-Jakarta	9,27	9,10	5,11	-17,63
Jawa Barat	8,07	9,21	4,87	-17,77
Jawa Tengah	7,34	7,30	3,03	-12,37
DI-Yogyakarta	8,09	7,79	3,53	-11,36
Jawa Timur	8,18	8,26	5,02	-16,22
Kalimantan Barat	9,50	10,75	7,53	-5,16
Kalimantan Tengah	9,03	11,85	6,29	-6,94
Kalimantan Selatan	9,13	9,95	4,57	-5,89
Kalimantan Timur	4,77	8,29	4,45	-0,89
Sulawesi Utara	8,41	9,25	5,38	-2,81
Sulawesi Tengah	8,13	8,33	4,71	-3,96
Sulawesi Selatan	8,28	8,31	4,30	-5,33
Sulawesi Tenggara	7,37	6,01	5,32	-5,75
Bali	7,93	8,16	5,81	-4,04
Nusa Tenggara Barat	8,03	8,11	5,26	-3,97
Nusa Tenggara Timur	8,94	8,22	5,62	-4,99
Maluku	6,49	7,14	3,50	-4,86
Papua	20,18	13,87	7,42	12,53
Indonesia	8,22	7,82	4,70	-13,20

Sumber: Biro Pusat Statistik: *Statistik Indonesia*, 1999

Laju tumbuh PDRB tertinggi pada tahun 1996 secara berturut-turut adalah pada Propinsi Papua, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Tahun 1998 Propinsi Papua adalah satu-satunya propinsi yang masih mengalami pertumbuhan positif yang tentunya disebabkan oleh sektor pertambangan. Selanjutnya pertumbuhan negatif terkecil dijumpai

di Kalimantan Timur yang tampaknya juga terbantu oleh sumberdaya alamnya yang kaya.

Kontraksi yang tajam umumnya dijumpai di Pulau Jawa, dimana pada tahun 1996 semua propinsi di Pulau Jawa mengalami pertumbuhan positif diatas 7%, untuk kemudian pada 1998 secara merata pula mengalami laju tumbuh yang negatif melebihi -11%. Boleh dikatakan kondisi ini sebagai akibat dari Jawa-sentris dalam hal investasi dan pembangunan. Hal ini diperkuat pula oleh bias kepada usaha berskala besar yang juga memusat di Pulau Jawa. Sebagaimana diketahui, usaha berskala besar bidang manufaktur didominasi oleh bahan baku yang memiliki kandungan impor relatif besar. Faktor-faktor inilah yang menyebabkan usaha-usaha berskala besar ini sulit bertahan di tengah krisis nilai tukar.

Pertumbuhan dari sisi sosial dapat dilihat melalui Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). Indeks Pembangunan Manusia dapat digunakan sebagai indikator pembangunan sosial yang dilaksanakan pemerintah pusat. Indeks yang diperkenalkan UNDP tahun 1990an ini mewakili beberapa indikator pembangunan manusia yang mencerminkan kemampuan fisik (kesehatan), keterampilan (pendidikan) dan kemampuan ekonomi (daya beli riil). Tabel-3 berikut menunjukkan indeks ini untuk tahun 1990, 1996 dan 1999.

Dalam keseluruhannya, secara rata-rata indeks ini menunjukkan kenaikan, dimana pada tahun 1990 menunjukkan angka rata-rata 62,33 yang kemudian meningkat menjadi 67,72 pada tahun 1996. Penurunan rata-rata indeks menjadi 59,6 pada tahun 1999 lebih disebabkan karena krisis yang berdampak langsung pada berbagai indikator sosial, sekalipun sudah dibantu oleh program-program jaring pengaman sosial.

Jika angka indeks yang terendah dibandingkan dengan yang tertinggi (kisaran atau *range* d/p indeks) digunakan sebagai indikator ketimpangan relatif dalam pembangunan manusia, maka semakin besar kisaran berarti semakin tinggi ketimpangan dalam sektor sosial. Keseluruhan tiga tahun yang tertera dalam tabel memperlihatkan adanya ketimpangan. Perbedaan antara propinsi yang memiliki indeks terendah dengan yang tertinggi pada tahun 1990 adalah 24,4 yang kemudian pada tahun 1996 menjadi 19,4. Hal ini dapat diartikan ketimpangan yang menurun, karena kisarannya semakin kecil. Kisaran indeks pada tahun

1999 adalah 20,1 yang dapat diartikan dengan semakin timpang dibandingkan kondisi 1996.

**Tabel-3**  
**Indeks Pembangunan Manusia Menurut Propinsi, 1990, 1996 dan 1999**

Propinsi	1990		1996		1999	
	Indeks	Peringkat	Indeks	Peringkat	Indeks	Peringkat
Dista Aceh	61,9	18	69,4	9	61,1	9
Sumatera Utara	67	3	70,5	7	62,1	7
Sumatera Barat	65,7	8	69,2	11	61,8	8
Riau	66,2	5	70,6	6	62,8	5
Jambi	65,7	7	69,3	10	60,8	11
Sumatera Selatan	64	11	68,0	15	57,8	20
Bengkulu	65,7	9	68,4	12	59,3	16
Lampung	61	21	67,6	16	59,4	15
DKI-Jakarta	73,1	1	76,1	1	69,1	1
Jawa Barat	62,9	14	68,2	14	60,8	12
Jawa Tengah	63,4	12	67,0	17	60,8	13
DI-Yogyakarta	66,8	4	71,8	3	65,4	2
Jawa Timur	62	17	65,5	22	58,3	18
Kalimantan Barat	53,8	23	63,6	23	54,7	23
Kalimantan Tengah	62,6	15	71,3	5	60,4	14
Kalimantan Selatan	62,2	16	66,3	19	58,0	19
Kalimantan Timur	66	6	71,4	4	63,9	3
Sulawesi Utara	69,9	2	71,8	2	63,7	4
Sulawesi Tengah	61,7	19	66,4	18	55,7	22
Sulawesi Selatan	61,3	20	66,0	21	55,7	22
Sulawesi Tenggara	56	22	66,2	20	56,6	21
Bali	64,4	10	70,1	8	62,2	6
Nusa Tenggara Barat	56	24	56,7	26	49,0	26
Nusa Tenggara Timur	49,3	25	60,9	24	52,8	24
Maluku	63,3	13	68,2	13	61,0	10
Papua	48,7	26	60,2	25	52,3	25
Rata-rata Propinsi	62,33		67,72		59,6	

Sumber: Biro Pusat Statistik

Indikator lainnya adalah pada 1996 jumlah propinsi yang indeksnya di bawah rata-rata tercatat ada 11, sedangkan pada 1999 jumlah ini bertambah satu sehingga menjadi 12 propinsi.

## Ketimpangan/Pemerataan

Masalah ketimpangan antar daerah akan menarik karena kecenderungan konsentrasi spasial selalu terjadi. Kecenderungan ini secara teoritis dapat dikaitkan dengan paradigma *growth poles* dan *growth centers* dari Perroux. Menurut paradigma ini, pusat pertumbuhan umumnya berada pada lokasi yang disebut *primate-city* dan sumber kekuatan pertumbuhan berasal dari ekonomi urbanisasi (*urbanization economics*) dan ekonomi lokasi (*localization-economics*). Berbagai kemudahan yang merupakan modal penting bagi pertumbuhan dimiliki oleh *primate-city*. Konsep Perroux ini memiliki konsekuensi yang oleh Berry diinterpretasikan sebagai suatu paradigma yang pada dasarnya menunjukkan bahwa proses pembangunan ditandai oleh efek *backwash* dan polarisasi serta efek *spread* dan *trickle-down*. Dalam pembangunan ekonomi, peran pemerintah ternyata akan sangat menentukan interaksi bermainnya kedua efek ini (Azis, 1993).

Tabel-4 berikut sekaligus menyajikan dua ukuran ketimpangan yaitu kriteria Bank Dunia dan Rasio Gini. Dalam mengukur pemerataan pendapatan, kriteria Bank Dunia membagi penduduk atas tiga kelompok, yaitu 40% penduduk berpendapatan rendah, 40% penduduk berpendapatan menengah dan 20% penduduk berpendapatan tinggi. Ketimpangan pengeluaran dilihat berdasarkan besarnya pendapatan yang diterima oleh kelompok 40% terbawah (berpendapatan rendah) dengan kriteria:

- *ketimpangan tinggi*, jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori kelompok 40% terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk  $< 12\%$
- *ketimpangan sedang*, jika proporsi jumlah pendapatan penduduk yang masuk kategori 40% terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk antara 12% dan 17%
- *ketimpangan rendah*, jika proporsi jumlah pendapatan penduduk yang masuk kategori 40% terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk  $> 17\%$ .

**Tabel-4**  
**Persentase Pembagian Pendapatan Dan Gini Rasio**  
**(Berdasarkan Data Pengeluaran): 1978 - 1999**

Tahun	Perkotaan				Pedesaan			
	40% rendah	40% menengah	20% tinggi	Gini Rasio	40% rendah	40% menengah	20% tinggi	Gini Rasio
1978	17,40	36,39	46,21	0,38	19,88	38,23	41,89	0,34
1980	18,66	37,79	43,55	0,36	21,17	39,00	39,83	0,31
1981	20,83	37,21	41,96	0,33	22,82	39,40	37,78	0,29
1984	20,63	38,25	41,12	0,32	22,35	39,83	37,82	0,28
1987	21,48	38,01	40,51	0,32	24,30	39,25	36,45	0,26
1990	19,67	37,66	42,67	0,34	24,41	39,23	36,36	0,25
1993	20,47	37,29	42,24	0,33	25,13	38,42	36,45	0,26
1996	19,03	36,93	44,04	0,36	23,18	38,99	37,83	0,27
1998*	20,63	36,84	42,52	0,33	24,39	39,38	36,23	0,26
1999**	19,87	36,88	43,25	0,34	24,61	37,87	37,53	0,26

Sumber: Biro Pusat Statistik

Dengan kriteria dari Bank Dunia maka secara nasional tidak terlihat adanya ketimpangan pendapatan, hal ini ditunjukkan oleh persentase pendapatan kelompok 40% terendah yang berada di atas 17%. Angka ini hampir mendekati 17% pada 1978 (17,40%) untuk daerah perkotaan. Kondisi untuk perkotaan ini menunjukkan perbaikan dari 1978 sampai 1987, kemudian pada 1990 mengalami penurunan, untuk kemudian menjadi berfluktuasi pada tahun-tahun berikutnya seperti ditunjukkan dalam tabel. Tampaknya pengaruh krisis dan urbanisasi boleh jadi berperan banyak dalam menjelaskan fluktuasi di daerah kota.

Untuk pedesaan kondisinya bahkan lebih baik dengan ketimpangan yang semakin menurun dari 1978 sampai 1993, yang kemudian pada 1996 sedikit bertambah timpang. Perbandingan antara perkotaan dan pedesaan menunjukkan bahwa secara rata-rata ketimpangan di pedesaan lebih rendah dibandingkan ketimpangan di perkotaan, dan hal ini berlaku dari 1978 sampai 1999.

Analisis ketimpangan melalui rasio Gini dapat dibaca dalam tabel yang sama. Semakin tinggi nilai rasio ini berarti ketimpangan



yang semakin tinggi pula. Rasio = 0 artinya pemerataan sempurna, sementara rasio = 1 berarti ketimpangan sempurna. Tabel-5 menunjukkan bahwa kondisi di perkotaan lebih buruk dibanding di pedesaan dalam arti ketimpangan pendapatan yang relatif lebih besar.

Dari tahun ke tahun rasio Gini untuk pedesaan menunjukkan kecenderungan yang menurun dengan sedikit kenaikan pada 1996. Untuk perkotaan, sama dengan perhitungan menurut kriteria Bank Dunia, rasio ini lebih fluktuatif, dimana sekalipun kondisi tahun 1999 lebih baik dibanding 1978, 1980 ataupun 1996, namun kondisi terakhir ini tetap saja lebih buruk dibandingkan beberapa tahun sebelumnya (1984, 1987, 1981, 1993, 1998). Secara keseluruhan terjadi penurunan dari 0.38 pada tahun 1978 ke 0.34 pada tahun 1999 untuk perkotaan dan dari 0.34 menjadi 0.26 untuk pedesaan.

Selanjutnya perbandingan dengan negara lain yang dapat dilihat dari tabel-5 menunjukkan bahwa ketimpangan *output* di Indonesia relatif rendah. Angka-angka tahun 1970an, 1980an dan 1990an menunjukkan bahwa rasio Gini untuk Indonesia dibandingkan negara-negara Asia Tenggara adalah yang paling rendah dan angka inipun lebih rendah dibandingkan negara-negara industri baru kecuali Taiwan.

Digabungkan dengan pertumbuhan rata-rata 7% per tahun dalam periode sebelum krisis moneter, berarti kasus Indonesia membuktikan bahwa hipotesis Kuznets yang menempatkan dikotomi antara pertumbuhan dan pemerataan tidak berlaku. Ternyata dalam kasus ini ketimpangan masih mampu memberi dampak positif pada pertumbuhan ekonomi<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Lihat misalnya Tadjoeddin et.al., 2000

**Tabel-5**  
**Ketimpangan Pendapatan Atau Konsumsi Dunia (1970an - 1990an)**

Wilayah & Negara	Koefisien Gini		
	1970-an	1980-an	1990-an
<b>Negara-negara Industri Baru</b>			
Hong Kong	0.41	0.37	0.45
Republik Korea	0.33	0.39	0.34
Singapura	0.41	0.41	0.39
Taiwan	0.28	0.28	0.31
Cina	n.a.	0.32	0.38
<b>Asia Tenggara</b>			
<b>Indonesia</b>	<b>0.31</b>	<b>0.36</b>	<b>0.32</b>
Malaysia	0.50	0.51	0.48
Filifina	0.49	0.46	0.45
Thailand	0.43	0.43	0.52
<b>Asia Selatan</b>			
Bangladesh	0.36	0.39	0.28
India	0.30	0.31	0.30
Pakistan	0.30	0.32	0.31
Sri Lanka	0.38	0.42	0.30
Europa Timur		0.25	0.29
Negara Berpendapatan Tinggi		0.33	0.34
Timur Tengah & Afrika Utara		0.41	0.38
Sub-Saharan Africa		0.44	0.47
Amerika Latin & Karibia		0.50	0.49

Sumber: World Development Indicators, 2000.

Masih tentang ketimpangan, studi Akita dengan menggunakan metode *Two-Stage Nested Theil Decomposition* untuk tahun 1996 yang memecah ketimpangan pendapatan regional ke dalam tiga komponen yaitu, *ketimpangan dalam propinsi*, *ketimpangan antar propinsi* dan *ketimpangan antar wilayah*<sup>3</sup>. Data yang digunakan adalah data tingkat kecamatan. Analisis ini menemukan bahwa:

1. Ketimpangan antar wilayah relatif kecil, hanya 0,021, sekalipun GDP wilayah Kalimantan 2,6 kali lebih besar dibanding wilayah lainnya yang GDP-nya paling rendah.

<sup>3</sup> Indonesia dibagi ke dalam 5 wilayah: Sumatera, Jawa-Bali, Kalimantan, Sulawesi dan Lainnya.

2. Ketimpangan antar propinsi yang terbesar ditemukan di wilayah Jawa-Bali (Theil T = 0,169), dimana terdapat DKI-Jakarta dengan GDP/kapita 5 kali lebih besar dibanding Propinsi Jawa Tengah (termiskin dalam wilayah yang sama).
3. Ketimpangan dalam propinsi terbesar ditemukan di Riau dalam wilayah Sumatera, dengan Theil T yang menunjukkan angka 0,274. Ketimpangan ini sangat boleh jadi karena adanya Pulau Batam yang PDRB/kapitanya mencapai Rp 11 juta.

Dengan perkataan lain studi Akita menyimpulkan bahwa ketimpangan dalam propinsi lebih signifikan dibanding ketimpangan antar wilayah dan antar propinsi. (lihat Lampiran-1)

Selanjutnya untuk *One-Stage Decomposition*, Akita menemukan bahwa telah terjadi penurunan ketimpangan dari 0,181 tahun 1993 menjadi 0,172 tahun 1997 dengan memperhitungkan migas. Angka ini untuk tanpa migas menunjukkan peningkatan yaitu dari 0,144 tahun 1993 menjadi 0,149 tahun 1999. Hal ini sekaligus mencerminkan turunya dominasi sektor migas dalam pembangunan wilayah di Indonesia<sup>4</sup>.

Studi lainnya dari Tadjoeeddin et.al. yang menggunakan data pengeluaran rumah tangga sebagai dasar perhitungan untuk analisis dekomposisi rata-rata, hasilnya juga menunjukkan bahwa ketimpangan di dalam propinsi menyumbang sekitar 80% dari ketimpangan total. Sisanya yang 20% disebabkan ketimpangan di antara propinsi yang satu dengan yang lainnya (berdasarkan perhitungan Theil dan L: lihat lampiran-2). Ketimpangan di dalam propinsi berarti pula ketimpangan di antara kelompok-kelompok pendapatan, di antara kaya dan miskin, di antara penduduk asli dan imigran serta semua bentuk ketimpangan belanja individu dalam propinsi (Tadjoeeddin et.al.,2000).

Indikator lain yang akan diperlihatkan di sini adalah konsentrasi pasar, karena semakin besar konsentrasi pasar berarti semakin ada pihak yang diuntungkan yang menimbulkan dampak ketidakmerataan bagi yang lainnya. Konsentrasi pasar yang rendah dapat dianggap cerminan pemerataan atau peluang yang sama dalam bidang usaha. Namun demikian kesamaan peluang ini tidak secara otomatis berarti pendapatan yang merata.

---

<sup>4</sup> Kontribusi sektor migas terhadap GDP menurun dari 10% pada 1993 menjadi 8% pada 1997.

Studi tentang *kebijaksanaan persaingan dan kekuasaan pasar* dalam *perdagangan bebas* yang berlangsung tiga tahun<sup>5</sup> menunjukkan bahwa dalam tiga sektor terpilih (makanan, elektronika dan barang modal), konsentrasi pasar untuk 4 perusahaan terbesar berdasarkan perhitungan tahun 1996 berkisar dari 65% sampai 99%. Studi ini juga menunjukkan adanya kecenderungan stabilitas dari indeks CR-4 tersebut. (lihat Lampiran-3).

Tanpa mengurangi iktikad baik pemerintah, program-program kemitraan yang dicanangkan tampaknya semakin menambah ketergantungan UKM pada usaha berskala besar. Ada baiknya model *Jimbaran* yang diunggulkan pemerintah mengalami kegagalan sehingga UKM tidak semakin jauh terseret dalam arus utang konglomerat. Bagaimanapun fleksibilitas yang dimiliki UKM sangat menolong sehingga *entry* dan *exit* oleh pengusaha-pengusaha ini dalam berbagai industri mudah dilaksanakan.

### **Kemiskinan**

Setelah sekian lama merdeka, ternyata kemiskinan belum terhapus juga dari Indonesia, berarti pertumbuhan tinggi dalam tiga dekade tidak dapat didistribusikan dengan merata untuk memberantas kemiskinan. Sekalipun demikian data kuantitatif menunjukkan bahwa dalam periode Orde Baru kemiskinan absolut turun, sedangkan indikator-indikator kesejahteraan seperti kematian bayi (*infant mortality*) dan tingkat melek-huruf (*literacy*) menunjukkan perbaikan, namun demikian penurunan dalam kemiskinan relatif jauh lebih lambat (Booth, 2000).

Tabel-6 menunjukkan jumlah dan persentase penduduk miskin periode 1976-1996. Selama periode ini terjadi penurunan dari 54,2 juta tahun 1976 atau 40,08% menjadi 22,5 juta atau 11,34% pada 1996. Kenyataan yang menggembirakan ini sering digunakan sebagai indikator yang menunjukkan *keberhasilan* pembangunan Orde Baru.

---

<sup>5</sup> Studi ini adalah Riset Unggulan Terpadu yang dilaksanakan oleh PEP-LIPI untuk periode tahun anggaran 1997/1998 sampai tahun anggaran 1999/2000.

Tabel-6  
Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Di Indonesia, 1976-1999

Tahun	Jml.Pend.Miskin (juta)		Persentase Penduduk Miskin		
	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan	Pedesaan	Kota + Desa
1976	10,0	44,2	38,79	40,37	40,08
1978	8,3	38,9	30,84	33,38	33,31
1980	9,5	32,8	29,04	28,42	28,56
1981	9,3	31,3	28,06	26,49	26,85
1984	9,3	25,7	23,14	21,18	21,64
1987	9,7	20,3	20,14	16,14	17,42
1990	9,4	17,8	16,75	14,33	15,08
1993	8,7	17,2	13,45	13,79	13,67
1996	7,2	15,3	9,71	12,30	11,34
1998	11,6	24,9	14,43	20,08	17,86
1999	7,3	16,9	8,89	13,60	11,72
1996	9,6	24,9	13,69	19,87	17,65
1998	17,6	31,9	21,92	25,72	24,23
1999	12,4	25,1	15,09	20,22	18,17

(--) berdasarkan standar 1998 (Ket. Tahun 1998, BPS mengadakan beberapa perubahan dalam penentuan garis kemiskinan).

Sumber: BPS, 1999; *Pengukuran Tingkat Kemiskinan di Indonesia 1976-1999*.

Jumlah penduduk miskin ini pada tahun 1998 meningkat lagi menjadi 49,5 juta (atau 36,5 juta apabila menggunakan standar 1996) yang diduga sebagai dampak krisis yang berawal pada pertengahan 1997. Angka ini menurun kembali pada Agustus 1999 menjadi 37,5 juta (atau 24,2 juta apabila menggunakan standar 1996). Penurunan jumlah penduduk miskin pada 1999 diduga karena dua hal; *pertama*, angka 1998 *over-estimate* sehingga sebenarnya jumlah penduduk miskin tidak sebesar yang dikemukakan dan *kedua* kemungkinan karena ditunjang oleh program-program JPS (Jaring Pengaman Sosial).

Biro Pusat Statistik juga mengakui bahwa walaupun Agustus 1999 tercatat penurunan jumlah penduduk miskin secara drastis, namun ini tidak dapat diartikan telah ada pemulihan ekonomi karena berbagai program JPS yang dilaksanakan pemerintah lebih bersifat transfer.

Selanjutnya *Poverty Gap Index* (tingkat kedalaman kemiskinan) pada tabel-7 berikut merupakan ukuran rata-rata kesenjangan

pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap batas miskin. Semakin tinggi nilai index semakin besar rata-rata kesenjangan pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Indeks ini dapat memberikan indikasi yang baik terhadap kedalaman kemiskinan. *Distributionally Sensitive Index* sampai batas tertentu dapat memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin dan dapat juga digunakan untuk mengetahui intensitas kemiskinan.

Tabel-7  
Indeks Kedalaman Kemiskinan, 1987 - 1999

Tahun	Perkotaan		Perdesaan	
	Poverty Gap Index (%)	Distributionally Sensitive Index (%)	Poverty Gap Index (%)	Distributionally Sensitive Index (%)
1987	3,15	0,95	2,83	0,76
1990	3,23	0,94	2,06	0,53
1993	2,29	0,61	1,99	0,50
1996	1,59	0,41	1,80	0,43
1998*	4,35	1,27	5,01	1,48
1999**	2,67	0,74	3,88	1,17

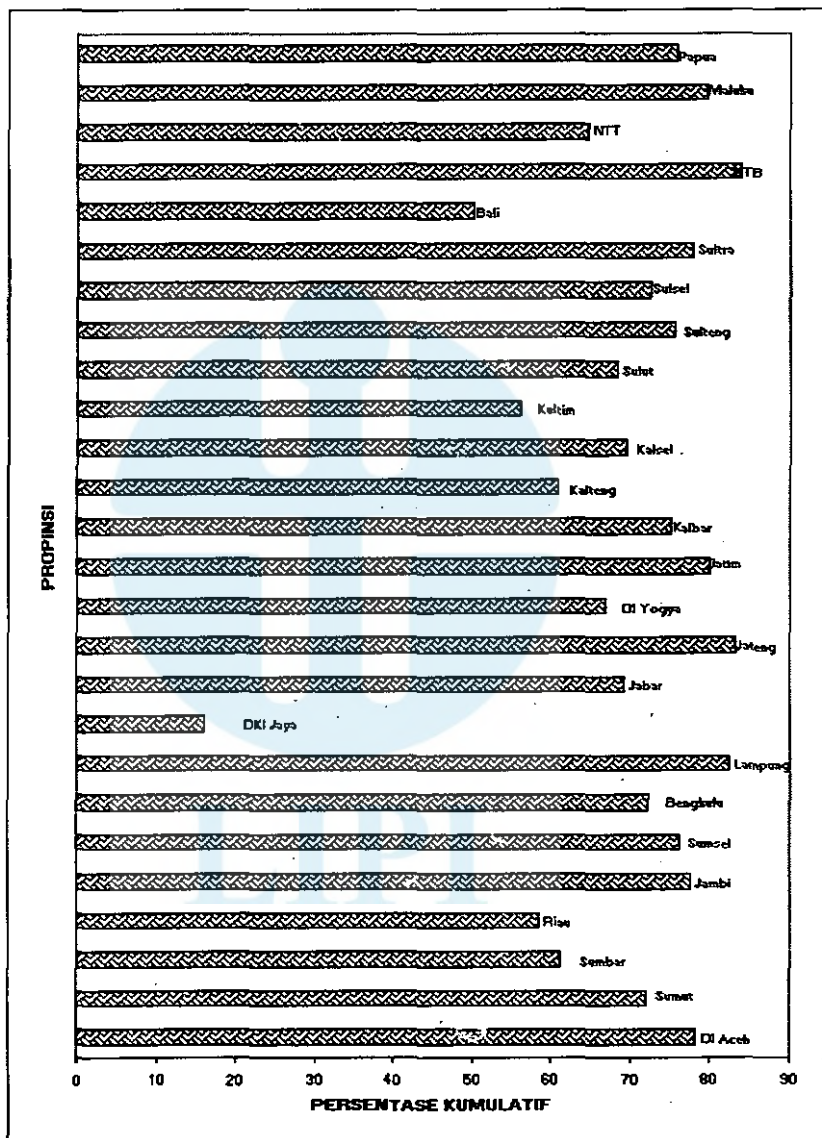
Sumber: BPS, *Pengukuran Tingkat Kemiskinan di Indonesia 1976-1999*

\* Desember.

\*\* Agustus.

Menjadi pertanyaan sekarang apakah kemiskinan yang menunjukkan penurunan ini berarti adanya peningkatan kesejahteraan? Kalau diperhatikan pola pengeluaran penduduk per propinsi, maka mayoritas penduduk Indonesia mengeluarkan belanja per bulan pada kisaran Rp 100.000 – Rp 149.999. Dibandingkan dengan kenyataan satu kali makan memerlukan sekitar Rp 5.000, maka jumlah ini sangat tidak memadai untuk hidup layak selama sebulan. Tampaknya batas miskin yang kisarannya untuk tahun 1999 adalah Rp 83.683 (Dista Aceh) – Rp 109.164 (DKI-Jakarta) untuk daerah kota dan Rp 69.017.

**BAGAN 4.2**  
**Persentase Penduduk Dengan Pengeluaran < 149.999**



(Sulsel) – Rp 95.053 (Papua) untuk daerah desa sudah tidak manusiawi lagi untuk digunakan.

Terdapat dua propinsi dimana *modus* belanja penduduknya sedikit menyimpang yaitu DKI-Jakarta yang mayoritas belanja penduduknya terletak pada kisaran antara Rp 200.000 – Rp 299.999 dan NTT yang berada pada kisaran sangat rendah yaitu Rp 40.000 – Rp 59.999. Bagan-2 menunjukkan bahwa kecuali untuk DKI-Jakarta, lebih dari 50% penduduk dalam suatu propinsi hanya mampu berbelanja kurang dari Rp 150.000 per bulan tidak terkecuali propinsi kaya seperti Riau, Papua, Aceh dan Kaltim. Hal ini membuktikan bahwa memang telah terjadi pemerataan, tetapi pemerataan dalam kemiskinan.

Jika dihitung secara keseluruhan maka ternyata 72,03% penduduk Indonesia hanya sanggup berbelanja di bawah Rp 150.000/bulan atau Rp 5.000/hari, jumlah mana kurang dari \$1 per hari<sup>6</sup>, artinya lagi 72,03% atau 144.060.000 (jika jumlah penduduk 200 juta jiwa) sebenarnya berada dalam keadaan miskin. Suatu jumlah yang jauh berbeda dari apa yang disajikan oleh Biro Pusat Statistik dalam tabel-6.

Sehubungan dengan kemiskinan ini, suatu kejadian yang cukup menarik pernah terjadi pada waktu pemerintah Orde Baru. Ketika pemerintah meminta daftar desa miskin dari tiap propinsi, sebagian gubernur menyatakan bahwa di wilayahnya tidak ada kemiskinan. Namun kemudian ketika diinformasikan bahwa kepada desa miskin ini akan diberikan bantuan dana, maka wilayah yang tadinya menyatakan tidak ada desa miskin, tiba-tiba memilikinya. Jumlah desa menurut kategori tingkat kekayaan ini dapat dilihat dari tabel-8.

Tabel-8 ini dibuat berdasarkan kategorisasi desa dari BPS yaitu desa sangat kaya, desa kaya, desa cukup, desa miskin dan desa sangat miskin. Kategorisasi BPS ini jika kemudian disederhanakan menjadi hanya tiga kategori yaitu: desa kaya, desa cukup dan desa miskin. Kategorisasi ulang ini dilakukan dengan cara menjumlahkan desa sangat kaya dan desa kaya menjadi kaya, sedangkan desa sangat miskin dan desa miskin dikelompokkan menjadi miskin. Desa cukup tetap dalam kategorinya sebagai desa cukup. Alasan penyederhanaan ini adalah

---

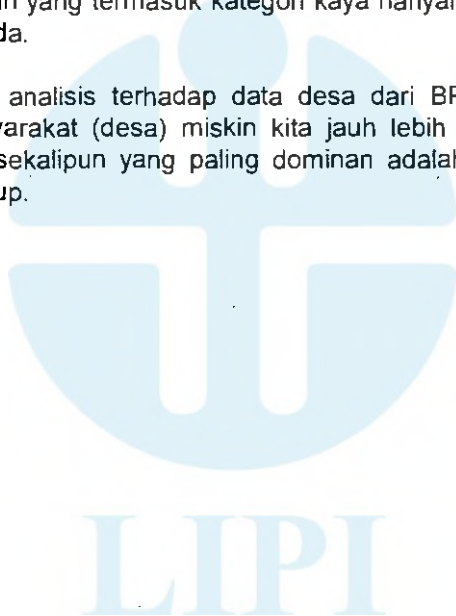
<sup>6</sup> Acuan World Bank pada tahun 2000 adalah garis kemiskinan \$ 1.08 per hari pada PPP-1993. Lihat World Development Report 2000/2001. *Attacking Poverty Overview*.



untuk melihat mana yang lebih banyak di antara kategori kaya dan miskin.

Ternyata dengan membandingkan kolom 2 (jumlah desa kaya) dengan kolom 4 (jumlah desa miskin), desa dengan kategori miskin jumlahnya jauh melampaui desa dengan kategori kaya (kategori cukup tidak dibandingkan) untuk setiap propinsi, kecuali DKI Jakarta. Jika dihitung maka secara nasional jumlah desa miskin 22,6 kali lebih banyak dibandingkan dengan jumlah desa kaya. Jumlah ini berarti juga 35,26% dari seluruh desa di Indonesia, yang berjumlah 68769 desa. Atau dengan perkataan lain yang termasuk kategori kaya hanyalah 1,56% dari seluruh desa yang ada.

Jadi analisis terhadap data desa dari BPS pun menunjukkan bahwa masyarakat (desa) miskin kita jauh lebih banyak dibandingkan yang kaya, sekalipun yang paling dominan adalah yang berada dalam kategori cukup.



Tabel-8  
Jumlah Desa Menurut Keadaan Ekonomi Secara Umum

Propinsi	Kaya	Cukup	Miskin
Dista Aceh	73	1527	3995
Sumatera Utara	67	2901	2367
Sumatera Barat	22	1479	675
Riau	27	984	451
Jambi	37	752	372
Sumatera Selatan	61	1967	944
Bengkulu	15	803	342
Lampung	25	1277	762
DKI-Jakarta	29	220	16
Jawa Barat	124	5526	1572
Jawa Tengah	113	7201	1229
DI-Yogya	10	335	93
Jawa Timur	199	6824	1434
Kalimantan Barat	14	819	597
Kalimantan Tengah	6	695	623
Kalimantan Selatan	29	1583	606
Kalimantan Timur	16	634	488
Sulawesi Utara	33	899	594
Sulawesi Tengah	16	893	526
Sulawesi Selatan	39	2054	1029
Sulawesi Tenggara	23	843	685
Bali	19	624	35
Nusa Tenggara Barat	10	424	269
Nusa Tenggara Timur	16	794	1705
Maluku	19	887	527
Papua	28	503	2315
<b>Indonesia</b>	<b>1070</b>	<b>43448</b>	<b>24251</b>

Sumber: Biro Pusat Statistik; *Potensi Desa*

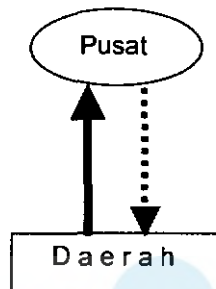
## Ketidakadilan

Masalah etika dalam ilmu ekonomi jarang sekali diperdebatkan, efisiensi ekonomi *an-sich* sering tidak memuaskan hasilnya. Mencari suatu ukuran baku sebagai indikator ketidakadilan tampaknya cukup sulit, oleh karena itu bagian ini mencoba mengkaji beberapa kebijakan pemerintah yang dampaknya dianggap tidak adil oleh daerah. Akumulasi perasaan diperlakukan tidak adil ini pada saatnya dapat mencuat dalam bentuk keinginan untuk dis-integrasi.

Teori Stacey Adams yang diungkapkan dalam bagian muka dapat pula diterapkan untuk menjelaskan timbulnya perasaan ini pada tingkat propinsi. Dalam analisis ketidakadilan dalam hubungan pusat-daerah, maka "individu adalah propinsi dan organisasi adalah pemerintah pusat". Kebijakan yang selama ini dilaksanakan pemerintah adalah dengan mengumpulkan penerimaan pajak dan kontribusi sumberdaya alam seperti minyak bumi, gas, pertambangan dan kehutanan untuk kemudian mengalokasikannya ke daerah-daerah seluruh Indonesia melalui anggaran belanja yang di sentralisir. Dalam proses inilah timbul perasaan diperlakukan tidak adil tersebut, khususnya dalam sentralisasi keuangan.

Hubungan keuangan pusat-daerah jika digambarkan adalah seperti dalam bagan-3. Panah dari daerah ke pusat menunjukkan kontribusi yang diberikan daerah. Kontribusi ini tentunya tidak sama, melainkan tergantung pada kekayaan yang dimiliki daerah tersebut. Proporsi pendapatan daerah seluruhnya dikonsolidasikan di pusat. Hubungan antara pusat ke daerah digambarkan dengan garis putus-putus untuk membedakan dari dana yang mengalir ke pusat dari daerah. Pusat kemudian mendistribusikan kembali dana ini ke daerah dalam berbagai bentuk, seperti belanja rutin, belanja proyek ataupun berbagai bentuk bantuan lainnya.

### Bagan-3 Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah



Dalam tahun 1968 sekitar 7% pendapatan nasional didistribusikan ke daerah dan hal ini tidak berubah untuk 20 tahun setelah itu, karena pada tahun 1990 pemerintah pusat mengkonsolidasikan sekitar 90% dari pendapatan nasional. Sistem sentralisasi keuangan ini menempatkan Indonesia sebagai negara dengan **ketimpangan keuangan** terburuk di dunia (Tadjoeddin et.al., 2000).

Dalam mengendalikan pembangunan daerah, sentralisasi kebijakan keuangan mementingkan berbagai skim pendanaan pembangunan daerah. Pembayaran pemerintah pusat untuk daerah dapat dipilah ke dalam tiga kategori yaitu:

1. Dana dari pusat untuk membiayai anggaran Pemda (contoh: Inpres Dati-1).
2. Dana dari pusat yang diberikan langsung pada proyek seperti untuk sekolah dan puskesmas.
3. Dana dari kantor-kantor pemerintah melalui wakilnya di daerah (Kanwil) yang dikenal juga dengan *sector funding*.

Dari ketiga aliran dana ini pembiayaan sektor adalah yang terbesar yang berarti pula pengendalian dana seluruhnya oleh pusat. Secara teoritis upaya sentralisasi penerimaan dan redistribusi ke propinsi secara merata adalah distribusi pembangunan yang mengabaikan sumber-sumber wilayah. Kebijaksanaan penyeragaman (*uniformed policy*) ini yang dicerminkan melalui anggaran/populasi yang sama, fasilitas sosial/populasi yang sama, bahkan juga implementasi jasa-jasa publik yang sama. Praktek-praktek yang menafikan keberagaman latar belakang budaya inilah yang memiliki potensi besar untuk memunculkan masalah.

Keseluruhan table-9 pada dasarnya ingin memberikan gambaran tentang hubungan pusat dan daerah. Kemampuan daerah untuk menggali dana sendiri selama ini sangat terbatas, dan ini erat kaitannya dengan kebolehan-kebolehan yang diberikan kepada daerah. Daerah hanya diperkenankan menghimpun beberapa jenis pajak dan retribusi yang tercermin dari besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kolom-2 dari table-9 menunjukkan rasio PAD terhadap PDRB. Terlihat di sini bahwa rasio terbesar dimiliki oleh Bali dimana PADnya melampaui PDRB. Memang Bali tidak memiliki potensi sumberdaya alam yang selama ini selalu harus dikelola secara terpusat, namun penerimaan Bali dari sektor Pariwisata merupakan PAD yang tidak sedikit. Sebaliknya propinsi yang kaya akan sumberdaya alam ternyata memiliki rasio PAD terhadap PDRB relatif kecil yaitu Papua. Propinsi yang kaya ini menyumbangkan tembaga dan emas untuk devisa negara.

Kolom-3 menunjukkan PDRB/kapita yang menggambarkan tingkat kemakmuran propinsi bersangkutan. Kolom-4 dan kolom-5 menunjukkan penerimaan daerah, jika kolom-4 menggambarkan kondisi tahun anggaran terakhir masa Orde Baru, maka kolom-5 menunjukkan Dana Alokasi Pembangunan (DAP) periode pemerintahan Gus Dur. Disini terlihat bahwa DAP terbesar adalah untuk Propinsi Papua, kemudian diikuti oleh Kalteng, Kaltim dan Sulawesi Tengah berturut-turut. Jika dilihat dari PAD/PDRB maka yang terbesar adalah Bali, kemudian berturut-turut Riau, DI-Yogya, Maluku dan Nusa Tenggara Barat.

Jika kemampuan suatu daerah untuk menggali dana kecil, maka asas keadilan tentu akan mengatakan sebaiknya dana dari pusat ke daerah tersebut dapat mengisi kekurangan pembiayaan daerah ini. Tambahan pula daerah yang surplus tahu persis bahwa kontribusi yang diberikannya adalah untuk menolong propinsi yang miskin. Dari sinilah timbul kekecewaan yaitu pada waktu propinsi yang surplus menyadari bahwa kawasan Timur Indonesia masih saja terbelakang. Hal ini menimbulkan pertanyaan kemana saja dana dari daerah surplus ini dialokasikan? Seberapa besar kebocoran yang telah terjadi?

Berangkat dari keinginan tolong-menolong dan subsidi silang ini, teori Stacey Adams tidak sepenuhnya dapat digunakan, disamping ketersediaan data yang tidak lengkap. Apa yang akan dilakukan di sini adalah membandingkan kondisi relatif suatu propinsi dengan perolehannya. Kembali pada table-9, daerah-daerah yang rasio PAD

terhadap PDRBnya terkecil adalah Lampung, kemudian diikuti oleh Kalbar, Kalteng dan Dista Aceh; sedangkan dari sisi PDRB/kapita daerah termiskin adalah NTT yang kemudian diikuti oleh NTB, Sulawesi Tenggara dan Lampung.

Tabel-9  
Kondisi Daerah Dan Penerimaan Dari Pusat

Propinsi	PAD/ PDRB (98/99)	PDRB/kap (Rp juta) 1998	Penerimaan Anggaran 96/97 (Rp juta)	DAP/kap (2000)
Dista Aceh	0.20	2,6	255366	30,124
Sumatera Utara	0.27	1,9	673820	10,109
Sumatera Barat	0.26	1,7	167120	17,715
Riau	0.62	4,7	307088	47,365
Jambi	0.29	1,2	129581	28,609
Sumatera Selatan	0.21	1,7	257984	15,372
Bengkulu	0.32	1,1	96332	40,257
Lampung	0.15	1,0	166647	11,852
DKI-Jakarta	---	6,1	2972350	14,643
Jawa Barat	0.36	1,4	1646283	4,212
Jawa Tengah	0.45	1,2	1500398	4,714
DI-Yogya	0.55	1,6	213380	14,285
Jawa Timur	0.31	1,6	1692519	4,389
Kalimantan Barat	0.15	1,8	142831	28,077
Kalimantan Tengah	0.16	2,3	232520	59,341
Kalimantan Selatan	0.25	1,9	208754	26,392
Kalimantan Timur	0.21	8,2	290275	57,722
Sulawesi Utara	0.37	1,3	120467	29,997
Sulawesi Tengah	0.39	1,1	210103	48,294
Sulawesi Selatan	0.39	1,2	242941	12,394
Sulawesi Tenggara	0.27	0,9	100493	45,896
Bali	2.62	2,4	185873	13,583
Nusa Tenggara Barat	0.53	0,8	109170	20,671
Nusa Tenggara Timur	0.43	0,7	129102	23,818
Maluku	0.54	1,3	117040	46,394
Papua	0.28	4,0	291885	70,678
Indonesia	0.39	1,7	12543394	

Sumber: BPS, berbagai penerbitan.

Dari sisi pemerintah pusat alokasi dana untuk daerah sudah mempertimbangkan berbagai aspek seperti jumlah penduduk, sumberdaya alam yang dimiliki, luas wilayah. Perolehan daerah yang terbesar pada masa Orde Baru didapatkan oleh DKI kemudian Jatim, Jabar dan Jateng. Tidak satupun dari 4 propinsi yang kemampuan PADnya kecil mendapatkan sumbangan besar. Demikian juga tidak satupun dari propinsi yang PDRB/kapitanya paling kecil mendapatkan prioritas dana yang besar.

Kondisi ini kemudian pada DAP tahun 2000 agak berbeda, daerah yang mendapatkan dana terbesar berturut-turut adalah Papua, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur dan Sulawesi Tengah. Kalteng memang propinsi yang rasio PAD/PDRBnya tergolong paling kecil, sedangkan untuk Papua dan Kaltim menjadi pertanyaan apakah ini karena adanya suara-suara disintegrasi?

Secara sederhana kenyataan di atas sangat mungkin menimbulkan persepsi ketidakadilan yang jika didiamkan pada gilirannya berkembang menjadi potensi disintegrasi; dan jika penanganannya salah bisa saja berlanjut menjadi gerakan-gerakan separatis seperti di Aceh.

### **Kasus Riau dan NTT**

Bagian ini mencoba mengaitkan pembangunan ekonomi daerah yang dalam hal ini mengangkat dua kasus: Riau dan NTT dengan masalah pembangunan ekonomi yang sentralistik. Selain itu, seperti diketahui dari Propinsi Riau teriakan ingin merdeka terdengar cukup nyaring, sementara dari Propinsi NTT yang terdengar adalah keluhan-keluhan karena terbebani oleh pengungsi Timtim bahkan pengungsi dari Ambon dan Papua pun pernah mampir ke propinsi ini.

Letak geografis Riau cukup strategis karena berbatasan langsung dengan Singapura dan Malaysia serta berada di lintasan pelayaran perdagangan internasional, mulai dari Selat Malaka sampai ke Laut Cina Selatan. Wilayah Riau didominasi oleh perairan sebanyak 71,33% sedangkan daratan hanya 28,67%.

Propinsi Nusa Tenggara Timur adalah propinsi paling selatan dari Indonesia yang berbatasan dengan Australia. Wilayah ini sama seperti propinsi Riau juga memiliki lebih banyak luas perairan (200.000km<sup>2</sup>)

dibandingkan daratan yang hanya 47.349,9 km<sup>2</sup>. Di antara 566 pulau-pulau NTT hanya 42 pulau yang berpenghuni.

Tabel-10 menunjukkan beberapa karakteristik dasar dari kedua propinsi ini. Jika Riau memiliki sumberdaya alam yang cukup kaya dari sektor pertambangan dan perkebunan, maka NTT lebih banyak mengandalkan pertanian lahan kering, sekalipun potensi pertambangannya bukannya tidak ada. Sektor peternakan NTT, sekalipun potensial, namun tidak dikelola secara komersial. Beberapa rarasumber dalam studi ini malah berpendapat bahwa tumbuhnya perekonomian NTT lebih banyak disebabkan faktor pemerintah. Sebagai contoh belanja pegawai negeri merupakan faktor penting untuk mendapatkan *multiplier effect* bagi propinsi ini.

Tabel-10  
Karakteristik Daerah: Riau dan NTT, 1999

	Riau	NTT
Luas Wilayah (km <sup>2</sup> )	94561	47350
Jumlah Penduduk (000)	4290,6	3850,1
TPAK (%)	61,4	73,4
Jumlah Kabupaten	12	13
Penerimaan Anggaran (Rp juta)	358552	132438
PDRB (Rp juta)	20331406	2834510
Jml. Penduduk Miskin (000)	496,7	1395,1
Investasi (jml.projek)**	460 dan (547)	52 dan (17)

\* Angka menunjukkan luas daratan, sedangkan luas wilayah Riau dan NTT keseluruhan berturut-turut 329.867,61 km<sup>2</sup> dan 200.000 km<sup>2</sup>

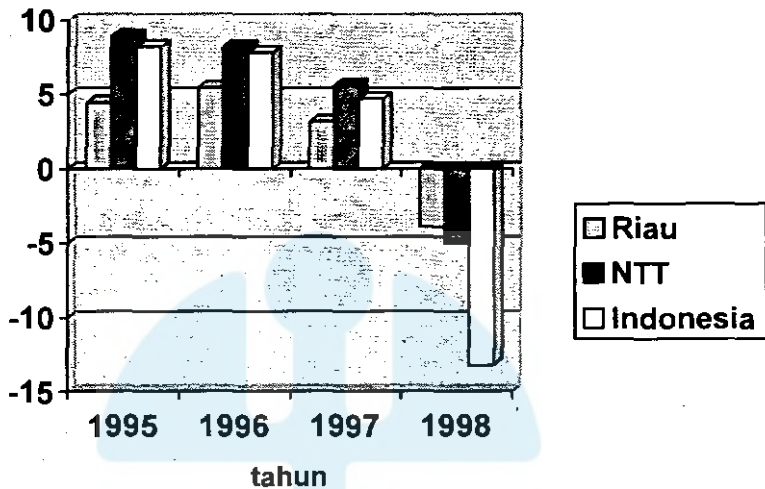
\*\* (—) angka untuk PMA.

Laju tumbuh PDRB propinsi NTT lebih tinggi dibandingkan Riau. Kontribusi terbesar untuk pertumbuhan didapatkan dari sektor pemerintah dan bukan dari sektor swasta. Kontribusi sektor industri untuk NTT sangat tidak berarti lebih kecil dari 3%, sehingga menurut klasifikasi Unido, Propinsi NTT tergolong ke dalam ekonomi yang non-industri. Untuk Propinsi Riau kontribusi sektor industri pada tahun 1999 mencapai 26,71% tanpa migas dan dengan migas 15,69%<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Unido membedakan tahap industri ke dalam 4 tahap menurut besar/kecilnya kontribusi sektor



### Laju Tumbuh PDRB Riau, NTT Dan Indonesia



Jumlah penerimaan negara dari Propinsi Riau berdasarkan data Dispenda/Kanwil II Ditjen Pajak Sumbagteng 97/98 adalah Rp 59,14 trilyun sedangkan yang dikembalikan ke Riau sangat kecil hanya Rp 1,013, trilyun atau hanya 1,71% (Tabel-11). Selain itu kondisi sosial masyarakat menunjukkan bahwa penduduk miskin di Riau pada 1999 meningkat menjadi 42,25%, sedangkan tercatat pula bahwa 15.681 penduduk *Balita* mengalami kekurangan energi protein nyata. Tingkat pendidikan mayoritas penduduk masih sangat rendah, yaitu tamat SD dan tidak tamat SD yang jumlahnya mencapai 59,72% dari seluruh penduduk.

---

industri pada PDB. Kontribusi yang < 10% disebut *non-industrializing country*, 10 – 20% disebut menuju proses industrialisasi atau *industrializing country*, 20 – 30% disebut negara semi-industri atau *new industrializing country* dan jika > 30% baru berpredikat negara industri. Dalam analisis ini negara (country) diartikan dengan propinsi.

**Tabel-11**  
**Penerimaan Negara Dari Riau Dan Penerimaan Riau Dari Negara**  
**(Rp Milyar)**

<b>Penerimaan Negara Dari Riau</b>		<b>Penerimaan Riau Dari Negara</b>	
Pajak	966	Penerimaan Propinsi	163,8
Bukan Pajak	377	Penerimaan Kab./Kota	485,5
Iuran Pertambangan	13	Penerimaan Sektoral	364,3
Penerimaan Migas	17400		
Penerimaan Non-Migas	40200		
Bea masuk dan cukai	69		
<b>Jumlah</b>	<b>59140</b>	<b>Jumlah</b>	<b>1013</b>

Sumber: Expose Gubernur Riau

Uraian di atas dan data pada tabel-11 menunjukkan dengan jelas bagaimana persepsi diperlakukan tidak adil oleh masyarakat Riau dapat timbul dan berkembang. Siapapun pasti ingat bahwa dalam pelajaran geografi<sup>8</sup> hasil utama propinsi ini adalah minyak dan hutan. Sebagai orang Riau tentunya akan timbul rasa bangga, namun jika kemudian mereka menyadari betapa miskinnya kehidupan mereka, terutama jika dibandingkan dengan gaya hidup masyarakat di ibukota, persepsi diperlakukan tidak adil dapat saja timbul sewaktu-waktu. Persepsi inilah yang kemudian dapat dimanfaatkan sebagai potensi disintegrasi.

Sedangkan di sisi lain, apa yang dialami dan dirasakan oleh Propinsi NTT adalah keprihatinan sebagai propinsi paling miskin di kawasan timur Indonesia. Namun demikian propinsi ini merasa tetap diperhatikan terutama karena sumber pertumbuhannya justru diperoleh dari sektor belanja pemerintah.

## Kesimpulan

Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam angka agregat, pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru berhasil baik, bahkan Indonesia termasuk ke dalam *The East Asian Miracle*. Pertumbuhan ekonomi cukup mencengangkan, ketimpangan menurun, kemiskinan juga menurun setidaknya sebelum krisis.

<sup>8</sup> Dulu disebut *Ilmu Bumi*.

Namun bila dicermati lebih dalam ternyata keberhasilan ini banyak juga cacatnya. Angka-angka laju tumbuh PDRB (tabel-2) 1995 dan 1996 menunjukkan bahwa pertumbuhan terendah dialami oleh Aceh dan kemudian diikuti oleh Riau. Angka-angka laju tumbuh propinsi pada 1995 memiliki kisaran (*range*) sebesar 18,72 sedangkan pada 1996 adalah 11,40 yang barangkali dapat diartikan dengan berkurangnya ketimpangan pertumbuhan antar propinsi. Namun demikian kisaran angka-angka laju tumbuh 1998 menunjukkan kenaikan menjadi 30,30 dengan Papua yang tetap tumbuh positif.

Sekalipun angka-angka ketimpangan secara agregat menunjukkan perbaikan, namun studi Akita dan Tadjoein sama-sama menunjukkan ketimpangan di dalam propinsi lebih signifikan untuk diperhatikan seperti di Propinsi Riau. Sementara itu, ketimpangan dalam akses berusaha terlihat cukup mencolok dari CR-4 yang cukup tinggi.

Kemiskinan baru terlihat mencolok jika jumlah penduduk dengan pengeluaran < Rp 150.000,- per bulan dihitung, karena jumlahnya ternyata mencapai 72,03% dari total penduduk Indonesia. Berarti mayoritas penduduk Indonesia hanya mampu berbelanja setiap harinya  $\text{Rp } 150.000/30 = \text{Rp } 5.000$  yang berarti dibawah \$1 atau tepatnya sekitar 50 sen-dollar. Angka ini cukup mengejutkan dan sekaligus mencengangkan, terutama jika kita bandingkan gaya-belanja penduduk DKI Jakarta di pusat-pusat perbelanjaan mewah ibu kota.

Jadi sebagai kesimpulan akhir, pembangunan ekonomi Indonesia ternyata tampak bagus hanya di permukaannya karena jika diselami sedikit saja segera akan terlihat berbagai hal yang sangat mungkin menimbulkan rasa ketidakadilan sebagian masyarakat daerah. Angka-angka ini belum lagi mengungkapkan kebocoran-kebocoran dana pembangunan yang *notabene* merupakan hak masyarakat lokal/daerah yang disalahgunakan elit pejabat.

Propinsi Riau dan NTT, sekalipun memiliki karakteristik dasar yang hampir mirip, namun menunjukkan banyak perbedaan dalam pertumbuhannya. Ketimpangan dalam propinsi lebih dirasakan oleh Riau, terutama karena adanya Batam yang PDRB/kapitanya jauh di atas kabupaten lainnya dalam propinsi tersebut. Dalam Propinsi Riau perasaan dipertakutkan tidak adil juga tumbuh karena mereka merasa tidak menikmati kekayaan alamnya.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Akita, Takahiro, 2000; *Decomposing Regional Income Inequality using Two-Stage Nested Theil Decomposition Method*; makalah pada konferensi The Indonesian Economic Recovery in Changing Environment, Jakarta 4-5 Oktober
- Alisyahbana, Armida S., 2000; *Decentralization. Local Government on Revenue Mobilization*. makalah pada konferensi The Indonesian Economic Recovery in Changing Environment, Jakarta 4-5 Oktober.
- Biro Pusat Statistik, 1999; *Pengukuran Tingkat Kemiskinan Di Indonesia 1976 – 1999: Metode BPS*, Seri Publikasi Susenas Mini, buku 1
- ; *Perkembangan Tingkat Kemiskinan Dan Beberapa Dimensi Sosial-Ekonominya 1996 – 1999: Sebuah Kajian Sederhana*, Seri Publikasi Susenas Mini 1999, buku 2.
- ; *Statistik Indonesia 1999*.
- ; *Produk Domestik Regional Bruto Propinsi-propinsi Di Indonesia*.
- Cooray, N.S. and Iwan J. Azis (2000), *Indonesia's Sustainable Development*, makalah pada konferensi The Indonesian Economic Recovery in Changing Environment, Jakarta 4-5 Oktober.
- Jusmaliani; M. Thoha dan Nurimansyah Hasibuan, 1998; *Kebijaksanaan Persaingan, Kekuasaan Pasar dan Perdagangan Bebas*, PEP-LIPI.
- Moorhead, George & Ricky W. Griffin, 1992; *Organizational Behavior. Managing People and Organizations*, 3<sup>rd</sup>.ed., Houghton Mifflin Company.

Osada, Hiroshi, 1994; *Trade Liberalization and FDI Incentives in Indonesia: The Impact on Industrial Productivity*, The Developing Economies, vol.32 no.4: 479-491.

Sato, Yuri (ed.), 2000; *Indonesia Entering A New Era. Abdurrahman Wahid Government And Its Challenge*, Institute of Developing Economies.

Soesastro, Hadi, 2000; *Banyak Faktor Penyebab Lambannya Pemulihan Ekonomi*, pidato kunci pada Kongres ISEI, Makassar, 21-23 April

-----, 2000; *Indonesia's Crisis: Implications for the Region*, Asian Pacific Economic Literature, vol.14, no.1: 23 – 35

Siwage Dharma Negara dan Jusmaliani, 1999; *Post-Crisis: Incidence of Poverty and Unemployment in Indonesia*; Masyarakat Indonesia XXV No.1: 45-62

Tadjoeddin, Mohammad Zulfan; Widjajanti I.Suharyo dan Satish Mishra, 2000; *Regional Disparity and Vertical Conflicts in Indonesia: Aspirations of Inequality*, makalah pada konferensi The Indonesian Economic Recovery In Changing Environment, Jakarta 4-5 Oktober.

World Development Report 2000/2001; *Attacking Poverty. Overview*, World Bank

LIPI

## LAMPIRAN 1

**Dekomposisi Ketimpangan Dengan Menggunakan Two-Stage Nested  
Untuk Indonesia 1996 (Di Luar Migas)**

Wilayah Propinsi <sup>(a)</sup>	Theil T		Theil L		Kontribusi PDB	Kontribusi Penduduk	PDB Per Kapital <sup>(c)</sup> (Rp000.-)
		Kontribusi Terhadap Total <sup>(b)</sup>		Kontribusi Terhadap Total <sup>(b)</sup>			
Sumatra (73)	0.028	1.8%	0.029	2.7%	18.3%	21.1%	1.626.9
1. DI Aceh (10)	0.019	0.1%	0.019	0.2%	7%	2.0%	1.575.1
2. Sumatra Utara (17)	0.037	0.8%	0.037	0.9%	6.3%	5.7%	2.053.6
3. Sumatra Barat (14)	0.087	0.6%	0.081	0.8%	2.1%	2.2%	1.743.2
4. Riau (7)	0.274	2.1%	0.177	1.6%	2.2%	2.1%	1.990.7
5. Jambi (6)	0.037	0.1%	0.037	0.2%	0.8%	1.2%	1.253.6
6. Sumatra Selatan (10)	0.034	0.4%	0.034	0.6%	3.0%	3.7%	1.494.7
7. Bengkulu (4)	0.014	0.0%	0.015	0.1%	0.5%	0.7%	1.226.6
8. Lampung (5)	0.060	0.4%	0.052	0.6%	1.9%	3.4%	1.021.2
Jawa-Bali (116)	0.169	39.9%	0.126	33.4%	66.2%	60.2%	2.063.0
1. DKI Jakarta (5)	0.089	5.6%	0.077	1.6%	17.8%	4.7%	7.062.9
2. Jawa Barat (25)	0.101	6.7%	0.092	8.2%	18.6%	20.2%	1.724.6
3. Jawa Tengah (35)	0.186	7.6%	0.155	10.3%	10.5%	15.1%	1.300.9
4. DI Yogyakarta (5)	0.064	0.3%	0.057	0.4%	1.4%	1.5%	1.753.8
5. Jawa Timur (37)	0.358	20.6%	0.266	20.2%	16.1%	17.2%	1.751.3
6. Bali (9)	0.097	0.7%	0.087	0.6%	1.9%	1.5%	2.466.7
Kalimantan (29)	0.070	0.9%	0.064	1.6%	7.4%	5.5%	2.553.2
1. Kalimantan Barat (7)	0.105	0.7%	0.099	0.8%	1.9%	1.9%	1.851.4
2. Kalimantan Tengah (6)	0.038	0.2%	0.038	0.1%	1.1%	0.9%	2.378.1
3. Kalimantan Selatan (10)	0.054	1.3%	0.055	0.4%	1.6%	1.5%	2.011.3
4. Kalimantan Timur (6)	0.026	0.3%	0.027	0.2%	2.9%	1.2%	4.413.0
Sulawesi (38)	0.006	0.1%	0.006	0.2%	4.6%	7.1%	1.219.3
1. Sulawesi Utara (7)	0.038	0.1%	0.036	0.2%	1.0%	1.4%	1.410.9
2. Sulawesi Tengah (4)	0.001	0.0%	0.001	0.0%	0.6%	1.0%	1.108.0
3. Sulawesi Selatan (23)	0.072	0.7%	0.067	1.2%	2.6%	3.9%	1.238.8
4. Sulawesi Tenggara (4)	0.011	0.0%	0.010	0.0%	0.4%	0.8%	949.9
Lainnya (47)	0.049	0.6%	0.048	1.3%	3.4%	6.2%	1.026.5
1. Nusatenggara Barat (7)	0.023	0.1%	0.023	0.2%	0.9%	1.9%	861.8
2. Nusatenggara Timur (12)	0.063	0.2%	0.059	0.5%	0.7%	1.8%	738.7
3. Timor Timur (13)	0.077	0.1%	0.073	0.1%	0.2%	0.4%	766.5
4. Maluku (5)	0.055	0.2%	0.048	0.2%	0.8%	1.1%	1.379.7
5. Irian Jaya (10)	0.106	0.3%	0.125	0.6%	0.9%	0.1%	1.583.3
Dalam Propinsi	0.136	48.4%	0.115	50.8%	-	-	-
Antar Propinsi	0.124	44.2%	0.089	39.2%	-	-	-
Antar Wilayah	0.021	7.4%	0.023	10.1%	-	-	-
Total (303)	0.281	100%	0.227	100.0%	100.0%	100.0%	1.873.4

Catatan : (a) Dalam tanda kurung adalah jumlah kabupaten dan kotamadya

(b) Kontribusi terhadap keseluruhan ketimpangan wilayah

(c) Dengan harga konstan 1993

**Dekomposisi Ketimpangan Satu Tahap Dengan Theil T  
Untuk Indonesia (Termasuk Migas )  
1993 - 1997**

Wilayah	1993	1994	1995	1996	1997
Sumatra	0.138	0.127	0.118	0.107	0.106
Jawa-bali	0.157	0.159	0.161	0.161	0.162
Kalimantan	0.78	0.276	0.253	0.239	0.225
Sulawesi	0.002	0.003	0.003	0.004	0.005
Lainnya	0.175	0.170	0.195	0.204	0.199
Dalam Wilayah	0.158	0.156	0.154	0.152	0.151
(% Kontribusi terhadap total)	(87.3)	(87.2)	(87.5)	(87.9)	(87.8)
Antar Wilayah	0.023	0.023	0.022	0.021	0.021
(% Kontribusi terhadap total)	(12.7)	(12.8)	(12.5)	(12.1)	(12.2)
Total	0.181	0.179	0.176	0.173	0.172

**Dekomposisi Ketimpangan Satu Tahap Dengan Theil T  
Untuk Indonesia (Di Luar Migas )  
1993-1997**

Wilayah	1993	1994	1995	1996	1997
Sumatra	0.024	0.026	0.028	0.027	0.032
Jawa-Bali	0.169	0.169	0.170	0.171	0.172
Kalimantan	0.085	0.076	0.077	0.073	0.069
Sulawesi	0.002	0.003	0.003	0.004	0.005
Lainnya	0.161	0.153	0.183	0.194	0.188
Dalam Wilayah	0.129	0.128	0.131	0.131	0.132
(% Kontribusi terhadap total)	(89.6)	(88.9)	(89.7)	(89.1)	(88.6)
Antar Wilayah	0.015	0.016	0.015	0.016	0.017
(% Kontribusi terhadap total )	(10.4)	(11.1)	(10.3)	(10.9)	(11.4)

## LAMPIRAN 2

**Indeks Theil And Indeks L.  
Dari Pengeluaran Rumah Tangga Per Kapita  
1990-1999**

Indeks T	1990	1993	1996	1998	1999
Total	0.245	0.266	0.261	0.215	0.230
Antar Propinsi	0.041	0.050	0.053	0.043	0.050
Dalam Propinsi	0.204	0.216	0.208	0.172	0.180
Share (%) Antar Propinsi	17	19	20	20	22
Share (%) Dalam Propinsi	83	81	80	80	78
Indeks L	1990	1993	1996	1998	1999
Total	0.223	0.239	0.216	0.172	0.190
Antar Propinsi	0.030	0.036	0.045	0.038	0.040
Dalam Propinsi	0.193	0.203	0.171	0.134	0.150
Share (%) Antar Propinsi	13	15	21	22	21
Share (%) dalam Propinsi	87	85	79	78	79

Dikutip dari : Tadjoeuddin et al. 2000; *Regional Disparity And Vertical Conflicts in Indonesia : Aspirations Of Inequality*

LIPI



# LAMPIRAN 3

## Perkembangan CR-4 Industri Makanan, Elektronik Dan Barang Modal 1995

Klasi	CR-4	Klasi	CR-4
31111	0,97	31261	0,77
31112	0,65	31262	0,91
31121	0,65	31271	0,42
31122	1,00	31272	0,55
31123	0,96	31279	0,51
31131	0,87	31281	0,38
31133	0,84	31282	0,71
31134	0,49	38290	-
31135	1,00	38200	-
31139	0,98	38211	1,00
31141	0,54	38212	0,90
31142	0,38	38213	0,95
31143	0,93	38214	0,99
31144	0,18	38221	0,93
31145	0,16	38222	-
31149	0,39	38231	0,58
31151	0,10	38232	1,00
31152	1,00	38233	1,00
31153	0,57	38241	0,99
31154	0,57	38242	1,00
31155	1,00	38243	1,00
31159	1,00	38245	0,65
31161	0,14	38246	0,79
31162	0,81	38247	0,89
31163	0,57	38251	1,00
31164	0,70	38252	1,00
31165	0,40	38253	1,00
31166	0,97	38291	1,00
31167	0,98	38292	0,89
31168	0,00	38293	0,75
31169	0,56	38294	0,63
31171	0,41	38295	0,99
31179	0,32	38296	0,41
31181	0,19	38297	1,00
31182	0,73	38311	0,94
31183	0,83	38312	0,95
31184	0,91	38313	0,87
31189	0,96	38314	0,74
31191	0,83	38316	1,00
31192	0,63	38317	1,00
31211	0,26	38321	0,65
31212	0,95	38322	0,86
31219	0,93	38323	1,00
31221	0,28	38324	0,37
31222	0,75	38325	0,99
31231	0,09	38326	1,00
31232	0,73	38330	0,91
31241	0,54	38340	-
31242	1,00	38391	0,64
31244	-	38392	0,88
31245	0,37	38393	0,77
31246	0,67	38394	1,00
31249	0,40	38395	0,90
31251	0,24	38396	0,57
31252	0,31	38399	0,57

Sumber : Jusmaliani et al. 1998; *Kebijaksanaan Persaingan dan Kekuasaan Pasar Dalam Perdagangan Bebas*. PEP-LIPI & DRN

## BAB 5

### KETIMPANGAN PEMBANGUNAN EKONOMI DALAM PERSEPSI ELIT LOKAL

Oleh : Toerdin S. Usman

#### 5.1. Pendahuluan

Sebagai proses perkembangan, perubahan dan pembaruan, pembangunan merupakan satu keniscayaan. Lebih dari itu, setiap ikhtiar pembangunan akan memacu proses aktualisasi sekaligus reaktualisasi nilai-nilai, sebagai basis dan orientasi ke arah mana pembangunan tersebut digerakkan. Dalam implementasinya, proses pembangunan akan terfokus pada tiga kemungkinan yaitu : pembangunan untuk pembangunan, manusia untuk pembangunan, atau – ini yang sepatutnya – pembangunan untuk manusia.

Jika pembangunan untuk pembangunan, maka ia berarti bahwa pembangunan yang diupayakan semata-mata mengacu pada nilai-nilai fragmatis karena tidak dikaitkan dengan nilai-nilai filosofisnya. Sementara manusia untuk pembangunan akan membawa arti bahwa pembangunan selain semata-mata mengacu pada nilai-nilai fragmatis karena tidak dikaitkan dengan nilai-nilai filosofisnya, manusia akan terposisi sebagai obyek pembangunan karena ia menjadi bagian integral dari keseluruhan sumberdaya yang perlu dieksploitasi. Sedangkan pembangunan untuk manusia adalah pilihan ideal dari keseluruhan ikhtiar pembangunan karena di samping nilai-nilai fragmatis yang sekaligus terkait dengan nilai-nilai filosofisnya, manusia diposisikan sebagai obyek sekaligus subyek pembangunan.

Dilihat dari aspek kesejarahan rezim, pembangunan pada era Soekarno tampak kontraproduktif karena begitu kentalnya "hegemoni yang kemudian menempatkan politik sebagai panglima". Pada era Soeharto pula, pembangunan nyaris kehilangan perspektif karena tatanan sosial-politik-ekonomi terbingkai oleh paradigma *seolah-olah*, dengan peran dominan panglima. Sementara pada era Habibie – kendati rentang waktu memerintah dengan relatif amat singkat – penanganan pembangunan tampak cukup bermakna yang, antara lain, diindikasikan oleh *crisis recovery* seperti dengan mulai menguatnya nilai rupiah. Satu

hal yang tidak menyenangkan pada era Habibie ini yaitu lepasnya Timor Timur dari pangkuan Indonesia. Sedangkan pada era Abdurahman Wahid, penataan sosial-politik-ekonomi cenderung seperti lepas-kontrol dan *amburadul*.

Dari keempat rezim pemerintahan, ketimpangan pembangunan yang tergambar tampak tajam adalah pada era Soeharto dan cenderung pada era Abdurahman Wahid. Memang, sebagai satu proses yang setiap unsurnya saling terkait, sukses atau gagalnya pembangunan secara apologetik tidak semata-mata dipatok oleh determinasi ruang dan waktu. Namun demikian, dari segi pelaksanaan strategi pembangunan yang dijalankan oleh rezim yang memerintah : apakah ia berkecenderungan positif atau tidak, agaknya tidak terlalu sulit untuk dapat dicermati. Sehubungan ini, memang, seperti dinyatakan oleh Servaes (1986) bahwa tidak ada satupun bangsa di dunia yang dianggap telah (selesai) membangun dalam arti yang seluas-luasnya dan, oleh karena itu, setiap bangsa perlu memastikan strategi pembangunannya sendiri.

Dalam konteks Indonesia, selama ini pembangunan ekonomi lebih terfokus pada aspek pertumbuhan. Dalam implementasinya, orientasi pembangunan ekonomi yang semata-mata mengacu pada pertumbuhan (tidak sekaligus mengacu pada pemerataan yang berkeadilan) dapat dianggap sebagai pemicu utama disintegrasi bangsa. Padahal, jika aspek pertumbuhan dikaitkan dengan *gross national product (GNP)*, kesejahteraan manusia justru tidak ditentukan oleh GNP; fikiran atau pertimbangan yang semata-mata berorientasi pada GNP dengan tidak memberi penekanan pada permasalahan *human consideration* dapat dianggap sebagai primitif dan terbelakang. Dan dalam kaitan ini, berdasarkan *phisical quality of life index (PQLI)* dari Overseas Development Council (Whasington), Sri Lanka sudah termasuk ke dalam peringkat utama dunia yang menduduki peringkat kelima setelah Belanda (pertama), Amerika Serikat (kedua), Taiwan (ketiga) dan Kuba (keempat) (lihat : Lubis, 1978).

Sementara menurut Salim (1983), kemajuan pembangunan suatu bangsa tidak dapat diukur hanya dengan statistik dan penilaian pakar saja, sasaran yang paling penting dan sekaligus menentukan tidak lain adalah kondisi yang terkait dengan kehidupan rakyat itu sendiri. Bagaimanapun, masih menurut Salim, kebijakan nasional suatu bangsa niscaya ditentukan oleh sejumlah harapan dan cita-cita bangsa itu serta juga oleh persepsi yang terkait dengan keperluan rakyat, oleh persepsi

yang terkait dengan kondisi domestik dan pula oleh persepsi tentang bangsa itu dalam konteks lingkup internasional.

Dengan demikian, dalam kaitan penelitian yang bertema besar "Pembangunan Ekonomi Dan Integrasi Nasional", akan dipaparkan di bawah ini beberapa temuan lapangan yang terkait dengan persepsi para elit lokal di Nusa Tenggara Timur dan Riau, sebagai pengejawantahan dari *work ethics* atau *worldview*-nya. Dalam perspektif ekonomi politik, persepsi para elit lokal tersebut akan turut mempengaruhi *production, distribution, and exchange of wealth* (lihat : Bab II).

Paparan tersebut akan tercakup ke dalam empat subtema yaitu : Persepsi Elit Lokal Tentang Ketimpangan Pembangunan Ekonomi, Persepsi Elit Lokal Tentang Sentralisasi Ekonomi, Persepsi Elit Lokal Tentang Potensi Konflik Sosial, dan Persepsi Elit Lokal Tentang Hubungan Pusat Dan Daerah:

Para elit lokal yang dimaksudkan di sini adalah : birokrat, politisi, aktivis partai, aktivis lembaga swadaya masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, akademisi dan pengusaha. Mereka semua – kecuali ada seorang tokoh adat yang kedudukannya berada pada tingkat kabupaten – mempunyai kedudukan pada tingkat propinsi.

## **5.2. Persepsi Elit Lokal Tentang Ketimpangan Pembangunan Ekonomi**

### **5.2.1. Kasus Nusa Tenggara Timur**

Ketimpangan pembangunan ekonomi terkait erat dengan ketidakadilan. Sehubungan itu, seorang birokrat di Kantor Gubernur mengemukakan bahwa selama ini para penentu kebijakan dan para pemonopoli ekonomi telah mengganggu tatanan keadilan. Bagaimanapun, fakta tersebut perlu dilihat secara obyektif dan jernih. Ketidakadilan juga dirasakan oleh seorang Tokoh Adat Soe. Ia merasa prihatin karena selama era orde baru pembangunan ekonomi di daerah Soe terabaikan. Faktor ketidakadilan tersebut telah dikemukakan pula oleh seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan yang kemudian menunjukkan indikasi tentang pemerataan yang semakin jauh dari harapan.

Dalam konteks yang sama, seorang birokrat dari Dinas Kehutanan menunjukkan indikasi tentang aspek pertumbuhan sekaligus pemerataan yang hanya wujud sebagai konsep. Sementara seorang birokrat dari Dispenda menunjuk pada indikasi bahwa yang penting bukan hanya masalah pemerataan dan pertumbuhan, tetapi juga penciptaan stabilitas. Lebih dari itu, sebagai upaya untuk mengatasi ketimpangan pembangunan ekonomi karena faktor ketidakadilan tadi, seorang politisi dari Fraksi Golkar di DPRD mengingatkan : "seluruh bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dimiliki oleh masyarakat, dan dimanfaatkan sebanyak-banyaknya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia".

Penyebab ketimpangan pembangunan ekonomi lainnya adalah kebijakan pusat yang tidak konsisten. Dalam hal ini, seperti yang ditunjukkan oleh seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan, sasaran pembangunan untuk jangka waktu lima tahun telah direduksi oleh pusat menjadi proyek tahunan atau proyek secara musiman. Dan menurut seorang birokrat di Bappeda, kebijakan pembangunan secara sistem paket dengan mengabaikan kondisi lokal sehingga NTT dibangun dengan tidak tepat sasaran adalah juga sebagai penyebab ketimpangan. Hal yang sama tapi dalam ungkapan lain, dikemukakan oleh seorang pengusaha. Ia mengatakan bahwa ketimpangan pembangunan ekonomi terjadi sebagai akibat dari kebijakan pemerintah pusat yang tidak sejalan dengan kepentingan daerah.

Faktor demografis juga geografis, sebagai penyebab ketimpangan pembangunan ekonomi, telah diutarakan oleh seorang birokrat dari Bappeda. Faktor demografis tersebut – yang terkait dengan SDM, utamanya menyangkut kualitas pendidikan formal dan keterampilan – dianggap sebagai kendala serius. Sementara faktor geografis terkait dengan keterisolasian NTT yang kemudian berimplikasi pada alokasi transportasi yang memerlukan dana besar sekali.

Ketimpangan pembangunan ekonomi karena faktor geografis yaitu dalam kaitan posisi NTT yang terletak jauh dari pintu masuk wisatawan serta kemudahan transportasi yang masih terbatas, telah pula dikemukakan oleh seorang birokrat dari Dinas Pariwisata. Sehubungan faktor demografis, seperti telah diutarakan seorang birokrat Bappeda, seorang akademisi dari Universitas Muhammadiyah Kupang (UMK) mengungkapkan bahwa kendati fungsi dan peran pendidikan sebagai

wahana untuk meningkatkan kualitas SDM amat penting sekali, lembaga pendidikan yang dikelola oleh swasta telah terabaikan.

Ketimpangan pembangunan ekonomi juga ada kaitannya dengan strategi pembangunan yang sentralistik. Hal itu diungkapkan oleh politisi dari Fraksi PAN dan KRISNA di DPRD. Dalam acuan strategi pembangunan yang sentralistik tersebut, NTT selalu terkategori sebagai propinsi miskin. Padahal, NTT nyata memiliki potensi SDA yang cukup besar. NTT yang selalu dikategorikan sebagai propinsi miskin, diungkapkan pula oleh politisi DPRD dari Fraksi PDIP. "Kami tahu persis bahwa sesungguhnya Kami tidak miskin", demikian ungkapnya. Sebagai bukti, NTT memiliki potensi tambang yang besar; tetapi potensi yang besar ini tidak digali dan dikembangkan oleh pemerintah pusat. Hal tersebut terjadi karena pada masa lampau ada semacam "trik bisnis" yang cenderung tidak berpihak kepada Indonesia Timur. Ketimpangan pembangunan ekonomi dengan penyebab yang sama, juga diungkapkan oleh seorang aktivis partai dari P3. Diungkapkannya dengan lugas bahwa NTT dibangun dari Jawa. Model pembangunan seperti ini, menurutnya, banyak menciptakan peluang KKN.

Ulah pengusaha yang tidak memperhatikan hak-hak masyarakat dari segi lingkungan dan adat-istiadat, juga memicu ketimpangan. Sehubungan ini, seorang aktivis LSM Pusat Informasi dan Advokasi Rakyat (PIAR) menunjukkan kasus yang terkait dengan rencana pembangunan kawasan industri di Kupang Barat dan penambangan marmer di Timor Tengah Selatan. Sementara itu, dalam kaitan sistem sebagai penyebab ketimpangan pembangunan, seorang tokoh agama dari MUI menyatakan bahwa pada era orde baru telah terjadi ketimpangan dalam segala bidang kehidupan dan kemudian merebak KKN. Bagaimanapun, dengan nada kontroversial seorang pengusaha mengatakan bahwa pembangunan ekonomi pada era orde baru cukup bagus; walaupun pengusaha dianggap salah, hal itu terjadi karena korban sistem.

Berdasarkan paparan di atas dapat kiranya disimpulkan bahwa para elit lokal di Nusa Tenggara Timur telah memahami ketimpangan pembangunan ekonomi dengan persepsi yang cenderung "kompromistik". Dikatakan demikian karena mereka tidak semata-mata menyalahkan subyek atau kelompok kepentingan tertentu. Mereka melihat permasalahan dengan cukup obyektif, sebagai satu proses dinamis yang masih bisa diperbaiki.

Tentang penyebab ketimpangan pembangunan ekonomi itu sendiri, mereka telah menunjuk pada beberapa faktor yaitu : ketidakadilan, kebijakan yang tidak konsisten, kebijakan secara sistem paket, faktor demografis dan geografis, strategi pembangunan yang sentralistik, pengabaian pada aspek lingkungan dan adat-istiadat, serta faktor sistem.

### **5.2.2. Kasus Riau**

Ketimpangan pembangunan ekonomi dalam kaitan ketidakadilan telah dikemukakan oleh mayoritas elit lokal (nara sumber). Seorang birokrat dari Kantor Sospol menunjukkan gambaran ketidakadilan dengan contoh, antara lain, bahwa kendati sumbangan Riau terhadap pemerintahan pusat mencapai 60%, tetapi pajak bagi hasil yang diterima oleh Riau lebih kecil dibandingkan yang diterima oleh Kalimantan Timur.

Bentuk ketimpangan karena ketidakadilan di dalam pembagian hasil SDA migas telah pula ditunjukkan oleh seorang akademisi dari FISIPOL – Universitas Riau (UNRI). Sehubungan ini, Riau yang memberikan kontribusi kepada pusat sebesar 23 %, hanya mendapat pengembalian sekitar 1,7 % saja. "Ketimpangan dalam pembangunan ekonomi memang ada", demikian diakui oleh seorang birokrat dari Dinas Pertambangan. Faktor paling menonjol sebagai penyebab ketimpangan tersebut adalah meratanya ketidakadilan di dalam banyak aspek kehidupan.

Sementara penyebab ketimpangan pembangunan karena ketidakadilan di dalam aspek pemerataan dan pertumbuhan telah diungkapkan oleh seorang aktivis partai dari PBB. Aspek pemerataan tersebut, menurutnya, hanya berarti secara statistik; sementara pertumbuhan terjadi pada tingkat atas. Dalam pada itu, seorang akademisi dari Lemlit - UNRI menggambarkan faktor ketidakadilan sebagai penyebab ketimpangan yang kemudian menimbulkan ketidakpuasan pada aspek-aspek : ekonomi, pendidikan, dan industri.

Seorang akademisi dari FISIPOL - UNRI mengaitkan pula ketimpangan pembangunan dalam konteks ketidakadilan ekonomi yang, utamanya, sangat dirasakan orang-orang kecil. Sehubungan ini, yang bersangkutan secara spesifik mengungkap penetrasi kapital dalam usaha perkebunan yang menjadi hajat hidup masyarakat bawah. Ia ungkapkan



pula bahwa kemerdekaan yang dituntut Riau adalah sebagai alat untuk mencapai keadilan ekonomi.

Juga karena ketidakadilan, menurut seorang aktivis LSM (Riau Mandiri), ketimpangan pembangunan ekonomi terpicu, utamanya dalam penguasaan aset sumberdaya oleh etnis Cina dan instansi terkait. Sementara seorang pengusaha, mengungkap ketimpangan karena ketidakadilan tersebut dengan sekaligus menyebut indikator bahwa penduduk Riau yang miskin mencapai 42 %.

Hal yang sama dengan persentase 42,25 %, telah pula diungkap oleh seorang birokrat dari Dinas Perindustrian. Dan bagi seorang pengusaha lainnya; realita tentang Riau yang kaya dengan hasil minyak, tetapi tetap juga terbelakang, adalah bukti ketimpangan sebagai akibat dari perlakuan tidak adil oleh pusat terhadap daerah.

Masih terkait dengan ketimpangan pembangunan ekonomi karena faktor ketidakadilan. Masalah ketidakadilan ini, juga menurut seorang pengusaha, adalah faktor pemicu ketidakpuasan dan, karena itu, muncul gejala disintegrasi. Seorang birokrat dari Dinas Perindustrian menyebut ketidakadilan karena konsep pembangunan yang berorientasi pada segelintir manusia dan, karena itu, hasilnya tidak dapat dirasakan rakyat banyak.

Penyebab lain sehingga terjadi ketimpangan pembangunan ekonomi adalah : visi perencanaan pembangunan yang tidak jelas. Hal tersebut, sebagaimana dikatakan oleh seorang aktivis LSM Lembaga Studi Sosial Ekonomi dan Pengembangan Masyarakat (LS2EPM), akan berakibat pada lemahnya aspek pemberdayaan masyarakat; sementara implementasi aspek pemerataan ataupun pertumbuhan tidak efektif. Dalam pada itu seorang akademisi dari FISIPOL – Universitas Islam Riau (UIR) mengemukakan penyebab ketimpangan dengan perspektif lain yakni para elit lokal yang tidak berorientasi pada masyarakat serta faktor daerah yang tidak memiliki konsep pembangunan secara signifikan. Sedangkan menurut seorang birokrat di Kantor Sospol, ketimpangan pembangunan ekonomi terjadi sebagai akibat dari sistem orde baru yang begitu mencengkeram sehingga siapapun tidak bisa "lari".

Dari apa yang terpapar di atas dapat diambil kesimpulan bahwa para elit lokal di Riau memahami ketimpangan pembangunan ekonomi dengan persepsi yang cenderung "semi-kompromistik". Dikatakan



demikian karena masalah ketimpangan tersebut tidak mereka lihat semata-mata dari sudut *produk* dengan mengabaikan *proses*. Dengan kata lain, mereka mempersepsikan ketimpangan pembangunan ekonomi secara obyektif-komprehensif. Kendati diakui terdapat ungkapan-ungkapan keras, namun hal itu tampaknya masih sebagai satu *bargaining process*.

Adapun faktor-faktor penyebab ketimpangan pembangunan ekonomi yang disebutkan oleh para elit lokal tersebut adalah meliputi : ketidakadilan, visi perencanaan pembangunan yang tidak jelas, elit lokal yang disorientasi, daerah yang tidak memiliki konsep pembangunan secara signifikan, serta faktor sistem.

Oleh karena faktor ketidakadilan sebagai penyebab ketimpangan pembangunan ekonomi paling banyak diungkapkan, maka kiranya hal tersebut bisa dianggap sebagai *crucial point*. Ungkapan ketidakadilan adalah bagian dari simbol universal yang sangat-sangat lazim dipersepsi sekaligus disikapi dengan sensitivitas tinggi.

### **5.3. Persepsi Elit Lokal Tentang Sentralisasi Ekonomi**

#### **5.3.1. Kasus Nusa Tenggara Timur**

Sentralisasi ekonomi tidak mengapa, asal diikuti oleh pendistribusian keadilan, pengembangan *man power planning*, peningkatan pelayanan pada masyarakat, serta upaya untuk saling hidup-menghidupkan di dalam koridor interdependensi. Kalaupun dalam implementasinya terjadi KKN; tidak mengapa, asal bukan dalam pengertian korupsi. Itu semua dikemukakan oleh seorang birokrat di Kantor Gubernur.

Seorang birokrat dari Bappeda berpendapat pula bahwa karena sentralisasi ekonomi maka timbul KKN. Namun demikian, oleh karena berhadapan dengan masyarakat miskin, maka KKN yang terjadi di NTT wujud dalam skala kecil. Demikian juga menurut seorang akademisi dari UMK. Ia berpendapat bahwa sentralisasi ekonomi akan memicu KKN.

Dalam pada itu seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan mengaitkan sentralisasi ekonomi dengan kebijakan pusat yang "Jawa sentris". Model seperti itu, menurutnya, tidak sinergis. Dan

menurut seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan, daerah jangan diberi peluang setengah-setengah; orang daerah jangan pula dianggap semata-mata bodoh.

Tuduhan "Jawa sentris" juga dikatakan oleh seorang aktivis partai dari P3. Dikatakannya demikian karena model pembangunan pada era orde baru serba mengacu ke pusat. Padahal, perencanaan pembangunan perlu disesuaikan dengan karakteristik yang ada pada daerah itu sendiri.

Sebagai bagian dari kebijakan pusat yang serba sentralistik, sentralisasi ekonomi, menurut seorang birokrat dari Dinas Pariwisata, akan memperkeruh dan mempengaruhi manajemen pemerintahan di daerah. Menurut seorang birokrat dari Dinas Kehutanan pula : "daerah menjadi tidak berkembang". Juga, menurut politisi dari Fraksi PAN dan KRISNA di DPRD : "potensi SDA yang dimiliki NTT tidak dapat digali dan dikembangkan". Dan menurut seorang politisi dari Fraksi PDIP di DPRD : "telah mengekalkan ketergantungan daerah terhadap pusat".

Implikasi lain dari sentralisasi ekonomi, menurut seorang pengusaha adalah "prilaku pusat yang kerap mengintervensi kepentingan daerah". Ia menyontohkan, misalnya; dalam sektor usaha kelautan, perizinan dikendalikan oleh pusat melalui birokrasi atau penguasa daerah yang mewakilinya.

Lebih dari itu, gambaran sangat dominannya peran pemerintah pusat dalam menentukan kebijaksanaan pembangunan ekonomi daerah, sebagaimana ditunjukkan oleh seorang politisi yang menjabat Staf Pimpinan DPRD, adalah juga sebagai implikasi dari sentralisasi ekonomi.

Bagaimanapun, pandangan yang "kontroversial" telah dikemukakan oleh seorang birokrat dari Dispenda yang mengatakan bahwa sentralisasi ekonomi untuk NTT – karena miskin – o.k.-o.k. saja.

Paparan di atas menunjukkan gambaran persepsi para elit lokal di NTT tentang sentralisasi ekonomi dengan isi ungkapan : "negasi". Dengan kata lain, mereka cenderung tidak menyetujui kebijakan sentralisasi ekonomi. Bagaimanapun, dua orang di antaranya – yaitu birokrat di Kantor Gubernur dan Dispenda – telah mempersepsikan isu sentralisasi ekonomi dalam konteks *win-win situation*, dengan *reserve*.



pula dicarikan jalan keluarnya; kendati dengan pelaksanaan otonomi sekalipun. Bahkan, boleh jadi, pelaksanaan otonomi akan menjadi *boomerang* karena dalam pelaksanaannya sudah bisa diduga akan mengundang banyak konflik *ala* daerah, yang melibatkan kelompok-kelompok kepentingan di Riau. Dalam kaitan ini perlu kiranya dicatat pernyataan seorang pengusaha bahwa yang salah bukan semata-mata sentralisasinya. Ada masalah lain, seperti halnya pemerintah daerah yang tidak pandai melakukan *approach*. Akibatnya, sebagai satu contoh, sistem perbankan di Riau – karena banyak yang fiktif – dalam kondisi tidak mendukung. Dan sebagai akibat lebih jauh, maka di Riau ekonomi kerakyatan tidak akan tumbuh.

Agak lain cara yang diungkapkan oleh seorang aktivis LSM (LS2EPM). Ia secara imperatif mengungkapkan bahwa bantuan pusat terhadap Riau jangan dilakukan sebagai cara untuk membagi-bagikan proyek atau menghabiskan duit. Bantuan pusat selama ini tidak menggambarkan adanya usaha untuk membangun kesadaran masyarakat. Hal tersebut tidak akan dapat dicapai, jika mekanisme pembangunan ekonomi tersentralisasi.

Sebagaimana halnya persepsi yang ditunjukkan oleh para elit lokal di Nusa Tenggara Timur, para elit lokal di Riau pada dasarnya mempersepsikan isu sentralisasi ekonomi juga dengan isi ungkapan : "negasi" atau "penolakan". Mereka juga menganggap bahwa sentralisasi ekonomi akan membawa banyak implikasi yaitu, antara lain, pada manajemen pemerintahan, pada pembangunan ekonomi daerah dan pada pranata sosial-budaya itu sendiri. Perlu dicatat di sini tentang sebagian besar persepsi para elit lokal yang menyuratkan harap agar Riau mendapatkan perlakuan khusus.

#### **5.4. Persepsi Elit Lokal Tentang Potensi Konflik Sosial**

##### **5.4.1. Kasus Nusa Tenggara Timur.**

"Konflik di NTT terjadi karena ulah provokator", demikian diungkapkan oleh seorang birokrat di Kantor Gubernur. Sejauh ini konflik tersebut dapat diredam, dengan tanpa menggunakan kekuatan tentara karena oleh ulah tentara konflik justru jadi melebar. Menurut pengakuannya, ia turun sendiri ke lapangan; dengan pendekatan *kultural religius*, dengan *egalitarian approach*, dan dengan "membawa hati"

(karena tidak langsung menyalahkan !). Untuk menjaga keharmonisan dalam berbangsa dan bernegara, menurutnya, setidaknya ada lima konflik yang harus dicegah yaitu : (1) konflik nilai yang terkait dengan SARA, (2) konflik hubungan sosial, (3) konflik informasi karena didramatisir, (4) konflik struktural, dan (5) konflik kepentingan. Agar setiap permasalahan dapat diatasi, baik pada diri sendiri ataupun pada Tuhan, perlu jujur.

Seorang birokrat dari Bappeda menyatakan bahwa NTT sangat loyal terhadap NKRI. Namun demikian, ketimpangan pembangunan yang tetap saja berlaku dapat memicu konflik, apalagi jika Timor-Timur yang telah melepaskan diri dari Indonesia dapat mencapai taraf yang lebih maju. Demikian pula halnya dikatakan oleh seorang akademisi dari UMK bahwa NTT *komit* sekali terhadap NKRI. Walaupun ada yang tidak *komit*, itu sebagai kekecewaan dari segelintir orang. Atau juga, boleh jadi, sebagai ekses keluarnya Timor Timur dari Indonesia. Tentang kerusuhan pada 1998 di Kupang yang juga terjadi aksi pembakaran terhadap kampus UMK, utamanya dari orang-orang Islam di kampus ini, tidak ada perlawanan. Dari karena pertolongan Allah SWT semata, usaha untuk membakar lumat kampus tersebut – dengan wasilah turunnya hujan yang begitu lebat – tidak berhasil. Dalam kerusuhan tersebut telah berhasil ditangkap sebanyak delapan belas orang provokator, tetapi tidak ada tindak lanjutnya.

Potensi konflik, walau dibungkus dengan retorika, juga tampak dari penuturan seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan. Menurut, rasa keadilan adalah relatif. Karena itu, protes atau tidak protes adalah juga relatif. Semuanya bisa, termasuk kemungkinan bisa terjadinya disintegrasi. Disintegrasi ini bisa muncul kalau saja korupsi tidak bisa dibendung, sementara cara berfikir yang primordialistik terus juga berkembang.

Relatifnya potensi konflik juga dikatakan oleh seorang tokoh agama dari MUI dan seorang pengusaha. Menurut tokoh agama tersebut, konflik sosial bisa berlaku, bisa tidak. Hal ini selain tergantung pada keadaan, Juga tergantung pada sikap hidup kita sehari-hari. Dikatakan demikian karena jika manusia tidak menciptakan atau tidak dihadapkan pada hal-hal yang menyulitkan kepentingan dirinya dan juga kepentingan orang lain, untuk apa berkonflik. Jadi, apapun yang manusia lakukan, tentu ada manfaat dan risiko. Dalam hal ini bisa dicontohkan bahwa ketika pada tahun 1998 terjadi kerusuhan, yang menjaga dan

mengamankan dirinya sekeluarga adalah justru orang-orang non-muslim, dalam hal ini mereka yang beragama Protestan. Contoh lain adalah terpilihnya orang Islam yang menduduki jabatan Sekretaris Dewan (Sekwan) DPRD Tk. I NTT yang sesungguhnya hal tersebut bukan sebagai promosi, tetapi semata-mata bertujuan untuk menjaga muka kalangan Islam – yang hanya 8 % – agar jangan sampai frustrasi.

Sementara itu sang pengusaha mengungkapkan bahwa potensi konflik yang dapat menciptakan disintegrasi di NTT adalah juga relatif. Ibaratnya : "api dalam sekam". Dalam kaitan ini, jika krisis – dengan segala eksisnya yang hari-hari dipertontonkan televisi – tidak segera pulih, maka tidak mustahil akan terjadi perang saudara. Oleh karena itu, semua pihak harus memperbaiki diri; termasuk warga non-pri yang masih suka "bermain" sehingga yang pribumi tidak kebagian; termasuk juga LSM, yang kebanyakannya oportunist. Sekarang, rakyat kecil saja mulai berani melawan. Walau gejolaknya sendiri bisa diredam oleh tokoh agama, tetapi bagaimana dengan permasalahan ekonomi yang tetap dirasakan sulit ? Perlu dicatat, katanya juga, bahwa sekarang ini setiap hari ada saja penjarahan atau pelemparan rumah, yang ujung-ujungnya pengungsi Timor Timur menjadi kambing hitam. Lebih dari itu, masyarakat sudah menyiapkan diri dengan perlengkapan senjata api rakitan dan pedang yang kerap digunakan yang katanya sebagai alat untuk membela diri dalam tawuran.

Kebijaksanaan pembangunan yang sentralistik telah mengakibatkan jumlah penduduk miskin dan penganggur semakin banyak. Semuanya itu telah menjadi pemicu bagi munculnya konflik-konflik sosial, demikian politisi dari Fraksi PAN dan KRISNA di DPRD menuturkan. Dalam pada itu, menurut seorang akademisi dari UMK, konflik sosial di NTT banyak diwarnai oleh konflik yang dilatarbelakangi oleh pemeluk agama yaitu antara Pemeluk Katholik dan Pemeluk Protestan; sementara Pemeluk Islam menjadi korban. Dalam konflik tersebut, berbagai isu lazim dilontarkan. Sehubungan kerusuhan 1998, sekalipun mahasiswanya terdiri atas 75 % yang berlatarbelakang non-muslim – boleh jadi karena membawa simbol Islam – UMK tidak luput dari sasaran amuk massa.

Konflik yang kemudian melembaga dalam bentuk aksi demonstrasi massa yang menuntut pemilikan hutan pernah juga terjadi. Menurut seorang birokrat dari Dinas Kehutanan, aksi tersebut muncul sebagai akibat dari perubahan persepsi masyarakat sehubungan

pengetahuan mereka tentang hukum yang mengatur hak ulayat/adat, sebagaimana diatur dalam U.U. No. 41 dan No. 5/74. Bagaimanapun, pengetahuan tentang hak-haknya tersebut tidak didukung oleh kemampuannya dalam aspek manajerial hutan.

Pada konflik sosial dalam kaitan kasus marmer ditandai oleh keterlibatan para aktivis LSM yang memobilisasi kesadaran politik masyarakat. Menurut seorang politisi yang menjabat Staf Pimpinan DPRD, jika hal itu dalam rangka pemberdayaan masyarakat, tentunya sangat positif. Namun, kelemahannya; LSM-LSM tersebut hanya aktif melakukan pemberdayaan masyarakat, tetapi tidak pernah memberikan alternatif pemecahan masalah. Sehubungan munculnya tuntutan beberapa daerah untuk memisahkan diri dari NKRI, dinyatakan olehnya bahwa NTT tidak pernah ada keinginan untuk memisahkan diri dari NKRI. Alasannya; di samping karena terikat oleh faktor agama juga adat, masyarakat NTT memiliki "sense of nationality" yang tinggi.

Potensi konflik juga terkait dengan resistensi masyarakat bersama tokoh adat yang merasa keberatan terhadap rencana pembangunan kawasan industri (di Kupang Barat) atau penambangan marmer (di Timor Tengah Selatan). Menurut seorang aktivis LSM (PIAR), resistensi tersebut terjadi karena kedua proyek tadi dianggap akan merusak lingkungan dan tatanan adat serta akan mempertajam konflik sosial-horizontal di antara mereka yang pro dan kontra.

Seorang aktivis partai dari P3 menggambarkan potensi konflik pada era orde baru dengan menunjuk indikasi tarik-menariknya kepentingan di antara orang-orang Katholik dengan Protestan yang sangat kencang. Dalam kaitan ini, selama dua puluh tahunan jajaran birokrasi dikuasai oleh orang-orang Katholik. Demikian halnya dalam jajaran kewartawanan. Sedangkan orang Islam, untuk menjadi PNS saja terasa sulit. Bagaimanapun, pada era reformasi, fenomena seperti itu tidak lagi terjadi. Sehubungan ini Gubernur Piet A. Tallo melakukan pertimbangan-pertimbangan posisi jabatan eksekutif, kendati kemudian muncul opini kental dari pihak Katholik yang menempatkan Gubernur – sebagai seorang pemeluk Protestan – dalam posisi tidak menguntungkan.

Yang bersangkutan lebih jauh menggambarkan tentang wadah kebersamaan agama yang hanya berperan secara simbolik karena tidak menyentuh substansi. Satu hal penting dikemukakannya bahwa faktor

lain yang dapat mengatasi tarik-menarik kepentingan atas dasar agama, yang justru tingkat primordialistiknya lebih tinggi, adalah primordialisme etnik. Sebagai contoh, Gubernur Piet A. Tallo yang beragama Protestan ternyata mendapat dukungan dari kalangan Katholik, atas dasar kesamaan etnik sebagai orang Timor.

"Refleksi era reformasi belum sampai ke daerah Soe", demikian seorang tokoh adat dari Kabupaten Soe mengutarakan pandangan politiknya. Ia mengutarakan lebih lanjut bahwa pemerintahan di Soe masih diselimuti oleh kepemimpinan orde baru. Di jajaran eksekutif dan legislatif, Golkar dominan. Yang ia rasakan adalah : masih adanya penekanan, masih diatur dari atas, serta tidak ada pemihakan pada rakyat kecil. Dan, akhirnya, akan memperpanjang konflik.

Berbeda dengan elit-elit lokal lainnya yang telah dengan tegas menyatakan adanya potensi konflik, seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan mengatakan bahwa potensi konflik – lebih-lebih karena faktor SARA – justru tidak signifikan. Konflik bahkan bisa tidak berlaku karena ada *action*. Jadi, sangat tergantung dari pendekatan yang dilakukan. Lagipun, rasa kekerabatan masyarakat NTT termasuk kental.

Demikian juga yang dikatakan oleh seorang birokrat dari Dinas Pariwisata. Dikatakannya bahwa orang NTT tidak semata-mata menimbang hasil dari satu tindakan, tetapi juga sekaligus menimbang semua risiko yang dihasilkan oleh tindakan tersebut. Ibaratnya : "kesengsaraan akan menjadikan orangnya sengsara". Betapapun di NTT tidak ada potensi konflik yang signifikan, namun ketimpangan pembangunan yang niscaya akan menyulut ketidakpuasan mutlak harus diatasi. Dalam ungkapan yang agak beda, seorang pengusaha mengatakan bahwa secara umum potensi konflik di NTT adalah kurang.

Elit lokal yang sama sekali menafikan adanya potensi konflik adalah seorang birokrat dari Dispenda. Dalam hal ini ia menyatakan bahwa konflik sosial di NTT tidak wujud karena pada dasarnya masyarakat NTT memiliki rasa kekeluargaan yang kental. Kentalnya rasa kekeluargaan masyarakat NTT juga dinyatakan oleh seorang politisi dari Fraksi PDIP di DPRD. Ia menyatakan selanjutnya bahwa masyarakat NTT lebih banyak diam bukan karena merasa puas, tetapi karena memiliki rasa kekeluargaan yang sangat tebal.



Demikianlah, potensi konflik sosial di Nusa Tenggara Timur, berdasarkan persepsi para elit lokalnya, dapat dilihat dari aspek variabel konflik itu sendiri di antara yang riil dan tidak signifikan juga nihil. Sebagai bagian dari variabel konflik yang riil dapat disimpulkan bahwa konflik sosial yang terjadi di Nusa Tenggara Timur dipicu oleh berbagai hal yaitu antara lain : ulah provokator, ketimpangan pembangunan, ketidakpuasan karena wabah korupsi, primordialisme etnik juga agama, oportunisme kelompok kepentingan, pengabaian pada aspek lingkungan dan adat-istiadat, eksese dari krisis, serta perilaku politik/kekuasaan yang tidak menyenangkan.

Dari potensi konflik yang tidak signifikan juga nihil dapat disimpulkan bahwa konflik tersebut mudah diatasi karena *approach* serta adanya potensi positif yang melekat yakni rasa kekerabatan/kekeluargaan yang kental.

#### **5.4.2. Kasus Riau.**

Konflik sosial di Riau terkait dengan kasus-kasus yang melibatkan usaha pengelolaan hutan dan perkebunan. Dalam menyikapi konflik tersebut, masyarakat Riau akan tetap ekstrim jika masih merasa tidak diperhatikan. Itu yang diyakini seorang birokrat di Kantor Sospol. Sementara seorang birokrat dari Dinas Perindustrian mengutarakan bahwa jika pembangunan ekonomi tidak dibarengi oleh pembangunan aspek sosial-budaya, maka pada gilirannya akan menimbulkan kecemburuan sosial. Dan akhirnya akan memicu konflik sosial.

Gambaran tentang potensi konflik dikemukakan oleh seorang aktivis LSM (LS2EPM). Dikemukakannya bahwa di Riau tidak ada lagi figur ideal. Yang muda-muda tidak respek pada tokoh-tokoh tua; mereka ibaratnya sebagai pahlawan kesiangian. Di samping pada era orde baru mereka diam – padahal ada peluang – mereka juga tidak konsisten. Tentang LSM juga aksi-aksi mahasiswa termasuk eksponen Badan Pekerja Kongres Rakyat Riau, keadaannya menyedihkan. Mereka tidak punya arah, tidak konsisten dan cenderung oportunistik. Dengan demikian, mereka sendiri sesungguhnya menjadi bagian dari masalah.

Dalam pada itu tentang kalangan non-pribumi, mereka ini *payah* karena tidak ada kontribusinya. Masalah lain adalah sekitar 85 -90 % kalangan birokrat dan legislator di Riau hanyut dalam KKN. Lagi pula,

mereka itu tidak banyak berbuat untuk kepentingan daerah. Semua hal tersebut mempunyai potensi sebagai pemicu konflik sosial di Riau.

Potensi konflik, seperti yang ditunjukkan oleh seorang aktivis LSM (Riau Mandiri), terkait pula dengan gambaran ketidakadilan dalam proses perekrutan pegawai di Caltex atau di jajaran birokrasi bahkan juga di LSM, yang didasarkan pada jaringan alumni perguruan tinggi di Jawa. Gejala ini, oleh mereka yang berada di luar lingkaran, akan dirasakan sebagai satu pelecehan yang menyakitkan. Maka itu, hal tersebut bisa mengundang konflik-konflik sosial. Sementara itu, adanya anggapan terhadap etnis Cina yang mempunyai peranan *mem-back-up* berdirinya Propinsi Kepulauan Riau, niscaya akan lebih memicu konflik-konflik sosial. Senada dengannya, walau beda fokus, konflik sosial di Riau, menurut seorang akademisi dari FISIPOL - UNRI, utamanya dipicu oleh ketidakadilan juga intervensi serta penetrasi yang dilakukan oleh pusat terhadap daerah.

Reaksi terhadap ketimpangan yang kemudian menimbulkan ketidakpuasan (sebagai akibat dari ketidakadilan), sebagaimana dikemukakan seorang akademisi dari Lemlit - UNRI, adalah ekspresi konflik dalam bentuk aksi massa seperti, misalnya, dalam kasus pembagian lahan perkebunan (plasma) yang melibatkan transmigran (mendapat porsi 20 %) dan penduduk lokal (mendapat porsi 80 %). Lebih dari itu, konflik sebagai ekspresi dari ketidakpuasan – utamanya oleh kalangan muda yang merasa kecewa karena peluang pekerjaan didominasi oleh orang luar – dilembagakan menjadi keinginan untuk merdeka. Keinginan untuk merdeka ini, lebih jauh terekspresi dalam "Kongres Rakyat Riau" (Maret/April 2000), dan juga dalam "Seminar Prospek Masa Depan Riau, Aceh & Papua" (29 Juni 2000).

Pada era reformasi, menurut seorang akademisi dari FISIPOL - UNRI, konflik terjadi di antara masyarakat dengan pemegang HPH – sebagai pemilik modal (ondeneming), dalam hal ini P.T. Sawit Asahan Indah (Grup "Astra Agriculture") – telah melembaga dalam bentuk gerakan massa bahkan sudah masuk dalam proses peradilan. Jika masalahnya tidak kunjung selesai dan bermain-main dengan janji-janji, telah ada ancaman dari masyarakat tentang bahaya yang akan ditimbulkannya. Bahkan mereka, masyarakat dari 7 desa, sudah siap untuk meyerbu perusahaan yang dianggapnya sebagai penjarah.

Menurut seorang pengusaha pula, pada era reformasi justru banyak terjadi konflik di antara masyarakat dan pengusaha. Konflik tersebut, misalnya, terkait dengan kasus pasir laut, usaha kehutanan dan minyak. Potensi konflik juga tercerminkan oleh *gap* di antara kelompok tua (nasionalis) dengan kelompok muda (ekstrim). Lebih dari itu, potensi konflik akan semakin mengental karena sudah mulai muncul ketidakpercayaan sama sekali pada pusat. Dengan demikian, tuntutan Riau merdeka – melalui kasus minyak – sangat mungkin. *Pressure* dalam bentuk aksi/gerakan – yang akan lebih memicu semangat kemerdekaan – telah dilakukan yaitu, antara lain, melalui proses penyadaran/pendewasaan politik untuk setidaknya melakukan pembangkangan sipil. Namun demikian, semua itu tentu akan berkorelasi dengan sikap pusat sendiri.

Dalam pada itu seorang birokrat dari Dinas Pertambangan mengatakan bahwa sekalipun ketimpangan karena ketidakadilan tidak terbantahkan, namun solusinya bukan dengan tuntutan merdeka. Kemerdekaan yang dituntut niscaya tidak akan menyelesaikan masalah, dan untuk apa ? Jadi, pilihannya – sekalipun harus berbeda dengan Thabrani Rabb – adalah otonomi atau federal. Sehubungan ini seorang aktivis partai dari PBB mengatakan bahwa masyarakat Riau pada dasarnya tidak ingin merdeka. Tetapi kalau diperkenankan, tidak keberatan. Hal tersebut terjadi karena ketidakpuasan sebagai akibat dari perlakuan pusat yang tidak adil. Ketidakpuasan juga terjadi karena ketidakberesan di Riau sendiri. Dalam hal KKN, misalnya, di Riau termasuk yang paling parah karena Riau ini bisa dianggap sebagai sumber uang. Sebagai contoh, Caltex pernah menyetor uang sebesar 17 trilyun rupiah *via* Pertamina, tetapi yang tercatat di Pertamina hanya sebesar 11 trilyun rupiah. Termasuk yang tidak beres di Riau adalah anggaran DPRD yang tidak transparan. Resistensi rakyat terhadap permasalahan yang muncul dilakukan dengan cara unjuk rasa oleh para mahasiswa dan lain-lain. Dan *pressure* massa yang lebih serius akan terjadi, jika pemerintah tidak tanggap terhadap pemberantasan KKN.

Seorang politisi yang menjabat Staf Pimpinan DPRD mengatakan pula bahwa seandainya hasil SDA yang dimiliki Riau digunakan secara maksimal termasuk juga untuk mensubsidi daerah-daerah lain yang relatif miskin, dan juga tidak dikorupsi; hal tersebut, bukan masalah. Tetapi kemudian menjadi masalah karena sebagian besar penghasilan minyak dari bumi Riau telah dikorupsi oleh pejabat

pusat. Hal ini, tentunya, telah memperdalam rasa kekecewaan masyarakat Riau terhadap pemerintah pusat.

Sehubungan itu, masih menurutnya, masyarakat Riau tampaknya sudah tidak percaya lagi dengan pemerintah pusat, karena ketidakkonsistenan yang pernah dilakukannya pada masa lampau. Dalam pada itu seorang pengusaha mengungkapkan bahwa – walau sekarang agak mereda – di semua lini, hampir terjadi KKN. Hal tersebut banyak menimbulkan ketidakpuasan yang kemudian melembaga dalam semangat disintegrasi, dengan sasaran akhir bisa merdeka. Namun demikian, kondisi ekonomi di era Gus Dur ini (?) akan ikut pula mempengaruhinya. Pula, menurut pengusaha tersebut, jika ketimpangan pembangunan tetap berlaku, maka semangat untuk merdeka akan semakin mengental. "Biarlah utang-utang R.I. nanti Riau yang selesaikan, asal Riau bisa merdeka!", demikian tuturnya dengan nada berseloroh.

Gaung tuntutan merdeka karena merasa gamang bahwa pusat seperti mau main-main dengan otonomi atau melecehkannya, dikemukakan oleh seorang aktivis LSM (Riau Mandiri). Jika demikian halnya, maka ia merasa perlu untuk tidak mempercayai pusat lagi dan, karena itu, pilihannya harus dengan tuntutan merdeka. Kendati setelah merdeka kemudian timbul ekses, seperti munculnya raja-raja kecil, hal itu tidak mengapa karena gampang untuk direspon. Berbeda halnya jika raja-raja kecil tersebut berada jauh di pusat. Namun demikian, menurutnya lebih jauh, pilihan yang sesungguhnya prospektif adalah otonomi. Pilihan merdeka itu sendiri digaungkan semata-mata sebagai *pressure*. Lagipun, pilihan merdeka, otonomi atau federal, sebenarnya baru pada tahap elit.

Sementara bagi seorang pengusaha, pilihan otonomi atau merdeka adalah *unpredictable*. Pengusaha tersebut, secara pribadi, tidak berharap merdeka. Bagaimanapun, menurutnya – asal seperti yang berlaku di USA, dengan tradisi pendidikan yang serba gratis – tuntutan federal *o.k.-o.k.* saja. Dikemukakannya bahwa yang tua-tua sebenarnya tidak setuju merdeka. Dengan merdeka, akan menjadi tambah kecil. Jikapun merdeka, apa tahan (misalnya jika oleh saudara sendiri yang tinggal di Jawa tiba-tiba dianggap sebagai orang asing) ?

Tuntutan kemerdekaan, menurut seorang akademisi dari FISIPOL - UNRI, adalah sebagai alat untuk mencapai tujuan akhir yakni : keadilan ekonomi. Pernyataan lebih fragmatis telah dikemukakan oleh

seorang akademisi lainnya yang juga dari FISIPOL - UNRI; bahwa munculnya isu-isu kritis yang kemudian diikuti oleh tuntutan merdeka adalah sebagai akibat dari ketidakadilan dalam pembagian hasil SDA migas.

Satu catatan penting diungkapkan oleh seorang akademisi dari FISIPOL - UIR bahwa para elit lokal di Riau sesungguhnya tidak *solid*. Mereka merupakan bagian dari kelompok kepentingan. Beberapa di antara mereka – seperti halnya Thabrani Rabb, Andi Yusran, ataupun Al-Azhar – tidak sama sekali merepresentasikan sosok idealis yang sebenarnya. Mereka pandai membungkus kepentingannya sendiri, dan belum tentu dengan ikhlas berbuat untuk kepentingan masyarakat banyak.

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan bahwa potensi konflik di Riau, sebagaimana terpapar di atas, tampak riil. Konflik yang tidak signifikan atau nihil, tidak mengemuka. Konflik tersebut dipicu oleh beberapa hal yaitu : pembangunan ekonomi yang tidak disertai pembangunan sosial-budaya, monopoli/eksploitasi (hutan, perkebunan, pasir laut, minyak), oportunisme elit, primordialisme etnik, KKN, ketidakadilan, arogansi kekuasaan, serta *generation gap*.

Bagaimanapun, potensi konflik kiranya tidak akan permanen jika sumber permasalahan – sebagai pemicu konflik – dapat diatasi. Dengan kata lain, diperlukan pendekatan yang tidak semata-mata memfokus gejala konflik itu sendiri; tetapi juga perlu sekaligus memahami, untuk kemudian melakukan *treatment* terhadap sumber permasalahan yang memicu konflik.

## **5.5. Persepsi Elit Lokal Tentang Hubungan Pusat Dan Daerah**

### **5.5.1. Kasus Nusa Tenggara Timur.**

"Hubungan pusat-daerah, bukan dalam konteks pusat membantu daerah", demikian dikatakan oleh seorang birokrat di Kantor Gubernur. Sehubungan itu, jika ada bagian yang tidak bisa dilakukan daerah, maka permasalahan pada bagian tersebut perlu diangkat ke pusat. Hal ini akan terkait dengan fungsi, kepentingan dan aturan main.

Sementara itu menurut seorang birokrat di Bappeda, dalam konteks hubungan pusat-daerah, desentralisasi kebijakan perlu ditindaklanjuti dengan menampung aspirasi daerah seoptimal mungkin. *Treatment* pembangunan harus sesuai dengan karakter lokal. Dulu, karena sentralistik, banyak kebijakan pusat yang tidak sesuai dengan karakter daerah. Akibatnya : yang dianggap masalah bukan sesuatu yang substansial, tetapi justru pada sistem itu sendiri.

"Tradisi" hubungan pusat-daerah telah ditunjukkan oleh para elit lokal. Seorang politisi dari Fraksi PDIP di DPRD, misalnya, menyebutkan bahwa perumusan program pembangunan di daerah lebih berorientasi pada prioritas pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam hal lain, seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan menyebut perubahan model yang telah diajukan oleh daerah ke pusat, tetapi pusat tetap menurulkannya berdasarkan paket yang telah ditentukan. Dan menurut seorang birokrat dari Dinas Pariwisata : "hubungan di antara Dinas Pariwisata dengan pemerintahan pusat terbatas hanya pada hubungan koordinasi".

Dalam pada itu, sebagai respon terhadap otonomi daerah, seorang birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan menyatakan bahwa penataan hubungan pusat-daerah melalui pemberlakuan otonomi pada dasarnya adalah positif. Tetapi, bagi NTT yang PAD-nya rendah, pemberlakuan otonomi tersebut bisa merupakan bagian dari proses pemiskinan.

Seorang birokrat dari Dinas Kehutanan menyatakan pula bahwa penerapan U.U. No. 22/99, o.k.; tetapi perlu diimbangi oleh U.U. No. 25/99. Bagaimanapun, penerapan otonomi daerah bukan tanpa ekses. Dalam hal ini dapat saja terjadi bahwa orang-orang luar daerah akhirnya pada ingin pulang kampung. Kendati begitu, penerapan otonomi daerah harus tetap jalan, tetapi dengan catatan : potensi daerah mutlak harus menjadi bahan pertimbangan. Senada dengan itu, seorang birokrat dari Dispenda mengingatkan perlunya peningkatan PAD untuk pembangunan daerah. Juga, perlu ada upaya untuk menarik para investor untuk menanamkan modalnya.

"Langkah pemerintah untuk memperluas wewenang pemerintah daerah melalui U.U. No. 22 dan 25 Tahun 1999 adalah sangat positif, dalam rangka pemberdayaan daerah sekaligus untuk meredam kemungkinan bahaya disintegrasi bangsa", demikian dinyatakan oleh

seorang politisi yang menjabat Staf Pimpinan DPRD. Kendatipun begitu, titik-berat otonomi daerahnya perlu ditinjau kembali. Jika titik-berat otonomi daerah tetap diletakkan pada pemerintah kabupaten, maka agak sulit untuk mencapai hasil yang maksimal. Ini karena, seperti diketahui, karakteristik dari daerah pada tingkat kabupaten, jauh lebih heterogin jika dibandingkan dengan karakteristik daerah pada tingkat propinsi.

Masih tentang otonomi daerah. Dalam pelaksanaannya, menurut seorang akademisi dari UMK, otonomi daerah bisa dilihat sebagai cara untuk memperbaiki hubungan antara pusat dan daerah. Hubungan pusat-daerah ini, menurut seorang pengusaha, perlu dilihat secara utuh sebagai satu kesatuan.

Dalam penempatan seorang Gubernur, misalnya, tidak mutlak harus berlatarbelakang asli putra daerah. Bahkan, boleh jadi, Gubernur yang asli putra daerah tidak akan begitu dihormati karena *track records* yang bersangkutan sedikit-banyak telah diketahui oleh masyarakat yang dipimpinnya. Sementara itu dengan bahasa yang lugas dikatakan oleh seorang pengusaha bahwa penerapan otonomi daerah akan mendorong terciptanya kemudahan dalam perizinan karena, misalnya, perizinan tersebut cukup diurus di daerah.

Dikatakan oleh seorang politisi dari Fraksi Golkar di DPRD bahwa dalam pembangunan ekonomi pada masa akan datang, pusat harus lebih memberi tempat kepada daerah untuk menentukan sendiri program pembangunannya. Hal yang sama telah diutarakan pula oleh politisi dari Fraksi PAN dan KRISNA di DPRD.

Paparan persepsi para elit lokal di atas menggariskan satu kesimpulan penting, antara lain, bahwa hubungan pusat-daerah harus dilakukan dalam koridor yang lebih memfokus pada kepentingan daerah itu sendiri. Kecuali itu, hubungan pusat-daerah harus sekaligus dilihat sebagai satu hubungan kemitraan yang dinamis, yang dalam hal ini hubungan tersebut tidak semata-mata dilihat sebagai hubungan subordinatif.

Dalam pada itu, adanya persepsi dari salah seorang di antara mereka bahwa gubemur tidak mutlak harus putra daerah, dengan alasan yang obyektif, cukup menarik untuk diperhatikan. Tentang isu otonomi, pada dasarnya para elit menyikapi isu tersebut dengan positif. Namun demikian, ada yang berpendapat bahwa penerapan otonomi – karena



PAD-nya rendah – identik dengan proses pemiskinan. Pendapat lain yang terkait dengan eksese otonomi yaitu adanya kemungkinan orang-orang daerah yang berkeinginan untuk pulang kampung.

### 5.5.2. Kasus Riau.

Hubungan pusat-daerah, dalam pandangan seorang birokrat di Bappeda, cenderung dalam "tradisi" yang tidak positif. Dalam hal ini dikatakannya bahwa pusat selalu mencari pembenaran terhadap *policy* yang dibuatnya dan bukan mencari *problem solving* ataupun solusi. Oleh seorang birokrat di Kantor Sospol hal tersebut dikaitkannya dengan masalah sistem. Ia menekankan bahwa sistem jangan sampai kalah oleh figur. Dalam ungkapan lain ditekankannya bahwa pusat jangan mengintervensi daerah.

Sehubungan itu, menurut seorang aktivis partai dari PBB, hubungan pusat-daerah perlu ditata, antara lain, dengan usaha penegakan hukum. Sementara itu seorang akademisi dari FISIPOL - UNRI mengingatkan bahwa kendati semata-mata masalah teknis – yakni masalah sumberdaya – pemerintah daerah telah terjebak oleh para kapitalis, sebagai bagian dari kroni pusat. Hal ini kemudian berakibat pada *rent seeking* yang melibatkan kelompok kepentingan pusat-daerah, utamanya di sektor kehutanan dan perkebunan.

Dalam kaitan otonomi daerah, dikatakan oleh seorang birokrat dari Dinas Perindustrian bahwa penerapan otonomi akan dapat memecahkan masalah yang ditimbulkan oleh hubungan pusat-daerah yang selama ini cenderung banyak merugikan kepentingan daerah. Bagaimanapun, seorang birokrat dari Dinas Pertambangan menegaskan bahwa dalam penerapan otonomi daerah ada satu hal yang sangat penting diperhatikan yaitu : para elit lokal jangan lagi banyak melakukan kompromi yang tidak sehat dengan para elit pusat di Jakarta.

Dalam pada itu seorang politisi yang menjabat Staf Pimpinan di DPRD mengemukakan secara komprehensif bahwa pengaturan hubungan antara pusat dan daerah melalui U.U. No.22 dan No. 25 Tahun 1999 sudah jauh lebih baik jika dibandingkan dengan sebelumnya. Hanya saja yang masih menjadi pertanyaan bagi daerah adalah : apakah pemerintah pusat memang benar-benar akan menerapkan segala ketentuan seperti telah dituangkan di dalam kedua undang-undang



tersebut ? Sehubungan ini, agar daerah betul-betul memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijaksanaan otonomi daerah, maka yang harus dilakukan dalam waktu dekat adalah, antara lain : pemerintah pusat harus mencabut semua peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan U.U. No. 22 Tahun 1999; dan berikan wewenang kepada daerah, sesuai dengan ketentuan yang telah dituangkan di dalam U.U. No. 22 dan No. 25 Tahun 1999.

Masih dalam kaitan otonomi daerah, seorang aktivis LSM (LS2EPM) menyebut satu usulan tentang perlunya kebijakan agar gubernur harus berasal dari putra daerah. Di samping itu, pemerintah pusat harus konsisten melaksanakan prinsip-prinsip otonomi. Dan dalam pelaksanaan otonomi, pusat perlu menetapkan visi yang semata-mata bersumber dari aspirasi daerah, serta sekaligus menghapus sama sekali kebijakan yang berbau sentralistik.

Seorang aktivis LSM (Riau Mandiri) mengusulkan pula bahwa putra-putra daerah perlu ditempatkan di pos-pos yang strategis. Bagaimanapun ia merasa gamang karena pusat seperti mau main-main dengan otonomi atau melecehkannya. Jika demikian halnya, maka ia merasa perlu untuk tidak mempercayai pusat lagi.

Usulan lainnya telah dikemukakan oleh seorang akademisi dari FISIPOL - UIR yaitu tentang pentingnya bimbingan pemerintah pusat terhadap para elit lokal yang bisa berperan obyektif, sebagai upaya untuk mensejahterakan masyarakat Riau. Usul yang sekaligus mengingatkan telah dikemukakan oleh seorang pengusaha. Ia mengemukakan bahwa peraturan pusat – seperti halnya perizinan – sangat tidak menguntungkan daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat sebenarnya cukup dengan memberi surat izin, sementara penyelesaian sepenuhnya dilakukan oleh daerah.

Pandangan gamang atau tidak tegas – karena ada muatan *bargaining process* – juga tercermin dari elit lokal lainnya. Seorang akademisi dari Lemlit - UNRI, misalnya, mengemukakan bahwa dari wacana yang berkembang, termasuk kalkulasi prospek yang diperkirakan bakal terjadi, maka otonomi luas tampaknya akan menjadi pilihan pemerintah dan masyarakat Riau. Namun begitu, seorang pengusaha, merasa pesimistik karena dengan otonomi (luas) justru keadaan akan lebih jelek. Pesimisme tersebut disandarkan pada alasan bahwa semua sistem sudah terkontaminasi.

Lebih dari sekedar gamang karena bernada ultimatum, seorang pengusaha lainnya secara spesifik mengungkapkan bahwa proses pengalihan pengelolaan minyak dari Pertamina ke daerah tidak berjalan mulus. Diungkapkannya : "apapun yang terjadi, jika pengelolaan minyak tidak dapat oleh Riau, maka itu berarti tidak dapat oleh siapapun".

Garis besar kesimpulan yang perlu dikemukakan di sini adalah; bahwa para elit lokal di Riau cenderung mempersepsikan hubungan pusat-daerah secara tidak positif. Di antara mereka ada yang menganggap bahwa pemerintah pusat selalu mencari pembenaran dan bukan melakukan pemecahan masalah. Selain itu, pusat lazim melakukan intervensi kepada daerah yang kemudian menciptakan *rent seeking*; juga pusat mengabaikan kepentingan daerah.

Beberapa hal yang mereka "rekomendasikan" yaitu antara lain : elit lokal jangan berkompromi secara tidak sehat dengan pusat, perlunya penegakan hukum, perlunya penempatan putra daerah dalam pos-pos strategis, serta himbauan agar pemerintah pusat tidak main-main dengan otonomi. Berkaitan otonomi, ada satu lontaran menarik yang merasa pesimistik jika penerapan otonomi dapat berjalan secara efektif karena sistem sudahpun terkontaminasi.

## 5.6. Penutup

Dari seluruh paparan di atas kiranya dapat disimpulkan bahwa ketimpangan pembangunan ekonomi telah difahami oleh para elit lokal dengan persepsi yang tidak "satu bahasa". Persepsi yang tidak satu bahasa ini bukan hanya berlaku di dua wilayah penelitian yakni Nusa Tenggara Timur dan Riau, tetapi juga berlaku di dalam lingkup masing-masing wilayah tersebut.

Bagaimanapun, kendati artikulasi persepsi sebagai gambaran dari *work ethics* atau *worldview* para elit tampak terekspresikan berbeda – para elit lokal di Nusa Tenggara Timur yang tampak "biasa-biasa", sementara para elit lokal di Riau tampak "panas-panas" – pada dasarnya mereka masih *at home* dalam wawasan ke-Indonesia-an. Hal tersebut bisa benar-benar dianggap sebagai satu kenyataan, jika *bargaining position* yang mereka miliki dapat bermuara pada suatu keadaan yang *win-win solution*. Dan jika tidak, ... ???

Hal paling penting perlu dicatat di sini bahwa para elit lokal di Riau cenderung menempatkan faktor ketidakadilan sebagai penyebab ketimpangan pembangunan ekonomi. Hal tersebut seyogianya dapat difahami secara komprehensif bahwa faktor keadilan nyata terbukti sebagai faktor yang paling esensial dalam kehidupan manusia, termasuk dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Diyakini bahwa faktor-faktor lainnya – kecuali faktor geografis – yang mengemuka dari para elit lokal di Nusa Tenggara Timur dan Riau, niscaya akan juga berakar pada permasalahan keadilan itu sendiri. Kendati begitu, jika mengacu pada perspektif ekonomi politik (lihat : Bab II), keadilan dalam *distribution of wealth* secara seragam adalah mustahil dan bahkan "naif". Bagaimanapun, peluang dan tingkat kemampuan setiap individu adalah tidak sama. Lebih dari itu, Tuhan secara *taken for granted* telah menentukan kehidupan manusia dalam keanekaragaman potensi dan kontribusi (lihat : Ashshiddiqi et. al., 1971 : 798).

Demikianlah, dalam bingkai ke-Indonesia-an yang utuh, pembangunan ekonomi dan integrasi nasional akan saling terkait. Sehubungan ini, pembangunan ekonomi yang dirasakan tidak adil – kasus Riau sebagai contoh (lihat : Tadjoeeddin et.al., 2000; Rab, 2000) – nyata memicu gejala disintegrasi nasional.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ashshiddiqi, T.M. Hasbi et. al. (1971), *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, Jakarta : Departemen Agama Republik Indonesia.
- Lubis, Mochtar (1978), *Manusia Indonesia : Sebuah Pertanggungjawaban*, Jakarta : Yayasan Idayu.
- Rab, H. Thabrani (2000), *Riau Merdeka (Opsir Kongres Rakyat Riau II)*, Lembaga Studi Sosial Budaya Riau.
- (2000), "Pandangan Intelektual Terhadap Masa Depan Riau, Aceh Dan Papua", *Kompas*, edisi 8 April.
- Salim, Emil (1983), "Tantangan Masa Depan, Pembangunan Dengan Pemerataan", *Prisma*, XII (1).
- Servaes, J. (1986), "Communication And Development Paradigm : An Overview", *Media Asia*, 13 (3).
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan et. al. (2000), "Regional Disparity And Vertical Conflicts In Indonesia : Aspirations Of Inequality", *Makalah*, Jakarta: United Nations Support Facility For Indonesian Recovery (UNSFIR).

LIPI



## BAB 6

### KETIMPANGAN EKONOMI DAN FENOMENA "Rent Seeking" (1): Kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT

Oleh : Syarif Hidayat

#### 6.1. Pengantar

Pada Bab ini dan Bab berikutnya akan di analisa secara kritis tentang aspek ekonomi politik dari masalah ketimpangan ekonomi. Untuk pembatasan ruang lingkup pembahasan, maka substansi diskusi akan lebih difokuskan pada mengkaji dan menjelaskan seberapa jauh praktek *rent seeking*, atau dalam istilah populer saat ini disebut *KKN*, di tingkat lokal (daerah) telah ikut mempengaruhi terciptanya ketimpangan ekonomi. Dengan fokus perhatian seperti ini, kiranya tidak dapat dihindari bila kemudian elemen utama dari diskusi pada Bab ini dan Bab berikutnya akan lebih banyak membicarakan tentang konflik antara pencapaian kepentingan publik dan kepentingan individu elit lokal, serta pola interaksi yang terjadi, baik *inter* elit lokal, maupun *antar* elit lokal dan aktor-aktor tertentu dari kalangan masyarakat, utamanya para pengusaha.

Seperti telah dikemukakan pada Bab 2 (Tinjauan Teoritis), walaupun terdapat perbedaan pendekatan dikalangan para akademisi dalam mengaplikasikan perspektif ekonomi politik guna memahami dan menjelaskan berbagai persoalan ekonomi dan politik di negara-negara sedang berkembang, namun pada prinsipnya mereka memiliki kesamaan dalam asumsi dasar. Secara singkat, asumsi yang dimaksud menyebutkan bahwa: setiap individu, tidak dapat dihindari, akan selalu dimotivasi oleh keinginan untuk mengakumulasi sumberdaya sebanyak mungkin. Asumsi ini kemudian telah di adopsi dan diaplikasikan dengan konsekuensi yang sama untuk memahami dan menjelaskan perilaku politik dari para Birokrat, Politisi, Masyarakat, dan bahkan Negara itu sendiri (Grindle, 1989: 7-8).

Ketika asumsi dasar di atas di aplikasikan untuk memahami dan menjelaskan perilaku Birokrat, maka Grindle (1989: 19) telah membangun sebuah preposisi yang megatakan bahwa:

Bureaucrats are also individual self-seekers. Generally, their self-interest is to maximise their own economic welfare, but it can also be that of enhancing their power or benefiting their home village or ethnic group or some such goal (Grindle, 1989: 19).

Lebih jauh, Grindle (1977:27) mengatakan bahwa dalam upaya untuk mewujudkan pencapaian berbagai tujuan individu, maka para birokrat cenderung untuk memaksimalkan sumber daya yang dimiliki sebagai alat negosiasi untuk mendapatkan sumber daya yang dikontrol oleh pihak lain. Sumber daya Birokrasi yang dimaksud dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori utama, yaitu: Sumber Daya Langsung, (misalnya, uang, informasi, dan otoritas yang dimiliki oleh para Birokrat), dan Sumber Daya Tidak Langsung (yakni Barang dan Jasa yang dapat dimanipulasi untuk mendapatkan sumber daya dari pihak lain).

Demikian juga halnya ketika asumsi dasar yang sama diaplikasikan untuk memahami dan menjelaskan perilaku politisi, maka para pendukung perspektif ekonomi politik telah membangun sebuah postulat yang menyebutkan:

[P]oliticians are as rational and self-seeking as voters (society). Their self-interest, however, is expressed as the desire to maximise their hold on power. Power is thus the end sought by politically rational officials. They will therefore be motivated to use government resources to reward those who support their hold on power and, at time, to punish those who seek to unseat them (Ames, 1987; Bate 1981)

Dengan merujuk pada beberapa postulat di atas, maka pertanyaan yang kemudian muncul sekarang adalah: apakah praktek-praktek *rent seeking* *bureaucrat* dan *power seeking politician* tersebut juga telah ikut mewarnai dinamika pengambilan dan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan ekonomi di tingkat daerah ?, yang pada akhirnya telah mendudukkan pencapaian kepentingan individu elit lokal di atas kepentingan publik. Jawaban atas pertanyaan ini akan dibahas secara mendalam pada Bab ini dan Bab berikutnya.

Untuk mendapatkan gambaran secara lebih spesifik tentang praktek *rent seeking* di daerah penelitian, maka diskusi pada Bab ini akan lebih difokuskan pada membahas sebuah kasus yang telah

ditelusuri dan dicermati secara mendalam selama penelitian lapangan di propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), yakni: kasus "Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana". Dipilihnya kasus ini di antara kasus-kasus yang lain, tentunya, didasarkan atas beberapa pertimbangan.

Pertama, seperti diketahui bahwa secara historis, Kayu Cendana merupakan salah satu "komoditi unggulan" daerah NTT. Dengan demikian mengangkat isu Kayu Cendana sebagai objek analisa menjadi sangat penting, karena keberadaannya tidak saja telah menjadi "simbol" keunggulan propinsi NTT, tetapi juga telah turut mempengaruhi kehidupan ekonomi masyarakat setempat.

Kedua, dari sisi kepentingan analisis, kasus Tata Niaga Kayu Cendana, diyakini dapat menjelaskan secara lebih komprehensif tentang fenomena *rent seeking* di NTT. Ini utamanya karena Kasus Tata Niaga Kayu Cendana tidak saja melibatkan para Birokrat dan Politisi daerah yang berada pada tataran "papan atas", tetapi juga melibatkan para Pejabat dan Politisi daerah yang berada pada "papan bawah". Lebih jauh, dalam beberapa hal, kasus ini juga melibatkan para aparat keamanan, terutama dari jajaran TNI Angkatan Darat, dan Kepolisian.

Perlu dikemukakan di sini bahwa Peneliti sangat menyadari, adalah suatu simplifikasi bila membangun sebuah preposisi tentang realitas *rent seeking* di NTT dengan hanya berlandaskan pada sebuah studi kasus. Untuk mampu membangun kesimpulan tentang hal ini, tentunya membutuhkan studi yang lebih besar, dengan meneliti lebih banyak lagi kasus-kasus yang relevan. Apa yang mungkin dapat dijelaskan oleh Kasus Tata Niaga Kayu Cendana, tidak lebih, hanya sebuah *percikan kecil* dari realitas praktek *rent seeking* yang ada.

Diskusi pada Bab ini akan dimulai dengan sebuah deskripsi singkat tentang Latarbelakang Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana. Pada sub-bagian ini, akan dijelaskan secara umum faktor-faktor yang telah mendorong Pemerintah Daerah (PEMDA)-NTT sehingga melakukan intervensi dalam pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana; dan kronologis kebijaksanaan yang telah diambil. Selanjutnya, analisa akan lebih difokuskan pada menjelaskan secara kritis karakteristik dari praktek *rent-seeking* itu sendiri. Pada sub-bagian ini akan dibahas, antara lain: konflik antara kepentingan publik dan kepentingan individu elit lokal, serta pola interaksi antara Penguasa dan Pengusaha, Akhirnya, pada penghujung Bab ini akan dilakukan sebuah generalisasi atas apa yang



dapat dijelaskan oleh kasus Tata Niaga Kayu Cendana tentang realitas *rent-seeking* di NTT, dan kaitannya dengan masalah Ketimpangan Ekonomi.

## 6.2. Latarbelakang Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana

Kenyataan bahwa Kayu Cendana, *santalum album limi*, telah menjadi "simbol" keunggulan propinsi NTT, kiranya sulit untuk dipungkiri. Ini karena secara alamiah, Kayu Cendana relatif hanya dapat tumbuh dan berkembang di NTT, dengan populasi terbanyak di pulau Timor. Kendati, pohon cendana juga tumbuh di beberapa pulau lainnya, seperti Flores, Sumba, Alor, dan Solor, tetapi dalam jumlah yang sangat terbatas (Banoet, 2000: 1).

Ketenaran NTT sebagai daerah penghasil Kayu Cendana, sebenarnya, bukan suatu hal yang baru. Konon, seperti dituturkan oleh salah seorang Narasumber<sup>1</sup> sebelum masa kolonial, para pedagang Portugal yang mencari rempah-rempah di kepulauan Maluku, sudah mulai singgah di NTT untuk membeli Kayu Cendana. Pada masa penjajahan Belanda, tata niaga Kayu Cendana, kemudian, dimonopoli oleh VOC. Dalam melakukan kegiatannya, VOC bekerja sama dengan para penduduk "Timur Asing" (etnis Cina) yang berperan sebagai Pedagang Pengumpul.

Ketika Indonesia merdeka, tradisi VOC dalam memonopoli tata niaga Kayu Cendana ini, rupanya, masih diteruskan oleh pemerintah republik. Herman H. Banoet (2000: 1), menjelaskan bahwa pada kurun waktu 1950 sampai dengan 1966, Kayu Cendana yang dikumpulkan oleh rakyat harus diserahkan kepada Pemda NTT melalui petugas Dinas Kehutanan di setiap ibukota Swapraja (Kecamatan). Kayu Cendana yang telah dikumpulkan ini, kemudian diserahkan kepada Pemerintah Propinsi di Kupang, untuk di ekspor ke Hongkong dan di "Antar Pulau-kan" ke Jawa dan Bali.

Pada periode pemerintahan Orde Baru, langkah pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi/ Daerah Tingkat I NTT untuk mengatur Tata Niaga Kayu Cendana dituangkan dalam Peraturan

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan MD, pada tanggal 27 Juli 2000

Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun 1966. Secara umum, Perda No. 11 Tahun 1966 ini, berisikan ketentuan tentang hak Pemerintah Daerah Propinsi/Dati I NTT dalam hal penguasaan dan pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana. Pada perkembangan berikutnya, Perda No. 11 Tahun 1966, telah mengalami beberapa kali penyempurnaan, antara lain, melalui Peraturan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 8 Tahun 1968, Nomor 17 Tahun 1974, dan Peraturan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 7 Tahun 1980.<sup>2</sup>

Upaya Pemda Propinsi/ Dati I NTT dalam merifisi peraturan tentang pengusahaan Kayu Cendana rupaya terus bergulir. Pada tahun 1986, Pemda kembali mengeluarkan sebuah Perda, yakni perda Nomor 16 Tahun 1986, yang tidak saja mengatur tentang hak monopoli Pemda dalam Tata Niaga Kayu Cendana, tetapi juga menegaskan hak Pemda dalam Budidaya Kayu Cendana itu sendiri. Untuk lebih jelasnya, pada pada Pasal 2 (1) disebutkan: *Pemerintah Daerah Tingkat I menguasai semua Cendana, baik yang berupa tumbuhan hidup ataupun mati, maupun potongan, kepingan, akar yang belum diolah yang berada di Kawasan Hutan Negara, maupun di luar Kawasan Hutan Negara dalam Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur.* Selanjutnya, pada Pasal 4 (2), disebutkan: *Dinas Kehutanan melaksanakan penanaman cendana dalam kawasan Hutan Negara.*

Dengan menyimak secara seksama kalimat per kalimat pada rangkaian ketentuan yang tertuang pada Pasal 2 dan Pasal 3 di atas, kiranya cukup jelas betapa Pemda Propinsi/Dati I NTT telah berupaya semaksimal mungkin untuk mendudukkan diri sebagai "penguasa tunggal" tidak saja dalam arti politis, tetapi juga dalam mengatur Budidaya dan Tata Niaga Kayu Cendana. Pemda, dalam hal ini, tidak saja menguasai pohon Cendanya yang masih hidup, ataupun yang sudah mati, tetapi sampai pada menguasai potongan, kepingan, dan akar kayu Cendana yang belum diolah.

Mengenai mekanisme Penjualan dan Bagi Hasil Pendapatan kayu Cendana itu sendiri diatur pada Pasal 8, 9 dan 10, Perda No. 16 Tahun 1986. Sesuai dengan ketentuan yang dituangkan pada Pasal 8, maka penjualan kayu Cendana harus berdasarkan pada hasil eksploitasi yang telah dilakukan oleh Pemda. Sementara, harga jual dan biaya eksploitasi kayu Cendana ditetapkan berdasarkan Keputusan Gubernur

---

<sup>2</sup> Informasi lebih spesifik tentang hal ini, dapat dilihat pada Mukodimah Perda Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, Nomor 16 Tahun 1986.

Kepala Daerah. Selanjutnya, pada Pasal 9 disebutkan: "pendapatan yang diperoleh dari hasil penjualan kayu Cendana menjadi hak Pemerintah Daerah Tingkat I, dan disetor seluruhnya ke Kas Daerah Propinsi/Daerah Tingkat I NTT". Bagaimana halnya dengan bagian pendapatan untuk Daerah Tingkat II? Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 10, Perda. No. 11 Tahun 1986, disebutkan bahwa 50% dari total penerimaan Pemerintah Propinsi/Daerah Tingkat I dari hasil penjualan kayu Cendana tersebut (setelah dikurangi biaya eksploitasi), harus diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II. Selanjutnya, Pemerintah Daerah Tingkat II diwajibkan untuk meyisihkan sekitar 25% dari total penerimaan yang diperoleh guna biaya pembinaan, penanaman kembali, dan pemeliharaan kayu Cendana di daerah masing-masing.

Perlu dikemukakan di sini bahwa Perda No. 16 Tahun 1986 juga dilengkapi dengan pasal-pasal yang mengatur tentang sanksi hukum bagi individu maupun lembaga yang melanggar ketentuan yang telah dibuat. Pada Pasal 12 (1), misalnya, disebutkan bahwa:

"[Akan dikenakan] hukuman kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan, atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000,-(lima puluh ribu rupiah) [bagi]: (a). Barang siapa memotong, menebang pohon cendana yang hidup maupun yang mati atau menggali akar cendana baik didalam maupun diluar kawasan hutan negara tanpa izin Dinas Kehutanan; (b). Barang siapa menyimpan atau menyuruh menyimpan dalam rumah atau ditempat lain, kayu cendana yang cara mendapatkannya tidak dapat ditunjuk asal-usulnya yang sah; (c). Barang siapa mengangkut tanpa dapat menunjukkan surat keterangan yang sah.

Lebih jauh, pada Pasal 12 (2), disebutkan:

"Dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 25.000 (duapuluhlimaribu rupiah), bagi barang siapa dengan sengaja merusak pohon cendana baik berupa tumbuhan hidup maupun tumbuhan mati dalam maupun diluar kawasan hutan negara.

Secara keseluruhan, bila disimak dan dicermati rangkaian ketentuan yang tertuang pada Perda No. 16 Tahun 1986, maka akan

diketahui bahwa pohon kayu Cendana yang menjadi objek pengaturan adalah termasuk pohon kayu cendana yang tumbuh di lahan milik perorangan, atau bahkan yang tumbuh di pekarangan rumah penduduk. Hal ini terbukti, misalnya saja, dari adanya pernyataan pada beberapa Pasal yang selalu diakhiri oleh kalimat: *pohon cendana yang tumbuh dikawasan Hutan Negara maupun Diluar Kawasan Hutan Negara*. Dengan dasar pemahaman seperti ini, seyogiannya dapat dimengerti bila fakta juga menunjukkan bahwa Perda No. 16 Tahun 1986 tidak mengatur secara jelas status kepemilikan individu atas pohon kayu cendana. Kalau pun pada Pasal 3 mengatur pengelolaan Cendana oleh pihak Non-Pemerintah, namun yang dimaksud lebih pada pihak Swasta dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Diabaikannya status hak-milik perorangan atas pohon kayu Cendana tersebut, tidak dapat dihindari, telah memiliki implikasi yang tidak menguntungkan bagi masyarakat. Pengertian tidak menguntungkan di sini, dapat berarti secara ekonomis maupun non-ekonomis. Secara ekonomis, masyarakat relatif tidak diuntungkan karena tidak mendapat bagian pendapatan dari hasil penjualan kayu Cendana. Sedangkan secara non-ekonomis, masyarakat diancam Sanksi Pidana bila tidak memelihara dan mengawasi pohon kayu Cendana, khususnya yang tumbuh di luar Kawasan Hutan Negara, termasuk didalamnya yang tumbuh di halaman rumah penduduk. Pada konteks inilah, kita sampai pada akar persoalan tentang mengapa sebahagian besar masyarakat di Pulau Timor, pada khususnya, telah mengartikulasi keberadaan kayu Cendana sebagai **Kayu Perkara** (Hau Lasi), dan **Kayu Pemerintah** (Hau Plenat)<sup>3</sup>.

Disebut sebagai *Hau Lasi* (kayu perkara), karena bila penduduk tidak memelihara pohon kayu Cendana yang tumbuh di lahan mereka, dan karena perbuatan tersebut mengakibatkan pohon kayu Cendana rusak, atau bahkan mati, maka penduduk yang bersangkutan langsung di tangkap oleh aparat keamanan dan dipenjarakan tanpa pembelaan diri. Atas dasar kenyataan inilah maka penduduk, khususnya di pulau Timor, telah menyebut Cendana sebagai kayu yang membawa masalah dan perkara bagi hidup dan keluarga mereka (Banoet, 2000: 2). Kayu

<sup>3</sup> Lihat, Herman H. Banoet (2000), *Peran Cendana dalam Perekonomian NTT: Dulu dan Kini*, Makalah yang dipresentasikan pada Seminar Khusus Kajian Terhadap Budidaya Cendana untuk Meningkatkan Peranannya Sebagai Komoditi Utama Perekonomian Propinsi Nusa Tenggara Timur Menuju Otonomisasi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta: 26 Juni 2000.

Cendana juga mendapat julukan sebagai *Hau Plenat* (kayu pemerintah), utamanya karena sampai sejauh ini, pengusahaan kayu Cendana di monopoli oleh Pemerintah Daerah.

Resonansi dari rasa ketidak puasan masyarakat terhadap Pemda sebagai akibat dari berbagai pengaturan tentang kayu Cendana tersebut, rupanya, semakin hari semakin menggema, dan tensi dari rasa ketidak puasan itu sendiri semakin meninggi.<sup>4</sup> Bahkan pada tingkat-tingkat tertentu, rasa ketidak puasan masyarakat tersebut tidak hanya dalam bentuk *ucapan* (seperti *Hau Lasi*, dan *Hau Plenat*), tetapi telah sampai pada bentuk *tindakan* resistensi. Misalnya saja, seperti dikemukakan oleh salah seorang Narasumber<sup>5</sup> ketika diwawacarai, bentuk resistensi yang paling banyak dilakukan oleh masyarakat tersebut adalah: memusnahkan anakan kayu Cendana yang masih muda karena dianggap akan menyusahkan dirinya sendiri bila dibiarkan tumbuh di atas lahan yang dimiliki secara individu.

Pemerintah Propinsi/ Daerah Tingkat I NTT ternyata cukup peka terhadap realitas semakin meningkatnya rasa ketidak puasan dikalangan masyarakat tersebut. Sikap responsif ini dapat terlihat, misalnya saja, dari dikeluarkannya Perda No. 2 Tahun 1996, tentang *Perubahan Pertama Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur Nomor 16 Tahun 1986*. Pada *Penjelasan Umum* Perda No. 2 Tahun 1996 secara eksplisit dikemukakan tentang beberapa alasan yang telah mendasari sehingga perlu dilakukan revisi terhadap Perda No. 16 Tahun 1986. Diantaranya, karena Perda No. 16 Tahun 1986 dinilai belum mampu mendorong partisipasi masyarakat baik dalam penanaman, pemeliharaan, maupun dalam pengamanan kayu Cendana. Pemda dalam hal ini sangat menyadari bahwa kecenderungan tersebut terjadi, antara lain, karena adanya ketimpangan dalam status pemilikan Cendana dan ketidakadilan dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana. Untuk lebih jelasnya, pada alenia kedua *Penjelasan Umum* Perda No. 2 Tahun 1996, disebutkan:

Namun demikian, dalam perkembangannya ternyata Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 1986 tersebut belum mampu mendorong partisipasi masyarakat untuk menanam, memelihara, dan mengamankan hasil-hasil Cendana. Hal ini disebabkan antara lain karena adanya ketimpangan dalam

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan AN, pada tanggal 24 Juli 2000

<sup>5</sup> Wawancara dengan MD, pada tanggal 27 Juli 2000

status pemilikan Cendana yang tumbuh secara alamiah di atas tanah milik rakyat sendiri dan dirasakan adanya kurang adilan dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana, sehingga menimbulkan adanya rasa ketidakpuasan, apatisme dalam memelihara, melindungi dan mengamankan hasil-hasil Cendana.

Ilustrasi di atas secara implisit mengisyaratkan bahwa diterbitkannya Perda No. 2 Tahun 1996 di dasari oleh "semangat" untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan dan pengamanan kayu Cendana, serta keinginan yang kuat dari pihak Pemda untuk menciptakan "keadilan" dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana. Oleh karenanya, dapat dimengerti bila kemudian substansi revisi didalam Perda No. 2 Tahun 1996 lebih banyak difokuskan pada, antara lain, pengaturan kembali Status Penguasaan Kayu Cendana, Pembudidayaan dan Pelestarian Kayu Cendana, dan Bagi Hasil Penjualan Kayu Cendana.

Dalam hal Status Pemilikan Kayu Cendana, misalnya, pada Pasal 4 (c), Perda No. 2 Tahun 1996, disebutkan: *Kayu Cendana yang tumbuh secara alamiah diatas tanah milik perorangan atau Badan Hukum adalah milik perorangan atau Badan Hukum tersebut*. Sementara, untuk tetap menjaga kelestarian kayu Cendana, maka pada Pasal 4A (1) ditegaskan bahwa setiap penduduk diwajibkan untuk membudidayakan dan memelihara Cendana diatas tanah miliknya secara swakelola. Kemudian, untuk menciptakan "keadilan" dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana, maka pada Pasal 11 (1.b) secara eksplisit disebutkan: *[hasil penjualan] kayu Cendana yang dimaksud pada Pasal 4 butir c dan Pasal 7 ayat (3a) Peraturan Daerah ini diberikan untuk Pemerintah Daerah Tingkat I sebesar 60% (enam puluh persen) dan untuk perorangan atau Badan Hukum sebesar 40% (empat puluh persen)*. Untuk mendapatkan gambaran lebih jelas tentang substansi revisi Status Pemilikan, Pembudidayaan dan Pelestarian, serta Bagi Hasil Penjualan Kayu Cendana menurut Perda No. 2 Tahun 1996, dapat dilihat pada Tabel 6.1.

**Tabel 6.1**  
**Perbandingan Status Pemilikan, Budidaya dan Pelestarian, serta Bagi Hasil Penjualan**  
**Kayu Cendana menurut Perda No. 16 Tahun 1986 dan**  
**Perda No. 2 Tahun 1996**

	<b>Perda Nomor 16 Tahun 1986</b>	<b>Perda Nomor 2 Tahun 1996</b>
<b>Status Kepemilikan Kayu Cendana</b>	Pasal 2 (1) Pemerintah Daerah Tingkat I Menguasai semua Cendana, baik berupa tumbuhan hidup ataupun mati, maupun potongan, kepingan, akar yang belum diolah, baik yang berada di dalam maupun di luar kawasan Hutan Negara dalam Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur	Pasal 4 (c). Kayu Cendana yang tumbuh secara alamiah diatas tanah milik perorangan atau Badan Hukum adalah milik perorangan atau Badan Hukum tersebut.
<b>Pembudidayaan dan Pelestarian Kayu Cendana</b>	Pasal 4(1) Dinas Kehutanan melindungi dan memelihara pohon cendana yang tumbuh dalam kawasan Hutan Negara Pasal 4 (2) Dinas Kehutanan melaksanakan penanaman Cendana setiap tahun dalam kawasan Hutan Negara	Pasal 4A (1). Setiap penduduk diwajibkan membudidayakan dan memelihara Cendana diatas tanah miliknya secara swakelola Pasal 4A (2). Setiap perorangan atau Badan Hukum yang mengusahakan pabrik penyulingan dan atau industri kerajinan kayu Cendana diwajibkan untuk membudi-dayakan dan memelihara tanaman Cendana, baik secara langsung maupun tidak langsung.
<b>Bagi Hasil Penjualan Kayu Cendana</b>	Pasal 9 Pendapatan dari penjualan kayu Cendana....menjadi hak Pemerintah Daerah Tingkat I dan disetor seluruhnya kepada Pemegang Kas Daerah Propinsi Daerah Tingkat I NTT	Pasal 11 (1.b). [Hasil penjualan] kayu Cedana yang dimaksud pada Pasal 4 butir c dan Pasal 7 ayat (3a) Peraturan Daerah ini, diberikan untuk Pemerintah Daerah Tingkat I sebesar 60% (enam-puluh persen) dan untuk perorangan atau Badan Hukum sebesar 40% (empat-puluh persen)

Sumber: Peraturan Daerah Propinsi/ Daerah Tingkat I Nusat Tenggara Timur, Nomor 16 Tahun 1986 dan Nomor 2 Tahun 1996.



Upaya Pemda Propinsi/ Daerah Tingkat I NTT untuk "mengobati" kekecewaan masyarakat melalui Perda No. 2 Tahun 1996 tersebut, ternyata tidak membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Kecenderungan yang terjadi justru sebaliknya, masyarakat merasa semakin kecewa terhadap Pemda, utamanya karena realitas menunjukkan bahwa implementasi Perda No. 2 Tahun 1996 tidak lebih baik dari Perda sebelumnya (Perda No. 16 Tahun 1986). Kendati secara legal formal telah ditetapkan bahwa 40% dari hasil penjualan kayu Cendana harus diserahkan kepada perorangan atau Badan Hukum (lihat Pasal 11 (1.b), Perda No. 2 Tahun 1996), namun dalam kenyataannya angka 40% tersebut lebih banyak "bergema" di atas kertas.

Bahkan lebih jauh dari itu, masyarakat juga menyaksikan sendiri betapa implementasi dari Perda No. 2 Tahun 1996 (yang kemudian telah dikonkritkan dalam bentuk program *Operasi Bersahabat*), ternyata lebih menguntungkan sekelompok Pejabat dan Pengusaha daerah. *Operasi Bersahabat* yang semula dirancang dengan tujuan utama untuk memberantas praktek penambangan dan penjualan kayu Cendana secara ilegal oleh penduduk, justru telah mendorong munculnya sejumlah Penebang dan Pedagang Pengumpul ilegal "Berdasi dan Berseragam Safari". Siapa saja aktor-aktor "berdasi dan berseragam safari" tersebut?, apa kepentingan individu yang mereka perjuangkan?, dan bagaimana jaringan kerja sama yang mereka bentuk?, kesemuanya ini akan menjadi fokus bahasan pada diskusi selanjutnya.

### **6.3. Kepentingan Publik Vs. Kepentingan Individu**

Memahami bentuk-bentuk kepentingan yang telah mendasari sehingga Pemda Propinsi/ Dati I NTT mengeluarkan kebijaksanaan tentang pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana memang cukup rumit. Namun demikian, untuk tujuan analisis, bentuk-bentuk kepentingan tersebut dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori utama, yaitu: Kepentingan Publik (*Public Interest*), dan Kepentingan Individu (*Individual Interest*).

Bentuk kepentingan yang disebut pertama, *Kepentingan Publik*, relatif tidak sulit untuk dicermati, atau bahkan diketahui. Biasanya bentuk Kepentingan Publik selalu dikemukakan secara eksplisit baik dalam bentuk *pernyataan* maupun *tulisan* oleh si-pembuat kebijaksanaan. Dalam kaitannya dengan kebijaksanaan pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana, bentuk-bentuk kepentingan publik tersebut dapat dilihat, antara lain, pada Pejelasan Umum setiap Perda yang telah dikeluarkan. Hanya menyebut sebuah contoh, misalnya saja dari Penjelasan Umum Perda No. 2 Tahun 1996, dapat diketahui beberapa bentuk kepentingan publik



yang telah mendasari dikeluarkannya kebijaksanaan tersebut, antara lain: untuk melestarikan kayu Cendana, meningkatkan produksi Cendana, meningkatkan Pendapatan Daerah, dan meningkatkan pendapatan masyarakat.

Jawaban yang sama juga dikemukakan oleh beberapa Narasumber (yang pada umumnya para Pejabat dan Mantan Pejabat di tingkat Propinsi) ketika dilakukan wawancara. MD, seorang Narasumber di Kantor Dinas Kehutanan Propinsi/ Dati I NTT<sup>1</sup>, misalnya, secara tegas mengatakan bahwa kepentingan Pemda untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah menjadi alasan utama dari dilakukannya penertiban Tata Niaga Kayu Cendana. Sementara, SM, seorang mantan pejabat tinggi di Kantor Gubernur,<sup>2</sup> terlihat lebih menitik beratkan pada kepentingan untuk memberantas praktek penebangan dan penjualan kayu Cendana secara ilegal sebagai alasan utama sehingga Pemda mengeluarkan kebijaksanaan tentang penertiban Tata Niaga Kayu Cendana.

Bagaimana halnya dengan bentuk kepentingan kategori kedua, *Kepentingan Individu*? Seperti dikemukakan oleh Hidayat (2000:hal 52), mengidentifikasi bentuk-bentuk dari *individual interest* memang jauh lebih sulit bila dibandingkan dengan *public interest*. Ini tidak saja karena *individual interest* lebih banyak bicara pada tataran kepentingan individu elit, tetapi bentuk dari kepentingan individu itu sendiri sangat rumit, kait-mengait satu dengan lainnya, serta sangat relatif dan kontekstual sifatnya. Itulah sebabnya, tegas Hidayat, upaya untuk menjelaskan bentuk-bentuk kepentingan individu sering menjerat para pengamat untuk melakukan simplifikasi permasalahan.

Tim Peneliti, sangat menyadari akan bahaya simplifikasi persoalan seperti dikemukakan di atas. Namun demikian, kecenderungan ini, sebenarnya, dapat diminimalkan, antara lain, melalui pembatasan fokus investigasi, kelengkapan data pendukung, dan kepekaan Peneliti dalam mencerna informasi yang diperoleh. Dengan demikian, walaupun pada pembahasan berikut akan dikemukakan bentuk-bentuk dari Kepentingan Individu elit lokal yang telah mendasari kebijaksanaan Pemda Propinsi/ Dati I NTT dalam pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana, maka informasi yang disajikan adalah refleksi dari upaya maksimal yang telah dilakukan oleh Peneliti untuk mengurangi "bias analisis" seperti dikemukakan di atas.

---

<sup>1</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 27 Juli 2000

<sup>2</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 28 Juli 2000

"Kasus Cendana" mengindikasikan, kendati terdapat variasi dalam hal bentuk kepentingan individu kalangan elit lokal, namun pada prinsipnya kepentingan individu elit lokal tersebut memiliki karakteristik dominan yang sama, yakni apa yang disebut oleh Grindle (1989) sebagai *seeking economic ends* (mendapatkan keuntungan ekonomi jangka pendek). Apa bentuk kongkrit dari "kepentingan ekonomi" elit lokal tersebut ?, dan bagaimana "modus operandi" yang dipraktekkan untuk pencapaiannya ?, dapat dijelaskan, antara lain, dengan mencermati pelaksanaan **Operasi Bersahabat**.

Secara konseptual, *Operasi Bersahabat* itu sendiri sebenarnya merupakan kegiatan jangka pendek yang dirancang untuk mendukung operasionalisasi Perda No. 2 Tahun 1996. Untuk tujuan ini, maka pada setiap Kabupaten/ Daerah Tingkat II penghasil kayu Cendana telah dibentuk sebuah **Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/ Dati II**. Diskusi pada bagian ini hanya akan difokuskan pada "Tim Gabungan" yang dibentuk di salah satu daerah penghasil kayu Cendana terbesar NTT, yakni Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/ Dati II Timor Tengah Selatan (TTS).

Berdasarkan dokumen<sup>3</sup> tentang *Petunjuk Pelaksanaan Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/ Dati II TTS*, dapat diketahui sedikitnya ada 2 (dua) alasan utama mengapa Operasi Bersahabat perlu dan penting untuk dilakukan. Dua alasan yang dimaksud adalah, untuk mengamankan kayu Cendana ilegal yang berada ditangan masyarakat, dan untuk mengamankan Pendapatan Asli Daerah. Oleh karenanya, melalui program Operasi Bersahabat diharapkan dapat "memancing" kayu Cendana yang disembunyikan oleh masyarakat. Target pengumpulan kayu Cendana yang diharapkan dapat dicapai melalui program Operasi ini adalah minimal sebanyak 200 (duaratus) ton kayu Cendana. Untuk itu, maka sasaran utama Operasi, adalah: (1). Masyarakat penyimpan/ penimbun kayu Cendana ilegal, (2). Masyarakat pengangkut kayu Cendana ilegal, (3). Semua jenis kendaraan bermotor yang mengangkut kayu Cendana ilegal, (4). Surat-surat/Dokumen angkutan kayu Cendana yang dipalsukan.

Sesuai dengan nama yang digunakan, maka keanggotaan dari Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/Daerah Tingkat II TTS, terdiri dari unsur Pemda dan instansi lain yang terkait, ditambah dengan

---

<sup>3</sup> Dokumen ini adalah PETUNJUK PELAKSANAAN OPERASIONAL PENGUMPULAN KAYU CENDANA ILEGAL OLEH TIM GABUNGAN OPERASI BERSAHABAT KABUPATEN DAERAH TINGKAT II TIMOR TENGAH SELATAN, yang ditandatangani oleh KOMANDAN KODIM 1621 TTS (Selaku Ketua Tim), pada tanggal 2 Juli 1996.

pihak swasta (Pengusaha) yang memiliki tugas utama sebagai penyedia dana operasi. Pihak Pemda, dalam hal ini, diwakili oleh Sekwilda Tingkat II, Dinas Kehutanan Tingkat II, dan Dinas DLLAJR Tingkat II. Sedangkan instansi terkait yang turut menjadi anggota adalah, KODIM 1621 TTS, Polres TTS, dan Kejaksaan Negeri Soe. Sementara dari pihak Swasta, yang sering disebut sebagai "kekuatan mitra", antara lain, diwakili oleh dua perusahaan pengolahan kayu Cendana terbesar di NTT, yakni: CV. Vada dan CV. Sumber Agung Kupang.

Dalam melaksanakan aktivitasnya, Tim Operasi Bersahabat telah dibekali sejumlah dana untuk membeli kayu Cendana dari masyarakat dengan harga Rp. 3000 per Kg. Selain dari itu, sejumlah dana juga telah dialokasikan untuk biaya Operasional dan untuk "Premi" bagi Petugas, dengan perincian seperti pada Tabel berikut:

**Tabel 6.2**  
**Premi untuk Petugas Operasi Bersahabat**

Premi RT	Rp. 14/Kg
Premi RW	Rp. 12/Kg
Premi Kepala Desa	Rp. 10/Kg
Premi Tua Adat	Rp. 12/Kg
Premi Camat/ Camat Pembantu	Rp. 10/Kg
Premi Dan Ramil/ Babinsa	Rp. 10/Kg
Premi Kapolsek	Rp. 10/Kg
Premi KRPH dan Staf	Rp. 10/Kg
Biaya Angkutan Sampai ke TPN (Desa)	Rp. 10/Kg
Biaya Angkutan dari TPN ke TPK SOE (Ibukota Kabupaten)	Rp. 26/Kg
Biaya Penimbangan di lapangan	Rp. 25/Kg
Biaya Operasional Tingkat Kecamatan untuk 1 (satu) bulan	Rp. 1.000.000

Sumber: *Dokumen Petunjuk Pelaksanaan Operasional Pengumpulan Kayu Cendana Ilegal Oleh Tim Gabungan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Timor Tengah Selatan*

Semua dana untuk pembelian kayu Cendana dan biaya Operasional berikut "Premi", seperti dikemukakan di atas, tidak dialokasikan dari APBD Tingkat I maupun APBD Tingkat II (TTS), tetapi bersumber dari partisipasi pihak Pengusaha Industri Pengolahan Cendana yang telah ditunjuk sebagai "mitra". Ini dilakukan dengan alasan karena terbatasnya kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I maupun Tingkat II. Para pengusaha yang menjadi "mitra" dalam Operasi Bersahabat tersebut, ditunjuk langsung oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTT. Segera setelah mendapat Surat Penunjukan, maka para "Pengusaha Mitra" harus menghubungi Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan untuk menyerahkan sejumlah dana operasi sesuai dengan kesepakatan bersama. Untuk menjamin kelancaran Operasi, maka pihak Pengusaha (penyedia dana) harus menyerahkan sejumlah dana sesuai dengan perkiraan target pengumpulan kayu Cendana. Bila hasil Operasi dapat menjangkau kayu Cendana melebihi target yang telah ditentukan, maka pihak Pengusaha wajib membayar dana operasi.

Dengan mengikuti secara cermat mekanisme kerja Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/Dati II TTS di atas, sebenarnya sudah dapat diketahui "simpul-simpul" utama dari aspek ekonomi-politik dalam kasus Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa keterlibatan pihak Pengusaha sebagai "mitra" dalam Operasi Sahabat merupakan titik sentral dalam memahami bentuk-bentuk kepentingan individu elit lokal. Dari hasil wawancara mendalam, *Indepth-Interview*, dengan beberapa Narasumber yang berkompeten, akhirnya diketahui ada 2 (dua) bentuk utama dari kepentingan ekonomi elit lokal, yaitu: mendapatkan keuntungan jangka pendek, *short-term benefit*, dan melindungi bisnis keluarga.

#### ***Keuntungan Jangka Pendek:***

Pada uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa Pengusaha-pengusaha yang telah ditunjuk sebagai "mitra", bertanggung jawab sebagai penyedia dana untuk Operasi Bersahabat. Biaya yang harus disediakan oleh pihak Pengusaha 'mitra' meliputi: dana untuk pembelian kayu Cendana (dengan harga Rp. 3000 per Kg), biaya Operasional, dan "Premi" untuk Petugas. Dengan demikian, sangat dapat dimengerti, bila kemudian para Pengusaha "mitra" tersebut, juga secara langsung telah bertindak sebagai pembeli dari kayu Cendana hasil Operasi. Apa yang

menarik untuk dicermati di sini adalah peluang-peluang yang dapat dimaksimalkan oleh para elit lokal untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek. Peluang yang dimiliki oleh masing-masing elit, tentunya, akan berbeda antara satu dengan lainnya, karena sangat ditentukan oleh tingkat otoritas yang dimiliki. Konsekuensinya, maka keuntungan ekonomi yang diperoleh pun akan sangat bervariasi.

*Modus pertama* yang telah dilakukan oleh para elit lokal dalam upaya untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah dengan cara memaksimalkan peluang mendapatkan "Premi" kayu Cendana. Modus operasi seperti ini, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran bawah. Misalnya saja, para Camat, Kepala Desa, Tua Adat, aparat Koramil dan Polsek, sampai pada Ketua RW dan RT. Pada Tabel 6.2 telah dipaparkan secara rinci tentang nilai "Premi" dari masing-masing petugas lapangan Operasi Bersahabat di Kabupaten/Dati II TTS. Dengan merujuk pada rencana target pencapaian pengumpulan kayu Cendana yang telah ditetapkan, yakni sebanyak 200 ton, maka "Premi" dan Biaya lainnya yang akan diperoleh Petugas Lapangan dapat diperkirakan seperti pada Tabel 6.3.

**Tabel 6.3**  
**Perkiraan "Premi" dan Biaya Lainnya yang Diperoleh**  
**Petugas Operasi Bersahabat**

Premi RT	Rp. 2.800.000
Premi RW	Rp. 2.400.000
Premi Kepala Desa	Rp. 2.000.000
Premi Tua Adat	Rp. 2.400.000
Premi Camat/ Camat Pembantu	Rp. 2.000.000
Premi Dan Ramil/ Babinsa	Rp. 2.000.000
Premi Kapolsek	Rp. 2.000.000
Premi KRPD dan Staf	Rp. 2.000.000
Biaya Angkutan Sampai ke TPN (Desa)	Rp. 2.000.000
Biaya Angkutan dari TPN ke TPK SOE (Ibukota Kabupaten)	Rp. 5.200.000
Biaya Penimbangan di lapangan	Rp. 5.000.000
Biaya Operasional Tingkat Kecamatan untuk 1 (satu) bulan	Rp. 1.000.000

*Modus kedua* yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah:<sup>9</sup> (a). dengan cara memaksimalkan peluang mendapatkan bagian pendapatan dari Biaya Operasi Tim dan, (b). dengan cara "memotong" harga beli Cendana dari

<sup>9</sup> Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara dengan AN, pada tanggal 24 Juli 2000

masyarakat, dan "me-Mark-Up" harga jual Cendana hasil Operasi kepada para Pengusaha "mitra". Modus operandi yang kedua ini, umumnya, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran *Menengah-Atas*, baik yang berstatus sebagai Pejabat Pemda Kabupaten/Dati II TTS, maupun mereka yang berasal dari jajaran Kodim 1621 TTS, Polres TTS, dan Kejaksaan Negeri Soe. Fenomena ini, sebenarnya tidak harus mengejutkan, karena sesuai dengan otoritas yang dimiliki, maka mereka pun mendapat peluang relatif lebih besar dalam melakukan akumulasi keuntungan individu.

Kebenaran dari informasi di atas cukup kuat, karena didukung oleh beberapa bukti tertulis yang berhasil dikumpulkan ketika penelitian lapangan berlangsung. Misalnya saja, pada Tanggal 8 Pebruari 1997, salah seorang Pejabat pada Kantor Gubernur NTT mengirim surat kepada Direktur CV. Sumber Agung, perihal Penyetoran Harga Kayu Cendana. Secara umum, isi dari surat tersebut adalah sebagai berikut:

Dengan ini kami perintahkan Saudara untuk menyetor Harga kayu Cendana sisa hasil Operasi Bersahabat di Kabupaten Dati II TTS sebanyak 100.000 Kg, sebesar Rp. 900.000.000,-(Sembilanratusjuta Rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

- a) Potongan Biaya Operasi untuk Tim Pengumpulan sisa hasil operasi Bersahabat di Kabupaten TTS,  $100.000 \times \text{Rp. } 4000 = \text{Rp. } 400.000.000$
- b) Yang disetor ke Kas Pemda NTT/BPD NTT untuk kayu Cendana klas Campuran sejumlah  $100.000 \text{ Kg} \times \text{Rp. } 5000 = \text{Rp. } 500.000.000$

Penyetoran harga kayu Cendana dimaksud point (b), dilakukan melalui Rekening Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur pada Bank Pembangunan Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak dikeluarkannya Surat Perintah Penyetoran ini. Bukti setoran poin (a) supaya dilampirkan dalam rangka penerbitan DO

Kutipan isi surat Pejabat Kantor Gubernur NTT di atas, secara eksplisit menunjukkan, antara lain, tentang adanya Potongan Biaya Operasi untuk Tim dengan nilai Rp. 4000 per Kg kayu Cendana. Poin penting lainnya yang menarik untuk digaris bawahi adalah berkaitan dengan harga jual kayu Cendana per Kg. Sesuai dengan Petunjuk

Pelaksanaan Operasi Bersahabat, seyogianya harga jual kayu Cendana adalah Rp. 3000 per Kg. Namun, dalam kenyataannya, kayu Cendana dijual kepada para Pengusaha dengan harga Rp. 5000 per Kg. Berhubung jumlah kayu Cendana yang berhasil dikumpulkan oleh Tim Operasi Bersahabat sebanyak 100.000 Kg, maka si-Pengusaha (Direktur C.V. Sumber Agung) diwajibkan untuk membayar kepada pihak Pemda sebanyak Rp. 900.000.000,-(sebilan ratus juta rupiah), dengan perincian: Rp. 400.000.000 untuk Biaya Operasi Tim, dan Rp. 500.000.000,- sebagai biaya pembelian kayu Cendana.

*Modus ketiga* yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah "memanipulasi" klasifikasi Klas kayu Cendana, untuk kemudian mendapatkan "fee" dari pihak Pengusaha. Modus operandi yang ketiga ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran *Menengah-Atas*, utamanya para Pejabat Pemda yang berwenang dalam melakukan Pengujian Kualitas Kayu Cendana.

Sesuai dengan Petunjuk Teknis yang telah ditetapkan oleh Pemda, maka kualitas kayu Cendana dibedakan dalam 3 (tiga) klasifikasi, yaitu: Klas A, Klas B, dan Klas Campuran/Gubal. Klasifikasi ini, sekaligus menentukan nilai jual dari kayu Cendana itu sendiri. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang Narasumber yang berkompeten, diperoleh informasi bahwa nilai jual kayu Cendana Klas A adalah Rp. 15.000 per Kg, untuk Klas B sebesar Rp. 9000 per Kg, dan untuk Klas Campuran/Gubal sebesar Rp. 5000 per Kg.<sup>10</sup> Namun demikian, pengklasifikasian kualitas kayu Cendana ini, ternyata justru telah membuka peluang lain bagi para elit lokal untuk "bermain mata" dengan pihak Pengusaha pembeli guna mendapat sejumlah keuntungan ekonomi jangka pendek.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa praktek "main-mata" antara para elit lokal dan pihak Pengusaha dalam melakukan "manipulasi" klasifikasi kualitas kayu Cendana tersebut bertujuan untuk meringankan harga beli kayu Cendana oleh pihak Pengusaha. Misalnya saja, dengan menurunkan status kualitas kayu Cendana dari Klas A menjadi Klas B, maka si-Pengusaha akan dapat menghemat sekian

---

<sup>10</sup> Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara dengan SM, pada tanggal 28 Juli 2000. Perlu diketahui bahwa SM adalah salah seorang mantan Pejabat Tinggi di Kantor Gubernur NTT. Lebih jauh, sesuai dengan jabatan yang dimiliki ketika masih aktif di Kantor Gubernur, SM telah terlibat secara langsung dalam Operasi Bersahabat.



banyak biaya pembelian. Apalagi bila yang dilakukan adalah menurunkan klasifikasi kayu Cendana dari Klas A menjadi Klas Campuran/Gubul, tentunya tidak terlalu sulit bagi kita untuk membayangkan betapa banyak biaya pembelian yang dapat dihemat oleh pihak Pengusaha. Namun demikian, sebagai konsesi dari "jasa" yang diberikan, maka para elit lokal yang melakukan "manipulasi" kualitas kayu Cendana tersebut akan mendapat sejumlah "fee" dari pihak Pengusaha.

Praktek "manipulasi" klasifikasi kayu Cendana ini, biasanya berlangsung ketika kayu Cendana hasil Operasi Bersahabat telah diangkut ke TPK, dan dilakukan Uji Kualitas oleh sebuah Tim dari Dinas Kehutanan Dati I dan Dati II. Secara legal formal, Tim inilah yang memiliki otoritas dalam memutuskan klasifikasi kayu Cendana yang ada. Peran dari Tim Uji Kualitas ini menjadi sangat penting karena rekomendasi yang mereka berikan akan menjadi dasar pertimbangan utama bagi Gubernur Kepala Daerah Tk. I NTT untuk menerbitkan Surat Perintah Pembayaran (SPP) kepada pihak Pengusaha pembeli. Dengan tidak bermaksud untuk menuduh secara langsung bahwa Tim Uji Kualitas adalah sebagai pelaku utama dalam melakukan "manipulasi" klasifikasi kayu Cendana, barangkali ada baiknya bila informasi yang disampaikan oleh salah seorang Narasumber berikut, dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan.

Aah... sebenarnya yang melakukan pelanggaran tersebut tidak hanya para Pengusaha swasta saja. Kita-kita berfikir secara logis saja lah. Mana mungkin para pengusaha swasta akan berani melakukan pelanggaran kalau tidak mendapat dukungan dan perlindungan dari para Pejabat di daerah. Diantaranya, yang menjadi "hama" utama adalah orang-orang yang ada Dinas Kehutanan Tingkat I itulah. Mereka yang melakukan pengawasan kayu Cendana di lapangan, dan mereka juga yang sering melakukan manipulasi kualitas kayu Cendana yang telah dikumpulkan dari masyarakat (Hasil wawancara dengan SM, pada tanggal 28 Juli 2000)

*Modus keempat* yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah memaksimalkan otoritas yang dimiliki untuk mempermudah pihak Pengusaha mendapatkan Quota pembelian kayu Cendana. Modus operasi yang keempat ini, lagi-lagi, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang



berada pada tataran *Menengah-Atas*. Namun demikian, seperti dikemukakan oleh **SM** (salah seorang Informan Kunci)<sup>11</sup>, untuk mengidentifikasi secara pasti siapa saja pelakunya, memang relatif agak rumit, karena hampir sebahagian besar Pejabat Tinggi di daerah terlibat dalam mempraktekkan Modus Operandi yang keempat ini.

Keuntungan ekonomi jangka pendek yang diperoleh para elit lokal, dalam hal ini, tidak lain adalah "fee" dari pihak Pengusaha sebagai imbalan atas "jasa" yang diberikan dalam memperoleh quota pembelian kayu Cendana dari Pemda. Barangkali, contoh Kasus berikut, dapat memberi gambaran lebih jelas lagi tentang bagaimana Modus perjuangan kepentingan individu elit lokal yang keempat ini telah dipraktekkan pada tingkat realitas<sup>12</sup>.

Suatu hari Pak Gubernur (Musakabe) mengetahui ada Surat Izin pembelian Kayu Cendana yang diterbitkan oleh Pemda Tk. I untuk salah satu Pengusaha swasta. Volume Kayu Cendana yang tertera didalam Surat Izin tersebut adalah sebesar 200 ton. Untuk mengetahui lebih lanjut tentang penerbitan Izin Pembelian ini, pak Gubernur kemudian memanggil saya, yang saat itu sebagai salah seorang Pejabat Kepala Biro. Surat Izin Pembelian kayu Cendana tersebut ditandatangani oleh Pak Sekwilda, tetapi dengan menggunakan Nomor dan Kode surat Biro saya. Atas dasar inilah, maka dapat dipahami bila Pak Gubernur kemudian telah mencurigai Beta bekerja sama dengan Pak Sekwilda dalam menerbitkan Izin Pembelian Kayu Cendana tersebut.

Setelah mendengar penjelasan dari Bapak Gubernur, Beta sangat terkejut, karena Beta tidak pernah melakukan hal tersebut. Lebih-lebih setelah Beta melihat siapa yang menanda tangani Surat Izin tersebut, yakni Pak Sekwilda. Saat itu juga, Beta tunjuk "biji mata" Pak Sekwilda, dan Beta bilang dia sebagai "maling". Karena "baku-tengkar" dengan Pak Sekwilda inilah, Beta merasa tidak nyaman lagi bekerja

---

<sup>11</sup> Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan Bapak **SM** pada tanggal 28 Juli 2000.

<sup>12</sup> Informasi tentang contoh kasus ini diperoleh dari hasil wawancara dengan **SM**, dan kutipan yang disajikan dalam laporan ini seutuhnya diangkat dari pernyataan yang disampaikan oleh **SM** ketika diwawancarai pada tanggal 28 Juli 2000

di Kantor Gubernur, dan akhirnya mengajukan permohonan pensiun.

Menurut keterangan yang Beta peroleh dari Si-Pengusaha, katanya Pak Sek-wilda minta fee sebesar Rp. 1000 (seribu rupiah) dari per Kg Kayu Cendana. Anda kan bisa bayangkan sendiri, berapa banyak uang yang akan diperoleh Pak Sekwilda dari seluruh hasil pembelian (200 ton). Yaah... lebih kurang 200 juta.

### ***Melindungi Binsnis Keluarga:***

Kepentingan individu elit lokal dalam bentuk Melindungi Bisnis Keluarga memang kurang "populer" pada kasus Tata Niaga kayu Cendana. Ini utamanya karena bisnis kayu Cendana termasuk salah satu "bisnis kelas tinggi", dan oleh karenanya tidak banyak anggota keluarga para Pejabat daerah memiliki akses dan dapat masuk dalam lingkaran bisnis "milyaran rupiah" ini. Namun demikian, hasil wawancara dengan beberapa Narasumber yang berkompeten menunjukkan bahwa, kendati dalam jumlah yang sangat terbatas, ternyata praktek-praktek Melindungi Bisnis Keluarga inipun telah ikut mewarnai maraknya penyimpangan dalam implementasi pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT.

Pada umumnya, keterlibatan anggota keluarga Pejabat daerah dalam Tata Niaga Kayu Cendana di NTT lebih banyak berperan sebagai *Broker* antara pihak Pemda dan Pengusaha kayu Cendana Lokal, atau *Broker* antara Pengusaha kayu Cendana Lokal dan Pengusaha Asing. Sebagai *Broker*, maka tugas utama mereka, antara lain, mengusahakan peroleh quota pembelian kayu Cendana dari Pemda, mempermudah akses pengurusan Izin pengiriman antar pulau dan Izin ekspor kayu Cendana, serta mempermudah berbagai urusan administrasi yang berkaitan dengan pihak Pemda. Sebagai imbalan dari peran sebagai *Broker* ini, maka mereka pun akan memperoleh sejumlah "fee" dari pihak Pengusaha.

Tentu saja tidak terlalu sulit buat kita untuk memperkirakan siapa saja elit lokal yang telah terlibat dalam "permainan-bisnis" seperti ini, yang tidak lain adalah para Pejabat Tinggi di daerah. Terutama mereka-mereka yang meduduki posisi kunci di tingkat Propinsi. Satu diantara contoh yang menarik untuk dikemukakan adalah Kasus yang melibatkan

*Pak Boss* (bukan nama yang sesungguhnya)<sup>13</sup>. *Pak Boss* adalah Pejabat Tinggi di propinsi NTT. Salah seorang putra beliau, **AM**, terlibat dalam bisnis kayu Cendana. Kendati peran dari *Pak Boss* dalam bisnis putranya tidak dapat dibuktikan secara nyata, namun banyak kalangan menyebut bahwa dengan otoritas yang dimiliki, *Pak Boss* telah ikut andil dalam meng-goal-kan beberapa permohonan quota pembelian kayu Cendana yang diusulkan oleh **AM**. Bahkan beberapa Informan Kunci juga menyebut bahwa **AM** ikut membantu beberapa Pengusaha untuk memperoleh Izin pengiriman antar pulau dan Izin ekspor kayu Cendana.

#### 6.4. Pola Hubungan Penguasa dan Pengusaha

Dari studi kasus yang telah dilakukan di propinsi Jawa Barat, Hidayat (1999: 174-182) menemukan sedikitnya ada 3 (tiga) pola hubungan antara Pengusaha dan Penguasa di Daerah. Tiga Pola tersebut adalah: *Organisational Corporatism*, *Individual Linear Alliances*, dan *Individual Triangle Alliances*.

*Organisational Corporatism*. Pola hubungan bisnis ini lebih banyak bekerja pada tataran institusi, dimana dari pihak Pengusaha diwakili oleh Asosiasi-Asosiasi yang mereka miliki, sedangkan dari pihak pemerintah daerah diwakili oleh instansi-instansi yang berwenang. Secara umum dapat dikatakan bahwa pola hubungan bisnis ini dibangun mengikuti apa yang disebut oleh King (1988) sebagai *state corporatism model*. Perjuangan kepentingan individu dalam pola *Organisational Corporatism*, biasanya dilakukan melalui lobby antar organisasi.

*Individual Linear Alliances*. Pola hubungan ini, lebih melibatkan individu Pengusaha (sebagai Client) dan Pejabat daerah (sebagai Patron). Pejabat daerah yang menjadi sasaran utama bagi para Pengusaha dalam pola hubungan bisnis ini adalah mereka yang memiliki wewenang, utamanya dalam hal perizinan. Terbentuknya hubungan antara pengusaha dengan pejabat daerah dalam pola *Individual Linear Alliances*, umumnya didasarkan pada hubungan keluarga, dan *backing system*.

*Individual Triangle Alliances*. Bila pada pola *Individual Linear Alliances*, hubungan antara pihak individu pengusaha (sebagai client)

---

<sup>13</sup> Informasi tentang Kasus ini diperoleh dari hasil wawancara dengan AN pada tanggal 24 Juli 2000, dan wawancara dengan SM pada tanggal 28 Juli 2000.

dengan pejabat daerah (sebagai patron) bersifat langsung, maka pada pola *Individual Triangle Alliances* ini hubungan antara individu pengusaha dan penguasa daerah lebih bersifat tidak langsung. Ini karena yang berperan sebagai patron dalam hal ini bukan si-pejabat daerah itu sendiri, tetapi mereka yang memiliki hubungan keluarga atau pertemanan dengannya. Pejabat daerah dalam pola *Individual Triangle Alliances* tidak lebih hanya berperan sebagai *Power Supply* bagi anggota keluarga atau teman yang menjadi patron langsung si-pengusaha. Salah satu contoh dari aplikasi pola *Individual Triangle Alliances* tersebut adalah, modus *client-patron broker alliance*. Dalam hal ini, untuk mendapatkan izin, para pengusaha biasanya tidak secara langsung mengurus permohonan dengan pemerintah daerah, tetapi meminta bantuan salah seorang anggota keluarga atau teman pejabat daerah yang berwenang.

Kecenderungan yang hampir sama, sebenarnya juga ditemukan pada kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT. Kalau pun terdapat perbedaan, hanya terletak pada karakteristik dominan dari pola hubungan Pengusaha dan penguasa yang ada. Bila studi kasus yang dilakukan oleh Hidayat (1999) di Jawa Barat menemukan 3 (tiga) pola hubungan antara Pengusaha dan Penguasa (*Organisational Corporatism*, *Individual Linear Alliances*, dan *Individual Triangle Alliances*), maka studi kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT mengindikasikan bahwa interaksi antara Penguasa dan Pengusaha lebih banyak didominasi oleh pola hubungan kedua dan ketiga (*Individual Linear Alliances*, dan *Individual Triangle Alliance*). Sementara pola hubungan yang pertama, *Organisational Alliances*, relatif tidak ditemukan dalam kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT.

Untuk lebih spesifiknya, pola hubungan Penguasa dan Pengusaha dalam bentuk *Individual Linear Alliances* dapat terlihat, misalnya saja, pada kasus Sekwilda NTT, (seperti telah dikemukakan pada diskusi sebelumnya). Pak Sekwilda, dalam hal ini, telah berperan sebagai "Patron" bagi salah seorang Pengusaha kayu Cendana (sebagai Client). Dalam kapasitasnya sebagai Patron, maka Pak Sekwilda telah berupaya memaksimalkan otoritas yang dimiliki guna membantu Client-nya untuk mendapatkan kuota pembelian kayu Cendana (sebanyak 200 ton) dari Pemda Provinsi/ Dati I NTT. Sebagai imbalan atas "jasa" yang diberikan, maka pihak Client akan membayar "fee" senilai Rp. 1000 per Kg kayu Cendana. Berhubung Quota yang diperjuangkan sebesar 200

ton kayu Cendana, maka diperkirakan "fee" yang akan diperoleh pihak Patron adalah sekitar Rp. 200.000.000 (duaratusjuta rupiah).

Sementara, pola hubungan Penguasa dan Pengusaha dalam bentuk *Individual Triangle Alliances* dapat terlihat dengan jelas pada kasus *Pak-Boss*. Peran *Pak-Boss* dalam hal ini bukanlah sebagai Patron langsung bagi si Pengusaha kayu Cendana (sebagai Clien), karena yang bertindak sebagai Patron adalah **AM** (putra *Pak-Boss*). Namun, dalam kapasitasnya sebagai Pejabat Tinggi di NTT, maka *Pak-Boss* telah memposisikan dirinya sebagai *power supply* bagi **AM**. Secara umum, peran yang telah dimainkan oleh *Pak-Boss* adalah memaksimalkan otoritas yang dimiliki guna memberi kemudahan kepada **AM** untuk mendapatkan, antara lain: quota pembelian kayu Cendana, Izin pengiriman kayu Cendana antar pulau, dan Izin ekspor kayu Cendana.

## 6.5. Generalisasi dan Catatan Penutup

Kenyataan bahwa pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT juga telah melibatkan sejumlah kepentingan individu elit lokal, kiranya sulit untuk dipungkiri. Pada pembahasan terdahulu telah dijelaskan, kendati secara eksplisit tujuan utama dari pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana, antara lain disebutkan untuk menjaga kelestariannya, meningkatkan produksi Cendana NTT, serta untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan masyarakat—namun secara implisit, rupanya, juga terdapat sejumlah kepentingan individu elit lokal. Bentuk dari kepentingan individu elit lokal ini relatif bervariasi, tetapi pada prinsipnya memiliki karakteristik dominan yang sama, yakni *seeking economic ends* (mendapatkan keuntungan ekonomi jangka pendek).

Hasil studi mengindikasikan, sedikitnya ada 4 (empat) modus operadi yang dilakukan oleh elit lokal di NTT dalam upaya untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek dari pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana. Modus yang Pertama adalah dengan cara memaksimalkan peluang mendapatkan "Premi" Kayu Cendana. Praktek *rent seeking* ini lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran bawah.

Modus operandi yang Kedua adalah, memaksimalkan peluang mendapatkan bagian pendapatan dari Biaya Operasi Tim, Memotong harga beli Kayu Cendana dari masyarakat, dan Me-Mark-up harga jual

Cendana kepada para Pengusaha. Pelaku dari *rente-ekonomi* model kedua ini, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada strata Menengah-Atas.

Modus Ketiga yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah, memanipulasi klasifikasi Kayu Cendana. Modus operandi yang ketiga ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada strata Menengah-Atas, utamanya para pejabat pemerintah daerah yang memiliki wewenang dalam melakukan Uji Kualitas Kayu Cendana.

Modus yang Keempat adalah, memaksimalkan otoritas yang dimiliki untuk mempermudah pihak Pengusaha mendapatkan quota pembelian Kayu Cendana dari Pemda. Pelaku dari praktek *rent seeking* ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran Menengah-Atas.

Varian lain dari bentuk kepentingan individu elit lokal, dalam kaitannya dengan kasus pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT, adalah melindungi Bisnis Keluarga. Kendati bentuk kepentingan individu elit lokal seperti ini relatif tidak populer, namun dalam jumlah yang terbatas juga ditemukan. Contoh kasus "Pak-Bos" merupakan salah satu bukti dari betapa praktek-paraktek melindungi Bisnis Keluarga telah ikut mewarnai maraknya penyimpangan dalam implementasi kebijaksanaan pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT.

Perjuangan kepentingan individu elit lokal tersebut, tentunya, tidak dapat dipisahkan dengan Pola Hubungan Penguasa dan Pengusaha yang ada. Kasus Kayu Cendana mengindikasikan bahwa interaksi antara Pengusaha dan Penguasa didominasi oleh 2 (dua) pola utama, yakni apa yang disebut dengan: *Individual Linear Alliances* dan *Individual Triangle Alliances*. Pola interaksi yang disebut pertama, lebih melibatkan individu Pengusaha (sebagai Client) dan Pejabat daerah (sebagai Patron). Sementara pada pola hubungan Penguasa dan Pengusaha yang kedua, interaksi antara Si-pengusaha dan Penguasa tidak bersifat langsung, karena yang berperan sebagai Patron bagi Si-pengusaha bukan Pejabat daerah, tetapi mereka-mereka yang memiliki hubungan keluarga atau pertemanan dengannya.

Pertanyaannya kemudian adalah, apa yang dapat dijelaskan oleh kasus Kayu Cendana tentang fenomena *rent seeking* dan implikasinya

terhadap masalah ketimpangan ekonomi di daerah?. Tentunya akan merupakan sebuah simplifikasi bila membangun kesimpulan umum tentang interkorelasi antara praktek *rent seeking* dan ketimpangan ekonomi di NTT dengan hanya mengandalkan data dan fakta yang diperoleh dari satu kasus. Apa yang mungkin dapat dikemukakan disini, sebagai jawaban atas pertanyaan diatas, hanyalah serangkaian preposisi yang menyebutkan: praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh para Pejabat Daerah dalam implementasi kebijaksanaan pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT, tidak dapat dihindari, telah melahirkan fenomena "ketidakadilan ekonomi" dan inefisiensi pembangunan. Bentuk ketidakadilan ekonomi dan inefisiensi pembangunan tersebut dapat terlihat dengan jelas, misalnya saja, dari adanya konsentrasi "keuntungan ekonomi" ditangan sekelompok elit lokal, dan kecenderungan "monopoli" kesempatan berusaha oleh segelintir Pengusaha Kayu Cendana di daerah. Sementara pihak masyarakat (pemilik Kayu Cendana) lebih diposisikan sebagai objek kebijaksanaan, dan berperan sebagai "penyanggah dana" untuk membiayai praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh para Penguasa dan Pengusaha daerah.

Rangkaian preposisi di atas secara implisit mengindikasikan bahwa praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh para Pejabat Daerah di NTT, harus diakui, telah menjadi salah satu faktor penting bagi terciptanya ketimpangan pendapatan dan ketimpangan dalam kesempatan berusaha. Argumetasi ini perlu mendapat penekanan, karena dalam perdebatan teoritis selama ini, upaya untuk mendudukan praktek *rent seeking* sebagai faktor determinan bagi ketimpangan ekonomi, khususnya di tingkat daerah, relatif kurang mendapat perhatian dari kalangan Akademisi.

Untuk lebih jelasnya, dari dimensi politik, diantara argumentasi klasik yang sejauh ini sering dikemukakan ketika menjelaskan faktor penyebab dari masalah ketimpangan ekonomi adalah karena sangat dominannya sentralisasi kekuasaan ditangan pemerintah pusat. Semetara, dari perspektif ekonomi, diantara argumen yang paling sering dikemukakan adalah karena mekanisme perencanaan pembangunan yang lebih bersifat Top-Down. Dengan tidak bermaksud untuk mengurangi arti penting dari dua argumentasi di atas, studi kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT mengindikasikan adanya faktor lain yang tidak kalah pentingnya untuk dicermati dalam menjelaskan masalah ketimpangan ekonomi, yakni praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh para "petinggi" daerah.



## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ames, Barry (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Banoet, H (2000), *Peranan Cendana dan Perekonomian NTT: Dulu dan Kini*, Makalah yang dipresentasikan pada Seminar Khusus Kajian Terhadap Budidaya Cendana untuk Meningkatkan Peranannya Sebagai Komoditi Utama Perekonomian Propinsi Nusa Tenggara Timur Menuju Otonomisasi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta: 26 Juli 2000-12-03.
- Bates, R (1981) *Market and State in Tropical Africa*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Grindle, M (1989) The new political economy: Positive economics and negative politics, Working Paper, Country Economic Department, The World Bank, WPS 304.
- Grindle, M.S. & Thomas, J.W. (1989) Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcome: The Political Economy of Reform in Developing Countries, *Policy Sciences*, no.22.
- Hidayat, Syarif (1999), *Decentralised Politics in A Centralised Political Sytem*, Adelaide: Flinders University (PhD's Thesis).
- Hidayat, Syarif (2000), *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Jakarta: Pt. Pustaka Quantum.
- Peraturan Daerah (PERDA) Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, Nomor 16 Tahun 1986.
- Peraturan Daerah (PERDA) Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, Nomor 2 Tahun 1996.
- Petunjuk Pelaksanaan Operasional Pengumpulan Kayu Cendana Ilegal oleh Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten Daerah Tingkat II Timor Tengah Selatan (dokumen tidak dipublikasi, dikeluarkan pada tanggal 2 Juli 1996).





## BAB 7

### KETIMPANGAN EKONOMI DAN FENOMENA “RENT SEEKING” : KASUS TORGANDA DI RIAU

Oleh : Masyhuri

#### PENDAHULUAN

Seperti telah menjadi perbendaharaan umum bahwa pembangunan di segala bidang yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia selama ini, selain menghasilkan berbagai kemajuan, juga *taken for granted*, menimbulkan ketimpangan ekonomi. Tidak saja antara sektor perkotaan dan sektor pedesaan, tetapi juga ketimpangan itu telah merambah jauh pada ketimpangan antar kelompok dalam masyarakat. Faktor penting penyebab terjadinya ketimpangan tersebut antara lain adalah perilaku yang menyimpang di kalangan birokrat, yakni apa yang disebut KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Akibat dari perilaku ini, pembangunan yang dilakukan tidak optimal, kurang efektif, dan kurang meratanya alokasi dana pembangunan. Akibat lebih lanjut adalah penguasaan sumber-sumber ekonomi potensial terkonsentrasi pada kelompok-kelompok tertentu yang mempunyai akses kepada pembangunan. Ketimpangan seperti ini dianggap faktor penting pendorong terjadinya berbagai ketidakpuasan masyarakat, yang pada gilirannya berakibat rawannya kehidupan bernegara. Bagaimana dengan realitas yang ada pada tingkat lokal? Apakah hal seperti itu terjadi pula pada tingkat daerah?

Dalam penelitian kasus Riau, masalah-masalah tersebut akan dicoba untuk diungkapkan. Apakah fenomena tersebut mewarnai pula pembangunan pada tingkat lokal? Atau lebih spesifik lagi, apakah pelaksanaan pembangunan di daerah mendorong juga terjadinya ketimpangan-ketimpangan, baik sosial, ekonomi dan politik yang pada gilirannya menyebabkan munculnya gejala disintegrasi? Seberapa jauh perilaku birokrat setempat mencerminkan itu semua?

Seperti yang telah disebutkan, pembangunan yang dilakukan selama ini, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, terjadi di segala aspek kehidupan. Adalah suatu yang mustahil semua itu dapat diungkapkan dalam suatu penelitian. Secara metodologis, hal tersebut

tidak mungkin dilakukan. Studi kasus, dalam kerangka pikir seperti ini, merupakan salah satu alternatif yang dapat ditempuh dalam mengatasi kesulitan metodologis tersebut. Untuk itu, dalam pelaksanaan penelitian di Riau, perhatian dipusatkan terutama pada kasus tertentu, yakni pembangunan industri perkebunan kelapa sawit P.T. Torganda. Sekali lagi, apakah praktek-praktek yang menyimpang dalam pembangunan yang menimbulkan berbagai ketidakpuasan, ketimpangan, dan yang lebih lanjut melahirkan gejala sosial, ekonomi dan politik tercermin pada kasus Torganda?

Pemilihan kepada industri perkebunan kelapa sawit P.T. Torganda sebagai kasus penelitian didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama adalah bahwa kasus Torganda merupakan sebuah kasus yang sedang hangat dibicarakan hampir pada semua lapisan masyarakat. Tidak saja pada saat sekarang ini, hal itu telah berlangsung sejak lama. Oleh masyarakat setempat, kasus Torganda merupakan *stereotip* dari kasus-kasus yang mencuat di sektor perkebunan. Kedua, kasus ini tidak saja melibatkan kepentingan kelompok tertentu di kalangan birokrat setempat, tetapi juga birokrat pada tingkat nasional. Ketiga adalah bahwa kasus Torganda bersinggungan langsung dengan kepentingan masyarakat tingkat bawah. Kesewenang-wenangan, ketidakadilan diseputar pembangunan dan pengoperasian perusahaan tersebut merupakan sumber konflik antara kelompok-kelompok masyarakat, dan yang akhirnya meluas pada pelaksana pemerintahan daerah. Diduga kuat, kasus Torganda tidak kunjung terselesaikan akibat saratnya kasus tersebut dengan *rent seeking* dan *power seeking*.

## LATAR BELAKANG KASUS TORGANDA

Perusahaan perkebunan di Riau jumlahnya cukup banyak, dan meliputi di berbagai sektor usaha. Perkebunan kelapa sawit merupakan salah satunya. Berbeda dengan perusahaan-perusahaan perkebunan di tempat-tempat lainnya di Indonesia, sebagian besar perusahaan perkebunan di Riau berbentuk perusahaan, bukan berbentuk plasma. P.T. Torganda, yang bergerak di bidang perkebunan kelapa sawit merupakan contoh perkebunan yang dikelola dalam bentuk perusahaan.

Perusahaan perkebunan kelapa sawit Torganda, terletak di Kecamatan Tambusai, Kabupaten Kampar Hulu. Daerah ini terletak di

daerah perbatasan dekat dengan Sumatera Utara. Di daerah perkebunan ini dibangun pula pabrik pengolahan minyak kelapa sawit. LDSS, yang berasal dari Sumatera Utara, adalah pemilik dan sekaligus dirut perusahaan.

Kehadiran perusahaan tersebut sedikit banyak terkait dengan permintaan tokoh masyarakat setempat. Pada awal tahun 1990-an, beberapa tokoh masyarakat Tombusai di Pekan Baru (ibu kota Propinsi Riau) mengundang LDSS dalam suatu pertemuan dan meminta LDSS untuk membuka perkebunan kelapa sawit di Tambusai. Tujuannya adalah untuk mengembangkan perekonomian masyarakat Tambusai. Tampaknya LDSS menanggapi permintaan itu, dan persiapan untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit di daerah tersebut mulai dirintis.

Sesuai dengan izin prinsip yang dikeluarkan oleh Bupati Kampar (sekarang menjabat sebagai Gubernur Riau), luas perkebunan yang diizinkan meliputi areal seluas 1000 ha. Sebelum izin operasional di peroleh dari Pemda, perusahaan ini telah melakukan kegiatan pembukaan hutan untuk perkebunan. Sekalipun izin prinsip yang diberikan hanya meliputi areal seluas 1000 ha, namun perusahaan ini membuka hutan jauh lebih luas dari jumlah itu. Sampai pada saat penelitian ini dilakukan luas perkebunan tersebut telah mencapai sekitar 10.525 ha. Prinsip "Sejengkal berjajar", demikian yang dituduhkan masyarakat, tampaknya diterapkan dalam pembangunan perkebunan sawit ini. Sejengkal berjajar adalah ungkapan setempat, yang berarti berlipat ganda, dari 1000 ha menjadi 2000 ha, menjadi 4000 ha, dan seterusnya<sup>1</sup>.

Dalam membuka lahan perkebunan, perusahaan membabat hutan yang ada dan menjual kayu-kayu hasil tebangannya. Hal ini dilakukan oleh perusahaan tanpa izin dari Menteri Kehutanan sejak tahun 1991 sampai tahun 1996. Setelah itu perusahaan membakar areal penebangan untuk kemudian di tanami kelapa sawit (Genta, 22-28 Februari, 1998). Data yang dikumpulkan oleh tim DPRD Riau, dengan mengambil sampel seluas 1 ha lahan, rata-rata ukuran kayu tebang mencapai garis tengah 1,5 m<sup>2</sup>. Menurut sejumlah sumber, keuntungan perusahaan yang di peroleh dari hasil penjualan kayu mencapai milyaran rupiah dan itu cukup untuk modal operasional awal. Hal ini dikemukakan pula oleh Kepala Kejati Riau, bahwa pemilik perusahaan Torganda

<sup>1</sup> Wawancara dengan LA, tanggal 29 Agustus 2000

<sup>2</sup> Wawancara dengan ZR, tanggal 2 September 2000

melakukan pencucian uang (money laundering). Perusahaan tersebut melakukan pembabatan hutan di Riau, membawa kayu hasil tebangan ke tempat pengolahan kayu (sawmil) di Kisaran, Sumatera Utara. Uang hasil dari penjualan kayu olahan tersebut itulah yang digunakan untuk membuka dan membangun perusahaan perkebunan kelapa sawit di Riau (*Riau Pos*, 27 April 2000).

Apabila di lihat dari aspek hukum, P.T. Torganda sejak awal pembukaan lahan sampai dengan berdirinya pabrik pengolahan kelapa sawit menempuh prosedur yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti yang telah di singgung di depan, P.T. Torganda telah membuka perkebunan sebelum masalah perizinan selesai. Oleh karena itu, surat izin operasional yang dimiliki oleh perusahaan tersebut di peroleh melalui proses pemutihan.

Sebagian besar perkebunan P.T. Torganda ternyata tumpang tindih dengan HPL (Hak Pengelolaan) transmigrasi dan bahkan lahan milik warga transmigran. Lahan perkebunan seluas 6.793 ha bertumpang tindih dengan areal pengembangan transmigrasi. Bahkan lahan seluas 2.257 ha darinya adalah hak milik transmigran yang telah dikeluarkan sertifikatnya. Dari luas areal perkebunan seluruhnya, hanya seluas 1474 ha merupakan areal perkebunan arahan pembangunan kawasan hutan dan arahan pengembangan perkebunan (*Risalah Resmi* ...., 1999 : 6-7). Tidak hanya itu, berdasarkan hasil wawancara disebutkan pula bahwa lahan perkebunan Torganda membabat juga hutan lindung, yakni hutan lindung di Kecamatan Tambusai (Register 40)<sup>3</sup>

Areal perkebunan P.T. Torganda tidak saja bertumpang tindih dengan areal transmigrasi dan hutan lindung, tetapi sebagian areal perkebunan tersebut juga di kleim oleh penduduk setempat sebagai hutan tanah ulayat. Hal ini dikemudian hari menjadi salah satu sebab terjadinya ketegangan antara perusahaan di satu pihak dan penduduk setempat di pihak lain.

Dalam mengelola perkebunan, aspek primordialisme tampaknya menjadi hal yang penting. Dalam pengekstrakan tenaga kerja misalnya, kesempatan kerja dari tingkat pimpinan sampai tingkat operasional, diberikan kepada kelompok masyarakat tertentu. Semua tenaga kerja yang dipekerjakan di perusahaan tersebut adalah pekerja dari suku

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan LA, tanggal 29 Agustus 2000

Batak, dan hampir semua dari mereka didatangkan langsung dari Sumatera Utara. Tidak hanya itu, semua kendaraan yang dioperasikan oleh perusahaan juga kendaraan dengan nomor polisi Sumatera Utara. Apa yang di peroleh oleh Pemda Riau dan masyarakat setempat dengan kehadiran perusahaan kelapa sawit ini? Berbagai permasalahan yang muncul berhubungan dengan kehadiran P.T. Torganda ternyata melahirkan konflik yang berlarut-larut dalam masyarakat. Bukannya hal yang mustahil konflik tersebut berimplikasi tidak hanya pada tingkat lokal, tetapi juga pada tingkat nasional.

Selain P.T. Torganda, di daerah Tambusai terdapat pula perusahaan-perusahaan lainnya yang bergerak di sektor perkebunan kelapa sawit. P.T. Utaian merupakan salah satu contohnya. Berbeda dengan P.T. Torganda, P.T. Utaian mempunyai hubungan yang serasi dengan penduduk wilayah sekitar perusahaan. Tampaknya, pendekatan yang diterapkan oleh kedua perusahaan tersebut berbeda.

P.T. Utaian dimiliki oleh Utaian, seorang pendatang yang telah bersosialisasi dengan penduduk setempat. Dia telah lama tinggal di daerah tersebut dan menjadi warga desa setempat, dan telah di terima sebagai salah satu anggota masyarakat. LDSS tidak demikian. Sebagai pendatang ia kurang bersosialisasi dengan penduduk setempat. P.T. Utaian mempekerjakan penduduk setempat. Keberadaan P.T. Utaian berarti terbukanya lapangan kerja bagi masyarakat di daerah itu. Pendekatan yang diterapkan adalah pendekatan kemasyarakatan. Sementara pendekatan yang dikembangkan oleh P.T. Torganda, adalah pendekatan uang dan bersifat parsial. Hanya kelompok-kelompok tertentu yang dianggap bermanfaat bagi perusahaanlah yang memperoleh keuntungan ekonomis dari kehadiran perusahaan tersebut<sup>4</sup>.

Hal seperti ini dalam batas-batas tertentu mendorong pula timbulnya kecemburuan sosial.

Dalam perkembangan berikutnya, tampaknya strategi seperti ini terus dikembangkan. Tidak saja terhadap tokoh-tokoh tertentu dalam masyarakat, pendekatan "politik uang" juga diterapkan terhadap sejumlah elit birokrat, terutama elit birokrat pemerintah daerah setempat. Bisa dimengerti apabila perusahaan berani bertindak sesukanya melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan beberapa tokoh setempat, antara tanggal 26 Agustus 2000 sampai tanggal 2 September 2000.

## KEPENTINGAN PUBLIK VS KEPENTINGAN INDIVIDU

Sebagaimana yang telah disebutkan di depan bahwa salah satu alasan dipilihnya P.T. Torganda sebagai kasus penelitian adalah dugaan bahwa dalam pembangunan perusahaan tersebut sarat dengan apa yang disebut *rent seeking* dan *power seeking*. Dugaan tersebut dalam batas-batas tertentu tampaknya ada benarnya, dan secara singkat barangkali dapat disebutkan bahwa *rent seeking* *bureaucrat* dan *power seeking* *politicians* telah ikut mewamai proses pengambilan kebijaksanaan pembangunan perusahaan perkebunan kelapa sawit P.T. Torganda. Sementara pendekatan "politik uang" yang dikembangkan oleh pihak pengusaha dalam menghadapi birokrat membuka kesempatan yang seluas-luasnya untuk itu. Kepentingan publik dalam konteks ini sering dikalahkan.

Penelusuran tentang kepentingan publik tampaknya lebih mudah dilakukan dibandingkan dengan pengidentifikasian kepentingan individu. Sulitnya pengidentifikasian kepentingan individu menurut Hidayat (2000) antara lain disebabkan oleh saling kait mengaitnya berbagai permasalahan, sangat relatif, dan kontekstual sifatnya. Sementara kepentingan publik tidak demikian, dan dapat ditelusuri melalui peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan legal formal. Berkaitan dengan pembangunan P.T. Torganda, kepentingan publik dapat terekam setidak-tidaknya pada pernyataan "meningkatkan kesejahteraan", "membuka lapangan kerja" bagi masyarakat setempat.

Sebagaimana disebutkan di depan bahwa sejumlah tokoh masyarakat Tambusai yang bertempat tinggal di Pekan Baru mengajukan permintaan kepada seorang pengusaha untuk membangun perusahaan perkebunan kelapa sawit di Tambusai. Alasan yang dikemukakan adalah menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan perekonomian masyarakat setempat. Demikian juga alasan yang dikemukakan oleh sejumlah birokrat pemerintah setempat dengan mudah dapat diduga, bahwa pembangunan di sektor perkebunan bertujuan untuk menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan juga untuk meningkatkan PAD. Apakah betul alasan-alasan tersebut lebih dominan ataukah ada pamprih lain yang lebih pribadi sifatnya? Disinilah masalah konflik kepentingan terjadi, konflik antara kepentingan publik dan kepentingan individu. Berikut adalah beberapa ilustrasi yang

menunjukkan kepentingan individu lebih dominan dibandingkan dengan kepentingan publik.

Berdasarkan informasi yang terkumpul dari lapangan terlihat adanya "lobi-lobi" antara para tokoh masyarakat Tambusai di Pekan Baru dengan pihak pengusaha. Artinya, tawar menawar terjadi antara mereka tentang keuntungan yang mungkin diperoleh oleh kedua belah pihak. Siapa tokoh masyarakat ini? Menurut ET, seorang tokoh masyarakat Melayu yang banyak menulis masalah-masalah sosial dan budaya Melayu, tokoh-tokoh masyarakat yang bermunculan belakangan ini adalah "penokoh" masyarakat. Mereka bukanlah tokoh masyarakat yang benar-benar memikirkan kepentingan masyarakat, tetapi lebih berorientasi pada popularitas, jabatan, dan keuntungan ekonomi sesaat. Belakangan terungkap bahwa tokoh-tokoh masyarakat Tambusai di Pekan Baru mendapat keuntungan ekonomis dari perusahaan dalam bentuk kapling kebun kelapa sawit. Termasuk diantaranya adalah DD<sup>5</sup>.

Tidak saja pada tokoh masyarakat, menonjolnya kepentingan individu atas kepentingan publik tampak pula pada mereka yang menduduki jabatan tertentu dalam struktur pemerintahan. Tidak saja pada tingkat desa atau Kecamatan, kepentingan-kepentingan individu berkenaan dengan kasus Torganda ini merambah sampai pada semua tingkatan pemerintahan di atasnya. Menurut seorang nara sumber, praktek-praktek mengutamakan kepentingan pribadi tersebut melibatkan hampir semua jajaran birokrat Pemda Riau, dari Gubernur, Bupati, Ketua Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kepolisian, sampai pada Kejaksaan Tinggi<sup>6</sup>. Pada tingkat pusat, sejumlah nama, baik dari jajaran Menteri Kabinet ataupun jenderal, sering kali di sebut-sebut. Bahwa mereka mempunyai hubungan baik dan menjadi "backing" perusahaan. Apakah mereka juga memperoleh keuntungan ekonomi dari perusahaan? Tidak jelas benar. Namun suatu kenyataan bahwa saudara kandung dari salah seorang jenderal di masa Orde Baru menduduki salah satu jabatan komisaris diperusahaan. "Hubungan baik" dengan para pejabat pemerintahan yang berhasil dibangun oleh pihak perusahaan pada setiap lapisan kekuasaan berikut ini akan makin memperjelas saratnya kasus Torganda tersebut dengan kepentingan-kepentingan individu.

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan LA tanggal 31 Agustus 2000; wawancara dengan ET tanggal 31 Agustus 2000.

<sup>6</sup> Wawancara dengan LA tanggal 31 Agustus 2000.



Terdapat variasi bentuk kepentingan individu di kalangan elit lokal. Namun pada prinsipnya kepentingan individu elit lokal tersebut memiliki karakteristik dominan yang sama, yakni apa yang di sebut oleh Grindle (1989) sebagai *seeking economic ends*, baik yang berupa keuntungan ekonomi jangka pendek, dan melindungi bisnis keluarga.

Berkenaan dengan kasus Torganda, pencapaian tujuan kepentingan ekonomi tersebut sangat fleksibel sifatnya. Menjalin " hubungan baik" dengan pengusaha barangkali merupakan konsep umum modus pencapaian tujuan tersebut. Permasalahannya sekarang adalah bagaimana "hubungan" antara penguasa dan pengusaha itu dapat terbangun? Apa keuntungan kedua belah pihak berdasarkan " hubungan baik "tersebut?

Hubungan baik antara penguasa dan pengusaha tersebut berlapis-lapis sifatnya, dari tingkat desa/kecamatan, tingkat kabupaten, tingkat propinsi, sampai tingkat pusat. Kepentingan individu tampaknya dengan mudah dapat di peroleh berdasarkan hubungan baik tersebut. Keuntungan yang diperoleh pihak-pihak tertentu di kalangan penguasa berupa keuntungan ekonomi jangka pendek. Keuntungan yang diperoleh oleh pihak perusahaan antara lain adalah kemudahan-kemudahan dalam mengejar keuntungan dan ambisi pribadi pengusaha.

Hubungan baik yang sifatnya berlapis-lapis tersebut dapat di lihat dalam kaitannya dengan pengurusan perizinan, dan pengadaan lahan perkebunan. Dalam hal perizinan hubungan baik tersebut terjadi antara pengusaha dan penguasa pada lapisan atas, dari para penguasa di tingkat kabupaten ke atas, dan bahkan sampai pada tingkat pusat. Sementara dalam hal pengadaan lahan perkebunan, hubungan tersebut terbangun antara pengusaha dan para penguasa pada tingkat kabupaten ke bawah sampai pada tingkat penguasa di tingkat desa.

Berkenaan dengan perizinan, hubungan baik tersebut melibatkan banyak pihak, antara pengusaha dan beberapa elit birokrat dilingkungan Kabupaten, Dinas Perkebunan, Kejaksaan dan bahkan Gubernur. Izin prinsip misalnya dengan mudah dapat diperoleh oleh pihak perusahaan dengan bantuan yang diberikan oleh para elit birokrat tersebut. Sebagai imbalannya, sebagaimana yang telah disebutkan, mereka mendapat "fee", hadiah, pemilikan saham, jabatan tertentu dalam perusahaan untuk keluarga, dan sebagainya.

Hubungan baik antara pengusaha dengan para elit penguasa di tingkat pemerintahan pusat belum terungkap secara jelas. Hanya saja data yang diperoleh dalam penelitian memberikan petunjuk tentang hal itu. Sebagai contoh, pemilik perusahaan kelapa sawit Torganda dalam banyak kesempatan memperkenalkan diri sebagai saudara angkat salah seorang menteri kabinet yang sedang berkuasa. Dari informasi yang terkumpul disebutkan pula bahwa beberapa jenderal mempunyai hubungan penting dengan perusahaan. Bahkan sebagaimana disebutkan, adik kandung dari salah seorang jenderal tersebut menjabat sebagai komisaris perusahaan.

Berkenaan dengan pengadaan lahan perkebunan, "hubungan baik" tercipta antara perusahaan dan sejumlah elit penguasa dari tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa. Pada tingkat kecamatan misalnya, terdapat seorang kepala desa dari 12 desa yang tergabung dalam Lembaga Kerapatan Adat Tambusai, dan Camat Pembantu Tambusai Utara yang bersuara lantang membela kepentingan perusahaan (*Riau Pos*, 17 Mei 2000). Sikap mereka inilah yang di tentang keras oleh Syahrini, ketua Lembaga Kerapatan Adat Tambusai. Sebagaimana tokoh-tokoh masyarakat Tambusai di Pekan Baru yang mengundang pengusaha LD membuka perusahaan kelapa sawit di Tambusai, mereka juga telah banyak memperoleh keuntungan ekonomi dari pihak perusahaan.

"Hubungan baik" yang terbangun atau sengaja di bangun oleh perusahaan dengan para elit pengusaha pada segala lapisan dan imbalan ekonomi yang disediakan oleh pihak perusahaan sedikit banyak menjadikan bias kebijaksanaan yang diterapkan oleh elit penguasa tersebut. Bahkan tidak mungkin dalam konteks ini kepentingan individu sering lebih dominan dibandingkan dengan kepentingan publik. Di pihak pengusaha, " hubungan baik" dengan para elit penguasa di segala lapisan kekuasaan dimanfaatkan sebagai "backing" perusahaan dalam mengejar ambisi pribadi pengusaha, dan sebagaimana yang telah dikemukakan, bertindak sewenang-wenang dalam mengembangkan perusahaan.

## **RESISTENSI MASYARAKAT**

Tindakan pelanggaran hukum, perampasan hak orang lain yang dilakukan oleh perusahaan, seperti penyerobotan tanah rakyat, politik

uang yang diterapkan oleh perusahaan, dan primordialisme dalam pengekstrakan tenaga kerja dengan mudah dapat mendorong munculnya ketidakpuasan, bahkan kebencian, dikalangan masyarakat terhadap kehadiran P.T. Torganda. Resistensi atau perlawanan masyarakat muncul dalam usaha membela kepentingan mereka yang terampas. Muncul gerakan-gerakan massa, menentang perusahaan. Dilain pihak, perusahaan yang merasa mempunyai "backing" penguasa merasa dihalang-halangi kepentingannya. Benturan kepentingan dalam situasi seperti ini antara kedua belah pihak sulit terhindarkan, yang pada akhirnya pecah menjadi konflik fisik di antara mereka.

Salah satu kasus yang relevan dikemukakan disini adalah perlawanan yang dilancarkan oleh warga desa Suka Maju, Kecamatan Tambusai. Menurut Kepala Desa Sukamaju, P.T. Torganda telah menyerobot lahan masyarakat, tanpa melalui perundingan. Masyarakat setempat secara spontan melarang dan menghalang-halangi penyerobotan lahan tersebut, tetapi perusahaan tidak menghiraukannya. Bahkan pihak perusahaan melancarkan intimidasi (*Riau Pos*, 11 Agustus 1999).

Situasi menjadi tegang dan memanas. Apa yang terjadi kemudian adalah turunnya SK Bupati Kampar yang isinya menonaktifkan kepala desa setempat, dengan tuduhan bahwa kepala desa telah menjual tanah rakyat kepada perusahaan. Akibatnya, gelombang demonstrasi dilancarkan oleh warga desa Suka Maju ke kantor Kabupaten memprotes dikeluarkannya SK tersebut. Masyarakat juga mengancam akan membakar alat-alat berat milik perusahaan apabila masih terus berada di wilayah desa, (*Riau Pos*, 11 Agustus 1999). Namun demikian nasib baik belum memihak pada rakyat. Tanah warga desa yang diambil perusahaan pada tahun 1999 baru seluas 100 ha, pada tahun 2000 tanah yang dikuasai oleh perusahaan tersebut telah mencapai 300 ha.

Pernah pihak perusahaan mengajukan tawaran untuk memberi ganti rugi kepada masyarakat, dengan alasan lahan tersebut telah terlanjur di garap oleh perusahaan dan di blok. Warga setempat menolak tawaran itu dengan alasan ganti rugi tersebut tidak mempunyai arti ekonomi apa-apa. Sebaliknya masyarakat menuntut di ikut sertakan sebagai bagian dari pemilik lahan perkebunan. Tuntutan ini tidak dihiraukan oleh perusahaan (*Riau Pos*, 6 Juni 2000).

Kasus seperti yang menimpa desa-desa Suka Maju seperti ini terjadi pula atas desa-desa yang lain. Tidak saja terjadi pada saat-saat belakangan ini, kasus semacam itu terjadi sejak mulai dibangunnya perusahaan perkebunan kelapa sawit Torganda, antara lain kasus yang menimpa desa Mahato, Tolan Baru, Dalu-Dalu.

Bisa dimengerti apabila konflik antara perusahaan dan masyarakat di sekitar terjadi lama sebelum itu. Konflik terbuka antara mereka pertama kali meletus pada tahun 1996. Peristiwa serupa yang terakhir terjadi meletus pada tahun 1999. Dalam peristiwa-peristiwa ini, buruh perusahaan dalam jumlah yang besar menyerbu desa-desa yang dianggap merintangi aktivitas perusahaan.

Peristiwa pertama di sebut oleh masyarakat sebagai “peristiwa Mahato”. Di sebut demikian, karena sasaran penyerbuan buruh-buruh perkebunan P.T. Torganda adalah desa Mahato. Seperti desa Suka Maju, masyarakat desa Mahato merasa dirugikan oleh perusahaan. Tanah-tanah mereka diambil dan dikuasai secara semena-mena oleh perusahaan. Mereka menuntut ganti rugi atas tanah-tanah mereka.

Tampaknya tuntutan mereka tidak berhasil. Perusahaan tidak mau memenuhi tuntutan masyarakat. Masyarakat kecewa, dan melakukan tindakan-tindakan resistensi. Pihak perusahaan sebaliknya bertindak keras terhadap masyarakat, dan mereka melakukan balasan. Buruh-buruh perkebunan menyerbu dan menghancurkan desa Mahato. Warga desa di usir dan perkampungannya dirusak.

Peristiwa-peristiwa yang melukai rakyat tidak hanya sekali terjadi. Peristiwa sejenis terus menyusul. Peristiwa penghancuran perkebunan sawit milik warga transmigran pada bulan Juli tahun 1997 merupakan salah satu contohnya. Ribuan buruh P.T. Torganda menyerbu secara bergelombang dalam beberapa hari, dan menghancurkan sekitar 10.000 batang pohon kelapa sawit milik 1000 KK warga desa Bangun Jaya (*Genta*, 29 Juni-5 Juli 1997). Tampaknya mereka senantiasa menggunakan cara teror pengrusakan fisik terhadap kelompok-kelompok yang tidak disukainya.

Peristiwa Dalu-Dalu merupakan penyerbuan besar-besaran terakhir yang dilakukan oleh P.T. Torganda pada masyarakat sekitar areal perkebunan. Sebanyak kurang lebih 1000 orang buruh perusahaan dengan menggunakan truk-truk perusahaan melakukan penyerbuan ke desa Dalu-Dalu, Kecamatan Tambusai. Dalam penyerbuan ini, berpuluh-

puluh rumah penduduk desa hancur dan terbakar. Seorang penduduk luka parah dan seorang lagi terbunuh. Penyerbuan ini oleh masyarakat Riau di kenal sebagai "serangan Torganda ke-dua".

"Pada bulan Maret 1999, P.T. Torganda melakukan serangan tahap kedua. Dalam serangan ini, desa Dalu-Dalu, menjadi sasaran untuk dibumihanguskan. Secara kebetulan, desa Dalu-Dalu adalah desa tempat kelahiran saya, dan satu-satunya korban yang meninggal dunia dalam serangan tahap kedua tersebut adalah saudara sepupu saya" (transkrip wawancara dengan AI).

"Pada jam 22.00 WIB gerombolan karyawan P.T. Torganda telah bergerak mendekati Dalu-Dalu, sambil meneriakkan yel-yel "Hancurkan Dalu-Dalu".... Bahwa dengan kekuatan yang tidak berimbang, 5 orang dari Polsek dan 3 orang dari Koramil dengan dibantu sebagian masyarakat berupaya mengendalikan keadaan dengan meminta gerombolan karyawan P.T. Torganda untuk kembali ke tempat semula, bahkan aparat keamanan melepaskan beberapa kali tembakan peringatan, tetapi situasi tidak mereda, menurut informasi terdengar tembakan balasan dari gerombolan penyerang. Dan mereka semakin beringas dengan meneriakkan yel-yel "hancurkan Dalu-dalu, hanguskan Tambusai" (kutipan dari laporan tim Pencari fakta DPRD Riau).

Peristiwa yang memicu terjadinya serangan Torganda tahap kedua tersebut sangat sepele, dan hampir sulit untuk diterima oleh akal sehat.

Satu minggu sebelum penyerangan di lakukan, terjadi pertengkaran antara sopir mobil P.T. Torganda dengan satpam P.T. Hutahean yang mengendarai mobil P.T. Hutahean. Kebetulan Satpam tersebut adalah warga asli Dalu-Dalu. Mereka saling mendahului membawa mobil pada jalan yang rusak. Tampaknya sopir kendaraan P.T. Torganda tidak senang didahului oleh mobil P.T. Hutahean, maka terjadilah pertengkaran antara keduanya.

Selain itu secara kebetulan terjadi pula pertengkaran kecil yang lain antara sopir mobil P.T. Torganda dengan sopir oplet penduduk Dalu-Dalu yang ingin membawa penumpang karyawan P.T. Torganda dari terminal pasar lama Dalu-Dalu ke lokasi P.T. Torganda yang jaraknya

sekitar 30 km. Pihak Camat Tambusai berusaha untuk menyelesaikan persengketaan ini dengan mengundang kedua belah pihak untuk bermusyawarah. Namun pihak P.T. Torganda tidak mengindahkan undangan Camat Tambusai tersebut.

Dua kejadian tersebut agaknya membuat pimpinan lapangan P.T. Torganda hilang kontrol. Mereka kemudian menghimpun kekuatan, mengumpulkan buruh-buruh perusahaan, dan melakukan penyerbuan. Pada hari Rabu tanggal 17 Maret 1999, sekitar jam 19.00 WIB, masyarakat Dalu-Dalu mendapat informasi tentang rencana penyerbuan karyawan P.T. Torganda ke Dalu-Dalu. Informasi ini di laporkan kepada pihak keamanan. Hanya saja, pihak keamanan tidak mempercayainya. Barangkali karena tidak adanya kepercayaan ini, pihak keamanan setempat kurang siap untuk mengendalikan penyerbuan yang terjadi. Sebanyak 8 orang personil keamanan yang diterjunkan untuk menghentikan penyerbuan massa adalah jumlah yang benar-benar tidak memadai.

“... pada saat – saat penduduk desa Tolan Baru, Dalu-Dalu Kecamatan Tambusai Kabupaten Kampar sedang nyenyak tidur, tiba-tiba mereka dikejutkan oleh deru belasan mesin truk di ikuti suara hiruk-pikuk. Suara yang hiruk-pikuk itu bukanlah serangan pasukan Belanda seperti abad silam dalam rangka menumpas perjuangan Tuanku Tambusai, melainkan serangan dari pekerja perkebunan P.T. Torus Ganda / P.T. Torganda yang hampir semuanya pendatang, terhadap penduduk setempat yang nenek moyangnya sudah berdiam di situ sejak masa perjuangan Tuanku Tambusai abad lalu. Suara itu kemudian di ikuti oleh jerit tangis, erang kesakitan dan berbagai ekspresi lainnya yang kesemuanya merupakan perwujudan dari rasa takut, cemas dan derita masyarakat sebagai akibat dari serangan pekerja perkebunan P.T. Torganda dan P.T. Torus Ganda dalam jumlah yang melampaui jumlah penduduk desa laki-laki di desa Tolan Baru .... Perbuatan biadab dan melawan hukum yang dilakukan pekerja perkebunan P.T. Torus Ganda dan P.T. Torganda semacam itu telah menimbulkan duka nestapa, derita sengsara dan kepedihan serta luka di hati.... Kepedihan dan luka di hati ini tidak saja dirasakan oleh masyarakat desa Tolan Baru melainkan juga oleh masyarakat Kecamatan Tambusai, masyarakat Kabupaten Kampar bahkan masyarakat Riau umumnya”

Demikian deskripsi tentang kaus penyerbuan oleh P.T. Torganda pada awal pidato yang disampaikan oleh Ketua DPRD Propinsi Riau dalam persidangan khusus menanggapi peristiwa penyerbuan P.T. Torganda terhadap penduduk desa Dalu-Dalu.

Kerusakan yang ditimbulkan akibat serbuan ini adalah 21 buah rumah dan 2 buah kedai penduduk terbakar habis, 6 buah rumah rusak berat. Selain itu sebanyak 4 buah unit mobil dan 1 buah sepeda motor penduduk ikut hangus terbakar (laporan tim pencari fakta DPRD Riau).

Warga Dalu-Dalu dibantu oleh penduduk sekitarnya, ingin melancarkan serangan balasan. Kekuatan massa telah terhimpun dan mulai bergerak melakukan penyerbuan. Berbeda dengan pada waktu penyerbuan P.T. Torganda, aparat keamanan siap mengatasi kerusuhan dan berhasil membendung serbuan yang dilancarkan oleh masyarakat. Penyerbuan balasan ini dapat digagalkan. Sebagai pelampiasan kemarahan, massa kemudian menyerbu kantor Kecamatan Tambusai dan kantor Polsek Tambusai dan membakar habis kedua kantor tersebut.

Kebencian masyarakat di sekitar areal perkebunan Torganda kepada pihak perusahaan terus menguat. Selain kerugian kerugian yang mereka derita akibat penguasaan lahan secara semena-mena oleh perusahaan, tindakan-tindakan teror, pengrusakan, dan penyerbuan yang dilakukan oleh pihak perusahaan makin membuat kebencian masyarakat makin menjadi. Tidak saja terhadap perusahaan, kebencian itu tertujukan pula kepada orang-orang yang berhasil dimanfaatkan perusahaan untuk menarik simpati masyarakat sebagai musuh dan harus di bunuh.

" Baru-baru ini salah seorang saudara sepupu saya dipukuli oleh saudara-saudaranya sendiri karena dianggap sebagai " antek-antek" Torganda. Jadi singkatnya, sikap masyarakat Dalu-Dalu saat ini sudah bulat, yakni menganggap P.T. Torganda sebagai musuh, dan oleh karenanya harus henggang dari sana. Apabila P.T. Torganda tidak angkat kaki, maka akan terjadi peristiwa " Ambon ke 2" ..... Saya secara pribadi tentu saja tidak menginginkan hal itu terjadi, karena yang akan menjadi korban adalah warga masyarakat itu sendiri" (transkrip wawancara dengan LA).



Tidak hanya penduduk desa Dalu-Dalu, antipati masyarakat desa-desa lainnya di sekitar areal perusahaan telah mengkristal pula. Seperti yang disinggung diatas, masyarakat desa yang merasa dirugikan oleh keberadaan P.T. Torganda tidak hanya desa Dalu-Dalu.

Konflik yang melibatkan perusahaan P.T. Torganda dan penduduk desa sekitarnya mendorong DPRD Riau untuk membahas kasus P.T. Torganda pada sidang majelis. Keputusan yang diambil oleh Dewan berkenaan dengan itu antara lain adalah menghentikan segala kegiatan P.T. Torganda dan P.T. Torus Ganda di Kecamatan Tambusai khususnya di daerah Riau umumnya (*Risalah*, 1999).

Kasus Torganda merupakan salah satu dari kasus-kasus serupa yang ada di Riau. Kasus tersebut mencuat kepermukaan karena pada kasus tersebut melibatkan dua kelompok etnis yang berbeda. Konflik berkepanjangan terjadi antara kedua kelompok tersebut, dan bukannya tidak mungkin kasus ini melebar menjadi kasus SARA.

#### **PENANGANAN KASUS TORGANDA : MENTERNAK KONFLIK?**

Konflik antara perusahaan Torganda di satu pihak dan masyarakat desa-desa sekitar perusahaan dalam kasus P.T. Torganda yang telah mencuat sejak tahun 1996 belum terselesaikan dengan baik sampai sekarang. Kasus ini seolah-olah terus menggantung. Apakah pemerintah tidak berbuat sesuatu terhadap masalah ini? Apakah Pemda membiarkan saja konflik yang terjadi di wilayah kekuasaannya? Apakah ada tokoh-tokoh individual yang bermain di dalamnya?

Sulitnya penyelesaian kasus Torganda di duga disebabkan oleh banyaknya elit birokrat dan tokoh masyarakat yang terlibat. Lebih jauh dari itu keterlibatan mereka tidak saja dalam perannya sebagai tokoh masyarakat, atau birokrat pemerintah, tetapi lebih jauh dari itu adalah keterlibatan mereka sebagai individu. Dalam hal ini, sebagaimana yang telah diuraikan sering terjadi konflik antara kepentingan publik (perannya sebagai tokoh masyarakat atau birokrat pemerintah) dan kepentingan individu.

Terus menggantungnya penyelesaian kasus Torganda menyebabkan ketidakpuasan masyarakat. Bahkan muncul tuduhan dari masyarakat bahwa elit-elit pemerintah daerah sengaja mengulur-ulur



penyelesaiannya guna tercapainya tujuan khusus tertentu dari para penguasa. Dalam konsep masyarakat setempat, perilaku yang demikian disebut sebagai "menternak konflik", yakni perilaku eksploitatif terhadap berbagai kasus, termasuk Torganda, untuk mewujudkan kepentingan sesaat mereka, baik yang berupa popularitas dan keuntungan ekonomi.

Tuduhan menternak konflik yang dilakukan oleh masyarakat mungkin tidak sepenuhnya benar, akan tetapi hal tersebut mengidentifikasikan bahwa pamrih-pamrih pribadi dalam penanganan berbagai kasus boleh jadi memang ada. Berkenaan dengan kasus Torganda, peristiwa-peristiwa kecil berikut merupakan indikasi tentang hal yang dimaksud. Peristiwa-peristiwa ini tidak saja melibatkan elit birokrat setempat, tetapi juga anggota Dewan, dan tokoh-tokoh masyarakat.

Seorang tokoh masyarakat yang sangat terkenal dan cukup disegani, sebut saja ia adalah RT, dia pada mulanya dikenal tokoh yang keras mengkritik P.T. Torganda. Setelah peristiwa penyerbuan buruh-buruh perusahaan P.T. Torganda terhadap desa Dalu-Dalu, ia ikut sibuk menangani penyelesaian konflik yang terjadi. Apa yang ia perjuangkan, menurut banyak informasi, adalah mengusahakan dan mengatur agar supaya masyarakat pemilik lahan ikut sebagai peserta plasma dalam perusahaan Torganda. Konon usulannya sukses, sehingga ia menjadi makin terkenal. Hanya saja, sampai sekarang, realisasi tentang keikutsertaan masyarakat sebagai peserta plasma tersebut tidak pernah terjadi. Sebaliknya, ia berhasil menjalin hubungan baik dengan pihak perusahaan. Isu yang beredar di masyarakat, kemana ia pergi dibiayai oleh Torganda. Meskipun usahanya untuk membela rakyat kecil gagal, tetapi dari sisi lain ia sukses. Selain menjadi makin terkenal, ia juga memperoleh keuntungan ekonomis tertentu.

Kasus semacam ini melibatkan pula anggota DPRD Propinsi Riau. Anggota Dewan ini adalah NT. Secara diam-diam ia menjalin hubungan dengan pihak perusahaan, dan menawarkan jasa baiknya untuk menyelesaikan konflik perusahaan dengan masyarakat Dalu-Dalu. Tampaknya suatu kesepakatan telah tercapai antara kedua belah pihak, dan perusahaan menyediakan sejumlah dana untuk tujuan yang dimaksud.

Bersamaan dengan itu, proses penanganan rehabilitasi kerusakan akibat penyerbuan terus bergulir, dan yang akhirnya Pemda

memutuskan segera akan membangun semua fasilitas desa dan rumah penduduk yang terbakar. Dana untuk itu yang mencapai sekitar Rp. 1,37 milyar sepenuhnya di tanggung oleh Pemda (*Riau Pos*, 18 April 2000). Pada waktu pembangunan kembali rumah-rumah penduduk yang hancur selesai direalisasikan, kleim dari pihak perusahaan muncul, bahwa pembangunan kembali rumah-rumah penduduk yang rusak tersebut dilakukan oleh P.T. Torganda.

Akibat kleim ini, permasalahan N.T terbongkar, bahwa N.T telah menerima dana dari perusahaan sebesar Rp. 500 juta. Bagaimana sekiranya kalau P.T. Torganda tidak melakukan kleim? Bagaimana mempertanggung jawabkan uang sebanyak itu? Setelah masalahnya terbongkar, dana sebanyak itu sebagian disalurkan untuk membangun mesjid. Dikatakan kepada masyarakat bahwa mesjid tersebut adalah dibangun oleh Golkar, sebagai sumbangan partai tersebut kepada masyarakat. Belakangan masalah inipun diketahui oleh masyarakat, dan mereka tidak mau lagi memanfaatkannya, sehingga mesjid tersebut terlanjar. Kesimpulan sederhana yang dapat diambil, ternyata ada pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan konflik-konflik yang terjadi untuk mendapatkan keuntungan pribadi.

Kasus menternak konflik di atas makin melibatkan banyak pihak ketika Gubernur Riau mengeluarkan SK tentang status P.T. Torganda. Berdasarkan S.K. Gubernur Riau No. KPTS 165 165 a/IV/1999 tanggal 23 April 1999, Pemda membekukan kegiatan operasional P.T. Torganda dan P.T. Torus Ganda. Pertimbangannya adalah untuk menjaga keamanan dan keterlibatan masyarakat serta untuk mencegah meluasnya kerusuhan di Propinsi Riau yang dipicu dari konflik antara P.T. Torganda dan P.T. Torus Ganda dengan masyarakat Kecamatan Tambusai.

Dikeluarkannya S.K. Gubernur tersebut ternyata menimbulkan sikap pro dan kontra, dan terjadilah gelombang unjuk rasa baik ke DPRD tingkat I Riau maupun ke kantor Gubernur. Demonstrasi-demonstrasi ini sebagian digerakkan oleh aspirasi murni membela kebenaran yang diyakini, tetapi sebagian merupakan demo-demo rekayasa untuk memaksakan kepentingan tertentu. Berkenaan dengan inilah di kalangan mahasiswa UNRI di kenal istilah "tender demo".

Dalam SK tersebut ditegaskan pula pengalihan hak pengelolaan P.T. Torganda kepada pihak ketiga, BUMD, Koperasi, atau pihak lainnya

yang dianggap sesuai. Masalah ini mengundang banyak pihak tampil sebagai "pejuang" yang menyuarakan masalah tersebut. Akan tetapi tetap susah diidentifikasi apakah mereka itu bertindak karena digerakkan keinginan untuk membela kepentingan rakyat banyak atau oleh keinginan yang lain. Batas untuk kedua hal ini sangat samar.

Salah satu ilustrasi yang berangkali menarik adalah keterlibatan dua tokoh penting daerah. Seorang adalah tokoh masyarakat yang cukup mapan, dari kalangan akademisi, dan juga pengusaha yang cukup sukses. Seorang lagi adalah seorang tokoh masyarakat yang sekarang duduk sebagai anggota Dewan. Keduanya sangat gigih dalam menangani konflik yang terjadi antara P.T. Torganda dan masyarakat dan keduanya memperjuangkan atau memihak pada masyarakat. Adalah wajar sebagai anggota Dewan memperjuangkan dan membela kepentingan masyarakat. Tetapi ada hal yang menarik, bahwa anggota Dewan tersebut berasal dari daerah Kampar, dan setelah diadakan wawancara mendalam dalam dua hari yang masing-masing memakan waktu sekitar 2 jam, terungkap keinginan yang tersembunyi untuk menjadi Bupati Kampar. Pertanyaannya adalah apakah seorang yang mempunyai latar belakang sebagai pengusaha terlihat dalam penanganan kasus Torganda suatu saat tidak terlintas pikiran tentang kepentingan-kepentingan pribadi tentang status Torganda yang ingin dialihkannya?

Kembali pada SK Gubernur, bahwa S.K Gubernur juga menyebutkan ada sekitar 17 jenis pelanggaran yang telah dilakukan oleh kedua perusahaan perkebunan itu. Diantaranya, penyalahgunaan izin, pembebasan hutan, penyerobotan tanah penduduk, penyerangan, dan perusakan lingkungan (*Forum*, 6 Mei 1999). Kedua perusahaan tersebut dinilai juga merugikan perekonomian negara, antara lain tidak membayar luran Hasil Hutan (IHH) dan Dana Rehabilitasi (DR) (*Riau Pos*, 14 April 2000). Masalahnya adalah, sekalipun S.K. pembekuan operasional telah dikeluarkan, perusahaan tetap terus beroperasi, dan enam bulan sejak dikeluarkan S.K. tersebut, ujuk rasa masyarakat Tambusai yang dipimpin antara lain oleh Ketua Kerapatan Adat Melayu Tambusai dilakukan untuk mendesak DPRD dan Pemda segera mengambil alih perusahaan. Mengapa penanganan P.T. Torganda tertunda sekalipun SK Gubernur sudah dikeluarkan? Jawabannya susah ditemukan. Akan tetapi yang jelas Gubernur Riau saat ini dahulunya adalah Bupati Kampar. Pada masa jabatannyalah perkebunan kelapa sawit Torganda dibangun. Dia pulalah yang mengeluarkan rekomendasi pencadangan lahan nomor

593/PEM-UM/1404 tanggal 18 Oktober 1993 untuk perusahaan Torganda ( Laporan Tim Pencari Fakta..., 1999).

Tampaknya apapun yang dilakukan oleh P.T. Torganda, Pemda seolah-olah lumpuh. Semua pelanggaran sepertinya tidak ada tindakan dari pemerintah. Kalau sampai pengadilan, perusahaan tersebut selalu bebas. Ada dugaan bahwa perusahaan telah membeli para hakim di pengadilan Negeri setempat (PN Bangkinang). Berdasarkan dugaan ini, fraksi yang ada di DPRD Riau mendesak agar semua hakim di Bangkinang dimutasikan. Mereka di anggap telah melakukan KKN dengan pihak perusahaan (*Riau Pos*).

Jauh sebelum SK Gubernur tentang penghentian perusahaan Torganda, LDSS sering diajukan ke pengadilan, namun pengusaha ini seolah-olah kebal hukum. Pada tahun 1998 misalnya, LDSS pernah diajukan sebagai terdakwa berkenaan dengan kasus Torganda. Namun demikian, Kepala Kejaksaan Tinggi Riau mengeluarkan Surat Penetapan Penghentian Penuntutan.<sup>7</sup> Menurut banyak informasi, para pejabat Kejaksaan Tinggi Riau berkenaan dengan Surat Penghentian Penuntutan ini kemudian dimutasikan ke Jakarta.

Setelah penyerbuan terhadap desa Dalu-Dalu dilancarkan oleh pihak perusahaan, atas desakan dari berbagai pihak, Kejaksaan Tinggi Riau mencabut Surat Ketetapan Pencabutan Penghentian Penghentian Penuntutan tanggal 2 Juni 1998, dan melanjutkan penuntutan perkara atas nama LDSS dan RHSS.<sup>8</sup> P.T Torganda kemudian di PTUN kan oleh Pemda Riau. Apa yang terjadi kemudian?. Dalam persidangan Pemda kalah. Berkenaan dengan ini ada petunjuk yang kuat bahwa kepala PTUN Riau di suap oleh perusahaan. Menurut. Z .R, isu disuapnya kepala PTUN Riau itu benar. Bahkan dikatakan uang suap itu tidak kurang dari Rp. 200 juta. Sebagai buktinya adalah bahwa sebelum itu, Kejaksaan Tinggi minta uang sebesar Rp. 200 juta kepada Pemda untuk menangani masalah P.T. Torganda. Pemda dalam hal ini tidak bisa memberikan uang sebanyak itu. Keinginan Kejaksaan Tinggi minta uang sebanyak itu tampaknya dipenuhi oleh perusahaan.

Wakil-wakil DPRD Propinsi Riau sendiri bersuara cukup keras mengomentari keputusan-keputusan pengadilan yang berkaitan dengan

<sup>7</sup> Surat Penetapan Penghentian Penuntutan Nomor B-723/0.4..1/Epl. 2/6/1998.

<sup>8</sup> Surat Keputusan Pencabutan Penghentian Penuntutan Nomor 23/04/EPL.2/4/2000

kasus Torganda. Ramlan Zas misalnya berkomentar hakim seharusnya banyak membaca. Fredy Simanjuntak, anggota dewan asal PDIP menyatakan secara terang terangan unsur KKN dalam penanganan kasus Torganda. Bupati Kampar Hulu sendiri menegaskan bahwa kasus Torganda hendaknya dilihat dari bagaimana proses keberadaan perusahaan itu (*Riau Pos*, 18 April 2000).

Belakangan ini banyak aduan hukum yang diajukan kepengadilan oleh instansi-instansi pemerintah tingkat Propinsi. Sebagai contoh adalah gugatan Kanwil Dephutbun, gugatan yang diajukan oleh Kejati Riau. Tuntutan bertubi-tubi terhadap perusahaan P.T. Torganda dapat diajukan oleh jajaran aparatur birokrat pemerintah Propinsi Riau pada saat ini barangkali karena latar belakang tidak adanya perilaku KKN sebagian elit birokrat saat ini dengan pihak perusahaan. Bahkan Pemda Riau belakangan ini melancarkan operasi *Balakka* untuk membebaskan kawasan hutan lindung Register 40 yang dikuasai oleh perusahaan Torganda (*Riau Pos*, 26 Juli 2000). Sebaliknya tidak demikian dengan pejabat-pejabat teras Pemda Riau sebelumnya. Mantan Gubernur Riau waktu itu misalnya sampai dimintai keterangan selama dua hari berturut-turut berkenaan dengan izin pencadangan tanah yang dikeluarkan untuk Torganda (*Utusan*, 1 Mei 2000). Bahkan belakangan ia dituntut kepengadilan. Masih banyak pejabat birokrat Pemda Riau awal tahun 1990-an, pada saat ini menempati jabatan-jabatan penting pemerintahan daerah.

Keterlibatan banyak pihak, yang masing-masing kadang-kadang mempunyai kepentingan tersembunyi menyebabkan penanganan kasus Torganda tidak kunjung terselesaikan. Sementara elit penguasa Pemda terkesan bertindak ragu-ragu. Sebagian, karena hambatan struktural, tidak dapat menjalankan tugasnya secara baik. Sebagian lagi, untuk melindungi kepentingan ekonominya atau kedudukannya, sengaja bertindak lamban dan menunda-nunda. Sebagai akibat lebih lanjut, kepercayaan kepada aparat pemerintah daerah menurun, khususnya masyarakat yang dalam kasus ini sebagai pihak yang dirugikan.

## **KASUS TORGANDA, MASALAH RIAU DAN DISINTEGRASI**

Peristiwa kecil seperti pertikaian antara warga atau serempetan antar kendaraan perusahaan bukanlah hal yang luar biasa. Peristiwa-peristiwa tersebut tidak akan berakibat fatal, dan dapat mendorong

terjadinya konflik terbuka antara dua kelompok masyarakat, apabila tidak terdapat konflik laten yang telah mengkristal antara kedua kelompok masyarakat tersebut. Peristiwa-peristiwa kecil tersebut hanyalah berfungsi sebagai pemicu. Apabila peristiwa kecil tersebut tidak terjadi, maka peristiwa kecil lainnya akan mempunyai akibat yang sama.

Akar permasalahan yang sebenarnya dari peristiwa penyerbuan tersebut terletak pada benturan-benturan kepentingan yang mendasar sifatnya. Dalam kasus Riau, faktor penting yang mendorong munculnya konflik yang setiap saat dapat pecah sebagai permusuhan terbuka antara kelompok masyarakat adalah marginalisasi kelompok penduduk asli setempat. Kasus Torganda dalam hal ini merupakan gambaran dari proses terjadinya marginalisasi penduduk asli tersebut. Akibat lebih lanjut adalah luntumnya "perasaan ke-Riau-an" (Riaunes) pada masyarakat Riau. Singkatnya pembangunan yang dilakukan selama ini berpengaruh cukup dalam pada "ke-Riau-an" yang telah hidup di kalangan penduduk Riau. Aspek penting yang menjadi faktor pudarnya rasa "ke-Riau-an" adalah pembangunan yang dilakukan pemerintah selama ini dan juga perilaku primordialisme dikalangan pelaksana pembangunan.

Pada waktu konggres pertama masyarakat Riau tahun 1956 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan orang Riau adalah orang Indonesia yang bermukim dan ber KTP Riau<sup>9</sup>. Masyarakat Riau bersifat pluralistik. Daerah Riau dihuni oleh sejumlah suku bangsa, kelompok-kelompok etnis. Selain etnis Melayu Riau, di daerah ini bermukim etnis-etnis lain. Yang terbesar adalah etnis Minang, Batak, Bugis, Jawa, dan etnis Cina. Berdasarkan hasil konggres, mereka ini semuanya adalah penduduk Riau, dan di terima sebagai orang Riau.

Pada waktu Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya sebagai negara kesatuan, kesultanan-kesultanan atau kerajaan-kerajaan yang ada di daerah Riau membubarkan diri, dan menyatakan bergabung dengan Indonesia. Siak Indrapura, kesultanan terbesar yang ada di Riau misalnya, langsung menyatakan pembubaran Kesultanan Siak, dan menyerahkan aset kekayaan kesultanan kepada pemerintah Republik Indonesia.

Tidak hanya itu, masyarakat Riau juga membuka diri menerima warga Indonesia yang bermigrasi ke daerah Riau. Pada waktu program

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan LA tanggal 29 Agustus 2000 dan dengan ET tanggal 31 Agustus 2000.

transmigrasi tahap-tahap awal di lakukan di zaman pemerintahan Presiden Soekarno, para transmigran diterima secara terbuka oleh masyarakat setempat. Dalam penentuan daerah transmigrasi misalnya, peranan pemuka adat setempat sangat penting. Bersama Muspika setempat, para pemuka adat tersebut kemudian menetapkan daerah untuk program transmigrasi. Ternyata lokasi untuk pemukiman transmigran pada tahap-tahap awal ini sangat berdekatan dengan perkampungan masyarakat setempat. Berbagai keputusan yang berkenaan dengan pelaksanaan program transmigrasi dimusyawarahkan dengan pemuka adat setempat, sehingga berbagai permasalahan yang mungkin bersinggungan dengan kepentingan masyarakat setempat dimusyawarahkan. Pengelolaan konflik dengan demikian telah dilakukan sejak awal, dan perasaan “ke-Riau-an” tumbuh di kalangan mereka.

Apa yang terjadi setelah Riau terlibat dalam pembangunan selama ini? Proses keterlibatan daerah sebagaimana yang terjadi sebelumnya dalam penetapan berbagai kebijaksanaan pembangunan terhenti. Dalam program transmigrasi misalnya, sering muncul konflik kepentingan, kepentingan masyarakat setempat yang merasa dirugikan akibat pengambilalihan lahan-lahan hak ulayat tanpa musyawarah. Kebijakan-kebijaksanaan dalam hal hak pengelolaan hutan (HPH), pembangunan perusahaan-perusahaan perkebunan seringkali menghancurkan perekonomian masyarakat setempat, dan menghilangkan hak-hak tradisional masyarakat. Hutan yang dahulunya merupakan sumber perekonomian penting penduduk setempat telah musnah akibat pembangunan tersebut. Yang ada sekarang adalah areal-areal perkebunan, atau “padang jalak padang tekukur” yakni hutan perdu yang tidak menghasilkan apa-apa. Pembangunan perusahaan kelapa sawit Torganda merupakan bagian dari gerak pembangunan seperti ini.

Selain itu, praktek-praktek yang bersifat primordialisme dominan dalam era pembangunan yang dimaksud. Sebagai ilustrasi, selagi Gubernur Riau di jabat oleh pejabat orang Jawa, selama itu pula pembantu penting gubernur, atau pos-pos strategis dalam pemerintahan daerah dijabat oleh penguasa-penguasa orang Jawa. Adanya praktek-praktek primordialisme seperti ini, doktrin Wawasan Nusantara yang diterapkan selama ini dipahami oleh masyarakat Melayu Riau sebagai doktrin Jawanisasi, “atau pusatisasi”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan DF, tanggal .....



Fenomena lain yang dianggap sarat dengan praktek-praktek primordialisme adalah lapangan kerja di sektor perminyakan. Jabatan-jabatan penting di sektor perminyakan hampir semuanya diduduki oleh orang luar (khususnya orang Jawa). Dalam penerimaan tenaga kerja sektor perminyakan antara tahun 1930 sampai dengan tahun 1990-an, hampir-hampir tidak ada tenaga kerja lokal yang diberi kesempatan. Alasannya selalu sama, bahwa SDM lokal tidak siap untuk itu. Sementara terobosan untuk menyediakan SDM lokal yang handal di bidang ini tidak dilakukan. Tidak ada satupun perguruan tinggi bidang perminyakan didirikan di Riau.<sup>11</sup> Hal ini dipandang aneh, mengingat Riau merupakan daerah penghasil minyak utama untuk Indonesia.

Praktek-praktek primordialisme, dan ditambah perilaku tidak benar dalam pelaksanaan pembangunan menyebabkan perasaan yang makin kuat bahwa masyarakat Riau sejak lama telah mengalami proses marginalisasi. Dengan latar belakang seperti inilah, kasus Torganda menjadi krusial. Praktek-praktek primordialisme yang diterapkan oleh perusahaan tersebut seolah-olah memperparah luka yang telah parah. Tindakan-tindakan brutal yang dilakukan oleh pihak perusahaan dengan sendirinya bagaikan minyak yang disiramkan pada bara api.

Perasaan atau rasa "ke-Riau-an" dalam konteks seperti ini dengan sendirinya menjadi hancur, khususnya untuk penduduk Melayu Riau yang merasa dirugikan.

"Dulu kita selalu bilang ini saudara kita dari Minang, ini saudara kita dari Madura, ini saudara kita dari Batak. Sekarang ... dia itu orang Minang, orang Madura, orang Jawa, orang Batak. Bahkan lebih parah lagi kita sering mendengar ucapan .... Apa yang mau kau buat orang Batak di sini? Inikan orang jawa ... yang menghabiskan hutan kita..." (transkrip wawancara dengan ET).

Bersamaan dengan proses melemahnya rasa "ke-Riau-an", polarisasi di kalangan penduduk Riau terjadi. Bahwa kelompok yang mengalami proses marginalisasi adalah orang Melayu Riau. Kelompok masyarakat yang miskin umumnya adalah orang-orang asli Melayu Riau. Bahwa yang mendapatkan kesempatan menikmati hasil pembangunan selama ini adalah orang-orang pendatang, dan seterusnya. Faktor lain yang berimplikasi luas adalah polarisasi tersebut berhimpit sejajar dengan

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan DF, tanggal 26 Agustus 2000.



garis perbedaan etnis, dan inilah yang di khawatirkan oleh banyak pihak. Bukan tidak mungkin pula konflik di seputar kasus Torganda menjadi pemicu konflik yang lebih luas, yang pada gilirannya berpengaruh besar pada integrasi bangsa.

## KESIMPULAN

Secara singkat apa yang dapat disimpulkan dari studi ini adalah bahwa pembangunan ekonomi yang selama ini dilakukan selain berdampak positif seperti yang kita yakini selama ini, juga berdampak negatif. Berkenaan dengan kasus Riau, dampak positif dari pembangunan tersebut terlihat setidaknya-tidaknya pada kemajuan-kemajuan, di bidang ekonomi, baik untuk daerah Riau sendiri maupun sumbangan Riau terhadap ekonomi nasional.

Sementara dampak negatifnya adalah ketimpangan yang cukup tajam antara kelompok-kelompok dalam masyarakat Riau. Pemerataan hasil pembangunan dalam hal ini kurang dapat diwujudkan secara maksimal, sehingga masyarakat Riau asli merasa tersingkirkan. Salah satu faktor penting yang mendorong terjadinya marginalisasi penduduk asli Riau adalah adanya perilaku KKN di kalangan penyelenggara pemerintahan, yang dalam studi ini dipahaminya sebagai *"rent seeking"* ataupun *"power seeking"*.

Selain itu, polarisasi di kalangan masyarakat Riau sebagai akibat lebih lanjut dari ketimpangan tersebut merupakan sisi negatif yang lain dari pembangunan ekonomi di Riau. Lebih-lebih bila diingat bahwa polarisasi yang terjadi bersinggungan lurus dengan garis perbedaan etnis. Hal ini sangat krusial. Letupan kecil yang terjadi di kalangan masyarakat yang mengalami polarisasi seperti ini bisa berakibat luas, dan dapat mendorong terjadinya disintegrasi. Faktor penting sebagai penyebabnya tidak saja pada kebijaksanaan pembangunan yang sentralistik dan *"top down"* sebagaimana yang kita pahami selama ini, tetapi juga implementasi pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Ketidakpercayaan yang muncul di kalangan masyarakat terhadap penyelenggara pembangunan dengan sendirinya tidak saja ditujukan pada pemerintah pusat, tetapi terutama ditujukan juga pada penyelenggara pembangunan di tingkat daerah.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- "Babak Balur di Depan Gubri", *Riau Pos*, 11 Agustus 1999
- "DPR Akui ke Tambusai Dibiayai Tor Ganda" *Riau Pos*, 27 April 2000
- Grindle, M, 1989 ; *The New Political Economy : Positive Economics and Negative Politics* (Working Paper). Country Economic Departement, The World Bank,
- "Gugatan Perdatanya Hampir Mencapai Rp. 1 Triliun", *Riau Pos* , 14 April 2000
- Hidayat, Syarif, 2000 ; *Refleksi Realitas Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Quantum,
- "Kejati Tegas Peringatkan Anggota DPR RI", *Riau Pos*, 27 April 2000
- "Laporan Tim Pencari Fakta DPRD Propinsi Daerah Tingkat I Riau Tentang Kasus Penyerangan Karyawan PT Torganda Terhadap Masyarakat Desa Tolan Baru Dalu-Dalu, Kecamatan Tambusai Kabupaten Kampar tanggal 17 Maret 1999", Pekanbaru, DPRD I Riau.
- "Masyarakat Tolak Ganti Rugi Torus Ganda", *Riau Pos*, 6 Juni 2000
- "Mei, Tuntutan Korban Amukan PT Torganda Akan Dipenuhi", *Riau Pos*, 18 April 2000.
- "Raja Sitorus Takluk di Negeri Tuanku Tambusai", *Forum*, 16 Mei 1999
- "Risalah Resmi Tentang Penentuan Sikap Dewan Terhadap PT Torganda dan PT. Torus Ganda", Pekanbaru, 1999.
- "PT. Torus Ganda Diadili Berkat Bantuan Pelacakan oleh Satelit", *Genta*, 22 – 28, 1998
- "Warga Ancam Bakar Alat Berat TG", *Riau Pos*, 11 Agustus 1999



## **Bab 8**

# **KETIMPANGAN PEMBANGUNAN DAN POTENSI DISINTEGRASI DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK**

**Oleh : Masyhuri, Syarif Hidayat dan Jusmaliani**

## **PENDAHULUAN**

Bukanlah hal yang sulit dimengerti apabila dikatakan bahwa pembangunan Ekonomi Indonesia yang dilakukan selama periode pemerintahan Orde Baru telah memberikan hasil yang cukup menggembirakan. Sukses ini dapat dilihat misalnya dari kenyataan bahwa selama kurun waktu 30 tahun telah terjadi penurunan tingkat kemiskinan dibandingkan dengan masa-masa pemerintahan sebelumnya. Data statistik tentang perekonomian Indonesia juga memberikan indikasi serupa. PDRB, pendapatan perkapita, atau pengeluaran perkapita penduduk Indonesia menunjukkan angka-angka yang terus meningkat.

Meskipun demikian, bukan hal yang sulit dimengerti pula bila dikatakan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia selama ini juga telah berakibat negatif pada kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Ketimpangan dalam pembagian hasil pembangunan, misalnya dapat diketengahkan sebagai salah satu dampak negatif dari pembangunan ekonomi tersebut. Ketimpangan, yang pada pertengahan tahun 1990-an telah menunjukkan kecenderungan yang mengurang, secara mendadak diperparah dengan terjadinya krisis yang melanda Indonesia. Tingkat kemiskinan meningkat dengan tajam, dan dengan sendirinya ketimpangan antara kelompok kaya dan kelompok miskin menjadi semakin tajam.

Penelitian yang dilakukan oleh Tim PEP-LIPI ini mengindikasikan bahwa ketimpangan tersebut tidak saja dalam pelaksanaan pembangunan, tetapi juga dalam pembagian hasil pembangunan. Karenanya ketimpangan tidak saja meliputi ketimpangan antar daerah, antara Jawa dan luar Jawa atau antar propinsi, tetapi juga ketimpangan antar kelompok masyarakat dalam propinsi. Yang menarik adalah fenomena disintegrasi yang merebak belakangan ini tampaknya lebih berkaitan dengan ketimpangan antar kelompok masyarakat dalam propinsi.

Implikasi yang lebih serius dari kecenderungan ini adalah kenyataan bahwa ketimpangan antar kelompok masyarakat dalam propinsi berhimpit lurus dengan stratifikasi social yang ada. Isu "putra daerah", tuntutan otonomi luas yang makin kuat dari daerah, tuntutan realokasi sumber-sumber ekonomi potensiil daerah, dan sebagainya berkaitan erat dengan ketimpangan intra-propinsi tersebut. Ketimpangan tersebut ternyata tidak saja disebabkan oleh kebijaksanaan yang sentralistik dan top down sifatnya, tetapi juga karena praktek-praktek KKN yang dilakukan oleh para elit local.

## **PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA**

Sejak diberlakukan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (PMA) pada tanggal 1 Januari 1967 dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pada tanggal 3 Juli 1968, pembangunan ekonomi oleh Pemerintah Orde Baru mulai digulirkan. Pembangunan lima tahun dimulai dan banyak gagasan yang dikembangkan dalam pembangunan ekonomi ini dipengaruhi oleh pemikiran Neo Keynesian (mengandalkan campur tangan pemerintah). Depemas (Dewan Perancang Nasional) yang kemudian berganti nama menjadi Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) berperan sebagai perencana pembangunan.

Dominannya pemikiran-pemikiran Neo-Keynesian dalam pembangunan Indonesia mendorong terjadinya kebijaksanaan pembangunan yang bersifat sentralistik. Dengan cara ini, kontrol dan campur tangan pemerintah akan lebih mudah dilakukan. Justifikasi lain yang sering diketengahkan adalah kemampuan daerah dalam membangun tidaklah merata, sehingga perlu dilakukan subsidi silang, daerah yang kaya membantu daerah yang miskin.

Intervensi pemerintah dalam ekonomi dapat menciptakan kesenjangan, tetapi dapat pula memperkecil kesenjangan. Simon Kuznets telah menjelaskan hipotesis *trade off* antara pertumbuhan dan pemerataan. Berlatar belakang konsep *trade off*, tampaknya sulit untuk melakukan pemerataan dalam proses awal pembangunan. Pada tahap ini, banyak pandangan yang mengemukakan bahwa dalam pertumbuhan yang tinggi tersebut cenderung mengorbankan pemerataan (Kuznets, 1955).

Pada tahap-tahap awal pembangunan, terjadi konsentrasi kekayaan dan tabungan pada beberapa kelompok yang berpendapatan tinggi. Pada tahap berikutnya, kesenjangan menjadi stabil dan bahkan menurun, oleh karena adanya ketentuan-ketentuan legislatif dan keputusan-keputusan politik terhadap kelompok-kelompok yang berpendapatan tinggi, seperti pajak, pajak warisan, pajak modal, penguasaan persewaan, subsidi bagi kelompok ekonomi lemah dan sebagainya.

Kecenderungan yang menurun atas ketimpangan yang terjadi sebagaimana yang dimaksudkan oleh Kuznets belum terjadi sampai saat-saat ini. Karena itu, bisa dimengerti apabila pembangunan ekonomi Indonesia selama ini melahirkan sejumlah ketimpangan, meskipun pemerataan dalam trilogi pembangunan senantiasa mendapat penekanan pada setiap tahap-tahapan pembangunan lima tahun. Bahkan sejak Pelita ke III, masalah pemerataan merupakan butir pertama dari trilogi yang dimaksud. Dokumen resmi yang disusun oleh MPR pada bulan Maret tahun 1983 yang menjadi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN, hlm. 76) misalnya mengakui adanya kesenjangan itu. Disebutkan bahwa terdapat pelapisan kecil masyarakat dengan kedudukan ekonomi yang sangat kuat dan menguasai sebagian besar kehidupan ekonomi nasional. Sedangkan dilain pihak bagian terbesar dari masyarakat berada dalam keadaan ekonomi yang lemah dan belum pernah dapat menjalankan perannya yang besar dalam perekonomian nasional.

Permasalahannya adalah kapan titik kecenderungan kearah mengurangnya ketimpangan akan terjadi? Dari hasil analisa terhadap angka-angka kuantitatif dapat disimpulkan bahwa hubungan antara tingkat pertumbuhan dengan tingkat kesenjangan pendapatan tidak mengikuti tetapi anti hipotesis Kuznets. Artinya pertumbuhan ekonomi yang terjadi mampu menurunkan angka-angka ketimpangan sehingga Indonesia termasuk ke dalam *The East Asian Miracle*. (Lihat artikel Jusmaliani).

Meskipun demikian, tingkat pertumbuhan ini masih berada jauh di bawah perkiraan tingkat pertumbuhan yang dikemukakan oleh Thee Kian Wie (1975) dan Djojohadikusumo (1975) dua puluh lima tahun yang lalu. Lebih dari itu, karena tekanan pembangunan pada tahap-tahap awal itu lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan prioritas efisiensi yang tinggi, maka sektor-sektor ekonomi tumbuh secara tidak merata. Sektor-sektor unggulan tumbuh dengan relatif cepat, sedangkan sektor-sektor lainnya tumbuh lebih lambat. Ketimpangan ini makin

tampak nyata berkenaan dengan implementasi kebijaksanaan ekonomi pemerintah yang cenderung :

1. Sangat Jawa sentris
2. Bias pada perkotaan dan
3. Bias pada usaha berskala besar

Pembangunan yang sangat Jawa sentris telah mengakibatkan investasi terpusat di pulau Jawa. Pemusatan investasi ini menyebabkan timbulnya berbagai kecemburuan dan arus perpindahan tenaga terampil dari luar Jawa ke Jawa. Untuk menangani dampak negatif ini pemerintah pusat kemudian mulai memperhatikan pembangunan daerah. Bias terhadap perkotaan menimbulkan arus urbanisasi, sedangkan bias terhadap usaha besar menimbulkan kesenjangan dalam kesempatan berusaha, yang pada gilirannya dapat mematikan usaha kecil dan menengah (Masyhuri, 1999; 2000).

Adanya berbagai bias tersebut mengindikasikan terjadinya pertumbuhan yang dualistik (Boeke, 1966). Dualisme, yang pada realitasnya merupakan ketimpangan, dengan demikian terjadi antara Jawa dan Luar Jawa, antara perkotaan dan pedesaan, dan antara sektor usaha besar dan sektor usaha kecil. Mengingat mayoritas penduduk Indonesia masih terkonsentrasi pada sektor pertanian dan usaha kecil dan menengah, maka ketimpangan ini juga dapat terjadi antar kelompok dalam masyarakat.

Ada beberapa ukuran yang sering digunakan untuk melihat apakah terjadi pemerataan atau ketimpangan berkenaan dengan hasil pembangunan selama ini. Diantara ukuran-ukuran itu antara lain adalah kriteria Bank Dunia, Rasio Gini, dan Indeks Kuznets. Beberapa studi juga mencoba mengembangkan ukuran tersendiri untuk melihat masalah pemerataan atau ketimpangan tersebut.

Ada hal-hal yang menarik dari hasil pengukuran tersebut. Dengan menggunakan kriteria Bank Dunia, pembangunan selama ini secara nasional tidak menyebabkan munculnya ketimpangan. Ini dibuktikan dengan persentase pendapatan kelompok 40 % terendah adalah sebesar 17 % dari pendapatan nasional. Bahkan untuk pedesaan kondisinya terus membaik dengan ketimpangan yang semakin menurun.

Analisis ketimpangan melalui Rasio Gini menunjukkan pula kecenderungan yang sama. Untuk daerah pedesaan, Rasio Gini menunjukkan kecenderungan yang menurun. Sementara untuk daerah

perkotaan, hasil perhitungan yang diperoleh sama dengan hasil perhitungan berdasarkan kriteria Bank Dunia.

Berbeda dengan kecenderungan di atas, indeks Kuznets menunjukkan kecenderungan ketimpangan yang terus meningkat. Pada tahun 1961 misalnya, indeks tersebut sekitar 0,43, tahun 1971 menjadi 0,46, dan tahun 1980 meningkat lagi menjadi 0,58. Diduga keras pada sepuluh tahun berikutnya indeks ini masih terus meningkat. Data Kuznets ini didukung pula oleh data pekerja kelompok terbawah. Berdasarkan data yang ada, tampak bahwa 40 % dari kelompok ini hanya memperoleh sekitar 10,4 % dari total pendapatan nasional (Hasibuan, 1993).

Sekalipun masih menunjukkan angka-angka yang berbeda, fenomena umum yang dapat diketengahkan adalah bahwa masalah ketimpangan merupakan hal yang sulit diingkari, sekalipun ketimpangan ini (ketimpangan output) masih relatif rendah dibandingkan dengan negara-negara lain. Dibandingkan dengan Korea dan Singapura misalnya, ketimpangan pengeluaran untuk konsumsi Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan ketimpangan yang serupa di Korea atau Singapura. Ketimpangan yang terjadi secara obyektif tidak berakibat apa-apa. Ketimpangan ini, berapapun skalanya, baru berakibat fatal apabila hal itu diartikan, sebagai pemerasan, kesewenang-wenangan, dan ketidakadilan. Yang menarik dari masalah ketimpangan adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh Tadjuddin (2000). Berdasarkan perhitungan pengeluaran rumah tangga, ia sampai pada kesimpulan bahwa ketimpangan di dalam propinsi menyumbang sekitar 80 % dari ketimpangan total. Ketimpangan yang terjadi dalam propinsi berarti ketimpangan di antara kelompok-kelompok pendapatan, di antara masyarakat yang kaya dan yang miskin, ketimpangan antara penduduk asli dan pendatang.

Diantara berbagai ketimpangan yang ada, ketimpangan antar kelompok dalam propinsi tampaknya justru sangat potensial memunculkan konflik. Lebih-lebih apabila ketimpangan antara yang kaya dan yang miskin dalam propinsi bertepatan dengan garis sosial, antara kelompok pendatang (migran) dan kelompok penduduk asli. Bahwa yang miskin itu penduduk asli, dan kaya itu adalah penduduk pendatang. Ketidakpuasan sering mengemuka berkenaan dengan ini, seperti tampak dalam pernyataan marginalisasi penduduk asli, pemerasan, perlakuan yang tidak adil, dan sebagainya, dan yang kemudian muncul tuntutan "putra daerah", realokasi sumber ekonomi daerah, dan seterusnya. Hal ini



pada gilirannya berpengaruh besar pada kehidupan berbangsa dan bernegara.

## KETIMPANGAN DAN PRAKTEK RENT SEEKING

Pertumbuhan yang tinggi yang dicapai oleh Indonesia ternyata belum mampu meningkatkan kesejahteraan umum masyarakat secara memadai. Pertumbuhan yang tinggi tersebut terbukti pula tidak mempunyai arti yang banyak ketika Indonesia diguncang krisis. Kesemuanya ini menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia selama ini dibangun di atas pondasi yang rapuh. Penyelewengan banyak terjadi, dan tuduhan berkenaan dengan hal itu ditujukan terutama pada penyelenggara pemerintah. Praktek-praktek penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara sementara dianggap sebagai faktor utama kegagalan pembangunan ekonomi Indonesia.

Proses pembangunan pada dasarnya ditandai oleh efek *backwash* dan polarisasi serta efek *spread* dan *trickle-down*. Efek *backwash* pada tingkat tertentu barangkali dapat diabaikan mengingat kemajuan sebagai hasil pembangunan dapat terlihat. Akan tetapi masalah *spread* dan *trickle-down* tampaknya kurang mengesan, sehingga polarisasi merupakan suatu hal yang sulit dihindari. Dari hasil penelitian tampak bahwa perilaku "menyimpang" dari penyelenggara pembangunan mempunyai peran penting terhadap mandeknya "spread" dan efek tetasan kebawah.

Untuk lebih spesifiknya dapat dikatakan bahwa praktek-praktek *rent seeking bureaucrat* dan *power seeking politicians* telah ikut mewarnai dinamika pengambilan dan pelaksana kebijaksanaan pembangunan ekonomi yang pada akhirnya mendudukkan pencapaian kepentingan individu elit politik lokal di atas kepentingan publik. Studi kasus tentang tata niaga kayu cendana di NTT dan perkebunan kelapa sawit di Riau memberi ilustrasi yang nyata tentang hal ini.

Bentuk kepentingan publik relatif lebih mudah diamati dibandingkan dengan kepentingan individual. Biasanya bentuk kepentingan yang pertama selalu dikemukakan secara eksplisit, baik dalam bentuk pernyataan maupun tulisan oleh si pembuat kebijaksanaan. Misalnya dalam penjelasan umum setiap Perda yang telah dikeluarkan berkenaan dengan tataniaga kayu cendana, dan beberapa SK yang

dikeluarkan oleh Pemda Riau berkenaan dengan pembukaan perkebunan kelapa sawit, dengan mudah diketemukan kepentingan-kepentingan publik yang di maksud.

Jawaban yang sama juga dikemukakan oleh beberapa nara sumber ketika dilakukan wawancara. Bahwa salah satu alasan Pemda menerapkan kebijaksanaan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT adalah untuk meningkatkan PAD setempat. Demikian juga alasan dikeluarkannya izin pembukaan perkebunan-perkebunan kelapa sawit di Riau adalah untuk meningkatkan PAD dan kesejahteraan masyarakat.

Berbeda dengan kepentingan publik, kepentingan individu jauh lebih sulit untuk diidentifikasi (Hidayat, 2000 : 52). Ini tidak saja karena kepentingan individu lebih banyak bicara pada tataran individu elit yang sangat kompleks, kait-mengait satu sama lainnya, melainkan juga sangat relatif dan kontekstual sifatnya. Itu sebabnya, tegas Hidayat, upaya untuk menjelaskan bentuk-bentuk kepentingan individu sering menjerat para pengamat untuk melakukan simplifikasi permasalahan.

Berdasarkan penelitian di Riau dan NTT, terdapat variasi bentuk kepentingan individu di kalangan elit lokal. Namun pada prinsipnya kepentingan individu elit lokal tersebut memiliki karakteristik dominan yang sama, yakni apa yang di sebut oleh Grindle (1989) sebagai *seeking economic ends* (mencari keuntungan ekonomi). Berdasarkan hasil penelitian diketahui pula bahwa setidaknya-tidaknya ada dua alasan utama dari kepentingan ekonomi elit lokal, yakni mendapatkan keuntungan ekonomi jangka pendek, dan melindungi bisnis keluarga.

Ada beberapa peluang yang sering dimaksimalkan oleh para elit pemerintah untuk akumulasi keuntungan-keuntungan ekonomi jangka pendek. Peluang yang dimiliki oleh masing-masing elit, tentunya akan berbeda antara satu dan yang lainnya, karena sangat ditentukan oleh tingkat otoritas yang dimiliki.

Untuk memperoleh keuntungan ekonomi jangka pendek, para elit lokal menempuh berbagai modus dan bentuk-bentuk ini sangat fleksibel. Dalam kasus tata niaga kayu cendana, dapat disebutkan setidaknya-tidaknya terdapat empat macam modus. Sementara untuk kasus perkebunan kelapa sawit, setidaknya-tidaknya terdapat satu bentuk modus yang sering terjadi dalam usaha para birokrat daerah memperoleh keuntungan ekonomi. Berikut adalah deskripsi dari modus-modus tersebut.

## Tata Niaga Kayu Cendana

Modus pertama yang telah dilakukan oleh para elit lokal dalam upaya untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah dengan cara memaksimalkan peluang mendapatkan "premi" kayu Cendana. Modus operandi seperti ini, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran bawah. Misalnya saja, para Camat, Kepala Desa, Tua Adat, aparat Koramil dan Polsek, sampai pada Ketua RW dan RT.

Modus kedua yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah: (a). dengan cara memaksimalkan peluang mendapatkan bagian pendapatan dari biaya operasi tim dan, (b). dengan cara "memotong" harga beli kayu cendana dari masyarakat, dan "me-Mark-Up" harga jual cendana hasil operasi kepada para pengusaha "mitra". Modus operandi yang kedua ini, umumnya, lebih banyak melibatkan para elit lokal berada pada tataran *Menengah-Atas*, baik yang berstatus sebagai pebajat Pemda Kabupaten/Dati II TTS (Timor Tengah Selatan), maupun mereka yang berasal dari jajaran Kodim 1621 TTS, Polres TTS, dan Kejaksaan Negeri Soe. Fenomena ini, sebenarnya tidak harus mengejutkan, karena sesuai dengan otoritas yang dimiliki, maka mereka pun mendapat peluang relatif lebih besar dalam melakukan akumulasi keuntungan individu.

Modus ketiga yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah "memanipulasi" klasifikasi klas kayu cendana, untuk kemudian mendapatkan "fee" dari pihak pengusaha. Modus operandi yang ketiga ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran *Menengah-Atas*, utamanya para Pejabat Pemda yang berwenang dalam melakukan pengujian kualitas kayu cendana.

Sesuai dengan petunjuk teknis yang telah ditetapkan oleh Pemda, maka kualitas kayu cendana dibedakan dalam 3 (tiga) klasifikasi, yaitu: klas A, klas B, dan klas campuran/gubal. Klasifikasi ini, sekaligus menentukan nilai jual dari kayu Cendana itu sendiri. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang narasumber yang berkompeten, diperoleh informasi bahwa nilai jual kayu cendana klas A adalah Rp. 15.000 per kg, untuk klas B sebesar Rp. 9000 per kg, dan untuk klas campuran/gubal sebesar Rp. 5000 per kg. Namun demikian, pengklasifikasian kualitas kayu cendana ini, ternyata justru telah

membuka peluang lain bagi para elit lokal untuk "bermain mata" dengan pihak pengusaha pembeli guna mendapat sejumlah keuntungan ekonomi jangka pendek.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa praktek "main-mata" antara para elit lokal dan pihak pengusaha dalam melakukan "manipulasi" klasifikasi kualitas kayu cendana tersebut bertujuan untuk meringankan harga beli kayu cendana oleh pihak pengusaha. Misalnya saja, dengan menurunkan status kualitas kayu cendana dari kelas A menjadi klas B, maka si-pengusaha akan dapat menghemat sekian banyak biaya pembelian. Apalagi bila yang dilakukan adalah menurunkan klasifikasi kayu cendana dari klas A menjadi klas campuran/gubal, tentunya tidak terlalu sulit bagi kita untuk membayangkan betapa banyak biaya pembelian yang dapat dihemat oleh pihak pengusaha. Namun demikian, sebagai konsesi dari "jasa" yang diberikan, maka para elit lokal yang melakukan "manipulasi" kualitas kayu cendana tersebut akan mendapat sejumlah "fee" dari pihak pengusaha.

Modus keempat yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah memaksimalkan otoritas yang dimiliki untuk mempermudah pihak pengusaha mendapatkan quota pembelian kayu cendana. Modus operandi yang keempat ini, lagi-lagi, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran *Menengah-Atas*. Namun demikian, seperti dikemukakan oleh SM (salah seorang Informan Kunci), untuk mengidentifikasi secara pasti siapa saja pelakunya, memang relatif agak rumit, karena hampir sebahagian besar pejabat tinggi di daerah terlibat dalam mempraktekkan modus operandi yang keempat ini.

Keuntungan ekonomi jangka pendek yang dipeoleh para elit lokal, dalam hal ini, tidak lain adalah "fee" dari pihak pengusaha sebagai imbalan atas "jasa" yang diberikan dalam memperoleh quota pembelian kayu cendana dari Pemda.

### **Perkebunan Kelapa Sawit**

Seperti halnya kasus tata niaga kayu cendana, modus-modus penyelewengan di seputar perkebunan kelapa sawit juga teridentifikasi. Berbeda dengan tata niaga kayu cendana, modus penyelewengan berkenaan pembangunan perkebunan kelapa sawit tampak lebih sederhana, yakni membangun "hubungan baik" dengan pengusaha untuk memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomis tertentu. Ciri utama dari

modus ini adalah bersifat berlapis-lapis, dari tingkat daerah sampai tingkat pusat. Konsep umum yang dipakai untuk menunjuk adalah "backing system".

Tingkat pertama berkaitan dengan proses penyediaan lahan perkebunan. Perkebunan kelapa sawit yang dipilih sebagai kasus penelitian adalah industri perkebunan kelapa sawit P.T. Torganda. Perusahaan perkebunan ini terletak di wilayah Kabupaten Kampar, di daerah perbatasan dengan Propinsi Sumatera Utara. Areal perkebunan tersebut tidak saja meliputi daerah hutan pengembangan, tetapi terutama mencakup daerah transmigrasi dan hutan lindung. Sebagian dari areal perkebunan ini juga meliputi daerah yang di klaim oleh masyarakat setempat sebagai tanah hutan ulayat. Pengambilalihan dan pengalihan fungsi tanah-tanah tersebut sulit dilakukan apabila tidak terjadi "kerja sama" antara pengusaha dan elit lokal setempat, seperti ketua adat, lurah, dan camat setempat. Keuntungan ekonomi yang di peroleh oleh elit lokal tersebut berupa "fee" atas jasa mereka dalam proses penyediaan lahan perkebunan.

Tingkat kedua adalah "kerja sama" antara elit tingkat daerah dan pengusaha. Pada tataran ini elit lokal yang terkait antara lain Dinas Perkebunan, Bupati, Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi, dan bahkan Gubernur. Izin prinsip misalnya dengan mudah dapat diperoleh oleh pihak perusahaan dengan bantuan yang diberikan oleh elit setempat. "Hubungan baik" antara elit daerah dan pengusaha terbangun. Sebagai imbalannya, elit daerah tersebut mendapat "fee", dan mendapat saham dalam bentuk sejumlah areal perkebunan. Selain itu, berdasarkan hubungan baik tersebut, elit daerah dalam mendapat jaminan pembiayaan perjalanan mereka pada saat-saat tertentu bila dibutuhkan. Bagi pihak perusahaan, "hubungan baik" dengan elit daerah dimanfaatkan sebagai pembenaran usaha-usaha demi tercapainya kepentingan pribadi. Sebagai contoh, dengan hanya berbekal izin prinsip, pihak pengusaha sudah berani beroperasi.

Tingkat ketiga adalah "kerja sama" yang dibangun oleh elit tingkat pusat. Dalam penelitian ini, tidak terungkap dengan jelas keuntungan ekonomi yang di peroleh elit pusat dengan perusahaan. Namun diduga keras bahwa "fee" seperti yang diterimakan kepada elit daerah, apakah itu berupa uang tunai atau pun penguasaan areal perkebunan tertentu diberikan pula pada para elit tersebut. Data yang di peroleh dalam penelitian adalah informasi adanya sejumlah menteri dan jenderal mempunyai peran penting dalam melancarkan pembangunan

perusahaan tersebut. Bahkan diketahui oleh umum bahwa adik kandung dari salah seorang jenderal tersebut menjabat sebagai salah satu komisaris perusahaan.

“Hubungan baik” yang terbangun atau yang sengaja dibangun oleh perusahaan dengan para elit penguasa pada segala lapisan dan imbalan ekonomi yang disediakan oleh pihak perusahaan sendiri banyak menjadikan bias kebijaksanaan yang diterapkan oleh elit penguasa tersebut. Bukan tidak mungkin dalam konteks ini kepentingan individu sering lebih dominan dibandingkan dengan kepentingan publik.

Secara keseluruhan, kasus tataniaga kayu cendana di NTT dan kasus perkebunan kelapa sawit di Riau mengindikasikan bahwa praktek *Rent Seeking Bureucrat* dan *Rent Seeking Politicians*, tidak dapat dihindari telah menjadi salah satu faktor penting bagi terjadinya ketimpangan pendapatan, maupun ketimpangan dalam kesempatan berusaha. Pada akhirnya kecenderungan ini, juga telah menjadi faktor pemicu bagi tumbuhnya konflik sosial, baik secara vertikal maupun secara horizontal.

Secara konseptual eksistensi konflik sosial tersebut tentunya dapat diartikulasi sebagai salah satu faktor determinan bagi terancamnya disintegrasi nasional. Namun demikian, hasil studi menunjukkan nuansa yang lain. Di Riau misalnya, isu ketimpangan ekonomi telah dimanipulasi oleh sekelompok elit lokal sebagai alat untuk perjuangan kepentingan individu. Sementara di NTT isu ketimpangan ekonomi dan rasa ketidakpuasan dalam masyarakat telah diredam oleh elit daerah dengan tujuan untuk tetap menjaga keharmonisan hubungan dengan pemerintah, utamanya untuk menjaga kesinambungan alokasi dana dari APBN ke NTT.

## **KETIMPANGAN EKONOMI DAN GEJALA DISINTEGRASI**

Sebagaimana disebutkan bahwa, penelaahan ulang terhadap pendekatan pembangunan berdasarkan perspektif ekonomi politik adalah penting dilakukan. Hal ini terbukti, misalnya saja, dari masukan-masukan baru dalam memahami ketimpangan pembangunan yang diangkat dari hasil penelitian ini.

Selama ini, argumen yang dibangun dalam menjelaskan faktor penyebab ketimpangan antara lain adalah adanya sentralisasi kekuasaan dan perencanaan yang cenderung *top down*. Hasil penelitian ini menegaskan perihal lain yang penting, yaitu perilaku menyimpang di kalangan elit daerah dalam mengimplementasikan program pembangunan memberi sumbangan signifikan terhadap terjadinya ketimpangan.

Diakui pula bahwa ketimpangan pembangunan dan ketimpangan pendapatan di tingkat daerah telah menimbulkan rasa ketidakpuasan di kalangan masyarakat. Namun demikian, studi lapangan menunjukkan bahwa rasa ketidakpuasan tersebut tidak sepenuhnya diartikulasikan oleh masyarakat kesalahan dan dosa pemerintah pusat. Dalam beberapa hal, justru masyarakat setempat memahami bahwa elit pengusaha daerah mempunyai andil besar terjadinya ketidakpuasan yang ada.

Hal lain yang menarik dikemukakan adalah masalah ketimpangan itu sendiri. Untuk menghilangkan segala bentuk ketimpangan yang ada bukanlah hal yang mudah, dan juga memerlukan waktu yang tidak sedikit. Apa yang dapat dilakukan berdasarkan hasil penelitian ini adalah mengurangi ketimpangan yang terjadi *dalam propinsi*. Ketimpangan antar daerah, antar pusat dan daerah, antar kota dan desa tampaknya kurang mempunyai kaitan yang nyata dengan disintegrasi. Keterkaitan ini tampak lebih jelas untuk ketimpangan yang terjadi *dalam propinsi*. Bagaimana strategi atau operasionalnya tentu saja masih memerlukan studi yang mendalam. Namun demikian dari penelitian ini dapat dirumuskan suatu langkah strategis dan praktis dalam upaya memperkokoh integrasi nasional, yakni dengan cara menerapkan kebijaksanaan pembangunan yang dapat menghilangkan atau mengurangi sesegera mungkin ketimpangan yang terjadi pada tingkat intra-propinsi.

Secara keseluruhan, dapat dikemukakan bahwa munculnya gerakan daerah akhir-akhir ini, baik dalam bentuk tuntutan otonomi luas, atau bahkan tuntutan untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia, tidak seluruhnya dapat dijelaskan oleh adanya rasa ketidakpuasan masyarakat sebagai akibat dari ketimpangan ekonomi. Hasil studi di Riau dan NTT mengindikasikan bahwa rasa ketidakpuasan "daerah" terhadap pemerintah pusat lebih merupakan refleksi dari rasa ketidakpuasan elit daerah. Bahkan pada kasus tertentu, isu ketimpangan ekonomi, telah dimanfaatkan oleh elit-elit daerah sebagai alat untuk perjuangan kepentingan politik individu dan kelompok.



## **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

- Boeke, J.H., 1966 ; "Dualistic Economics", Wertheim et. al, *Indonesian Economics : The Concept of Dualism in Theory and Policy*, The Hague, van Hoeve
- Djojohadikusumo, Sumitro, 1975 ; "Indonesia Menuju Tahun 2000", *Prisma*, No. 2, April.
- Grindle, M, 1989 ; *The New Political Economy : Economics and Negative Politics (Working Paper)*. Country Economic Development, The World Bank.
- Hasibuan, Nurimansyah, 1993 ; *Pemerataan dan Pembangunan Ekonomi : Teori dan Kebijaksanaan*, Palembang, Universitas Sriwijaya.
- Hidayat, Syarif, 2000 ; *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Jakarta, Pustaka Quantum.
- Masyhuri, 2000 ; *Industri Kecil, Pemerataan, dan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan*, *Indonesia Menapak Abad 21 ; Kajian Ekonomi Politik*, Jakarta, Millenium.
- \_\_\_\_\_, 1999 ; "Usaha Kecil dan Ekonomi Rakyat : Masalah dan Perspektif ke Depan", *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, VII (2).
- Kuznets, Simon, 1955 ; "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 45 (1).
- Tadjudidin, Mohammad Zulfan, Widjanti I. Suharyo dan Satish Mishra, 2000 ; *Regional Disparity and Vertical Conflicts in Indonesia: Aspirations of Inequality*, makalah pada koperasi The Indonesian Economic Recovery in Changing Environment, Jakarta 4-5 Oktober
- Thee Kian Wie, 1975 ; "Perekonomian Indonesia Menjelang Tahun 2000", *Masalah dan Prospek*. *Prisma*, No. 2, April.



